

НЕОСНОВАНО ОДБАЦИВАЊЕ ТУЖБЕ У УПРАВНОМ СПОРУ ЗБОГ НЕБЛАГОВРЕМЕНОГ ПОДНОШЕЊА

Управни одбор Бироа за посредовање рада града Београда својом одлуком од 28 јануара 1953 одбацио је као неосновану жалбу против решења Бироа и у њој упутио жалиоца: „Против ове одлуке може се уложити тужба редовном суду у року од 15 дана по пријему исте“. У поменутом року, жалилац је заиста поднео тужбу III среском суду за град Београд. 20 фебруара 1953 овај суд је упутио предмет Окружном суду за град Београд „као стварно належном, пошто је у питању службенички однос“. На расправи од 10 априла 1953 Окружни суд је донео решење у коме каже:

„Одбија се да се прихвати надлежност у овој правној ствари јер је по чл. 69, ст. 1, тач. ф, Закона о управним споровима за расправу спорова о радним и службеничким односима лица запослених изван државних установа и надлештава надлежан редован суд, а према чл. 14, ст. 3, Уредбе о материјалном обезбеђењу и другим правима радника и службеника који се привремено налазе ван радног односа за пресуђење ове ствари надлежан је искључиво срески суд. Све списе уступити Врховном суду НР Србије на решење сукоба надлежности, пошто претходно Срески суд донесе решење о својој ненадлежности“.

Ови списи су у Врховном суду НР Србије примљени 17 јуна 1953 и на основу њих је овај суд 10 јула 1953 донео решење којим одбацује тужбу зато што је „ценећи претходно благовременост тужбе“, „нашао да је тужба неблаговремена“, јер је поднета по истеку рока од 30 дана, који се предвиђа у чл. 21, ст. 1, Закона о управним споровима. Додуше, тужилац је, утврђује Суд, поднео тужбу Среском суду још 14 фебруара 1953, али је она у Врховном суду примљена тек 17 јуна 1953. Притом Суд утврђује:

„Без утицаја је околност да је тужба била у року предата III Среском суду града Београда. Ово са разлога што је по чл. 22 Закона о управним споровима за благовременост тужбе меродаван дан њеног пријема у овом као стварно надлежном суду, сем кад се тужба изјављује у записник код Среског суда или предаје пошти препоручено, који случај овде није у питању. Исто тако без важности је за питање благовремености тужбе у управном спору и околност да је тужилац пропустио законски рок за тужбу због погрешног упута датог му у оспореном решењу... јер без обзира на ову околност суд не може мериторно да решава по тужби поднетој после законског рока. Такву тужбу суд у сваком случају одбацује решењем на основу чл. 27, ст. 1, Закона о управним споровима без обзира на околност које су до тога довеле“. Притом Суд још каже на крају: „Против овог решења нема места жалби — чл. 18 Закона о управним споровима“.

Занимљиво је да у поменутом решењу Врховни суд НР Србије уопште ниједном речју не помиње распу о надлежности између Среског и Окружног суда, као ни то да је он поменути тужбу и добио не као надлежан суд за управне спорове него као надлежан

за решавање распре око надлежности, те и не утврђује да је надлежан једино он као управни суд, а не ни окружни ни срески као редовни грађански судови.

Међутим, упркос става Врховног суда Србије да против поменутог решења нема места жалби, Савезни врховни суд је 3 новембра 1953 донео решење којим одбацује жалбу против поменутог решења и не улазећи у питање да ли има места жалби.

Савезни врховни суд усваја гледиште Врховног суда Србије да је тужба поднета неблаговремено. Он додаје још и ове разлоге:

„Неосновано тужилац тврди да не може сносити последице проузроковане неправилним упутом туженог органа у оспореном решењу, јер управни орган доносећи коначно решење у управном поступку није дужан да упућује странку да против тога решења може покренути управни спор. Правила управног поступка предвиђају само дужност управног органа да у свом акту наведе упут о правном леку, тј. таквом правном леку кога странка може предузети у самом управном поступку, а тужба којом се покреће управни спор не може се сматрати правним леком у управном поступку. Та правила не предвиђају дужност управног органа да странку упућује и на њезино право да покреће управни спор, а такву дужност не предвиђају ни одредбе Закона о управним споровима, па се коначно решење у управном поступку не може сматрати ни ништавним ни непотпуним, иако не садржи упут о праву на покретање управног спора. Ради тога неосновано тврди тужилац да је Врховни суд надлежан за решавање управног спора био дужан да упуту тужени орган да донесе ново решење којим ће странци пружити упут за покретање управног спора. Исто тако се тужилац неосновано позива на одредбу чл. 22 Закона о управним споровима, јер се по тој одредби као дан предаје тужбе суду сматра дан изјављивања тужбе на записник код Среског суда, а тужилац није своју тужбу изјавио на записник код Среског суда, него је лично поднео тужбу том суду, па је за просуђење благовремености те тужбе меродаван дан кад је тужба примљена код Врховног суда НР Србије“.

