

Александар Марџиновић

ПРАВНА ЗАСНОВАНОСТ АКТА ВЛАДЕ И АКТА РАСПОЛАГАЊА У СИСТЕМУ ЈАВНОГ ПРАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

САЖЕТАК: Једно од најсложенијих питања у науци уставног и управног права односи се на древну теоријску дилему о томе да ли су извршна (извршно-политичка) и управна функција државне власти суштински идентичне или међу њима постоје и одређене разлике. У зависности од одговора на ово питање, правне теорије које се овим проблемом баве детерминишу се као тријалистичке или као квадријалистичке. Према тријалистичким теоријама, акти којима се један појединачни случај решава на бази широке политичке слободе којом располаже доносилац акта представљају само једну врсту управних аката (управни акти који се доносе на основу дискреционе оцене). Присталице квадријалистичких схватања, пак, сматрају да овде није реч о управним актима, већ о тзв. актима владе, односно политичким актима, који се доносе у стварима политичког а не управног карактера. Важећи правни прописи у Републици Србији, пре свега Устав и Закон о Влади, праве јасну разлику између управних и политичких аката. Када је реч о нашој судској пракси, она у том погледу није јединствена. У ситуацијама које су суштински истоветне, судови су заузимали различита становишта: понекад су један акт третирали као управни, а понекад као политички.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: управни акти, акти владе (политички акти), Устав Републике Србије, Закон о Влади, судска пракса

Теоријски спор о томе да ли су функција владе (извршно-политичка функција) и управна функција државне власти идентичне или је реч о блиским, али садржински различитим државним функцијама пуним интензитетом траје више од две стотине година. Готово да нема јавноправног теоретичара који о овом веома сложеном и деликатном теоријском проблему није изнео свој став. С друге стране, овај проблем може да се посматра не само као теоријски, односно научни, већ и као позитивноправни проблем и проблем којем судови приступају на различите начине. Један од елемената овог сложеног проблема јесте и питање постојања тзв. аката владе (политичких аката), те аката располагања, као правних аката различитих од управних аката. Ова питања своју актуелност у Републици Србији црпе из чињенице да је 2006. године донет нови

Устав, који је у српски систем јавног права унео бројне новине у односу на до тада важећи Устав од 1990. године, на чији рачун су углавном упућивани приговори да није политички легитиман, будући да га је усвојила једнопартијска Народна скупштина Социјалистичке Републике Србије 28. септембра 1990, нешто више од два месеца пре него што су у Републици Србији одржани први вишестраначки избори после Другог светског рата. Такође, треба имати на уму и то да је јавно право у Републици Србији изложено константним променама још од 2005, дакле и пре него што је донет нови Устав, пошто је те године Народна скупштина усвојила скуп реформских закона из области јавног права, од којих су за потребе овог рада нарочито значајни Закон о државној управи и Закон о Влади. Коначно, крајем 2009. донет је и нови Закон о управним споровима, који је унео нову светлост у разликовање управних аката од аката владе (политичких аката). Када је реч о савременој судској пракси у Републици Србији, која се односи на питање разликовања управних аката од аката владе (политичких аката) и аката располагања, њено основно обележје је да је врло неуједначена у ситуацијама које су суштински истоветне, што читав проблем додатно усложњава.

АКТИ ВЛАДЕ (ПОЛИТИЧКИ АКТИ) У ПОЗИТИВНОМ ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Важећи Устав Републике Србије [Службени гласник РС, бр. 98/2006] не садржи ниједну одредбу у којој се користи синтагма „акти владе”, у смислу политичких аката Владе Републике Србије као државног органа који је, сходно члану 122. Устава, дефинисан као „носилац извршне власти у Републици Србији”. Као позитивноправна категорија, термин „акти Владе” садржан је у глави IV Закона о Влади [Службени гласник РС, бр. 55/2005, 71/2005 – исправка, 101/2007, 65/2008 и 16/2011], и то у виду појма који обухвата све акте које Влада Републике Србије има право да доноси у вршењу послова из своје надлежности – уредба, пословник, одлука, решење, закључак, меморандум о буџету, стратегија развоја и декларација. Обележје аката владе, у смислу политичких аката, сматрамо да имају решења којима Влада, на основу члана 43. став 2. Закона о Влади, „одлучује о постављењима, именовањима и разрешењима”. Наиме, наведеном одредбом Закона о Влади је прописано да Влада Републике Србије „решењем одлучује о постављењима, именовањима и разрешењима, у управним стварима и у другим питањима од појединачног значаја”. Законска формулација недвосмислено упућује на следећи закључак: ствари у којима Влада решава о постављењима, именовањима и разрешењима функционера и државних службеника у органима државне управе нису управне ствари, мада имају појединачни карактер, тачније представљају „питања од појединачног значаја”. Додуше, карактер програмско-политичких аката имају и меморандум о буџету, стратегија развоја и декларација, но, за разлику од решења о постављењима, именовањима и разрешењима, овим актима се ни о чему не одлучује, односно не решава, будући

