

СТРУЧНИ РАД / *EXPERT PAPER*

Примљен: март 2013.

Received: March 2013.

Вера Пејовић

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

ОБЛИЦИ ПРАВНОСНАЖНОСТИ УПРАВНОГ АКТА

Правноснажност је процесноправни институт којим се онемогућава поновно одлучивање о ствари о којој је у редовном поступку коначно одлучено. Своди се на недопустивост одлучивања (забрана да странка поставља захтјев за поновно одлучивање о ствари која је коначно ријешена као и забрану доносиоцу акта да о таквој ствари одлучује) о једној ствари која је коначно ријешена и на неизмјењивост акта којим је о тој ствари одлучено. Непромјењивост акта значи да се акт не може поништити, укинути или измијенити када је већ о ствари коначно одлучено. Са становишта управног акта, правноснажност као процесноправно начело означава ситуацију у којој се поступак сматра завршеним када је предмет коначно ријешен, тако да се забрањује у истој ствари вођење новог поступка и то без обзира на то како је сама ствар ријешена.

Институт правноснажности има у подручју управног акта практичну вриједност, он произлази из начела законитости, а услови под којима наступа правноснажност управног акта утврђују се у правној норми. Тренутак настанка правноснажности и његови облици утврђени су у закону. Тиме, правноснажност у области управног акта добија квалитет позитивноправног процесног института.

Кључне ријечи: Правноснажност; Управни акт; Облици правноснажности; Начело законитости.

1. УВОД

Уобичајено је да се правноснажност судских пресуда схвата као непромјењивост, као дефинитивност или неоспоривост, али свака непромјењивост не произлази из правноснажности. Зато, није правилно свести појам правноснажности на немогућност мијењања извијесног индивидуалног правног акта. Код правноснажности, ради се о нарочито квалификованој непромјењивости, о непромјењивости која има одређени основ, садржину и домашај. Само таква непромјењивост произлази из онога што се назива правноснажношћу.

У теорији управног права правноснажност управног акта означава процесноправни институт који спречава да се о истој ствари међу истим субјектима поново поступа у редовном поступку.¹ У ствари, правноснажност означава непромјењивост управног акта. Овај правни институт преузет је након дугих теоријских расправа из судских поступака (парничног и кривичног поступка), јер се дуго сматрало да је правноснажност својство судског акта и да зато није примјерено природи управног акта. Непромјењивост изражава само једну појаву коју можемо срести у разним ситуацијама.² То значи, да када се говори о правноснажности и када се у њој види непромјењивост правноснажног акта, онда се има у виду тачно одређена врста непромјењивости, само непромјењивост која произлази из правноснажности. За обиљежавање тог својства правних аката као и означавање неких сродних појава, употребљавају се и други правно-технички термини, као: правномоћност, правна снага, правноснажност, коначност, дефинитивност и непромјењивост, неопозивост, па чак и извршност.

Ова непрецизност стручне терминологије није особина само нашег права, она постоји и у упоредним правним системима. Већ само обиљежје сличних термина налаже нужност извијесне опрезности при одређивању смисла у коме се сваки од њих употребљава. Због тога, мора се више рачуна водити о садржини појаве која се неким од ових термина обиљежава, а мање о употребијеленом изразу. Кроз све те изразе и то, како у нашем, тако и другим правним системима, повлачи се мисао „непромјењивости“.³ Када говоримо о правноснажности, онда се мора прецизирати о каквој се у ствари непромјењивости ради. Због тога ће се и сама суштина рада бавити одређивањем и утврђивањем спорних питања:

¹ П. Кунџић, *Управно право*, Бања Лука 2008, 349.

² П. Димитријевић, *Правноснажност управног акта*, Београд 1963, 102.

³ М. Камарић, I. Festić, *Upravno pravo, opštio dio*, Sarajevo 2004, 331.

основа, садржине и дејства појаве која се назива правноснажношћу. Тек тада ће постати јасно да непромјењивост није исто као и правноснажност, односно да не произлази из правноснажности.

