

UDK: 35.077

CERIF: S111

ТИП РАДА: ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.5937/PiP2002025T

др **Зоран Р. ТОМИЋ***

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

МНОЖИНА ВОЉА КОД НАСТАНКА УПРАВНОГ АКТА¹

Сажетак

Чланак је посвећен различитим, прописима предвиђеним комбинацијама воља код настанка изузетно важне управне акције, као начелно једносмерне и ауторитарне. Било да су у питању две или више службених воља – равноправних или пак неједнаке ранга а суцесивних, било да је посредом законом предвиђена сарадња воље органа и воље странке, нарочито код покретања поступка на њен захтев или код управних поступака контроле донете акције. Правни значај те конституционалне воља код управне акције може углавном да буде тројак: 1) да недоследно једне службене или приватне воље странке садржине акције чини акцију најављивом и обавезном у одређеном року; 2) када код заједничког одлучивања надлежни органи не реше у истом смислу – акцију једнако и не посматрају, уостало се и не рађа; 3) да постојећи недоследно воље странке, када је њен захтев за покретањем поступка конституционално карактеристичан за доношење будуће акције, чини акцију увек неорочено конституционално, осим ако странка накнадно измени на његову садржину. Ако је реч о

* Електронска адреса аутора: ztomic@ius.bg.ac.rs.

1 Овај чланак је настао као резултат учешћа на пројекту „Идентитетски преображај Србије“ Правног факултета у Београду за 2020. годину.

*сајласносџи воља јавнојравној орјана и сџранке у јавном инџересу, џа-
кав њихов јроизвод назива се ујравни ујговор; џу без обе воље нема џој
двосџраној акџа.*

Кључне речи: *Једносџраносџи. – Сајласносџи. – Мишљење. – Воља сџран-
ке. – Присџанак.*

І Уводно слово

Предмет текста је јасан већ из наслова. Притом, све те воље могу да буду службене – јавноправног профила, или пак једна јавноправна (или више њих) а друга/е нејавноправна, по правилу воља странке.

У првој групи ситуација, реч је о множини воља органа која гради садржину акта; то је, према преовлађујућем доктринарном гледишту, тзв. сложени/збирни управни акт.² Воља странке се може огледати у њеном захтеву за покретање поступка, односно за испитивање законитости већ донетог акта, као и пристанку на садржину акта или пак у формирању акта у сагласју са вољом органа. У потоњој ситуацији, у питању је управни уговор.

У тексту чланка се најпре разграничавају једностраност и ауторитативност акта, да би се, затим, пажња задржала на сложеном управном акту, на његовим неколиким облицима. Следиће анализа утицаја воље странке на доношење управног акта. На крају су завршна разматрања.

ІІ Разграничења и облици

1) Сваки управни акт (не и сваки управни чин!) је *ауџоритџивносџи-ван* и *једносџран* – донесен је применом управне власти од стране надлежног вршиоца управне активности. *Ауџоритџивносџи* управног акта је израз неравноправности у насталом односу између доносиоца и адресата акта (странке). На основу прописа, доносилац акта стиче јачу вољу, посредством које остварује и штити јавни интерес. Ауторитативност управне позиције је несумњива још на почетку правног процеса који ће резултирати доношењем управног акта: *ујравни јосџујак се јокређе* *увек неком службеном радњом надлежној орјана*. Затим, *у целом њејовом џоку, а нарочиџо у садржини издајој акџа*, посреди је могућност одређивања, на основу правних прописа, извесног понашања и про-

2 Варијанте су различите: *approbation* (одобравање), *accord* (сагласност), *donner son consentement* (давање пристанка, сагласности...), *la procedure consultative* (саветодавна процедура) и слично.

тив воље адресата акта. На крају, *код извршења акћа*, ако је у питању обавеза, долази до принудног извршења акта ако је адресат сам не испуни. Ауторитативност, исказана кроз субординацију воља издаваоца и адресата, одваја управни акт од категорије *грађанскојравних њослова* којој је, начелно, својствена координација воља, ненаметање. Ту је реч о потчињености државној власти, тзв. општој и спољној потчињености којој подлежу сви грађани на основу Устава, закона и других прописа.

