

Врховни суд сматра да у овом правном случају не постоји ниједна од ове три врсте заблуде. Међутим својим образложењем стварно показује да нема заблуде о физичкој личности и заблуде о битним особинама брачног друга, док се у погледу заблуде о грађанској личности задовољава само констатацијом да не постоји. „Ниједан од два случаја заблуде у погледу идентитета особе не постоји”, каже Врховни суд. „Тужитељица је упознала особу одређену, мушкарца, ратног заробљеника, одлучила да са њим склопи брак и са њим је заиста и закључила брак, али тужитељица није склопила брак са другом особом, различитом од оне с којом је брак хтела да склопи.” Овакво образложење се односи само на заблуду о физичкој личности. Тужила није била у заблуди о физичкој личности свога вереника, али је била у заблуди у погледу чињеница које чине његову грађанску личност. Туженик је приликом закључења брака прикрио име и место пребивања. Он је тужиљу свесно довео у заблуду. Није дакле у питању обична, већ свесно изазвана заблуда — превара.

Према нашим позитивним прописима заблуда о грађанској личности је, као што смо видели, разлог за поништење брака. Овим се правом може да користи „само брачни друг који је... у заблуди пристао на брак” у року од године дана од када је заблуда уочена (чл. 48 Основног закона о браку).

Зашто се тужила није користила правом на поништење брака, то је питање које се тиче ње саме.

*Живомир Ђорђевић*

## ВОЂЕЊЕ УПРАВНОГ СПОРА ПРОТИВ АКТА ДОНЕТОГ ПО ПРАВУ НАДЗОРА

По питању могућности вођења управног спора против управног акта донетог по праву надзора, врховни судови НР Словеније и НР Хрватске заузели су у неколико случајева принципијелно негативно становиште. Сматрајући да акт донет по праву надзора није „управни акт”, односно да се у таквом случају „ради о ствари о којој се не може водити управни спор”, — поменути судови су решењем одбацили тужбе које су биле поднете против таквих аката. По истом питању Савезни врховни суд (и Врховни суд НР Србије) стао је на супротно гледиште сматрајући да се и против акта донетог по праву надзора под законским условима може водити управни спор. С обзиром на начелан значај овог проблема, интересантно је исцрпније приказати разлоге који су руководили помену-те судове да у овом питању зазму супротна гледишта.

I. У три случаја Врховни суд НР Словеније је сматрао да акт донет по праву надзора није управни акт у см. чл. 5 Закона о

управним споровима и на основу чл. 27 т. 2 решењем је одбацио поднете тужбе (1).

Тако, у прва два случаја тужиоци су оспорили пред првостепеним судом решења Министарства финансија НР Словеније којим је то Министарство по праву надзора поново одмерило доходак тужилаца у циљу разреза пореза. У оба случаја суд је одбацио тужбе са образложењем:

„Решење које је донето по праву надзора није решење против кога се може водити управни спор. По чл. 6 ЗОУС управни спор се може покренути против другостепеног управног акта или против првостепеног ако против њега нема редовне жалбе.“

У даљем тексту образложења наведено је и то да су у конкретном случају тужиоци били погрешно поучени од стране првостепеног управног органа о могућности покретања управног спора против оваквих аката (образложења решења У бр. 1081/52 од 21 новембра 1952 и У бр. 1121/52 од 27 септембра 1952 г.).

У трећем случају тужилац је оспорио решење Више персоналне комисије при Влади НР Словеније која, као надзорни орган, није уважила његову притужбу против решења Персоналне комисије Министарства унутрашњих послова НР Словеније. Суд је и ову тужбу одбацио на основу чл. 27 т. 2 и у образложењу решења наведено је:

„Суд утврђује да у предметном случају нема услова за покретање управног спора.... Решење тужене стране није донето у редовном управном поступку већ по праву надзора.... Пошто је управни спор допуштен у см. чл. 6 ст. 1 ЗОУС против управног акта који је донет у другом степену у редовном управном поступку, што у овом примеру није случај, нема услова за вођење управног спора и суд је морао одбацивати тужбу у см. чл. 27 т. 2 ЗОУС“ (2).

