

Дражен Миљић¹

ПРЕГЛЕДНИ ЧЛАНАК
УПРАВНА СТВАР

doi: 10.7251/SPMSR1750121M

Резиме: У позитивном праву Републике Српске управна ствар није нормативно дефинисана. Теорија управног права није сагласна по питању конститутивних обилежја овог појма. Судску праксу у питању управне ствари одликује неконзистентност, склоност да се управна ствар одређује од случаја до случаја, без довољне и ваљане аргументације. Због тога, овај рад има за циљ да укаже на потребу адекватног законског дефинисања овог појма како би се олакшао рад органа јавне управе и судских инстанци приликом свакодневног дјеловања.

Кључне ријечи: управна ствар, управни акт, закон о општем управном поступку, закон о управним споровима.

УВОД

Управна ствар је питање око којег никада није било усклађеног мишљења у теорији управног права. У југословенској научној и стручној литератури је било доста покушаја дефинисања управне ствари и најчешће се о њој пише као обилежју управног акта које је најтеже дефинисати.² Позитивно право Републике Српске није дефинисало појам управне ствари.³

1 Доктор правних наука, Универзитет у Бањој Луци. drazen.miljic@unibl.rs

2 Више о томе видјети: Драган Милков, *Појам управног акта*, докторска дисертација, (Нови Сад: 1983), 170–171.

3 У том контексту се наводи: „Осим што се спомиње као битан елемент у појмовном одређивању управног акта, ово питање није нормативно одређено што је један од разлога

Законодавство Србије и Хрватске у последње вријеме је почело да се бави овим питањем настојећи да олакша рад органа управе и судова.⁴ Судска пракса по овом питању још увијек није усклађена па надлежни судови од случаја до случаја испитују да ли је одређено поступање органа јавне управе уједно рјешавање у управној ствари.⁵

У наставку рада ће се детаљније приказати допринос теорије управног права, судске праксе и позитивног права по питању управне ствари јер се ради о конститутивном елементу управног акта као доминантном облику управног поступања од кога зависи и начин заштите права и интереса физичких и правних лица.

1. ТЕОРИЈСКИ ПОГЛЕДИ НА УПРАВНУ СТВАР

Према ауторима из области управног права, управна ствар представља најважнији критеријум за материјално одређење управног акта. С правом се поставља питање на који начин би се могло вршити раздвајање управног акта од судског ако се има у виду да су оба акта ауторитативна, појединачна, заснована на правном пропису и да су непосредног правног дејства. У том контексту Невенка Бачанин наводи сљедеће: „Управна ствар представља кључно својство управног акта, главну разделницу управног и судског акта. Зато је утврђивање значења појма ‘управна ствар’ неопходан услов за дефинисање управног акта“⁶. Материјални критеријум који нам то разликовање омогућава јесте управна ствар. Из тога произлази да се управни акти доносе у управним стварима, а судски у судским стварима.

У југословенској теорији схватања о управној ствари се разликују.⁷

да ни теорија, а ни пракса нису усклађене у одређивању појма управне ствари“. Петар Кунић, *Управно право*, (Бања Лука: 2010), 328.

4 У Србији је то први пут учињено Законом о управним споровима (чл. 5), *Сл. гласник Републике Србије*, бр. 111/09.

5 Страхиња Ђурковић, „Појам управног акта по Закону о управним споровима Републике Српске“, *Билтен Окружног суда у Бањој Луци*, број:7-8, (Бања Лука: 2007), 88.

6 Видјети: Невенка Бачанин, *Управно право*, (Крагујевац: 2000), 265.

7 Више о томе видјети: Зоран Јелић, „У трагању за идентитетом управне ствари“,

Постоје аутори који управну ствар одређују као правно и конкретно одлучивање у појединачном случају.⁸ Управна ствар представља правну ситуацију у којој се на основу правних прописа рјешава о признавању неког права, утврђивању неке обавезе или остваривању неког правног интереса лица у појединачном случају. Према овом схватању, управна ствар се везује за појединачне правне акте јавне управе, прије свега за управне акте.⁹

Други аутори сматрају да се управна ствар односи на свако појединачно административно одлучивање.¹⁰ Према овом становишту, управна ствар постоји не само када се одлучује о правима, обавезама или правним интересима физичких или правних лица, већ и у оним ситуацијама које су везане и за лична стања грађана (вођење службених и других врста евиденција и издавања увјерења, сертификата, потврда и слично). У том контексту, управна ствар је правна и материјална ситуација и сви појединачни акти органа јавне управе доносе се у управним стварима.¹¹

У циљу прецизнијег дефинисања управне ствари, југословенски аутори су се служили различитим категоријама. Једна група теоретичара управну ствар објашњава помоћу активности, односно дјелатности одређених органа. За њих, управна ствар представља активности органа управе. Тако, Стјепановић сматра да се она не може одредити према „материји“ јер нема искључиво управне ствари, пошто свака материја може бити предмет регулисања и на тај начин „законодавна ствар“, а у случају спора и судска ствар.¹² Он сматра да је управна ствар таква активност државних органа, најчешће органа управе и самоуправних организација или заједни-

Правни живот, бр. 9, (Београд: 1996), 691.

