

1 UVOD

Sudbina teorije o nepostojećim aktima, posebno onim upravnim, mogla bi se bar djelimično objasniti njenim prilično nesigurnom mjestimičnom raskoraku zamisli i ostvarenja, o čemu ćemo kasnije govoriti.

Doktrinarna konstrukcija o pravno nepostojećim upravnim aktima može, najprije, da se sagleda kao prenošenje jedne zanimljive ideje iz građanskopravne riznice. Ali, svaki put kada zatreba „pozajmljivanje“ upravnom pravu određene kategorije građanskog prava – neophodnost izvjesnog prilagođavanja pokazuje se kao najsloženiji zadatak.

Naime, poznato je da se građanskopravne norme, u načelu, tiču jednakih lica i da, u najvećem broju slučajeva, obaveze odmjerenje prema njima bivaju uslovljene njihovim pristankom. Nasuprot, i danas, upravno pravo uglavnom uspostavlja odnose neravnopravnosti, ustanovljavajući, dakako u javnom interesu, poseban odnos državne vlasti prema građanima.

U upravnom pravu je drugačije: postoji dužnost pokoravanja (uz korišćenje i prinudnih sredstava) nezakonitim aktima, sve dok se, naknadno, ne utvrdi njihova manjivost. Jedna od misli vodilja *teorije o nepostojanju* (TN) je baš legitimno uskraćivanje poslušnosti pravno nepostojećim upravnim aktima, kao najflagrantnije defektnim – čime bi se oni, pored ostalog, suštinski odvajali od klasičnih protivpravnih akata. Već u tome je značaj TN mnogo upadljiviji u javnom, nego li u privatnom pravu.

Dakle, upravnom pravu nauka je pokušala da putem TN ponudi jednu relativno novu formulu – koja neće obuhvatati ortodoksne nepravilne akte, podobne za poništavanje. Ukratko, „prосто“ nezakonit akt može proizvoditi pravna dejstva i biti (makar) privremeno važeći – dok je nepostojeći od rođenja nedjelotvoran, nema nikakve pravne učinke. Kaže se da „poništiv akt prestaje da postoji, pošto je postojao“.

Biće da je najveći (kažu pojedini autori, i nerješiv!) problem u tome što se pravno nepostojeći upravni akti izdaju za pravno postojeće; naizgled su takvi, čak se često prikazuju kao pravno perfektni i nerjetko ostaju neotkrivenog istinskog vanpravnoga

identiteta. Kako ih demaskirati, pronaći šifru njihovog prepoznavanja i eliminisanja ozbiljnih štetnih posljedica, koje su kao prerušeni, učinili? Osobito, koja je (ima li je uopšte?) pouzdana i upotrebljiva demarkaciona linija između njih i nepravilnih a postojećih upravnih akata.

Za akte sa pravnim greškama koristi se opšti izraz „protivpravni“ ili „nepravilni“. Tu se ubraja, kako nezakonite, tako i necjelishodne akte. S druge strane, akt koji (iz različitih razloga) ne proizvodi pravne posljedice, pravno ne djeluje – je „nevažeći“ ili „nedejstvujući“. Razumije se da se protivpravnost i nevažnost mogu, ali ne moraju ukrstiti, odnosno „sresti“ u istom aktu.

Za djelovanje, koje po pravnim mjerilima uopšte nije pravni akt, može se reći, da je „nepravno“, odnosno „apravno“. No, tu mogu da budu posredi materijalne pravno respektabilne operacije. Ali, ako se neki materijalni čin predstavlja kao upravnopravni akt, odnosno liči na njega – može se označiti „nepostojećim“ ili „*pravno nepostojeći upravni akt*“

Ovaj rad je posvećen pravnosti i protivpravnosti upravnih akata.