Али, с друге стране, ауторитативност управног акта не треба мешати с његовом *једностраношћу*. Једностраност значи да је неки акт дело једне воље (овлашћеног појединца – ако је орган инокосан, а колектива – ако је орган колегијалан), да потиче од једног правног субјекта. Двострани (вишестрани) јесте онај правни акт, односно правни посао који је плод споразума воља два субјекта (или више њих). Грађанскоправни послови су двострани (уговор) или једнострани (издавање хартија од вредности, јавно обећање награде). Управноправни послови такође могу да буду једнострани – управни акт, али и двострани – управни уговор.

Управни акт је увек једностран, при чему нема значаја околност да ли је воља доносиоца законски компонована учешћем два или више органа или није. Претходно у целини вреди и за управне акте који се доносе *уз њрисћанак сћранке*: управни акт остаје искључиво дело надлежног органа. Ту воља адресата није услов правног постојања акта, већ само елемент његове правне ваљаности.³

2) Правило је да у једној управној ствари решава и решење доноси један (надлежни) орган. „La pluralité d’ auteurs n’est pas pour autant incompatible avec l’unilarité de l’acte“ – „множина твораца акта није неспојива с његовом једностраношћу“.⁴ Значи, то не утиче на класичну једностраност акта:⁵ сви „аутори“ акта су на једној страни, странка на другој.⁶

Један надлежни орган – једно решење, то су тзв. *њросћиа (једносћивна) решења*. Када је прописима предвиђено да се више воља различитих органа компонује у доношењу одређеног управног акта, посредни

3 Зоран Р. Томић, *Коменћар Закона о оћшћем ућравном њосћууку са судском њраксом и рећсћром њојмова*, друго преправљено и знатно допуњено издање, Београд, 2019, 158–159.

4 Pierre Delvolvé, *Lacte administratif*, Paris, 1983, 14.

5 Вид. Bernd-Christian Funk, *Der Verwaltungsakt im österreichischen Rechtssystem*, Wien, 1978, 40–41.

6 Иво Крбек, *Ућравни акћ*, Загреб, 1959, 32–33; Велимир Иванчевић, *Инсћћиууције ућравној њрава (ћрва књиа)*, Загреб, 1983, 304–306; Славољуб Б. Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Ућравно њраво – оћшћи гео*, Београд, 2002, 526–530.

је сложено тј. збирно решење.⁷ Закон о општем управном поступку Србије их непрецизно назива заједничка.⁸ Другачије је, примерице, у Закону о управном поступку Црне Горе.⁹ Он квалификује „заједничким“ само она решења која су, одлучилачки узев, у целини дело два органа који су једну исту правну ствар решила на исти начин.¹⁰ Посебно се уређује давање „сагласности, потврде, одобрења, односно мишљења“.¹¹ У доношењу таквих решења учествују (сарађују) на одређени начин два или више органа. Ипак, као непосредни и формални издавалац управног акта увек се појављује један орган.

Поред описаног значења „сложеног решења“, у правној књижевности се могу наћи и друга одређења те кованице: сложеност с гледишта чињеничне слике као подлоге акта, затим са становишта дељивости управне ствари о којој се одлучује (што рађа могућност доношења делимичног решења),¹² као и из угла додатака акта (услов, рок, терет и придржај опозива), али и „сложен акт“ који се састоји из више повезаних правних аката.¹³

У ЗУП-у Србије се регулишу *поједини облици учешћа других органа при доношењу решења од стране надлежног органа*. Тако, законом или другим прописом може да буде предвиђено да решење доноси један орган: 1) уз претходну сагласност другог органа;¹⁴ 2) уз накнадну сагласност другог органа;¹⁵ 3) уз прибављено мишљење другог органа.¹⁶

Решење донесено противно правилима из овог члана може се побијати како жалбом, тако и тужбом. Као посебна санкција у случају доношења решења без учешћа другог органа, онда када је такво решење по прописима било обавезно, предвиђено је *ионишћавање коначног решења*.¹⁷

У ситуацији када је прописано као *неоходно давање претходне сагласности*, надлежни орган се пре доношења решења обраћа другом

7 Вид. Славољуб Поповић, *О сложеним или комплексним (збирним) правним актима – Управно право, студије и чланци*, Београд, 1973, 120–130.