2. ПРАВНОСНАЖНОСТ У УПРАВНОМ ПРАВУ

Полазну тачку у одређивању појма правноснажности у управном праву, пружа одговор на питање у чему лежи основ ове установе, тј. у чему је њена друштвена улога. У односу на проблем основа правноснажности постоје углавном двије битне концепције: правноснажност одговара друштвеној потреби – она изражава неопходност окончавања спорних ситуација као ненормалних појава, а у друштвеним односима које својим постојањем угрожавају стабилност тих односа и друштвени мир.⁴ Према идејама друге групе теоретичара основ правноснажности би лежао у сувереној вољи законодавца.⁵ Наиме, законодавац по своме нахођењу одређује коме ће акту приписати то својство, руководећи се разним моментима и имајући у виду разне друштвене потребе и интересе. Ове мисли изражавају и разне теорије о појму правноснажности.

О појму правноснажности судских пресуда такође постоје многобројне теорије. Неке су настале прилично давно и имају своје корјене још у римском праву, друге су скорашњег датума. С обзиром на утицај који има концепција правноснажности на рјешење питања правноснажности, треба да се изнесу само основни проблеми. Данас се сви слажу да је традиционална концепција она која правноснажност заснива на презумпцији истинитости судских пресуда, односно на идеји судског квазиконтракта.

У Француској, правноснажност се схвата као „ауторитет пресуђене ствари“ и везује се искључиво за судске пресуде. Француско позитивно право и пракса француских судова признаје овај ауторитет судским пресудама донијетим у грађанским и административним споровима.⁶ Актима „активне администрације“ не признаје се подобност за стицање тог својства чак ни онда када су донијети у поступку по жалби на рјешења првостепених управних органа, које воде хијерархијски претпостављени органи и када другостепени акт највише по својој садржини личи на судску пресуду. Основ оваквом схватању лежи у чињеници што је у француском праву врло рано дошло до диференцирања управне и

⁴ З. Томић, *Опште управно право*, Београд 2010, 231.

⁵ Правни факултет Осijek, *Predavanja iz upravnog prava*, <http://kat-upravnihz.pravos.hr/media/Predavanja/Upravni-akt-materijali2.pdf>, 17. јануар 2013.

⁶ П. Димитријевић, *Управно право, општи део*, Ниш 2008, 134.

судске функције унутар управе (као што је у Француској случај са Државним савјетом). Полазећи од тога, владајуће учење одбија да призна другостепеним управним органима да врше „судску функцију“, чак и када како хијерархијски претпостављени органи одлучују о правним жалбама. Установа правноснажности изражава нужност, друштвену потребу, неопходност правног поретка да се окончавају спорови по једном већ расправљеном питању. Ту мисао налазимо још и у римском праву, а она ни данас није изгубила од своје актуелности.⁷

У француској правној науци влада општа сагласност да је жеља да спорови имају свој крај, на основу принципа ауторитета пресуђене ствари. То значи да је оправдање установе правноснажности социолошког карактера и да основе овој појави не треба тражити у таквим правним конструкцијама као што су „пресумпције“ или „фикције“ истинитости судских пресуда или трајање важења правних норми. Правна наука везује ауторитет пресуђене ствари за ову функцију државе која има за предмет окончавање спорова у друштвеним односима путем правних солуција.⁸ Тај циљ се не би могао постићи ако би спорови могли бесконачно да трају и ако би се могли стално понављати. То оправдава употребу једног правног инструмента који ће спријечити понављање спорова. Тај инструмент је дат кроз принцип поштовања ауторитета пресуђене ствари. Да би се одредило шта је садржина правноснажности треба поћи од појма тужбе, с тим што тужбу треба схватити као законско овлашћење на судску заштиту. Ауторитет пресуђене ствари би се изражавао у гашењу овлашћења на тужбу, кроз нормално исцрпљење једног овлашћења након његове реализације.

Дубља анализа идеје забране понављања спорова као основа установе правноснажности показује да је она у ствари блиска оним конструкцијама које су полазиле од истинитости судских пресуда. Немогућност поновног отпочињања спора је немогућност критиковања одлуке – исцрпљења права на дискусију доводи до тога да се сматра као истинит резултат до кога је та дискусија и довела. Идеја пресумпције, односно фикције истинитости, је упрошћени технички поступак да се изради и забрана понављања исцрпљеног овлашћења на тужбу, али прихватање тог изведеног појма, односно појма истинитости, омогућава знатно проширавање представе о садржини појма правноснажности.⁹

⁷ М. Камарић, I. Festić, 13.

⁸ З. Томић, 234.

⁹ П. Кунић, 348.

