

**PRIMJENA KLAUZULE “REBUS SIC STANTIBUS”
U UPRAVNOM PRAVU**

**APPLICATION CLAUSULA „REBUS SIC STANTIBUS“
IN ADMINISTRATIVE LAW**

Zenaid Đelmo

Sažetak

Poznato je da se ponekad naučne grane i oblasti u sklopu njih, međusobno prožimaju. Takav slučaj je i sa pravnom naukom u kojoj između pojedinih njenih grana postoji određena veza. Nju susrećemo kako u javnom, tako i u civilnom pravu. Po prirodi svog nastanka, najjača veza je ona koja postoji između građanskog i upravnog prava, s obzirom da je upravno pravo nastalo iz građanskog prava i razvilo se kao samostalna pravna grana. Ovdje se razmatra tzv. „suprotni upravni akt“. O njemu se raspravljalo u pravnoj teoriji kao o pitanju koje se vezuje za razumijevanje instituta pravosnažnosti upravnih pojedinačnih akata. U praksi, njegova suština se shvata u kontekstu ostvarivanja načela pravne sigurnosti stranke i zakonitosti upravnog postupanja. Temeljna hipoteza mogla bi glasiti: promjenjene činjenične i pravne okolnosti mogu dovesti do donošenja, tzv. suprotnog upravnog akta kojim prestaje važiti raniji upravni akt koji je postao pravosnažan. Ova postavka se argumentira kontradikcijama koje, zbog promjenjenih okolnosti, dovode do konfrontacija između sadržaja pravnih normi koje su bile na snazi prilikom donošenja ranijeg - pravosnažnog upravnog akt, kao i konfrontacija između pravnih normi i činjenica čije promjene su uticale na donošenje novog, tzv. „suprotnog upravnog akta“.

Ključne riječi: upravni akt, upravno-pravni odnos, suprotni upravni akt, pravosnažnost,

Summary

It is known that sometimes scientific fields and their branches overlap and interconnect. Such is the case with the science of law. The aforementioned overlapping occurs between public and administrative law, and thus the strongest link due to its origin between the administrative law which has emerged out from the civil law and then grew into a separate scientific branch. What is to be taken into consideration here is called „a contradictory administrative act“. There were debates about it within the theory on law as being the matter essential for understanding of the notion of legal validity of specific administrative acts. In practice, its meaning is understood within the context of legal safety principle and the rule of law. A fundamental hypothesis could be set as follows: changed factual and legal circumstances may lead to bringing a so-called contradictory administrative act, after which the previous act is no longer in force. The arguments given here are the contradictions which, due to changed circumstances, lead to confrontations between the contents of legal norms in force at the time of making the acts, as well as between the legal norms and facts that caused bringing of the so-called „contradictory administrative act“.

Keywords: administrative act, administrative and legal relationship, contrary to an administrative act, validity.

1. Uvod

U naučnoj i stručnoj literaturi još postoje nejasnoće u vezi činjenično-pravnih uticaja na ukupnost djelovanja pojedinačnog upravnog akta. Upravni akt svojim sadržajem i načinom donošenja nužno reguliše onaj upravno-pravni odnos koji je ustanovljen opštom pravnom normom u skladu sa nadležnošću organa državne uprave. Njihova prvenstvena uloga, kao i uloga sudova, jeste da svoje djelovanje vrše u skladu sa zakonom uvijek kada donose pojedinačne upravne akte u upravnom postupku, a također i u upravnom sporu. U tom smislu, djelatnost upravnih organa javlja se, istovremeno, kao autonomna i kao autoritativna izjava legitimne volje države, da jednostrano primijeni opšti pravni propis na određen-konkretan slučaj u cilju izazivanja neposrednog trajnog pravnog dejstva u vršenju prava i ostvarivanju obaveza svojih subjekata.¹

¹ *Stajalište po kojem upravni akt izaziva neposredne pravne učinke kojima se rješava o pravu ili obavezi stranke, zastupa i S. Dedić. Ona naglašava da se “pravnim aktom mijenja individualna pravna situacija stranke jer se utvrđuje ili ukida, smanjuje ili povećava njeno pravo, odnosno, nameće kakava obaveza”. Dakle, materijalni propis, odnosno, norma koja je sadržana u njemu, sama po sebi ne ustanovljava pravo, niti nameće obavezu za adresata. Ona može izazvati određene pravne posljedice po pravni akt iz čega proizilazi*

njegova pravna djelotvornost u odnosu na: "1) adresata, 2) donosioca, a može djelovati i prema 3) trećim licima, pa i drugim organima". (Sead Dedić, Upravno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću i Magistrat, Sarajevo, 2001., str. 65.).

Pravno dejstvo upravnog akta ogleda se u tome što on proizvodi pravne učinke prema različitim subjektima odmah nakon njegovog donošenja. Posljedice se ogledaju u vidu stvaranja, mijenjanja ili ukidanja pravnog dejstva upravnog akta, odnosno, u vidu konstatiranja činjenica koje su nastale djelovanjem samog akta u upravno - pravnom odnosu. Bez obzira koji je oblik dejstva upravnog akta u pitanju, važi pretpostavka zakonitosti (*presumptio iuris*) koja podrazumijeva konzistentnost upravnog akta u prostoru i vremenu, kao i pretpostavku njegove pravno-tehničke ispravnosti, odnosno, cjelishodnosti, ukoliko se radi o aktu koji je donesen po slobodnoj (diskrecionoj) ocjeni. Upravni akt se smatra zakonitim sve dok se ne utvrdi suprotno. To znači da se pretpostavka zakonitosti upravnog akta odnosi i na one akte koji su doneseni prema ranije važećim propisima, čak i kada su ti propisi naknadno izmijenjeni. Opće pravilo je da je upravni akt zakonit samo ako je bio zakonit u trenutku njegovog donošenja. Zakonitost upravnog akta cijeni se prema trenutku njegovog donošenja, a on je vezan za pravnu normu koja je tada bila na snazi, kao i u odnosu na činjenice na koje je norma primjenjena. Karakteristika djelovanja upravnog akta jeste u njegovoj nepromjenljivosti nakon donošenja. Kasniji zakon ne utiče na pravnu valjanost ranijeg upravnog akta koji je stekao pravosnažnost.

