

ДИСКУСИЈА

ПОСТУПАК ПРИ ОДРЕЂИВАЊУ И ПРЕВОЂЕЊУ ПЕНЗИЈА И ИНВАЛИДНИНА

До доношења Закона о општем управном поступку, с обзиром на Закон о неважности правних прописа донетих пре 6 априла 1941 и за време непријатељске окупације од 23 октобра 1946, имају се примењивати правна правила садржана у Закону о општем управном поступку од 9 новембра 1930. Ова правна правила из ранијег Закона о општем управном поступку примењују се само, разуме се, уколико нису предвиђена правила поступка прописима којима се регулише и сама материја, као што је то на пример предвиђено Општим законом о народним одборима од 1 априла 1952.

И Уредба о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина од 21 јула 1952, поред материјалних одредаба о одређивању пензија и инвалиднина, садржи и извесне одредбе поступка при доношењу управних аката по тој Уредби па се у поступку по тој Уредби имају у првом реду примењивати правила поступка предвиђена том Уредбом а тек супсидијарно правна правила ранијег Закона о општем управном поступку. То су у првом реду одредбе о надлежности органа за доношење управних аката по тој Уредби а затим одредбе о правним средствима (чл. 58, 59). За извесне случајеве Уредба предвиђа и претходни поступак који треба предузети пре доношења решења, на који се начин имају утврдити релативне чињенице за доношење управног акта (чл. 11, 45). Најзад, Уредба предвиђа и извесну врсту обнове, односно ревизије поступка окончаног ранијом одлуком (чл. 45, 60). Поред ових правила предвиђених самом Уредбом о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина извесна правила поступка у овој материји предвиђена су и Уредбом о оснивању завода за социјално осигурање и о привременом управљању средствима социјалног осигурања.

Надлежност органа за доношење решења по наведеној Уредби о одређивању и превођењу пензија у првом реду зависи од тога да ли је у питању право на пензију односно инвалиднину која се тек има одредити или превођење пензија и инвалиднина по тој Уредби лицима којима је пензија односно инвалиднина већ одређена по ранијим прописима.

Уствари ова Уредба у начелу предвиђа само начин одређивања пензија док се о самом праву на пензију као и о престанку тог права одлучује на основу одредаба Закона о социјалном осигурању радника и службеника и њихових породица. У сагласности с тим и остваривање права на пензију и инвалиднину састоји се из

поступка о утврђивању права и поступка о одређивању пензије односно инвалиднине који поступак у извесним случајевима чак и не спроводе исти органи — чл. 58 у вези чл. 11. Изузетно Уредба садржи за извесне лимитативно набројане случајеве и одредбе о самом праву на пензију односно инвалиднину (одредбе о праву на пензију и инвалиднину инвалида мирнодопске војне службе, и других обвезника грађанских служби, као и одредбе о признању на пензију лицима која по досадашњем пропису нису имала то право — чл. 34—41 и чл. 42—45).

Као што је већ напред речено, надлежност органа за доношење решења по овој Уредби зависи да ли је реч о одређивању пензије или инвалиднине коју треба тек одредити, или о превођењу пензије односно инвалиднине која је већ одређена на нове одредбе.

Према члану 58 Уредбе решење о праву на пензију и инвалиднину доноси завод за социјално осигурање среза-града (директор завода). Изузетно, решење о праву на пензију и инвалиднину војних лица и припадника народне милиције доноси завод за социјално осигурање народних република. Решење пак, о разврставању осигураника у пензиски разред пошто је претходно утврђено право на пензију врши извршни одбор истог завода. Изузетно извршни одбор завода републике врши разврставање у пензиски разред тамо где је за одређивање права на пензију надлежан завод среза-града у случају кад осигуранику треба под условима чл. 11 Уредбе признати виши пензиски разред од оног који би му по општим одредбама припадао.

Но, иако по наведеним одредбама Уредбе о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина о признању права на пензију и о разврставању у пензиски разред не одлучује увек исти орган, и по једном и по другом питању расправља се у истом поступку и доноси један управни акт.

У погледу надлежности органа за превођење пензија и инвалиднина чл. 59 Уредбе о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина прописује да та решења у првом степену доноси директор завода републике.

