

*Dr Dragan Milkov, redovni profesor  
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

## O POJMU UPRAVNOG SPORA

**Sažetak:** *Upravni spor je vid sudske kontrole uprave. Predmet kontrole u upravnom sporu je osnovna delatnost uprave, tj. zakonitost vršenja upravne funkcije. Određenje upravnog spora se zasniva na definisanju spora uopšte, a zatim je potrebno pronaći kriterijume koji bi ovom sporu dali atribut „upravni,“. Spor najčešće podrazumeva konflikt između dve strane, ali to ne mora uvek biti slučaj. Za postojanje spora je dovoljno nerazrešeno pravno pitanje. Polazeći od toga da pojam upravnog spora mora da odgovara potrebama svakog konkretnog pravnog sistema, ne može se dati bilo kakva apstraktna definicija koja bi mogla da se koristi univerzalno. Prema našim važećim propisima, a srpska pravna teorija se u velikoj meri naslanja na pozitivno pravo, upravni spor se može odrediti kao sudska kontrola zakonitosti konačnih upravnih akata*

**Ključne reči:** *kontrola uprave, pravna kontrola uprave, sudska kontrola uprave, upravni spor.*

### 1. Uvodne napomene

Upravni spor predstavlja vid sudske kontrole uprave. Nakon što se upotrebi redovno pravno sredstvo u upravnom postupku (žalba), nezadovoljna stranka može da se obrati sudu i zatraži od njega da definitivno otkloni sumnju o zakonitosti upravnog akta. Ovakav vid sudske kontrole uprave postoji u skoro svim zemljama, jedino postoje razlike u pogledu predmeta spora, sudova nadležnih za rešavanje i ovlašćenja.

Upravni spor se u teoriji različito određuje, a njegov pojam se u zakonodavstvu retko definiše na precizan način. Ono u čemu se svi autori

slažu i gde ne postoje nikakve razlike, jeste da je u pitanju vid sudske kontrole uprave. Međutim, kada treba odrediti o kojoj vrsti sudske kontrole uprave je reč, onda nastaju brojne razlike. Pri tome, treba imati u vidu da pojam upravnog spora uvek odgovara potrebama određene zemlje, tako da apstraktne teorijske rasprave najčešće nemaju praktičnu vrednost, već jedino mogu da ukažu na različite aspekte ovog pitanja. S druge strane, različita shvatanja o pojmu upravnog spora imaju i svoju istorijsku dimenziju.

Pre određivanja pojma upravnog spora potrebno je ukazati na opšte karakteristike sudske kontrole uprave. S druge strane, pojam upravnog spora se sastoji od dva elementa: od pojma spora i onoga što ovom sporu daje specifična obeležja na osnovu kojih određeni spor dobija atribut „upravni”. Pojam spora se može apstraktno odrediti, bez obzira na to kakav je spor u pitanju. Međutim, nakon toga je neophodno pronaći kriterijume po kojima se upravni spor može odvojiti od bilo koje druge vrste spora. To su one specifičnosti koje jednom sporu daju posebna obeležja, ona koja ga čine upravnim.

## 2. Sudska kontrola uprave

Sudska kontrola uprave predstavlja zajednički naziv za kontrolu koju u odnosu na organe uprave vrše sudovi. To znači da je sud aktivan subjekat (kontrolor), a uprava pasivan (kontrolisani) subjekat. Osnovna ideja vezana za uvođenje ovog vida kontrole uprave sastoji se u poveravanju jednom državnom organu koji je nezavisan od političke i upravne vlasti da definitivno raspravi sporove proistekle iz vršenja delatnosti uprave. Glavna funkcija sudske kontrole uprave jeste da obezbedi (kroz kontrolu zakonitosti) zaštitu prava građana u odnosu na upravu. To je i glavni razlog što se uvođenje sudske kontrole uprave vezuje za razvoj liberalizma. „Sudska kontrola je mogla da doživi svoju ekspanziju počev od trenutka kada je dopušteno podvrgavanje političke vlasti i uprave principima prirodnog prava i zakona”.<sup>1</sup> Do perioda kada je uprava podvrgnuta pravu, nakon Francuske revolucije, nije moglo biti ni govora o sudskoj kontroli uprave. Uprava je sprovodila svoju sopstvenu volju, odnosno volju vladara koji joj je bio na čelu, a ne zakone. Stoga se nije ni mogla vršiti kontrola zakonitosti pre nego što je uprava počela da sprovodi zakone.

