

## НЕГАТИВНИ (ОДРЕЧНИ) УПРАВНИ АКТ\*\*

I. Позитивни је управни акт сваки онај који производи неку промену правног стања; као позитиван се управни акт назначује не само кад ствара нове односе или кад мења постојеће, већ и онда кад сасвим ништи и укида правно стање које постоји. Реч позитиван значи овде да је урађено нешто, да је створено нешто ново, па макар се то ново састојало у укидању старог; главно је да није остало све како је било.

За разлику од позитивног управног акта, *негативан* је онај акт из кога извире намера одржања постојећег стања, негативан је управни акт који одбија да предузме икакву промену правног стања које постоји. Негативни акти се сасвим ретко и по изузетку доносе *ex officio*; најчешће су то акти којима се одбијају *petita* интересената (странака). То су одбијајући или *одречни* акти управних органа. То је акт којим управни орган одбија странку од тражења да донесе један позитиван управни акт било које врсте (на пр. дозволу за градњу, издавање пасоша, овлашћење за отварање радње, итд). Странка се може одбити од свога тражења не само у првом степену него и у даљем. Интересантно је ипак да ЗУП разликује термине одбијања и одбацивања *жалбе*. Жалба се *одбија in meritum*, а просто *одбацује (a limine)* ако је неблаговремена или недопуштена. И у једном и у другом случају ради се о негативном управном акту више инстанције.

II. Одбијање може да се изрази директно (*verbis expressis*), може заобилазно, може прећутно. О форми директног одбијања не треба нарочито говорити, разни се изрази ту употребљавају а сви значе исто („одбија се молилац“, „тражењу се не може удовољити“ итд). Најчешћи случај заобилазног одбијања јесте упућивање на правно срество

\* Проф. др Лазо Марков Костић (Врановићи, 1897 – Цирих, 1979).

\*\* Рад је изворно објављен у Архиву за правне и друштвене науке, бр. 6/1934, књ. XXVIII, стр. 473-478.

(„правни пут“), на пр. „нека се молилац обрати министарству“, „нека поднесе тужбу Државном савету“. Такви изрази инволвирају у себи одбијање петита, али се њима у исто време даје и правна поука. Такви изрази су сами по себи довољни да окарактеришу управни акт као негативан и способан за нападање.<sup>2</sup> Заједничко је директном и заобилазном акту да је он вољан, да је управни орган који га је донео свесно одбио тражење странке.

О прећутном одбијању говори се онда, кад управна власт не изда, на тражење странке, уопште никакав акт. Она ћути и не одговара на поднесак, али из њеног дугог ћутања испољава се намера да не предузима ништа, да не мења и не модифицира постојеће стање, да одбија тражење. То није код нас само једна фактичка претпоставка него и правна. Она може и да не одговара стварности (може ћутање бити случајно или невољно, али закон веже за њега значајне правне последице). Такво стање предвиђа Закон о државном савету и управним судовима у чл. 22 став други. Тамо се налазе ове речи: „Ако у тужби тужилац наведе да није могао добити никакво решење од надлежне управне власти за три месеца, рачунајући од дана када га је поновно нарочитим актом тражио, суд је дужан извидети да ли је његов навод истинит, па ако се истинитост навода утврди, узеће тужбу у поступак као да су захтеви туженога били одбијени од надлежне управне власти“. Значи да странка која безуспешно тражи од управне власти извесно чињење, а од другог тражења је протекло три месеца, по самом Закону се сматра да је од тражења била одбивена и може употребити правно средство једнако као да има у рукама негативно решење (негативан управни акт).

Овај пропис ЗДС дао је повода мишљењу извесних управних органа да они нису дужни ни доносити негативне управне акте. Кад већ закон одређује да се против нечињења управних органа може употребити правно средство једнако као и против негативног чињења, кад се претпоставља да никакав акт значи исто што и негативан акт, шта онда треба доносити негативан акт? Државни савет је у неколико махова нашао да је такво гледиште погрешно и доносио пресуде у том смислу (ако је одлука државне власти гласила да се неће издати никакво

---

<sup>2</sup> Државни савет је једном приликом одбио тужбу за то што је тужилац кратким административним путем био одбивен од свог тражења код управне власти (одлука бр. 46 од 29 јануара 1924. Ту је несумњиво Д.С. погрешно. Кад се тужба може поднети против никаквог акта, још пре може да се поднесе против акта чија је садржина евидентна, па ми тај акт немао формална обележја самосталног акта.

