Nada Kovačević

rukovodilac Odeljenja za imovinske i stambene poslove
u GO Rakovica u Beogradu

POJAM I ZNAČAJ UPRAVNIH AKATA*

SAŽETAK: Rad je dao prikaz pojma upravnog akta, dajući prikaze definicija pojma upravnog akta, kao i elemenata koje svaki akt mora imati da bi bio upravni. Izložene su vrste upravnih akata prema različitim kriterijumima. Svakako posebnu pažnju treba posvetiti pogrešnim upravnim aktima koji remete pravni život time što nisu ispunili uslove za svoje postojanje zbog nedostataka koje sadrže. Rad je obradio i značaj unifikacije upravnih akata na nivou EU.

Ključne reči: pojam uprave, pojam upravnog akta, zaštita prava građana pred organom uprave, vrste upravnih akata

UVOD

Uprava u svome radu donosi niz akata i vrši veliki broj različitih radnji koji se između sebe razlikuju po svojoj pravnoj prirodi, ali i po vrsti i po oblicima.

Akte uprave vrše organi uprave prema ovlašćenjima koja im „daje” zakon ili drugi pravni propisi. Jedna od najprihvaćenijih podela je „na razlikovanje pravnih akata (kao izjava volje) od materijalnih akata (kao ljudskih radnji). Izjave volje organa uprave su učinjene u cilju da se proizvedu pravni efekti i da se dogode promene u pravnom poretku.

„Kako se prema situaciji koju regulišu pravni akti dalje dele na opšte i pojedinačne, to se i pravni akti uprave mogu dalje deliti na opšte pravne akte uprave i pojedinačne akte uprave. Opšti pravni akti uprave predstavljaju normativne akte uprave i nazivaju se upravni propisi.”¹ Po-

* Rad primljen: 25. 05. 2010. godine.

¹ Lilić, S., *Upravno pravo, upravno-procesno pravo*, Beograd, 2008, str. 312.

jedinačni pravni akti uprave su konkretni pravni akti koje donosi organ uprave. Najprihvaćenija je podela na upravne akte i upravne ugovore (koje reguliše obligaciono pravo). U toku vođenja postupka ne sprovode se samo pravne radnje, već su mnogobrojnije ljudske materijalne radnje — materijalni akti.

POJAM UPRAVNOG AKTA

A) Definicija upravnog akta

Upravni akti su pojedinačni pravni akti koje u vršenju svoje delatnosti donose organi uprave. Iz navedenog se vidi da upravni akt predstavlja pravni institut koji omogućava neposrednu primenu zakona na određeno lice i konkretan slučaj. Zakon o upravnim sporovima (1996) u članu 6, stav 2. daje definiciju upravnog akta: „Upravni akt, u smislu ovog zakona, jeste akt kojim državni organ i preduzeće ili druga organizacija u vršenju javnih ovlašćenja rešava o određenom pravu ili obavezi fizičkog lica ili pravnog lica ili druge stranke u upravnoj stvari.”²

B) Elementi upravnog akta

Zakon definiše upravni akt u materijalnom smislu i određuje njegove bitne elemente:

1. Donosilac je nadležni organ

Pod nadležnim organom podrazumeva se državni organ, preduzeće ili druga organizacija na koju je država prenela javno ovlašćenje radi rešavanja određenih upravnih stvari. Upravni akt donosi samo ovlašćeni donosilac, a to su pre svega organi uprave počevši od ministarstava do lokalnih organa uprave (kojima je zakonom preneto ovlašćenje za rešavanje u upravnim stvarima), dok je nedržavnim subjektima povereno vršenje javnih ovlašćenja (javna preduzeća, javne ustanove i sl.).

2. Upravni akt je pravni akt

Njime se stvaraju, ukidaju, menjaju, utvrđuju prava i obaveze, kao i stvaraju novi pravni odnosi.

3. Akt mora biti pojedinačan i konkretan

Upravni akt se mora odnositi na konkretno lice, što se precizira ne samo navođenjem imena i prezimena, već i navođenjem adrese stanovanja, JMBG, navođenjem zanimanja ili na veći broj lica čiji se identitet može odrediti na osnovu nekog kriterijuma (npr. vlasnici nekretnina u ulici Lipa, Beograd). Upravni akt se uvek odnosi na određenu pravnu situac-

² Zakon o upravnim sporovima, „Službeni glasnik SRJ”, broj 46/96, čl. 6.

ciju, i kao takav mora biti konkretan. Njime se realizuje, priznaje, menja konkretno pravo ili obaveza u suprotnom ne radi se o upravnom aktu.

4. Akt mora biti autoritativan

Zakon daje ovo obeležje upravnom aktu, međutim teoretičari nisu saglasni da je autoritativnost prisutna u svakom aktu koji donosi organ uprave. Kao primer navodi se „deklarativni upravni akt o priznavanju (npr. biračkog) prava. Ovo iz razloga što, po prirodi stvari, nije moguće nekoga prinuditi da realizuje svoje pravo (npr. da glasa) jer bi se u tom slučaju „pravo“ pretvorilo u obavezu. U ovom slučaju organ ne može da „odluči“ da (biračko) pravo ne prizna (ukoliko su ispunjeni zakonom predviđeni uslovi) jer će takva odluka biti nezakonita.”³ Takođe autoritativnost nije potrebna ni u onim slučajevima kada se stranci priznaju subjektivna prava po njenom zahtevu. Logično je da će se stranka ponašati saglasno svome zahtevu, a prema aktu kojim joj se to pravo utvrđuje. „Autoritativnost upravnog akta gubi svoje klasično značenje pogotovo u uslovima transformacije uprave u javnu službu, gde se izdavanje upravnih akata razume kao „javna služba”.“⁴