Za sudsku kontrolu uprave karakteristično je, najpre, da se, za razliku od političke i upravne kontrole uprave, nikada ne može vršiti sponta-

---

<sup>1</sup> Ch. Debbasch, *Science Administrative*, str. 563.

no, odnosno po sopstvenoj inicijativi suda. U tom smislu je sudska kontrola uprave limitirana i vezana za spoljni podsticaj. To znači da sud može upravu kontrolisati samo ako neko u odgovarajućoj formi postavi takav zahtev, pri čemu i podnosilac zahteva najčešće mora biti za to legitimisan, odnosno mora mu aktom uprave biti povređeno neko pravo ili pravni interes. Bez spoljnog podsticaja, sud ne može vršiti kontrolu.

Predmet sudske kontrole uprave jeste isključivo zakonitost rada uprave, što znači da sudovi mogu ocenjivati samo saglasnost delatnosti uprave sa pravnim normama. Sud se nikada ne može upuštati u pitanje celishodnosti, efikasnosti, pravičnosti i sl. To znači da su ovlašćenja suda u odnosu na upravu ograničena i vezana samo za pitanje ocene zakonitosti, a vršenje diskrecione ocene izmiče sudskoj kontroli. To je polje slobode koje je zadržano isključivo za upravu.

Najzad, sudska kontrola uprave je, posmatrano u odnosu na ostale vidove kontrole uprave, najviše formalizovana. Dok se neki drugi vidovi kontrole uprave mogu vršiti jednostavno, bez posebnih i unapred predviđenih formalnosti, bez precizno utvrđene procedure, sudska kontrola uprave je potpuno precizno regulisana. To nije slučajno, ako se ima u vidu da je sudska kontrola uprave normativno uređena uglavnom po modelu parničnog postupka, pa je, samim tim, zadržala i bitna obeležja koja inače važe za sudske postupke.

Sudska kontrola uprave se može posmatrati u širem i u užem smislu.

U širem smislu, pod sudskom kontrolom uprave se podrazumeva svaki vid sudske kontrole gde je uprava kontrolisani subjekat, bez obzira na predmet kontrole. U užem smislu, sudska kontrola uprave predstavlja samo takvu kontrolu čiji je predmet zakonitost vršenja upravne funkcije.

Posmatrano u širem smislu, uprava može da dođe u poziciju da bude objekat sudske kontrole različitim povodima i u različitim situacijama. Pre svega, upravu mogu da kontrolišu sudovi opšte nadležnosti, kao i ustavni sud. No, ni u jednom slučaju se ne radi o kontroli vršenja upravne funkcije, već se uprava javlja kao predmet sudske kontrole isto kao i svi drugi subjekti. Drugim rečima, ovde je reč o sudskoj kontroli uprave samo u formalnom smislu, jer je kontrolisani subjekat uprava, a ne i u materijalnom smislu, koji podrazumeva kontrolu upravne funkcije.

Sudovi opšte nadležnosti mogu upravu imati kao predmet kontrole u dva slučaja. S jedne strane, moguće je da sud odlučuje o krivičnoj odgovornosti službenih lica organa uprave, vezano za krivična dela učinjena u vršenju službene dužnosti. Za krivična dela koja službena lica organa uprave učine van vršenja svoje službene dužnosti, važe opšta pravila o krivičnoj odgovornosti. S druge strane, sudovi u parničnom postupku mogu da odlučuju o odgovornosti za štetu nanetu u vršenju službene

dužnosti. Ta šteta mora biti prouzrokovana nezakonitim ili nepravilnim radom uprave, tj. mora proizlaziti iz nezakonitog upravnog akta ili nezakonite upravne radnje. O tome može da odlučuje i sud nadležan za rešavanje upravnih sporova, ako proceni da podaci postupka pružaju dovoljno pouzdan osnov. U protivnom, stranke se upućuju na parnicu.

