

### **ТИПИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ МАНЉИВОСТИ ФОРМЕ УПРАВНИХ АКАТА У СРПСКОЈ УПРАВНО-ПРОЦЕСНОЈ ПРАКСИ**

***Апстракт.** Полазна тачка у раду је принцип меке формалности у управном праву и његов значај за заштиту правне сигурности у савременим правним системима. Аутор наводи уобичајену поделу на опште-формализоване и упрошћено-формализоване управне акте и подцртава потребу теоријског признавања постојања посебне категорије управних аката у српском праву – тзв. конклюдентних управних аката. Након тога, користећи богату судску праксу, писац врши анализу основних видова аномалија у облику и саставним деловима управних аката. Између осталог, он констатује да се решењима у форми обичних дописа, што је честа пракса, нарушава ефикасно остваривање права на жалбу; да органи власти имају великих проблема да диспозитив формулишу на кратак, јасан и одређен начин; да велики број решења уопште не садржи образложење, или да оно није сачињено на одговарајући начин, односно да противуречи диспозитиву. Писац рада се залаже за укидање одредби ставова 3 и 4 члана 199 Закона о општем управном поступку, које отварају могућност да се разлози доношења решења не наведу, уколико је то у јавном интересу законом или уредбом изричито предвиђено. Пажња читаоца скренута је и на апсурд образложења у готовим обрасцима управних аката, односно на питање пуноважности и правног дејства решења која су потписала друга лица за која се не може утврдити у ком својству су то учинила, те на проблем правоваљаности решења која су оверена факсимилом овлашћеног лица.*

***Кључне речи.** Принцип меке формалности, конклюдентни управни акти, облик и саставни делови управних аката.*

## I

У теоријско-догматској јуриспруденцији под формом правног акта најчешће се разуме метод његовог доношења, односно материјално средство његовог бивствовања. Исто тако, сматра се да форма правног акта обухвата надлежност субјекта за његово доношење, поступак доношења акта и његову материјализацију.<sup>1</sup> У правним системима данашњице обликовање правних аката у начелу је утемељено на *принципу слободне форме*. Начело слободне форме правног акта представља општи принцип модерног права отелотворен у слободи доносиоца акта да му самостално и неометено одређује облик, све док је јасно могуће препознати какво је опредељење доносиоачеве воље.

Но, иако је принцип слободне уобличавања правног акта један од најзначајнијих у области приватног права, његова примена у домену савременог јавног права, а посебице управног, је лимитирана. Сви ћемо се сложити да се извесна субјективна права, те правно релевантне чињенице, не могу правилно одредити уколико нису констатоване на одређени начин.<sup>2</sup> То нас даље упућује на закључак да добре стране ограничавања слободне форме, односно принципа тзв. „меке“ формалности, у домену јавног права проистичу из нужности *заштите правне сигурности* – тј. потребе да се јасно зна шта је и како учињено, те из којих радњи и аката проистичу одређени правни односи. Правилност форме гарантује правилност поступака утврђивања чињеница, исправније доношење одлука и ефикаснију контролу законитости од стране државних органа. Другу, негативну страну формализовања приликом доношења правних аката, чине успорено уређивање животне појавности правом, неекономичност и одбијање правног дејства појединим актима.

Материјализација тј. уобличавање правног акта, као један од елемената његове форме, испољава се у материјалном средству које служи као гарант трајности правног акта, а карактеришу га лака опажљивост и релативна трајност. Најчешће средство материјализације

---

<sup>1</sup> М. Димитријевић, П. Димитријевић, Ј. Димитријевић, Увод у право (Општа теорија о држави и праву), Ниш, 2008, стр. 146.

<sup>2</sup> Изузетци од начела слободне форме постоје и у приватном праву. Типичан пример је тестамент.

је *писмо*, као систем графичких знакова начињених ради обавештавања и меморисања, којим се обезбеђује тачна и правремена спознаја правног акта од стране лица која за тим имају одговарајућег интереса – и то не само у моменту доношења, материјализације правног акта, већ и за убудуће.

До пре само 77 година, тј. до ступања на снагу првог Закона о општем управном поступку Краљевине Југославије 1931. године у нашем управном праву важио је *принцип неформалности управних аката*. Од тада, међутим, „...Неформални акти уступају места формалним; формалност управних аката претставља сада правило“.<sup>3</sup>

Сведочанство о озбиљности законодавчевог приступа регулисању форме писаних управних аката представљају одредбе чланова 196 – 204 Закона о општем управном поступку које детаљно прописују које делове решење мора садржати и елементе којима се утврђује његова аутентичност.

Наш данашњи управно-правни систем разликује *опште-формализоване управне акате*, и тзв. *упрошћено-формализоване управне акате*, као што су: решења донета по скраћеном поступку (члан 131. ЗУП-а); упрошћено образложени управни акти (члан 199); управни акти који се састоје само од изреке тј. језгра, у виду забелешке на спису, односно прописаног обрасца (члан 203); те управни акти материјализовани гласовним путем – усмено (члан 204). Теоретичари српске науке управног права такође се придржавају ове поделе.

Међутим, ми сматрамо да је у групу управних аката упрошћене форме потребно додати (гледано по степену формалности, при самом дну хијерархијске линије одмах испод усмених управних аката) и тзв. *конклюдентне управне акте*, као једну врсту – како позитивних, тако и негативних – појединачних „прећутних изјава воље“ органа управе и правних лица јавног права. Дискусију о томе да ли се о постојању конклюдентних управних аката у српском правном систему може говорити оставићемо за другу прилику, овде ћемо само напоменути да, на пример, немачка и руска управно-правна теорија и пракса познају такве случајеве.

Такође, поједини посебни закони у оквиру српског правног система у одређеним приликама од органа јавне управе не траже издава-

<sup>3</sup> Л. Костић, Управно право Краљевине Југославије, Београд, 2000, стр. 409.