5. Akt mora biti donet u upravnoj stvari

a) Zakonsko definisanje upravne stvari

Naš Zakon je jedan od retkih koji određuje pojam upravne stvari. „Upravnom stvari smatra se pojedinačna, po pravilu, nesporna pravna stvar iz neke upravne oblasti, u kojoj organ vodi upravni postupak, neposredno primenjujući propise, rešava o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke, potvrđuje ili registruje određene podatke, odnosno činjenice, vrši upravni nadzor ili sprovodi administrativno izvršenje.”⁵ Nesporno je da osim akata kojima meritorno odlučuje kao autoritativni organ, sve češće upravna delatnost služi građanima, pa u tu svrhu vodi se službena evidencija, izdaju uverenja i sl. Uvođenjem informatike i kompjuterizacijom uprave omogućeno je da se veliki broj poslova sistematizuje, kao i da se naprave baze podataka koje olakšavaju i ubrzavaju rad (npr. prilikom izrade svih vrsta rešenja o razrezu poreza).

b) Upravna stvar u teoriji

Teorijsko definisanje upravne stvari je različito, ali je zajedničko u svim definicijama, odnosno shvatanjima da na osnovu pravnih propisa nadležni organ rešava pravnu situaciju tako što neko pravo priznaje, ili utvrđuje neke obaveze ili omogućava ostvarenje nekog pravnog interesa.

³ Lilić, S., *op. cit.*, str. 315.

⁴ Jelić, Z., *Zakonsko definisanje upravne stvari*, Izbor sudske prakse, Beograd, br. 12, 1997, str. 69.

⁵ Član 1. mađarskog Zakona o upravnom postupku (1981). Navedeno prema: Jelić, Z., *Zakonsko definisanje upravne stvari*, Izbor iz sudske prakse, Beograd, br. 12, 1997, str. 69.

6. Akt mora biti konačan u upravnom postupku

Zakonodavac je vrlo precizno odredio koji upravni akti mogu biti predmet upravnog spora. To su uvek konačni upravni akti, što znači da se radi o upravnim aktima povodom kojih je doneto drugostepeno rešenje, a izuzetno i o upravnim aktima prvostepenog organa protiv koga nije dozvoljena žalba u upravnom postupku.

7. Akt se donosi u formi rešenja

Rešenje je upravni akt kojim se rešava u meritumu. Osim rešenja organi uprave donose i zaključke kojima se upravlja postupkom. Izuzetno, zaključkom se odlučuje o pravima, obavezama i interesima stranaka, i tada, u takvim slučajevima zaključak predstavlja upravni akt. Na ovaj način je zakonodavac odredio pojam upravnog akta. Teoretičari bi osim ovih elemenata pojmu upravnog akta dodali i sledeće elemente:

8. Jednostranost

Veoma često jednostranost se izjednačava sa autoritativnosti. Međutim, jednostranost je šira od autoritativnosti, i ne podrazumeva je uvek. Jednostranost znači da upravne akte donosi svojom voljom nadležni organ, bez obzira koliko subjekata učestvuje u njegovom donošenju (misli se da li je potrebna saglasnost, mišljenje i sl. za njegovo donošenje).

9. Pravno dejstvo

Upravni akt proizvodi određene posledice u pravnom poretku, tako što određena prava priznaje (npr. rešenje o pravu na tuđu negu i pomoć), menja (rešenje o uvećanju visine penzije), ili ukida (rešenje o ukidanju poreza).

10. Zasnovanost na zakonu

Upravni akt mora biti zasnovan na zakonu, ili drugom propisu koji nadležni organ primenjuje prilikom njegovog donošenja. Pri tome organ mora pravilno primeniti ne samo procesne zakone, već i materijalne koji omogućavaju donošenje upravnog akta. Radi zaštite zakonitosti zainteresovano lice ima pravo žalbe na prvostepeno rešenje (princip dvostepenosti), kao i pravo na tužbu (pravo na sudsku zaštitu kada rešenje postane konačno u upravnom postupku).

11. Izvršnost

Izvršnost podrazumeva mogućnost prinudnog izvršenja upravnog akta u slučajevima kada se utvrđuje neka obaveza (npr. rušenje bespravno sažidanog objekta). U slučaju kada se stranci neko pravo priznaje nema potrebe za prinudnim izvršenjem, pošto zainteresovana stranka sama realizuje svoje pravo.

VRSTE UPRAVNIH AKATA

A) Uvod

„Upravni akt u delatnosti uprave odgovara presudi u delatnosti organa pravosuđa. I jedan i drugi su primena pravnog pravila, i jedan i drugi kazuju šta je u konkretnom slučaju pravo.”⁶ „U zavisnosti od različitih merila i osnovnih obeležja, moguće su i različite podele upravnih akata. Zbog toga je, prema shvatanjima pojedinih autora, moguće odrediti i različite vrste upravnih akata.”⁷

Posmatrajući pozitivno zakonodavstvo kao kriterijum podele rešenja na pojedine vrste može da služi: sadržina rešenja, pravno dejstvo, organi koji učestvuju u donošenju rešenja, forma rešenja itd.

