

UPRAVNI AKTI

Pojam upravnog akta različito se određuje u pravnoj teoriji i zakonodavstvima.

Naziv, upravni akt, je francuskog porijekla (prvo su ga počeli upotrebljavati francuski pisci), i nastao je kao izraz potrebe da se u upravnom djelovanju stvori jedan pravni instrument kojim će se po uzoru na sudsko djelovanje primjenjivati pravna norma na konkretan slučaj. Ovaj termin nije prihvaćen u svim modernim pravima i danas se više primjenjuje u teoriji upravnog prava nego u zakonodavstvu i praksi.

U teoriji upravnog prava, upravni akt se najčešće definiše kao pravni akt uprave, kojim se na autoritativan način rješava jedan konkretan slučaj. Organi uprave njime odlučuju o pravima, obavezama i pravnim interesima lica u upravnoj stvari, primjenjujući upravni propis. I sudski akt je pravni akt iz razloga što ga je donio državni organ, što je autoritativan, što je konkretan, što ima pravno dejstvo, što se može izvršiti, što iza njega stoji legitimna prinuda itd., ali on, ipak, nije upravni akt. Razlike postoje i u pogledu donosioca (sudski akt donosi sud, a upravni akt donosi državni organ uprave), kao i u pogledu pravne norme koja je u njemu sadržana.

Pojedini autori različito određuju obilježja upravnog akta dajući im veći ili manji broj obilježja koja ih karakterišu. „Za upravne akte najčešće se vežu neka od slijedećih obilježja: konkretnost, autoritativnost, pravno dejstvo, donosilac, jednostranost i upravna stvar.“¹

Uzimajući u obzir bitne elemente kojima je upravni akt određen po svojoj sadržini, prof. Lukić ističe: „da je upravni akt pojedinačan akt kojim se određuje dispozicija, koja subjekta čije ponašanje reguliše obavezuje i protiv njegove volje.“² Ovim je u prvi plan stavljena autoritativnost državnog organa u odnosu na bilo kojeg subjekta od kojeg se zahtjeva određeno ponašanje.

Upravno-pravni odnos koji se uspostavlja pojedinačnim upravnim aktom nastaje jačom voljom državnog organa i institucije koja raspolaže javnim ovlaštenjima. Nastanak je vezan za primjenu načela zakonitosti, kao najvažnijeg u radu državnih organa, koji je na ovaj način postao odgovarajući pravni instrument.

Da bi neki pravni akt bio upravni akt, on mora u sebi sadržavati sljedeća obilježja:

- a) da je to pravni akt,
- b) da je pojedinačan akt – konkretan – i po pravilu individualan,
- c) da sadrži dispoziciju,
- d) da je autoritativan;

a) Obilježje da je *pravni akt* tj. da sadrži pravnu normu, pravilo ponašanja.

Materijalni akt ne sadrži pravnu normu, nego se sastoji u vršenju radnji, u ponašanju koje je regulisano normama.

Pravni akti se dijele na opšte i konkretne, zavisno od toga kakvu normu sadrže. Ako sadrže normu koja se odnosi na neodređen broj slučajeva, onda se radi o opštim aktima, a ako sadrže normu koja se odnosi na konkretan slučaj, onda se radi o konkretnim ili pojedinačnim aktima.

b) Obilježje da je upravni akt *pojedinačan (konkretan)*, podrazumjeva da se upravni akt odnosi na tačno određenog pojedinca i tačno određeni slučaj. S obzirom da postoji osnovna podjela na opšte i pojedinačne pravne akte: za prve se može reći da su potpuni pravni akti, tj, akti koji sadrže i dispoziciju i sankciju, a za druge da su nepotpuni, odnosno, radi se o aktima koji sadrže samo dispoziciju ili samo sankciju.

c) *Dispozicija*- Upravni akt sadrži dispoziciju koju treba shvatiti kao zahtjevano (primarno) pravilo ponašanja, dok sankcija dolazi u obzir samo onda ako se lice ne ponaša u

¹ Kamarić Mustafa, Festić Ibrahim: Upravno pravo, Sarajevo, 1997. str. 154.

² Dr. Radomir Lukić: Teorija države i prava, II knjiga, Beograd, 1957. str. 142.

skladu sa dispozicijom, tj. ako učini prekršaj (delikt). Sankcija se u teoriji često naziva sekundarna dispozicija. Opšti pravni akti u pravilu sadrže oba normativna elementa, tj. i dispoziciju i sankciju. Nepotpuni pojedinačni pravni akti sadrže ili dispoziciju ili sankciju. Oni nepotpuni pojedinačni akti koji sadrže dispoziciju dijele se na upravne akte i pravne poslove, a nepotpuni pojedinačni akti koji sadrže sankciju su sudski akti.

Obilježje da akt sadrži dispoziciju podrazumjeva da može biti donesen na dva načina: 1) autorativno na osnovu jače volje državnog organa ili institucije koja raspolaže javnim ovlaštenjima (upravni akt) i 2) pristankom lica na čije se ponašanje akt odnosi (pravni posao).

„Upravnim aktom zasniva se upravno-pravni odnos kojim se ostvaruju prava i izvršavaju obaveze, potpuno nezavisno od pristanka ili saglasnosti druge strane u upravno-pravnom odnosu.“³

U drugom slučaju nastaje (stvora se) pravni posao kao građansko - pravni odnos u zavisnosti od slobodno izražene volje njegovih subjekata; s jedne strane – državnog organa, a s druge strane – građanina (fizičkog ili pravnog lica), organizacije i zajednice.

Za upravni akt je karakteristično da se može prinudno izvršiti dispozicija koju on sadrži.

d) Obilježje *autoritativnosti* upravnog akta – „zasniva se na jačoj volji državnog organa u odnosu na drugog subjekta čije se ponašanje aktom reguliše“⁴. Ovo obilježje dolazi do izražaja kod upravnog akta, prilikom donošenja dispozicije, a kod sudskog akta, prilikom donošenja sankcije.

Autoritativnost kao obilježje upravnog akta označava mogućnost donosioca upravnog akta da nameće svoju volju drugom, kojem je akt naslovljen, čime mu nameće određeno ponašanje koje on po svojoj volji ne bi izabrao. Autoritativnost predstavlja odnos između dvije strane, u kojem donosilac upravnog akta, koristi svoja ovlaštenja koja su mu data pravnom normom, djeluje autoritativno s jačom voljom prema drugim subjektima, što znači da u regulisanju prava i obaveza subjekata nastupa kao nosilac autoriteta vlasti. Volja donosioca akta je odlučna, sankcionisana upotrebom prinude u slučaju nedobrovoljnog izvršenja akta od strane subjekta kojem je upućen.

³ Dimitrijević Pavle, Osnovi upravnog prava, Beograd, 1983. str. 227.

⁴ Dedić Sead, Upravno pravo BiH, Bihać/Sarajevo, 2001. str. 241.