

др Драган Милков,
редовни професор Правног факултета у Новом Саду

О ПОЈМУ УПРАВНОГ СПОРА

Управни спор представља вид судске контроле управе. Појам управног спора се у правној теорији различито одређује, у зависности од потреба одређене земље, времена у којем је схватање настало и схватања појединих аутора. Код нас је управни спор законодавно дефинисан на материјалан начин, а у југословенској правној доктрини нема суштинских размимоилажења, већ само у погледу истицања појединих аспеката овог појма.

Кључне речи: *Управни спор. - Југословенско право. - Упоредно право.*

1. Уводне напомене

Управни спор се у теорији различито одређује, а његов појам се у законодавству ретко дефинише на прецизан начин. Оно у чему се сви аутори слажу и где не постоје никакве разлике јесте да је у питању вид судске контроле управе. Међутим, када треба одредити о којој врсти судске контроле управе је реч, настају бројне разлике. При томе, треба имати у виду да појам управног спора увек одговара потребама одређене земље, тако да апстрактне теоријске расправе најчешће немају практичну вредност. Оне једино могу да укажу на различите аспекте овог питања. С друге стране, различита схватања о појму управног спора имају и своју историјску димензију.

Пре одређења појма управног спора, потребно је најпре указати на сам појам спора, без обзира на то какав је спор у питању. Ово је неопходно стога што се појам управног спора састоји од појма спора и онога што овом спору даје специфична обележја на основу којих добија атрибут "управни".

2. Појам спора

"Према класичној концепцији, спор који се износи пред суд проилази из супротстављања две стране које, у немогућности да помире своје одговарајуће захтеве, траже од суда да то разреши: спор се, дакле, дефинише као конфликт између два субјекта права, "*Parteistritigkeit*" (1).

(1) J. M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, I, LGDJ, Paris, 1962, стр. 3.

Тако је Hauriou сматрао да је постојање оспоравања ("*contestation*") битан елемент спора и случајеви у којима суд интервенише без његовог постојања представљају само "поступак који се води пред судом". То, међутим, не значи, истицао је Hauriou, да контрадикторна расправа која се води пред судом мора бити у сваком случају уз присуство странака у строгом смислу речи. Hauriou је сматрао да је појам спора ("*contentieux*") много шири од оног што се уобичајено прихвата, те да правну природу спора треба одредити према социјалним елементима који га чине, а то су три елемента: оспоравање; прихватање од стране странака да одређена инстанца мирно регулише тај спор; и јавни суд пре којим се поступак одвија (2). Према схватању овог аутора, нема судства ако не постоји оспоравање ("*contestation*"). "Оспоравање призива суд, без обзира на то какав му је предмет (...). Према томе, има места судовању тамо где постоји контестација, независно од тога какав је предмет тог оспоравања" (3). Овакво схватање било је предмет критике чији је најизраженији аутор био Léon Duguit. Тако се, уз признање да се у пракси пред судом најчешће јављају овакви спорови (са међусобно супротстављеним странкама), истицало да се у спору једнако могу појавити питања која нису везана за супротстављене захтеве странака и која се јављају једноставно у форми једностране претензије или захтева. "Треба, кажем, потврдити да постоји повреда права, али не кажем, то треба добро запазити, да мора постојати спор (*litige*). Реч спор имплицира да постоје две контрадикторне претензије у погледу једног правног питања. Без сумње, суд често интервенише због тога што постоје две претензије и што треба разрешити конфликт између две стране у спору. Такође се, међутим, често поставља правно питање а да не постоји спор; нема ни контрадикције ни контрарних страна. То и није важно, јер постоји надлежност судства ако било која воља, појединца или јавног службеника, претендује да постоји један акт, једно понашање, ситуација супротна праву и тражи од надлежног јавног органа да разреши то правно питање" (4). Најбитније је, сматрао је Duguit, да постоји једно правно питање које треба разрешити.