решење, Д.С. је такву одлуку ништио). Државни савет је баш у чл. 22 ЗДС нашао прикривену одредбу по којој је управна власт дужна издати формалан одбијајући акт, али је одлуку мотивисао још и § 306 српског Грађанског судског поступка (одлука бр. 28.027 од 25.04.1928) или чак тиме да ниједан законски пропис не забрањује издавање решења (бр. 48.047 од 31.05.1927). Странке се обично позивају на Закон о таксама (чл. 11 т. 2 и тар. бр. 5). Данас је довољно позвати се на ЗУП на његов III отсек, али нарочито на § 112 („Главна одлука издаје се странкама написмено“. „Споредна одлука саопштава се странци усмено“ али се мора и написмено дати „кад странка приликом саопштења тражи писмену одлуку у случају права самосталне жалбе“. „У случају обустављања поступка издаће се странци писмена одлука“, итд). Напослетку и из чл. 14. У. који установљује право молбе (*Petitionsrecht*) произлази дужност државних органа да по молби нешто предузму. Иначе би то право било илузорно.<sup>3</sup>

Данас је јасно и неспорно да је опште управна власт дужна издати писмено решење по сваком тражењу странака (разуме се да странка мора платити прописну таксу<sup>4</sup>). Одредба чл. 22 ЗДС ипак није сувишна, јер ЗУП не важи за све власти и јер су увек могући поступци управе који вређају законе. Поменути члан преставља санкцију која може делимично да задовољи странку и да је заштити од непризнавања њених права и на закону основаних интереса, али неиздавање управног акта значи у сваком случају злоупотребу па чак и директну повреду закона од стране органа који издавање акта ускраћује.

Одлука управног суда гласи на поништење стварног негативног акта или његове фикције (фингираног управног акта). Она не замењује позитивно решење нити ствара однос који је странка тражила од управне власти. Одлуком суда се само ствара пређашње стање (*status quo ante*) и управни орган се принуђава да молбу узме још једанпут у разматрање и донесе сходно решење.

III. Увек се, дакле, претпоставља да управна власт има дужност да на правилно тражење („поднесак“) странака донесе своју одлуку.

<sup>3</sup> У случају да нижи орган неће да изда одлуку, већ на основу самога Устава странка се може жалити министарству, а затим учинити пријаву једном од домова Народног претставништва (путем „молбе и жалбе“ или преко члана Народног претставништва који подноси интерпелацију односно кратко питање).

<sup>4</sup> Сумњиво је само, ако се тражи нека дозвола за радње, одн. поступке који се без икакве дозволе врше (на пр. пецање рибе, пролажење улицом итд), да ли власт мора да одговара на тражење. По одредбама нашега ЗУП изгледа да је и у овом случају управни орган дужан да донесе одлуку додајући јој сходну правну поуку.

Чак и ако је власт ненадлежна, она ће донети одлуку о ненадлежности или ће пак поднесак сама упутити надлежној власти (§ 10 ЗУП). Ни то није довољан разлог да власт тражење одбије или уопште не узме у поступак. Али има случајева кад закон изрично претпоставља ћутање власти, па чак то сматра као повољно решење за странку. У оваквим случајевима пасивност власти назива се *непротивљење* или *неопонирање* (*Nichtbeanstandung*).

Тако на пр. по Закону о удружењима, зборовима и договорима (глава II) свако одржавање збора или договора мора да се претходно пријави опште-управној власти првога степена (на 48 сати пре рока одржања). Али за одржање збора у затвореном простору није, у принципу, потребна дозвола власти; власт може само забранити збор или договор „ако налази да је противан закону, опасан за јавни поредак, јавно здравље или битне државне интересе“ (§ 25). Забрана се мора саопштити сазивачима на 24 сата пре времена за које је сазван збор односно договор. „Ако се у том року забрана не достави сазивачима, збор односно договор може се одржати“. Према томе, недоношење никакве одлуке овде значи неопонирање, прећутну дозволу.

То исто важи и за оснивање удружења по поменутом Закону. Оснивачи просто шаљу пријаву опште-управној власти са потребним прилозима и чекају шест недеља. Ако опште-управна власт не забрани оснивање удружења у року од шест недеља „удружење ступа у живот“ (§ 4 став 3 Закона о удружењима, зборовима и договорима). Ћутање у овим случајевима и не представља више негативан акт, али је тешко потврдити да је он и позитиван. Њиме се не ствара никакво ново право и никаква већа слобода за тражиоце него што су их по самом закону имали.