Ако се пође од претпоставке да пресуда изражава неоспориву истину, онда се логично може закључити да није битно забранити подизање исте тужбе, већ да је важније спријечити могућност доношења контрадикторних пресуда чак и на основу различитих тужби. Тако се долази до идеје о забрани контрадикције између судских пресуда ка даљем ширењу појму садржине правноснажности. Тежња је да се избјегне могућност контрадикције пресуда оправдава се постојањем практичних и теоријских разлога. Из практичних разлога указује се да је у интересу друштвеног реда и мира потребно очувати престиж оних друштвених органа којима је повјерено вршење судске функције. Тај ауторитет био би тешко компромитован ако би донијете одлуке биле контрадикторне са одлукама других судова.¹⁰ Са теоријског гледишта, у прилог ове проширене концепције садржине појма правноснажности износе се разни аргументи. Они који сматрају да пресуда представља само конкретизацију опште норме, тврде да се пресуда намеће као и опште правило, јер изражава вољу закона, а не могу се замислити контрадикције међу манифестацијама једне те исте воље.

Правни аутори који оспоравају да пресуда садржи стварање нове правне норме и који у њој виде средство за стабилизацију правног поретка, сматрају да се тај циљ не би могао постићи ако би се толерисале контрадикторне пресуде.¹¹ У сваком случају, наведени аргументи доприносе јачању појма правноснажности. То је истовремено и прави смисао оних учења који се и данас позивају на истинитост судских пресуда као основу из кога израста својство правноснажности. Сагласно изложеном, у садржини концепције правноснажности леже разлози друштвене корисности. У француском праву сматра се да ће друштвене потребе бити задовољене ако се кроз установу ауторитета пресуђене ствари забрани понављање спорова, у том случају, садржина ауторитета пресуђене ствари је забрана понављања спорова, чиме се поставља основ да ће садржина овог ауторитета бити изражена у гашењу права на тужбу.¹²

У њемачком и италијанском праву отишло се даље, па се стало на становишту да ће друштвене потребе за стабилношћу бити задовољене забраном контрадикторности судских пресуда и због тога се сматрало да се садржина правноснажности изражавала у везаности судова за донијету одлуку. Прва концепција даје нужни минимум, друга је даљи изведени степен.¹³ Ријетки су били правни теоретичари

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ С. Лилић, *Управно право и управно процесно право*, Београд 2010, 220.

¹² З. Томић, 235.

¹³ *Ibid.*

који потпуно одвајају ова два схватања садржине појма правноснажности. Штавише, комбиновањем једног и другог гледишта дају се исцрпнија и тачнија објашњења ове појаве, али то не значи да не треба водити рачуна о тим разликама. Напротив, њихово разликовање је нужно за објашњење извијесних разлика у дејствима ове установе. Усвајање једне или друге концепције кроз позитивно право доводи до различитих посљедица. У томе леже и разлике које постоје у погледу практичних дејстава и домаћаја француског ауторитета пресуђене ствари и њемачке установе правноснажности.

Правноснажност настаје као посљедица законитости и правног дејства управног акта, јер се кроз поштовање овог института остварује начело законитости. Важност овог својства управног акта не испољава се само у утврђивању начела законитости у успостављању веће правне сигурности, већ и у потпунијој заштити права и интереса странака. Правна сигурност захтијева да се у одређеној фази поступка обезбиједи непромјењивост управног акта којим је одлучено о правима и обавезама странака, што значи да се одлука надлежног органа о признавању неких права не може мијењати након проведеног законом утврђеног поступка, нити се може мијењати одлука о наметању неке обавезе. Концепцијом правноснажности окончава се вођење поступка и спречава његово понављање без обзира на то да ли је предмет правилно или неправилно ријешен.¹⁴

У нашем управном законодавству, управним актима је признато својство правноснажности, уз један изузетак. Наиме, сви позитивни управни акти могу постићи правноснажност под условом да се употребом неког правног средства не утврди њихова незаконитост. Негативни управни акти никада не стичу правноснажност.¹⁵ Негативни акти значе одбијање захтјева странке, па би њихова правноснажност имала за посљедицу непромјењивост одлуке којом се одбија захтјев странке (нпр., последице више одбијања лицу може бити издата дозвола за изградњу неког објекта). Позитивни управни акти увијек стичу правноснажност, што значи да се једном донијете одлуке више не могу мијењати осим изузетно, уколико наступе неке ванредне околности, односно буду употријебљени ванредни правни лијекови.¹⁶ Како позитивни акти могу бити акти којима се признаје неко право или одређује нека обавеза, то правноснажност тих акта значи да се одлука о признавању права не може накнадно мијењати

¹⁴ Правни факултет Осиек, *Predavanja iz upravnog prava*, http://kat-upravnihz.pravos.hr/media/Predavanja/UPRAVNO_P-RAVO.pdf, 17. јануар 2013.