Уску концепцију спора критиковао је и Roger Bonnard. "Може се сматрати да постоји спор чим једна претензија наиђе на одређени отпор или опозицију, а то не значи да мора постојати друга страна која би се појавила пред судом у својству странке ради заштите своје претензије" (5). Тако је шира концепција спора, по којој није неопходно да постоје две директно супротстављене странке, постала скоро општеприхваћена.

(2) M. Hauriou, *Les éléments du contentieux*, Recueil de législation de Toulouse, 1905, стр. 13.

(3) *Ibid.*, стр. 41.

(4) Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, II, треће издање, E. de Boccard, Paris, 1928, стр. 423-424.

(5) R. Bonnard, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, Paris, 1934, стр. 22.

3. Појам управног спора у правној теорији

3.1. Страна доктрина

Појам управног спора дефинише се уз помоћ различитих критеријума, а понекад се врши и њихова комбинација. При томе треба истаћи да су се овим проблемом највише бавили француски аутори (аутори из земље која је прва створила управни спор), док се у германским земљама овом питању није посвећивала већа пажња. У аустријској и немачкој теорији појам управног спора одређује се у односу на предмет, при чему је општеприхваћено да је то законитост управног акта (6).

Правна доктрина није успела да пронађе јединствен критеријум помоћу којег би се одредио појам управног спора. Једно од најстаријих и раније доминантних схватања је схватање групе аутора који одређују управни спор према *карактеру органа* надлежног за решавање. Тако се истиче да је управни спор - спор који се решава пред *управним судом* (7). "Управни спор обухвата укупност захтева заснованих на праву или закону против акта јавне власти издатог од стране органа управе или акта управљања јавне службе стављених у надлежност управног судства општом или посебном одредбом закона" (8). Ово схватање није нетачно, али је непрецизно и, сматрам, постављено тако да се улази у зачарани круг. Тачно је да у неким земљама управне спорове решава управни суд, али такви спорови стижу пред овај суд због тога што испуњавају неке друге критеријуме који им дају атрибут "управни". Управни суд се, иначе, одређује као суд који решава управне спорове! Према томе, није суд тај који даје карактер спору, већ је посебна врста спорова та која одређује посебан карактер суда.

Према другој концепцији, критеријум за одређивање управног спора тиче се *странака* у спору, па се као управни спор одређује сваки спор у којем је једна од странака управа или, понекад и шире, јавни орган (9). "(...) Редовни судови одлучују о споровима између појединаца и о кривичном кажњавању; управни судови одлучују о споровима између појединаца и јавне власти" (10). Ово је непоуздано и непрецизно схватање из више разлога. Прво, спорови у којима се управа јавља као странка могу бити и приватноправног карактера. "Таква дефиниција даје управном спору веома широк домен, тако да се под њега могу подвести и спорови који би, с обзиром на правно питање, спадали у надлежност редовних судова" (11). Органи управе не врше само управну делатност, већ и друге делатности, од којих нису све подвргнуте режиму управног права, па се ни њихова контрола не врши у управном спору. С друге стране, има управних спорова у којима се као странка не

(6) B. W. Antonioli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Manz., Wien, 1954, стр. 292.

(7) M. Waline, *Cours de droit administratif* 1946-1947, Paris, стр. 83.

(8) E. Laffèrère, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, прво издање, Paris, 1887, стр. 13 - према: J. M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, I, стр. 5.

(9) B. A. de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, треће издање, ЛГДЈ, Paris, 1963, стр. 321.

(10) F. P. Bénéot, *Droit administratif français*, Dalloz, Paris, 1968, стр. 387.

(11) Auby, Drago, *op. cit.*, стр. 6.

јавља управа, односно када управни акт донесе субјекат који не припада државним органима али има овлашћење да ауторитативно иступа. Овакво формално одређивање појма управног спора због своје непрецизности не може имати већу практичну вредност.