Ustavni sud kontroliše ustavnost i zakonitost opštih pravnih akata, pa u tom sklopu predmet kontrole mogu biti i podzakonski propisi organa uprave (pravilnici, naredbe i uputstva). I ovaj vid kontrole nije specifičan samo za upravu, jer ustavni sud kontroliše i sve druge opšte pravne akte.<sup>2</sup> Pored toga, u našem ustavnom i pravnom sistemu postoji i specifična ustavna žalba. „Ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu“.<sup>3</sup> Budući da odluke kojima se povređuju slobode i prava građana mogu da donesu i najčešće donose organi uprave, u pitanju je takođe jedan vid sudske kontrole uprave.

U užem smislu, pod sudskom kontrolom uprave podrazumeva se samo kontrola koju sudovi vrše u odnosu na upravnu funkciju. To znači da se, ovako opredeljena, sudska kontrola uprave sastoji u kontroli zakonitosti upravnih akata i vršenja upravnih radnji. Ta kontrola se vrši u posebnom upravno-sudskom postupku koji se naziva upravnim sporom.

### 3. Pojam spora

Uobičajeno je da se spor posmatra kao situacija u kojoj postoji sukob između dve strane. „Prema klasičnoj koncepciji, spor koji se iznosi pred sud proizlazi iz suprotstavljanja dve strane koje, u nemogućnosti da pomire svoje odgovarajuće zahteve, traže od suda da to razreši: spor se, dakle, definiše kao konflikt između dva subjekta prava, „*Parteistreitigkeit*“.<sup>4</sup> Tako je jedna velika grupa autora smatrala da je postojanje osporavanja („*contestation*“) bitan element spora, pri čemu su mnogi smatrali i da je postojanje dve suprotstavljene strane neophodno za spor. Ovakvo shvatanje je bilo predmet kritike čiji je najizraženiji autor bio Leon Digi

---

<sup>2</sup> v. Ustav Republike Srbije, član 167.

<sup>3</sup> Ustav, član 170.

<sup>4</sup> J.M.Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, I, LGDJ, Paris, 1962., str. 3.

(Léon Duguit). Tako se, uz priznanje da se u praksi pred sudom najčešće javljaju ovakvi sporovi (sa međusobno suprotstavljenim strankama), isticalo da se jednako mogu u sporu pojaviti pitanja koja nisu vezana za suprotstavljene zahteve stranaka i koja se javljaju jednostavno u formi jednostrane pretenzije ili zahteva. Najbitnije je, smatrao je Digi, da postoji jedno pravno pitanje koje treba razrešiti. Takve situacije, u kojima se javlja pravno pitanje koje treba razrešiti, ne moraju se, naravno, vezivati samo za slučajeve u kojima postoje dve suprotstavljene strane.

U suštini posmatrano, u najvećem broju slučajeva spor podrazumeva slučajeve u kojima dolazi do konflikta između dve suprotstavljene strane, ali je moguće postojanje spora i ako ovaj uslov nije ispunjen. Dovoljno je da neka pretenzija nailazi na otpor, bez obzira na to da li taj koji se suprotstavlja predstavlja, formalno posmatrano, drugu stranu pred sudom. Nerazrešeno pravno pitanje je dovoljno za postojanje spora, a to ne mora podrazumevati dve sukobljene stranke.

#### 4. Pojam upravnog spora u pravnoj teoriji

Pojam upravnog spora se u pravnoj teoriji definiše uz pomoć različitih kriterijuma, a ponekad se vrši i njihova kombinacija. Pri tome treba istaći da su se ovim problemom najviše bavili francuski autori, autori iz zemlje koja je prva stvorila upravni spor, dok se u germanskim zemljama ovom pitanju nije posvećivala veća pažnja. U austrijskoj i nemačkoj teoriji se pojam upravnog spora određuje spram predmeta, pri čemu je opšteprihvaćeno da je to zakonitost upravnog akta.<sup>5</sup>

Pravna teorija nije uspeła da pronađe jedinstven kriterijum pomoću kojeg bi se odredio pojam upravnog spora. Jedno od najstarijih i ranije dominantnih shvatanja je shvatanje grupe autora koji određuju upravni spor spram karaktera organa nadležnog za rešavanje. Tako se ističe da je upravni spor takav spor koji se rešava pred *upravnim sudom*.<sup>6</sup> Ovo shvatanje nije netačno, ali je neprecizno i, smatram, postavljeno tako da se zapada u začarani krug. Tačno je da u nekim zemljama upravne sporove rešava upravni sud, ali takvi sporovi stižu baš pred ovaj sud zato što ispunjavaju neke druge kriterijume, koji im daju atribut „upravni”. Inače, upravni sud se određuje kao takav sud koji rešava upravne sporove! Prema tome, nije sud taj koji daje karakter sporu, nego je posebna vrsta spora ta koja određuje poseban karakter suda.