ње аката било какве форме (нити писмене, нити усмене) којима би се они определили по поднеску странке. До тога нарочито долази приликом пријаве одређених радњи, подухвата или друштвено-политичких активности које су у начелу дозвољене, па је законом прописано да се у таквим случајевима само поднесе пријава властима о делатности која се намерава предузети. „Ако власт нема ништа на ту пријаву да примети, она ће ћутасти. Њено ћутање тумачи се као непротивљење, неопонирање (Nichtbeanstandung) пријављеној активности. Из њеног ћутања странке изводе дату сагласност власти на радње одн. поступке које желе да предузму. Ћутање замењује позитивни управни акт; овакви акти су највећа противност формалним актима. Њих има и другде; ћутање може значити и повољно решење неке молбе. Али се увек претпоставља да је пријављена или замољена делатност законом у принципу дозвољена.“<sup>4</sup> Конклюдентни управни акти код којих се ћутање сматра негативном изјавом воље, а они негативним управним актима, више су обрађивани у српској управно-правној теорији, пре свега као случајеви тзв. „ћутање управе“.<sup>5</sup>

У деловима рада који следе издвојили смо и заинтересованим читаоцима предочили основне погрешке које настају приликом материјализације управних аката у српској управно-правној пракси, пишући их према редоследу саставних делова које сваки појединачни акт управе мора да садржи.

## II

Прва група аномалија чије узроке ћемо истражити, јесу случајеви везани за *називе и уводе (заглавља) управних аката* и јављају се када надлежни органи не поступају по одредбама чланова 196 и 197 (прецизније првих ставова у наведена два члана) Закона о општем управном поступку.

---

<sup>4</sup> Лазо Костић, н. д., стр. 410.

<sup>5</sup> В. више: П. Димитријевић, Одговорност управе за нечињење: са посебним освртом на „ћутање управе“. Источно Сарајево, 2005.

У складу са одредбом става 1. члана 196 у пракси управни акти могу носити различите називе: лиценца,<sup>6</sup> одобрење,<sup>7</sup> налог,<sup>8</sup> наредба, сагласност и друго, али без обзира на сам назив морају бити донети у облику предвиђеном за решења.

Органи управе и правних лица јавног права понекад имају обичај да само *дописом обавесте странку* да нису у могућности да удовоље њеном захтеву. Понекад се у таквим дописима чак износе и разлози из којих захтеву странке није удовољено, па се то чак и поткрепљује наводима из одредби одговарајућих законских текстова. С тим у вези оправдано се поставља *питање правне природе таквих писмена* – без обзира што она формално-правно не испуњавају критеријуме који се постављају пред управне акте. Другим речима, да ли се материјално-правно посматрано у конкретном случају ради о тзв. негативним управним актима или не?

Судије Врховног суда су у таквим случајевима (можда и превише преко) заузеле позитиван став, *па су чак у појединим случајевима допуштали и вођење управног спора.*<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Тако је лиценца, на пример, предвиђена Законом о основама система образовања и васпитања ("Сл. гласник РС", бр. 62/2003, 64/2003 - испр., 58/2004, 62/2004 - испр., 101/2005 - др. закон, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона и 83/2005 - испр. др. закона - даље: Закон) и дефинисана је као дозвола за рад коју морају поседовати наставници, васпитачи и стручни сарадници за обављање послова у установама и делатности образовања и васпитања. Решења која министар просвете доноси по Закону у поступку издавања и важења лиценце, наставника, васпитача и стручних сарадника имају *карактер коначних управних аката* чија се законитост оцењује у управном спору.

<sup>7</sup> На пример, одобрење за прикључење на електроенергетску мрежу објеката са одобрењем за изградњу, које се издаје под условима и на начин прописан Законом о енергетици ("Сл. гласник РС", бр. 84/2004) такође представља управни акт.

<sup>8</sup> Нпр.: Налог водопривредног инспектора за предузимање мера ради спречавања загађења реке, који се доноси у складу са одредбом члана 61 Закона о водама ("Сл. гласник РС", бр. 46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96 и 101/2005).

<sup>9</sup> „Из списка произлази да је оспореним решењем одбачена жалба тужиље изјављена против обавештења првостепеног органа у коме се наводи да првостепени орган неће удовољити захтеву тужиље за оглашавањем ништавим решења првостепеног органа уз давање образложених разлога.

По налажењу Врховног суда Србије, основано тужиља тужбом оспорава законитост решења туженог органа.

Ово са разлога што према схватању овог суда, иако обавештење првостепеног органа није донето у форми решења сагласно одредбама чл. 196 до 201 Закона о

Мишљење према коме је тумачење суда у потпуности исправно било би могуће оспорити са више страна. Ми ћемо се од тога овом приликом уздржати и констатовати да се у таквим случајевима ради о неправилном поступању субјеката управног одлучивања, које у најмању руку само *отежава примену жалбе* (јер не садржи упутство о правном леку) и инсистирати на доследном поступању по одредбама члана 196. Закона о општем управном поступку.

Под великим знаком питања јесте и законитост решења у чијим уводима се органи који су их донели *нису позвали на пропис о надлежности и овлашћење* органа за доношење решења. Пропусте таквог типа било је могуће срести чак и у решењима гувернера Народне банке Србије.<sup>10</sup>

### III

Диспозитив или изрека представља најбитнији део писаног управног акта – његово *језгро*. Лазо Костић о њему каже: „То је суштаствени део одлуке, који мора бити прецизан и кратак: у њему се

---

општем управном поступку, првостепени орган је на тај начин мериторно решавао о основаности постављеног захтева.

Како по налажењу суда *обавештење првостепеног органа има све елементе управног акта*, то је погрешно тужени орган када је жалбу тужиље одбацио као недозвољену у смислу члана 229 Закона о општем управном поступку, па је Врховни суд Србије нашао да је оспореним решењем повређен закон на штету тужиље.“ Пресуда Врховног суда Србије, У. 1337/2002 од 17.1.2003. године.

Напомена: као извор ове и осталих судских одлука коришћена је електронска база судске праксе и билтени Врховног суда Републике Србије (Ресавска 42 и 41 11000 Београд) који се налазе на интернет страни Врховног суда: [www.vrhovni.sud.srbija.yu](http://www.vrhovni.sud.srbija.yu), као и електронска правна база података Параграф Нет: [www.paragrafnet.com](http://www.paragrafnet.com), Привредног друштва за правно информатичку и издавачку делатност PARAGRAF CO д.о.о. (Таковска 42, 11000 Београд). Настојали смо да се у раду служимо што новијим судским одлукама, прилагођеним савременим установама српског правног система, јер су пресуде и решења коришћене за израду различитих коментара Закона о општем управном поступку углавном старе по 20 и више година.