8 Радомир Лукић управни акт, у материјалном смислу, схвата као појединачни акт који одређује диспозицију. Детаљније видјети: Радомир Лукић, *Увод у право*, (Београд: 1978), 263. Такође упоредити: Бачанин, *Управно право*, 267.

9 Упореди: Зоран Томић, „Рјешавање у управним стварима“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 4, (Београд: 1984), 507–520; Драган Милков, *Управно право II, Управна дјелатност*, (Нови Сад: 2003), 21–23.

10 Више о томе видјети: Стеван Лилић, Петар Кунић, Предраг Димитријевић, Милан Марковић, *Управно право*, (Београд: 1999), 272.

11 Према овом схватању, управна ствар јесте свака она ситуација у којој управа обавља своју дјелатност, тј. када издаје појединачне акте, предузима појединачне управне радње или када закључује управне уговоре. Видјети: Лилић и др., *Управно право*, 268.

12 Никола Стјепановић, *Управно право СФРЈ*, (Београд: 1971), 791.

ца са јавним овлашћењима, којом се стварају или утврђују, мијењају или укидају управноправни односи у погледу одређеног појединца или правног лица.¹³ На Стјепановићево схватање управне ствари може се истаћи критика Драгана Милкова која гласи: „Управна ствар није дјелатност, активност, нити то може бити. Ствар је статичка, а не динамичка појава. Управна ствар је правни предмет који треба да буде регулисан управним актом“. Према томе, управна ствар на начин на који је Стјепановић дефинише не може бити дјелатност, односно активност стварања, мијењања или укидања управноправног односа. Управна ствар је баш она ствар у којој таквом активношћу треба засновати управноправни однос.¹⁴

Милков заступа став да се управна ствар не може одредити према материји и да не постоје одређене материје које би биле везане само за управну ствар. Управна ствар је најприје појединачна ствар и по томе се лако разликује 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 тијела. Милков сматра да је тачно да исти чињенични случај може бити и управна и судска ствар. Разлика је у томе да ли у конкретном случају треба одредити примарну диспозицију или пак изрећи санкцију. У првом случају је управна, а у другом судска ствар.¹⁵ За Милкова, управна ствар је она појединачна ствар у којој из правних прописа произлази потреба да се правило понашања прецизира примарном диспозицијом на ауторитативан начин.¹⁶

Постоје аутори који управну ствар изједначавају са управним актом. Тако Иванчевић сматра да је управна ствар акт којим се уређује конкретан случај из одређене управне области, гране, материје и слично, при чему ови посљедњи изрази обухватају један или више правних прописа, којима се на апстрактан начин утврђују садржајно сличне дјелатности државних органа.¹⁷ Овакво дефинисање управне ствари доводи до поистовјеђивања

13 *Ibid.*

14 Видјети: Милков, *Појам управног акта*, докторска дисертација, 174.

15 Више о томе: *Ibid.*, 172–173.

16 Милков, *Управно право II, Управна делатност*, 23.

17 Драго Иванчевић, Ивчић, Лалић, *Закон о управним споровима са коментаром и судском праксом*, (Загреб: 1958), 30.

појмова „управна ствар“ и „управни акт“. Управна ствар не може бити управни акт којим се уређује конкретни случај. Наиме, управна ствар је сам тај конкретан случај у коме се доноси управни акт, ради признавања права или утврђивања обавеза конкретном лицу.¹⁸

Мајсторовић дефинише управну ствар на сљедећи начин: поједини случај из ма које од управних материја, у којем се, било по захтјеву странке, било по службеној дужности, поставља питање неког права, обавезе или правног интереса одређеног појединца или организације, а о којем се рјешава непосредном примјеном материјалног закона.¹⁹ Ова врста дефиниције не одређује појам управне материје, него само набраја да су управним прописима регулисане поједине управне материје као што су сљедеће: просвјета, пољопривреда, индустрија, социјално осигурање, држављанство, трговина, занатство и сл.²⁰

Димитријевић је истакао да је карактеристика управне ствари у томе што се акти доносе у вршењу дјелатности која се не појављује као окончавање спорних ситуација, него као активност која се изражава у прецизирању диспозиција за понашање појединца.²¹

Поповић истиче само неке карактеристике управне ствари, и то: а) под управном ствари се подразумевају ствари из оних материја које су регулисане управноправним прописима, а које извршавају и примјењују првенствено органи управе; б) појам управне ствари указује да се ради о појединачној, конкретној ствари (предмету) која се рјешава рјешењем у управном поступку (према томе, ствари које се регулишу правним прописима нису управне ствари); в) управна ствар везује се за управну дјелатност.²²

За Перовића, управна ствар представља толико спорну категорију да је најјелисходније одредити само опште и оријентационе елементе, остављајући да се они у сваком конкретном случају траже и утврђују. Аутор даље наводи да управна ствар постоји када државни орган, односно друга

18 Опширније видјети: Милков, *Појам управног акта*, докторска дисертација, 176.