---

<sup>5</sup> v. W. Antonioli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Manz, Wien, 1954., str. 292.

<sup>6</sup> M. Waline, *Cours de droit administratif*, 1946-1947, Paris, str. 83.

Prema drugoj koncepciji, kriterijum za određivanje upravnog spora tiče se stranaka u sporu, pa se kao upravni spor određuje svaki spor u kojem je *jedna od stranaka uprava* ili ponekad i šire, javni organ.<sup>7</sup> Ovo shvatanje je nepouzđano i neprecizno iz više razloga. Prvo, sporovi u kojima se uprava javlja kao stranka mogu biti i privatnopravnog karaktera. Organi uprave ne vrše samo upravnu delatnost, već i druge delatnosti, od kojih nisu sve podvrgnute režimu upravnog prava, pa se ni njihova kontrola ne vrši u upravnom sporu. S druge strane, ima upravnih sporova u kojima se kao stranka ne javlja uprava, odnosno u kojima je predmet spora upravni akt koji je doneo subjekat koji ne pripada državnim organima, ali koji ima ovlašćenje da autoritativno istupa. Ovakvo formalno opredeljivanje pojma upravnog spora zbog svoje nepreciznosti ne može imati veću praktičnu vrednost.

Sledeće shvatanje upravnog spora se vezuje za njegov *predmet*. Veliki broj autora pod upravnim sporom podrazumeva spor koji se tiče vršenja *javne službe*.<sup>8</sup> Ovakvo teorijsko shvatanje je imalo i svoju podlogu u jurisprudenciji, odnosno u odlukama francuskog Državnog saveta. Veliki broj francuskih autora je isticao da u upravni spor spadaju svi sporovi, bez obzira na karakter, koji su vezani za organizaciju i funkcionisanje upravnih javnih službi.<sup>9</sup> Neki autori to čine još šire, tako što spor vezuju za delatnost uprave,<sup>10</sup> bez obzira na to kakvog je karaktera sud pred koji se spor iznosi.

Ovakvo široko i neprecizno određivanje pojma upravnog spora relativno brzo je naišlo na suprotstavljena shvatanja, ali i na pokušaje da se ovakva definicija bar suzi. Razmišljanja su se kretala, pre svega, u pravcu isticanja da kontroli u upravnom sporu nisu podvrgnute sve javne službe, kao i da predmet kontrole ne predstavlja sve što se odnosi na javne službe. Tako je isticano da treba razlikovati pojedine akte i operacije uprave - šta je od toga upravnog karaktera, a šta nije - jer se uočilo da postoje akti i radnje uprave koji imaju upravni karakter i drugi koji imaju identičan karakter aktima i radnjama pojedinaca, dakle privatnopravni karakter.<sup>11</sup> Ostaje, međutim, problem kako razlikovati i odvojiti ove dve kate-

---

<sup>7</sup> v. A. de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, treće izdanje, LGDJ, Paris, 1963., str. 321.

<sup>8</sup> J. Appleton, *Traité élémentaire de contentieux administratif*, Paris, 1927., str. 1. „(...) Pod upravnim sporom se podrazumevaju svi sporovi proistekli iz funkcionisanja javnih službi.” (R. Odent, *Contentieux administratif*, I, Les cours de droit, Institut d'Etudes politiques, Paris, 1965/66., str. 31.)

<sup>9</sup> R. Odent, *Contentieux*, I, str. 285-286.

<sup>10</sup> P. Duez – G. Debeyre, *Traité de droit administratif*, Paris, 1952., str. 233; R. Bonnard, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, Paris, 1934., str. 138.