Случајеве непротивљења власти предвиђа и Закон о радњама од 5. новембра 1931. Он све привредне радње и делатности дели у две главне групе: (1) радње које се обављају на основу *овлашћења* опште управне власти и (2) радње које се обављају на основу *дозволе* опште управне власти (§ 3). Док се прве врсте радња не могу никако обављати без изречне дозволе, код друге није неопходно нужно чекати овлашћење. Овакве радње се просто пријављују; декларант може захтевати потврду пријема пријаве и она му се мора дати. Сад има да чека 15 дана на овлашћење. „Ако надлежна општа управна власт у означеном року од 15 дана молиоца не позове да поднесе податке који у поднеску нису били означени или га не одбије одлуком, те му не изда овлашћење, он може на основи поднете пријаве по истеку означеног

рока почети радом“ (§ 97). Истина је да управна власт може накнадно донети образложену одлуку којом ускраћује овлашћење, али она производи своје дејство само *ex nunc*. До тога времена, ћутање власти замењивало је овлашћење.

По Закону о адвокатима (§ 6) молбу за упис у именик адвоката има решити адвокатска комора, односно њен одбор, „у року од четири недеље од када је молба стигла одбору. Иначе се сматра да је молилац примљен“.

По основном Закону Српске краљевске академије (наука) о сваком новом избору академика и дописника (редовних и дописних чланова Академије) извештава се министар просвете. „Па тек ако за 15 дана, од дана саопштења, Влада не изјави свој непристанак на овакав избор, онда се ови изабраници проглашују на свечаном скупу“ (чл. 26 *in fine*).

По Закону о општинама (§ 98) општинске буџете имају да одобравају државни органи, који су различити према проценту приреза (бан, срески начелник, министар финансија). „Ако надлежна власт не одобри буџет у року од месец дана рачунајући од дана пријема, предложени буџет сматраће се као одобрен“.

Још један случај неопонирања из општинског права. Одлуке општинског одбора шаљу се по званичној дужности надзорној власти (у ствари препис записника) али се на потврду него у виду извештаја. Срески начелник може поједину одлуку задржати од извршења ако је „противна постојећим законима и законитим наредбама власти или којом се прекорачује делокруг општине“. Он то мора учинити у прописаном року. Ако задржи неку одлуку од извршења, општински се одбор може жалити бану и овај има у року од осам дана или да усвоји жалбу и тиме поништи „ожалбено решење“ или да пошаље предмет управном суду. Сам он не може одобрити одлуку среског начелника. „Ако бан не упути акта управном суду у одређеном року, или ако управни суд не донесе одлуку у року од месец дана од дана пријема акта, одлука општинског одбора постаје правоснажна“ (§ 125 ОЗ). Пропуштањем бана да пошаље акте управном суду, одлука општинског одбора добива пуну снагу. *Per analogiam* треба узети да и пропуштање среског начелника да задржи од извршења неку одлуку општинског одбора у одређеном року значи његово непротивљење, означаје његову прећутну одлуку да донесе један акт којим се ништи нека одлука (*rechtsvernichtenden Akt*). И у једном и у другом случају неактивност управних органа производи по странке повољно дејство, јер сам Закон тако хоће.

IV. У свим наведеним случајевима неопонирања опажају се преклузивни рокови који су пренебрегнути. То ипак не значи да сваки пропуштени преклузивни рок од стране управне власти значи њено непровлађење петитуму. Напротив, њено ћутање значи у принципу одбијање странке, а тек изузетно, ако то закон директно наређује, значи пристанак на тражење. Ако је управна власт дужна да донесе једну одлуку у року од 15 дана па она пропусти да то учини, странка мора још једанпут тражити исту ствар и тек пошто су прошла три месеца од поновног тражења, а власт није ништа одговорила, правно се сматра да је странка одбијена.

Закон може и краће ћутање сматрати као знак неодобравања власти. Тако на пр. по Закону о универзитетима (§ 20 ст. 9), избори универзитетских професора подносе се на одобрење министру просвете. „Ако за два месеца од дана када је министру просвете избор достављен изабрани кандидат не буде потврђен, факултетски савет може поново приступити потребним мерама ради попуњавања катедре“. Сматра се, дакле да је потврда избора одбивена чим је прошло два месеца од достављања избора.

Истина је да и у овом случају и у сваком случају који се може подвести под чл. 22 Закона о Државном савету и управним судовима, надлежни управни орган има још времена да своје становиште и директно определи, тиме што ће донети или изречни негативни акт или позитивни акт. Али то већ не спада у круг проучавања овога рада.

Л. М. Костић, 1934.