¹⁵ М. Камарић, I. Festić, 42.

¹⁶ П. Кунић, 351.

(нпр. признато право ускратити), нити одлука о одређивању неке обавезе (као обавезе о повећању).

3. ДЕЈСТВО ПРАВНОСНАЖНОСТИ

Потпуна представа о установи правноснажности не може се добити само на бази излагања о основу и садржини појма правноснажности. Може се, чак, рећи да су закључци у вези с тим елементима претежно теоријског карактера. Потпуна и реална представа о том појму може се стећи након проучавања његових дејстава. Познато је да и у односу на проблем циља правноснажности не постоје јединствена схватања. Према једном схватању, правноснажност служи интересима појединаца. Она га штити од тога да не буде лишен једног загарантованог правног положаја, једне правне ситуације, код фаворабилних правних аката, односно да га обезбиди од нагомилања нових дужности којима је оптерећен на основу онерозних правних аката.¹⁷ Према супротном схватању, правноснажност произлази из захтјева процесне економије.¹⁸ Она овлашћује надлежне органе да ријешену ствар сматрају као окончану и ослобађа их дужности да се са том ствари поново исцрпно баве ако би неко лице изразило такву жељу. Правни смисао правноснажности је правни мир који са пресудом коначно умјесто спора треба да наступи. Због тога, и проблем дејства правноснажности изложићемо на бази упоређења дејстава ауторитета пресуђене ствари. Различита дејства једне и друге установе изражавала би се у овим карактеристикама:

1. Различите концепције имају заједничко то што сматрају да је установа правноснажности инспирисана обзирима заснованим на јавном интересу и потреби очувања стабилности друштених односа. То би значило да би принципи правноснажности требало да буду третирани као правило јавног поретка. Међутим, чињеница је да се такав карактер придаје само правноснажности кривичне пресуде. Сматра се да је правноснажност у осталим случајевима позвана да дјелује у интересу приватних лица, па јој се зато не може признати јавноправни карактер. Ово схватање је свакако за дискусију са теоријског гледишта.

¹⁷ Правни факултет Осijek, *Predavanja iz upravnog prava*, http://kat-upravnihz.pravos.-hr/media/Predavanja/UPRAVNO_PRAVO.pdf, 17. јануар 2013.

¹⁸ М. Рађеновић, *Право општег управног поступка*, Бања Лука 2004, 133.

2. Ако се правноснажност схвати као установа која забрањује понављање спорова, онда се може рећи да се она не везује за појам пресуде. Она је прије повезана са појмом тужбе чије се гашење изражава и са појмом инстанције кроз коју се та тужба остварује. По другој концепцији, већ по самој дефиницији правноснажност би се везивала за само судску пресуду.
3. Ако је правноснажност средство које поништава понављање спорова, онда је логично да њена интервенција буде негативна и синтетична. Циљ је да се спријечи подизање тужбе која је већ исцпљена. Тај циљ се може остварити кроз приговор, или у форми основа за одбијање тужбе. Интервенција правноснажности је аналитичка и позитивна јер омогућује заинтересованом да се позове на констатацију садржану у претходној пресуди. Тада се правноснажност састоји у наметању констатације раније пресуде чак и када процес у коме је она истакнута, не представља понављање ранијег процеса, мада има извијесне заједничке црте с њим.¹⁹
4. Ауторитет пресуђене ствари има у приницу негативну страну и у томе француска концепција иде стопама традиције и консумптивног дејства *litis contestatio*.

Материјална правноснажност има принципијелно позитивну садржину.²⁰ Према појединим правним писцима ауторитет пресуђене ствари представља основ за одбијање захтјева за поновно покретање поступка поводом истог спора. У кривичним стварима функција ауторитета пресуђене ствари је несумњиво негативна. У грађанским стварима ова функција је такође негативна. У вези са одређивањем граница правноснажности, постављају се проблеми да ли она обухвата разлоге за непонављање спора. И ово питање се може ријешити у зависности од концепције и садржине установе правноснажности. Ако се ауторитет пресуђене ствари схвата као средство које спречава понављање спорова, онда се тај ауторитет има ограничити само на оне дијелове пресуде који су карактеристични за тужбу коју гаси, односно пресуду.²¹

То значи, да ће се ауторитет примијенити на констатацију која даје одговор на тужбено тражење, односно на укупност констатације и одлуке у случајевима када пресуда садржи оба ова елемента. Ауторитет пресуђене ствари биће везан за диспозитив пресуде у оној мјери у којој пресуда рјешава једну одређену тужбу и уколико даје

¹⁹ М. Рађеновић, *Право посебних управних поступака*, Бања Лука 2009, 103.