2. Uticaj klauzule „*rebus sic stantibus*“ na pravno djelovanje upravnog akta

Sigurnost pravnog poretka i pravna sigurnost stranke,² načelno ne dozvoljavaju ukidanje, opozivanje, mijenjanje ili poništavanje pojedinačnog upravnog akta nakon što je on stekao pravosnažnost, osim u slučaju primjene vanrednih pravnih sredstava u postupku i rokovima koji su propisani odredbama ZUP-a.³ Za ovo postoje značajni i brojni faktički razlozi koji idu u prilog zakonskim rješenjima da činjenične i pravne okolnosti, nastale nakon donošenja upravnog akta, ostaju bez uticaja na njegovo pravno dejstvo i sadržaj. Tako proklamovano načelo svoj puni izraz i smisao, našlo je u odredbama ustava i zakona kojima se štiti načelo zakonitosti kao jedno

² Prema R. Lukiću, pravni poredak se sastoji iz dva elementa: a) jedan je normativni i sastoji se iz normi; b) drugi je faktičan i sastoji se iz ljudskih materijalnih (tjelesnih) radnji kojima se pravne norme ostvaruju. (Radomir Lukić, *Uvod u pravne nauke, Naučna knjiga, Beograd, str. 229.*)

³ Nikola Stjepanović je u definiranju pitanja pravnog poretka blizak vladajućoj francuskoj pravnoj teoriji koja polazi od toga da se pravni poredak sastoji iz pravnih pravila koja regulišu ponašanje ljudi u društvenoj zajednici i pravnih situacija, čiji titulari mogu biti pojedinci i pravna lica. (Prof. dr. N. Stjepanović, *Upravno pravo SFRJ, Beograd, 1970., str. 9.*)

od osnovnih načela svakog pravnog poretka. Bilo kakva upotreba pravnih sredstava kojima se mijenjaju upravni akti, izvan zakonom propisanih uslova, značila bi povredu načela zakonitosti i predstavljala nesigurnost za stranku u procesu stvaranja i primjene prava. Zakonitost rada uprave podrazumijeva donošenje, bilo općeg, bilo pojedinačnog upravnog akta na osnovu zakona ili drugog propisa zasnovanog na zakonu, ukoliko za njegovo donošenje postoje određeni uslovi. U slučaju da se naknadno utvrdi da oni nisu postojali u momentu donošenja upravnog akta, takav akt se, saglasno odredbama ZUP-a, može poništiti ili ukinuti kao nezakonit, zavisno od toga da li se radi o povredi materijalno-pravne ili formalno-pravne prirode u rokovima i pod uslovima koji su predviđeni zakonom, a koji se odnose na mogućnost poništavanja i ukidanja pravosnažnih upravnih akata. I bez povrede ovog načela, u situaciji kada se promijene činjenične i pravne okolnosti koje su postojale prilikom donošenja ranijeg upravnog akta, moguće je donijeti novi tzv. „suprotni (kontrarni) upravni akt“ u odnosu na akt uprave koji je ranije bio donesen. O tome I. Festić kaže: „Jednostavno kazano, činioци koji prethode upravnom aktu pravnog su (normativnog) i činjeničnog karaktera”.⁴ Postavlja se pitanje: da li to znači da donošenje novog upravnog akta predstavlja izuzetak od pravosnažnosti? Da bi dali potpun i tačan odgovor na ovo pitanje, moramo imati u vidu da je obaveznost i pravno dejstvo upravnih akata normativne prirode i da oni proizilaze iz obaveznosti zakona ili drugog općeg akta (opće norme) na osnovu kojeg i u čijoj primjeni se neki upravni akti donosi”.⁵ Sadržina upravnog pojedinačnog akta činjenično je određena u skladu sa pravnim propisom, tako da forma i sadržina pravnog akta čine simbiozu faktora kojima se stvara pravni odnos iz kojeg za subjekte tog odnosa proizilaze ili prava ili obaveze. Tako ostvarena prava, ali i obaveze, ne mogu se mijenjati kada se jednom ostvare što je u skladu sa načelom pravne sigurnosti stranke u pravnom poretku.

Sve ovo ide u prilog teorijskoj konstataciji da je suština materijalne pravosnažnosti upravnih akata u njihovoj neizmjenjivosti. Kako je mijenjanje, odnosno, uklanjanje upravnih akata neodvojivo od principa zakonitosti, pozitivno pravo u Bosni i Hercegovini prihvata opozivanje upravnog akta (ponišćavanje, odnosno, ukidanje), kao izuzetak od pravosnažnosti. Pri tome, obaveznost upravnog akta nije i ne bi smjela uopće biti upitna, s obzirom da ih donose državni organi i institucije koje raspolažu javnim ovlaštenjima kada vrše upravnu djelatnost u skladu sa zakonom, a na osnovu ovlaštenja koja proizilaze iz obilježja jače volje (autoritativnost) kojima raspolažu u

⁴ Dr. Ibrahim Festić, *Mogućnost izmjene upravnog akta*, str. 154., u Nurko Pobrić, *Pravosnažnost upravnih akata*, Slovo, Mostar, 2002., str. 87.