Следеће схватање управног спора везује се за његов предмет. Велики број аутора под управним спором подразумева спор који се тиче вршења јавне службе (12). Овакво теоријско схватање имало је и своју подлогу у јуриспруденцији, односно у одлукама француског Државног савета. "Домен управног спора може се дефинисати скоро дословним преузимањем формуле председника Romieu, у свом чувеном закључку из решења од 6. фебруара 1903 (...): 'у управни спор спадају сви спорови, без обзира на карактер, који су везани за организацију и функционисање управних јавних служби'" (13). Неки аутори то чине још шире, тако што спор везују за делатност управе (14). Тако је Hauriou управни спор дефинисао као "укупност правила која се односе на спорове изазване делатношћу јавне управе, без обзира на то каквог карактера је суд пред који се спор износи" (15). "Израз управни спор, узет у свом ширем и етимолошком смислу, означава спорове који настају из делатности управе, као и поступак који омогућава да се такви спорови реше" (16). "Може се оценити да све што ради управа спада у надлежност управних судова, те да тада надлежност постоји на основу чињенице да је у питању управа. То је органски критеријум по којем подела надлежности између две категорије судова (редовних и управних - Д.М.) почива само на појмовима управног субјекта и приватног лица" (17).

Овако широко и непрецизно одређивање појма управног спора релативно брзо је наишло на супротстављена схватања, али и на покушаје да се оваква дефиниција бар сузи. Размишљања су се кретала, пре свега, у правцу истицања да контроли у управном спору нису подвргнуте све јавне службе, као и да предмет контроле не представља све што се односи на јавне службе. "Иста идеја се може изразити и другачије, констатујући да у надлежност управног судства спадају спорови који се односе на јавне службе уређене јавним правом" (18). "Или се може оценити да треба разликовати акте и операције управе, шта је од тога управног карактера, а шта није, при чему се подразумева да ово разликовање не зависи (...) од волунтаристичке процене управе, већ почива на идеји да постоје акти и радње управе који имају управни карактер и други који имају идентичан карактер актима и радњама појединаца, дакле приватноправни карактер" (19). Остаје, међутим,

(12) J. Appleton, *Traité élémentaire de contentieux administratif*. Paris, 1927, стр. 1. "(...) Под управним спором се подразумевају сви спорови проистекли из функционисања јавних служби" (R. Odent, *Contentieux administratif*, I, Les cours de droit, Institut D'Études politiques, Paris, 1965/66, стр. 31).

(13) R. Odent, *Contentieux administratif*, I, стр. 285-286.

(14) Duez et Debeyre, *Traité de droit administratif*, Paris, 1952, стр. 233; R. Bonnard, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, Paris, 1934, стр. 138.

(15) Hauriou, M., *Précis de droit administratif et de droit public*, 12. издање, Paris 1933 (према Auby, Drago, *op. cit.*, стр. 7). И Laubadère сматра да је најважнији критеријум за одређивање управног спора везаност за вршење јавне службе (*Traité*, I, стр. 382 ff).

(16) J. M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, I, стр. 2.

(17) Bénéoit, *op. cit.*, стр. 388.

(18) Odent, *op. cit.*, стр. 286.

(19) Bénéoit, *op. cit.*, стр. 389.

проблем како разликовати и одвојити ове две категорије аката, да бисмо знали шта потпада под контролу коју врше управни судови. Но, и ту су настајали бројни проблеми и разлике у приступу. Формални приступи у дефинисању управног спора једнако су и у овом погледу имали свога одраза. "Тако је када се позива на ауторитативне акте, затим на критеријум јавне службе: све што је било ауторитативног карактера било је управно и ништа осим тога; затим је било да све што је јавна служба јесте управно. (...) Сваки пут када су ови критеријуми коришћени такав метод је произвео дискутабилне симплификације (...); акти и радње немају сами по себи правну природу, већ то произлази из њиховог правног режима" (20).

