

др Драган Милков,
доцент Правног факултета у Новом Саду

УПРАВНА СТВАР

Управно право, и као грана правног система и као наука, припада оној категорији правних дисциплина до чије је диференцијације дошло тек почетком деветнаестог века. Та чињеница је један од основних разлога што ова млада дисциплина у поређењу са традиционалним гранама, као што је нпр. грађанско право, садржи велики број неодређених или недовољно одређених појмова, односно појмова за које не постоји сагласност бар већег дела правне доктрине. Таквој групи појмова припада већ сама дефиниција управног права, управе, управног акта и низ других појмова који су изведени из ових фундаменталних појмова.

Једно од обележја управног акта које задаје несумњиво највише проблема правној доктрини и пракси јесте управна ствар, односно доношење у управним стварима. Управна ствар је, без икакве дилеме, најважнији критеријум за материјално опредељивање управног акта. На који други начин би се управни акт могао раздвојити од судског акта, који је и сам и конкретан и ауторитативан и заснован на закону, и непосредног правног дејства? Једини материјални критеријум који нам то омогућава, јесте управна ствар. Управни акти се доносе у управним, а судски акти у судским стварима. Но, проблем тиме није ни изблиза решен, јер остаје тежак задатак — одредити појам управне ствари и утврдити прихватљиве критеријуме по којима се она може разликовати од свих других ствари.

Управна ствар је појам за који се може рећи да је специфично југословенског домаћаја. Страни аутори су се овим проблемом неупоредиво ређе бавили. Многи у своје дефиниције управног акта укључују појмове као што су „домен управе“, „подручје управног права“ и сл., но, то није исто што и управна ствар. Тако André Grisel каже да је управни акт „једнострана изјава воље државног органа као вршиоца државне власти, која производи правно дејство у конкретном случају који спада у надлежност управе“, (1) „Предметно“ опредељивање управног акта помоћу „подручја управе“ или „подручја управног права“ је нарочито карактеристично за немачку правну теорију, док се тај еле-

(1) A. Grisel, Droit administratif suisse, Paris—Neuchatel, 1970, стр. 91.

мент знатно ређе среће код француских аутора.(2) Слично је са, код нас, често цитираним схватањем управне ствари Herrnritta, који у ствари не даје никакву дефиницију овога појма.(3) То што се код нас овај проблем више јавља, морамо захвалити Закону о управним споровима у чијем се тексту управна ствар уноси у дефиницију управног акта.(4) Према томе, битан конститутиван елемент управног акта у Југославији чини управна ствар и то захтева потпуно објашњење и прецизирање овога обележја.

Појмом управне ствари су се у нас ретко бавили теоретичари, аутори из области управног права, за које би се по природи њиховог опредељења претпостављало да приступе таквом подухвату. Много чешће од њих су то чинили различити коментатори Закона о управним споровима, са различитим исходом. Није ни чудо, јер је управна ствар појам који је од свих обележја управног акта најтежи за објашњење. Многи аутори нису били спремни на такав напор. Но, они који су писали коментар Закона о управним споровима, неизбежно су се морали суочити са овим проблемом.

Један од наших најистакнутијих аутора управног права, Иво Крбек, није поклатио готово никакву пажњу појму управне ствари.(5) Разлози за његов пасиван став леже (вероватно) у томе што је био велики противник материјалних критеријума за опредељивање управе, управног права, па и раздвајање управног од судског акта.(6) Штавише, сматрао је да је тако нешто немогуће и, у стилу једног Carté de Malberga (мада је сам по оријентацији припадао аустријско-немачкој школи), осуђивао свакога који је улагао такав напор, тражећи му слабости у теорији. Тако треба схватити и следећу оцену која указује на Крбеков однос према управној ствари: „Формалан акт државног органа који је донијет у каквој управној ствари има првенствено у виду да обухвати и такве управне ствари што их рјешавају државни органи који нису органи управе (нпр. пленум народног одбора или његов савјет), а нема у виду да исклучи из судске контроле тзв. судске акте управе (...).“ (7) Дакле, свако ко је помислио да је управна ствар материјални критеријум за раздвајање управних од судских аката, у заблуди је, тврдио је Крбек. Због тога он вероватно елемент управне ствари ни не укључује у дефиницију управног акта. Но, сматрамо да је сваки покушај да се овај изузетно важан проблем разреши вредан пажње,

(2) Тако Ханс Петерс (Lehrbuch der Verwaltung, Berlin, 1949., стр. 99) дефинише управне акте као „суверене изјаве воље на подручју јавне управе, које се односе на конкретан, појединачан случај“, а Hans Wolff (Verwaltungsrecht, I, München—Berlin, 1965, стр. 261) као „сваку меру субјекта јавне управе на подручју управног права којом се регулише појединачни случај који се односи непосредно на једно или више лица или се одређује правни статус ствари“.

(3) R. C. Herrnritt (Österreichisches Verwaltungsrecht, Tübingen, 1925., стр. 13) је истицао да се јавно-правне делатности (Leistungen) не врше споразумно већ једнострано и најчешће приморавају (непосредни захват, реквизиција, експроприација). Утврђивање захтева (Feststellung) следи у кратком сумарном поступку, а извршење административне одлуке на једностраннији и бржи начин. „Овај посебан управни поступак, који се већ на томе заснива што је неки предмет због норме која га регулише упућен у надлежност управној власти, карактерише ову норму као управну норму, а њом регулисани предмет као управну ствар.“

(4) Према Закону о управним споровима из 1977. (чл. 6) управни акт је „акт којим државни орган, организација удруженог рада или друга самоуправна организација или заједница, у вршењу јавних овлашћења, решава о извесном праву или обавези одређеног појединца или организације у каквој управној ствари“.

(5) Његов пример је сасио Иво Борковић, који међутим — за разлику од Крбека — учвршћује управну ствар у дефиницију управног акта. Но, њен појам оставља без икаквог објашњења, тако да не можемо знати став овога аутора.