<sup>10</sup> „Увод решења гувернера Народне банке о одузимању дозволе за рад осигуравајућој организацији мора да садржи пропис о надлежности органа за доношење решења, а материјалноправне одредбе за доношење решења су саставни део образложења донетог решења.“ (Пресуда Врховног суда Србије, У. 6108/2004(4) од 20.4.2005. године).

налази обавезна изјава одн. наређење власти у конкретном предмету; сви други делови одлуке само помажу и гарнирају диспозитив. Одлучење садржи главно решење предмета, т. зв. мериторно решење (*in meritum*), али се том приликом одлучује и о свим страначким предлозима у вези са главном стварју, свима оним предлозима који имају за циљ да главно питање скрену у једном или другом правцу (о споредним предлозима доносе се нарочите, споредне одлуке). Тиме се не разбија јединство и једноставност главне одлуке, она решава само један предмет, али предмет који је могао бити у детаљима различито схваћен и приказан. Главна одлука решава обично предмет "у целини"; нема ту као у грађанском процесу, међуодлука и делимичних одлука.<sup>11</sup>

Сходно одредби члана 198 Закона о општем управном поступку у њему је, по правилу, садржана одлука о *целини* управне ствари која је била предмет поступка, изузев код делимичних и допунских решења. У изреци би морале бити садржане и одлуке о свим захтевима истакнутим у току поступка (уколико то претходно није било учињено одговарајућим закључцима), рок за извршење наложене радње-обавезе и напомена да жалба не одлаже извршење решења (уколико је такво што прописано).

Диспозитив мора бити *кратак, јасан и одређен*, може се поделити и на више тачака и треба да произилази из утврђених чињеница. Иако одредба о краткоћи, јасноћи и одређености одлучења на први поглед делује сасвим логично и лако оствариво, показало се да изазива пуно недоумица у пракси, када се службена лица нађу у ситуацији да примарне диспозиције материјалних управно-правних норми конкретизују на стварне животне ситуације. У вези с прецизношћу диспозитива проблеми у пракси су настајали када је одузету робу требало прецизније одредити тј. навести врсту и количину, како би решење могло да се „недвосмислено изврши по правилима извршног поступка“.<sup>12</sup> Исто тако, диспозитив закључка о прекиду поступка до доношења одлуке одговарајућег органа по претходном правном питању, мора да садржи назив органа и врсту одлуке због које се поступак прекида да би био правоваљан.<sup>13</sup> Понекад се и у вр-

<sup>11</sup> Л. Костић, н.д., стр. 448.

<sup>12</sup> Пресуда Врховног суда Србије, У. 3809/2002 од 29.1.2003. године.

<sup>13</sup> Пресуда Врховног суда Србије, У. 2926/2002 од 24.2.2003. године.

ховних управних надлештава, са ореолом „непогрешивих“, праве пропусти ове врсте. Тако је Министарство финансија донело закључак о одбацивању предлога за утврђивање општег интереса за експропријацију, односно административни пренос за наведену сврху, у чијем диспозитиву није конкретно навело за које конкретне непокретности, односно за које конкретне катастарске парцеле и коју катастарску општину се одбацује предлог, чиме је приморало Врховни суд да поништи његов акт.<sup>14</sup> У ову групу мана спадају и решења којима се утврђује обавеза плаћања накнаде за промену намене обрадивог пољопривредног земљишта, а која морају да садрже површину за коју се плаћа накнада, као и износ накнаде.<sup>15</sup>

Следећу врсту погрешака чине диспозитиви решења којима се странци налаже да своје пословање уреди у складу са одговарајућом одлуком као општим правним актом, при чему „орган није на јасан и несумњив начин одредио које су обавезе тужиоца које су му наложене“.<sup>16</sup>

Када су послови управе у домену посебних управних области у питању, као што је заштите животне средине, онда је увек потребно „конкретније навести и које су све то потребне мере, радње и обавезе у оквиру истих, а које је тужилац дужан да предузме и изврши одмах, а којима би се "ризик од опасности по животну средину и здравље људи могао свести на најмању могућу меру".“ У конкретном случају, орган није навео која је то конкретно „најмања могућа мера“. „При том се конкретније не означавају ни која су то, пре свега, места и обим санације које је потребно извршити на постројењима и објектима, која су наводно "критична у смислу угрожавања животне средине", а које је тужилац иначе дужан да санира. Како су у конкретном случају наложене инспекцијске мере, то је, по налажењу овог суда, у решењу од 22.8.2005. године требало прецизно одреди-

---

<sup>14</sup> Пресуда Врховног суда Србије, У. 2276/2005 од 17.11.2005. године.

<sup>15</sup> Врховни суд Србије, У. 2229/2002 од 2.10.2002. године.

<sup>16</sup> Пресуда Врховног суда Србије, У. 7764/2005 од 29.6.2007. године. У исту категорију спада и следећи случај: „Ово стога што став 1. диспозитива истог решења није одређен, јасан и прецизан у смислу одредбе члана 198. став 2. Закона о општем управном поступку јер се не може налагати држање домаћих животиња у складу са одредбама Одлуке о држању домаћих животиња, већ налог мора бити конкретно постављен и прецизиран како би решење могло представљати извршну справу.“ (Пресуда Врховног суда Србије, Увп. И 220/2004 од 8.6.2005. године).



ти које су то конкретне мере, посебно код чињенице што је тужилачко правно лице изузетно сложен производни и организациони систем са више засебних фабрика и погона.<sup>17</sup>

Напоследку, у диспозитиву другостепеног органа, уз све напред наведене елементе, неизоставно се мора наћи *одлука по поднетој жалби*.<sup>18</sup> У супротном, управни акт неће бити законит.