8 Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење, чл. 138.

9 Закон о управном поступку Црне Горе – ЗУПЦГ, *Службени лист ЦГ*, бр. 56/14, 20/15, 40/16 и 37/17.

10 ЗУПЦГ, чл. 42.

11 ЗУПЦГ, чл. 41.

12 Вид. ЗУП, чл. 139 ст. 1 у вези са ст. 6.

13 Слично и: И. Крбек, 32 фн. 41.

14 ЗУП, чл. 138 ст. 1.

15 ЗУП, чл. 138 ст. 2.

16 ЗУП, чл. 138 ст. 3.

17 ЗУП, чл. 183 ст. 1 тач. 9.

органу – упознаје га с одговарајућим чињеничним материјалом и са својим ставом о садржини и смислу решења које треба донети. Орган од кога се тражи сагласност може је дати или одбити. У сваком случају, дужан је да се изјасни у одређеном року, уз одговарајуће образложење. Ако је сагласност *дајша*, надлежни орган доноси решење, наводећи у њему и акт о давању сагласности. Ако је сагласност *одбијена*, надлежни орган не сме донети решење оног смисла и садржине на коју је сагласност ускраћена. Када је поступак био покренут по службеној дужности, па други орган одбије сагласност, поступак бива обустављен. Када је поступак покренут захтевом странке, па надлежни орган сматра да треба удовољити захтеву, а други орган не да сагласност на то, доноси се негативно (одбијајуће) решење уз навођење (у образложењу) разлога које је други орган изнео у акту о одбијању сагласности. Ако је надлежни орган тражио сагласност за доношење одбијајућег решења, а други орган није пристао да је да, не може се донети позитивно решење а да се претходно за то не добије сагласност.

У ситуацији када је сагласност тражена и добијена и решење донесено па поништено у управном спору, није потребна поновна сагласност за доношење другог решења у истом смислу у коме је било и раније.¹⁸ Речено важи само уз претпоставку да у поступку доношења другог решења није утврђено (у складу с примедбама суда) битно друкчије чињенично стање од оног на темељу кога је раније тражена и добијена сагласност.¹⁹

Акт којим се даје претходна сагласност није управни акт у смислу Закона о управним споровима,²⁰ па се против њега не може водити управни спор.²¹ Реч је о *интерном, акцесорном акту међусобној ошшћења органа управе*. Са садржином тога акта странка се упознаје тек у решењу чија је правна ваљаност била условљена давањем сагласности.

По питању форме акта о давању сагласности, ранији Секретаријат СИВ-а за општу управу дао је Објашњење, и данас вредеће, у коме се, између осталог, каже:²² „Пошто акт о сагласности није управни акт, то

18 Тако у пресуди Савезног врховног суда, У 649/62 од 25. 5. 1962. године.

19 Слично и: Богдан Мајсторовић, *Коментар Закона о ошшћем управном поштујуку*, Београд, 1978, 311.

20 Закон о управним споровима – ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 111/09, чл. 4.

21 Акт којим комисија обавештава надлежни првостепени орган о томе да је сагласна са предложеним унапређењем или одбија да да своју сагласност, представља само саставни део управног поступка у коме се доноси првостепено решење, па према томе такав акт не представља управни акт у смислу члана 5 (сада чл. 4, *прим. аути*.) Закона о управним споровима. Савезни врховни суд, У 85/59 од 14. 2. 1959. године.

22 Објашњење бр. 08–13348/1 од 3. 7. 1961. године.