(6) В. И. Крбек, Судски акт у материјалном смислу, „Анали Правног факултета у Београду“ бр. 4/1955.

(7) И. Крбек, Право југославенске јавне управе, III, Загреб, 1962. стр. 312.

па ћемо и сами учинити одговарајући напор. Управна ствар је нашим *позитивним правом* предвиђена као *битно обележје* управног акта, па се тај проблем не сме занемаривати. Други битан разлог, о коме не мора увек постојати сагласност, лежи у томе што је то најважнији материјални критеријум за разграничење управног од судског акта.

1

Сва схватања наших аутора се могу сврстати у неколико праваца размишљања, односно група схватања о управној ствари. Тако једна група аутора управну ствар објашњава помоћу активности, делатности одређених органа, или чак управну ствар изједначава са том активношћу. Даље се, често, управна ствар опредељује помоћу управне „материје“, „подручја“, па се објашњава и као ствар регулисана управно-правним прописима, а исто тако поједини аутори изједначавају управну ствар са самим управним актом. Објашњење управне ствари се тражи и у надлежности органа управе. Коначно, има и аутора који комбинују све ове елементе.

Најпре погледајмо схватање оних аутора који управну ствар посматрају као активност, односно делатност. Тој категорији припада Никола Стјепановић, који сматра да се управна ствар не може одредити по материји, „јер у том смислу нема искључиве управне ствари, пошто свака материја може бити предмет регулисања и на тај начин „законодавна ствар“, а кроз то у случају спора и „судска ствар““. (8) Тачно је да не постоје одређене материје, области, које би биле везане само за управну ствар. Управна ствар није одређена материја и ту се потпуно слажемо са Стјепановићевим ставом. Управна ствар је, најпре, *појединачна* ствар и по томе се лако може разликовати од законодавне ствари. Ако би се закон односио на конкретан случај и на одређено лице (ако се претпостави да законодавац може све), то више не би била, суштински посматрано, законодавна ствар ни закон, него управна ствар и управни акт законодавног тела. Тачно је и да један исти *чињенични случај* може бити и управна и судска ствар. Но, разлика је у томе да ли у конкретном случају треба да се одреди примарна диспозиција или, пак, да се изрекне санкција. У првом случају та ствар је управна ствар, а у другом судска.

Стјепановић, дакле, закључује да се управна ствар не може одредити у материјалном, него само у формалном смислу. Тврди да управну ствар „треба више обележити *по начину како се актом државног органа или другог органа јавне управе ствара, мења или укида* неки правни однос и *по природи тог односа*. Под „управном ствари“ овде треба подразумевати такву активност државних органа, најчешће органа управе и самоуправних организација или заједница са јавним овлашћењима, којом се *стварају или утврђују, мењају или укидају управноправни односи у погледу одређеног појединца или правног лица*““. (9)

Оваква дефиниција, најпре, не може издржати језичку анализу. Ствар није делатност, активност, нити то може бити. Ствар је статички,

(8) Н. Стјепановић, *Управно право у СФРЈ*, Београд, 1978, стр. 791.

(9) *Ibid.*

а активност динамички појам. Ствар је део реалности, а правна ствар је један правни предмет који треба да буде регулисан правним актом. Та делатност, поступак регулисања, јесте активност и она се никако не може изједначити са предметом на који је усмерена. Према томе управна ствар никако не може бити „активност“ стварања, мењања или укидања управно-правног односа. Управна ствар је баш она ствар, предмет, у којој таквом активношћу треба засновати управно-правни однос.

Љубомир Јевтић, најпре, прихвата дефиницију управне ствари Н. Стјепановића, цитирајући је без објашњења и навођења аутора.(10) Но, нешто касније, он даје и своју дефиницију управне ствари. „Материјално-правни пропис за једну правну област најчешће установљава у њој за грађане права и дужности везујући их за тачно прописане услове, а сваки конкретни случај који надлежни орган подводи под тај пропис у циљу да утврди да ли су испуњени услови за признање права односно одређивање обавеза представља управну ствар.“(11)

Овога пута, Јевтић је исправно напустио став да је управна ствар „активност“ и сада је правилно одређује као случај и то конкретан случај. Но, свако даље прецизирање нам не помаже да схватимо суштину управне ствари. Напротив, све остало више личи на судски силогизам и судску ствар. Конкретан случај у коме се врши подвођење под пропис да би се утврдило да ли су испуњени услови за признавање права, односно одређивање обавеза, није само управна, него и судска ствар. Чак и да није тако, остају ван домања оваквог одређивања дискрециони управни акти. Исто тако, остаје нејасно шта значи „материјално-правни пропис за једну управну област“. Требало би прецизирати критеријуме на основу којих се може утврдити да се ради о материјално-правном пропису који се односи на једну „управну област“ и по којима се тај пропис разликује од других прописа! Тај претходни услов мора најпре бити испуњен, иначе дефиниција није потпуна.

Велимир Иванчевић врши замену теза и уз то објашњава исто истим. Наиме, он сматра да је управна ствар „акт којим се уређује конкретан случај из одређене управне области“, „ране“, „материје“ и сл., код чега ови последњи изрази обухваћају један или више правних прописа, којима се на апстрактан начин утврђују садржајно сродне делатности државних органа (...).“(12)

Ако се изоставе из анализе управне „области“, „ране“, „материје“, које нису предмет нашег разматрања, остаје непремостива примедба: управна ствар није „акт којим се уређује конкретан случај“, него само тај конкретан случај. Управни акт је акт који се доноси у управној ствари, па се никако не може рећи да је управна ствар акт! Иванчевић, у ствари, не даје никакву дефиницију управне ствари, него, замењујући појмове, даје једну непрецизну дефиницију управног акта. Поновимо, управна ствар је само једно, али битно, *обележје управног акта*, а не сам акт.