Исти став заузео је у једном предмету и Врховни суд НР Хрватске, ма да је тужба у том конкретном случају била одбачена по другом основу (3). У том примеру тужиоци су пред првостепеним судом оспорили решење Привредног савета НР Хрватске донето у ствари аграрне реформе. Првостепени суд је нашао да је оспорено решење — којим је била одбачена претставка тужилаца против другостепеног акта — донето по праву надзора и одбацио је тужбу на основу чл. 27 т. 5 Закона о управним споровима. У образложењу решења наведено је:

„Према чл. 6 ЗОУС управни спор се може покренути против управног акта који је донесен у другом степену. Тужитељи овом тужбом добијају решење Привредног савета Владе НР Хрватске бр. 15156/52 од 27.IX.1952 којим је овај по праву надзора одбацио њи-

(1) Случајеви: У бр. 1081/52; У бр. 1121/52 и У бр. 1479/52.

(2) Образложење решења У бр. 1479/52 од 6 новембра 1952.

(3) Случај У бр. 2673/52.

хову претставку против другостепеног решења. Будући да се према напред цитираном пропису против таквих решења не може водити управни спор, ваљало је у смислу чл. 27 т. 5 у вези чл. 8 т. 5 ЗОУС тужбу одбацити.”(4)

Као што се из цитираних образложења види, оба републичка суда сматрају да се против аката донетих по праву надзора принципијелно не може водити управни спор. До таквог схватања оба суда долазе полазећи од одредаба чл. 6 Закона о управним споровима. Пошто акт донет по праву надзора не претставља управни акт који је донет у другом степену, а није ни првостепени акт против кога нема места жалби у управном поступку, то на постављено питање оба суда дају негативан одговор: Врховни суд НР Словеније закључује да акт донет по праву надзора није управни акт у см. чл. 5 овог Закона па следствено решењем одбацује тужбе на основу чл. 27 т. 2; Врховни суд НР Хрватске сматра да акт донет по праву надзора претставља ствар у којој се у см. чл. 8 т. 5 „по изречној одредби закона не може водити управни спор” и на основу чл. 27 т. 5 решењем одбацује тужбу као недопуштену.

II. Поступајући у напред наведеним случајевима по уложеним жалбама као другостепени суд, Савезни врховни суд је стао на гледиште да се против акта донетог по праву надзора под законским условима може водити управни спор. Разлози Савезног врховног суда могу се резимирати на следећи начин:

Савезни врховни суд не прихвата становиште првостепених судова да се управни спор не би уопште могао покренути против управних аката донетих по праву надзора. За покретање управног спора није одлучујуће то да ли је акт донет у управном поступку или по праву надзора, већ да ли се ради о управном акту у см. чл. 5 ст. 2 Закона о управним споровима, тј. да ли је у питању управни акт државног органа донет у управној ствари којим се решава о праву или обавези одређеног појединца. Одредба чл. 6 ст. 1, по којој се управни спор може покренути против управног акта који је донет у другом степену, може се тумачити само тако да странка у циљу заштите својих права не може мимоићи виши орган у редовном поступку и да може покренути управни спор само ако је исцрпила правна средства у редовном управном поступку. У ст. 2 истог члана предвиђено је да се управни спор може покренути и против првостепеног акта против кога нема места жалби у управном поступку, како би судском контролом законитости могли бити обухваћени сви управни акти које доносе они државни органи чији се управни акти у управном поступку жалбом не могу побитијати.

Ако управни орган, решавајући по праву надзора, донесе ново решење које претставља управни акт у см. чл. 5 ст. 2, настаје

---

(4) Образложење решења У бр. 2673/52 од 23 октобра 1952 г.