<sup>11</sup> Benoît, isto, str. 389.

gorije akata da bismo znali šta potpada pod kontrolu koju vrše upravni sudovi.

Jedan broj autora upravni spor određuje i *prema karakteru prava* o čijoj primeni je reč, tj. prema tome „da li je spor vezan za pitanje koje spada u javno ili privatno pravo”,<sup>12</sup> odnosno da li su pravna pravila koja su vezana za spor pitanja koja spadaju u upravno pravo. U tom okviru ističe se da celokupna delatnost javnih službi nije bitna za upravni spor, već se mora praviti razlika između javnih i privatnopravnih aktivnosti javnih službi. Sporovi povodom ovog drugog ne spadaju u upravni spor. Ovakav metod „vodi, u principu, tome da upravni sud odlučuje o aktima i radnjama uprave koji su podvrgnuti režimu upravnog prava, a redovni sudovi o aktima i radnjama podvrgnutih režimu privatnog prava”.<sup>13</sup>

U celini posmatrano, može se reći da je francusko „pozitivno pravo formirano klizanjem kriterijuma sa javne službe ka novom kriterijumu koji se zasniva na razlikovanju između javnog i privatnog upravljanja.”<sup>14</sup> Otprilike do početka drugog svetskog rata u francuskoj jurisprudenciji je dominirao kriterijum javnih službi, a tada je polako napušten da bi se formulisalo razlikovanje između javnog i privatnog upravljanja. Ne potpada pod kontrolu upravnih sudova sve što rade javne službe. „Pod upravno sudstvo spadaju, u stvari, samo one javne službe koje funkcionišu po pravilima javnog prava i pod uslovom da predmet spora nije akt donet po pravilima privatnog prava (...)”<sup>15</sup> Predmet upravnog spora su, dakle, samo akti i radnje doneti u domenu primene pravila upravnog prava. To znači da treba razlikovati aktivnosti javnih organa, kako to Benoa ističe, s jedne strane, „javnog upravljanja” i, s druge strane, „privatnog upravljanja”. Ovaj autor pod javnim upravljanjem podrazumeva akte i materijalne radnje koji se vrše po pravilima upravnog prava. „Javno upravljanje, kao ono koje je uređeno pravilima upravnog prava i koje spada u nadležnost upravnih sudova, čine: a) jednostrane odluke upravnih subjekata, što podrazumeva odluke koje se odnose na organizaciju i funkcionisanje javnih službi, odluke koje se odnose na pojedince, posebno policijske odluke, opšti status javnih službenika, pojedinačne odluke koje se odnose na funkcionere; b) upravni ugovori (...) c) odgovornost za štetu upravnih javnih službi”<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Laubadère, *Traité*, str. 390.; G. Vedel, *Droit administratif*, drugo izdanje, PUF, Paris, 1961., str. 312.

<sup>13</sup> Isto.

<sup>14</sup> Bénéoit, isto, str. 403.

<sup>15</sup> Isto, str. 407.

<sup>16</sup> Isto, str. 416.

Postoje, međutim, i francuski autori koji smatraju da nijedna koncepcija isključivo upotrebljena nije dovoljna da se definiše upravni spor. Tako Obi (Auby) i Drago (Drago) daju široku definiciju koja obuhvata i formalne i materijalne elemente, uz kombinaciju pozitivnog i negativnog pristupa. „Pod upravnim sporom se podrazumeva, s jedne strane u organskom smislu, onaj spor u kojem je sa jedne strane javni organ, osim u slučaju ako se spor tiče neupravne aktivnosti tog organa i, s druge strane, u materijalnom smislu, upravni spor je onaj koji se tiče upravne delatnosti bez obzira na to ko su stranke u sporu”.<sup>17</sup>

Naši autori su problemu upravnog spora prilazili uglavnom na sličan način kao što se to čini u pravnoj teoriji Francuske i germanskih zemalja, pri čemu postoje i određene razlike. Tako je Lazo M. Kostić isticao da upravni spor predstavlja pravnu kontrolu upravnih akata.<sup>18</sup> „Pitanje zakonitosti jednog upravnog akta, to je predmet administrativnog spora”.<sup>19</sup>