да се меморандумом о буџету само излажу „основни циљеви политике јавних финансија и макроекономске политике”, стратегијом развоја се утврђује „стање у области из надлежности Републике Србије и мере које треба предузети за њен развој”, док се декларацијом манифестује „став Владе о неком питању”. Решење о постављењу државног секретара у министарству (реч је, заправо, о заменику министра) доминантно је политичког карактера, с обзиром на чињеницу да нису прописани било какви посебни услови за постављење на ову државну функцију (школска спрема, радно искуство и сл.). Уместо тога, Влада се у поступку доношења овог акта руководи пре свега политичким разлозима и мотивима. Сходно Закону о државним службеницима [Службени гласник РС, бр. 79/2005, 81/2005 – исправка, 83/2005 – исправка, 64/2007, 67/2007 – исправка, 116/2008 и 104/2009], министар и државни секретар су једине политичке личности у министарству, док су сви остали кадрови у министарствима и другим органима управе, чак и они који су високо позиционирани, само државни службеници на положају – помоћник министра, секретар министарства, директор органа управе у саставу министарства, директор посебне организације и др. Будући да се не доносе у управним стварима, већ у стварима политичког карактера, решења о постављењима, именовањима и разрешењима у органима управе Републике Србије (министарствима, органима управе у саставу министарстава и посебним организацијама) од управних аката се разликују по субјекту који их доноси, затим по облику и саставним деловима, те поступку доношења. Што се тиче правног режима контроле аката владе (политичких аката) у правном систему Републике Србије, до доношења важећег Закона о управним споровима [Службени гласник РС, бр. 111/2009] решења о постављењима, именовањима и разрешењима (из члана 43. став 2. Закона о Влади) била су скоро сасвим имуна од судске контроле законитости. Доношењем поменутог Закона, ствар је из корена промењена. Наиме, према новом Закону о управним споровима, суд у управном спору „одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита” (члан 3. став 2), односно суд у управном спору „одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено” (члан 3. став 3), док се одредбе Закона о управним споровима које се односе на управни акт примењују „и на друге акте против којих се може водити управни спор” (члан 3. став 4). Практично, нови Закон о управним споровима је укинуо сваку разлику између управних аката и политичких аката, али само у погледу судске контроле законитости у управном спору.

Поред решења о постављењима, именовањима и разрешењима (које доноси Влада Републике Србије), политичког су карактера и одређени акти Народне скупштине Републике Србије, као и одређени акти председника Републике. Народна скупштина доноси политичке акте у следећим ситуацијама: када „одлучује о рату и миру”, „бира Владу и одлучује о престанку Владе и министара”, „бира и разрешава судије Уставног суда”,

„бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце, судије и заменике јавних тужилаца”, „бира и разрешава гувернера Народне банке Србије”, „бира и разрешава Заштитника грађана”, те када „бира и разрешава друге функционере одређене законом” (члан 99. Устава Републике Србије). Председник Републике, пак, доноси политичке акте када „поставља и опозива указом амбасадоре Републике Србије на основу предлога Владе, односно када „даје помиловања и одликовања” (члан 112. Устава Републике Србије).