нова правна ситуација која може бити предмет управног спора. „А пошто против тога решења нема места жалби у управном поступку, то се против њега може покренути управни спор, ако су испуњени остали услови из ЗОУС-а, а не може се услед тога што је то решење донето по праву надзора, односно услед тога што је изузетно решавао виши орган, искључити судска контрола законитости таквих аката којој по ЗОУС подлежу сви управни акти у см. чл. 5 тога Закона, нити се такви управни акти смеју изједначити са контролом која се врши у управном спору.”(5) Не мења ствар што виши управни орган није дужан да по праву надзора на захтев странке донесе решење, нити је значајно то што странка не може уложити жалбу ни покренути управни спор ако тај виши орган неће да донесе решење по њеном захтеву, јер из права надзора као ванредног правног средства извире и право вишег органа да сам одлучује да ли ће у поједином случају интервенисати.

Ако управни орган, као надзорни орган, решавајући о претставци односно притужби странке против другостепеног решења ову претставку одбади, значи да није користио своје право надзора услед чега није настала нова спорна правна ситуација, јер надзорни орган није решавао о праву или обавези одређеног појединца, о којем је већ коначно решено у редовном управном поступку, па се из тих разлога против таквог акта не може водити управни спор (6).

На основу ових разлога Савезни врховни суд је уважио жалбе против два решења Врховног суда НР Словеније (у предметима У бр. 1081/52 и 1121/52) и вратио је предмете првостепеном суду да тужбе расправи и спорове пресудама реши. У трећем предмету Врховног суда НР Словеније као и у случају који је решавао Врховни суд НР Хрватске, жалбе су одбијене иако нису усвојени разлози првостепеног суда, пошто је Савезни врховни суд у тим случајевима нашао да надзорни органи нису користили своје право надзора и нису донели управне акте у см. чл. 5 па је било места примени чл. 27 т. 2 Закона о управним споровима по коме се тужбе имају одбацити.

Из образложења Савезног врховног суда јасно произилази неоснованост разлога врховних судова НР Словеније и НР Хрватске у наведеним случајевима. Иако је Врховни суд НР Словеније у напред наведеним примерима тужбе одбацио формално на основу чл. 27 т. 2, из датих образложења произилази да оспорени акти донети по праву надзора нису фактички ни били оцењивани по чл. 5, већ се пошло од прописа чл. 6 ст. 2 и у том члану је нађен основ за одбацивање жалби иако чл. 27 ст. 2 за то не даје могућности. Што се тиче правног схватања Врховног суда НР Хрватске, оно је у овом случају било и неумесно пошто акти донети по праву надзора ни

(5) Образложење решења Уж. бр. 80/52 од 11 новембра 1952.

једним изречним законским прописом нису „означени као ствари у којима се не може водити управни спор” — да би било места примени чл. 27 т. 5 у вези чл. 8 т. 5 овог Закона.

III. Решавајући питање могућности вођења управног спора против акта донетог по праву надзора, Савезни врховни суд је потпуно умесно пошао од чл. 5 Закона о управним споровима. У основи таквог резоновања лежи поставка да акт донет по праву надзора претставља нов управни акт и да могућност вођења управног спора зависи од тога да ли такав акт по својој садржини, а не по начину како је донет, има елементе акта против кога се по Закону о управним споровима може водити управни спор. Даља консеквенца овог принципа је да се такав акт има сматрати као нов „предмет” и у погледу употребе редовних и ванредних правних лекова, као што је то било изречно предвиђено у § 135 ст. 2 старог Закона о управном поступку. Та мисао произилази и из схватања Савезног врховног суда који је у напред наведеним конкретним случајевима нашао да су оспорени акти донети по праву надзора били равни актима против којих у управном поступку нема места жалби. Мислимо да из напред цитираног образложења решења Савезног врховног суда Уж. бр. 80/52 од 11.XI.1952 године не треба извући закључак да се и сваки акт донет по праву надзора, уколико претставља управни акт у см. чл. 5 ст. 2, има сматрати увек раван акту против кога у управном поступку нема места жалби и да би се следствено против таквог акта увек могао непосредно покренути управни спор. Савезни врховни суд није имао прилике да се о том питању изјасни пошто су у разматраним случајевима оспорени акти донети по праву надзора стварно претстављали акте против којих није било места жалби вишим државним органима. Сматрамо да нема принципијелних разлога који би говорили против схватања да се и против аката донетих по праву надзора може допустити право жалбе. Томе у прилог треба најпре истаћи одредбу ст. 1 чл. 24 Општег закона о народним одборима. По том пропису народни одбор, односно његов савет, чији је акт поништен или укинут има право жалбе државном органу вишем од оног који је акт поништио или укинуо. На основу овог прописа народни одбор, односно његов савет, може уложити жалбу и против акта донетог по праву надзора. Питање је само у томе да ли се правом жалбе против таквих аката могу послужити и појединци и правна лица. Ту материју ће свакако ближе регулисати будући прописи о општем управном поступку. Досада донети прописи из ове области (7) садрже