19 Богдан Мајсторовић, *Коментар Закона о управним споровима*, (Београд: Сл. лист, 1965), 13.

20 Видјети: Милков, *Појам управног акта*, докторска дисертација, 179.

21 Павле Димитријевић, *Правоснажност управног акта*, (Београд: 1963), 23.

22 Славољуб Поповић, *Управно право*, (Београд: 1982), 441.

организација у вршењу јавних овлашћења, рјешава на конкретан и индивидуалан начин о неком праву, правном интересу или обавези појединца или организација.²³

Томић истиче да ријеч „ствар“ означава тип друштвеног односа, тј. ситуацију која би требало да буде уређена одговарајућом врстом правног акта. Такви конкретни случајеви су многобројни и веома различити. Ипак, постојање термина „управна ствар“ указује да би они морали да имају неки заједнички „управни“ супстрат.²⁴ Даље, овај аутор наводи да, када у погледу извјесне ситуације наиђу на такво обиљежје, дужност овлашћених субјеката је да, рјешавајући непосредном примјеном правних прописа о праву, обавези или правном интересу одређеног субјекта, издају управни акт, и то, начелно, према правилима Закона о општем управном поступку. Управни (рјешавајући) акт се тако појављује као непосредна правна надградња оне ситуације која има карактер управне ствари.²⁵ Томић даје дефиницију према којој је управна ствар она неспорна појединачна ситуација коју је неопходно ауторитативно и непосредно правно уредити. Рјешавање у управним стварима представљало би одлучивање са позиције државне власти и на основу закона о извјесном праву, обавези или правном интересу одређеног субјекта – странке, непосредном примјеном правних прописа у неспорним појединачним ситуацијама.²⁶ Поменути аутор сматра да разлику између рјешавања у управним стварима и судовања не би требало тражити у природи диспозиције норме садржане у одговарајућем правном акту, него у карактеру ситуације (неспорна или спорна) у којој се одлучивање врши. Непосредна правна интервенција у управним стварима неће се састојати у рјешавању спорног односа, такав однос у њима не постоји. Спорном ситуацијом овдје се сматра она ствар чија је суштина у супротстављању двају правних захтјева – претензија, или у опонирању једном постављеном правном захтјеву – претензији. Насталу сметњу отклања један независан орган, пружајући тако тражену правну заштиту.²⁷

23 Мирко Перовић, *Коментар Закона о управним споровима*, (Београд: 1972), 71.

24 Зоран Томић, „Решавање у управним стварима“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 4 (Београд: 1984), 509.

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*, стр. 516.

27 Више о томе видјети: *Ibid.*, стр. 513.

На основу наведеног, Томић наводи да рјешавање у управним стварима има неколико садржинских компоненти: непосредно правно дејство, ауторитативност, јавни интерес, појединачни карактер и неспорни карактер.²⁸

До одређених особина управне ствари поједини аутори из области управног права долазили су поређењем управне и судске ствари. У том смислу Мирјана Рађеновић наводи: „Да се закључити да су судска и управна ствар ауторитативно уређене појединачне правне ситуације, с тим што је судска ствар по својој природи у правилу спорна, а управна, неспорна правна ситуација (чак и онда када су захтјеви тзв. контрадикторних или колидирајућих странака код двостраначких или вишестраначких управних ствари међусобно супротстављени). Произилази да се судска и управна ствар одређују помоћу два узајамно повезана критерија – природе животне ситуације поводом које се пројектује појединачно правило понашања и карактера самог правила (примарне диспозиције или секундарне диспозиције, тј. санкције) којим се врши конкретизација одговарајуће опште правне норме. Уз ово, судским актом у начелу уређује се нека раније успостављена правна ситуација, а управним актом, ситуација која тек треба да наступи“.²⁹

У југословенској теорији управног права било је аутора који управној ствари нису придавали посебан значај. За примјер ћемо навести Иву Крбека, који је био велики противник материјалних критеријума за одређивање управе, управног права, па и раздвајања управног акта од судског акта. Сматрао је да је тако нешто немогуће и осуђивао је сваког ко је улагао такав напор.³⁰ У том смислу, његов однос према управној ствари изражен је на сљедећи начин: „Формалан акт каквог државног органа који је донесен 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 искључи из судске контроле тзв. судске акте управе (...). Дакле, свако онај ко би тврдио да је управна ствар материјални критеријум за раздвајање уп-

28 Зоран Р Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, (Београд: 2010), 286–290.