⁵ Dr. Nurko Pobrić, *Pravosnažnost upravnih akata*, *Ibid* „str. 82.

odnosu na volju onih na koje se odluka odnosi. Državni organi i službe za upravu imaju dužnost da postupaju u upravnom postupku da donose upravni akt, bilo po po službenoj dužnosti, bilo po zahtjevu stranke. Na taj način, donošenje, odnosno, izdavanje upravnog akta kao i njegovo izvršavanje treba da osigura pravnu sigurnost za subjekte prema kojima je akt usmjeren.⁶ Da bi se mogla ostvariti prava, obaveze ili pravni interes stranaka u postupku, tj. da bi se ostvarilo dejstvo upravnog akta nastalog iz upravno-pravnog odnosa, potrebno je sagledati njegov pravni karakter i sintetički sadržaj. U razjašnjavanju obaveznosti upravnog akta kao postulata pravne sigurnosti u pravnom poretku smatra, prof. I. Borković, da “pravna norma daje pravnu djelotvornost upravnom aktu čime on obavezuje različite subjekte da respektiraju njegovu izreku. Istovremeno, pravna norma nalaže donosiocu upravnog akta da u konkretnoj stvari na koju se upravni akt odnosi, uskladi i svoje djelovanje prema njegovom dispozitivu. Bez obzira što je obaveznost upravnog akta uvijek usmjerena prema strankama, ona je, isto tako, usmjerena i prema donosiocu akta”.⁷ Tako se ostvaruju dva djelovanja upravnog akta, s tim, da i jedno i drugo djelovanje, zajedno ostvaruju rezultat dejstva upravno-pravne norme koja je sadržana u upravnom aktu. Tako se ispostavlja, da ukoliko u pravno obavezujućem aktu nema pravne norme kojom je određena sadržina i forma upravnog pojedinačnog akta, upravno-pravni odnos ne bi ni bio uspostavljen, bez obzira što se u tom odnosu, uvijek, sa jedne strane nalazi organ javne uprave. Kao što vidimo, upravno-pravna norma je ključna pretpostavka postojanja upravno-pravnog odnosa. Ona u sebi anticipira djelovanje organa javne uprave i bez nje, organ bi izgubio autoritativnost i ovlaštenja kojima se štiti javni interes. To znači, da pojedinačna upravno-pravna norma svojim strankama, ali i trećim licima, priznaje ili odbija neko određeno pravo, utvrđuje određene obaveze ili dužnosti i, štiti opći, odnosno, javni interes na autoritativan i pravno dopušten način. Položaj upravnog akta u uslovima primjene klauzule „*rebus sic stantibus*“ koja ustanovljava djelovanje izmijenjenih činjeničnih i pravnih okolnosti znači da njena primjena u upravnom pravu korespondira elaboraciji naznačenog pitanja zbog same činjenice da je ova grana prava nastala i razvila se iz građanskog prava. Stoga, djelovanje upravnog akta u uslovima promijenjenih činjeničnih i pravnih okolnosti, prvenstveno je vezano za činjenične akte koji nastanu nakon što su se promijenili oni prethodni koji su doveli do nastanka ranijeg

⁶ Prema nekim autorima i teoretičarima upravnog prava razlozi pravne sigurnosti i izvjesnosti upravnog pojedinačnog akta nalažu trojaku upravljenost njegove obaveznosti. Tako Z. R. Tomić smatra da je ona obaveznost upravnog akta usmjerena je: “1) prema strankama, adresatima akta; 2) prema izdavaocu akta; i 3) prema svim trećim licima, organima, organizacijama i građanima”, str. 287.

⁷ I. Borković, *Ibid.*, str. 348.

upravnog akta. To znači, da se stanje koje je postojalo u okolnostima pod kojima je donesen raniji upravni akt, izmijenilo u toj mjeri da je taj upravni akt postao smetnja djelovanju pravnog poretka, bilo zbog toga što dovodi u pitanje zaštitu javnog interesa, bilo da ugrožava položaj stranaka u njemu. Stoga je neophodno donijeti takav pravni akt koji će svojim sadržajem odražavati stanje u kojem se ostvaruje njegovo djelovanje. U pitanju je novi akt koji teorija naziva „suprotni upravni akt“ ili tzv. „kontrarni upravni akt“. Da bismo ga pravilno razumjeli, moramo imati u vidu, da je dejstvo pravosnažnog i na zakonu zasnovanog upravnog akta, uvijek, u cjelosti obavezno. Uz to, ono je uvijek djelotvorno, jednostrano i neposredno, što znači da upravni akt svojom snagom nikada ne smije izazivati nikakve nedoumice niti dovoditi u pitanje pravnu sigurnost njegovih subjekata. Pri tome, moramo voditi računa da se upravni akt donosi u skladu sa pravnim činjenicama i okolnostima (bilo pravnim ili činjeničnim) koje su postojale i bile poznate u vrijeme njegovog donošenja. Njegova pravosnažnost može se posmatrati, isključivo, sa dva stajališta: prvo je stajalište vezano za stranku, u smislu da ona ne može više preuzimati nikakve radnje kojima bi mogla pobijati upravni akt; i drugo stajalište koje je vezano za organ uprave ili instituciju koja raspolaže javnim ovlaštenjima, da ne mogu institucionalno preduzimati bilo kakve radnje kojima bi se mijenjao takav akt. Oba stajališta počivaju na teorijsko-pravnom utemeljenju, da upravni akt, kada jednom postane pravosnažan, to podrazumijeva da se o konkretnoj upravnoj stvari između istih subjekata, ne može ponovo voditi nikakav novi postupak. To drugim riječima znači, da se primjenjuje pravno pravilo „*ne bis in idem*“, odnosno, da se ne može ponovo rješavati o istoj pravnoj stvari o kojoj je izdavanjem pravosnažnog upravnog akta već jednom riješeno. Očigledno je na ovaj način pravni poredak želio postići dva cilja i to:

- ☐ osiguranje pravne sigurnosti i stabilnosti stvorenih odnosa, čime se otklanja neizvjesnost u procesu ostvarivanja zakona i
- ☐ zaštita javnog interesa i zaštita prava i pravnih interese stranaka.