²⁰ *Ibid.*

²¹ С. Лилић, 221.

одговор на тужбено тражење. Границе ауторитета пресуђене ствари биће много шире ако се пође од тога да је правноснажност намијењена непостојању контрадикција између пресуда. Пошто контрадикција може постојати између двије пресуде које се не односе на исто питање, правноснажност ће моћи да има дејства чим у неком спору искрсне питање које је већ било ријешено ранијом одлуком.

Правноснажност ће се тицати сваког питања ријешеног од стране репресивног судије у току спора. Идеја пресумпције истинитости дјеловаће у овим случајевима и у правцу проширивања правноснажности изван рјешења главног питања. Она ће се проширити и на утврђење чињеница, на прејудациона питања, на приговоре и на све тачке које су пређутно ријешене од стране судије. Полазећи од те дилеме и у жељи да избјегну контрадикције међу пресудама, теоретичари су долазили до закључка да би требало сматрати истинитим и све оне тачке о којима је судија рјешавао.²² Проблем субјективних граница правноснажности је питање чије рјешење такође зависи од тога која је концепција правноснажности усвојена. Овај проблем представља једно од најспорнијих питања из материје правноснажности. Он се састоји у питању да ли правноснажна пресуда дјелује *erga omnes* или *inter partes*.

Присталице апсолутног дејства правноснажности налазе се већином у редовима публициста. Тако, према одређеним правним теоричарима, с обзиром на то да сви спорови треба да имају свој завршетак и водећи рачуна о томе да су у интересу очувања престижа судова, требало би да буде успостављено да ауторитет пресуђене ствари има апсолутно дејство.

Међутим, у пракси могу да се појаве утицаји који дјелују у супротном смислу. Постоји читав низ изузетака од апсолутног дејства овог ауторитета, тако ово правило и нема толики утицај на појаву правноснажности. Садржина судског акта своди се на констатацију једне повреде права, онда се ауторитет пресуђене ствари може схватити само као апсолутан. Данас, захтјев идентитета субјеката код одређивања субјективних граница ауторитета пресуђене ствари објашњава се потребом очувања интереса трећих лица која нису учествовала у процесу и која нису имала могућности да употријебе средства која су им стајала на располагању, а која првенствено не би требало да носе ни посљедице пресуде донијете под таквим условима. Ипак, ово тумачење не може да објасни зашто се онда

²² *Ibid.*

трећа лица не би могла позивати на судску пресуду у своју корист.²³ Пошто правило релативног дејства судске пресуде важи и у једном и у другом случају, потребно је пронаћи још један разлог за ово тумачење. Објашњење треба тражити међу правно-техничким моментима и у самом механизму судског поступка. Сматра се да је ауторитет пресуђене ствари у управној ствари релативан због неутралности судије и због чињенице што у поступку странке треба да буду господари поступка.

5. ОБЛИЦИ ПРАВНОСНАЖНОСТИ

5.1. Формална правноснажност

Као код извршности, и код правноснажности треба разликовати субјекте на које се односи неопозивост управног акта. На том трагу врши се подјела на формалну и материјалну правноснажност. Формална правноснажност везује странку и онемогућава јој да побија управни акт који је постао дефинитиван у редовном поступку, након што она исцрпи сва предвиђена правна средства. Правноснажан управни акт не може се више оспоравати редовним правним средствима (жалбом или тужбом у управном спору), што значи да странка против таквог акта не може изјавити ни жалбу ни покренути управни спор. Према Закону о општем управном поступку правноснажно је оно рјешење против којег се не може изјавити жалба нити покренути управни спор, а којим је странка стекла одређена права, односно којим су странки наметнуте неке обавезе.²⁴ Из овога, произлази да негативни управни акти не могу стећи правноснажност, јер њима странке не стичу никаква права нити им се намећу обавезе.²⁵

За правноснажност је мјеродавно утврдити због чега се странка не може користити редовним правним средствима: а) зато што (жалба и тужба) у конкретном случају нису допуштене, б) или се странка тим средствима већ користила, или је пропустила рок за изјављивање. Зависно од тих околности, тренутак формалне правноснажности ће различито наступити. Ако је странка пропустила рок за жалбу против првостепеног акта, чиме губи право на жалбу, суд одбацује тужбу, ако странка није претходно користила своје право на жалбу, тада

²³ Вид. Закон о управном поступку Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02, 12/04, 88/07 и 91/09, чл. 41.