Оваква решења Врховног суда НР Србије, односно Савезног врховног суда чине нам се нетачним. Пре свега, решење Савезног врховног суда, мислимо, има можда извесне формалне недостатке — наиме, може се тврдити да је Савезни врховни суд имао одбацити жалбу као недопуштену, сходно чл. 18, односно 27 Закона о управним споровима, како је и наведено у решењу Врховног суда Србије. Савезни суд, међутим, није ни улазио у питање допуштености жалбе, већ ју је мериторно решавао, тј. решавао је питање да ли је тужба Врховном суду поднета благовремено, па ју је одбацио тек стога што је утврдио да су њени разлози неосновани. Тиме је Савезни суд, додуше, можда прекршио чл. 18 и 27, који не допуштају жалбу против решења Врховног суда којим се тужба одбија због неблаговремености, али је истовремено и показао да су прописи ова два члана којима се укида право жалбе на таква решења неосновани, јер може бити таквих случајева спорова око благовремености подношења тужбе где је оправдано да се допусти право жалбе Савезном суду. Прекршивши закон, Савезни суд је, стварно посма-

трано, добро поступио. Ми нећемо улазити у питање да ли је стварно извршен прекршај закона. Ми хоћемо само да истакнемо да је занимљиво да, док није поштовао основне прописе, о допуштености жалбе, Савезни суд је, напротив, врло строго поштовао прописе о *неблаговремености* тужбе, па се сложио с решењем Врховног суда Србије којим је тужба одбачена као *неблаговремена*. Доследније, и боље, би било да је и у другом случају поступио исто као и у првом.

Мислимо да је одбацивање ове тужбе због *неблаговремености* дошло као последица формалистичког тумачења одговарајућих прописа и невођења рачуна о „духу“ права. Оно што се зове „дух“ једног права није уствари ништа друго до циљ (класни, односно друштвено-политички) који то право остварује. Ако се при тумачењу и примени права не води рачуна о његовом циљу, ако се прописи не тумаче у вези и на основу циља који они остварују, него се узимају као потпуно самосталне и саме себи довољне и по себи разумљиве појаве, онда се ти прописи нужно изопачују и претварају у прост формализам, без ослонаца у стварним друштвеним односима. Такви прописи онда и не могу бити тачно протумачени и примењени. Јер тумачење и није ништа друго до утврђивање циља који пропис остварује и најбољег начина да се тај циљ оствари помоћу тог прописа.

Размотримо разлоге који се наводе у прилог решења.

Први разлог је да између дана кад почиње тећи рок за предају тужбе и дана њеног пријема у Врховном суду не сме проћи више од 30 дана, изузев случаја кад је тужба предата пошти препоручено или кад је изјављена у записник код среског суда. Који је циљ ових прописа? Да одреде разуман рок. Ти прописи предвиђају могућност да се не мора поднети тужба непосредно Врховном суду, већ се може предати на пошту или изјавити у записник код суда. Изјава у записник очигледно треба да омогући оним грађанима који не умеју да напишу тужбу да то уместо њих учини сам суд. Занимљиво је да судови ова два изузетка тумаче тако строго уско, да сматрају да предаја тужбе среском суду није истоветна с предајом пошти или с изјавом у записник суда. Да је човек предао тужбу пошти, било би у реду, али пошто ју је предао среском суду — *неблаговремено* је. Ово се може правдати тиме што срески суд није пошта, што би предаја тужби њему оптеретила суд да ради послове поште итд. И то је тачно, у извесној мери. Али је тачно да за неке грађане закон предвиђа могућност изјаве тужбе у записник. Тиме хоће да помогне неуким грађанима. А ако се из околности јасно види да је грађанин поднео тужбу среском суду зато што је неук, па не зна да тај суд није надлежан, зар онда није јасно да се тај случај мора изједначити с изјављивањем тужбе у записник и да се она два изузетка могу и морају у овом случају шире тумачити? Другим речима, ови изузетци се не могу тумачити сами за себе, већ у вези са својим циљем — разуман рок.

Но, не само да је неук овај грађанин, него је неук и другостепени управни орган, против чијег решења он и подноси тужбу. Јер, њега је овај орган званично у том решењу упутио да поднесе тужбу среском суду. И не само да је другостепени орган неук. Неук је и Срески суд. Јер, он није одмах рекао грађанину да је ненадлежан и да треба да поднесе тужбу надлежном суду, како не би изгубио рок, већ узима тужбу у поступак и упућује је Окружном суду као надлежном. Али, неукост иде и даље! Окружни суд сматра да је надлежан Срески суд, и упућује тужбу Врховном суду Србије да реши сукоб надлежности (негативан). Дакле, и Окружни суд је неук. И док судови воде распру око надлежности, грађанин с правом сматра да је тужба на правом путу.