Oba navedena cilja će biti ostvarena samo ukoliko se radi o pravnim aktima uprave kojima se zasnivaju trajni pravni odnosi, odnosno, kojima se stvaraju izvjesna pravna stanja. Na taj način uloga uprave ostaje u vezi sa ciljevima koji se žele ostvariti. To prije svega znači, da uprava zadržava pravo nadzora nad djelovanjem svih pravnih akata iz njene nadležnosti u zavisnosti od okolnosti kojima ona ostvaruje svoje djelovanje. Onda kada te okolnosti dostignu takve domete, da njihov uticaj onemogućava dalje djelovanje ranijeg upravnog akta, taj akt se neće opozvati, jer bi se djelovanje pravnog poretka dovelo u pitanje, nego će uprava donijeti novi upravni akt koji se naziva

„suprotni upravni akt“. Pravna priroda takvog akta, također, nije upitna i on ima svoju samostalnu i autohtonu pravnu prirodu. Ono što može djelovati zbunjujuće, jeste činjenica da se takvim aktom ukida, odnosno, mijenja ranije uspostavljeni upravno-pravni odnos. Samim tim donošenje suprotnog upravnog akta kojim bi se stavio van snage raniji akt značilo bi kršenje načela zakonitosti prema kojem se raniji akt ispituje samo u odnosu na ona pravna pravila koja su važila u vrijeme donošenja takvog akta. Pravna teorija i praksa stoje na stanovištu da retroaktivno djelovanje pravnog propisa prema kojem kasniji propis ne može uticati na raniji upravni akt kojim su određena lica stekla neka prava, čuva pravni poredak. U suprotnom, pravni poredak ne bi nudio nikakvu sigurnost svojim subjektima, bilo fizičkim ili pravnim.⁸ Moramo imati u vidu, da povratno djelovanje upravnog akta znači da on, bilo konstitutivno ili deklarativno, uvijek djeluje unazad, što znači prije njegovog stupanja na snagu.⁹ Sasvim je drugačija situacija sa negativnim upravnim aktima i na njih ovo pravilo nema nikakav uticaj. Ipak, ovo opće pravilo ipak ne treba shvatiti toliko kruto i jednoznačno iz razloga što moramo imati u vidu da novi propis može u sebi sadržavati i retroaktivno dejstvo. U tom slučaju sasvim osnovano može se dogoditi da pravosnažni upravni akt može prestati djelovati na osnovu takvog pravnog pravila (zakona) koji ima povratno dejstvo.

Donošenje novog suprotnog akta uslijed djelovanja izmijenjenih okolnosti, javlja se najčešće u slučaju onih upravnih akata kojima se stvaraju izvjesna stanja odnosno, trajni pravni odnosi. Takvi akti su razne dozvole koje izdaju organi uprave, kao što su rješenja za obavljanje djelatnosti, odobrenje za građenje, uspostavljanje radnog odnosa službenika u državnim organima i organizacijama, itd. Stoga se promjene činjeničnog i pravnog stanja koje utiču na izmjenu upravnog akta, održavaju kao nepostojanje ili prestanak postojanja identiteta činjeničnog stanja, sa onim činjeničnim stanjem kakvo je postojalo prilikom donošenja prethodnog upravnog akta. Iz toga razloga, što smo već

⁸ Npr. Čovjek koji je ostvario pravo na penziju ili pravo na građenje neće to pravo izgubiti ako se promijenio propis u pogledu sticanja toga prava. U suprotnom, to bi značilo da penzioner nakon perioda koji je proveo u penziji ponovo nastavi sa radom, jer je zakon pomjerio starosnu granicu u pogledu ostvarivanja uslova za sticanje penzije. Isto bi se dogodilo i u slučaju kada bi čovjek nakon izgradnje kuće novim propisom bio promoran da, npr. sruši jedan sprat, jer regulacioni plan predviđa nižu gradnju objekata u odnosu na onu koja je ranijim planom bila predviđena. (Op.a.).

⁹ “Konstitutivni upravni akti mogli bi imati retroaktivno djelovanje samo u slučajevima u kojima to pravna norma koja regulira nadležnost njihova donosioca dopušta“. (Prof. Dr. Ivo Borković, *Upravno pravo*, Šesto, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1997., 347.)

istakli, obavezno dejstvo prethodnog upravnog akta kojim je pravosnažno reguliran određeni upravni odnos, može se mijenjati izmjenom činjeničnih i pravnih okolnosti, na način što će se donijeti suprotan upravni akt u odnosu na prvosnažni upravni akt kojim je do tada bio reguliran određeni upravno-pravni odnos. To će se dogoditi onog momenta kada sadržaj norme prethodnog upravnog akta ne bude odgovarao novim pravnim okolnostima ili činjeničnim okolnostima, a koje nastanu donošenjem kasnijeg zakona ili drugog općeg akta na osnovu zakona. Donošenje novog zakona ili općeg akta, stvara novu promijenjenu okolnost za postojeći upravni akt, iz razloga što je sadržaj toga upravnog akta suprotan nanovo donesenom zakonu koji je identično pitanje drugačije regulirao. Imajući u vidu da doneseni zakon štiti postojanje javnog interesa, tvorac pravne norme ovlašten je, da zbog promijenjenih činjeničnih i pravnih okolnosti koje mogu uticati na javne interese osigura donošenje suprotnog upravnog akta, a samim tim i do prestanka trajnog upravno-pravnog odnosa zasnovanog ranijim pravosnažnim upravnim aktom.