²⁴ Вид. Закон о управном поступку БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02, 12/04, 88/07 и 91/09, чл. 17; Закон о општем управном поступку Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 13/02, чл. 13.

²⁵ М. Рађеновић, (2004), 133.

правноснажност и коначност наступају истеком рока за жалбу.²⁶ Ако странка пропусти рок за подизање тужбе против коначног управног акта, тада правноснажност наступа након коначности, истеком рока за жалбу. Формална правноснажност се дефинише као спољашња (не тангира садржину акта) и посматра се са позиција странке.²⁷ У вишестраначким стварима, управни акт може постати правноснажан према појединим странкама у различито вријеме (нпр., ако се једна од њих жали, а друга пропусти да то учини).

5.2. Материјална правноснажност

Материјална правноснажност се означава као унутрашње својство управног акта.²⁸ Међутим, у овом случају важна је чињеница да материјална правноснажност управног акта веже његовог доносиоца да не може опозвати, односно поништити, укинути или мијењати раније донијети управни акт. Према томе, у овом случају, орган не може опозвати свој властити акт након што је спроведен поступак и акт постао дефинитиван, фактички исто онако као што странка не може побијати управни акт након наступа формалне правноснажности. Доносилац управног акта мора поштовати одлуку којом је одлучио о правима и обавезама странака у управно-правном односу. Важност материјалне правноснажности управног акта произлази из чињенице што штити права и интересе странака и тиме ствара не само правну сигурност већ и повјерење грађана у одлуке државних органа и правни систем у цјелини. Материјална правноснажност везује доносиоца управног акта и означава немогућност органа да накнадно поништава управни акт. Конкретније, материјална правноснажност значи да доносилац управног акта не може ускратити већ признато право, односно да не може повећати већ одређену обавезу. У нашем правном систему формална и материјална правноснажност наступају истовремено.

5.3. Објективна правноснажност

Објективна правноснажност спречава надлежни орган да поново рјешава исти предмет све с циљем смањења трошкова који се не могу пребацивати на терет странака.²⁹ Према томе, смисао објективне правноснажности лежи у друштвеном интересу да се неопозивошћу

²⁶ Вид. Закон о управном поступку, *Службене новине ФБиХ*, бр. 2/98 и 48/99, чл 12 и 13.

²⁷ П. Димитријевић, *Управно право, општи део*, Ниш 2008, 123.

²⁸ З. Томић, 235.

²⁹ *Ibid.*

управног акта смање трошкови управног поступка, па примјена објективне правноснажности може послужити као ефикасан инструмент штедљивог трошења буџетских средстава.

5.4. Субјективна правноснажност

Субјективна правноснажност узима у обзир аспект заштите правног положаја странке, тиме што забрањује поновно одлучивање о ствари, ако би се тим преиспитивала стечена права странке.³⁰ Према томе, субјективна правноснажност превасходно штити субјективна права која је странка стекла самим актом.

Међутим, ово врстом правноснажности нису захваћени управни акти којима странка није стекла одређена права (негативни управни акти), као и акти којима се странки намеће нека обавеза. Нису захваћени ни они управни акти којима је странка стекла нека права ако би поновно одлучивање ишло у корист странке тиме да јој се прошире овлашћења. Исто тако, субјективна правноснажност допушта дирање у акте којима је странка стекла неко право (под условом да захтјев подноси странка која је пристанак на измјену или стављање ван снаге самог акта).³¹ У овом случају, дирање у акт је допуштено, под условом да није супротно правном поретку и да се тим не вријеђа право треће странке.

