

Мр Мирела Јокић*
Невена Ракић**

Апстракт: У овом раду ћемо покушати дати детаљнију анализу материјалних радњи, односно материјалних аката управе, и то првенствено аката насталих у раду органа унутрашњих послова, који у оквиру својих дјелатности спроводе посебне управне поступке по захтјевима странака за издавање личних докумената или других исправа. Ту ћемо, прије свега, сагледати уопштено све акте настале у раду органа управе, као и њихову разлику и сличност с материјалним актима, с посебним освртом на лична документа или друге исправе као врсте материјалних аката које органи унутрашњих послова доносе у посебним управним поступцима по захтјевима грађана, уз нагласак на одређене њихове специфичности, како у односу на правне акте тако и у односу на материјалне акте управе које доносе органи управе у свом раду.

Кључне ријечи: орган управе, управни акти, материјални акти управе, лична документа.

УВОД

Органи управе у оквиру своје дјелатности, која се превасходно односи на примјену закона и других прописа, доносе одређене акте у које се сврставају сви акти настали у раду органа управе као и саме радње тих органа.

С обзиром на њихову разноликост и критеријуме непосредног правног дејства, акти управе се дијеле на правне акте управе и на материјалне акте управе, што је уједно и предмет интересовања овог рада.

Посебну категорију материјалних аката управе чине лична документа, која издају органи унутрашњих послова у оквиру својих дјелатности након спровођења посебних управних поступака, попут личне карте, путне исправе, возачке дозволе и сл., с посебним освртом на њихове разлике и сличности с другим актима управе, као и на њихову

* *Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука; e-mail: mirelajokic@rocketmail.com*

** *Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука; e-mail: nevenavsup87@gmail.com*

важност у односу на уставом утврђена права и слободе грађана и утицај који имају на остале животне токове.

АКТИ УПРАВЕ

Органи управе, као што смо и навели, у оквиру својих надлежности у примјени закона и других прописа доносе одређене акте који се у односу на њихово правно дејство према странкама или другим лицима разликују као правни акти управе и као материјалне радње, односно материјални акти управе.

Наиме, правни акти управе се одликују тиме што производе непосредне правне ефекте, односно изјавом воље надлежног субјекта врши се одређена промјена у стицању неких права или обавеза, док материјални акти управе немају непосредно правно дејство већ имају за циљ фактичку реализацију права и обавеза установљену законом или другим управним актом. (Кунић, 2010: 317)

Такође, у вршењу управне дјелатности органи управе доносе бројне акте који се разликују по врсти, облику, значају итд., тако да многи аутори различито врше подјелу аката управе, али готово сви они прихватају оне уобичајене подјеле од којих је карактеристична и најзначајнија подјела аката управе на правне акте управе (изјава воље) и на материјалне акте (људске радње), па се с тим у вези може рећи да су акти управе сви правни акти као и материјални акти. (Лилић, 1998: 237-239)

Правни акти су иначе изјаве воље органа којима се производе одређене правне промјене, па су тако и правни акти управе изјаве воље органа управе који имају за циљ успостављање неке нове правне ситуације или потврде постојеће, а основна подјела правних аката је на опште и појединачне правне акте, из чега произилази да се и правни акти управе дијеле на опште и појединачне правне акте управе. Општи правни акти управе називају се још и управним прописима, док се као појединачни правни акти управе најчешће јављају управни акти и нешто рјеђе управни уговори.

Иначе, најважнији облик дјеловања органа управе јесте доношење управног акта, тачније оно што је за судски поступак пресуда, то је за управни поступак управни акт, који као и пресуда није ништа друго него примјена закона или другог подзаконског акта односно прописа на један конкретан случај. Исто тако, управном акту као и пресуди претходе чињенице и догађаји који га изазивају, затим управна процедура (суђење), и на крају слиједи извршење. (Лилић, 1998: 321)

Управни акт, у смислу Закона о управним споровима Републике Српске, јесте акт којим надлежни орган управе, републичке управне организације, органи јединице локалне самоуправе, предузећа, установе и друга правна лица, у вршењу јавних овлашћења рјешавају у управним

стварима и одлучују на тај начин о извјесном праву или обавези, односно непосредном личном интересу физичких и правних лица или других странака у каквој управној ствари.

Најчешће се за управни акт каже да је то акт који је донио неки државни орган у одређеној управној ствари и којим се одлучује о извјесном праву или обавези појединца, правног лица или другог субјекта. (Дедић и Пашић, 1987: 7)

Настанак управног акта је уско везан за постојање правне државе у којој је дјеловање управе подвргнуто законима и законској процедури, односно управним актом се, у ствари, омогућује примјена закона или неког другог прописа.