3. Uticaj promijenjenih činjeničnih okolnosti na pravosnažne upravne akte

Upravno-pravna teorija postavlja pitanje, pod kojim uslovima može upravni organ stavljati van snage (opozivati) pravosnažni upravni akt? Misli se na onaj upravni akt kojim je stranka stakla neko pravo. Realna upravna teorija posmatra materijalnu moć upravnih odluka kao pitanje opstanaka administrativno-pravnog odnosa koji je drugačiji od onog koji je sudskog karaktera. Stoga se upravni i sudski i upravni akt ne smiju poistovjećivati. Promjenljive, varijabilne ili relevantne činjenice (prof.dr. I. Festić ih naziva odlučujućim činjenicama), jer one utiču, kako na donošenje, tako i na opstanak upravnog akta. Dajući odgovor, I. Festić ističe da “izmjena činjenica kod negativnog upravnog akta dovodi do donošenja pozitivnog upravnog akta koji pravno ne čini cjelinu sa ranije donesenim pozitivnim aktom”.¹⁰ Očigledno, promjene činjeničnog stanja koje utiču na izmjenu upravnog akta, odnosno donošenje suprotnog akta, održavaju se kao nepostojanje identiteta činjeničnog stanja, sa onim činjeničnim stanjem kakvo je postojalo prilikom donošenja prethodnog upravnog akta. U kontekstu ovog pitanja, N. Pobrić konstatira: “Novim upravnim aktom „ne dira” se u pravosnažnost inicijalnog upravnog akta, inicijalni akt, u stvari, „ne pokriva” novo stanje”.¹¹ On dalje navodi: “Utvrđivanje identiteta činjeničnog stanja (odnosno identiteta upravne

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Nurko Pobrić, Ibid., str. 88.*

stvari) značajno je pri aktiviranju pravila *non bis in idem*. Ukoliko se utvrdi identitet činjeničnog stanja, aktiviranjem pravila *non bis in idem*, ne mijenja se ranije doneseni, odnosno, pravosnažni upravni akt, jer će se zaključkom odbaciti zahtjev za pokretanje upravnog postupka. Na istoj činjeničnoj osnovi, dakle, ne može se više graditi sadržajno isti zahtjev za pokretanje upravnog postupka. Sve navedeno vrijedi pod uslovom da upravni akt koji je prethodno donesen, a čija je činjenična osnova ista kao i ona koja se novim zahtjevom za donošenje također novog akta prezentira, pozitivan akt. Ovo iz razloga što ZUP ne priznaje materijalnu pravosnažnost negativnim upravnim aktima.¹² Da se pogrešno ne shvati, nije moguće donošenje upravnog akta od strane organa uprave, nezavisno od postojanja propisa koji takvo što omogućavaju. U tom smislu, promjena činjeničnih okolnosti, ne ovlašćuje organe uprave da povlače upravni akt iz samo sebi znanih razloga. Pravna priroda suprotnog akta, ne znači opozivanje pravosnažnog upravnog akta, jer se mora imati u vidu da opozivanje upravnog akta ima za posljedicu njegovo stavljanje van snage (poništenje ili ukidanje) onda kada je on postao pravosnažan.

Također, pravna snaga suprotnog upravnog akta, također, stvara situaciju kojom prestaje trajni pravni odnos koji je ranije bio zasnovan, a uspostavlja se novi, prema činjeničnim i pravnim okolnostima i u skladu sa zakonom koji je stupio na pravnu snagu. To znači da se institut pravosnažnosti upravnih akata, kao svojstvo njihove neizmjenljivosti, ne može mijenjati voljom uprave, osim u slučaju kada za to postoji zakonski osnov za donošenje suprotnog akta. Autoritet javne uprave nije takav da može samostalno stvarati razloge i uvjete za donošenje suprotnog akta. Zakonski predviđena odstupanja od pravosnažnosti upravnih akata, usprkos njihovim pravno-stvaralačkim svojstvima, veoma su rijetka i ozbiljna. Pravne mogućnosti uklanjanja pravosnažnih upravnih akata iz pravnog prometa i njihovog mijenjanja, zakonski su jako reducirane i nisu diskrecionog karaktera. Pravilo koje se javlja kao opći pravni princip, da upravni akt kojim su stečena neka prava ili obaveze, kada stekne pravosnažnost, podrazumijeva da se o toj upravnoj stvari ne može voditi novi upravni postupak niti se može donijeti nova odluka sve dok se prethodni akt ne stavi van snage. A stavljanje van snage ranijeg upravnog akta koji je stekao pravosnažnost nije ni lako ni jednostavno. Pravila o tome moraju biti propisana i uglavnom su izvan redovnog upravnog postupanja. Bitno je naglasiti, da ponovno odlučivanje u istoj pravnoj stvari i

¹² *Ibid.*

STRUČNI ČASOPIS U P R A V A donošenje novog upravnog akta mora, također, podlijegati posebnim procesnim okolnostima koje uzimaju u obzir ranije donošenje pravosnažnog rješenja u istom pravnom predmetu.¹³ Stoga, čine se prihvatljivim samo ona razmišljanja koja upućuju na razloge koji proizilaze iz pravne norme kojom se stvara neki novi trajni pravni odnos, a ne i one koje bi takav odnos stvorile na osnovu promjenjenih činjeničnih okolnosti. To moraju biti samo razlozi o odlučnim činjenicama koje je potrebno uzeti u obzir. Njih treba da cijeni stvaralac norme kako bi ostvario svoju ustavnu zadaću i zaštitio položaj javnog interesa u toj mjeri, da je neophodno donijeti novu pravnu normu, potpuno drugačiju od postojeće kojom je, ranije utvrđeno pravno stanje ili upravno-pravni odnos bio reguliran. Iz ovakvog stajališta proizilazi, da promjena činjeničnih okolnosti ne ovlašćuje organe državne uprave i druge organe koji raspolažu javnim ovlaštenjima, da povlače iz prometa raniji upravni akt koji je već proizveo određene pravne posljedice.“ Pogotovo, to ne znači da ti organi mogu o istoj stvari donijeti neki novi upravni akt koji bi bio drugačiji od prethodnog. Takvo što, ipak je moguće u situaciju kada promjena činjeničnih okolnosti na kojem je zasnovan raniji upravni akt, onemogućava njegov ostanak na snazi. U takvom slučaju, predviđeno je donošenje tzv. suprotnog (kontrarnog) upravnog akta. Njegovo donošenje, dakle, dolazi u obzir uslijed izmjena činjeničnih okolnosti i javlja se kod onih upravnih akata kojima se stvaraju izvjesna stanja trajnog karaktera kojima se uspostavljaju trajni pravni odnosi.