29 Мирјана Рађеновић, „Појам и обиљежја управног акта као кључног инструмента управног рада“, *Модерна управа, број 2*, (Бања Лука: 2009), 65.

30 Наведено према: Милков, *Појам управног акта*, докторска дисертација, 171.

равних од судских аката, у заблуди је“³¹.

Новије теоријско посматрање управне ствари прави разлику између управне ствари у ужем и управне ствари у ширем смислу. Управна ствар у ужем смислу, по овом виђењу, представља правну ситуацију у којој се пријемом правних прописа одлучује о признавању неког права или утврђивању неке обавезе или, пак, остваривању правног интереса неког лица у појединачном случају. Под појмом управне ствари у ширем смислу се подразумева “не само управна ствар која постоји када се одлучује о правима, обавезама и правним интересима”, дакле, управна ствар у ужем смислу, већ и “управна ствар која постоји у свим видовима активности управе, односно у свим случајевима када управа доноси или предузима своје одлуке, акте или радње”, из чега произилази да је управна ствар у ширем смислу “свака ситуација у којој управа обавља своју делатност, тј. кад издаје појединачне управне акте..., предузима поједине управне радње... или закључује управне уговоре.”³²

Анализа теоријских ставова указује да не постоји сагласност око суштине појма управне ствари. Због тога ћемо рјешење овог проблема покушати да пронађемо кроз анализу судске праксе и позитивног права.

2. СУДСКА ПРАКСА И УПРАВНА СТВАР

Судска пракса, због непостојања законске дефиниције управне ствари, наилази на велике потешкоће приликом одлучивања да ли се у неком случају рјешавало у управној ствари или не. Од такве одлуке зависи и судбина акта, односно да ли ће се моћи покренути управни спор или не.³³ Судску праксу у питању управне ствари одликује неконзистентност, склоност да се управна ствар одређује од случаја до случаја, без довољне и ваљане аргументације.³⁴ Начелно, судови се изјашњавају да ли је неки

31 Иво Крбек, *Право југословенске јавне управе III*, (Загреб: 1962), 312.

32 Мирјана Рађеновић, „Појам и обиљежја управног акта као кључног инструмента управног рада“, *Модерна управа, број 2*, (Бања Лука: 2009), 66.

33 Зоран Јелић, „У трагању за идентитетом управне ствари“, *Правни живот, бр. 9*, (Београд: 1996), 691.

34 Више о томе: Дражен Церовић, *Управна ствар и уставна жалба*, магистарски рад,

акт донесен у управној ствари или не. У наредним редовима приказаћемо неколико примјера из судске праксе приликом рјешавања овог питања: **а)** Одлука Владе Републике Српске о давању сагласности на Статут државног предузећа од интереса за Републику Српску није управни акт у смислу члана 6. (сада неважећег – примј. аут.) Закона о управним споровима („Службени гласник Републике Српске“, број:12/94) па се против овакве одлуке не може водити управни спор³⁵; **б)** Рјешење о додјели грађевинског земљишта на коришћење на основу непосредне погодбе јесте управни акт па се против њега може водити управни спор³⁶; **ц)** Рјешење Министарства просвјете Републике Српске којим је у другом степену одлучено о признавању, односно непризнавању положеног испита студенту више школе, није управни акт па се против њега не може водити управни спор. Испитивање кандидата, њихово оцјењивање а доследно томе и признавање положених испита је по оцјени овог суда у сфери аутономног одлучивања школе које је изван контроле суда у управном спору. Наиме оцјењивање студената, а тиме и признавање положених испита, нису акти који се доносе у каквој управној ствари у смислу одредбе члана 6. став 2. Закона о управним споровима („Службени гласник Републике Српске“, број:12/94)³⁷; **г)** Рјешење Телекомуникација РС донесено поводом рекламације на рачун телефонских услуга јесте управни акт. У овом случају, акт који је оспорен тужбом, по мишљењу овог суда донесен је у управној ствари јер је њиме рјешено о извјесном праву, односно обавези, конкретно о обавези плаћања телефонског рачуна чију висину је тужиља оспорила³⁸; **д)** Рјешење Агенције за банкарство Републике Српске о блокади рачуна тужиоца до коначног измирења дуга није управни акт³⁹; **е)** Рјешење Комисије за концесије Републике Српске којим се даје овлашћење министарству привреде, енергетике и развоја Републике Српске за отпочињање преговора са понуђачем за закључење уговора, не предствала управни акт.⁴⁰

(Београд: 2003), 48–52.