Против решења завода среза-града којим се установљава право на пензију односно инвалиднину или такво право ускраћује према чл. 22 Уредбе о оснивању завода за социјално осигурање и о привременом управљању средствима социјалног осигурања, осигураник може поднети жалбу заводу републике. Жалбу може, поред осигураника, поднети и синдикална организација, којој осигураник припада, као и привредна или друштвена организација, државни орган и установа код које је осигураник запослен. Жалба се подноси у року од петнаест дана преко завода среза-града. Решење завода републике је коначно и против њега се може повести само управни спор тужбом врховном суду републике (већу за управне спорове).

Против решења о превођењу пензија које према чл. 59 Уредбе о одређивању пензија и инвалиднина доноси директор завода, према ставу 2 истог прописа, допуштен је приговор извршном одбору завода републике. Рок за изјаву приговора је петнаест дана. По овим приговорима решавају комисије које образује извршни одбор завода, а у чији састав улазе, поред одређеног броја чланова извршног одбора завода, и по један претставник земаљског већа Савеза синдиката и земаљског одбора удружења пензионера. Приговор а не жалба против решења директора завода републике установљен је с обзиром да се правно средство подноси органу истог завода — истој инстанцији, док жалба претпоставља решавање у другом степену од стране једног вишег — другог органа. Поставља се питање карактера приговора у овом случају у погледу његовог дејства, тј. да ли задржава од извршења решење против кога је изјављен. Сматрамо да би такво дејство требало признати с обзиром да се изјављује уместо жалбе. Међутим, пракса у том погледу није уједначена.

Правилност пак првостепених решења донетих по питању права на пензију или инвалиднину не цени се само по изјављеној жалби или приговору у управном поступку. Наиме, по чл. 8 наведене Уредбе о оснивању завода за социјално осигурање надзорни одбор завода среза-града овлашћен је да може обуставити извршење сваког незаконитог акта тог завода и предложити заводу републике на коначно решење. А према чл. 14 исте Уредбе исто тако надзорни одбор завода републике може ставити предлог јавном правобраниоцу за покретање управног спора против незаконитих аката завода републике којима је повређен закон у корист појединца а може и сам покренути управни спор против таквог акта. Поред тога по чл. 26 ове Уредбе органи народног одбора као и републички органи надлежни за послове социјалне политике (савет за народно здравље и социјалну политику народног одбора града-среза, односно савет за народно здравље и социјалну политику републике) могу обуставити извршење сваког незаконитог акта завода за социјално осигурање среза-града, и предложити заводу републике доношење коначног решења, а ако је у питању решење завода републике донето у корист појединца, предложити јавном правобраниоцу покретање управног спора.

Према наведеним одредбама Уредбе о установљењу завода за социјално осигурање (чл. 8, 14, 26) како решења завода среза-града, тако и решења завода републике подлеже двојакој контроли. Контроли органа самог завода (надзорног одбора) и контроли надлежног државног органа по праву надзора (органа народног одбора среза-града односно републике надлежног за послове социјалне политике). Само што је поступак те контроле друкчији кад решење доноси завод среза-града, а друкчији кад решење доноси завод републике. Поступак у првом случају прописан је чл. 27 у вези с чл. 29 ове Уредбе, док је поступак у другом случају прописан чл. 28 у вези

с чл. 29 те Уредбе. Према чл. 26, 27 и 29 наведене Уредбе о установљењу завода за социјално осигурање како надзорни одбор завода среза-града, тако и надлежни надзорни државни орган (савет за народно здравље и социјалну политику народног одбора среза-града) може обуставити незаконито решење завода среза-града било да је то решење донето у корист било на штету појединца. Само обустављање таквог решења врши се образложеним примедбама. Орган завода среза-града (директор или извршни одбор) чији је акт обустављен, дужан је да у року од петнаест дана или донесе ново решење у смислу добијених примедба, или да у истом року достави предмет заводу републике на коначно решење који је дужан да такво решење донесе у року од тридесет дана. Ако завод републике не донесе коначно решење у овом року, странка може покренути управни спор као да је донето другостепено решење на њену штету.