Razlikujemo sledeće vrste upravnih akata:

- 1) pozitivni i negativni upravni akti
- 2) konstitutivni i deklarativni upravni akti
- 3) jednostavni i zbirni upravni akti
- 4) vezani i slobodni upravni akti
- 5) upravni akti koji se donose po službenoj dužnosti i upravni akti koji se donose po zahtevu stranke
- 6) formalni i neformalni upravni akti
- 7) trajni i trenutni upravni akti
- 8) upravni akti u formi rešenja i upravni akti u formi zaključka
- 9) pogrešni upravni akti (neispravni i protivpravni, nezakoniti i necelishodni, rušljivi i ništavi).

B) Vrste upravnih akata

1) Pozitivni i negativni upravni akti

Ova podela polazi od toga koje pravne efekte (dejstvo) upravni akt proizvodi u pravnom poretku.

Pozitivni upravni akt je takva vrsta upravnog akta koja stvara promenu postojećeg odnosa, i to stvaranjem novog, menjanjem, ili ukidanjem postojećeg.

Negativni upravni akt je takva vrsta upravnog akta kojim nadležni organ odbija da vrši promenu u postojećoj pravnoj situaciji ili odnosu. „Odbijanje zahteva stranke može se vršiti donošenjem pismenog rešenja ili uzdržavanjem od rešavanja zahteva stranke („ćutanje administracije”) u određenom roku.”⁸ „Negativni upravni akti su odrečni akti, odbijajući. To

⁶ Stepanović, N., *Upravno pravo u SFRJ*, Beograd, 1973, str. 6—7.

⁷ Stepanović, N., Lilić, S., *Upravno pravo*, Beograd, 1991, str. 189—191.

⁸ Popović, S., Lilić, S., Savinšek, J., *Komentar zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, 1998, str. 393.

odbijanje može biti i delimično, pa je prema tome moguće susresti u praksi i delimično negativan akt.”⁹

Razlika između ove dve vrste akata ogleda se i u tome što pozitivne upravne akte nadležni organ donosi i po zahtevu stranke (priznavanje prava) ili po službenoj dužnosti (nametanje obaveza). Kada se radi o negativnim rešenjima njih nadležni organ uvek donosi povodom zahteva stranke (odbija se zahtev). „Dok pozitivni upravni akti istovremeno mogu biti i konstitutivni i deklarativni, dotle su negativni upravni akti uvek deklarativni. Osim toga, samo pozitivni upravni akti mogu steći svojstvo pravosnažnosti, odnosno nepromenljivosti, dok negativni upravni akti to ne mogu (što znači da se mogu promeniti).”¹⁰

2) Konstitutivni i deklarativni upravni akti

Konstitutivni pravni akti su takvi upravni akti kojima se stvaraju, menjaju ili ukidaju pravni odnosi ili situacije. Oni se donose ili po zahtevu stranke ili po službenoj dužnosti. Oni važe od momenta kada su doneti (izuzetno saopšteni).

Deklarativni pravni akti su takvi upravni akti kojima se samo utvrđuje ispunjenje zakonskih uslova za nastanak nove pravne situacije. Ova vrsta akata isključivo se donosi po službenoj dužnosti. Deklarativni pravni akti važe tek od trenutka kada su ispunjeni zakonom previđeni uslovi.

„Kao primer konstitutivnog upravnog akta može se navesti akt o upisu nekog udruženja u registar pravnih lica, dok se kao primer deklarativnog upravnog akta može navesti akt o odlasku nekog lica u penziju po sili zakona. Međutim, kako odlazak u penziju može nastupiti kao posledica zahteva nekog lica, to u praksi nije jednostavno razlikovati da li je jedan upravni akt konstitutivnog ili deklarativnog karaktera.”¹¹

Razlikujemo posebne vrste konstitutivnih upravnih akata.

Prema **posledicama** koje izazivaju u odnosu na stranku mogu biti

- favorabilni (kada se priznaju određena prava po zahtevu stranke) i
- onerozni (kada se stranci nameće neka obaveza).

Prema tome kakve **promene** izazivaju u pravnom poretku, razlikuju se konstitutivni i deklarativni:

- upravni akti koji stvaraju,
- upravni akti koji menjaju i
- upravni akti koji ukidaju neku pravnu situaciju.

Prema **sadržini** upravne akte delimo na:

— naređenja (njima se izdaju konkretne zabrane „to jest naređuju pojedincima ili grupama pojedinaca da nešto čine ili ne čine. Ova naređe-

⁹ Stjepanović, N., *op. cit.*, str. 7.

¹⁰ Lilić, S., *op. cit.*, str. 326.

¹¹ Lilić, S., *op. cit.*, str. 327.

nja, kao upravni akti jesu autoritativne prirode i u slučaju potrebe mogu se silom iznuditi. Na primer: naređenja su rešenja o razrezu poreza, poziv za upućivanje u stalni kadar ili na vežbu... Ovde treba naročito pomenuti takozvane službene zapovesti. To su konkretna naređenja koja viši organ upućuje nižim organima ili starešina potčinjenima.”¹²

— upravne akte kojima se priznaju neke sposobnosti, ili priznaju neka prava (npr. priznaje se pravo na upis u imenik advokata);

— upravne akte kojima se stvaraju prava, tj. upravni akti kojima se priznaju strankama pojedinačna lična i stvarna prava (rešenje o pravu na autorsko pravo);

— dozvole (njima organ uprave daje dozvolu za trajno vršenje neke delatnosti: otvaranje zanatske radnje, prihvatanje prijave za gradnju) ili za jednokratno obavljanje neke radnje (rešenje o novogodišnjoj prodaji čestiti, odobrenje za uvoz robe koja je na određenom režimu uvoza).