5.5. Субјекти правноснажности

Субјекти правноснажности у нашој управној науци се могу подијелити на неколико група: особе или лица на које се правноснажност протеже; доносиоца управног акта и странке у поступку, а могуће је да субјекти правноснажности буду заступници странака које се налазе у поступку.³²

5.6. Објекат правноснажности

Када се каже објекат правноснажности, прије свега се мисли на диспозитив управног акта, то јесте на изреку у којој је садржано одлучење о правима и дужностима странака које су обухваћене управним актом. Такође, изузетно је важно напоменути да остали дијелови акта (увод, образложење, поука о правном лијеку) не стичу правноснажност. Не може стећи правноснажност ни одлука о

³⁰ Правни факултет у Осijekу, *Predavanja iz upravnog prava*, <http://kat-upravnihz.-pravos.hr/media/Predavanja/Upravni-akt-materijali2.pdf>, 17. јануар, 2013.

³¹ М. Камарић, I. Festić, 43.

³² П. Кунић, 350.

прејудицијелном питању, која се као дио утврђеног чињеничног стања налази у образложењу акта.

6. ОДНОС ПРАВНОСНАЖНОСТИ, КОНАЧНОСТИ И ИЗВРШНОСТИ

Осим правноснажности, управни акти могу стећи и друга правна својства, посебно коначност и извршност. Коначност означава својство управног акта у ситуацији када се против њега не може користити жалба као редовно правно средство у управном поступку, али се може покренути управни спор.³³ Коначност првостепених рјешења наступа доношењем управног акта када је законом искључена немогућност улагања жалбе, као и у случају када истекне рок за жалбу, а жалба није изјављена. Међутим, уколико се изјави жалба, првостепено рјешење неће постати коначно. Коначност другостепених рјешења наступа њиховим доношењем, што практично значи да су сва другостепена рјешења аутоматски и коначна рјешења (јер се против њих никада не може уложити жалба).³⁴

Извршност управног акта означава својство управног акта да се може приступити његовом фактичком извршењу. Извршност као процесно својство управног акта значи да не постоје сметње у погледу његове реализације. Полазећи од тога да ли је управни акт донијет по захтјеву странке или је управни акт донијет по службеној дужности, могу се разликовати двије врсте извршности. У случају када је акт донијет по захтјеву странке, а имајући у виду да је такав акт у суштини повољан по странку у поступку (јер га је странка сама тражила), извршење управног акта ће зависити од саме странке. У случају када је акт донијет по службеној дужности, а имајући у виду да је такав акт у суштини неповољан по странку (јер га она није тражила), извршење управног акта може се провести и принудним путем. Због немогућности примјене принуде у извршењу управног акта, прописан је посебни поступак (принудног) извршења, који између осталог, предвиђа доношење посебног акта којим се дозвољава приступање извршењу (тзв. закључак о дозволи извршења).

По правилу, извршност управног акта наступа када и његова коначност, али то не мора бити у свакој ситуацији случај. Посебну улогу у вези са извршењем управних аката има жалба. Наиме, жалба у управном поступку има такозвано суспензивно дејство, што значи да

³³ *Ibid.*

³⁴ Вид. Закона о управном поступку Брчко Дистрикта БиХ, *Службени гласник БД БиХ*, бр. 3/00, 8/03, 25/05, 19/07 и 36/09, чл. 12.

жалба, уколико се уложи, одлаже извршење рјешења (до коначне одлуке по жалби). Према томе, првостепено рјешење постаје извршно уколико је законом искључена могућност улагања жалбе, односно протеком рока за жалбу, уколико жалба није изјављена.³⁵ Међутим, уколико се жалба уложи, првостепено рјешење (уз одређене изузетке предвиђене законом), неће постати извршно јер жалба има суспензивно дејство (одгодно дејство). С друге стране, свако другостепено рјешење аутоматски постаје извршно (а истовремено и коначно). Правило је да жалба не одгађа извршење рјешења којима је утврђена нека обавеза (нпр. плаћање пореза).³⁶ Временско наступање правноснажности, коначности и извршности управног акта зависи од разних околности. У том смислу, може се догодити да управни акт стекне сва три својства истовремено (нпр. његовим доношењем уколико је искључена могућност улагања жалбе и покретања управног спора), затим да два својства стекне истовремено, а треће не (нпр. првостепено рјешење у случају када је против њега искључена жалба, али је допуштен управни спор) и коначно, да свако својство стекне у различито вријеме (нпр. када је уложена жалба која не одлаже извршење, а допуштен је управни спор).