АКТИ ВЛАДЕ (ПОЛИТИЧКИ АКТИ) ПРЕМА СУДСКОЈ ПРАКСИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

За разлику од важећих закона у Републици Србији (пре свега, Закона о Влади), који углавном праве јасну дистинкцију између управних аката и појединачних аката политичког карактера, судска пракса у нашој земљи је у том погледу врло шаролика и неуједначена. У том смислу, врло је индикативна једна одлука Врховног суда Србије у којој је заузет сасвим супротан став у односу на прилично јасну одредбу члана 43. став 2. Закона о Влади према којој одлучивање о постављењима, именовањима и разрешењима од стране републичке Владе нема карактер решавања у управним стварима. Наиме, Врховни суд Србије је у својој пресуди У. 3930/2006 од 28. фебруара 2007. године заузео став да решење Владе о именовању судије општинског органа за прекршаје представља „управни акт донет по слободној оцени чија се целисходност не може испитивати у спору о законитости управног акта”. Аргументујући своје становиште, Врховни суд Србије је у образложењу наведене пресуде, између осталог, истакао да „нема неправилне примене прописа када је надлежни орган решавао по слободној оцени на основу и у границама овлашћења које му је дато правним прописима, у складу са циљем у коме је овлашћење дато. Суд је у управном спору овлашћен да испита и оцени да ли је орган материјалним прописом био овлашћен за решавање по слободној оцени, да ли је решење донето у границама тог овлашћења и у складу са циљем у коме је овлашћење дато, да цени правилностведеног поступка и утврђеног чињеничног стања, али не и да проверава избор најпогодније алтернативе за задовољење јавног интереса, у овом случају би то био избор једног од више кандидата који испуњавају законном прописане услове за именовање судије за прекршаје који ће ту дужност обављати на најбољи начин.”

Да ли се за још неке акте Владе Републике Србије може рећи да имају политички карактер, осим оних који су наведени у члану 43. став 2. Закона о Влади (решења о постављењима, именовањима и разрешењима)? На ово питање, наша судска пракса је дала потврдан одговор. Тако, према решењу Врховног суда Србије У. 1965/2002 од 4. децембра 2002. године, одлука Владе Републике Србије о оснивању Спортске гимназије није представљала управни акт у смислу члана 6. став 2. у том тренутку

важећег Закона о управним споровима од 1996. године, него „акт који Влада Републике Србије доноси у оквиру права и овлашћења утврђених Уставом и законом у вршењу власти и спровођењу политике на свом подручју, па се такав акт не може оспоравати тужбом у управном спору”. Врховни суд Србије је на следећи начин образложио наведену пресуду: „Одредбом члана 6. Закона о управним споровима прописано је да се управни спор може водити само против управног акта. Управни акт, у смислу овог закона, јесте акт којим државни орган и предузеће или друга организација у вршењу јавног овлашћења решава о одређеном праву или обавези физичког лица или правног лица или друге странке у управној ствари... Како су тужиоци у конкретном случају тужбу поднели против одлуке Владе Републике Србије о оснивању Спортске гимназије у Београду, која не представља управни акт, то нису испуњени законом прописани услови за вођење управног спора, па је суд одлучио као и диспозитиву овог решења применом одредбе члана 28. став 1. тачка 2) Закона о управним споровима, којим је прописано да ће суд решењем одбацити тужбу ако утврди да акт који се тужбом оспорава није управни акт.”

Каквог су карактера акти о избору, постављењу, именовану или разрешењу донети од стране министарстава, као и одговарајућих недржавних субјеката, а не од стране Владе, председника Републике и Народне скупштине? Да ли је ту реч о управним актима или о актима политичког карактера. О овим питањима изјаснила се судска пракса у Републици Србији, али на начин који није једнозначан и једнообразан. На пример, у пресуди Врховног суда Србије Увп. I 404/2004 од 15. јуна 2005. године заузет је став да постављење заменика секретара скупштине општине, као и његово разрешење, представља појединачни акт о избору и именовану, односно разрешењу од дужности лица у изборним звањима, из чега следи недопуштеност вођења управног спора, па је Врховни суд Србије потврдио одлуку Окружног суда у Београду којом је, као недопуштена, одбачена тужба против решења СО Гроцка бр. 112-4 од 30. децембра 2002. године, којим се тужилац пре истека мандата разрешава функције заменика секретара СО Гроцка. Такође, Врховни суд Србије је у одлуци Увп. I 259/2001 од 30. јануара 2002. године констатовао да одлука о избору председника скупштине зграде нема карактер управног акта. Образлажући своју одлуку, Врховни суд Србије је, поред осталог, навео и следеће: „Правилно је поступио окружни суд када је одбацио поднету тужбу којом се тражи поништај одлуке о избору председника скупштине зграде, с обзиром на то да и према ставу Врховног суда Србије одлука о избору председника скупштине зграде нема карактер управног акта из члана 6. Закона о управним споровима.” Сличан став заузео је Врховни суд Србије и у својој пресуди Увп. I 10/2007 од 29. јануара 2009. године, у којој је истакао да одлука скупштине општине о разрешењу директора јавног предузећа није управни акт, те да о законитости таквог акта не треба да одлучује окружни суд у управном спору, будући да „Врховни суд Србије налази да је погрешно становиште Окружног суда у Чачку да је акт о разрешењу дужности в.д. директора Јавног пре-