(10) В. Љ. Јевтић, *Судска контрола законитости управних аката*, „Анали Правног факултета у Београду“, 1—2/1960, стр. 66.

(11) Љ. Јевтић, *Из управног и управно-судског поступка*, Београд, 1964, стр. 3.

(12) В. Иванчевић, М. Ивчић А. Далић, *Закон о управним споровима са коментаром и судском праксом*, Загреб, 1958, стр. 30.

Славољуб Поповић већ деценијама не мења своје схватање управне ствари, мада се оградио да су у питању само неки елементи за закључивање о овом појму. Карактеристике управне ствари су, по овом аутору, следеће:

а) „под ‚управном ствари‘ се подразумевају ствари из оних материја које су регулисане управноправним прописима, а које (прописе) извршују и примењују органи управе;

б) појам ‚управне ствари‘ указује да се ради о појединачној, конкретной ствари (предмету) која се решава решењем у управном поступку. Према томе, ствари које се регулишу правним прописима нису ‚управне ствари‘;

в) ‚управна ствар‘ везује се за управну делатност“.(13)

Дакле, види се да је у питању један опис „управне ствари“, но, ни тај опис није такав да би могао издржати озбиљнију критику.

Најпре би под а) С. Поповић морао објаснити шта су то управноправни прописи (осим ако то нису они којима се регулише поступање у управним стварима?), а затим које све врсте управноправних прописа постоје, кад се „управне ствари“ само из оне материје која је регулисана управноправним прописима које (прописе) *извршују и примењују органи управе*. По томе би произлазило да управне ствари нису из оних материја које су регулисане *управноправним* прописима које примењују други државни органи или самоуправни субјекти?!

Под б) се правилно закључује да су управне ствари конкретне ствари (предмети), али се даље таутолошки опредељује. Тиме овај аутор запада у CIRCULUS VITIOSUS: управна ствар је она о којој се доноси решење у управном поступку, а решење у управном поступку се, додајмо, доноси у управној ствари!

Под в) се правилно констатује да се „управна ствар“ везује за управну делатност. То је тачно, јер се управна делатност врши у управним стварима. Но, треба одредити и шта је то управна делатност. С. Поповић, међутим, каже да се „садржина државне управе у функционалном односно материјалном смислу манифестује кроз *послове које врше државни органи овлашћени за вршење послова државне управе* (подвукао Д. М.). Послови путем којих се врши и остварује државна управа могу се диференцирати према различитим критеријумима. (...) могу се поделити на *ауторитативне послове* (тј. послове који се врше на основу јавних овлашћења, применом политичке власти) и *неауторитативне послове*“.(14) То је, дакле, према С. Поповићу, „управна делатност“ за коју се везује „управна ствар“. Тако опредељена, „управна делатност“ се своди на све што управа ради и представља један непрегледан конгломерат различитих послова. У том збиру, сигурни смо да се управна ствар не може везати за све послове, бар не за вођене статистичких података или састављања информација за потребе скупштине и сличне активности које би све по оваквој дефиницији могле бити део „управне делатности“ и тиме везане за „управну ствар“.

(13) С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Београд, 1968, стр. 102 и *Управно право*, 1982, стр. 441.

(14) С. Поповић, *Управно право*, стр. 39. У анализу ове дефиниције „управне функције у материјалном смислу“ не можемо улазити, јер би нас то сунвише удаљило од постављеног задатка. Но, поменимо само да такав збир разнородних активности сматрамо даљеким од материјалног појма управне функције.

Богдан Мајсторовић се у свом опредељивању служи „управном материјом“. Он управну ствар дефинише на следећи начин: „поједини случај из ма које од управних материја у ком се, било по захтеву странке, било по службеној дужности, поставља питање неког права, обавезе или правног интереса одређеног појединца или организације, а о којем се решава непосредном применом односног материјалног закона, представља управну ствар или прецизније појединачну управну ствар“.(15)

Први проблем који се намеће оваквим опредељивањем, јесте „управна материја“. Мајсторовић не објашњава шта су то „управне материје“, него само набраја да су правним прописима регулисане поједине „управне материје, као што су оне из области народног здравља, просвете, пољопривреде, индустрије, трговине, занатства, финансија, социјалне заштите, социјалног осигурања, држављанства, јавне безбедности, народне одбране итд.“(16) Он истиче да се „управне материје“ узимају насупрот материјама из грађанског права, па и управна ствар насупрот грађанскоправне ствари и додаје један формални критеријум (како то сам истиче), а то је питање надлежности. „Наиме за решавање у управним стварима требало би да су надлежни органи управе и други државни органи сем судова, као и организације које за то имају јавно овлашћење, а за решавање грађанскоправних ствари да су надлежни судови.“(17) У том смислу, он допуњује своју дефиницију управне ствари (за коју напомиње да је учињена за потребе праксе) негативним критеријумом: управна ствар је „поједини случај где је у питању неко право, обавеза или правни интерес одређеног појединца, или организације у одређеној управној материји, за чије је решавање по закону надлежан орган управе или други државни орган, или пак организација која за то има јавно овлашћење, а не и суд кад би он тај случај решавао у вршењу своје редовне судске функције“.(18) На такав начин овај аутор опредељује управну ствар и у својој савременој дефиницији: управна ствар је „правна ствар у којој се, непосредном применом правних прописа, решава о неком праву, обавези или правном интересу одређене странке, ако за решавање те ствари није надлежан суд“.(19)

Оно што недостаје у Мајсторовићевом опредељивању управне ствари, јесте објашњење „управне материје“. Ако се претендује да то треба да буде материјални критеријум, онда се овај појам мора и сам материјално одредити. Мора се прецизирати по чему се „управне материје“ разликују од неких других материја и да ли из „управних материја“ могу бити и судске ствари (чиме се губи свака практична употребљивост овог критеријума). Тога је, вероватно, био свестан и овај аутор, па је прибегаво формалним критеријумима (мада ни пре тога није дао ниједан материјални): надлежност органа управе и негативно издвајање. Према томе, само ствари из „управне материје“ за које су надлежни органи управе су и управне ствари. Појединачне ствари из

(15) Б. Мајсторовић, *Коментар Закона о управним споровима*, „Службени лист“ Београд, 1965, стр. 13. Овакву дефиницију Л. Драгојловић и М. Михаиловић (Коментар Закона о управним споровима, Београд, 1979, стр. 10) сматрају неприхватљивијом.

