

## ПОРАВНАЊЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Мр Горан Бранковић

*Сажетак: Иако је поравнање некарактеристично за управни поступак, ради се о важном споразуму странака са којим уређују спорне односе и то на основу узајамних попуштања.*

*Закључује се пред органом који води поступак, и у цијелости замјењује рјешење које би у истом поступку било донијето да није дошло до поравнања.*

*Поравнање које је закључено и службено потврђено има правну снагу извршног рјешења, и може се извршити, али само против лица које је у поравнању учествовало.*

*За могућност поравнања претпоставка је постојање захтјева којима странке могу слободно располагати и који не вријеђају јавни интерес, нити правни интерес трећих лица. У сваком случају, поравнање мора да буде несумњиво и одређено и по садржини и по обиму.*

*Споразум странака мора бити и службено потврђен, уношењем садржине постигнутог споразума у записник. Поравнање се не може поистовијетити ни по садржини ни по правној природи са рјешењем донесеним у управном поступку.*

*На њега се не могу примијенити правна средства предвиђена ЗУП-ом, јер се она искључиво односе на управне акте. Против поравнања се не може водити ни управни спор, јер је предмет тог спора искључиво оцјена законитости тог акта.*

---

\* Професор групе правних предмета у Економској школи у Бањој Луци.

*Поравнање може побијати једино у парничном поступку и то подношењем грађанске тужбе надлежном суду.*

**Кључне ријечи:** поравнање, споразум странака, спорни однос, закључак, извршни акт, правна средства, јавни интерес, управни поступак, потпуно, дјелимично, слободно располагање, узајамно попуштање.

## **Увод**

Споразум о поравнању у управном поступку је споразум који није карактеристичан за управни поступак, који је у начелу ванспорни правни процес. Како се ради о нетипичном споразуму, Закон о општем управном поступку регулише само основна питања, која се тичу поравнања, остављајући одређене дилеме у погледу његове практичне примјене.

Спорна питања се нарочито односе на могућност побијања закљученог поравнања, о чему Закон о општем управном поступку не садржи ниједну одредбу, што оставља простор за различита тумачења, како у погледу средстава, тако и у погледу могућих разлога.

Како је неспорно да поравнање закључено у управном поступку има грађанскоправно дејство, поставља се као важно питање да ли се поравнање може сматрати двостраним уговором, и да ли се на њега могу примјењивати одредбе Закона о облигационим односима.

С обзиром на правну празнину, сматрамо да је за потпуно регулисање ове материје и правну сигурност у одређеној мјери неопходна примјена института грађанског права и судске праксе.

## **Појам поравнања**

Поравнање је споразум којим се, узајамним попуштањем, отклања спор или неизвјесност странака у једном правном односу. То је споразум закључен између странака пред службеним лицем

које води поступак.<sup>1</sup> Потребно је нагласити да поравнање није карактеристично за управни поступак, који је у начелу ванспорни правни процес. Поравнање је посебна врста уговора, којим странке спорни однос рјешавају узајамним попуштањем и одређују своја узајамна права и обавезе.

Поравнање је двострани теретни (синалагматички) уговор из чега проистиче да за тај уговор важи исто што и за друге двостране теретне уговоре. Једно одступање од правила која важе за двостране теретне уговоре састоји се у томе што се на поравнање не примјењује правило о оштећењу преко половине.<sup>2</sup>

Управно поравнање може се закључити само пред првостепеним органом и онда када је у току управни поступак по жалби пред другостепеним органом. Ако се у вријеме закључења поравнања предмет налази пред другостепеним органом ради одлучивања по жалби, првостепени орган ће по службеној дужности обавијестити тај орган о закљученом поравнању. Орган другог степена ће вратити предмет првостепеном органу, пошто је закључењем поравнања управни поступак завршен. Ако је поравнање закључено само о дјелу захтјева, орган другог степена ће ријешити о другом дјелу захтјева, по коме није закључено поравнање, ако је тај други дио побијан жалбом, а потом предмет вратити органу првог степена.<sup>3</sup>