35 Рјешење Врховног суда Републике Српске број: У-324/94 од 31.12.1997. године.

36 Пресуда Врховног суда Републике Српске Увл-7/96 од 12.05.1998. године

37 Рјешење Врховног суда Републике Српске број: У-101/99 од 08.6.1999. године.

38 Пресуда Врховног суда Републике Српске, број: Увл-117/04 од 08.12.2005. године.

39 Рјешење Округног суда у Бањој Луци број: У 679/06 од 04.04.2007. године

40 Рјешење Округног суда у Бањој Луци број: У- 330/06 од 16.7.2007. године.

Аутори из области управног права су, без обзира на разноврсно поступање судова, анализирањем судске праксе уочили одређена обиљежја управне ствари, од којих су најважнија сљедећа:

– Доношење општег акта не сматра се управном ствари, за разлику од издавања појединачног акта.⁴¹ За примјер наводимо случај који је расправљан пред Окружним судом у Добоју, у којем је заузет став да, одлука скупштине општине о усвајању планова парцелације према својој правној природи је општи акт урбанистичко-планске регулативе, а не управни акт па се против њега не може водити управни спор.⁴²

– Ствари накнаде штете не сматрају се управним стварима и таква пракса је прилично усклађена.⁴³ Те ствари спадају у судску надлежност, јер се ради о имовинскоправним односима, иако их у току управног поступка могу рјешавати и органи управе. Ипак, „против рјешења о накнади штете донесених од стране управних органа у управном поступку не може се водити управни спор“⁴⁴, већ странка може тражити заштиту својих права у парничном поступку.

– Ствари у којима се не поступа по правилима Закона о општем управном поступку не сматрају се управним стварима.⁴⁵ У том контексту судска пракса је заузела став да доношење акта комисије о оцјени докторског рада, поднијетог с циљем стицања доктората наука не представља поступање по одредбама Закона о општем управном поступку те такво оцјењивање, као и свако друго одлучивање у вези са тим није одлучивање о некој управној ствари.⁴⁶

– Такође, уговорне ствари не представљају управне ствари јер се регулишу сагласношћу воља. Ствар у којој државни орган иступа као уговорни партнер у уговорним односима није управна ствар.⁴⁷ Управне ствари су

41 Упореди: Церовић, *Управна ствар и уставна жалба*, магистарски рад, 52.

42 Окружни суд у Добоју, У-89/05 од 06.12.2005. године.

43 Упореди са: Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, 284.

44 Рјешење Савезног врховног суда, Уж 4298/56, од 13. јула 1956. године. Наведено према: Милков, *Појам управног акта*, докторска дисертација, 185.

45 Милков, *Појам управног акта*, докторска дисертација, 186–187.

46 Предуда Врховног суда Србије, - У број: 5069/69 од 14.1.1970. године.

47 У том смислу, споразум за експроприсано земљиште састављен код управних органа

оне ствари у којима државни орган иступа ауторитативно, у којима одлучује примјеном права заповиједања, у којима се у односу на странке појављује са јачом вољом.⁴⁸

– Не сматрају се управним стварима оне ствари у којима се доносе интерни акти. Тако се за примјер наводи Рјешењем Окружног суда у Крагујевцу (*број 205/84, од 01.06.1984. године*) којим се Одлука Основне адвокатске коморе, којом се препоручује које лице из реда адвоката треба користити одређену пословну просторију, не дефинише као управни акт, па се против њега не може водити управни спор.⁴⁹ Врховни војни суд је у овом контексту заузео став да наређење претпостављеног старјешине којим је извршио распоређивање послова у војној јединици, тако што ће те послове обављати одређено лице, није управни акт, па се против њега не може водити управни спор.⁵⁰

– Ствар у којој орган управе рјешава спор између странака није управна, већ судска ствар.⁵¹ Тако је Врховни суд Хрватске у једном случају пресудио да су спорови о одвођењу оборинских вода имовинскоправног карактера, па се о њима не може рјешавати у управном поступку.⁵²

Због непостојања законске дефиниције у позитивном праву Републике Српске, отвара се простор да судови управну ствар одређују од случаја до случаја, на различите начине без довољне и ваљане аргументације. Квалитетно нормирање управне ствари у позитивном праву Републике Српске било би од огромног значаја за ефикасан рад органа управе и растерећење судских инстанци приликом рјешавања судских спорова. Дати квалитетну дефиницију управне ствари биће врло тежак задатак за законодавца ако се има у виду да теорија управног права већ неколико деценија, разматрајући

не представља управни акт, већ споразум о накнади. Видјети пресуду Врховног суда Србије бр. 2598/02, од 14.12.2002. године. Видјети: Љубомир Б. Пљакић, *Практикум за управни спор*, (Београд: Интермекс, 2011), 182–183.