(16) *Ibid.*

(17) *Ibid.*

(18) *Ibid.*, стр. 14.

(19) Б. Мајсторовић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд, 1977, стр. 6.

„управне материје“ за које су надлежни судови, јесу, према Мајсторовићу, судске ствари. Тиме је, сматрамо, проблем враћен на сам почетак: зашто је једна ствар у судској надлежности, а друга у надлежности управе? Вероватно зато што је једна судска, а друга управна!

Мирко Перовић сматра да је управна ствар толико спорна категорија да је „најцелисходније одредити само опште и оријентационе њене елементе остављајући да се они у сваком конкретном случају и утврђују. А они су свакако везани за „управу“, тачније речено за „управну“ делатност — решавање у одређеним областима-материјама“.(20) Међутим, поред тога што се у одређеној материји одлучује и решава о неком праву или обавези или одређеном правном интересу појединца или правног лица саобразно датим законским прописима, битно је да се то чини на „конститутиван и конкретан индивидуални начин. Када, дакле, државни орган односно радна и друга организација у вршењу јавних овлашћења, решава на конкретан и индивидуалан начин о неком праву, правном интересу или обавези појединца или организације, постоји „управна ствар“.(21) Но, овај аутор напомиње да ниједан елемент одвојено није довољан за одређење управне ствари, ни карактер доносиоца, ни карактер самог донетог акта, нити материја о којој се ради и област у којој се доноси тај акт. „Неопходни су сви ови елементи јер тек сви они заједно дају пуну одређеност и садржај датој категорији да би она била „управна ствар“.(22)

Перовић је пропустио да одреди шта подразумева под „управом“, „управном делатношћу“, односно „решавањем о одређеним областима-материјама“, па не можемо са сигурношћу тврдити за шта је то везан управни акт. Он свакако јесте везан за управу, односно управну делатност као специфичну делатност из оквира укупне делатности управе, али се „управа“ различито одређује, зависно од аутора. Друго, Перовић уместо управне ствари описује управни акт (решава на конкретан и индивидуалан начин о неком праву...), па заменом теза не помаже да се расветли сама управна ствар: не може се рећи да управна ствар постоји онда када се доноси управни акт, него да се управни акт доноси у управној ствари. Управна ствар је обележје управног акта, а не обрнуто! Суд исто решава на конкретан и индивидуалан начин о неком праву, обавези или правном интересу. Према томе, једини критеријум који остаје на крају, јесте доносилац акта, али то није довољно за разграничење, јер суд може доносити и судске и управне акте, зависно од природе ствари!

Најзад, навешћемо и схватање које је, хронолошки посматрано, требало већ навести, али које смо оставили за крај због тога што се по приступу сасвим разликује од свих претходно наведених. То је схватање Павла Димитријевића, које уноси једну нову димензију и пут за разрешење проблема тражи на другој страни. Овај аутор истиче да је можда „карактеристика „управне ствари“ баш у томе што се акти доносе у вршењу делатности која се не појављује као окончавање спорних ситуација, него као активност која се изражава у „прецизирању диспозиција“ за понашање појединаца (...).“(23) Ово схватање се

(20) М. Перовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1972, стр. 71.

(21) *Ibid.*, стр. 72.

(22) *Ibid.*

(23) П. Димитријевић, *Правноснажност управних аката*, Београд, 1963, стр. 23.

у суштини базира на идеји Ханса Келсена о разликовању управних и судских аката по томе што управни акти немају карактер санкције.(24) Ту идеју је код нас међу првима прихватио и разрадио Радомир Лукић који управни акт у материјалном смислу дефинише као појединачни акт који одређује диспозицију.(25)

II

Судска пракса о појму управне ствари је у нашој земљи врло колебаљива и несигурна. До сада нису усвојени никакви постојани критеријуми који би служили за опредељивање управне ствари. Судови су често одрицали једном акту или му признавали да је донет у управној ствари, али готово никада нису образлагали зашто једна ствар јесте или није управна. Задовољавали су се једноставном констатацијом да један акт јесте управни јер је, по мишљењу суда, донет у управној ствари, а да други није јер није донет у управној ствари. Такво „образложење“ се, изгледа, више темељи на неком општем „осећању“ да нека ствар јесте или није управна него што је то базирано на одређеним чврстим и непроменљивим критеријумима. Тиме је анализа судске праксе знатно отежана, јер је понекад једна иста ствар третирана као управна, а у другом случају јој је то својство одрицано. Због тога ћемо навести само неке примере из праксе, по нама карактеристичне, који могу да укажу на одређене елементе за закључивање о обележјима управне ствари према схватањима судова у Југославији.