### **Предмет поравнања**

Поравнање може бити закључено у сваком спорном или неизвјесном односу у коме учесници слободно располажу својим правима и обавезама и у погледу којих није ангажован јавни интерес. Поравнање мора бити увијек јасно и одређено, и не смије бити на штету јавног интереса, јавног морала или правног интереса трећих лица (члан 122 став 2 Закона о управном поступку).<sup>4</sup>

У управном поступку поравнање долази у обзир само када

---

<sup>1</sup> Зоран Р. Томић, *Опште управно право*, Београд 2009, стр. 288.

<sup>2</sup> Види Закон о облигационим односима, Сл. лист СФРЈ 29/78.

<sup>3</sup> Врховни суд Србије Гж. 2587/73.

<sup>4</sup> Службени гласник РС број 13/02.

постоје двије странке или више њих са супротним захтјевима. Споразум о поравнању обухвата само онај спор о коме је закључено поравнање, а не и друге спорове.

Странке могу закључити поравнање и тако што ће поравнањем у једном спорном односу захватити и нека неспорна питања. У поравнању странке често изричито кажу да се њиме обухватају сва узајамна права и обавезе. У таквом случају треба узети да поравнање не обухвата право које је настало последице закључења споразума или је овлашћеном субјекту тек последице закључења поравнања постало познато.

Уколико је поравнање закључено о ништавом правном послу, потребно је разликовати апсолутну и релативну ништавост. Поравнање закључено о ништавом правном послу је ништаво.

Што се тиче релативне ништавости пуноважност зависи од чињенице да ли је странка знала за такву ништавост и да ли је хтјела да је поравнањем отклони.

Ако она у часу закључења поравнања није знала за могућност поништења, поравнање је ништаво. Ако је, напротив, странка у моменту закључења поравнања знала за могућност да посао буде поништен, поравнање је пуноважно. Треба узети да се странка закључењем поравнања у таквим случајевима одрекла права да истиче ништавост (чл. 1096, ст. 2).<sup>5</sup>

### **Неизвјесност у односу**

У већини случајева до поравнања долази пошто је однос постао споран. Пошто је између правних субјеката однос постао споран, неизвјесност може да се тиче постојања једног односа, његове садржине или обима права, односно обавезе.<sup>6</sup>

Неизвјестан је и однос заснован под условом или такав за који није сигурно да ће бити остварен.

За неизвјесност није неопходно да она буде објективна,

---

<sup>5</sup> Закон о облигационим односима, Службени лист СФРЈ 29/78.

<sup>6</sup> У Закону о облигационим односима изричито је речено да постоји неизвјесност и када је остварење одређеног права несигурно (чл. 1089).

довољна је субјективна неизвјесност. За пуноважност поравнања довољно је да странке сматрају однос за неизвјестан (субјективна неизвјесност). Неизвјесна може бити правна страна односа или чињенично стање.

Ово друго нарочито, с обзиром на исход евентуалног или предстојећег доказивања. Пошто је, дакле, циљ поравнања да се отклони неизвјесност, па самим тим је ризик обију страна, за ваљаност поравнања није од значаја са коликом би извјесношћу правни стручњак дао оцјену правног питања о коме постоје сумње.

Неизвјесност мора постојати у вријеме закључења поравнања.<sup>7</sup>

### **Узајамно попуштање**

Обиљежје поравнања које се састоји у узајамном попуштању може бити такво, да свака од странака дјелимично признаје своју обавезу у спорном односу, а дјелимично ослобађа другу страну обавезе.

Узајамно попуштање може се, даље, састојати у томе што се једна страна потпуно одриче свог потраживања уз извјесну награду, која се састоји у плаћању новчаног износа или некој другој користи.