Nikola Stjepanović je i pored napomene da „neka opšta definicija upravnog spora ne bi ovde bila od neposredne praktične koristi”,<sup>20</sup> to ipak učinio, mada uz poziv na Zakon o upravnim sporovima. U tom smislu on je dao dva pojma upravnog spora. Jedan uži, a drugi širi. „Upravni spor po Zakonu o upravnim sporovima (...) je takav spor koji se vodi o zakonitosti donetog ili pretpostavljenog upravnog akta kod nadležnog suda, bez obzira na to čiji je akt osporen i ko pokreće taj spor. Ovo je uži pojam upravnog spora u nas, spor koji se jedino tako naziva, iako bi se mogao kvalifikovati kao upravni spor svaki spor u vezi sa upravno-pravnim odnosom, povodom upravnog akta, pred sudom ma koje vrste i stepena”.<sup>21</sup>

Slavoljub Popović je, polazeći od teorijskog razlikovanja pojma upravnog spora u formalnom i materijalnom smislu, odredio upravni spor kao takav spor u kojem se rešava o pitanju koje spada u upravno pravo. „Našem pravu stoga je bliže drugo gledište, po kome postoji upravni spor, ako je pravno pitanje koje je u sporu – pitanje upravnog prava. Naime, Zakon o upravnim sporovima vezuje pojam upravnog spora za **pojam upravne stvari**”.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Auby, Drago, isto, str. 8.

<sup>18</sup> L.M. Kostić, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, treća knjiga, str. 56.

<sup>19</sup> Isto, str. 87.

<sup>20</sup> N. Stjepanović, *Upravno pravo u SFRJ, Privredni pregled*, Beograd, 1978., str. 786.

<sup>21</sup> Isto, str. 788.

<sup>22</sup> S. Popović, B. Marković, M. Petrović, *Upravno pravo, opšti deo*, prvo izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1992., str. 762.



Pavle Dimitrijević je u skladu sa svojim shvatanjem pojma uprave određivao i pojam upravnog spora. Naime, on je smatrao da je upravni spor „spor o zakonitosti vršenja uprave”.<sup>23</sup> Ovaj autor je smatrao da je upravni spor takav spor „u kome se rešava o zakonitosti rada organa koji je doneo upravni akt (odnosno vršio upravu)”,<sup>24</sup> dok je sudsku odluku u upravnom sporu posmatrao kao određivanje „sekundarne dispozicije” za donosioca nezakonitog akta, odnosno kao konstataciju da nije bilo nezakonitosti. Time sudski organ učestvuje „u konačnom oblikovanju ‘primarne dispozicije’ koju je odredio izdavalac upravnog akta za lice na koga se akt odnosi”.<sup>25</sup>

Najzad, treba navesti i jednog od mlađih srpskih autora upravnog prava, koji je nastojao da odredi pojam upravnog spora na nešto drugačiji način nego što je to uobičajeno. Naime, Zoran Tomić je pošao od toga da upravni spor mora imati „osoben upravni supstrat”, tako da se pojam upravnog spora može ispravno odrediti „kroz preciziranje predmeta tog spora i razloga pokretanja, odnosno njegove svrhe”.<sup>26</sup> Tako Tomić smatra da se upravni spor može definisati „kao pravno respektujuća (priznata) situacija, nastala podnošenjem tužbe protiv određenog konkretnog rezultata upravnog rada – upravnog akta (pravne pojedinačne autoritativne odluke donesene u tzv. upravnoj stvari kroz upravni postupak), za koji legitimisani tužilac nalazi da je nezakonit i traži njegovo definitivno eliminisanje iz pravnog poretka. Upravnim sporom (prema našem Zakonu o upravnim sporovima) smatra se i situacija nastupila podnošenjem tužbe usmerene na traženje od suda da naredi preduzimanje upravnog rada (upravnog akta) za koji tužilac tvrdi da je tom prilikom nezakonito izostao od strane nadležnog organa”.<sup>27</sup>

## 5. Upravni spor u zakonodavstvu

Kao i mnogi drugi pojmovi u upravnom pravu, tako i upravni spor spada u pojmove koji su retko definisani propisima pojedinih zemalja.<sup>28</sup> Takva definicija ne postoji ni u Francuskoj, a ni u germanskim i anglosaksonskim zemljama.