#### IV

Овде треба нагласити чињеницу да, по значају који придаје *образложењу решења*, и некадашње југословенско и садашње српско законодавство предњачи у односу на већину упоредних управних процесних закона, континентално-правног типа (од којих су неки својевремено служили као узор законописцу при изради Закона о општем управном поступку). У великом броју правних система развијених држава западне Европе не постоји општа законска обавеза (која не постоји ни у државама англосаксонског типа) образлагања управних аката, иако је она препоручена Резолуцијом (77) 31 Савета Европе о заштити појединаца у односу на акте управе.<sup>19</sup> Нпр. у аустријском Закону о општем управном поступку образложење решења није правило, већ се тражи само у одређеним случајевима (видети одредбу члана 58, став 2). Закон о општем управном поступку Краљевине

<sup>17</sup> Пресуда Врховног суда Србије, У. 1076/2006 од 7.12.2006. године.

<sup>18</sup> „Основано се тужбом тужиоца указује на незаконитост решења туженог органа, с обзиром на то да је тужени орган доносећи оспорено решење битно повредио правила поступка. Наиме, диспозитивом оспореног решења, ставом 1, поништен је закључак првостепеног органа, а да није одлучено о жалби, а у образложењу се наводи да је жалба неоснована. Стога је диспозитив побијаног решења непотпун и у супротности са одредбом члана 198 ст. 1 и 2 Закона о општем управном поступку. Ово из разлога што диспозитив као саставни део решења мора да буде концизно састављен, јасан, прецизан, кратак и одређен, тако да не даје повода различитим тумачењима. Из диспозитива оспореног решења се не види каква је судбина изјављене жалбе на решење првостепеног органа.“ (Пресуда Врховног суда Србије, У. 1157/2002 од 29.11.2002. године).

<sup>19</sup> В.: Д. Вучетић, „Европски стандарди заштите људских права приликом управног поступања – из угла Републике Србије“, Уставне и међународноправне гаранције људских права: зборник радова са међународне научне конференције. Ниш, 2008, стр. 180.

Шпаније применом начела енумерације у члану 43 набраја случајеве (разлоге) када се решење мора образложити.<sup>20</sup>

Иво Крбек, писац првог Закона о општем управном поступку Краљевине Југославије из 1931. године, написао је 26 година после супања тог закона на снагу зашто образложењу треба придавати толики значај: “Образложење има велико практично значење: оно учвршћује начело законитости; принуђује доносиоца да темељито промисли о рјешењу које има донијети; странци даје упориште за оправдане правне лијекове односно увјерење да је рјешење исправно а правни лијек безизгледан; омогућује лакшу контролу управног акта. Образложење пружа важно и аутентично средство за исправно тумачење диспозитива.”<sup>21</sup> На значај образложења указивали су касније и многи други аутори.<sup>22</sup> На важност образложења указује и судска пракса:

„Супротно одредби члана 196. став 3. и члана 199. став 1. Закона о општем управном поступку (даље: ЗУП), оспорено решење не садржи образложење, а у случају дискреционог права, на које се тужени позива у одговору на тужбу, има се применити одредба члана 199. став 3. ЗУП, односно имају се навести у образложењу прописи и кратки разлози за такву одлуку. Обзиром да оспорено решење не садржи било какво образложење, то је приликом доношења оспореног решења дошло до повреде цитираних прописа.”<sup>23</sup>

Велики број решења уопште не садржи образложење нити поуку о правном леку, чему је најчешће узрок то што службена лица која их доносе нису била свесна да су решавала о управној ствари. Због тога је Врховни суд морао да поништи многа таква решења, на пример: одлуку о разрешењу дужности директора покрајинског завода за здравствено осигурање,<sup>24</sup> одлуку о накнадном распоређивању ви-

---

<sup>20</sup> Више о ситуацији у погледу овога у другим земљама Европске уније видети: J. Schwartze, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1992., str. 1384-1412.

<sup>21</sup> Крбек, Иво, *Управни акт*, Југославенска академија знаности и умјетности, Загреб, 1957., стр. 39.

<sup>22</sup> Л. Драгојловић, *Образложење код управног акта*, „Правни живот”, Београд 10/77, стр. 31-42; С. Поповић, *О образложењу као саставном делу решења донетог у управном поступку*, „Општина”, 10/12/87, стр. 7-14 (прештампано из бр. 7-8/58).

<sup>23</sup> Пресуда Врховног суда Србије, У. 1431/2004 од 24.11.2004. године.

<sup>24</sup> Пресуда Врховног суда Србије, У. 2313/2003 од 15.1.2004. године.

ше лица у други завод,<sup>25</sup> решење о разрешењу дужности директора дома здравља,<sup>26</sup> одлуку о привременом одузимању привремене дозволе за емитовање телевизијског програма,<sup>27</sup> решење о разрешењу секретара министарства културе,<sup>28</sup> па и одлуку министра просвете да не именује директора средње школе по расписаном конкурсусу.<sup>29</sup>

Интересантни, па чак би се могло рећи и довитљиви су покушаји да се као легитимно „протури“ решење које садржи увод, диспозитив, назив органа са бројем и датумом решења, потпис службеног лица и печат органа, а уз које је *придодато образложење* на посебном листу папира, које није потписано и иза кога не стоји ни печат доносиоца решења. У овом случају суд је исправно стао на становиште да образложење решења донетог у управном поступку мора да буде *утеловљено у решење*, а не да чини његов саставни део.<sup>30</sup>

Општи став судске праксе по овом питању јесте да се необразлагањем решења доводе у питање два основна принципа правне државе: *принцип законитости и начело једнакости грађана*.