Један број аутора управни спор одређује и према карактеру права о чијој примени је реч, тј. према томе "да ли је спор везан за питање које спада у јавно или приватно право" (21), односно да ли су правна правила која су везана за спор питања која спадају у управно право. У том оквиру, истиче се да целокупна делатност јавних служби није битна за управни спор, већ се мора правити разлика између јавних и приватноправних активности јавних служби. Спорови поводом овог другог не спадају у управни спор. "Остаје, дакле, други метод: отклонити сваку а ргіогі класификацију и размотрити сваку врсту акта или радње да би се одредило да ли имплицира примену правила управног или приватног права. (...) Дакле, акти и радње могу се класирати у односу на режим који им је одређен позитивним правом" (22). Овакав метод "води, у принципу, томе да управни суд одлучује о актима и радњама управе који су подвргнути режиму управног права, а редовни судови о актима и радњама подвргнутим режиму приватног права" (23).

Jean Rivero сматра да су за одређење управног спора (надлежности управних судова) битна два критеријума. "1° Надлежност управних судова се, по дефиницији, ограничава на спорове настале из управне делатности. (...) 2° Међутим, сви спорови проистекли из управне делатности не спадају у надлежност управних судова. (...) Њихова надлежност је оправдана само када је спор везан за питање које је регулисано правилима управног права" (24). Под управним спором се подразумева "укупност спорова проистеклих из делатности управе која се врши по правилима управног права" (25).

У целини посматрано, може се рећи да је француско "позитивно право формирано клизањем критеријума са јавне службе ка новом критеријуму који се заснива на разликовању између јавног и приватног управљања (26). Отприлике до почетка другог светског рата у француској јуриспруденцији доминирао је критеријум јавних служби, а тада је полако напуштен да би се формулисало разликовање између јавног и приватног управљања. Под контролу управних судова не потпада све што раде јавне службе. "Под управно судство спадају, у ствари, само оне

(20) *Ibid.*

(21) Loubadère, *Traité*, I, стр. 390.; G. Vedel, *Droit administratif*, друго издање, PUF, Paris, 1961, стр. 312.

(22) Bénéoit, *op. cit.*, стр. 390.

(23) *Ibid.*

(24) J. Rivero, *Droit administratif*, осмо издање, Dalloz, Paris, 1977, стр. 151.

(25) *Ibid.*, стр. 133.

(26) Bénéoit, *op. cit.*, стр. 403.

јавне службе које функционишу по правилима јавног права и под условом да предмет спора није акт донет по правилима приватног права” (27). (...) Предмет управног спора су, дакле, само акти и радње донети у домену примене правила управног права. То значи да треба разликовати активности јавних органа, како то Vénoit истиче, с једне стране, ”јавног управљања” и, с друге стране, ”приватног управљања”. Овај аутор под јавним управљањем подразумева акте и материјалне радње који се врше по правилима управног права. ”Јавно управљање, као оно које је уређено правилима управног права и које спада у надлежност управних судова, чине: а) једностране одлуке управних субјеката, што подразумева одлуке које се односе на организацију и функционисање јавних служби, одлуке које се односе на појединце, посебно полицијске одлуке, општи статус јавних службеника, појединачне одлуке које се односе на функционере; б) управни уговори (...); ц) одговорност за штету управних јавних служби” (28).

Auby и Drago сматрају да ниједна искључиво употребљена концепција није довољна да се дефинише управни спор, па дају широку дефиницију која обухвата и формалне и материјалне елементе, уз комбинацију позитивног и негативног приступа. ”Под управним спором подразумева се, с једне стране у органском смислу, онај спор у којем је с једне стране јавни орган, осим у случају ако се спор тиче неуправне активности тог органа и, с друге стране, у материјалном смислу управни спор је онај који се тиче управне делатности, без обзира на то ко су странке у спору” (29).

Најзад, има аутора који на појам управног спора гледају са техничког аспекта, са аспекта процедуре. Тако Odent истиче да је спор ”укупност метода и техничких поступака, захваљујући којима суд врши своју мисију” (30).