---

<sup>23</sup> P. Dimitrijević, *Osnovi upravnog prava*, Pravni fakultet u Beogradu, 1983., str. 339.

<sup>24</sup> Isto, str. 340.

<sup>25</sup> Isto

<sup>26</sup> Z. Tomić, *Upravno pravo, Nomos*, Beograd, 1991., str. 525.

<sup>27</sup> Isto, str. 525-526.

<sup>28</sup> „Upravni spor nikada nije definisan zakonom, niti su nabrojane materije koje ga čine”. (R. Odent, isto, str. 63).

Naš pozitivno-pravni pojam upravnog spora predviđen je u Zakonu o upravnim sporovima. Naš zakonodavac se opredelio za materijalno određenje pojma upravnog spora. Naime, već u prvom članu ovog zakona je predviđeno da je upravni spor „o zakonitosti akata kojima državni organi i preduzeća ili druge organizacije koje vrše javna ovlašćenja rešavaju o pravima ili obavezama fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka u pojedinačnim upravnim stvarima”.<sup>29</sup> Istim propisom (član 6) data je i definicija upravnog akta, po kojoj je upravni akt svaki akt kojim državni organ ili nedržavni subjekat u vršenju javnih ovlašćenja rešava o određenom pravu ili obavezi određenog pojedinca, pravnog lica ili druge stranke u upravnoj stvari.

Prema tome, predmet upravnog spora je kod nas zakonitost upravnog akta, pri čemu se upravni akt vezuje za upravnu stvar. Međutim, zakonodavac nije odredio ovaj materijalni kriterijum za razlikovanje upravnih akata od drugih pravnih akata, pa je to ostalo kao zadatak pravne doktrine.

Pored upravnog akta, predmet upravnog spora može biti i ćutanje uprave. Naime, upravni spor se može pokrenuti i kad nadležni organ o zahtevu, odnosno o žalbi stranke nije doneo odgovarajući upravni akt.<sup>30</sup> U tom slučaju se pretpostavlja da je žalba stranke odbijena, odnosno nastaje situacija kao da je donet negativan upravni akt. Međutim, sud faktički ne raspravlja o fiktivnom negativnom upravnom aktu, već o razlozima nedonošenja upravnog akta i osnovanosti tužbe, te ako nađe da je tužba osnovana, presudom će uvažiti tužbu i odrediti da nadležni organ donese rešenje (član 41, stav 5).

Tužba za pokretanje upravnog spora zbog ćutanja uprave služi u prvom redu tome da stranka realizuje svoje pravo na izdavanje upravnog akta. Stranka ima pravo da joj bude izdat upravni akt (pozitivan ili negativan), pa ako to izostane, može da se obrati sudu. Međutim, smisao podnošenja tužbe zbog ćutanja uprave time se ne iscrpljuje, jer stranka ima interes i da o njenom zahtevu bude pozitivno rešeno, ukoliko se, naravno, zahtev zasniva na zakonu. Stranka ne pokreće upravni postupak, pa ni upravni spor, radi toga da o njenom zahtevu bude rešeno, nego da bude *pozitivno* rešeno. Stranka hoće da stekne neko pravo ili da joj bude umanjena, odnosno ukinuta neka ranije nametnuta obaveza. Stoga se ne bi moglo reći da je cilj pokretanja upravnog spora zbog ćutanja uprave samo u tome da se obezbedi donošenje upravnog akta. Cilj je i u tome da stranka ostvari i zaštititi svoja prava i pravne interese ukoliko to nije uspela

---

<sup>29</sup> Zakon o upravnim sporovima, „Službeni list SRJ”, br. 46/96., član 1.

<sup>30</sup> Zakon o upravnim sporovima, član 8.

pred nadležnim organima uprave.<sup>31</sup> Uostalom, nijedan upravni spor se ne vodi samo zato da bi sud doneo presudu, nego zato da bi sud doneo takvu presudu koja će omogućiti da stranka ostvari i zaštitu svoja prava i pravne interese. Zašto bi u tom pogledu spor zbog ćutanja uprave bio izuzetak? Ovaj smisao tužbe za pokretanje upravnog spora zbog ćutanja uprave još je vidljiviji u onim zemljama u kojima sud više uopšte ne vraća predmet organu uprave na ponovno odlučivanje, nego mora sam da reši u sporu pune jurisdikcije (kao npr. u Austriji).