Међутим, у пракси се често дешава да органи који доносе решења не поштују одредбе члана 199 Закона о општем управном поступку, које се односе на образложење. Да се подсетимо, осим у једноставнијим управним стварима (као што су једностраначки поступци, али и вишестраначки – у ситуацијама у којима се захтев усваја, а на то друга странка нема „примедби“) образложење мора да садржи кратко излагање захтева странке, утврђено чињенично стање, уколико треба и разлоге који су било одлучили оцену доказа, разлоге неуважавања захтева странке или странака, правне прописе и мотиве (проистекле из утврђеног чињеничног стања) за одлуку из диспозитива решења. Под кратко излагање захтева странке односно утврђено чињенично стање спада и навођење примедби странке на запи-

<sup>25</sup> Ова одлука мора да има све елементе управног акта. (Пресуда Врховног суда Србије, У. 1818/2006 од 19.4.2006. године). Исто важи и за образложење решења о опозиву прекида издржавања казне затвора које такође мора да садржи утврђене одлучне чињенице за донету одлуку. (Пресуда Врховног суда Србије, У. 616/2006 од 20.4.2006. године).

<sup>26</sup> Врховни суд Србије, У. 1079/2002 од 26.9.2002. године.

<sup>27</sup> Пресуда Врховног суда Србије, У. 2241/2006 од 10.5.2006. године.

<sup>28</sup> Пресуда Врховног суда Србије, У. 1431/2004 од 24.11.2004. године.

<sup>29</sup> Врховни суд Србије, У. 270/2002 од 6.3.2002. године.

<sup>30</sup> Врховни суд Србије, У. бр. 2608/2002 од 20.12.2002. године.

сник (о материјално-финансијском пословању) у образложењу решења, у стварима управно-инспекцијске природе (без обзира што је на те примедбе одговарано кроз посебне поднеске инспектора упућене странци).<sup>31</sup>

Када су у питању правни прописи којима се орган руководи приликом одлучивања, образложење мора да садржи *позивање на материјални пропис за сваку утврђену неправилност*, а не сумаран приказ повређених прописа, што је суд и потврдио у случају одузимања дозволе за рад осигуравајућих организација:

„Наиме, након излагања одређеног чињеничног стања, садржаног у тач. 2.1 до 2.8 образложења оспореног решења, тужени је цитирао збирно одредбе материјалних прописа са којима је, по његовом налажењу, пословање тужиоца у супротности и затим одредбе члана 174. став 1. тач. 1) и 3) и члана 175. став 1. тачка 7) Закона о осигурању, као правни основ за одузимање дозволе за рад тужиоца, уместо да јасно и одређено за сваки од наведених правних основа из Закона о осигурању наведе чињенично стање које би упућивало на правилност примене те одредбе наведеног закона, због чега се законитост оспореног решења у конкретном случају не може са сигурношћу испитати.“<sup>32</sup>

Уколико се ради о решењима која се доносе по основу слободне оцене<sup>33</sup> мора се навести уз све претходно наведене елементе и про-

---

<sup>31</sup> Врховни суд Србије, У. бр. 2652/2001 од 25.9.2002. године.

<sup>32</sup> Пресуда Врховног суда Србије, У. 6108/2004(2) од 20.4.2005. године.

<sup>33</sup> Примера ради, навешћемо неколико законских одредби којима је дато право на дискреционо одлучивање органа: Закон о држављанству Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 135/2004 и 90/2007): члан 19. „Независно од услова из члана 14. став 1. тач. 2) - 4) овог закона, у држављанство Републике Србије може бити примљен и странац чији би пријем у држављанство Републике Србије представљао интерес за Републику Србију“, члан 41. „Министарство надлежно за унутрашње послове *може* одбити захтев за стицање држављанства Републике Србије пријемом или престанак држављанства Републике Србије, иако су испуњени услови прописани овим Законом, ако оцени да постоје разлози од интереса за Републику Србију због којих захтев за стицање или престанак држављанства треба одбити“; Закон о полицији („Сл. гласник РС“, бр. 101/2005): члан 165. став 1. „Запослени у Министарству *може* бити привремено удаљен из службе када је против њега покренут кривични поступак за кривично дело за које се гони по службеној дужности, или када је против њега покренут захтев за утврђивање дисциплинске одговорности за теже повреде службене дужности.“; Закон о оружју и муницији

пис којим је дато овлашћење на одлучивање по слободној оцени и разлози којима се службено лице руководило приликом доношења одлуке из диспозитива. С тим у вези, мишљења смо да *треба укинути одредбе става 3 и 4. члана 199 Закона о општем управном поступку* које отварају могућност да се разлози доношења управне одлуке – решења не наведу уколико је то у јавном интересу законом или уредбом изричито предвиђено.

Понекад се међутим, императивне норме погрешно разумеју као овлашћење за дискреционо одлучивање, па онда као последицу имамо и неправилно формулисано образложење управне одлуке.<sup>34</sup>

Друга врста „свакодневних“ пропуста у вези с образложењем настаје када се у *образложењу не износи чињенично стање, правни прописи и разлози* који на бази утврђеног чињеничног стања *упућују на одлуку садржану у диспозитиву решења.*

---

(„Сл. гласник РС“, бр. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/2003, 101/2005 - др. закон и 85/2005 - др. закон): члан 11б став 2. „Дозвола за ношење оружја важи пет година од дана издавања и *може се*, на захтев лица које је поседује, поднети најкасније 30 дана пре истека рока важења, продужавати на исти рок ако надлежни орган утврди да и даље постоје разлози због којих је ношење оружја за личну безбедност одобрено.“; Закон о јавном тужилаштву („Сл. гласник РС“, бр. 63/2001, 42/2002, 39/2003, 44/2004, 61/2005, 46/2006 - др. закон и 106/2006 - одлука УСРС): члан 41. „Јавни тужилац и заменик *могу бити* удаљени са дужности када је покренут поступак за њихово разрешење или кривично дело због кога могу бити разрешени.“; Закон о прекршајима („Сл. гласник СРС“, бр. 44/89 и „Сл. гласник РС“, бр. 21/90, 11/92, 6/93 - одлука УСРС, 20/93, 53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97 - одлука УСРС, 36/98, 44/98 и „Сл. лист СРЈ“, бр. 62/2001 - одлука СУС и „Сл. гласник РС“, бр. 55/2004): члан 110. став 2. „Судија *може* бити удаљен са дужности ако је покренут поступак за његово разрешење због тога што је осуђен за кривично дело које га чини недостојним за вршење судијске дужности, или што је због других разлога постао неподобан за вршење ове дужности.“

Такође, одлука о поништају јавне аукције коју Агенција за приватизацију доноси се сходно члану 35а Закона о приватизацији и такође има својство управно акта донетог на основу слободне оцене (Пресуда Врховног суда Србије, У. 1897/2003 од 1.7.2004. године), а одлука о прекиду издржавања казне осуђеног се доноси на основу дискреционе оцене овлашћеног лица у складу са потребним мерама ресоцијализације, сходно одредби члана 118 Закона о извршењу кривичних санкција (Пресуда Врховног суда Србије, У. 1744/2006 од 17.4.2006. године).