Ukoliko pravosnažan upravni akt ima pozitivnu-pravnu stvaralačku moć, njegova zakonska supstanca mora biti trajno sačuvana i samim tim njegov opstanak nije upitan. U suprotnom, akt se mora ukloniti iz pravnog prometa i na njegovo mjesto treba doći novi suprotni upravni akt koji će i dalje očuvati ravnotežu između načela pravne sigurnosti stranke (u vezi zaštite njenih posebno stečenih prava) i zaštite načela zakonitosti.

4. UTICAJ PROMJENJIVIH PRAVNIH OKOLNOSTI NA PRAVOSNAŽNE UPRAVNE AKTE

Problem nastaje u slučajevima kada žalba nema suspenzivno dejstvo ili kada se konačni upravni akt izvrši, bilo onaj koji je svojstvo konačnosti stekao u prvostepenom postupku, bilo u slučaju kada je konačnost nastupila nakon odluke drugostepenog organa po žalbi kojom je žalba odbijena ili odbačena

¹³ Zoran Tomić, *Upravno pravo*, JP „Službeni list SRJ“, Beograd, 1998. str. 346-347.

danom dostavljanja rješenja stranci. Tada mogu nastati problemi praktične prirode, jer se u pravilu ne mogu otkloniti pravne i faktičke posljedice takvog akta. Kao što vidimo pravni akt može ostvariti pravno djelovanje mnogo prije nego postane pravosnažan i, stoga se pravosnažnost ne bi smjela identificirati sa njegovim pravnim djelovanjem.¹⁴ Bez obzira koje svojstvo akt stekao u nekoj od faza upravnog postupka, podloga za njegovo donošenje upravnog može biti samo pravilno utvrđene činjenične i pravne okolnosti. One mogu nastati, bilo u toku vođenja upravnog ili u fazi provođenja upravno-sudskog spora, kao i po njegovom okončanju. Bilo kako bilo, promjene u pravnom djelovanju upravnog akta mogu nastati, kako u odnosu na nepravosnažne, tako i u odnosu na pravosnažne upravne akte. Pravna priroda negativnih upravnih akata počiva na činjeničnim i pravnim razlozima kojim se odbija nastanak ili promjena postojećeg upravno-pravnog odnosa, bez obzira da li je do toga došlo radom ili „šutnjom uprave“. Osnovno polazište na kojem se temelji elaboracija ovog pitanja jeste uticaj promijenjenih činjeničnih okolnosti na pravosnažne upravne akte, što podrazumijeva, da se bez zakonske osnove ne može donositi nikakav drugi upravni akt u istoj pravnoj stvari o kojoj je pravosnažnim aktom ranije odlučeno. Pri tome moramo imati u vidu, a to nije sporno, da zakoni i opći akti (opće norme), u načelu, djeluju *pro futuro* (*lex prospicit non respicit*, zakon gleda unaprijed, a ne unazad) i uređuju odnose koji će nastati nakon njihovog stupanja na pravnu snagu. Samim tim, oni ne utiču na one upravne odnose koji su se uspostavili prije donošenja zakona ili općeg akta, niti ih ispituju iz razloga što povratna snaga, odnosno, retroaktivno važenje zakona nije, u pravilu dopušteno, pogotovo to nije slučaj u nekim granama prava, kao, naprimjer, u krivičnom pravu.

Izmjena zakona ili općeg akta ne može uticati na donošenje suprotnog upravnog akta iz razloga što bi takav zakon ili opći akt djelovao unazad mijenjajući uvjete na kojima se zasnovaio raniji trajni upravno-pravni odnos, kasnija pravna pravila bi ostvarila dejstvo na upravni akt kojim su ostvarena neka prava ili je izvršena neka obaveza. Osnovni problem koji se javlja u našem slučaju, jeste pitanje dejstva novog zakona koji je propisao drugačije pravne okolnosti od onih koje su uslovile nastanak upravno-pravnog odnosa pravosnažnim upravnim aktom na osnovu zakona ili općeg propisa koji je tada bio važeći. Zavisno od toga da li taj odnos (svakako se misli na trajni upravno-pravni odnos), još uvijek postoji ili je prestao još u vrijeme važenja zakona po kojem je upravni akt donesen, zavisit će i djelovanje novog zakona na njega.

¹⁴ Ivo Kebek *Osnovi upravnog pravo FNRJ, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1950., str. 488.*

Za nas je važno imati u vidu, isključivo, samo dejstvo promijenjenih pravnih okolnosti na upravni akt kojim je reguliran upravno-pravni odnos trajnog karaktera. To, zapravo znači, da se radi o postojećem upravno-pravnom odnosu iz razloga pravna pravila vrijede samo za one upravno-pravne odnose koji nastanu nakon što su ta pravna pravila stupila na pravnu snagu. Smatra da je takvo reguliranje potpuno u skladu s očuvanjem individualnih prava i da je čisto etičkog karaktera s obzirom da se preko njega osigurava zakonitost rada organa i službi za upravu i čuva stabilnost pravnog poretka.