Konačno, predmet upravnog spora može biti i nešto što inače u materijalnom smislu ne spada u upravni spor. To je pitanje povraćaja stvari i naknade štete. Ovo uobičajeno predstavlja predmet parničnog postupka, a ne upravnog spora. No, ukoliko je to povezano sa upravnim aktom o kome sud odlučuje u upravnom sporu, racionalno je da se nakon odluke o aktu odluči i o ovim pitanjima. Međutim, to nikada nije osnovni predmet upravnog spora, već uzgredni. O pitanjima koja se tiču povraćaja oduzetih stvari i naknade štete sud nikada ne može samostalno rešavati u upravnom sporu. Sud uvek rešava o zakonitosti nekog konačnog upravnog akta ili ćutanja uprave, a pored toga, može, uzgredno, odlučivati i o povraćaju stvari, odnosno naknadi štete. Razlog što se u upravnom sporu odlučuje o nečemu što inače spada u parnicu (naknada štete i povraćaj stvari) tiče se povezanosti sa nekim upravnim aktom. Naime, šteta je nastala kao posledica nekog upravnog akta, odnosno neke stvari su oduzete upravnim aktom. Stoga je racionalno, nakon što se odluči o zakonitosti upravnog akta kojim je ovo izazvano, da se odluči i o posledicama tog akta. Međutim, u ovom pogledu nikada ne postoji automatizam. Pretpostavka za korišćenje ove zakonske mogućnosti jeste da sud proceni da utvrđeno činjenično stanje pruža pouzdan osnov za odlučivanje. U protivnom, uputiće tužioca da svoj zahtev ostvari u parnici.

## 6. Pojam upravnog spora

Pojam upravnog spora mora da odgovara potrebama svakog konkretnog pravnog sistema i teško je dati bilo kakvu apstraktnu definiciju koja bi mogla da se koristi univerzalno. U tom smislu, i definicija upravnog spora koja bi odgovarala potrebama našeg pravnog sistema ne sme da se udalji od pozitivnog prava. Teorijska definicija može samo da bude sažetija u odnosu na pozitivno-pravni pojam, ali i ona mora da sadrži sve neophodne i dovoljne elemente.

---

<sup>31</sup> Drugačije o tome Z. Tomić, navedeno delo, str. 535-536.

Imajući u vidu važeće pravo Srbije, može se reći da pojam upravnog spora obuhvata sledeće elemente:

- upravni spor predstavlja vid sudske kontrole uprave;
- u upravnom sporu se kontroliše vršenje upravne delatnosti;
- predmet upravnog spora je zakonitost upravnog akta;
- upravni akt koji se kontroliše mora biti konačan u upravnom postupku.

Ako se svi ovi elementi uzmu u obzir, onda se može reći da je upravni spor *sudska kontrola zakonitosti konačnih upravnih akata*. Ovo bi bio opšti pojam upravnog spora, pri čemu se kao predmet upravnog spora može uzgredno javiti i pitanje povraćaja stvari i naknade štete, ali samo ako je to povezano sa zakonitošću nekog konačnog upravnog akta. Najzad, upravni spor može da se vodi i ako nije donet upravni akt, u slučaju ćutanja uprave, pri čemu se postupa isto kao da je donet negativan konačan upravni akt.

*Dragan Milkov, Ph. D., Full Professor  
Novi Sad School of Law*

## **On the notion of the administrative dispute**

### *Abstract*

Judicial review of administration is the control of administration exercised by the courts. Judicial review is a procedure by which courts supervise the exercise of public administration. The object of this control is the legality of the main activity of the administration, i.e. administrative power. The notion of the judicial review of administration is based primarily on two elements. First element is conflict between citizen and administration. A person who feels that an exercise of administrative power is unlawful, perhaps because it has violated his or her rights, may apply to the court for judicial review of the decision. There is no universal definition of the judicial review of administration which could be applied in all countries. Taking into account actual Serbian laws, we could say that the judicial review of administration is the control of individual administrative decisions, concerning rights and obligations of the concrete persons.