дузећа за путеве општине Горњи Милановац управни акт у смислу члана 6. Закона о управним споровима. Одредбом члана 14. став 1. Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса прописано је да директора јавног предузећа именује и разрешава оснивач, а чланом 30. став 1. тачка 8) Закона о локалној самоуправи прописано је да Скупштина општине у складу са законом именује и разрешава управни и надзорни одбор, поставља и разрешава директоре комуналних јавних предузећа... чији је оснивач и даје сагласност на њихове статуте у складу са законом. Из наведених одредби произлази да се ради о именованом лицу, па акт о именовању, а и о разрешењу именованог лица, није управни акт у смислу члана 6. Закона о управним споровима.”

Но, постоји и неколико одлука Врховног суда Србије, односно Врховног касационог суда у којима је заузет дијаметрално супротан став. Пресудом Врховног суда Србије У. 1079/2002 од 26. септембра 2002. године поништено је решење Министарства здравља и заштите животне средине, којим је разрешен један директор дома здравља, јер поништено решење није било образложено нити је садржавало упутство о правном средству. У образложењу наведене пресуде Врховни суд Србије је истакао да „оспорено решење представља у смислу члана 6. Закона о управним споровима управни акт против кога је дозвољено вођење управног спора, јер је донето од стране туженог органа као државног органа у вршењу јавног овлашћења из члана 49. став 4. Закона о здравственој заштити. По налажењу овог суда, при доношењу оспореног решења учињена је битна повреда одредбе члана 196. став 3. Закона о општем управном поступку (даље: ЗУП), јер оспорено решење уопште нема образложење нити упутство о правном средству. Према наведеној одредби закона писмено решење садржи увод, диспозитив (изреку), образложење, упутство о правном средству, назив органа с бројем и датумом доношења решења, потпис службеног лица и печат, а у случајевима предвиђеним законом или другим прописом решење не мора садржавати поједине од ових делова. Цитираним законом, а ни неким другим прописом, није предвиђено да решење о именовању директора дома здравља не садржи поједине од делова предвиђених чланом 196. став 3. ЗУП, с тим што образложење решења мора да буде садржано у самом решењу, чиме се омогућава да у управном спору суд цени да ли је чињенично стање у одређеној управној ствари правилно утврђено и да ли је правилно примењен материјални пропис на који се орган позива приликом доношења решења.” Исти став заузео је Врховни суд Србије и у пресуди У. 2313/2003 од 15. јануара 2004. године. У тој пресуди Врховни суд Србије стао је на становиште да разрешење директора Покрајинског завода за здравствено осигурање представља управни акт, „односно у конкретном случају ради се о акту којим тужени орган у вршењу јавних овлашћења разрешава тужиоца дужности директора Покрајинског завода за здравствено осигурање. Доношењем наведеног управног акта, тужени орган је повредио одредбу члана 196. став 3. Закона о општем управном поступку, јер одлука садржи уводни део – позив на доношење решења, назив одлуке и