Узајамно попуштање је битно обиљежје поравнања. Када само једна страна попусти другој, онда таква изјава не представља поравнање, него признање или одрицање од права.<sup>8</sup>

Могуће је, међутим, да признање или одрицање од једног захтјева ипак има смисао поравнања, иако друга страна не чини никакав уступак у погледу тог захтјева, ако је оно дио једног обимнијег рашчишћавања односа којим су обухваћени неки захтјеви или противзахтјеви који нису неизвјесни.

Попуштање једне стране не мора бити од подједнаког значаја

---

<sup>7</sup> Види *Енциклопедија имовинског права*, Службени лист СФРЈ, Београд 1978, том два, ст. 1006.

<sup>8</sup> По Србијанском грађанском закону попуштање без накнаде сматра се као поклон 856.

као и попуштање друге стране. Службено лице настојаће у току цијелог поступка да се странке поравнају, потпуно или у појединим питањима (члан 122, став 1. Закона о управном поступку).<sup>9</sup>

### **Закључење поравнања**

Поравнање мора бити закључено у писаној форми о чему надлежни орган сачињава записник.

Поравнање мора да буде и званично, службено потврђено. Закључење поравнања нарочито подразумијева три формалне радње:

- а) уношење садржине постигнутог споразума у записник;
- б) упознавање странака са садржином тако постављеног записника – читање записника;
- в) потписивање записника од стране учесника поравнања.<sup>10</sup>

Странке могу захтијевати да им се изда овјерени овјерени препис записника у који је унијет њихов споразум о поравњању. Овакав захтјев странке могу поднијети одмах по закључењу поравнања, а може и касније.

Поравнање није закључено ако нека странка одбије да потпише записник у који је унијет споразум о поравњању и у том случају управни поступак се наставља. У записник треба унијети споразум странака о поравњању и када орган управе не дозвољава то поравнање.

Уношење у записник споразума странака о поравњању, кад га првостепени орган не дозвољава, потребно је да би другостепени орган могао оцијенити правилност рјешења, којим првостепени орган не дозвољава такво поравнање.

### **Дејство поравнања**

Дејство поравнања састоји се у томе што је од тренутка његовог закључења за права и обавезе странака мјеродавно стање утврђено поравнањем.

---

<sup>9</sup> Службени гласник РС број 13/02.

<sup>10</sup> Зоран Р. Томић, нав. дјело, стр. 288.

Поравнање закључено у управном поступку има, начелно, двије врсте дејства.

Прво - њиме се уређује спорни садржинско-правни однос између одређених субјеката. Долази до помирења њихових диспозитивних захтјева, при чему поравнање има снагу извршног рјешења донијетог у управном поступку. Ријеч је о грађанско правним дејствима поравнања.

Друго - на основу склопљеног поравнања управни поступак се окончава тако што се посебним закључком обуставља, у цјелини или дјелимично, што представља процесна правна дејства поравнања.<sup>11</sup>

Поравнање има снагу извршног рјешења. Оно поред материјално правног дејства једног страначког уговора, има правно дејство управног рјешења.

Приликом захтјева за извршење једног поравнања, извршни орган не може да испитује подобност поравнања за извршење, јер је предметно поравнање већ било подвргнуто контроли органа, пред којим је склопљено.

Орган пред којим је поравнање склопљено, већ по самом закону је обавезан да примајући поравнање на записник пази да остварују циљеве који иду преко границе што их је јавни поредак или јавни морал оставио њиховој диспозицији.

Орган управе по службеној дужности одлучује да ли је поравнање допуштено и ако закључи да је поравнање противно закону, јавном интересу или моралу, неће га допустити.<sup>12</sup>

Поравнање као извршни наслов склопљен је сагласно са законом и може бити усмјерено само против лица које је у поравнању учествовало и на обавезу која је предмет поравнања. Ваљаност поравнања може се побијати само из разлога недостатка воље на страни лица које је поравнање закључило.

Не може се тражити ни раскид таквог поравнања, због неизвршених обавеза, већ се може тражити само његово извршење.<sup>13</sup>

Поступак ће се обуставити у цјелини када се странке

---

<sup>11</sup> Види шире Зоран Р. Томић, нав. дјело, стр. 288-289.

