

Časopis za poslovnu teoriju i praksu
Rad primljen: 26.04.2023.
Rad odobren: 01.06.2023.

UDK 347.736/.739:341.96(094.5)
DOI 10.7251/POS2330091B
COBISS.RS-ID 138848001
Prethodno saopštenje

Branković Goran, Univerzitet za poslovne studije Banja Luka, Bosna i Hercegovina,
goranb06@gmail.com
Vavan Zoran, Univerzitet Union Novi Sad, Srbija

POBIJANJE UPRAVNOG PORAVNANJA

Rezime: *Iako je poravnanje nekarakteristično za upravni postupak, radi se o važnom sporazumu stranaka sa kojim uređuju sporne odnose i to na osnovu uzajamnih popuštanja.*

Poravnanje koje je zaključeno i službeno potvrđeno ima pravnu snagu izvršnog rješenja i može se izvršiti, ali samo protiv lica koje je u poravnanju učestvovalo. Sporazum stranaka mora biti i službeno potvrđen, unošenjem sadržine postignutog sporazuma u zapisnik.

Poravnanje se ne može poistovijetiti ni po sadržini ni po pravnoj prirodi sa rješenjem donesenim u upravnom postupku.

Na njega se ne mogu primijeniti pravna sredstva predviđena ZUP-om, jer se oni isključivo odnose na upravne akte. Protiv poravnanja se ne može voditi ni upravni spor, jer je predmet tog spora isključivo ocjena zakonitosti tog akta.

Kako je nesporno da poravnanje zaključeno u upravnom postupku ima građanskopravno dejstvo, postavlja se kao važno pitanje da li se poravnanje može smatrati dvostranim pravnim poslom. Ukoliko stranka smatra da je poravnanje zaključeno u zabludi ili pod uticajem prinude ili prevare, može ga pobijati jedino odgovarajućom građanskom tužbom pred nadležnim sudom, u parnici.

S obzirom na pravnu prazninu smatramo da je za potpuno regulisanje ove materije i pravnu sigurnost u određenoj mjeri neophodna primjena instituta građanskog prava i sudske prakse.

Ključne riječi: *poravnanje, sporazum stranaka, sporni odnos, zaključak, izvršni akt*

Jel klasifikacija: *K23*

UVOD

Sporazum o poravnanju u upravnom postupku je sporazum koji nije karakterističan za upravni postupak, koji je u načelu vansporni pravni proces. Kako se radi o netipičnom sporazumu, Zakon o opštem upravnom postupku reguliše samo osnovna pitanja, koja se tiču poravnanja, ostavljajući određene dileme u pogledu njegove praktične primjene.

Sporna pitanja se naročito odnose na mogućnost pobijanja zaključenog poravnanja, o čemu Zakon o opštem upravnom postupku ne sadrži ni jednu odredbu, što ostavlja prostor za različita tumačenja, kako u pogledu sredstava, tako i u pogledu mogućih razloga.

Kako je nesporno da poravnanje zaključeno u upravnom postupku ima građanskopravno dejstvo postavlja se kao važno pitanje da li se poravnanje može smatrati dvostranim ugovorom i da li se na njega mogu primjenjivati odredbe Zakona o obligacionim odnosima.

S obzirom na pravnu prazninu smatramo da je za potpuno regulisanje ove materije i pravnu sigurnost u određenoj mjeri neophodna primjena instituta građanskog prava i sudske prakse.

1. POJAM PORAVNANJA

Poravnanje je sporazum kojim se, uzajamnim popuštanjem, otklanja spor ili neizvjesnost stranaka u jednom pravnom odnosu. To je sporazum zaključen između stranaka pred službenim licem koje vodi postupak. Potrebno je naglasiti da poravnanje nije karakteristično za upravni postupak, koji je u načelu vansporni pravni proces. Poravnanje je posebna vrsta ugovora, kojim stranke sporni odnos rješavaju uzajamnim popuštanjem i određuju svoja uzajamna prava i obaveze.

Poravnanje je dvostrani teretni (sinalagmatički) ugovor iz čega proističe da za taj ugovor važi isto što i za druge dvostrane teretne ugovore (Branković 2021).