Основно је правило да се у поступку рокови не губе ако органи воде поступак, ако решавају. Тек кад се они огласе ненадлежним, почиње тећи нов или продужује тећи стари рок за подношење правног лека надлежном органу. Заиста, спорови о надлежности су често веома сложени (као што је и овај). Органи не могу задуго да реше поједине такве спорове. Било би скроз неоправдано захтевати да грађанин треба, неук, да погоди отпрве ко је надлежан и да му стога протиче рок док органи воде спор о надлежности. Рок може тећи тек од тренутка кад се органи који су узели правни лек у поступак огласе коначно ненадлежним.

То је основно у читавој ствари. Међутим, врховни судови то не узимају у обзир. Врховни суд Србије ничим и не побија овај разлог, иако је његова формулација таква као да га побија. Јер он каже: „Без важности је за питање благовремености... да је тужилац пропустио... рок... због погрешног упута...“ јер (и сад би човек очекивао разлог против тога — Р.Г.) без обзира на ову околност суд не може мериторно да решава по тужби поднетој после... рока“. Дакле, суд ничим не образлаже, већ само утврђује да не може о тужби да решава и да је мора одбацити као неблаговремену. Тачно је, додуше, да Закон не предвиђа из којих разлога може наступити прекид тока рока за подношење управне тужбе. Али, то и није потребно, јер ту важе општа правна начела о прекиду тока рока, а по тим начелима је јасно да рок прекида свој ток ако орган коме се тужба поднесе сматра да је надлежан да поступа, односно ако он сам предузме да реши питање надлежности. А то је баш овде случај. Исто тако се мора узети и да је погрешан упут другостепеног органа о подизању тужбе разлог за прекид тока рока. А и то је овде случај. Овде су, дакле, кумулирана два случаја, од којих је сваки за себе довољан да изазове прекид тока рока за тужбу, а врховни судови и поред тога сматрају да је рок протекао. Прописи о роковима имају за циљ да спрече неоправдано продужење рока, али не и да спрече оправдан прекид тока рока!

Међутим, ако Врховни суд Србије и не покушава да образложи зашто погрешан упут не прекида ток рока за подношење тужбе (док расправу око надлежности Среског и Окружног суда и не по-

миње, иако је и она итекако важна за ствар и мора бити узета у обзир при одбацивању тужбе као неблаговремене), то покушава да учини Савезни суд. Погледајмо његове разлоге. Он каже најпре да управни орган по „правилима управног поступка“ није дужан да да упут о правном леку. Најпре, не види се на која то „правила управног поступка“ суд мисли. Мислимо да правила о управном поступку код нас, кад једном буду прописана, морају предвидети да је дужан дати упут о тужби, јер је и то правни лек којим се штите права грађана против погрешака управних органа, као и жалба вишем управном органу, па још и јачи. Но, тих правила још нема, па ни то питање није јасно, како узима Савезни суд. Он се, додуше, позива још и на то да такву дужност не предвиђа ни Закон о управним споровима, што је тачно, и да због тога решење у коме нема упута не може да се сматра ништавним ни непотпуним, како би се могао управни орган упутити да донесе ново решење. То је тачно, и заиста да зато не треба упућивати управног органа да донесе ново решење.

Али, питање није уопште у томе! Није овде недостатак решења управног органа што *није* дао упут, него што је *дао* погрешан упут, и што је тај упут произвео неповољне последице за тужиоца. Нигде свакако није прописано да се дају погрешни упуту. А ако због погрешног упута грађанин трпи, онда има да падне одговорност на оног који је упут дао, тј. на државу, и она има све да учини да последице за грађанина поправи. Прво што има да учини то је да сматра да је рок који је протекао због погрешног упута још увек недирнут. Дакле, разлози које наводи Савезни суд уопште не стоје, јер се не односе на ствар — реч није о недавању упута, него о давању погрешног упута. Кад такав орган да погрешан упут, он наноси штету, а ову је дужна накнадити држава, пошто је нанета незаконитим и неправилним радом њених органа. А пре но што би је накнадила, дужна ју је спречити. Врховни суд би је спречно кад би тужбу сматрао благовременом.

Уосталом, сам упут и није толико очевидно погрешан, што се најбоље види из чињенице да су и Срески и Окружни суд сматрали да је упут тачан и само се препирали око надлежности.

Занимљиво је да се услед решења Савезног суда тужилац нашао у ситуацији да нема правног лека против решења, и то без икакве своје кривице, само зато што је сматрао обавезним за себе званична упутства једног државног органа.

Др. Рад. Д. Лукић

СВОЈСТВО СЛУЖБЕНОГ ЛИЦА

Објављена збирка судске праксе из нашег поратног кривичног правосуђа садржи само једну пресуду која се односи на питање појма службеног лица у смислу чл. 99 Кривичног законика. У нашим