<sup>12</sup> Врховни суд Србије, Гзз 354/69 - Зборник судске праксе стр. 135.

<sup>13</sup> Врховни суд Србије, Рев. 2317/79.

поравнају у свим спорним питањима датог односа и то је потпуно поравнање. Дјелимично поравнање постоји, а да се странке спора-зумију само о неким спорним тачкама и тада се поступак окончава само дјелимично.

Против закључка о обустављању, односно настављању поступка допуштена је посебна жалба.<sup>14</sup>

### **Управно поравнање**

Странке могу у току цијелог управног поступка пред надлежним органом закључити поравнање о предмету спора. Није допуштено поравнање које је на штету јавног интереса, јавног морала или правног интереса трећих лица.

Службено лице мора на то пазити по службеној дужности. Ако се утврди да би поравнање било на штету јавног интереса, јавног морала или правног интереса трећег лица, орган који води поступак неће прихватити да се закључи поравнање и о томе ће донијети закључак.<sup>15</sup>

Поравнање има дејство извршног акта, те нови поступак између истих странака са истим предметом спора није допуштен. Да је о истом предмету раније закључено поравнање орган ће сазнати на основу приговора странке, али пошто по службеној дужности пази да ли се поступак води о предмету о коме је раније било закључено поравнање, орган ће узети у обзир и сваки други облик сазнања ове чињенице.

Органу управе је стављено у дужност да упозори странке на могућност да закључе поравнање, али он не смије да инсистира на таквом окончању поступка. Кад је то потребно, он је дужан да им помогне да постигну поравнање.

Надлежни орган је, даље, дужан да пази да ли захтјев о коме су се странке нагодиле може бити предмет поравнања. Ако,

---

<sup>14</sup> Закон о општем управном поступку члан 122, став 6, Службени гласник РС. 13/02.

<sup>15</sup> Члан 122, став 2. Закона о општем управном поступку, Службени гласник РС 13/02.



напротив, нађе да је поравнање у супротности са јавним интересом, јавним моралом, или правним интересом трећег лица, он је дужан да упозори странке на недопуштеност поравнања о чему доноси посебан закључак.

### **Вануправно поравнање**

Вануправно поравнање је споразум који су мимо надлежног органа и службеног лица закључиле две или више странака са супротним интересима. Вануправно поравнање нема дејство управног поравнања.

Ако је у току управног поступка закључено вануправно поравнање, поступак се наставља. Закључено вануправно поравнање суд ће узети у обзир по приговору странке и о њему одлучити као о материјално-правном питању.

Вануправно поравнање није извршна исправа и не може се извршавати по правилима извршног поступка.

### **Побијање поравнања**

Закон о општем управном поступку не даје тачан одговор на питање којим путем се управно поравнање може побијати. С обзиром на садржину и правну природу, поравнање се не може поистовијетити са рјешењем донесеним у управном поступку.

А пошто се правна средства предвиђена ЗУП-ом искључиво односе на управне акте, она се не могу користити за побијање закљученог поравнања.

Против поравнања се не може водити ни управни спор, јер је предмет тог спора искључиво оцјена законитости управног акта.

Разлози због којих се може побијати управно поравнање нису децидирано наведени ни у Закону о општем управном поступку, у ком случају би се могла узети у обзир рјешења из судске праксе и одредбе члана 92, став 2. Закона о парничном поступку, да се поравнање може побијати ако је закључено у заблуди или под утицајем принуде или преваре.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Службени гласник РС број 58/03.

Поравнање закључено у управном поступку не може се побијати жалбом. Уколико странка сматра да је поравнање закључено у заблуди или под утицајем принуде или преваре, може га побијати једино одговарајућом грађанском тужбом пред надлежним судом, у парници.<sup>17</sup>

Поравнање о апсолутном ништавом послу је ништаво.