диспозитив који чине три члана, напред наведена, назив органа који је акт донео, број, датум, име председника, односно потпис и печат доносиоца. Међутим, овако донета одлука нема образложење и поуку о правном средству на који начин је повређена одредба члана 196. став 3. Закона о општем управном поступку, како тужилац основано истиче у тужби.” Исто тако, Врховни касациони суд је пресудом Уж. 243/2010 од 15. априла 2010. године утврдио да решење Покрајинског секретаријата за привреду АП Војводине о томе да тужилац постаје нераспоређени покрајински службеник има карактер управног акта „о чијој законитости, након укидања ожалбеног решења, одлучује Управни суд”, како је то прописано важећим Законом о уређењу судова [Службени гласник РС, бр. 116/2008, 104/2009 и 101/2010]. Коначно, у пресуди У. 15854/2010 (2009) од 15. децембра 2010. године – примењујући „стари” Закон о управним споровима од 1996. године – Управни суд је заузео став да решење Привременог органа општине Врбас бр. 112-48/2009-1/01 од 8. јула 2009. године, којим је тужилац разрешена функције директора Дома здравља „Вељко Влаховић” у Врбасу, представља управни акт. Образлажући своју пресуду, Управни суд је нарочито подвукао да се оспорено решење заснива на „битним повредама одредаба члана 199. став 2, у вези члана 125. став 1. Закона о општем управном поступку [Сл. лист СРЈ, бр. 33/97 и 31/01]. Према наведеним одредбама Закона у образложењу оспореног решења је потребно навести чињенично стање и разлоге који су били одлучни при оцени доказа, с тим што се пре доношења решења морају утврдити све одлучне чињенице и околности које су од значаја за доношење решења, како би се странкама омогућило да остваре и заштите своја права и правне интересе. Међутим, у образложењу оспореног решења нису наведени докази на основу којих је тужени утврдио одлучне чињенице, односно конкретни разлози којима се руководио при доношењу оспореног решења, па је нејасно који су то разлози и чињенице на којима је оспорено решење засновано, односно са којих разлога је тужилац разрешена дужности директора Дома здравља ’Вељко Влаховић’ у Врбасу.”

Када је реч о тзв. актима располагања, различитих од управних аката, треба рећи да се ови акти у важећим јавноправним прописима Републике Србије не помињу *expressis verbis*, али ако је судити по судској пракси чини се да се њихова егзистенција у нашем правном систему не може доводити у питање. Тако је Врховни суд Србије у решењу У. 3501/2000 од 13. јуна 2001. године закључио да одлука Комисије за стамбена питања Владе Републике Србије о додели стана није управни акт, већ акт располагања, па је поднету тужбу одбацио као недопуштену, будући да је „тужилац у конкретном случају поднела тужбу против решења Комисије за стамбена питања Владе Републике Србије о додели стана”, које решење „представља акт располагања па се против њега не може водити управни спор”.

* * *

Акти којима се одлучује о избору, постављењу, именовану или разрешењу имају јединствен правни карактер, без обзира на то који субјект

се појављује у улози доносиоца одређеног акта – Влада, председник Републике, Народна скупштина, министарство или одговарајући недржавни субјект. Са становишта кохерентности правног система и правне сигурности грађана и правних лица, није добро да се ови акти различито третирају у ситуацијама које су у суштини идентичне. Ми сматрамо да се ради о актима који су другачији од управних аката, и то из једног основног разлога: доносе у стварима које нису управне ствари. Због тога би дистинкција између ствари у којима се одлучује о постављењу, именовану или разрешењу и управних ствари, прописана у члану 43. став 2. Закона о Влади, морала на једнак начин да се примењује од надлежних судских инстанци у Републици Србији, односно других надлежних органа.

ЛИТЕРАТУРА

Устав Републике Србије.

Закон о Влади [РС].

Закон о државним службеницима.

Службени гласник РС, различити бројеви.

Службени лист СРЈ, различити бројеви.

LEGAL JUSTIFICATION OF GOVERNMENT ACTS AND ACTS OF DISPOSAL IN THE PUBLIC RIGHTS OF THE REPUBLIC OF SERBIA

by

Aleksandar Martinović

SUMMARY: The acts deciding on selection, appointment, nomination or deprivation have a unique legal character, regardless of which subject appears in the capacity of the enactor of the respective act – the Government, President of the Republic, National Assembly, ministry or the appropriate non-governmental subject. From the viewpoint of the coherence of the legal system coherence and of the citizens' or artificial persons' legal security, it is not good to treat these acts differently in situations which are in essence identical. We consider that it is a question of acts which differ from administrative acts, for a basic reason: they are passed in matters which are not administrative ones. Therefore, the distinction between matters in which decisions are made in regard to appointment, nomination or deprivation and matters of administration, regulated in Art. 43, Par. 2 of the Government Act, should be equally implemented by competent judicial instances, or by other appropriate authorities in the Republic of Serbia.

KEY WORDS: administrative acts, Government (political) acts, Constitution of the Republic of Serbia, judicial practice