1. Ствари *контроле законитости* се не сматрају управним ствари-ма ако је реч о контроли *општег акта*. Тако је суд оценио да решење општинске скупштине којим се обуставља извршење општег акта самоуправне организације до одлуке суда нема карактер управног акта, па се против њега не може водити управни спор.(26) У образложењу је наведено и следеће: „Оспорено решење нема својство управног акта (...), јер није донесено у некој управној ствари, већ у ствари контроле законитости општих аката организација удруженог рада. Наиме, одредбом члана 162 тач. 2. Устава СР Србије општинска скупштина има право да до одлуке уставног суда обустави извршење аката самоуправне организације који су у супротности са Уставом или законом. Коначну одлуку о уставности и законитости акта чије је извршење обустављено доноси надлежни уставни суд. (...) Како се у конкретном случају ради о обустави извршења општег акта тужиоца у смислу наведеног уставног овлашћења, без обзира што се тужени орган није позивао на то овлашћење, то се не ради о решавању у управном поступку, те оспорено решење нема карактер управног акта услед чега је тужба одбачена као неоснована.“

Дакле, суд се руководио са два аргумента. Први је материјалног карактера и тиче се управне ствари, а други формалног („не ради се о решавању у управном поступку“).

У једном другом случају, суд је стао на становиште да ствари *контроле законитости појединачног акта* јесу управне ствари. „Решење којим надлежни орган управе у смислу члана 119 ст. 2 Основног зако-

(24) Х. Келзен, *Општа теорија права и државе*, превод, Београд, 1951, стр. 268.

(25) Р. Лукић, *Увод у правне науке*, Београд, 1960, стр. 283.

(26) Пресуда Врховног суда Србије, У бр. 8925/72 од 27. марта 1973. године.

на о радним односима одлучује о привременом одлагању извршења коначног решења радне заједнице до доношења правоснажне судске одлуке, представља управни акт и против тог решења може се водити управни спор.“(27)

2. Ствари *накнаде штете* се не сматрају управним стварима и таква пракса је доста усклађена. Те ствари спадају у судску надлежност, јер се ради о имовинско-правним односима, па и онда када их решавају органи управе, осим ако законом није другачије регулисано.

„Против решења о накнади штете донетих од управних органа у управном поступку не може се водити управни спор.“(28) „Питање накнаде трошкова болничког лечења, представља ствар о којој се расправља у поступку код редовног суда, па решење којим је Завод за социјално осигурање одбио да исплати накнаду трошкова нема карактер управног акта.“(29) „О захтеву странке за накнаду штете, поднетом царинском органу, за робу које се странка приликом царињења одрекла у корист државе СФРЈ, не може се решавати у управном поступку, јер је реч о имовинско-правном односу за који је надлежан суд опште надлежности.“(30)

Међутим, у једном случају је дошло до одступања од материјалног поимања ствари за накнаду штете и одлучено да се против решења органа унутрашњих послова о накнади штете, у смислу члана 107 Закона о органима унутрашњих послова, може водити управни спор.(31) Разлог лежи у томе што је вођење управног спора против оваквих аката било изричито предвиђено Законом о органима унутрашњих послова.

3. Ствари у којима се *не поступа по правилима управног поступка* се не сматрају управним стварима.

Занимљива је пресуда по којој се сматра да доношење акта комисије о оцени докторског рада, поднетог у циљу стицања доктората наука, не представља поступање по правилима Закона о општем управном поступку, те такво оцењивање као и свако друго одлучивање у вези с тим није одлучивање о некој управној ствари.(32) Дакле, у овом случају закључак да није у питању управна ствар, изводи се из чињенице да доношење таквог акта не представља поступање по правилима Закона о општем управном поступку. Такав закључак се не базира на Закону о управним споровима, јер се од једног управног акта не тражи да је донет по правилима Закона о општем управном поступку, него да је конкретан, непосредног правног дејства и донет у управној ствари. Могли бисмо поставити питање шта би се десило да су се састављачи оцене докторског рада позвали на правила Закона о општем управном поступку? Да ли би то онда била управна ствар? Ако би се пошло оваквим методом, вероватно би одговор био потврдан. Можда ово и није управна ствар, али то сигурно није последица тога што није поступано по правилима ЗУП-а, него по правилима ЗУП-а није поступано зато што то није управна ствар!

(27) Врховни суд Србије, Уж. 11190/65 од 6. маја 1965. године.

(28) Решење Савезног врховног суда, Уж. 4298/56 од 13. јула 1956. године. Ово и наредно решење су уједно доказ да се управни акт не може поистовећивати са решењем у управном поступку.

(29) Решења Врховног суда Југославије Уж 127/63 од 19. априла 1963. године.

(30) Решење Савезног суда, Ус 333/79 од 5. септембра 1979. године.

(31) Решење Савезног врховног суда, Уж 6831/58 од 21. новембра 1958. године.

(32) Пресуда Врховног суда Србије, У—5069/69 од 14. јануара 1970. године. Такву аргументацију смо средли већ и у примеру под бројем 1.

Чини се да овај проблем треба другачије посматрати. Извештај комисије о оцени докторског рада није уопште правни акт. Њиме се не решава ни о каквом праву или обавези кандидата. Међутим, такав карактер се не би могао одрећи решењу факултетског већа којим се утврђује да кандидат нема услова да стекне звање доктора наука. Тај акт јесте правни акт и то, у овом случају, чак везани управни акт, јер се није могло другачије поступити с обзиром на негативну оцену комисије. Према томе, ствар у којој се одлучивало о праву кандидата да стекне звање доктора наука је управна ствар, јер постоји потреба да се правило понашања прецизира примарном диспозицијом на ауторитативан начин. Закључивање по аналогји да пошто оцена комисије није управни акт да то није ни решење Већа, не би се могло сматрати исправним.

На сличан начин, суд је поступио у квалификовању акта школе који је донет по захтеву родитеља за поновно испитивање и оцењивање ученика пред комисијом.(33) Суд је заузео став да та ствар није управна ствар, јер оцењивање ученика не представља поступање по правилима Закона о општем управном поступку. Основна грешка у оваквом начину закључивања јесте аналогно закључивање о различитим стварима. Ноторно је да оцењивање и испитивање ученика пред комисијом представљају деловање у оквиру редовне делатности, али то није у никаквој повезаности са одлучивањем о *праву на испитивање* пред комисијом. Одлучивање о праву на поновно испитивање пред комисијом представља ауторитативно решавање органа школе о праву одређеног лица и то је, по нама, типична манифестација јавних овлашћења самоуправних субјеката.