његова форма не би могла у потпуности да одговара управном акту јер она не садржи најбитнији део решења, тј. диспозитив, јер се давањем, односно одбијањем сагласности не решава ствар, те то ни суштински, ни по правном дејству не представља решење, већ елеменат за доношење решења, нити против акта о сагласности има места правном леку.²³

Због природе сагласности о којој је реч, ЗУП-ом се предвиђа и друкчији вид општења између односних органа. Тако, док је код претходне сагласности прописана обавеза да доносилац решења наведе у њему акт о тој, раније добијеној сагласности, дотле тако нешто код накнадне сагласности није изводљиво јер се узима да је решење донето чим други орган дâ тражену сагласност. Ако таква сагласност не буде прибављена – други орган одбије да је дâ, састављено решење остаје у нацрту – није донето и не производи никаква правна дејства.

Решење за које се прописима тражи накнадна сагласност, по правилу, почиње да делује од давања сагласности о којој је реч. Уколико је, пак, надлежни орган (доносилац) навео у самом решењу неки други моменат од када оно почиње да производи правна дејства, па се с таквим решењем други орган сагласи, оно делује од дана који је у њему означен.²⁴ Решење се формално сматра донетим када је други орган дао накнадну сагласност.²⁵ Одбијање сагласности (и претходне и накнадне), као и мишљења, мора да буде образложено.²⁶

Прибављено мишљење, за разлику од описаних облика учествовања, не обавезује орган који решава дату управну ствар, не утиче на пуноважност решења. Дакле, надлежни орган је *дужан да га прибави, али не и да прихвати њако мишљење*. Неприхватање мишљења се мора аргументовати. Мишљење другог органа показује се као неопходан и користан елеменат који надлежни орган оцењује у склопу свих чињеница и околности конкретнoг случаја.²⁷ У случајевима предвиђеним про-

23 У истом смислу је било и Објашњење Савезног секретаријата за правосудје бр. 04–752/1 од 21. децембра 1965. године.

24 Врховни суд Србије, У 6881/63 од 11. 9. 1963. године.

25 Ако је одговарајућим прописима предвиђено да се одређено научно звање стиче избором од стране једног органа и потврдом извршеног избора од стране другог органа, правно дејство избора настаје од дана потврде, а не од дана избора. Врховни суд Србије, У 6391/60 од 5. 12. 1960. године.

26 Орган који даје сагласност, потврду или одобрење дужан је да у случају да одбије сагласност, потврду или одобрење то и образложи. Савезни врховни суд, Уж. бр. 641/59 од 17. 7. 1959. године.

27 Мишљење које је орган надлежан за решавање ствари дужан по одређеном поступку да прибави пре решавања не везује тај орган, али је исти дужан да га цени и да конкретне приговоре испита зависно од њиховог значаја за решење ствари. Врховни суд Србије, Увп. бр. 281/79 од 9. 1. 1980. године.

писима, други орган је обавезан да органу надлежном за решавање у односној управној ствари саопшти свој став на његов захтев.

За давање претходне сагласности, накнадне сагласности, као и мишљења, прописан је *йосебан рок* који тече од дана пријема захтева другог органа, а који је упутио надлежни орган.²⁸ Рок износи 30 дана, осим ако је посебним прописом предвиђен други рок.²⁹ Ћутање другог органа у остављеном року има исти значај као и давање претходне сагласности, накнадне сагласности, односно мишљења. У питању је неоторива законска претпоставка да ћутање значи позитиван одговор. Међутим, посебним прописима може да буде друкчије одређено.³⁰

Укратко: код тзв. збирних аката различите су форме учешћа, обавезних или факултативних, „консултација“ других правних субјеката, њихових претходних или накнадних акцесорних аката, да би онај главни, према предвиђеним прописима, био у потпуности пуноважан.³¹ Збирне акте у описаном смислу треба строго разликовати од додатака акту: рока, услова, терета и придржаја опозива. Код додатака је у питању једна воља изражена у најмање два коплементарна састојка, а код класичних збирних аката реч је о више повезаних службених воља.