3. Jednostavni i zbirni upravni akti

Član 192. ZUP kaže:

„(1) Na osnovu odlučnih činjenica utvrđenih u postupku, organ nadležan za rešavanje donosi rešenje o upravnoj stvari koja je predmet postupka.

(2) Kad o upravnoj stvari rešava kolegijalni organ, on može rešavati kad je prisutno više od polovine njegovih članova, a rešenje donosi većinom glasova prisutnih članova, ako zakonom ili drugim propisima nije predviđena kvalifikovana većina.”

Takođe i članovi 193. i 194. ZUP-a govore koji su to zbirni upravni akti.¹³

Jednostavne upravne akte obzirom na vrstu organa koji imaju ovlašćenje za donošenje te vrste rešenja možemo klasifikovati na rešenja doneta od strane:

— inokosnih državnih organa (tada rešenje donosi funkcioner, ako propisima o organizaciji organa nije drugačije regulisano);

— kolegijalnih državnih organa;

— preduzeća ili drugih organizacija;

— od strane organa čije službeno lice koje vodi postupak nije ovlašćeno za donošenje rešenja (i to u slučajevima kada funkcioner inokosnog organa ili predsednik kolegijalnog organa ovlasti službenika koji je vodio postupak da rešenje i donese).

„Jednostavni upravni akt je upravni akt koji donosi jedan ovlašćeni donosilac.

¹² Stepanović, N., *op. cit.*, str. 10.

¹³ Zakon o opštem upravnom postupku, „Službeni list SRJ”, broj 33/97, u daljem tekstu ZUP.

Zbirni upravni akt je upravni akt u čijem donošenju učestvuju dva ili više donosilaca. Za zbirni upravni akt karakteristično je da svi učesnici u njegovom donošenju žele isti pravni efekat, kao i da, bez obira na to koliko subjekata učestvuje u donošenju zbirnog upravnog akta, uvek se određuje jedan od njih koji se formalno ima smatrati donosiocem tog akta.”¹⁴

U slučajevima kada je predviđeno da rešenje donosi kolegijalni organ, tj. precizira se koji je to organ (skupština, komisija i sl.), kao i koliko njegovih članova mora biti prisutno da bi postojala većina neophodna za odlučivanje. ZUP, čl. 192, stav 2. definiše da je potrebno da sednici prisustvuje više od polovine njenih članova, a da se rešenje donosi većinom prisutnih članova.¹⁵

Izuzetno, zakonom može biti predviđena kvalifikovana apsolutna većina u pogledu prisutnih članova, ili u pogledu kvoruma glasača.

U slučaju da upravni akt nije donet u skladu sa propisanim kvorom, može se tražiti ponavljanje postupka.

Treba napomenuti da član 192. Zakona raspravlja samo o rešenju koje se donosi u upravnom postupku. Međutim, primena ovog člana se proširuje i na druge akte koji imaju drugi naziv (dozvola, odobrenje, i sl.), a doneti su u upravnom postupku.

Prema tome kako više upravnih organa učestvuje u donošenju upravnog akta razlikujemo sledeće situacije:

1. jedan organ predlaže, a drugi izdaje rešenje;
2. za donošenje upravnog akta potrebna je prethodna saglasnost, mišljenje, potvrda drugog organa ili prethodni sporazum sa drugim organom. U tom slučaju organ koji donosi upravni akt mora naznačiti u svom aktu koji je drugi organ dao svoju saglasnost (mišljenje, potvrdu i sl.), kao i broj tog akta;
3. za donošenje upravnog akta potrebno je saslušati neko savetodavno telo;
4. dva organa zajednički izdaju jedan akt.

Organ čije se mišljenje, tj. saglasnost traži dužan je da u roku od mesec dana (čl. 194. st. 5. ZUP-a) dâ svoje mišljenje. U slučaju da to ne uradi smatra se da je dao svoju saglasnost, a ako ne dâ mišljenje, nadležni organ može doneti upravni akt i bez pribavljenog njegovog mišljenja.

4. Vezani i slobodni (diskrecioni) upravni akti

„Ova podela ima veliki praktični značaj, a postala je moguća tek stvaranjem pravne države. U vezi sa njom nužno je voditi računa o dva momenta kod upravnog akta: o inicijativi za njegovo donošenje i o njegovoj sadržini.”¹⁶

¹⁴ Lilić, S., *op. cit.*, str. 331.

¹⁵ Član 192, ZUP-a.

¹⁶ Stepanović, N., *op. cit.*, str. 14.

Vezani upravni akti su takva vrsta upravnih akata kod kojih je zakon unapred odredio kada se donosi, i ujedno određuje sadržinu tog akta. Najčešće se radi o deklarativnim upravnim aktima.

Slobodni (diskrecioni) upravni akti su takva vrsta upravnih akata gde je donosilac zakonom ovlašćen da po svojoj slobodnoj oceni u konkretnom slučaju proceni da li će doneti upravni akt. Takođe, sadržina ovakvog akta zavisi od procene donosioca.

Međutim, pravo organa da slobodno odlučuje u konkretnom slučaju ne znači i samovolju organa, već samo daje mogućnost da bira između više pravno jednakih alternativa.¹⁷

U postupku donošenja diskrecionih upravnih akata donosilac mora biti ovlašćen za donošenje rešenja.

Rešenje se donosi u zakonom predviđenom postupku.

Prilikom njegovog donošenja mora se poštovati forma akta.