Bez upuštanja u raspravu o pitanjima primjene vanrednih pravnih sredstava kojima je pozitivno pravo reguliralo ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili po zahtjevu stranke, dejstvo pravnih okolnosti na položaj upravnih akata u odnosu na izmjenu opće norme, očigledno, omogućava donošenje kontrarnog upravnog akta ukoliko je propisom izričito predviđeno da se stavljaju van snage upravni akti koji su ranije doneseni. U tom slučaju raniji upravni akt prestaje važiti neposredno na osnovu zakona, a na njegovo mjesto stupa novi upravni akt koji u osnovi znači primjenu novog propisa kojima se raniji akt stavlja van snage. Dejstvo tako donesenog akta bilo bi samo deklarativnog karaktera”.¹⁵ Suprotnim aktom, pravna dejstva prvobitnog upravnog akta, dakle, automatski prestaju izdavanjem kasnijeg, suprotnog akta. Donošenjem novog akta, sprečava djelovanje prethodnog akta *pro futuro*, ali se ne dira u njegovo proteklo djelovanje niti u pravne posljedice prvobitnog akta. Suprotnim aktom se, dakle, direktno ide na onemogućavanje daljih učinaka starog akta.¹⁶ U navođenju različitih promišljanja o pitanjima koja se tiču izmjena upravnih akata u odnosu na izmjenu opće norme, S. Dedić ističe: ”Upravni akt je djelo organa uprave i on se po načelu zakonitosti ne može od njega samovoljno odstupiti. Da li će, eventualno, doći do njegove izmjene, stvar je posebnog postupka u kojem se različito postupa prema vrstama upravnih akata (prvostepeni, drugostepeni, konačni, pravosnažni i drugi akti). Pitanje retroaktivnosti djelovanja upravnog akta razmatra se u odnosu na deklaratorne i konstitutivne upravne akte”.¹⁷ Pri tome se ima u vidu da deklaratorni upravni akti djeluju retroaktivno (*ex tunc*), a konstitutivni akti samo od momenta njihovog donošenja (*ex nunc*). Očigledno, obavezno dejstvo ranijeg upravnog akta kojim je pravosnažno reguliran određeni upravni odnos, može se mijenjati zavisno od izmjene pravnih okolnosti, odnosno izmjene pravne norme koja omogućava donošenje novog-suprotnog upravnog akta u istoj pravnoj stvari. To će se dogoditi onog momenta kada

¹⁵ Dragan Milkov, *Upravno pravo*, Beograd, 1988., str. 39.

¹⁶ Zoran R. Tomić, *Ibid*, str. 290.

¹⁷ Sead Dedić, *Ibid*.

sadržina prethodnog upravnog akta ne bude odgovarala novim pravnim okolnostima koje nastanu donošenjem opće pravne norme, odnosno, zakona ili drugog općeg akta na osnovu zakona. Pri tome, zakon ili opći akt koji stvara novu promijenjenu okolnost u odnosu na postojeći upravni akt, ima isključivo i jedino cilj zaštitu položaja javnog interesa koji je iz nekih razloga došao u pitanje djelovanjem postojeće pravne norme.

5. POSTUPAK DONOŠENJA SUPROTNOG UPRAVNOG AKTA

Ukoliko se upravnim aktom konstituiraju novi ili mijenjaju postojeći upravno-pravni odnosi kojim stranka stiče neke obaveze, onda promjene u činjeničnim ili pravnim okolnostima koje su bile od uticaja na donošenje ranijeg pravnog akta mogu biti odlučujuće i za donošenje suprotnog pravnog akta. Donošenje novog suprotnog upravnog akta uslovljeno je postojanjem novih činjeničnih i pravnih okolnosti. To su one okolnosti na koje upućuje pravni propis i one su postojale u momentu donošenja upravnog akta. Kada se to okolnosti promjene nakon donošenja upravnog akta, tada ne dolazi do promjene pravne važnosti upravnog akta. On djeluje kao da promjene nisu ni nastale i takvo djelovanje će trajati sve dok se ne donese suprotni upravni akt.

Postavlja se pitanje, kada upravni organ smije opozvati upravni akt koji je stekao materijalnu pravnu moć (materijalnu pravosnažnost), a ne može se ukinuti po pravu nadzora ili ne postoje razlozi za obnovu postupka. Postoje zagovornici koji u tom slučaju govore o povlačenju akta iz pravnog prometa. To se odnosi na situacije u kojim stranka nije stakla prava, dok u odnosu na situacije kojima je stranci dodijeljeno neko pravo, prema takvim shvatanjima, uvijek se radi o opozivanju akta. Glavno područje za opozivanje predstavljaju konstitutivni upravni akti, ali se ne može tvrditi da je isključen opoziv tzv. „deklarativnih upravnih akata“. Bitno je imati u vidu, da se opozivom upravni akt samo ukida, odnosno, stavlja van snage, a nikada ne poništava. Njegovo pravno djelovanje akta mijenja se samo u odnosu na buduće situacije. Pri tome, nije od uticaja, da li je upravni akt donesen po slobodnoj ocjeni ili je u pitanju pravno vezani akt, da bi se mogao opozvati. Uvijek se može postaviti pitanje sigurnosti sticanja prava, jer kakvo je to pravo, ako nikada niste sigurni kada će vam biti opozvano. Postoje i one situacije koje nalažu ili čak izričito zahtijevaju postupanje organa državne uprave radi promjene ranije stvorenog pravnog odnosa. To su situacije koje su nastale diskrecionim radnjama upravnog organa iz kojih može proisteći opozivanje upravnog akta

zbog izmijenjenih činjeničnih okolnosti. Akt je moguće ukinuti, ali pravne posljedice korištenja subjektivnog prava ne poništavaju se, one ostaju. Istovjetna je situacija u vezi sa sticanjem državljanstva naturalizacijom. Organ uprave je taj koji cijeni po slobodnoj ocjeni, da li nekome takvo pravo pripada ili ne. Istina, državljanstvo kada je stečeno ne može se opozvati. Ali se može oduzeti po uslovima utvrđenim objektivnim pravnim propisom. Drugačija je situacija kada zakon izričito predviđa opoziv upravnog akta kojim je neko stekao stvarno, kao što je, npr. pravo vlasništva na nekretnini aktom raspolaganja protiv kojeg nije dozvoljena žalba i ne može se voditi upravni spor. U tome slučaju takav pravosnažan akt ne može se kasnije opozvati u pravno-teorijskom smislu. Ovdje se radi o koliziji svojstva nepobojnosti upravnog akta sa njegovom nepromjenljivosti. Pravna snaga takvog akta nije upitna, ali je upitna njegova apsolutna nepromjenljivost, zbog promjenjenih činjeničnih, ali i pravnih okolnosti. Nije li tako naprimjer, u slučaju promijenjenih činjeničnih okolnosti izazvanih pomjeranjem tla uzrokovanih djelovanjem više sile (*vis maior*) ili u slučaju izgradnje fabrike koja proizvodi štetne imisije, razlog da se imalac kuće izgrađene na zemljištu dodjeljenom upravnim aktom obešteti na način da mu se isplati pravična naknada i dodijeli novo zemljište za izgradnju kuće na osnovu novog rješenje o građenju.