48 Упореди са: Невенка Бачанин, *Теорија управног акта*, (Крагујевац: 1994), 234–236.

49 Видјети: Пљакић, *Практикум за управни спор*, 176.

50 Рјешење Врховног војног суда, Уп 347/78, од 28. марта 1979. године.

51 Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, 284.

52 Видјети: пресуду Врховног суда Хрватске у предмету: У 4234/69 од 20.2.1970.

Наведено према: Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, 283.

ово питање, није постигла консензус по питању конститутивних елемената. Међутим, без обзира на тежину задатка, дефиниција управне ствари је неопходна.

3. ПОЗИТИВНОПРАВНО УРЕЂЕЊЕ УПРАВНЕ СТВАРИ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Позитивно право Републике Српске није дефинисало појам управне ствари иако се овај појам у неколико наврата спомиње кроз законске текстове.⁵³ Треба истаћи да се друга законодавства не баве дефинисањем појма управне ствари. Као изузетак се наводи мађарски Закон о општем управном поступку из 1981. године.⁵⁴ Према овом закону, управна ствар се дефинише као ствар или предмет у којем орган државне управе заснива неко право или дужност који се односе на странку, потврђује неки податак, води евиденцију или врши државни надзор.⁵⁵ Ова дефиниција је имала утицаја и на неке југословенске ауторе који су се залагали да се у позитивном праву управна ствар дефинише шире, односно да се првенствено не односи на ауторитативно одлучивање о правима и обавезама путем управног акта.⁵⁶ Поред Мађарске, Хрватска је донијела Закон о општем управном поступку у којем се дефинише појам управне ствари.⁵⁷ Према члану 2. наведеног прописа, управном ствари сматра се свака ствар у којој јавноправно тијело

53 За примјер видјети следеће чланове: 1, 2, 4, 5, 6, 12, и 20. Закона о општем управном поступку Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број: 13/02, 87/07 и 50/10) или чланове: 1, 4, 6, 7, 9, 11 и 24 Закона о управним споровима („Службени гласник Републике Српске“, број: 109/05 и 63/11)

54 У Мађарској је и Законом о општем управном поступку из 1957. године управна ствар дефинисана као сваки предмет путем чијег рјешавања државни орган установљава за странку права или обавезе, потврђује или региструје одређене чињенице. Видјети: Драган Милков, „Управна ствар“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 5/86, (Београд: 1986), 490–504.

55 Зоран Јелић, „Законско дефинисање управне ствари“, *Избор судске праксе*, бр. 12, (Београд: 1997), 69.

56 Више о томе: Стеван Лилић, „Управна ствар у светлу традиционалне доктрине и савременог законодавства“, у *Зборник Правног факултета у Источном Сарајеву*, (Источно Сарајево: 2006), 96–97.

57 Објављен у Народним новинама број: 47/09. Закон о општем управном поступку Хрватске ступио је на снагу 1. јануара 2010. године.

у управном поступку рјешава о правима, обавезама или правним интересима физичких и правних лица или друге странке, непосредно примјењујући законе, друге прописе и опште акте којима се уређује одговарајуће управно подручје. Став 2. истог члана истиче да се и управном ствари сматра и свака она ствар која је законом одређена као управна ствар.⁵⁸

Правни прописи могу управну ствар одредити на различите начине. Законодавац може нагласити да се одређени случај или ситуација могу сматрати управном ствари, односно назначити да је за рјешавање у одређеној ствари надлежан орган управе. Ова претпоставка се може обарати јер има ствари у којима рјешава орган управе а да нису управне ствари.⁵⁹ Затим, под управном ствари се подразумијевају и оне ситуације у погледу којих је прописима предвиђена могућност судске заштите у управном спору. Међутим, ако је вођење управног спора искључено, то не мора да значи да конкретна ствар није управна ствар.

Понекад се правним прописима прописује надлежност једне врсте органа за случајеве који су својствени некој другој врсти органа. Тако се у појединим ситуацијама послови који су садржински својствени судовима стављају у надлежност управним органима или обрнуто. Овакве правне солуције изражавају опредјељење законодавца да одређена врста органа у конкретном поступку може потпуније и ефикасније да оствари ангажовани интерес.⁶⁰ Стога, када је изричито прописано да се у одређеној врсти правних ствари одлучује у управном поступку, онда је то формално управна ствар, без обзира на садржинске карактеристике. У осталим случајевима, када постоје дилеме, могу да помогну критеријуми које је дао законодавац.⁶¹

Према Закону о управним споровима Републике Србије, управна ствар се дефинише као појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произлази потреба да се будуће по-

58 Више о управној ствари у Хрватској видјети: Дарио Ђерда, Зоран Пучуљан, „Ново хрватско опће управнопоступовно право“, у *Зборник радова Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, бр. 1, (Ријека: 2009), 245–290.