Ovlašćeni organ donosi upravni akt u skladu sa ciljem zbog koga mu je takvo ovlašćenje dato.

Slobodni (diskrecioni) upravni akti su uvek konstitutivni. Kao takvi uvek se mogu u upravnom postupku pobijati žalbom, u redovnom postupku, a tužbom u sudskom postupku samo i jedino zbog nezakonitosti (a nikako zbog necelishodnosti — koja se ceni prema tome da li je zadovoljen opšti interes).

Međutim, dešava se da diskrecioni akt bude i nezakonit (nepravilna primena procesnog prava) i necelishodan (u slučaju da nije zadovoljen opšti interes).

U praksi se sreću slučajevi mešovitog upravnog akta, što znači da ima elemenata obe vrste rešenja. Npr. organ ima pravo da li će akt doneti ili ne (diskreciono pravo), ali ako odluči da ga donese onda mora biti određene sadržine (vezani upravni akt).

5. Formalni i neformalni upravni akti

Ova podela zasniva se na tome da li odgovarajući propis predviđa ili ne postupak donošenja, oblik i sastavne delove upravnog akta.

Formalni upravni akti su takva vrsta upravnih akata kod kojih je propisima određeno da se donose u odgovarajućem postupku, u odgovarajućoj formi. Akt koji se donosi mora imati sastavne delove (koji su takođe predviđeni propisima). Rešenja i zaključci su najčešći vid ove vrste upravnih akata.

Neformalni upravni akti su takva vrsta upravnih akata koji se ne donose na osnovu strogo predviđene procedure, bez pismene forme, i često nema sve sastavne delove.¹⁸

¹⁷ Krbek, I., *Diskreciona ocena*, Zagreb, 1937, str. 188.

¹⁸ Lilić, S., *op. cit.*, str. 333.

U praksi ovakvi upravni akti su retki, i najčešće se donose zbog hitnosti, u vanrednim situacijama (usmena rešenja, koja se donose kao zabeleška na pisu).

Ova podela bitna je zbog prava na žalbu, zbog rokova. Javlja se pitanje od kada teku rokovi, da li od trenutka obaveštavanja, ili od trenutka kada je pismeno formalizovano.

6. Trajni i trenutni upravni akti

Kriterijum za ovu podelu je vremensko trajanje upravnih akata.

Upravni akti sa trajnim vremenskim dejstvom su takvi upravni akti koji proizvode pravno dejstvo sve dok ih nadležni organ izričito ne ukine.

Upravni akti sa ograničenim vremenskim dejstvom su takvi upravni akti koji su doneti da proizvode pravno dejstvo za određenu situaciju. Izvršenjem sadržine dejstvo ovog upravnog akta prestaje, pa nema potrebe da se on posebno ukida. (npr. akt o odobrenju javnog skupa).

7. Upravni akti u formi rešenja i upravni akti u formi zaključka

Ova podela zasniva se na tome da li se upravnim aktom rešava o glavnoj stvari (upravnoj) ili se rešava o pitanjima koja se tiču vođenja samog postupka.

Rešenje je takav upravni akt kojim se odlučuje o upravnoj (glavnoj) stvari, tj. o priznanju konkretnog prava ili utvrđivanju konkretne obaveze nekog lica u pojedinačnom slučaju.¹⁹

a) Upravni akti u formi rešenja

Forma rešenja

Po pravilu se donosi u pismenoj formi, mora biti označeno da se radi o rešenju i mora imati odgovarajuće elemente: uvod, dispozitiv (izreku), obrazloženje, uputstvo o pravnom sredstvu, naziv organa sa brojem i datumom rešenja, potpis službenog lica i pečat organa.

U praksi je uobičajeno da se na kraju rešenja navede kome se sve dostavlja, iako to nije zakonska obaveza.

Visinu takse određuje Republički zakon o administrativnim taksama, kao i odgovarajući podzakonski akti (najčešće uredbe i pravilnici).

Izuzetno, rešenje ne mora imati sve delove.

Neretko, nepravilno, u praksi nadležni organ, bilo da je sproveo ili ne upravni postupak, stranku dopisom obaveštava da njenom zahtevu nije udovoljeno, tj. nije joj priznato neko pravo, smanjena ili ukinuta obaveza. U cilju zaštite interesa stranaka ovakvi dopisi se u sudskoj praksi smatraju upravnim aktom protiv koga se može uložiti žalba.

¹⁹ Lilić, S., *op. cit.*, str. 335.

Aktu koji ima značaj rešenja u upravnom postupku može se dati i drugi naziv: odobrenje, saglasnost, dozvola.²⁰

Sudska praksa je nedvosmislena po ovom pitanju da li se može uložiti žalba na takav upravni akt:

„Iako akt (obaveštenje) nije donet u formi rešenja, saglasno odredbama čl. 206—211 — sada 196—201. Zakona o opštem upravnom postupku, isti se smatra rešenjem ako iz tog akta proizlazi da je njime meritorno rešavano o osnovanosti postavljenog zahteva ili izjavljene žalbe.”²¹

„Potvrda (klauzula) utisnuta na poledini kupoprodajnog ugovora, overena potpisom i pečatom službenog lica nadležne Službe društvenih prihoda da je po tom ugovoru na određenu osnovicu naplaćen odgovarajući iznos poreza ima se smatrati rešenjem o razrezu poreza i dokazom da je razrezani porez plaćen.”²²

„Činjenica da osporeni upravni akt nije donet u formi rešenja ne može sama za sebe biti razlog za poništavanje upravnog akta, ako je njime inače pravilno primenjen materijalni zakon u konkretnom slučaju.”²³

Izuzetak je da se rešenje objavi usmeno, ali i tada mora se izdati u pismenom obliku.