3.2. Схватања домаћих аутора

Југословенски аутори су проблему управног спора прилазили углавном на сличан начин, при чему постоје и одређене разлике. Тако је Лазо М. Костић истицао да управни спор представља правну контролу управних аката (31). ”Питање законитости једног управног акта, то је предмет административног спора” (32).

Никола Стјепановић је, и поред напомене да ”нека општа дефиниција управног спора не би овде била од непосредне практичне користи” (33), то ипак учинио, мада уз позив на Закон о управним споровима. У том смислу, он је дао два појма управног спора: ужи и шири. ”Управни спор по Закону о управним споровима (...) је такав спор који се води о законитости донетог или претпостављеног управног акта код

(27) *Ibid.*, стр. 407.

(28) *Ibid.*, стр. 416.

(29) Auby, Drago, *op. cit.*, стр. 8.

(30) Odent, *op. cit.*, стр. 29-30.

(31) Л. М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, II, Геца Кон. Београд, 1939, стр. 56.

(32) *Ibid.*, стр. 87.

(33) Н. Стјепановић, *Управно право у СФРЈ*, Привредни преглед, Београд, 1978, стр. 786.

надлежног суда, без обзира на то чији је акт оспорен и ко покреће тај спор. Ово је ужи појам управног спора у нас, спор који се једино тако назива, иако би се могао квалификовати као управни спор сваки спор у вези са управноправним односом, поводом управног акта, пред судом ма које врсте и степена” (34).

Славољуб Поповић је, полазећи од теоријског разликовања појма управног спора у формалном и материјалном смислу, одредио управни спор као спор у којем се решава о питању које спада у управно право. ”Нашем праву стога је ближе друго гледиште, по коме постоји управни спор ако је правно питање које је у спору - питање управног права. Наиме, Закон о управним споровима везује појам управног спора за *појам управне ствари* (35).

Павле Димитријевић је у складу са својим схватањем појма управе одређивао и појам управног спора. Он је, наиме, сматрао да је управни спор ”спор о законитости вршења управе” (36). Овај аутор је сматрао да је управни спор спор у ”коме се решава о законитости рада органа који је донео управни акт (односно вршио управу)” (37), док је судску одлуку у управном спору посматрао као одређивање ”секундарне диспозиције” за доносиоца незаконитог акта, одн. као констатацију да није било незаконитости. Тиме судски орган учествује ”у коначном обликовању ’примарне диспозиције’ коју је одредио издавалац управног акта за лице на које се акт односи” (38).

Најзад, треба навести и једног од млађих југословенских аутора управног права, који је настојао да одреди појам управног спора на нешто другачији начин од уобичајеног. Он је пошао од тога да управни спор мора имати ”особен *управни супстрат*”, тако да се појам управног спора може исправно одредити ”кроз прецизирање *предмета тог спора и разлога покретања, односно његове сврхе*” (39). Тако Томић сматра да се управни спор може дефинисати ”као *правно респектујућа (призната) ситуација, настала подношењем тужбе против одређеног конкретног резултата управног рада - управног акта (правне појединачне ауторитативне одлуке донесене у тзв. управној ствари кроз управни поступак), за који легитимисани тужилац налази да је незаконит и тражи његово дефинитивно елиминисање из правног поретка. Управним спором (према нашем ЗУС-у), сматра се и ситуација наступила подношењем тужбе усмерене на тражење од суда да нареди предузимање управног рада (управног акта) за који тужилац тврди да је том приликом незаконито изостао од стране надлежног органа*” (40).

(34) *Ibid.*, стр. 788.

(35) С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Управно право*, општи део, прво издање, Савремена администрација, Београд, 1992, стр. 762.

(36) П. Димитријевић, *Основи управног права*, Правни факултет у Београду, 1983, стр. 339.

(37) *Ibid.*, стр. 340.

(38) *Ibid.*

(39) З. Томић, *Управно право*, Номос, Београд, 1991, стр. 525.