Такође, збирни акт се не може поистоветити ни са стицајем месне надлежности више органа. Код тог и таквог стицаја, два или више органа су истовремено територијално надлежна, па се онда, према предвиђеном правном механизму, једна воља издваја као једина процесно оперативна.³² С друге стране, код сукоба надлежности тек треба установити која је од оних у „позитивном“ или „негативном“ сукобу службена воља, који је орган доиста надлежан за одлучивање у конкретном случају.³³

Када се прописима одреди да у *одређеној ујравној ствари решавају (као надлежни) два или више органа*,³⁴ тада сваки од њих одвојено реша-

28 Законски рок, у коме је орган који даје сагласност дужан да обавести доносиоца решења да ли даје или одбија тражену сагласност, почиње тећи од момента уредног тражења сагласности. Ако акт којим је тражена сагласност није садржао све потребне податке, па је морао бити допуњаван, прописани рок почиње тећи од момента кад је предлог допуњен. Врховни суд Србије, У 3139/60 од 19. 9. 1960. године.

29 Ако је посебним законом прописан дужи рок за давање сагласности од месец дана, онда важи тај рок, а не рок од месец дана. Врховни суд Србије, У 473/64 од 20. 3. 1964. године.

30 З. Р. Томић, 547–550.

31 Jacques Moreau, *Droit administratif*, Paris, 1989, 182–187; Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, 1987, 197–198.

32 Вид. ЗУП, чл. 35.

33 Вид. ЗУП, чл. 38.

34 ЗУПЦГ, чл. 42.

ва ту ствар (применом одговарајућих материјално-правних и процесно-правних одредаба), у складу са својом надлежношћу. По завршетку решавања, органи о којима је реч споразумно одлучују који ће од њих формално издати (експедовати) акт. При томе је *неоиходно да је сваки орган решио ствар у истом смислу*. Ако им се одлуке разликују, а један од њих ипак изда решење – оно је правно непостојеће. Орган који формално издаје решење дужан је да у „уводу“ акта означи да је донет од стране два (или више) органа, као и да наведе одговарајућу одлуку (акт) другог органа.

Ако споразума два органа нема, решење мора да донесе јавно-правни орган који је први примио захтев странке, односно онај који је неком својом радњом први покренуо дотични поступак.³⁵

III Последице непоштовања прописане множине воља

Код *иокрепћања иостуиука захтевом странке*, воља странке је иницијални, посредно конститутивни елемент будућег управног акта.³⁶ Јер, ако управни акт буде донет без захтева странке, а странка на њега није накнадно изричито или прећутно пристала, то је правни основ за неорочено обавезно поништавање таквог решења.³⁷

С друге стране, важно је разликовати управне акте који се доносе по захтеву странке од оних код којих је пристанак странке, а у питању је поступак започет по службеној дужности (!) – неопходан за њихову правоваљаност (на пример, код заснивања службеничких односа или избора јавних функционера или код давања различитих повластица).³⁸ Такав недостатак квалификујемо повредом материјалног права будући да један прописани садржински услов није поштован, па се акт са таквим недостатком може успешно нападати жалбом у управном поступку као и, следствено, тужбом у управном спору. Ако је предвиђена сагласност странке за доношење/настанак акта, посреди је управни уговор, а не управни акт.³⁹ Њихова међусобна разлика у погледу настанка и дејстава, права и обавеза је битна.⁴⁰

35 Зоран Р. Томић, Ђорђије Блажић, *Коментар Закона о управном иостуиуку Црне Горе – Теоријски, међународни, иримјена, судска пракса, реициар, шабеле, шеме*, Подгорица, 2017, 278–288.

36 ЗУП, чл. 90.

37 ЗУП, чл. 181 ст. 1 тач. 4.

38 И. Крбек, 27–28; В. Иванчевић, 301–302.

39 ЗУП, чл. 22–26.

40 Р. Delvolvé, 79 и даље.

Такође, код подношења приговора у управном поступку,⁴¹ код управне жалбе,⁴² код ванредног управноправног лека понављања поступка,⁴³ код поништавања коначног решења,⁴⁴ као и код правног пута укидања решења,⁴⁵ вољи органа претходи и воља странке за доношењем коригујућег, односно санкционишућег управног решења. Код поништавања, укидања или мењања решења на препоруку Заштитника грађана, из самог назива тог „посебног случаја уклањања или мењања решења“⁴⁶ произлази однос респектабилних воља два правна субјекта – Заштитника грађана и надлежног управног контролора при доношењу одговарајућег управног акта.