59 Милков, *Појам управног акта*, докторска дисертација, 192–193.

60 Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, 285.

61 *Ibid.*,

нашање странке ауторитативно одреди.⁶² Из ове законске дефиниције види се да је интенција законодавца била да се она одреди у ужем смислу, односно да се везује за управне акте.

Народна скупштина Републике Србије је 29. фебрура 2016. године усвојила нови Закон о општем управном поступку.⁶³ Управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна ситуација у којој орган, непосредно примјењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге.⁶⁴ Поред наведеног, под управном ствари се сматра и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар.⁶⁵ Наведена дефиниција из Закона о општем управном поступку је шира од оне која је одређена Законом о управним споровима. Према образложењу, које је достављено Народној скупштини Републике Србије од стране надлежног министарства уз нови Закон о општем управном поступку, овакво рјешење се правда на сљедећи начин: „Како би се избегли проблеми у пракси, недоследности и проблеми приликом тумачења, овај шири појам управне ствари омеђен је на управни поступак (у ЗУП-у стоји да је реч о управној ствари „у смислу овог закона“). Закон о управним споровима ће и даље садржати ужи појам управне ствари, који се односи на издавање управних аката. Разлог томе је чињеница да у управном поступку могу да се предузимају различите врсте управног поступања, али да у управном спору могу да буду оспорени само управни акти који су коначни у управном поступку. Друге врсте управног поступања не могу непосредно да буду оспорене пред Управним судом, већ је предвиђено да се против њих подноси приговор, ремонстративно правно средство у управном поступку, те се о приговору одлучује управним актом, који после, у зависности од положаја органа који је одлучио о приговору у управној хијерархији, може да буде нападнут жалбом у управном поступку и/или тужбом у управном спору. Тиме оба појма управне ствари, шири и

62 Члан 5. Закона о управним споровима.

63 Овај закон је ступио на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије, број: 18/2016“ а примјењује се од 01.6.2017. године изузев одредаба чл. 9. 103. и 207. овог закона које почињу да се примјењују истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

64 Члан 2. став (1) Закона о општем управном поступку Републике Србије.

65 Члан 2. став (2) Закона о општем управном поступку Републике Србије.

ужи могу несметано да постоје у правном систему.“

Овакав приступ не доприноси правној сигурности, јер различите дефиниције једног појма егзистирају у два законска акта. Посебну пажњу представља проблем што наведене дефиниције одражавају два потпуно супротна схватања природе и суштине управног рада.

ЗАКЉУЧАК

Анализом прописа који регулишу дјелатност органа управе уочава се тенденција повећање послова који непосредно задиру у права, обавезе и правне интересе физичких и правних лица. То се посебно уочава у погледу закона путем којих јавна управа настоји да се носи са савременим задацима који се постављају пред државу. Због тога, неопходно је дефинисати појам управне ствари кроз законске прописе. Разлог томе није „само“ заштита интереса физичких и правних лица, већ и да би се створила правна сигурност, обезбиједио ефикасан рад органа управе и судских инстанци. До сада је доминантан облик управног дјеловања био управни акт и према њему се дефинисала управна ствар. Међутим, раније у свијету, а ускоро и на нашим просторима, на путу је увођење неких нових облика управног дјеловања (нпр. управни уговор, гарантни акт и сл.) те је стога неопходно прилагодити дефинисање појма управне ствари савременим управним инструментима. Приликом дефинисања управне ствари, посебну пажњу треба посветити природи односа између јавне управе и других лица који „трпе“ управни рад. У том смислу, треба увијек имати на уму чињеницу да је активност јавне управе превасходно усмјерена на заштиту јавног интереса те да јавни интерес има већи значај од приватног интереса и у том контексту управну ствар треба дефинисати.

Садашње стање у позитивном праву Републике Српске ствара простор за произвољно тумачење управног поступања тако да се истим животним околностима обезбјеђује различита правна заштита. Због тога, нужно је инсистирати да се појам управне ствари прецизно законски дефинише.

Dražen Miljić⁶⁶

ADMINISTRATIVE MATTER

Abstract: *In the positive law of the Republic of Srpska administrative matter is not normatively defined. In theory of administrative law there is no consent regarding the constituent elements of this term. Jurisprudence comes to administrative matters is characterized by inconsistency, propensity to an administrative matter is determined on a case-by-case basis, without sufficient and valid arguments. Therefore, this paper aims to draw attention to the need for an adequate legal definition of this term in order to facilitate the work of public administration bodies and judicial instances in every day activities.*

Key words: *administrative matter, administrative act, Administrative procedure act, Administrative dispute act.*