(40) *Ibid.*, стр. 525-526.

4. Управни спор у законодавству

4.1. Страно законодавство

Као и многи други појмови у управном праву, тако и управни спор спада у појмове који су ретко дефинисани прописима појединих земаља (41). Таква дефиниција не постоји ни у Француској, нити у германским и англосаксонским земаљама. Међутим, као што се код нас закључако појму управног спора изводи кроз анализу норми о предмету спора и надлежности, исто се може учинити и у одређеним страним земаљама. Тако је немачким Законом о управном судству предвиђено да се управни спор може водити "у свим јавноправним споровима који нису уставног карактера, уколико спор није савезним законом изричито стављен у надлежност неког другог суда" (42). Слично је и у Аустрији, где је чланом 131. аустријског устава предвиђено да се против одлуке органа управе, донете у последњој инстанци, може поднети тужба због незаконитости од стране онога ко сматра да су му повређена права, као што се тужба може поднети и зато што никакав акт није донет (чл. 132). Тако је предмет управног спора у Аустрији сличан нашем, јер се под "одлуком" у аустријском праву подразумевају само појединачни акти, док се против општих аката управе, као и код нас, може покренути поступак пред уставним судом. Оно у чему је Аустрија другачија је да се управни спор може водити и против управних радњи. Наиме, према члану 131а аустријског устава, "против вршења непосредне наредбодавне власти и принуде у односу на одређено лице то лице може поднети тужбу ако сматра да су му тим мерама повређена права".

Што се Француске тиче, у овој земљи не постоје никакви законодавни текстови који би могли послужити као полазиште за одређивање управног спора. Оно што у одређеном смислу представља замену, јесу одлуке Државног савета. Међутим, одлукама Државног савета предмет управног спора различито је регулисан, у зависности од времена када је конкретна одлука настала. Тако се на најопштији начин може рећи да се управни спор у Француској може водити против једностранних аката управе, управних уговора и у вези с одговорношћу управе за штету.

4.2. Југословенско законодавство

Југословенски позитивно-правни појам управног спора предвиђен је у Закону о управним споровима. Наш законодавац се определио за материјално одређење појма управног спора. Наиме, већ у првом члану закона предвиђено је да је управни спор - спор о законитости управних аката државних органа и недржавних субјеката који врше јавна овлашћења, којима се решава о правима и обавезама у појединачним управним стварима (43). Истим прописом (чл. 6) дата је и дефиниција управног акта по којој је управни акт сваки акт којим државни орган или недржавни субјекат у вршењу јавних овлашћења

(41) "Управни спор никада није дефинисан законом, нити су набројане материје које га чине" (*R. Oden, op. cit.*, стр. 63).

(42) Закон о управном судству Немачке, од 21. јануара 1960, § 40.

(43) Закон о управним споровима, "Службени лист СФРЈ", бр. 4/77, чл. 1.

решава о праву или обавези одређеног појединца или организације у каквој управној ствари (44).

Према томе, предмет управног спора код нас је законитост управног акта, при чему се управни акт везује за управну ствар. На жалост, законодавац није одредио овај материјални критеријум за разликовање управних аката од других правних аката, па је то остало као задатак правне доктрине.

Управна ствар се код нас различито дефинише, односно овом проблему се приступа са различитих аспеката (45). Један део југословенских аутора управну ствар дефинише уз помоћ делатности органа управе, а често се одређује и као ствар која спада у управну материју. Исто тако, постоје покушаји да се управна ствар одреди и уз помоћ прописа - као ствар која је регулисана управноправним прописима, а често се дефинише и као ствар за коју је надлежна управа.

Управна ствар представља несумњиво најсложеније и најспорније обележје управног акта. То је ситуација у стварности у којој, на основу правних прописа, треба донети управни акт. Да би се та ситуација могла разликовати од других ситуација (у којима се доносе други правни акти), потребно је уочити њена обележја.