Upravno poravnanje može se zaključiti samo pred prvostepenim organom i onda kada je u toku upravni postupak po žalbi pred drugostepenim organom. Ako se u vrijeme zaključenja poravnanja predmet nalazi pred drugostepenim organom radi odlučivanja po žalbi, prvostepeni organ će po službenoj dužnosti obavijestiti taj organ o zaključenom poravnanju (Fazekas 2022). Organ drugog stepena će vratiti predmet prvostepenom organu, pošto je zaključenjem poravnanja upravni postupak završen.

2. ZAKLJUČENJE PORAVNANJA

Poravnanje mora biti zaključeno u pisanoj formi o čemu nadležni organ sačinjava zapisnik.

Stranke mogu zahtijevati da im se izda ovjereni prepis zapisnika u koji je unijet njihov sporazum o poravnanju. Ovakav zahtjev strane mogu podnijeti odmah po zaključenju poravnanja, a može i kasnije.

Poravnanje nije zaključeno ako neka stranka odbije da potpiše zapisnik u koji je unijet sporazum o poravnanju i u tom slučaju upravni postupak se nastavlja. U zapisnik treba unijeti sporazum stranaka o poravnanju i kada organ uprave ne dozvoljava to poravnanje (Schneider 2005).

Unošenje u zapisnik sporazum stranaka o poravnanju, kad ga prvostepeni organ ne dozvoljava, potrebno je da bi drugostepeni organ mogao ocijeniti pravilnost rješenja, kojim prvostepeni organ ne dozvoljava takvo poravnjenje.

3. DEJSTVO PORAVNANJA

Dejstvo poravnanja sastoji se u tome što je od trenutka njegovog zaključenja za prava i obaveze stranaka mjerodavno stanje utvrđeno poravnanjem.

Poravnanje ima snagu izvršnog rješenja. Ono, pored materijalno-pravnog dejstva jednog stranačkog ugovora, ima pravno dejstvo upravnog rješenja.

Prilikom zahtjeva za izvršenje jednog poravnanja izvršni organ ne može da ispituje podobnost poravnanja za izvršenje, jer je predmetno poravnanje već bilo podvrgnuto kontroli organa, pred kojim je sklopljeno.

Organ pred kojim je poravnanje sklopljeno, već po samom zakonu, je obavezan da primajući poravnanje na zapisnik pazi da ostvaruju ciljeve koji idu preko granice, što ih je javni poredak ili javni moral ostavio njihovoj dispoziciji.

Poravnanje, kao izvršni naslov, sklopljen je saglasno sa zakonom i može biti usmjereno samo protiv lica koje je u poravnanju učestvovalo i na obavezu koja je predmet poravnanja. Valjanost poravnanja može se pobijati samo iz razloga nedostatka volje na strani lica koje je poravnanje zaključilo.

Postupak će se obustaviti u cjelini kada se stranke poravnaju u svim spornim pitanjima datog odnosa i to je potpuno poravnanje (Taborowski 2012). Djelimično poravnanje postoji, a da se stranke sporazumiju samo o nekim spornim tačkama i tada se postupak okončava samo djelimično.

4. POBIJANJE PORAVNANJA

Zakon o opštem upravnom postupku ne daje tačan odgovor na pitanje kojim putem se upravno poravnanje može pobijati. S obzirom na sadržinu i pravnu prirodu, poravnanje se ne može poistovijetiti sa rješenjem donesenim u upravnom postupku.

A pošto se pravna sredstva predviđena ZUP-om isključivo odnose na upravne akte, ona se ne mogu koristiti za pobijanje zaključenog poravnanja.

Protiv poravnanja se ne može voditi ni upravni spor, jer je predmet tog spora isključivo ocjena zakonitosti upravnog akta.

Razlozi zbog kojih se može pobijati upravno poravnanje nisu decidirano navedeni ni u Zakonu o opštem upravnom postupku, u kom slučaju bi se mogle uzeti u obzir da se poravnanje može pobijati zbog mana volje, odnosno, ako je zaključeno u zabludi ili pod uticajem prinude ili prevare, kao i svako drugi dvostrani pravni posao.

Poravnanje zaključeno u upravnom postupku se ne može pobijati žalbom (Jenks 1956; Pavone 2018; Longobardo 2021). Ukoliko stranka smatra da je poravnanje zaključeno u zabludi ili pod uticajem prinude ili prevare može ga pobijati jedino odgovarajućom građanskom tužbom pred nadležnim sudom, u parnici.

Poravnanje o apsolutnom ništavom poslu je ništavo (Nematov 2020).