Usmena rešenja donose se u vanrednim okolnostima, kada preti elementarna nepogoda, radi obezbeđenja javnog reda i mira, ili u drugim slučajevima kada su ugroženi život i zdravlje građana ili imovine. Najčešće, organ koji je doneo usmeno rešenje naložiće njegovo izvršenje bez odlaganja.

Od ove vrste rešenja treba razlikovati situaciju kada se pismeno rešenje usmeno saopštava.

Čl. 196, stav 4. precizira od kada teče rok za žalbu kada je rešenje doneto usmeno. Usmeno rešenje se izdaje napismeno osim ako zakon ne predviđa nešto drugo. Rok za žalbu teče od dana dostave, a ne od dana objavljivanja. Međutim, kao što je gore rečeno ovakva rešenja izvršavaju se odmah.

Rešenje se stranci dostavlja u originalu ili overenom prepisu.

Sastavni delovi rešenja:

1. Uvod

Član 197. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku određuje koje elemente treba da ima uvod.

— naziv organa, koji se uobičajeno piše u gornjem levom uglu rešenja, kao i broj i datum donošenja rešenja;

— pravni propis koji određuje stvarnu, a po potrebi i mesnu nadležnost organa;

²⁰ Popović, S., Lilić, S., Savinšek, J., *op. cit.*, str. 411.

²¹ Savezni sud, UISS 167/92 od 14. novembra 1992. godine.

²² Presuda Vrhovnog suda Srbije, Uvp. 378/79. od 11. 7. 1980.

²³ Izvod iz Odluke Saveznog vrhovnog suda UŽ. br. 6690/58. od 28. 12. 1958.

— označenje stranke, a ako ima zastupnika ili punomoćnika, takođe se navodi u uvodu rešenja. U slučaju jednostranačkih predmeta označava se ime, prezime, prebivalište, a po potrebi i drugi podaci koji pomažu identifikaciji. U praksi se sve češće upisuje jedinstven matični broj građana kao sredstvo identifikacije. U dvostranačkim ili višestranačkim stvarima potrebno je označiti sve stranke, osim izuzetno u slučajevima procesne zajednice kada je dovoljno naznačiti prvopotpisanu stranku, a ostale označiti „i dr.". Ista pravila važe i za punomoćnike i zastupnike stranke;

— ako se radi o složenim ili kompleksnim rešenjima moraju se navesti svi podaci o organima koji su učestvovali u postupku donošenja, kao i brojevi njihovih odluka;

— ako izuzetno rešenje ne sadrži obrazloženje, najčešće se u uvodu navodi i materijalno-pravni propis koji se primenjuje u konkretnom slučaju.

2. Dispozitiv

Najvažniji deo rešenja je dispozitiv, jer se njime odlučuje o predmetu, tj. o svim zahtevima stranaka o kojima se raspravljalo u toku postupka. Dispozitiv je ključni element svakog rešenja. Dispozitivom se može rešavati o više zahteva, tj. može se podeliti na više tačaka. Ovaj slučaj postoji kada stranka jednim podneskom obuhvati više zahteva, ili u toku vođenja postupka doda još neki zahtev. „Bitno je da se reši o svim zahtevima stranaka o kojima u toku postupka nije posebno rešeno.”²⁴

Dispozitiv nekada može određivati rok u kome se radnja mora izvršiti, ako rešenje nalaže izvršenje takve radnje. Rešenjem se mora odrediti rok za izvršenje prema posebnim propisima. Ako takvog propisa nema određuje ga sam organ. Rešenje postaje izvršno tek protekom roka za žalbu (ovo je posebno značajno u slučajevima kada je rok za izvršenje kraći od roka za žalbu).

U slučaju da se rešenje mora izvršiti bez obzira što nije istekao rok za žalbu (ako se radi o hitnim slučajevima, zakonom predviđeno i sl.) u dispozitivu mora biti naznačeno da žalba ne odlaže izvršenje.

Dispozitiv može imati i fakultativne sastojke; njime se može odlučiti o troškovima postupka. U tom slučaju mora se precizirati koliko oni iznose, čija je obaveza plaćanja, kome se plaćaju, kao i u kom roku. U slučaju da je bilo troškova, a o njima nije rešeno u dispozitivu, donosi se poseban zaključak.

Dispozitiv može sadržati i druge elemente, kao što su uslovi, rokovi ili nalozi.

U nastavku se nalaze primeri sudske prakse vezane za dispozitiv rešenja:

„Ako se rešenjem stranci nalaže izvršenje kakve radnje onda se u dispozitivu rešenja mora odrediti rok u kome se ta radnja ima izvršiti.”²⁵

²⁴ Popović, S., Lilić, S., Savinšek, J., *op. cit.*, str. 415.

²⁵ Presuda Vrhovnog suda Srbije, U 1159/64. od 4. 2. 1965.