У нашем законодавству, као и у правном саобраћају уопште, термин управни акт се не користи често, већ се углавном користи назив рјешење или закључак, иако су то само врсте управних аката.

Рјешење је управни акт којим се одлучује о управној ствари тј. о конкретном праву или обавези неког лица у појединачном случају и њиме се окончава поступак доношења управног акта, док је закључак акт којим се одлучује о питањима која нису предмет управног поступка, али су у вези с њим. (Лилић, 1998: 252)

Иначе, управни поступци се по правилу окончавају доношењем одговарајућег управног акта, и то најчешће у форми рјешења или закључка, па из тога проистиче да је рјешење управни акт којим се одлучује о предмету поступка исто као и закључак, с том разликом што се закључком одлучује о оним питањима која се тичу предмета поступка или која се као споредна појаве у току поступка, а не рјешавају се рјешењем. (Лилић, 1998: 87) Рјешењем се одлучује о меритуму поступка и доноси се након спроведеног управног поступка, односно након прикупљених доказа и утврђених релевантних чињеница у току поступка, и оно се као такво мора означити у самом називу и облику, а у правилу се доноси у писменој форми и садржи дијелове прописане Законом о општем управном поступку Републике Српске.

Управни акти, па самим тим и рјешење, имају своја посебна обиљежја, од којих су карактеристична: конкретност, ауторитативност и правно дјеловање.

Конкретност као једно од главних обиљежја управног акта огледа се у томе да се управни акт изрази као појединачни акт који се односи на одређену – конкретну ситуацију и тиче се појединца или одређене групе лица, а ауторитативност управног акта означава могућност да доносилац акта наметне своју вољу оном коме је акт намијењен, јер управни акт је једностран и ауторитативност је везана за његову једностраност, што није случај када је у питању једностраност акта.

Што се пак тиче правног дјеловања управног акта, својствено је управном акту да производи непосредно правно дејство у одређеној

правној ствари и њиме се ствара, укида или мијења неки правни однос, тачније њиме се одлучује о нечијим правима или обавези, и он почиње дјеловати према странци, за разлику од других општих аката, моментом његовог уредног пријема од стране странке, односно од момента његовог преузимања ради доставе када је у питању доносилац управног акта.

МАТЕРИЈАЛНИ АКТИ ОРГАНА УПРАВЕ

Ипак, треба имати у виду чињеницу да у дјеловање органа управе спада, сем доношења правних односно управних аката, и доношење материјалних аката, који обухватају извјесне материјалне радње (управне радње).

Под материјалним актима управе (управне радње) подразумијева се укупност многобројних и разноврсних појединачних аката и радњи које управа доноси или обавља, а који немају непосредно правно дејство. Они обухватају појединачне акте и радње управе који немају непосредно правно дејство, па се у вези с тим материјални акти управе могу назвати и управне радње. (Лилић, 1998: 271)

Под управним или материјалним радњама подразумијевају се вођење разних евиденција и издавање увјерења на основу тих евиденција, као и других исправа, и ове радње се у највећем броју случајева обављају независно од воље појединих лица и без посебних правних ефеката (документовање, саопштавање, примање изјава и принудне радње), односно одређено лице на овај начин не стиче одређено право нити обавезу. (Дедић и Пашић, 1987: 7)

Једноставно, управне или материјалне радње странкама могу да послуже за утврђивање чињеница у управним предметима као и у другим поступцима, јер управо путем издатих увјерења или других исправа на основу одговарајуће евиденције странка доказује одређене чињенице важне за одлучивање у неком другом поступку.

Материјални акти управе, како је већ наглашено, обухватају појединачне акте и радње управе које немају посебно правно дејство, па се стога ови акти управе још називају и управне радње, али иако нису управни акти, у блиској су вези с управним актима, било тако што им претходе било тако што им слиједе. (Лилић, 1998: 271)

Материјалним актима, такође, називамо такве људске радње које се врше на основу и у извршењу правних аката, јер саме за себе не производе правни ефекат, а иду за тим да се обезбиједи нека давања и услуге које проистичу из правних ситуација и правних односа створених правним актима. (Стјефановић, 1973: 19)

На овај начин, односно путем вршења управних или материјалних радњи органи управе заправо грађанима пружају јавне услуге, па се на

тај начин потврђује концепција да је управна дјелатност уједно и јавна дјелатност.