Ако је, пак, у питању решење завода републике према наведеним одредбама чл. 28 у вези с чл. 29 Уредбе о установљењу завода за социјално осигурање, кад надзорни одбор завода односно надлежни надзорни државни орган (савет за народно здравље и социјалну политику републике) установи да је таквим решењем повређен закон у корист појединца, дужан је да у року од петнаест дана достави органу завода републике који је донео такво решење (извршни одбор или директор завода) своје примедбе. Ако орган завода на чије су решење стављене примедбе у року од петнаест дана не донесе ново решење у смислу примедба, орган који је ставио примедбе доставиће предлог надлежном јавном правобраниоцу за покретање управног спора путем тужбе врховном суду. Ова тужба, према чл. 28, ст. 3, Уредбе о установљењу завода за социјално осигурање, задржава од извршења решење завода републике у оном обиму у коме се тужбом напада.

Поставља се питање уколико је овакав поступак при доношењу решења среза-града односно завода републике прописан одредбама чл. 8, 14, 26, 27, 28 и 29 Уредбе о установљењу завода за социјално осигурање у сагласности са начелима управног поступка.

Несумњиво је да све док решење донето у управном поступку није предато странци, док се оно налази у оквиру администрације, орган који је донео такво решење може га, како по властитој иницијативи, тако и на примедбу вишег, односно надзорног органа, изменити у сваком правцу. Поставља се питање поступка ако је такво решење већ уручено странци. У том случају по начелима Закона о општем управном поступку (чл. 133) орган који је донео такво решење може га изменити само уз пристанак странке у чију је корист то решење донето. Према томе, одредбе чл. 2 и 28 Уредбе о установљењу завода за социјално осигурање уколико се на основу тих одредаба дозвољава измена решења на штету странке од стране органа који је то решење донео, биле би у супротности са наведеним начелом општег управног поступка (чл. 133).

То би била правна ситуација тамо где првостепени орган сам мења решења које је донео.

Друга правна ситуација је тамо где првостепени орган не усвајајући примедбе вишег односно надзорног органа на решење које је донео, доставља предмет на коначно решење вишем органу — чл. 27 Уредбе о оснивању Завода за социјално осигурање.

И овде се при правној оцени тако регулисаног поступка мора водити рачуна да ли је првостепени орган своје решење већ доставио странци или не. Уколико такво решење није достављено странци, оно за странку још и не постоји и нема никакве сметње да се на основу посебног прописа — чл. 27 наведене Уредбе — ствар пренесе на решавање вишем органу. Како ствар стоји у случају да је такво решење првостепеног органа већ достављено странци. У том случају решавање у истој ствари од стране вишег органа по правилу може да уследи само по жалби. Жалбу пак по односим прописима који регулишу материју социјалног осигурања може да изјави само осигураник. Али, по Закону о јавном правобраниоштву — чл. 7 — жалбу може да поднесе и надлежни јавни правобранилац који је овим прописом овлашћен за подношење жалбе у управном поступку као покретање управног спора, ако је управним актом повређен закон у корист појединца или правног лица.

Питање је, пак, може ли виши орган по праву надзора такво решење да поништи, измени или укине изван жалбе.

Закон о народним одборима (чл. 37 Закона о народним одборима општина, чл. 38, Закона о народним одборима градова и градских општина, чл. 46 Закона о народним општинама срезова — НРС) садржи изричну одредбу по којој се одредбе тих закона о поништавању или укидању незаконитог акта нижег органа по праву надзора не односе на управне акте, већ се поништавање таквих аката може вршити само по прописима Закона о општем управном поступку. У прелазним пак одредбама Општег закона о народним одборима — чл. 78, као и прелазним одредбама републичких закона о народним одборима предвиђа се да ће до доношења општег закона о управном поступку виши орган управе по праву надзора поништити или укинути решење нижег органа управе донето у управном поступку против кога нема места жалби кад је такво решење донето од стране органа који није био стварно надлежан за решавање о предмету, или кад би његово извршење проузроковало какво кривично дело, или би услед извршења настала тешка опасност по живот и здравље људи или јаван мир и поредак.

Овим прописима углавном су реципиране одредбе чл. 134 и 135 ранијег Закона о општем управном поступку.