4. *Уговорне ствари* нису управне ствари, јер се односи регулишу сагласношћу воља заинтересованих субјеката. Ствар у којој државни орган иступа као партнер у уговорним односима није управна ствар. Управне ствари су оне ствари у којима државни орган иступа ауторитативно, у којима одлучује применом права заповедања, у којима се у односу на странке појављује са јачом вољом.(34)

Разграничење између управне и уговорне ствари је вршено у пресуди којом се сматра да акт којим се одређује висина накнаде за уређење грађевинског земљишта није управна ствар.(35) „Ствар на коју се жалба односи не представља управну ствар (...). Наиме, према одредбама чл. 13 и 16 Закона о уређивању и коришћењу градског земљишта („Сл. гласник СРС“ 12/64), накнада за коришћење градског земљишта одређује се уговором између корисника градског земљишта и општине (...).“ (36) Међутим, овај случај није тако једноставан као што то на први поглед може изгледати. Наиме, под овим уговорима се често крију својеврсни једностранни акти. Општински орган на једностран начин одлучује о висини накнаде за коришћење градског земљишта и о томе, мада се склапа уговор, нема никаквог споразума између странака. Могло би се рећи да је то уговор по пристанку, али се понекад фактички и од тога разликује. Шта преостаје појединцу који не жели да склопи уговор? Остаје му да се одсели из тог места, али и тада

(33) Пресуда Врховног суда Босне и Херцеговине, У 124/68 од 5. априла 1968. године.

(34) Правно схватање Одељења за управне спорове Савезног врховног суда бр. 10/62 од 21. маја 1962. године.

(35) Пресуда Врховног суда Косова У—1594/69 од 20. јула 1970. године.

(36) Из образложења исте пресуде.

мора нову цену платити све до последњег дана боравка. У пракси то нико не ради, нити се сели због износа накнаде за градско земљиште, него такав уговор прихватају као неку врсту „пореског решења“.

Имовинска садржина је у једном другом случају навела суд да закључи да акт којим се грађанин ослобађа дела искоришћеног студентског кредита није управни акт.(37) „Акт који се тужбом оспорава није управни акт у смислу цитираног члана (члан 6 Закона о управним споровима — Д. М.), јер тужени орган оспорено решење није донео у вршењу јавних овлашћења него је у вршењу својих права утврбених правилником, *једнострано* (подвукао Д. М.) утврдио да тужилац није испунио услов за отпис искоришћеног кредита. При том суд налази да форма акта није одлучујућа за оцењивање карактера управног акта, јер се у суштини у овом случају ради о имовинско-правном односу насталом из уговора о кредиту, па се следствено томе против оваквог акта, који, дакле, није донет у управној ствари, не може водити управни спор.“(38) То што се једна ствар тиче имовинско-правних односа, никако не сме бити искључиви критеријум да се једној ствари одузме карактер управне ствари. Иначе, како бисмо окарактерисали пореске ствари? За све такве случајеве је битан начин регулације односа, а у овом примеру је суд вероватно имао у виду да је то уговорни однос, па је због тога сматрао да ова ствар није управна ствар.

5. Не сматрају се управним стварима оне *ствари у којима се доносе интерни акти*.

Врховни војни суд је стао на становиште да наређење претпостављеног старешине којим је извршио распоређивање послова у војној јединици, тако што ће те послове обављати одређено војно лице, није управни акт, па се против њега не може водити управни спор.(39)

У једном другом случају, својство управног акта није признато решењу скупштине Ловачког друштва о доживотном искључењу свог члана, јер није донето у вршењу јавних овлашћења, нити у управној ствари.(40) Израз „јавно овлашћење“ би у овом случају могао упућивати на недостатак деловања према трећим лицима.

6. Ствар у којој орган управе решава *спор* између странака није управна ствар. То је судска ствар.

Тако је суд стао на становиште да акт којим стамбени орган као давалац стана на коришћење одлучује ко ће након исељења носиоца станарског права наставити да користи стан, односно ко ће бити носилац станарског права, нема карактер управног акта, па се против њега не може водити управни спор.(41) У питању је спор између различитих лица о томе ко има право да буде носилац станарског права односно више лица има исту правну претензију, па ту ситуацију, односно ствар, треба да разреши суд.

7. Управна ствар је *појединачна ствар*. Само конкретне ствари се третирају као управне ствари, док се то својство одриче општим стварима. Потврду тога нам пружају готово сви наведени примери.

(37) Пресуда Врховног суда Србије, У бр. 1986/78 од 27. априла 1978. године.

(38) Из образложења исте пресуде.

(39) Решење Врховног војног суда, Уп 347/78 од 28. марта 1979. године.

(40) Решење Врховног суда Србије, У бр. 298/80 од 31. јануара 1980. године.

(41) Пресуда Врховног суда Босне и Херцеговине, У 2804/74 од 24. октобра 1974.

III

Поред судске праксе, одређени закључци о управној ствари се могу извести и из позитивно-правних прописа. Управна ствар је ситуација у којој према правним прописима треба донети управни акт. Но, поставља се питање како препознати ту ситуацију, као особену, различиту од ситуација у којима се доносе судски акти, односно други правни акти. Изричитог одговора на ово питање нема у правним прописима и то је, несумњиво, један од разлога за непостојање јединственог схватања и праксе о појму управне ствари.