7. ЗАКЉУЧАК

Правноснажност управног аката и његови модалитети, имајући у виду све наведено, означава процесноправни институт који спречава да се о истој ствари међу истим субјектима поново води редован поступак. У ствари, правноснажност означава непромјењивост управног акта, односно непостојање могућности да се акт који је донесен и самим тим стављен у правни промет (те изазива одређене правне последице), побија одређеним правним средствима. Овај правни институт преузет је, након дугих теоријских расправа, из судских поступака (парничног и кривичног), јер се дуго сматрало да је правноснажност својство судског акта и да зато није примјерено природи управног акта. Правноснажност управног акта се, у ствари, позиционирала исто као и управни поступак, у самостални правни институт, који је одвојен и независан од сличних правних института (нпр. правноснажност у грађанском и кривичном праву). Појам од којег зависи и институт правноснажности јесте непромјењивост, која опет изражава само једну појаву коју можемо срести у разним

³⁵ Вид. Закон о управном поступку, *Службене новине ФБиХ*, бр. 2/98, 48/99, чл. 267.

³⁶ М. Рађеновић, (2009), 124.

ситуацијама, док сама установа непромјенивости може имати различите узорке.

У односу на проблем основа правноснажности постоје углавном двије битне концепције. По мишљењу претежног дијела аутора, правноснажност одговара једној друштвеној потреби, она изражава неопходност окончавања спорних ситуација као ненормалних појава, а које у друштвеним односима својим постојањем угрожавају стабилност тих односа и друштвени мир. Према идејама друге групе теоретичара, основ правноснажности лежи у сувереној вољи законодавца.

Након одређења појма правноснажности управног акта, појам облика правноснажности било је много једноставније утврдити. Потребно је водити се принципима који су већ утврђени у пракси, а то су: на кога се односи правноснажност управног акта, каква својства она посједује и када правноснажност наступа.

Стога, утврђено је да се модалитети правноснажности управног акта своде на: формалну и материјалну правноснажност (као основне модалитете), и субјективну и објективну правноснажност, као специфичан модалитет с обзиром на то да се односе на појединачне ситуације као: аспект заштите правног положаја странке, тиме што забрањује поновно одлучивање о ствари, ако би се тиме преиспитивала стечена права странке.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Кунић, Петар, *Управно право*, Бања Лука, 2008;
2. Димитријевић, Предраг, *Управно право, општи део*, Ниш 2008;
3. Лилић, Стеван, *Управно право и управно процесно право*, Београд 2010;
4. Камарић, Mustafa, Festić, Ibrahim, *Управно право, општи део*, III изданје, Сарајево 2004;
5. Томић, Зоран, *Опште управно право*, Београд 2010;
6. Димитријевић, Павле, *Правноснажност управног акта*, Београд 1963;
7. Рађеновић, Мирјана, *Право општег управног поступка*, Бања Лука 2004;
8. Рађеновић, Мирјана, *Право посебних управних поступака*, Бања Лука 2009.

Правни прописи

1. Закон о управном поступку Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02, 12/04; 88/07 и 91/09;
2. Закон о општем управном поступку Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 13/02;
3. Закон о управном поступку, *Службене новине ФБиХ*, бр. 2/98, 48/99;
4. Закон о управном поступку Брчко Дистрикта БиХ, *Службени гласник БД БиХ*, бр. 3/00, 8/03, 25/05, 19/07 и 36/09.

Интернет извори

1. Pravni fakultet Osijek, *Predavanja iz upravnog prava*, <http://kat-upravnihz.pravos.hr/media/Predavanja/Upravni-akt-materijali2.pdf>.

Vera Pejović

Faculty of Law,
University of East Sarajevo

FORMS OF THE VALIDITY OF AN ADMINISTRATIVE ACT

Summary

Validity is the procedural institute that prevents retrial of the issue which was definitely decided in the regular procedure. It boils down to the inadmissibility to decide (to ban the party from requesting reconsideration of the matter which has already been definitely resolved and the ban the issuer of the act to decide on such things) about the thing that was definitely resolved and to the irreversibility of the document stating that the matter was decided. Invariance of the act means that the act cannot be repealed, revoked or modified when the matter has definitely been decided. From the standpoint of an administrative act, the validity as a procedural legal principle refers to the situation in which the procedure is considered completed when the case was definitely resolved, so that initiating new procedure is prohibited regardless of how the thing was resolved.

The Institute of validity has its practical value in the field of administrative act; it results from the principle of legality, and the conditions for validity of an administrative act shall be determined by the legal norms. Timing of finality and its form are laid down by the law. Thus, finality in administrative act receives the quality of the positive legislative process institute.

Key words: *Validity; Administrative act; Forms of validity; Principle of legality.*