Према изложеном, одредба чл. 27 Уредбе о установљењу завода за социјално осигурање, уколико таква одредба садржи овлашћење за доношење решења о поништају или укидању решења првостепеног органа изван жалбе и са разлога ван оних који су лимитатив-

но наведени у чл. 133, 134 и 135 Закона о општем управном поступку била би у супротности са правним правилима из овог Закона.

Могућност измене управног акта нижег органа донетог у управном поступку од стране вишег органа, по праву надзора и изван жалбе, предвиђају и Статуту завода за социјално осигурање појединих република. Тако на пример чл. 49 Статута Завода за социјално осигурање НРС предвиђа да извршни одбор Завода НРС може обуставити извршење, поништити и мењати сваки незаконити акт извршног одбора аутономне јединице, извршног одбора завода среза-града.

Мишљења смо да је ова одредба Статута, уколико се иста односи на поништавање и укидање по праву надзора аката нижих органа донетих у управном поступку због обичне неправилне примене закона а не само у случајевима и под условима предвиђеним правилима Закона о општем управном поступку (чл. 133, 134, 135) у супротности са правним правилима овог Закона.

И Статут Завода за социјално осигурање НРХ у чл. 81 предвиђа да Завод за социјално осигурање републике може по праву надзора обуставити извршење, поништити и мењати незаконита акта завода среза-града. Али према чл. 82 истог Статута поништавање, укидање и обустављање аката завода среза-града има се вршити по начелима управног поступка. Дакле само под условима предвиђеним тим начелима. Поред тога, чл. 81, ст. 3, овог Статута пружа могућност заводу среза-града да предложи надлежном јавном правобраниоцу покретање управног спора противу решења Завода републике ако сматра да такво решење Завода републике није основано на закону и то како противу решења донетих по праву надзора тако и по жалби.

Поред изложених правних правила за поступање у управном поступку, Уредба о осигурању завода за социјално осигурање предвиђа и извесна правна правила у управносудском поступку. Тако чл. 27 ове Уредбе предвиђа да ће у случају да завод републике у року од тридесет дана не донесе коначно решење по предмету који му је завод среза-града доставио на решење, осигураник, чије је право у питању, моћи да покрене управни спор као да је донето другостепено решење на његову штету. Што значи да је овим прописом регулисано питање покретања управног спора због ћутања администрације и то под другим условима него што је то прописано чл. 23 Закона о управним споровима, што претставља супротност Уредбе са Законом.

Исто тако и чл. 28 Уредбе о установљењу завода за социјално осигурање којим се предвиђа да тужба јавног правобраниоца којом се покрене управни спор, у случајевима предвиђеним овом Уредбом, против решења завода за социјално осигурање републике, обуставља од извршења решење завода републике у оном делу у коме се тужбом побија, у супротности је са чл. 16 Закона о управним спо-

ровима, где је предвиђено под којим условима тужба може задржати од извршења решење против кога је тужба поднета.

Но случајеви отступања од правила општег управног поступка при одређивању и превођењу пензија и инвалиднина овим нису исцрпљени. Карактеристичан је у том погледу чл. 45 Уредбе о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина. Овај пропис налази се у глави која носи наслов „Признање права на пензију лицима која по ранијим прописима нису имала то право”. Према првобитној редакцији, у сагласности са насловом ове главе, тај пропис је предвиђао услове под којим се лицима која по ранијим прописима нису имала право на пензију, то право може признати. Међутим, Уредбом о изменама и допунама уредбе о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина од 10 јануара 1953 („Сл. лист ФНРЈ”, бр. 2/53) чл. 45 измењен је на тај начин што се не само извесној категорији лица која по досадашњим прописима нису имала право на пензију, под одређеним условима то право признаје, већ су и предвиђени извесни услови под којима се одређеним категоријама лица код којих се стичу ти услови, не признаје за пензију одређени пензиски стаж. На тај начин, применом тих прописа ако таква лица по одбитку тако одређеног стажа, не испуњавају услове за пензију, она могу то право изгубити иако су га по ранијим прописима била стекла решењем надлежног органа.