„Prvostepeni organ je dužan da svojim rešenjem o zahtevu stranke, kao stvari iz svoje nadležnosti, odluči u celosti. Povreda ovog pravila postupka je razlog za poništaj prvostepenog rešenja u žalbenom postupku, odnosno u upravnom sporu.”²⁶

O zahtevu za izdavanje odobrenja za dogradnju stambenog objekta može se rešavati-odlučiti samo u celosti, jer bi delimično usvajanje zahteva povlačilo za sobom i odgovarajuće izmene u tehničkoj dokumentaciji, a to može učiniti samo podnosilac zahteva kao investitor, a ne i organ uprave nadležan za vođenje postupka, odnosno za odlučivanje o ovoj upravnoj stvari.”²⁷

3. Obrazloženje

Svako pismeno rešenje mora imati obrazloženje kao sastavni deo. Ono predstavlja kratak prikaz zahteva stranke, kada se postupak pokreće na zahtev stranke, ili obrazloženje za pokretanje po službenoj dužnosti. Neophodno je izneti jasno i pregledno utvrđeno činjenično stanje, koje je bilo osnov za donošenje dispozitiva. U slučaju da je rešeno neko prethodno pitanje neophodno je navesti u ovom delu rešenja.

„Obrazloženje rešenja treba, da pored ostalog, sadrži i potrebno objašnjenje o tome na koji način i na osnovu kojih dokaza su utvrđene činjenice koje su važne za rešenje odnosne stvari.”²⁸

Jedan od važnijih elemenata obrazloženja je pozivanje na pravne propise i razlozi za njihovu primenu prema utvrđenom činjeničnom stanju. Navođenje propisa, pre svega materijalnopравnih, koji su primenjeni na određenu pravnu situaciju predstavljaju branu samovolji i osnov su primene načela zakonitosti. U slučajevima kada se rešenje donosi na osnovu slobodne ocene posebno se mora navesti koji su razlozi bili osnov za takvu slobodnu ocenu, tj. da je najcelishodnije zadovoljen opšti interes.

Izuzetno, neka rešenja donose se u skraćenom postupku.

U jednostranačkim stvarima, kada se udovoljava zahtevu stranke onda obrazloženje ima samo kratak opis zahteva stranke i pozivanje na pravne propise na osnovu kojih je doneto. U dvostranačkim stvarima obrazloženje može biti skraćeno kada se radi o jednostavnim stvarima, a nijedna od stranaka ne prigovara zahtevu, koji se usvaja.

4. Uputstvo o pravnom sredstvu

Uputstvo o pravnom sredstvu — žalbi predstavlja sastavni deo rešenja, osim kada ZUP izričito određuje drugačije (što znači da svako rešenje mora imati ovaj deo, uz izričito navođenje da li je protiv rešenja žalba

²⁶ Izvod iz presude Vrhovnog suda NRS, U 9475/61. od 12. 12. 1961.

²⁷ VSS, Upv. br. 183/80. od 10. 2. 1981.

²⁸ Popović, S., Lilić, S., Savinšek, J., *op. cit.*, str. 421.

dozvoljena ili ne). U slučajevima kada žalba nije dozvoljena (rešenje je konačno u upravnom postupku) mora se navesti da protiv tog rešenja žalba nije dozvoljena, ali se navodi da ima prava na sudsku zaštitu, tj. na pokretanje upravnog spora (kao najčešćeg vida sudske zaštite), i mora se navesti kom sudu se tužba podnosi, u kom roku, način podnošenja (direktno sudu), kao i iznos sudske takse.

U slučajevima kada pravo na žalbu postoji neophodno je navesti u rešenju da ovo pravo postoji, naziv organa kome se izjavljuje žalba, rok za žalbu (15 dana, osim izuzetaka predviđenim posebnim propisima). Žalba se uvek predaje preko organa koji je doneo rešenje. Navodi se i iznos takse, i propis na osnovu koga se određuje osnov i visina naplate.

5. Potpisivanje rešenja

Kod potpisivanja rešenja razlikujemo dve situacije:

- kada rešenje donosi inokosni organ;
- kada rešenje donosi kolegijalni organ.

Kada rešenje donosi inokosni organ, rešenje potpisuje službeno lice koje ga donosi (po pravilu to je funkcioner državnog organa, pošto on vodi postupak i donosi rešenje). Međutim, u slučaju odsutnosti funkcionera, rešenje potpisuje njegov zamenik. Funkcioner može ovlastiti drugo lice u državnom organu za potpisivanje rešenja.

Kada rešenje donosi kolegijalni organ u sednici, rešenje će potpisati predsednik tog organa, osim ako Zakon ne predviđa drugačije. Međutim, kolegijalni organ može upravnu stvar rešiti zaključkom, i njime preneti na službeno lice koje određuje tim zaključkom da donese (i potpiše) rešenje.

U slučaju kada se rešenje obrađuje mehanografski (što je u praksi isključiv slučaj) umesto potpisa službenog lica može se staviti faksimil.

6. Pečat organa

Pečat organa je sastavni i obavezni deo svakog rešenja.

b) Upravni akti u formi zaključka

Zaključci su takvi upravni akti kojima se odlučuje o pitanjima vezanim za vođenje postupka. On može biti usmen ili pismen.

Usmeni zaključak najčešće i nije upravni akt (tzv. akcesorni akt).

Kada se zaključak donosi u pismenoj formi ima sva obeležja upravnog akta i po svojoj sadržini veoma je sličan rešenju. Njegovo donošenje najčešće predviđa zakon, izuzetno se donosi na zahtev stranke.

Ako se zaključak donosi o procesnim pitanjima koja utiču na ostvarivanje prava (ili zaštitu interesa stranke) stranka ima pravo žalbe. Po pravilu žalba ne odlaže izvršenje.