Како је већ истакнуто од стране више аутора, материјални акти управе не производе непосредно правно дејство, али ипак имају заједничке елементе с управним актима, као што су: циљ, заснованост на закону, везаност за поједину ситуацију и ауторитативност.

Што се тиче ауторитативности, управне радње, као што је истакнуто, представљају материјалне акте који немају непосредно правно дејство, али те радње се врше на основу или у извршавању правних аката, било да се њима стварају услови за доношење појединачних ауторитативних аката (управних или судских) или да ове правне акте непосредно извршавају, тако да је у овом случају ауторитативност изражена у спровођењу у живот појединачних правних аката. (Кунић, 2010: 366)

С обзиром на то да ли се при вршењу управних радњи примјењује принуда или не, постоји подјела на: а) неауторитативне и б) ауторитативне управне радње.

У пракси се могу разликовати сљедеће категорије неауторитативних управних радњи: а) документовање, б) саопштавање, в) примање изјава и остале врсте управних радњи, нпр. вршење стручних или техничких радњи.

Документовање представља управну радњу надлежног органа управе која се састоји од вођења одговарајућих евиденција и издавања увјерења о којима се води евиденција. Иако не постоје посебни прописи који регулишу ову материју, поједина питања су ријешена у складу са Законом о општем управном поступку Републике Српске, а тичу се издавања увјерења од стране надлежног органа о подацима о којима он води службену евиденцију.

Што се тиче радњи саопштавања, оне подразумијевају радње надлежних органа управе којима они обавјештавају грађане о одређеним ситуацијама, појавама, догађајима и сл. важним за нормално функционисање, док је примање изјава радња којом орган управе долази до одређених сазнања о неким релевантним чињеницама и околностима.

Управне радње ауторитативног карактера су такве радње које спроводи надлежни орган путем примјене одговарајуће принуде у ситуацијама прописаним законом, и то најчешће у ситуацијама као што су: а) извршење извршних управних аката и б) непосредна примјена прописа тзв. ванредне околности. (Кунић, 2010: 369 и 370)

Међутим, предмет нашег интересовања у овом случају су материјални акти у области унутрашњих послова.

Наиме, више аутора као што су: П. Кунић, С. Лилић, С. Дедић и други, је наводило да се у материјалне акте управе, тачније у увјерења која издају надлежни органи у складу са службеним евиденцијама могу сврстати и

лична документа као нпр. лична карта, пасош, возачка дозвола или друге дозволе које издаје надлежни орган унутрашњих послова.

Уз ово мишљење, постоје и врло интересантна мишљења појединих аутора, попут ауторке М. Рађеновић, која истиче да под материјалним радњама подразумијевамо радње евидентирања, вођења јавних књига и других евиденција која такође представљају службену дужност појединих органа, а издавање одговарајућих увјерења по основу поменутих евиденција представља једноставне материјалне операције. Та увјерења се сврставају по својим особинама у јавне исправе које служе превасходно као доказна средства у поступку доказивања у управним или неким другим поступцима. За јавне исправе је карактеристично да их издају државни органи као и недржавни органи који врше дата им јавна овлашћења и да се њихова садржина односи само на чињенице из оквира надлежности тих органа, и да су сачињене у прописаном облику у складу са посебним прописима. (Рађеновић, 2004: 129–130) Треба нагласити и то да иста ауторка под јавним исправама подразумијева нпр. личну карту, возачку дозволу, оружни лист, судску одлуку, управни акт, увјерења и др., истичући при том да је најбитније да ови акти испуњавају законом или другим прописима потребне услове који су већ поменути као карактеристични за јавне исправе уопште. (Рађеновић, 2004: 130)

Органи унутрашњих послова током спровођења посебних управних поступака по захтјевима странака за издавање одређених личних докумената путем којих лица остварују своја основна права и слободе доносе одређене акте које имају својства материјалних аката, али исто тако имају и значај правних аката у поступку. С обзиром на ове чињенице, поставља се питање да ли се за сва лична документа која се издају по захтјевима грађана може рећи да су то материјалне радње органа управе, јер материјалне радње немају никакво правно дејство, из чега произилази да грађани, односно имаоци личних докумената не стичу нека одређена права, а ни обавезе, већ само потврђују већ прописана и утврђена им права, односно обавезе.