6. ZAKLJUČAK

Obrazlaganje ovih svojstva upravnih akata svodi se na pitanje stepena nepromjenljivosti tih akata, odnosno, mogućnosti njihove promjene. Stoga, procesno pravni instituti kojima se stiče pravna sigurnost stranke imaju, itekako, veliki doticaj sa načelom zakonitosti. Posebno se to odnosi na određenje instituta pravosnažnosti upravnih akata koji je nastao i razvijao se u okviru jačanja sigurnosti i stabilnosti javnog poretka kako bi se zaštitio javni interes. Bez njega, ne bi se ni mogao zadovoljiti osnovni cilj u pravu, a to je da pravo stvori vrlo jasne, sigurne i regulisane odnose u državi i društvu u kojima sigurnost pravnog poretka determinira sigurnost stranke kao njegovog osnovnog subjekta. Realna upravna teorija posmatra materijalnu moć upravnih odluka kao pitanje opstanka administrativno-pravnog odnosa što je drugačija situacija u odnosu na onu koja se tiče pravnog djelovanja jednog sudskog akta. Donošenje upravnog akta suprotnog od onog kojim je stranka stekla neko pravo ili joj je nametnuta neka obaveza nastaje kao

posljedica određenih promjena koje su uticale na stvoreni upravno-pravni odnos i njegov sadržaj. Radi se o primjeni klauzule „*rebus sic stantibus*“ koja ima izuzetan značaj u građanskom pravu, a koja podrazumijeva, da ukoliko dođe do promjena činjeničnih i pravnih okolnosti koje se nisu nikako mogle predvidjeti, ni naknadno nekom svojom intervencijom izbjeći, a koje su nastale bez nečije krivnje, moguće su intervencije kroz donošenje novog, tzv. “suprotnog upravnog akta” u cilju uspostavljanja novog upravno-pravnog odnosa kao stanja koje je drugačije od onog koje je proisteklo iz ranijeg upravnog akta. Stoga, potpuno je nesporno, da promjene u činjeničnim i pravnim okolnostima mogu nastati, bilo u toku vođenja upravnog, odnosno, upravno-sudskog postupka, bilo i onda kada upravni, odnosno, upravno-sudski postupak pravosnažno okončan. Samim tim i zakonski predviđena odstupanja od donesenog pravosnažnog upravnog akta, usprkos njihovim pravno-stvaralačkim svojstvima, veoma su ozbiljna i ograničena iz razloga što pravne mogućnosti njihovog uklanjanja i mijenjanja nisu diskrecione prirode. U takvoj situaciji, pravna norma je i dalje, u smislu tautološkog značenja, ali i u formi općeg karaktera, sastavni dio prava i hipotetički sud za koji su vezane izvjesne pravno-pozitivne posljedice. Sasvim sigurno, ona je krucijalna osnova postupanja koja potvrđuje da je donošenje novog suprotnog upravnog akta uslovljeno postojanjem novih činjeničnih i pravnih okolnosti. Suština je u tome, da pravna važnost ranijeg upravnog akta, pa samim tim i njegovo pravno djelovanje ostaje sve dok se ne donese suprotni upravni akt. Nakon toga, ranijem pravnom aktu prestaje djelovanje, a na njegovo mjesto stupa suprotni upravni akt čime se potvrđuje, da obaveznost upravnog akta nije samo posljedica njegove autoritativnosti, nego, mnogo više od uticaja pravne norme na osnovu kojeg je donesen.

7. LITERATURA:

- ☐ Perić, B.: Struktura upravnih akata, Informator, Zagreb, 1994. godina,
- ☐ Breban, G.: Administrativno pravo Francuske, Beograd, 2002. godina,
- ☐ Dimitrijević, P.: Pravosnažnost upravnih akata, Beograd, 1963. godina,
- ☐ Dedić, S.: Upravno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću i Magistrat Sarajevo, 2001. godina,
- ☐ Borković, I.: Upravno pravo, Informator, Zagreb, 1997. godina,
- ☐ Festić, I.: Sličnosti i razlike između upravnih i sudskih akata u odnosu na pravosnažnost, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, 1984. godina,
- ☐ Festić, I.: Mogućnost izmjene upravnog akta, Godišnjak pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, Sarajevo, 1982. godina,
- ☐ Krijan, P.: Komentar zakona o upravnom postupku, OSCE, Sarajevo 1999. godina.
- ☐ Ivančević, V.: Institucije upravnog prava, knjiga I, Zagreb, 1983. godina,
- ☐ Lukić, R.: Uvod u pravne nauke, Naučna knjiga, Beograd,
- ☐ Lilić, S.; Kunić, P.; Dimitrijević, P.; Marković, M.: Upravno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1999. godina,
- ☐ Stjepanović, N.: Upravno pravo SFRJ, Beograd, 1970. godina,
- ☐ Pobrić, N.: Pravosnažnost upravnih akata, Slovo, Mostar, 2002. godina,
- ☐ Pečujlić, M.: Metodologija društvenih nauka, Beograd, 1982. godina,
- ☐ Popović, S.: Upravno pravo (studije i članci), Beograd, 1973. godina.