<sup>34</sup> „Одредба члана 175. став 1. тачка 7) Закона о осигурању је императивне природе, а одредба члана 174. истог закона садржи дискрециона овлашћења.“ Пресуда Врховног суда Србије, У. 6108/2004(1) од 20.4.2005. године.

Тако је, на пример, у једном случају у образложењу решења о поништавању урбанистичке дозволе наведено да се то чини сходно одредби члана 257 тачка 5) ЗУП-а, према којој се ништавим оглашава решење које садржи неправилност која је по некој изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости, а у диспозитиву урбанистичка дозвола је оглашена ништавом због ненадлежности, а не из разлога прописаних наведеном одредбом ЗУП-а. Тиме образложење оспореног решења противуречи диспозитиву.<sup>35</sup>

Такође, дешава се и да се у списима предмета не може наћи *доказ* на основу кога је надлежни орган утврдио чињенично стање које наводи у образложењу акта.<sup>36</sup>

Образлагање решења прелази у апсурд у оним управним подручјима где постоје *готови обрасци управних аката* прилагођени аутоматској електронској обради.<sup>37</sup> У таквим решењима само се мењају подаци о странци и евентуално предмету поступка у диспозитиву решења, а образложење је исто у свим управним стварима – *унификовано и потпуно безлично*. Таква ситуација је у већини пореских, комуналних, водоводних и других управних ствари.

У вези са предметом нашег рада јесте и ситуација регулисана одредбом става 1. члана 235 Закона о општем управном поступку која нормира да се одредбе овог Закона којима је регулисано првостепено решавање на одговарајући начин имају применити и на *другостепено решавање*, односно у решењу донетом поводом жалбе. У складу са одредбом става 2. овог члана Закона о општем управном поступку другостепени орган у образложењу решења донетог по жал-

---

<sup>35</sup> Врховни суд Србије, У. 1682/2001 од 5.10.2001. године

<sup>36</sup> „...Окружни суд је у управном спору правилно нашао да је решењем туженог органа повређен закон на штету тужиље, па је правилно поништио оспорено решење, јер су у оспореном решењу наведени разлози за разрешење тужиље, а да у образложењу нема изјаве разрешеног лица о разлозима за разрешење, при чему је странка морала да буде саслушана на околности тог решења и да ти њени наводи буду оцењени. По схватању Врховног суда Србије, разлози за разрешење тужиље са функције директора библиотеке пре истека мандата, могу да буду засновани искључиво на разлозима предвиђеним за разрешење пре истека времена на које је лице било изабрано према закону који уређује ову област.“ Пресуда Врховног суда Србије, Увп. И 142/2003 од 27.1.2005. године)

<sup>37</sup> В. више: П. Димитријевић, Управни акти и савремена технологија: прилог технолошкој трансформацији управног система. Ниш, 1995.

би мора оценити и наводе из жалбе, изузев уколико је првостепени орган образлажући своје решење правилно оценио наводе из жалбе, када је допуштено позвати се на разлоге из првостепеног решења.<sup>38</sup> Но, и овде у пракси долази до знатних одступања (непоштовање одредби члана 199 став 2 и члана 235 став 2), па се такви акти, као коначни, морају поништавати у управно-судском поступку чиме се доприноси одуговлачењу поступка и нарушава принцип суђења у разумном року.<sup>39</sup> Дешава се и да се другостепени органи приликом образлагања своје одлуке уопште *не осврћу на правно одлучне наводе из жалбе*, чиме странку остављају ускраћеном за сазнање због чега је њихова жалба оцењена неоснованом, чиме се знатно нарушава *принцип потпуности и ефикасности правне заштите*.

Дакле, образложење као саставни део управног акта представља гаранцију уставног принципа *једнакости свих грађана пред законом* и гаранције *делотворне правне заштите* и *права на жалбу*. Због тога органи који воде поступак морају строго поштовати одговарајуће одредбе Закона о општем управном поступку.

## V

Према одредби члана 196. став 3. Закона о општем управном поступку писмено решење, између осталог, треба да садржи потпис службеног лица и печат органа, а одредбом члана 201. став 1. ЗУП нормирано је да решење потписује службено лице које доноси решење.

---

<sup>38</sup> „Противно члану 198. ст. 1. и 2. Закона о општем управном поступку, ни самим диспозитивом оспореног решења није решавано о предмету поступка у целини и о свим захтевима жалиоца као странке - пошто уопште нема назнаке да је другостепени орган изменивши ожалбено решење одлучио о жалби тужиоца. При том је пропустио јасно и одређено означити то измењено ожалбено првостепено решење, пошто уопште није наведен број и датум његовог доношења. Коначно, у истом диспозитиву погрешно је означено и да се измена ожалбеног првостепеног решења врши (само) у смислу наведеног позивања на материјално-правни пропис на основу кога се решава само предметна управна ствар, мада по одредби члана 199. став 2. истог закона, такав правни пропис треба да садржи само образложење, а не и диспозитив решења, како је то иначе погрешно учинио тужени у диспозитиву оспореног решења.“ (Пресуда Врховног суда Србије, У. 309/2006 од 13.7.2006. године).

<sup>39</sup> Д. Вучетић, н.д., стр. 181.