Исто тако, поставља се питање да ли поменуте материјалне радње, у посебним случајевима ипак производе одређена правна дејства, ако се има у виду чињеница да путем одређених докумената – одобрења лица стичу нека права која прије нису имала, а која нису прописана неким другим актом, као што је нпр. случај с издавањем одобрења за набавку и држање оружја и муниције, односно оружног листа који његовом имаоцу служи не само као доказ о легалном власништву на том оружју, већ му је на тај начин дато и право на држање поменутог оружја и муниције.

Наглашавамо да држање оружја и муниције није право грађана које је већ посебно утврђено уставом, законом или другим прописом па да се исто само потврђује овом дозволом, већ се ради о праву грађанина које он на свој захтјев стиче у посебно спроведеном поступку. Дакле видљиво

је да све исправе, увјерења, лична документа, дозволе и сл. не можемо увијек третирати само као материјалне радње којима се потврђује неко право и које служе искључиво за утврђивање одређених чињеница у управном или неком другом поступку.

Претпоставка је да су подаци који су садржани у материјалним актима издатим од стране органа унутрашњих послова тачни и да се о њима води посебна службена евиденција, али такође јасно је наглашено у појединим законским прописима шта и које чињенице се могу доказивати одређеним исправама.

С тим у вези прописано је да се у документа којима се утврђује идентитет лица убрајају сва документа издата од стране надлежних органа у којима су садржани сви релевантни подаци о његовом имаоцу, укључујући и његову фотографију, с тим да се свим документима не могу утврђивати све чињенице, без обзира што су подаци о њима садржани у тим документима. (Нпр. чињенице рођења, брака, држављанства и смрти доказују се одређеним изводима из матичних књига у којима су садржани подаци везани за те чињенице, док се путним исправама потврђује право њиховог имаоца на прелазак државне границе и путовање у иностранство и том приликом се доказује њихов идентитет и држављанство, али само у ситуацијама преласка државне границе или боравка у иностранству, а нпр. возачком дозволом се доказује право њеног имаоца да управља моторним возилом и приликом саобраћајних контрола може се утврдити и његов идентитет, али у другим поступцима идентитет лица се утврђује, прије свега, путем личне карте, итд.).

Неоспорна је чињеница да органи унутрашњих послова у оквиру својих дјелатности спроводе посебне управне поступке и на тај начин одлучују о захтјевима странака за издавање појединих личних докумената, исправа и сл. Сагледавајући ову проблематику из угла самог поступка, ови документи или друге исправе могу се посматрати и као одлуке којима се окончавају посебни управни поступци, што су поједини аутори, међу којима и С. Поповић, окарактерисали као ситуацију када се по захтјевима странака спроводи посебни управни поступак који се рјешава доношењем одговарајуће одлуке (лична карта, путна исправа, возачка дозвола, дозвола за држање оружја, итд.) која нема форму рјешења или закључка, али има значај рјешења у датом поступку иако не спада у потпуности у управне акте којима се одлучује о предмету управног поступка, а који се спроводи у складу са одредбама закона о општем управном поступку. (Поповић, 1985: 465)

Такође је чињеница да се и у посебним управним поступцима покренутим по захтјевима странака за издавање личних докумената утврђују релевантне чињенице, прикупљају потребни докази и да се они због својих специфичности спроводе у складу са посебним законима који регулишу одређену област, али је и чињеница да се на сва друга

питања која нису регулисана тим посебним законима примјењује закон о општем управном поступку, из чега је евидентна сличност са општим управним поступком. С тим у вези можемо рећи да су и акти донесени у тим поступцима одлуке којима је одлучено о предмету поступка и да оне управо из тих разлога имају исти значај као и рјешења и закључци донијети у општим управним поступцима, с разликом што немају ту форму и не носе назив рјешење, а већином и не производе неко одређено правно дејство.

Управо због важности спровођења посебних управних поступака везаних за издавање личних докумената који су везани за остваривање основних људских права и слобода, па, између осталог, и за побољшање квалитета живота грађана, акте донесене у овим поступцима не можемо посматрати искључиво као материјалне радње, односно материјалне акте управе, већ морамо имати у виду и мишљења по којима се ови акти сагледавају као и сви други акти управе, јер иако нису правни акти и не производе правно дејство, ипак имају значај правног акта у спровођењу посебних управних поступака, јер се доношењем одговарајућих исправа, дозвола и сл. окончава посебни управни поступак, што је и истакнуто у појединим тумачењима судова, као нпр. тумачењу Врховног суда ФНРЈ из 1959. године у којем се каже да се под изразом „рјешење“ треба подразумијевати не само акт који је донесен у облику рјешења, него и сваки акт управног органа којим се о захтјеву странака доноси мериторна одлука о управној ствари.