Закон о управним споровима материјално раздваја управни акт од других појединачних ауторитативних аката помоћу управне ствари, но, на жалост, у овом пропису се не даје и дефиниција шта се „у смислу тог закона“ подразумева под овим појмом. На тај начин су широко отворена врата да се управна ствар у пракси извргне у своју суштину супротност и да од материјалног постане формални критеријум за одређивање управних аката. Чињени су и неки покушаји да се у текст Закона о општем управном поступку унесе дефиниција управне ствари, но, од тога се због очигледне сложености овог појма одустало.⁽⁴²⁾ Сматрамо да је дефиницију ипак требало унети у текст закона, јер би дефиниција која би могла трпети критику била боља од нејединствене праксе. На тај начин би се вршила критичка преиспитивања и, вероватно, корекције током времена. Досадашњи резултати нису довољни, а у пракси готово сви проблеми квалификације једног акта проистичу из различитог поимања управне ствари.

Како, дакле, препознати ситуације у којима се доносе управни акти, односно управне ствари. Правни прописи то могу изразити на различите начине:

- кад законодавац изричито нагласи да се дати случај или ситуација има сматрати као управна ствар;
- ако је прописима назначено да је за решавање у одређеној ствари надлежан орган управе и да у тој ствари решава о правима, обавезама или правним интересима одређених лица (ова претпоставка се може обарати, јер смо видели да има ствари у којима решава орган управе, а нису управне ствари);
- ако је прописима предвиђена могућност добијања судске заштите у управном спору у једној одређеној ствари (ако је вођење управног спора искључено, то још не значи да и конкретна ствар није управна ствар, него може бити у питању неки други разлог за искључење могућности управног спора);

(42) Покушаја да се у Закон о општем управном поступку унесе одреба која би прецизирао управну ствар, било је 1964. године (Савезни секретаријат за буџет и организацију управе — Нека начелна питања у вези са усаглашавањем Закона о општем управном поступку са Уставом СФРЈ, мај 1964). У том материјалу је било предвиђено да се управна ствар одреди на следећи начин: „Као управну ствар овај закон има у виду такву ствар у којој се, непосредном применом правних прописа, решава о неком праву, обавези или правном интересу одређене странке, за чије решавање није надлежан суд у вршењу редовне судске функције.“ (према: А. Драгојловић, М. Михаиловић, *Коментар закона о управним споровима*, Београд, 1979, стр. 9—10). Једини закон у свету који према нашем сазнању садржи дефиницију управне ствари јесте Закон о управном поступку НР Мађарске. Већ Закон из 1957. године је садржао дефиницију управне ствари (члан 1, став 4), а у новом Закону о управном поступку из 1981. године се она унеколико допуњује. Наиме, према овом пропису (параграф 3, став 3) управна ствар је „свака таква ствар у којој орган државне управе заснива неко право или дужност која се односи на странку, потврђује неки податак, води евиденцију или врши државни надзор“.

— ако се из околности случаја (ближих и даљих) може закључити да у датој ствари треба прецизирати примарну диспозицију за одређене субјекте.

*

На основу свега наведеног, можемо извршити одређена уопштавања обележја управне ствари. Прво обележје које је битно за одређивање управне ствари, јесте да је то *појединачна ствар*, појединачни предмет или ситуација као део реалности. То није никаква активност, делатност, нити је, пак, акт. То је један појединачни случај, ствар у којој треба вршити управну делатност, а управна делатност се састоји искључиво у појединачним акцијама, у вршењу власти у појединачним ситуацијама издавањем појединачних заповести или вршењем материјалних радњи принуде.⁽⁴³⁾ На тај начин се управна ствар раздваја од законодавне ствари (узето је у ширем смислу, у смислу нормативне ствари). Ако би се закон бавио једним конкретним случајем, везано за одређена лица, такав акт више не бисмо могли сматрати законом, него управним актом, јер би био донет у управној ствари.

Друго обележје нам помаже да управну ствар раздвојимо од судске ствари. Управна делатност је увек окренута ка будућности, јер за појединца још није, на основу закона, конкретно прецизирано правило понашања. Општа правна норма је безлична и односи се на сваког и никог. Правило понашања се прецизира тек доношењем управног акта који садржи, дакле, примарну диспозицију. Примарна диспозиција још није била прецизирана и то је учињено тек доношењем управног акта. Судска делатност је, обрнуто, окренута ка прошлости, ка нечему што се у стварности претходно догодило. Њом треба да се расправи једно спорно правно питање, једна претензија и да се, такође одреди правило понашања за будућност. Но, овог пута се то чини секундарном диспозицијом (санкцијом). Примарне диспозиције су у овом случају већ дате у закону или правном послу.

Дакле, управна ствар је она појединачна ствар у којој постоји потреба да се правило понашања прецизира *примарном диспозицијом*.

Треће обележје нам омогућава да управну ствар раздвојимо од других појединачних ствари у којима постоји такође потреба да се правило понашања прецизира примарном диспозицијом. То су уговорне ствари. Уговорне ствари можемо разликовати од управних ствари само по начину прецизирања правила понашања. То су појединачне ствари у којима постоји потреба да се правило понашања прецизира примарном диспозицијом споразумом странака. Обрнуто, у управним стварима постоји потреба да се правило понашања примарном диспозицијом прецизира на *ауторитативан начин*.

На основу ових обележја, може се дати и дефиниција управне ствари: *управна ствар је она појединачна ствар у којој из правних прописа произлази потреба да се правило понашања на ауторитативан начин прецизира примарном диспозицијом*.

Оваквим одређивањем управне ствари, нужно се намећу одређена питања. Прво, као питање се поставља правна природа другостепених управних аката, тј. да ли се ту ради о прецизирању примарне

⁽⁴³⁾ О овоме опширније: П. Димитријевић, *Управно право као грана правног система*, „Архив за правне и друштвене науке“, бр. 3—4, Београд, 1974. године.