Kao i svaki drugi ugovor poravnanje može pobijati svako treće lice koje ima pravni interes, odnosno čija su prava poravnanjem povrijeđena (Branković 2021, 19).

I sudska praksa zastupa navedeno mišljenje, a što se tiče zablude u izjavi kojom se zaključuje poravnanje, u tom pogledu važe opšta pravila o značaju zablude za punovažnost pravnih poslova. Kako se poravnanje može pobijati samo tužbom, pojavljuje se i pitanje roka u kojem se može podnijeti tužba nadležnom sudu za poništenje poravnanja zaključenog u upravnom postupku. Upravno poravnanje ima građansko dejstvo i u pogledu rokova za podnošenje tužbe smatramo da se trebaju primijeniti odredbe Zakona o parničnom postupku).

Po navedenom zakonu tužba se može podnijeti u roku od tri mjeseca od dana saznanja za razloge pobijanja, a najkasnije u roku od pet godina od dana zaključenja poravnanja.

ZAKLJUČAK

Sporazum o poravnanju u upravnom postupku je sporazum koji nije karakterističan za upravni postupak, koji je u načelu vansporni pravni proces. Kako se radi o netipičnom sporazumu, Zakon o opštem upravnom postupku reguliše samo osnovna pitanja, koja se tiču poravnanja, ostavljajući određene dileme u pogledu njegove praktične primjene.

Sporna pitanja, se naročito odnose na mogućnost pobijanja zaključenog poravnanja, o čemu Zakon o opštem upravnom postupku ne sadrži ni jednu odredbu, što ostavlja prostor za različita tumačenja, kako u pogledu sredstava, tako i u pogledu mogućih razloga.

Kako je nesporno da poravnanje zaključeno u upravnom postupku ima građanskopravno dejstvo, postavlja se kao važno pitanje da li se poravnanje može smatrati dvostranim pravnim poslom. Ukoliko stranka smatra da je poravnanje zaključeno u zabludi ili pod uticajem prinude ili prevare, može ga se pobijati jedino odgovarajućom građanskom tužbom pred nadležnim sudom, u parnici. S obzirom na pravnu prazninu, smatra se da je za potpuno regulisanje ove materije i pravnu sigurnost u određenoj mjeri neophodna primjena instituta građanskog prava i sudske prakse.

LITERATURA

1. Branković, Goran. 2021. "Internal conflict of laws in Bosnia and Herzegovina." *Business Studies*. 13(25-26): 17-22.
2. Branković, Goran. 2021. „Sudska kontrola uprave.” Osmi međunarodni naučni skup Nauka i praksa poslovnih studija, Banja Luka, Bosna i Hercegovina, decembar, 271-278.
3. Fazekas, János. 2022. "Administrative procedural and litigation aspects of the review of governmental actions." *Journal of Administrative Sciences*. 2(2): 6-22. Accessed April, 20. 2023. <https://doi.org/10.54201/iajas.v2i2.52>
4. Jenks, Wilfred. 1956. "International Law and Activities in Space". *International & Comparative Law Quarterly*. 5(1): 99 - 114.
5. Longobardo, Marco. 2021. "State Immunity and Judicial Countermeasures." *European Journal of International Law*. 32(2):457-484. Accessed April, 20. 2023. <https://doi.org/10.1093/ejil/chab013>
6. Nematov, Jurabek. 2020. "Transformation of soviet administrative law: Uzbekistan's case study in judicial review over administrative acts." *Administrative law and process*. 1(28): 105–125. Accessed April, 20. 2023. <http://dx.doi.org/10.17721/2227-796x.2020.1.08>
7. Pavone, Tommaso. 2018. "Revisiting Judicial Empowerment in the European Union." *Journal of Law and Courts*. 6 (2): 303 - 331. Accessed April, 20. 2023. <https://doi.org/10.1086/697371>
8. Schneider, Martin. 2005. "Judicial Career Incentives and Court Performance: An Empirical Study of the German Labour Courts of Appeal". *European Journal of Law and Economics*. 20(2): 127–144. Accessed April, 20. 2023. DOI:10.1007/s10657-005-1733-2. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10657-005-1733-2>
9. Taborowski, Maciej. 2012. "Infringement proceedings and non-compliant national courts". *Common Market Law Review*. 49(6):1881-1914. Accessed January, 17. 2023. <https://doi.org/10.54648/cola2012119>