IV Завршна реч

Све у свему, нису ретке ситуације када пуноважност управног акта не зависи само од једне воље, воље његовог надлежног издаваоца. Наиме, може да буде прописано да у доношењу акта учествује још једна или више службених воља, на тачно предвиђен начин. У таквим ситуацијама, недостатност акта – његова незаконитост, може да буде тежа или лакша, јача или слабија. У теже незаконитости спадају оне када управни акт није донет (а морао је да буде!) уз претходну или накнадну сагласност, потврду или одобрење, односно ако уопште није прибављено, тј. тражено мишљење другог органа. Типови ситуација када два органа „заједнички“ доносе један акт, одлучују оба о одређеној правној ствари потпуно равноправно, одвојено а у истом правном смеру, су у пракси веома ретке. Такође, могуће су и одређене факултативне, стручне консултације надлежног управног вршиоца с другим органом/органима, међусобна сарадња и стручна помоћ.

С друге стране, ако управном акту, односно спроведеном поступку његовог доношења није претходила воља странке за покретање поступка, а тај њен захтев је био законски незаобилазан (!) – односни акт је нападљив, тј. поништив без временског ограничења. Одсуство обавезног пристанка странке на садржину донетог, редовно за њу фаворабилног акта, је мање озбиљна, лакша незаконитост. Али, и акт са описаном грешком се може успешно побијати како управном жалбом, тако и управно-судском тужбом.

41 ЗУП, чл. 147–150.

42 ЗУП, чл. 151.

43 ЗУП, чл. 177.

44 ЗУП, чл. 183.

45 ЗУП, чл. 184.

46 ЗУП, чл. 185.

Коришћена литература

- Delvolvé Pierre, *Lacte administratif*, Paris, 1983.
- Иванчевић Велимир, *Институције ујравног права (прва књига)*, Загреб, 1983.
- Cornu Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris, 1987.
- Крбек Иво, *Уравни акти*, Загреб, 1959.
- Мајсторовић Богдан, *Коментар Закона о ошћем ујравном осћујуку*, Београд, 1978.
- Moreau Jacques, *Droit administratif*, Paris, 1989.
- Поповић Славољуб Б., Марковић Бранислав, Петровић Милан, *Ујравно право – ошћи гео*, Београд, 2002.
- Поповић Славољуб, *О сложеним или комлексним (збирним) ујравним актима – Ујравно право, студије и чланци*, Београд, 1973.
- Томић Зоран Р., *Коментар Закона о ошћем ујравном осћујуку са судском праксом и реисћром јојмова*, друго преправљено и знатно допуњено издање, Београд, 2019.
- Томић Зоран Р., Блажић Ђорђије, *Коментар Закона о ујравном осћујуку Црне Горе – Теоријски, међународни, примјена, судска пракса, реисћар, табеле, шеме*, Подгорица, 2017.
- Funk Bernd-Christian, *Der Verwaltungsakt im österreichischen Rechtssystem*, Wien, 1978.

Zoran R. TOMIĆ, PhD

Full-time Professor at the University of Belgrade Faculty of Law

WILL PLURALITY IN THE CREATION OF ADMINISTRATIVE ACT

Summary

The paper is dedicated to different combinations of wills in the creation of administrative act as generally one-sided and authoritative. We make a distinction between two or more official wills that are of equal or unequal range, on one side, and between the initiating an on-demand procedure and administrative control of administrative acts, on the other side. The legal importance of wills complementarity in the case of the administrative act could be a triple: 1) that the lack of one official or private will makes the act disruptive within the set deadline; 2) if when making joint decisions competent authorities do not resolve in the same way, the act does not legally exist; 3) initial lack of will, when the demand of the party has constitutional significance for bringing a future act makes the act voidable unless the party explicitly agrees to its content. When it is about consent between public authority and the party in the public interest, this product is called administrative contract. In that case, there is no bilateral act without both wills.

Key words: *One-Sidedness. – Consent. – Opinion – Will of the Party. – Approval.*

Датум пријема рада: 3. 5. 2020.

Датум прихватања рада: 15. 5. 2020.