8) Pogrešni upravni akti

Postoji pravna pretpostavka da su svi upravni akti pravno perfektni. U životu ne retko dešavaju se greške, tako da upravni akti imaju neki nedostatak. Takve greške, bez obzira na nedostatke, moraju se ukloniti.

Prema „težini“ greške, prema njihovoj prirodi, mogu se grupisati u dve grupe:

- a) faktičke greške
- b) pravne greške.

Upravni akti koji u sebi sadrže „tehničke“ greške nazivaju se neispravni upravni akti. U tom slučaju dolazi do razlike između faktičke i izjavljene volje. Ove vrste grešaka ispravljaju se posebnim aktom o ispravci (najčešće je to zaključak o ispravci) ili neposredno na samom rešenju stavljanjem službene beleške o ispravci.

Posebnu vrstu neispravnih upravnih akata čine neuredni upravni akti. Formalnopravno ovi upravni akti nisu neispravni, ali zbog neurednosti, nerazumljivosti, nečitкости, oštećenosti potrebno je ovakav akt urediti.

Upravni akti koji sadrže greške pravnog karaktera nazivaju se protivpravnim upravnim aktima. U ovom slučaju postoji greška u volji organa koji je doneo takav upravni akt. Ovu grupu upravnih akata dalje možemo podeliti na dve grupe: nezakonite i necelishodne upravne akte. „Podela protivpravnih upravnih akata na nezakonite i necelishodne polazi od vrste pravne greške koju upravni akt sadrži. Pravna greška može se javiti u vidu neposredne (direktne) ili posredne (indirektne) povrede zakona... Direktna protivpravnost povlači nezakonitost upravnog akta, dok indirektna protivpravnost povlači necelishodnost upravnog akta.”²⁹

Nezakoniti upravni akti su direktno povredili zakon. Od težine pravne greške, ove upravne akte dalje delimo na rušljive i ništave upravne akte.

Rušljivi pravni akti sadrže lakšu povredu zakona. Protekom vremena mogu steći punu pravnu snagu (konvalidacija), pod uslovom da se u zakonskim rokovima ne utvrdi njegova nezakonitost. Ali, ako se desi da se u zakonskom roku utvrdi njegova nezakonitost takav akt se uklanja iz pravnog poretka — relativno ništavi upravni akti. Primer za rušljivi upravni akt je kada upravni akt donese mesno nenadležni organ.

Ništavi upravni akti sadrže težu povredu zakona ili pravnog propisa. Ovi upravni akti ni protokom vremena se ne mogu osnažiti (konvalidirati). Primer za nezakoniti upravni akt je slučaj kada organ uprave donese rešenje bez zahteva stranke koji je neophodan.

Zbog teškoće koji se akti smatraju ništavim, a koji rušljivim Zakon je taksativno naveo slučajeve koji se smatraju teškom povredom zakona (ništavi). Svi ostali slučajevi povrede zakona smatraju se kao razlog za rušljivost upravnih akata.

²⁹ Dimitrijević, P., *Elementi upravnog prava*, Beograd, 1983, str. 104.

Protiv svih vrsta nezakonitih upravnih akata može se uložiti žalba, može se tražiti sudska zaštita vođenjem upravnog spora, a mogu se koristiti i vanredna pravna sredstva kako bi ovakvi pravni akti bili uklonjeni iz pravnog života.

Necelishodni upravni akti u sebi sadrže indirektnu povredu zakona, pošto su doneti suprotno javnom interesu. Ovi upravni akti javljaju se samo kod slobodnih upravnih akata, kada organ uprave ima diskreciono pravo odlučivanja. Protiv ovih rešenja može se uložiti žalba, ali se nema pravo na sudsku zaštitu (po našem pozitivnom pravu).

ZNAČAJ UPRAVNIH AKATA DANAS

Organi uprave sve više prerastaju u „servis građana”, od organa vlasti kakvi su bili. U transformaciji i približavanju strankama u mnogome pomaže kompjuterizacija i primena informatike. Veliki broj poslova se automatizuje, a omogućeno je vođenje evidencija po različitom kriterijumu. Na taj način i sam upravni postupak se ubrzava i olakšava time što se veliki broj podataka pribavlja mnogo brže, i po službenoj dužnosti, bez „šetanja” stranaka. Kompjuterizacija olakšava izradu rešenja u tehničkom smislu, jer je moguće ispravljati i menjati sam tekst više puta u toku izrade. Na osnovu svega izloženog može se zaključiti da se samim tim smanjuje i broj tehničkih grešaka i neurednih rešenja (smanjuje se broj rušljivih upravnih akata).

Stvaranjem Evropske unije i njenog prava javljaju se i upravni akti Unije. Kao i u ostalim oblastima prava i u oblasti upravnog prava pokušava se unifikacija. U cilju zaštite ljudskih prava, sloboda i interesa fizičkih i pravnih lica od samovolje organa uprave, a da organi uprave ujedno ne izgube svrhu svoga postojanja Komitet ministara je doneo Preporuku o vršenju diskrecionih ovlašćenja od strane upravnih organa³⁰ gde je dao osnovna načela za vršenje diskrecionih ovlašćenja organa uprave.

Iz svega što je do sada navedeno vidi se da akti uprave sve više postaju unficirani, jednoobrazni, zahvaljujući kompjuterizaciji ali i unifikaciji prava na svetskom nivou.

³⁰ Preporuka P (80) 2 Komiteta ministara zemalja članicama o vršenju diskrecionih ovlašćenja od strane upravnih organa, usvojena 11. 03. 1980. na 316. sastanku ministara.