Прво обележје јесте да је то *појединачна* ситуација и тиме се управна ствар једноставно разликује од нормативне ствари, ствари у којој се доносе општи правни акти. Како управна ствар није, међутим, једина појединачна ситуација у којој се доносе правни акти, потребно је уочити и остала обележја.

Друго обележје омогућава нам разликовање управне од судске ствари. Наиме, управна ствар је појединачна ситуација у којој постоји потреба да се понашање одређених субјеката регулише *диспозицијом* а не санкцијом. Управна ствар увек је окренута будућности, јер појединци само на основу закона још не знају прецизно како могу, односно морају, да се понашају. Њихово понашање тек треба регулисати утврђивањем једне примарне диспозиције у управном акту. Обрнуто, у судским стварима постоји потреба да се понашање регулише секундарном диспозицијом, санкцијом, зато што је неко претходно повредио примарну диспозицију садржану у општем правном акту.

Треће обележје омогућава нам разграничење у односу на уговорне ствари које су, такође, појединачне ствари у којима тек треба утврдити примарну диспозицију. Ово разграничење може се учинити само уз помоћ метода, јер се у управним стварима, због заштите јавног интереса, јавља потреба да диспозиција буде уређена *на ауторитативан начин*. Уговорне ствари су, обрнуто, ствари у којима постоји потреба да се правило понашања за уговорне стране уреди споразумом.

У односу на интерне ствари, у којима се такође доносе појединачни акти ради уређивања унутрашних односа, управна ствар се разликује по томе што потреба за регулисањем одређеног понашања

(44) Изворна законска терминологија ("организације удруженог рада и друге самоуправне организације или заједнице") измењена је у складу са променама које су од 1976. године до данас наступиле у нашем правном систему, мада Закон о управним споровима још увек, у часу писања овог текста, није формално измењен.

(45) Опширније о овом проблему Д. Милков, "Управна ствар", Анали Правног факултета у Београду, бр. 5/1986.

настаје на основу *општих правних аката*, а не на основу припадности некој заједници за коју је везан одређени статус.

Према томе, управна ствар може се одредити као појединачна ствар у којој из правних прописа произлази потреба да се понашање на ауторитативан начин уреди примарном диспозицијом.

Поред управног акта, предмет управног спора може бити и ћутање управе. Наиме, управни спор се може покренути и када надлежни орган о захтеву, односно о жалби странке, није донео одговарајући управни акт (46). У том случају претпоставља се да је жалба странке одбијена (ЗУС, чл. 26), односно настаје ситуација као да је донет негативан управни акт. Суд, међутим, фактички не расправља о фиктивном негативном управном акту, већ о разлозима недоношења управног акта и оправданости тужбе, те ако нађе да је тужба оправдана, пресудом ће уважити тужбу и одредити у којем ће смислу надлежни орган донети решење (чл. 42, став 5).

5. Закључак

Управни спор представља вид судске контроле управе. Појам управног спора у правној доктрини одређује се на различите начине, уз употребу различитих критеријума, док су ретке земље које имају законодавну дефиницију овог појма. Различита схватања условљена су првенствено различитим потребама појединих земаља, као што се поимање управног спора мењало кроз историју. То значи да је немогуће дати универзалну дефиницију управног спора која би била прихватљива за све земље и у било које време.

Највећи допринос расветљавању појма управног спора дала је француска правна теорија, што није необично јер је Француска земља у којој је први пут створен управни спор. Сва различита схватања француских аутора одражавају, у ствари, само различите аспекте исте појаве. Тако се и управни спор дефинише у зависности од угла посматрања појединих аутора. Данас је у овој земљи углавном прихваћено да се управни спор одређује по свом предмету, тако што се везује за јавне службе, при чему се активности јавних служби које се врше по правилима приватног права изузимају.

Германска теорија није ни изблиза показивала такву различитост у поимању управног спора као што је то случај у Француској. Појам управног спора се, скоро без изузетка, одређује у односу на свој предмет, односно као спор у којем суд одлучује о законитости управног акта.