Као и сваки други уговор, поравнање може побијати свако треће лице које има правни интерес, односно чија су права поравнањем повријеђена.<sup>18</sup>

И судска пракса заступа наведено мишљење<sup>19</sup>, а што се тиче заблуде у изјави којом се закључује поравнање, у том погледу важе општа правила о значају заблуде за пуноважност правних послова.

Како се поравнање може побијати само тужбом, појављује се и питање рока у којем се може поднијети тужба надлежном суду за поништење поравнања закљученог у управном поступку. Управно поравнање има грађанско дејство и у погледу рокова за подношење тужбе сматрамо да се требају примијенити одредбе (члан 92, став 3. Закона о парничном поступку ).<sup>20</sup>

По наведеном закону тужба се може поднијети у року од три мјесеца од дана сазнања за разлоге побијања, а најкасније у року од пет година од дана закључења поравнања.

### **Закључак**

Поравнање је споразум закључен између странака пред службеним лицем које води поступак. То је посебна врста уговора којим странке узајамним попуштањем рјешавају спорни однос и утврђују узајамна права и обавезе.

Поравнање може бити закључено у сваком спорном или неизвјесном односу у коме учесници слободно располажу својим правима и обавезама.

---

<sup>17</sup> Види Зоран П. Томић нав. дјело, стр. 289.

<sup>18</sup> Врховни суд Србије, Гзз. 15/81.

<sup>19</sup> Врховни суд Србије Гж 887/69

<sup>20</sup> Службени гласник РС број 58/03.

За неизвјесност односа није неопходно да она буде објективна, довољна је субјективна неизвјесност, да странке сматрају однос за неизвјестан. Поравнање мора бити увијек јасно и одређено, и не смије бити на штету јавног интереса, јавног морала или правног интереса трећих лица.

Дејство поравнања састоји се у томе што је од тренутка његовог закључења за права и обавезе странака мјеродавно стање утврђено поравнањем.

Поравнањем се уређује спорни садржинско-правни однос између одређених субјеката. Долази до помирења њихових диспозитивних захтјева, при чему поравнање има снагу извршног рјешења донијетог у управном поступку. Ријеч је о грађанско-правним дејствима поравнања.

На основу склопљеног поравнања управни поступак се окончава тако што се посебним закључком обуставља, у цјелини или дјелимично, што представља процесна правна дејства поравнања.

Поравнање има дејство извршног акта, те нови поступак између истих странака са истим предметом спора није допуштен, због чега се не може побијати жалбом.

Поравнање није карактеристично за управни поступак, који је у начелу ванспорни однос. То је споразом који има грађанско правно дејство, и може се побијати само тужбом пред надлежним судом у парници.

*Goran Branković, Master in Law*

*professor of a group of legal courses in Economic school in Banja Luka*

## SETTLEMENT IN ADMINISTRATIVE PROCEEDING

### **Summary**

*Even though settlement is untypical for administrative procedure, it is an important agreement between parties which regulates disputable relations, and is based on mutual conformities. It is closed before an authority leading the procedure, and it replaces the resolution which would have been passed if it hadn't been for settlement. Closed and officially confirmed settlement has the legal power of the enforcing order and can be carried out only against the person participating in the settlement.*

*There is a common assumption that settlement is possible if there are claims freely disposed by parties which offends neither public nor third party legal interest. In either point, settlement has to be unquestionable and specified both by content and extent.*

*The party agreement has to be officially confirmed by entering its contents into the record. Settlement cannot be identified with a resolution passed in administrative procedure neither by its contents nor its legal nature. No legal proceeds, provided by Administrative Procedure Act, can be applied to the procedure because they are entirely related to administrative acts.*

*One cannot litigate administrative dispute against the settlement, for subject-matter in dispute is entirely estimation of legality of that act.*

*Settlement can be refuted exclusively in civil proceedings by putting in a claim of civil action to the competent court.*

*Key words: settlement, party agreement, disputable relations, conclusion, executive act, legal proceeds, public interest, administrative procedure, exclusively, partly, free disposal, mutual conformity.*