Међутим, иако је садржина ових одредби сасвим јасна, у пракси се рецимо дешавало да помоћник министра поступа као овлашћено лице за потписивање решења у управном поступку,<sup>40</sup> или да самостални стручни сарадници потписују решења пореских органа,<sup>41</sup> односно да непозната и неовлашћена лица потписују решења Повереника за информације од јавног значаја,<sup>42</sup> Директора Републичког геодетског завода,<sup>43</sup> и Директора Завода за интелектуалну својину.<sup>44</sup>

За такве поступке потребно је да постоји писмено овлашћење које је изричито наведено у уводу решења (уколико наравно постоји

---

<sup>40</sup> „Наиме, овлашћење помоћника министра за доношење и потписивање другог степеног решења, по ставу Врховног суда Србије мора бити означено у уводу решења сагласно члану 197. став 1. ЗУП јер то решење може да потпише само службено лице које је законом овлашћено да га донесе, а уколико је то овлашћење пренело на друго лице у складу са законом број и датум тог овлашћења мора бити означен у уводу решења.“ (Пресуда Врховног суда Србије, У. 5975/2005 од 28.9.2006. године).

<sup>41</sup> „Незаконито је решење пореског органа чији је писмени отправак потписао самостални стручни сарадник без оригинала решења потписаног од стране овлашћеног лица.“ (Пресуда Врховног суда Србије, У. 3224/2006 од 22.11.2006. године).

<sup>42</sup> „Из оспореног закључка се види да је овај закључак донео Повереник за информације од јавног значаја Републике Србије (даље: Повереник), а да је на месту за потпис овлашћеног службеног лица туженог органа - Повереника чије је име и презиме означено потписано са назнаком "за повереника" од стране другог лица чији је потпис нечитак, а који је оверен печатом туженог органа. У уводу оспореног закључка тужени орган се позвао на члан 24. став 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, којим је прописано да Повереник одбацује жалбу која је недопуштена, неблаговремена изјављена од стране неовлашћеног лица. Из наведене одредбе, на коју се позвао тужени орган у уводу оспореног закључка, не произилази овлашћење другог лица за потпис оспореног закључка уместо Повереника.

Како оспорени закључак није потписао повереник, већ друго лице за кога нема доказа да је овлашћено да закључак донесе и потпише у смислу наведених законских одредаба, при чему такво овлашћење мора да буде означено у уводу закључка, то се основано указује на незаконитост донетог закључка.“ (Пресуда Врховног суда Србије, У. 4333/2006 од 18.10.2006. године).

<sup>43</sup> „Помоћник директора Републичког геодетског завода није по закону овлашћено лице за доношење и потписивање решења у управном поступку.“ (Пресуда Врховног суда Србије, У. 7278/2005 од 5.10.2006. године).

<sup>44</sup> „Шеф одсека у Заводу за интелектуалну својину није овлашћено лице за доношење решења без посебног овлашћења.“ (Пресуда Врховног суда Србије, У-СЦГ 260/2006 од 4.7.2007. године).



одговарајући акт који допушта делегацију овлашћења): „Лице које доноси решење у управном поступку у име директора Националне службе за запошљавање мора да има писмено овлашћење наведено у уводу решења.“<sup>45</sup>

Тим поводом поставило се и питање правне природе незаконитости оних решења која су потписала друга лица за која се не може утврдити у ком својству су то учинила, као и да ли таква решења уопште могу да производе правно дејство: „Када решење није потписао директор регионалног центра као овлашћено лице у смислу одредаба Закона о пореском поступку и пореској администрацији, већ друго лице за које се из списка предмета не може утврдити у ком својству је потписало оспорено решење, тада се не може утврдити да ли је предметно решење уопште донето, односно потписано од стране овлашћеног лица, па ће се такво решење поништити.“<sup>46</sup> Вр-

<sup>45</sup> Пресуда Врховног суда Србије, У. 610/2006 од 4.10.2006. године.

<sup>46</sup> „Из оспореног решења се види да је исто донело Министарство финансија Републике Србије - Пореска управа, Регионални центар Н, које решење је, како произилази из потписа на том решењу, требало да потпише директор Пореске управе др Р.И, дипломирани правник, чије име је означено на оспореном решењу и оверено печатом туженог органа. Међутим, из потписа, као саставног дела оспореног решења види се да то решење није потписао директор, као овлашћено лице, већ друго лице чији је потпис нечитак и који је у рукопису испред речи "директор", додало реч "за", што би значило да решење доноси уместо директора, однос по овлашћењу истог.

Одредбом члана 165. став 1. Закона о пореском поступку и пореској администрацији (даље: Закон), прописано је да по жалбама изјављеним против првостепених решења донетих у пореском поступку решава министар, или лице које он овласти, док је одредбом члана 160. став 1. тачка 7) Закона прописано да Пореска управа, којом на основу члана 167. став 1. Закона руководи директор, одлучује о жалбама изјављеним против решења донетих у пореском поступку.

Према одредби члана 196. став 3. Закона о општем управном поступку (даље: ЗУП), који се, на основу члана 3. став 2. Закона примењује при спровођењу пореског поступка, јер Законом није другачије прописано, писмено решење, између осталог, садржи потпис службеног лица и печат органа. Одредбом члана 197. став 1. ЗУП прописано је да увод решења садржи, између осталог, назив органа који доноси решење и пропис о надлежности тог органа, док је одредбом члана 201. став 1. ЗУП прописано да решење потписује службено лице које га доноси.

Како оспорено решење није потписао директор регионалног центра, као овлашћено лице у смислу напред наведених одредаба Закона, већ друго лице за које се из списка предмета не може утврдити у ком својству је потписало оспорено реше-

ховни суд је у једној таквој правној ситуацији поводом закључка Министра за капиталне инвестиције, који је потписало неко друго лице са ознаком „за министра“ заузео став да решење није ни донето: „Из списка предмета и образложења оспореног решења се види да је решење донето у извршењу пресуде Врховног суда Србије У. бр. 1814/03 од 22.12.2004. године, којом је поништено решење туженог органа 360 број 356-00030/2003-04 од 15.4.2003. године због учињене повреде правила поступка приликом његовог доношења, односно због тога што је решење донело и потписало службено лице чије је изузеће тужила тражила, иако по њеном захтеву за изузеће тог службеног лица није одлучено. У поновном поступку тужени орган је донео оспорено решење које је потписало службено лице чије је изузеће тужила тражила, с тим да је у образложењу решења наведено да је захтев тужиле за изузеће тог службеног лица одбијен закључком Министарства за капиталне инвестиције број 351-03-01240/2005-04 од 19.9.2005. године. Увидом у наведени закључак утврђено је да га је донео министар за капиталне инвестиције, чије је име у потпису означено, али да га је потписало неко друго лице "за министра" чији је потпис нечитак и за кога се не зна у ком својству потписује закључак. Како је одредбом члана 201. Закона о општем управном поступку прописано да решење потписује службено лице које га доноси, *Врховни суд Србије сматра да о захтеву за изузеће службеног лица није ни одлучено, јер је одлуку потписало неовлашћено лице, па таква одлука не производи правно дејство.*<sup>47</sup>