диспозиције или о одређивању санкције? Сматрамо да се и у овим случајевима ради о прецизирању примарне диспозиције, односно о њеном довршењу. Другостепени орган учествује у довршењу примарне диспозиције било тако што сматра да је она правилно утврђена, било што је сам прецизира или мења, односно допуњава или што сматра да није правилно прецизирана па ствар, заједно са својим мишљењем о томе, враћа првостепеном органу на поновно одлучивање. Дакле, примарна диспозиција није дефинитивно утврђена све док своју вољу не изјави и другостепени орган управе. Иста је ситуација ако другостепени орган поништи или укине првостепени акт по праву надзора. И у том случају он, строго посматрано, не учествује директно у довршавању примарне диспозиције, али и тиме што сматра да она треба другачије да буде прецизирана учествује у њеном довршењу, односно омогућава да се то учини. Да су и такви акти управни акти, изјаснила се и наша судска пракса.(44)

Друго питање јесте правна природа пресуда донетих у управном спору. Да ли се судском пресудом утврђује примарна диспозиција или санкција? Ова ситуација се може посматрати на следећи начин: управа је коначно утврдила примарну диспозицију, али се као спорно појављује да ли је то учињено у складу са законом. Тај спор између управе и појединца треба да разреши суд и изрекне санкцију. Санкција се обично састоји у поништавању управног акта. Но, ситуација се компликује ако суд донесе пресуду у спору пуне јурисдикције и њом потпуно замени управни акт, као и у случају када суд својом пресудом замењује управни акт у случају ћутања управе или ако орган управе не извршава претходно донету судску пресуду. У тим случајевима, очигледно, суд утврђује најпре санкцију и поништава управни акт (осим код ћутања управе), а затим сам прецизира примарну диспозицију.

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

ADMINISTRATIVE MATTER

Summary

The administrative matter is an element of the administrative act which causes many problems to the legal doctrine and practice. However, a clear significance of this element is found in the possibility of substantive distinction between administrative and other legal acts. This particularly relates to the distinguishing between administrative and judicial acts, since both these acts are individual, authoritative, legal acts. The only difference (if one excepts the organic differentiation, namely the one concerning the subject enacting, and which is not sure, since the courts, too, may enact administrative acts) consists of matters in which both acts are enacted, namely, administrative acts are enacted in the administrative, while judicial ones are enacted in judicial matters.

Yugoslav theory explains the administrative matter in various ways, namely: using the activity, the activity of specific agencies, administrative »matter«, »area«, jurisdiction of the administrative agencies, the matter regulated by administrative-legal legislation, while there are authors who are making combinations of several different elements.

(44) Суд је заузео став да то што је управни акт донет по праву надзора не утиче на то да та ствар није управна ствар (Пресуда Савезног врховног суда, Уж бр. 63/52 од 28. новембра 1952. године; једнако: Пресуда Савезног врховног суда, У. бр. 153/52 од 19. децембра 1952. године).

Judicial practice does not establish firm criteria which would be valid in taking the attitude relating to the administrative matter, so that on the ground of that practice it is easier to say what matters are not administrative than *vice versa*. However, the courts rather rarely state their reasons for considering a matter administrative one, so that this only aggravates the analysis. Finally, specific elements for making conclusions on administrative matter may be inquired also into the positive legal regulations.

By an analysis of legislation, theory and practice it is possible to make specific generalisations of the elements of the administrative matter. These are, first of all, individual matters, which is a distinction in relation to normative matter. It is distinguished from other individual matters according to the element of authority, while from the judicial matters which, too, have the element of authority, it is distinguished in relation to the need that a rule of conduct has to be made precise by a primary disposition. Accordingly, administrative matter may be determined as an individual matter where, on the ground of legal prescriptions, there emerges the need that a rule of conduct be made precise in an authority manner by using a primary disposition.

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

L'AFFAIRE ADMINISTRATIVE

Résumé

L'affaire administrative représente une des caractéristiques de l'acte administratif qui pose le plus de problèmes dans la doctrine et la pratique juridiques. Néanmoins, cette caractéristique a une importance incontestable pour la différenciation matérielle des actes administratifs par rapport aux autres actes juridiques. Cela vaut surtout pour la distinction entre les actes administratifs et les actes judiciaires, car tous les deux sont des actes juridiques individuels et autoritaires. La seule différence (si on laisse à part la différence organique-différence selon l'organe qui établit l'acte, qui n'est pas fiable puisque les tribunaux peuvent eux-aussi dresser des actes administratifs) se traduit par des cas dans lesquels on établit l'un ou l'autre acte: les actes administratifs sont dressés lorsqu'il s'agit d'une affaire administrative et les actes judiciaires lorsqu'il s'agit d'un cas judiciaire.

La doctrine yougoslave définit l'affaire administrative de différentes manières, à savoir: par l'activité d'un organe, la «matière» administrative, «le territoire», la compétence d'un organe administratif, comme un cas qui est régi par le droit administratif. Certains auteurs font également la combinaison de plusieurs éléments différents. La jurisprudence n'a pas fixé les critères fermes et constants pour la détermination de l'affaire administrative. Sur la base de cette jurisprudence il devient donc plus facile de constater les cas qui ne sont pas administratifs que ceux qui le sont. Mais les tribunaux donnent très rarement les raisons pour lesquelles ils considèrent ou ne considèrent pas une affaire comme administrative, ce qui rend l'analyse plus difficile. Finalement, on peut trouver des éléments pour faire des conclusions sur l'affaire administrative dans les dispositions du droit positif.

Par l'analyse de la législation, de la doctrine et de la pratique, on peut faire des généralisations des éléments de l'affaire administrative. D'abord, ce sont des cas individuels et c'est ce qui les distingue des cas normatifs. Ceux-ci différencient des autres cas individuels par leur élément autoritaire, tandis qu'ils se distinguent des cas judiciaires, possédant eux-aussi l'élément autoritaire, par le fait qu'ils exigent que la règle de conduite soit précisée par une disposition primaire. Par conséquent, on peut définir le cas administratif comme le cas individuel dans lequel le droit positif exige la précision, par la voie autoritaire, de la règle de conduite par une disposition primaire.