(6) Из образложења решења: Уж. бр. 33/53 од 27 I 1953; Уж. бр. 80/52 од 11 XI 1952; Уж. бр. 161/52 од 19 XII 1952 и Уж. бр. 153/52 од 19 XII 1952.

(7) Напр.: чл. 76 т. 7 Општег закона о народним одборима; чл. 164 т. 7 и 8 Закона о народним одборима срезова НРС, чл. 177 т. 9 и 10 Закона о народним одборима градова и градских општина НРС и чл. 140 т. 7 и 8 Закона о народним одборима општина НРС.

само опште принципе управног поступка и не разрађују ово питање. Али већ из чињенице што се у тим прописима ограничава могућност поништавања и укидања (за НРС и мењања) правоснажних решења народних одбора на законом одређене случајеве, произилази закључак да се подразумева и могућност контроле законитости тако донетих аката. Та контрола може се остваривати не само у управно-судском поступку већ и у редовном инстанционом поступку. Зато мислимо да би принципијелно признавање права жалбе и против аката донетих по праву надзора претстављало даљи допринос учвршћењу начела законитости у раду наших државних органа. Због тога сматрамо да се против акта донетог по праву надзора (уколико претставља управни акт у см. чл. 5 ст. 2 Закона о управним споровима) може водити управни спор само и уколико против истог не постоји могућност жалбе вишем органу, односно уколико могућност жалбе против таквог акта није изречно законским прописима искључена.

Уопштавајући напред наведено, а имајући у виду три практично могуће ситуације, мислимо да би се на питање: да ли се против акта донетог по праву надзора може водити управни спор, могао дати следећи одговор:

1) ако надзорни орган уопште не поступи по претставци (притужби) заинтересованог лица, тј. не донесе никакав акт, покретање управног спора не би било допуштено. Ово произилази из саме природе права надзора и чињенице да претставка надзорном органу не даје никаква процесна права подносиоцу. Због тога у овом случају не би постојало „ћутање администрације” нити би се надзорни орган могао сматрати у вези поднете претставке као „првостепени орган” у см. чл. 23 ст. 2 Закона о управним споровима;

2) ако надзорни орган одбаци претставку заинтересованог лица, покретање управног спора не би било допуштено. Евентуално обавештење подносиоцу претставке да надзорни орган није нашао за потребно да у датом случају интервенише, не би се могло сматрати као управни акт у см. чл. 5 ст. 2. У таквим случајевима надзорни орган у ствари није користио своје право надзора и није могла настати нова спорна правна ситуација, пошто надзорни орган није ни решавао о неком праву или обавези одређеног појединца;

3) ако надзорни орган решавајући по праву надзора донесе ново решење, тиме се ствара нова правна ситуација и у таквом случају могуће су две варијанте:

а) ако се против акта донетог по праву надзора може уложити жалба, покретање управног спора неће бити допуштено док се не издејствује другостепено решење (чл. 6 ст. 1), и

б) ако против акта донетог по праву надзора није допуштен правни лек, или ако га је донео орган против чијег акта по природи организације није могуће уложити жалбу, управни спор се може покренути (чл. 6 ст. 2) ако су испуњени остали услови предвиђени Законом о управним споровима.

*Павле Димитријевић*