Такође у пракси се врло често поставља питање пуноважности решења оверених факсимилом овлашћеног лица. Решење у управном поступку може да садржи факсимил уместо потписа и печата, само уколико се обрађује механографски, с тим што се „под механографском израдом решења подразумева израда машинама за обављање канцеларијских послова“.<sup>48</sup>

---

ње, то се у предметном случају не може утврдити ни то да ли је оспорено решење донето, односно потписано од овлашћеног лица.

Изложена повреда правила поступка спречава оцену законитости и правилности донетог решења, па је Врховни суд Србије тужбу уважио и оспорено решење поништио, а да се при том није даље упуштао у оцену навода тужбе и правилности оспореног решења у материјално - правном смислу.“ (Пресуда Врховног суда Србије, У. 5311/2006 од 23.8.2007. године).

<sup>47</sup> Пресуда Врховног суда Србије, У. 7442/2005 од 30.11.2006. године.

<sup>48</sup> Пресуда Врховног суда Србије, У. 6057/2006(2) од 30.5.2007. године.

Када је допуна решења у питању, правило установљено одредбом члана 200 став 5 Закона о општем управном поступку налаже да је, уколико првостепени орган *није дао правну поуку о дозвољености жалбе* у управном поступку, странка овлашћена да у том смислу тражи допуну решења, али непоступање странке не може да заснује надлежност управног спора. Стим у вези, понекад уопште није једноставно одредити ком органу треба поднети жалбу, јер се врло често дешава да одређена министарства и органи у њиховом саставу престану да постоје, а њихове послове преузму нека нова странци непозната министарства, као што се то десило у овом случају: „По налажењу Врховног суда, будући да је престало да постоји Министарство саобраћаја и телекомуникација Републике Србије и његове послове у погледу одлучивања о предмету овог спора, у смислу одредби члана 10. и члана 33. став 2. Закона о министарствима преузело Министарство за капиталне инвестиције Републике Србије, то је против оспореног закључка могуће изјавити жалбу, при чему је тужилац непотпуно упућен само да је допуштена посебна жалба. Одредбом члана 200. став 5. Закона о општем управном поступку (даље: ЗУП) прописано је да, када у решењу није дато никакво упутство или је упутство непотпуно, странка може поступити по важећим прописима, а може у року од осам дана од дана достављања решења, тражити од органа који је донео решење да га допуни.“<sup>49</sup>

Последњи случај који ћемо навести, а који се често може срести у пракси, јесте да органи приликом израде решења, погреше и напишу *погрешно упутство о правном средству*. Најчешће се дешава да орган упуту странку да против донетог решења може покренути управни спор. У таквим ситуацијама, ако је странка погрешно упућена да против донетог решења може покренути управни спор, уместо да поднесе жалбу, поднета тужба се одбацује, а рок за жалбу тече од пријема решења о одбачају тужбе.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Решење Врховног суда Србије, У. 5901/2005 од 28.12.2005. године.

<sup>50</sup> Решење Врховног суда Србије, У. 3270/2002 од 11.6.2003. године.

## VI

Узроке оваквих поступања доносилаца одлука треба тражити у недовољном знању, лењости, немарности, наводној заштити „општег интереса“, намерном отежавању оцене законитости решења вишем органу или суду и, уопште узев, у свим оним негативним странама бирократског поступања које Милан Петровић анализира у својој књизи *Наука о управљању као претпоставка управне политике*.<sup>51</sup> Упркос великом броју донетих пресуда пред Врховни суд и даље пристижу тужбе против управних аката који немају одговарајућу форму. Мишљења смо да се као узрок таквом стању ствари као најлогичнији намеће закључак да лица која воде поступак погрешно примењују његова правила и да је потребно приступити много озбиљнијем образовању и реедукацији службеника који решавају управне ствари.

---

<sup>51</sup> М. Петровић, *Наука о управљању као претпоставка управне политике: (општи део)*. Ниш, 2006.

*Dejan Vučetić, LL.M.*

**TYPICAL CASES OF ADMINISTRATIVE ACT'S LEGAL  
FORM FAULTS IN SERBIAN ADMINISTRATIVE  
PROCEEDINGS PRACTICE**

***Summary***

*Starting point of the paper is a soft formality principle in administrative law and its importance for protecting legal certainty in modern legal systems. Author cites a usual classification on generally formalized and administrative acts with reduced form and emphasizes a need for theoretical acknowledgment of special category of administrative acts in Serbian law - the so-called implicit administrative acts. Then, using a rich case law, author makes an analysis of basic types of legal form faults in administrative acts. Among other things, he states that administrative decisions in form of ordinary letters, which is a common practice, violate a effective realization of a right to appeal; then that administrative agencies have problems in formulating short, clear and determined disposition of a decision and that a large number of decisions doesn't contain expositions (rationale, comments, statement of reasons), or that exposition isn't made in an appropriate way and is contradicting decision's essence. Author call for abolition of the provisions of paragraphs 3 and 4 of Article 199 of the General Administrative Procedure Act, which opened a possibility for unspecifying the reasons for making administrative decisions, if it is in the public interest and law or statute expressly provides so. Readers attention is directed to an absurd of in advance prepared statement of reasons in administrative acts, and the question of validity and legal effect of administrative decisions that are signed by persons for whom it can not be determined in which capacity they made a signature, and to the problem of validity of decisions that are certified with a facsimile of authorized persons.*

**Keywords:** *Principle of soft formality, implicate administrative acts, form and structure of administrative acts.*