Посебно треба напоменути да се у поменутих поступцима у случају негативног одговора надлежног органа доноси одговарајуће рјешење о одбијању захтјева, и то у форми прописаној законом о општем управном поступку, као и другим посебним законима, што потврђује мишљење да надлежни орган унутрашњих послова у спровођењу посебних управних поступака мора утврдити релевантне чињенице и прикупити одговарајуће доказе за то, како би могао правилно одлучити о захтјеву грађана или других лица за издавање личних докумената или других исправа и тај поступак се не би могао сврстати у једноставне материјалне радње, што и јесте једна од карактеристика материјалних радњи органа управе.

ЗАКЉУЧАК

Органи унутрашњих послова у оквиру својих надлежности имају обавезу вођења службених евиденција за поједине области из своје надлежности прописане законом али и другим прописима на основу којих по захтјевима грађана издају одговарајућа увјерења која се сматрају нешто једноставнијим материјалним радњама органа управе.

Истовремено, органи унутрашњих послова у оквиру свог дјеловања

и у складу са посебним законима и прописима спроводе посебне управне поступке по захтјевима заинтересованих странака за издавање одређених личних докумената али и других исправа, и том приликом су у обавези да спроведу посебан управни поступак у оквиру којег прикупљају потребне доказе и утврђују правно релевантне чињенице, након чега доносе одговарајућу одлуку о основаности поднесеног захтјева.

У већини случајева ове одлуке не носе назив „рјешење“ или „закључак“ већ дозвола, исправа, одобрење и сл., и по самом свом називу и форми видљиво је да се ради о посебној врсти одлука у поступку. Са аспекта правила о спровођењу управног поступка и по свом значају то су одлуке којима се одлучивало о предмету овог поступка, али исто тако по својој форми и називу ове одлуке се могу сврстати и у јавне исправе, односно материјалне акте органа управе.

Такође је у овом случају евидентно да се ови акти, који се иначе сврставају у материјалне радње органа управе, разликују од оних једноставних материјалних радњи у које убрајамо, између осталог, радње издавања увјерења или њима сличних потврда, које надлежни органи унутрашњих послова издају по захтјевима заинтересованих странака и на основу службених евиденција које воде у складу са својим надлежностима.

С тим у вези одлуке органа унутрашњих послова донијете након спроведеног посебног управног поступка требамо посматрати, прије свега, као акте којима се одлучује о захтјеву странке у неком од тих поступака који су у надлежности органа унутрашњих послова, а не само као материјалне радње органа унутрашњих послова или као увјерења – исправе којима се искључиво потврђују одређене чињенице о којима се води службена евиденција.

ЛИТЕРАТУРА

- Дедић, С. и Пашић, С. (1987). *Управни поступак и управни спор*. Сарајево: Свјетлост.
- Кунић, П. (2010). *Управно право*, Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци.
- Лилић, С. (1987). *Управно право*. Београд: Савремена администрација Београд.
- Поповић, С. (1985). *Коментар Закона о општем управном поступку*. Београд: Савремена администрација.
- Рађеновић, М. (2004). *Право општег управног поступка*. Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци.
- Стјепановић, Н. (1973). *Управно право II*. Београд.
- Закон о управним споровима Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, број 109/2005.

Јокић М. и др., Безбједност - Полиција - Грађани, година X број 1-2/14

Закон о општем управном поступку Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 13/2002, 87/2007 и 50/2010.

Одлука Врховног суда ФНРЈ број: Уж - 1426/59 од 28. фебруара 1959. године

THE ACTIVITIES OF ADMINISTRATION IN THE FIELD OF INTERNAL AFFAIRS

Mirela Jokic, mr*
Nevena Rakic**

Abstract: In this paper, we try to give a detailed analysis of the material acts or material administrative acts and acts primarily produced in the field of internal affairs, who as part of their activities carried out by special administrative procedures according to the requirements of the parties to the issuance of identity documents or other documents. Here we will look at before general all acts resulting in the work of administration, as well as their similarities and differences with the material laws, with special emphasis on identification papers or other documents as the kind of material acts which internal affairs bring in special administrative proceedings by the demands of citizens, with emphasis on their specific particularities, both in terms of legal acts and in relation to tangible acts of administration, which are made by administrative authorities in its work .

Keywords: administration, administrative acts, the activities of administration, identity documents.

* *Police College, Banja Luka; e-mail: mirelajokic@rocketmail.com.*

** *Police College, Banja Luka; e-mail: nevenavsup87gmail@com.*