Југословенској теорији је посао око одређивања појма управног спора у великој мери олакшан постојањем квалитетне законодавне дефиниције. Наиме, према Закону о управним споровима, управни спор је спор који се води о законитости управног акта државног органа или недржавног субјекта који врши јавна овлашћења, којим се одлучује о правима или обавезама у управној ствари. Стога у југословенској правној доктрини не постоје већа размимоилажења око одређивања појма управног спора, али се зато веома различито одређује управна ствар.

(46) Закон о управним споровима, чл. 8.

Управни спор се код нас може одредити као *спор о законитости управног акта о којем одлучује суд*. У дефиницију се не мора уносити доносилац управног акта, као ни то да се управни акт доноси у управној ствари. Изостављање доносиоца из дефиниције могуће је стога што је доносилац управног акта увек одредив на основу правних прописа, док се управна ствар подразумева и произлази из саме дефиниције управног акта.

(Примљено 10. фебруара 1993)

*Dr. Dragan Milkov,
Professor of the Faculty of Law in Novi Sad*

THE NOTION OF ADMINISTRATIVE LITIGATION

Summary

Administrative litigation is a kind of judicial control of administration. Its notion is determined in various ways in legal theory, so that it is not possible to provide an abstract and universal definition, which would be valid for all national systems. Differences in defining this notion stem out of various needs of individual countries, of different times and prevailing ideas in this matter, as well as out of attitude of specific authorities in legal literature.

Greatest contribution in defining administrative litigation is effected by the authors of a country which has created this legal institute - France. They define it primarily in terms of public service. German authors, on the other hand, did not engage much in that problem, while general conception in that country involved referring to its subject matter, namely, administrative act.

In Yugoslavia there is a statutory definition, according to which administrative litigation is a judicial procedure to settle the legality of and administrative act of a state agency, or a non-state subject carrying out public powers, and the one to decide on rights and duties in an administrative matter. Yugoslav theory of law has only attempted, while using the same elements of the above statutory definition, to determine the notion of administrative litigation in a simpler way (with some exceptions). Thus, administrative litigation may be defined in the simplest and most concise manner as a litigation concerning the legality of an administrative act before a court.

Key words: *Administrative litigation. - Yugoslav law. - Administrative law.*

Dragan Milkov,
professeur à la Faculté de droit de Novi Sad

SUR LE CONCEPT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Le contentieux administratif est une forme du contrôle judiciaire de l'administration. Son concept est défini de diverses manières et il est même impossible d'en donner une définition abstraite universelle qui serait applicable dans tous les pays. Les divergences dans la définition de ce concept découlent de la diversité des besoins de certains pays depuis l'époque de la création de ce concept et aussi de la diversité des vues de certains auteurs.

La plus grande contribution à la définition du concept du contentieux administratif a été fournie par les auteurs du pays qui a créé ce concept, la France, où, à l'heure actuelle, le contentieux administratif est défini généralement en termes du service public. Les auteurs germaniques ne se sont pas préoccupés de manière détaillée de ce problème et dans ces pays le contentieux administratif est généralement lié à l'objet: à l'acte administratif.

En Yougoslavie, il existe la définition légale du contentieux administratif selon laquelle il s'agit d'un contentieux ayant pour objet la légalité de l'acte administratif d'un organe de l'Etat ou d'un sujet non-étatique qui exerce les pleins pouvoirs publics, par lesquels on décide des droits ou des obligations dans une affaire administrative. La théorie juridique yougoslave n'a fait que des tentatives de définir, en utilisant les mêmes éléments, le concept du contentieux administratif d'une manière plus simple (sauf quelques rares exceptions). C'est ainsi que le contentieux administratif peut être défini de manière la plus simple et la plus brève comme contentieux concernant la légalité d'un acte administratif dont décide le tribunal.

Mots clé: *Contentieux administratif. - Droit comparé.*