ЛИТЕРАТУРА

- Бачанин, Невенка, Управно право, Крагујевац, 2000,
- Невенка Бачанин, *Теорија управног акта*, Крагујевац, 1994,
- Милков, Драган, *Појам управног акта*, докторска дисертација, Нови Сад, 1983,
- Ђурковић, Страхиња, „Појам управног акта по Закону о управним споровима Републике Српске“, Билтен Округног суда у Бањој Луци, број:7-8, Бања Лука, 2007,
- Јелић, Зоран, „У трагању за идентитетом управне ствари“, Правни живот, бр. 9, Београд 1996,
- Лукић, Радомир Увод у право, Београд, 1978,
- Томић, Зоран, Рјешавање у управним стварима, Архив за правне и друштвене науке, бр. 4, Београд, 1984,
- Милков, Драган, Управно право II, Управна делатност, Нови Сад, 2003,
- Лилић, Стеван, Кунић, Петар, Димитријевић, Предраг, Марковић, Милан, Управно право, Београд, 1999,

66 LL.D, University of Banja Luka.

- Стјепановић, Никола, Управно право СФРЈ, Београд, 1971,
- Иванчевић, Драго, Ивчић, Лалић, Закон о управним споровима са коментаром и судском праксом, Загреб, 1958,
- Мајсторовић, Богдан, Коментар Закона о управним споровима, Сл. лист, Београд, 1965,
- Димитријевић, Павле, Правоснажност управног акта, Београд, 1963,
- Поповић, Славољуб, Управно право, Београд, 1982,
- Перовић, Мирко, Коментар Закона о управним споровима, Београд, 1972,
- Томић, Р Зоран, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, Београд, 2010,
- Рађеновић, Мирјана, „Појам и обиљежја управног акта као кључног инструмента управног рада“, Модерна управа, број 2, Бања Лука, 2009,
- Крбек, Иво, Право југословенске јавне управе III, Загреб, 1962,
- Лилић, Стеван, Управна ствар у свјетлу традиционалне доктрине и савременог законодавства, Зборник Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2006,
- Церовић, Дражен, Управна ствар и уставна жалба, магистарски рад, Београд, 2003,
- Пљакић, Б. Љубомир, Практикум за управни спор, Интермекс, Београд, 2011,
- Кунић, Петар, Управно право, Бања Лука, 2010,
- Милков, Драган, „Управна ствар“, Анали Правног факултета у Београду, бр. 5/86, Београд, 1986,
- Јелић, Зоран, „Законско дефинисање управне ствари“, Избор судске праксе, бр. 12, Београд, 1997,
- Ђерда, Дарио, Пучуљан, Зоран, „Ново хрватско опће управнопоступовно право“, Зборник радова Правног факултета Свеучилишта у Риједи, бр. 1, Ријека, 2009,
- Лилић, Стеван, Управно право, управно процесно право, Београд, 2010.

ЦИТИРАНА СУДСКА ПРАКСА

- Пресуда Врховног суда Републике Српске, број: Увл-117/04 од 08.12.2005. године.
- Предуда Врховног суда Србије, - У број: 5069/69 од 14.1.1970. године.
- Пресуда Врховног суда Републике Српске, број: Увл-117/04 од

08.12.2005. године.

- Пресуда Врховног суда Србије, - У број: 5069/69 од 14.1.1970. године.
- Пресуда Врховног суда Србије бр. 2598/02, од 14.12.2002.
- Пресуду Врховног суда Хрватске у предмету: У 4234/69 од 20.2.1970.
- Пресуда Врховног суда Србије бр. 2598/02, од 14.12.2002.
- Пресуда Врховног суда Србије, Уж, 11190/65, од 6. маја 1965. године.
- Рјешење Округног суда у Бањој Луци број: У 679/06 од 04.04.2007. године
- Рјешење Округног суда у Бањој Луци број: У- 330/06 од 16.7.2007. године.
- Рјешење Савезног врховног суда, Уж 4298/56, од 13. јула 1956. године
- Рјешење Округног суда у Бањој Луци број: У 679/06 од 04.04.2007. године
- Рјешење Округног суда у Бањој Луци број: У- 330/06 од 16.7.2007. године.
- Рјешење Округног суд у Добоју, У-89/05 од 06.12.2005. године.
- Рјешење Савезног врховног суда, Уж 4298/56, од 13. јула 1956. године
- Рјешење Врховног војног суда, Уп 347/78, од 28. марта 1979. године.

ЗАКОНСКИ АКТИ

- Закон о управним споровима Републике Србије („Службени гласник Републике Србије“, број: 111/2009).
- Закон о општем управном поступку Републике Србије, („Службени гласник Републике Србије“ број: 18/2016).
- Закон о општем управном поступку Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број: 13/02,87/07 и 50/10)
- Закон о управним споровима („Службени гласник Републике Српске“, број: 109/05 и 63/11)
- Закон о општем управном поступку Хрватске, (Народне новине, број: 47/09)