Измењен чл. 45 предвиђа: да се лицима против којих стоје чињенице из чл. 2 Закона о установљењу права на пензију, при одређивању права на пензију и инвалиднину, не рачуна за пензију радни стаж навршен у периоду од 6 априла 1941 до 15 маја 1945 као ни време које су таква лица провела у затвору по правоснажној пресуди због дела у вези са тим чињеницама иако им за то време радни однос није престао (ст. 2); да се лицима која су за време народноослободилачке борбе активно учествовала на страни окупатора и његових помагача, или су била функционери квислиншких органа власти или организатори и активисти квислиншких организација, као и лицима која су се раније истакла активном противнародном делатношћу, при одређивању пензије и инвалиднине не рачуна за пензију радни стаж навршен до 15 маја 1945 (ст. 3); да се лицима која су дуже од пет година прекинула радни стаж због тога што су се бавила самосталном привредном делатношћу у индустријским, банкарским или већим трговинским и сличним предузећима (као власници, сувласници или акционари) не рачуна за пензију радни стаж навршен пре тог прекида с тим да ће се сматрати да су радни стаж прекинула и лица која су као акционари била на руководећим положајима у таквим предузећима (ст. 5); да постојање напред наведених чињеница због којих се одређени стаж не рачуна за пензију утврђује завод за социјално осигурање среза (града) по правилима општег поступка у оквиру поступка покренутог ради установљења права на пензију односно инвалиднину (ст. 6).

Према оваквој редакцији овог прописа изгледало би да се одредбе чл. 45 односе само на она лица која по досадашњим прописима нису имала право на пензију већ им се овим прописима под одређеним условима омогућава да то право задобију а да се не односи на она лица којима је такво право ранијим решењем већ признато, јер се у наведеном чл. 45, ст. 6, изрично каже да се постојање чињеница због којих се одређени стаж не признаје за пензију утврђује у оквиру поступка покренутог ради установљења права на пензију односно инвалиднину. Међутим, одредбом последњег става чл. 45 предвиђа се да одредбе претходних ставова овог прописа важе и за случајеве где је ранијим решењем признато право на пензију. Ипак се поставља питање поступка при утврђивању чињеница по чл. 45, ст. 6, у оним случајевима утврђивања постојања чињеница где је право на пензију ранијим правоснажним решењем надлежног органа било већ утврђено и у оним случајевима где се то право тек установљава. Посебно се поставља питање утврђивања постојања чињеница по чл. 45, ст. 2 и 3, ако је постојање тих чињеница морало претходно код одлучивања права на пензију бити утврђено. Зато се и тежиште питања за правилну примену чл. 45 налази у примени одредбе ст. 6 овог прописа. На име која правила управног поступка треба применити код утврђивања постојања чињеница због којих се одређени стаж не рачуна за пензију. Сматрамо да је за решење овог питања одлучно да ли је реч о случају где се пензија тек одређује или о случају где је пензија правоснажним решењем већ одређена. У првом случају треба предузети редован испитни поступак ради утврђивања постојања ових чињеница, предочити заинтересованој страни чињенице које противу ње стоје и пружити јој могућност да противно доказује, па тек пошто се прикупе и оцена све релевантне чињенице, донети одлуку о томе да ли означене чињенице постоје и у вези с тим одлуку о признању одређеног стажа. Овај поступак треба применити и тамо где је пензија по ранијим прописима ранијим решењем била одређена а постојање чињеница из измењеног чл. 45 није било цењено зато што се по ранијим прописима није ни тражило (чл. 45, ст. 5). Тамо пак где је ранијим правоснажним решењем о одређивању пензија по позитивним прописима (Закон о установљењу права на пензију) постојање тих чињеница било већ цењено и утврђено да те чињенице не постоје, поновно испитивање тих чињеница може се предузети само у ванредном поступку — обнови поступка под условима предвиђеним у правилима општег управног поступка (чл. 128), односно стављањем ранијег решења ван снаге по праву надзора (чл. 134, 135 Закона о управном поступку) ако постоје за то законом предвиђени услови. Тек ако се у том поступку стави ван снаге раније правоснажно решење може доћи до непризнавања одређеног радног стажа за пензију по одредбама чл. 45 наведене Уредбе о изменама и допунама Уредбе о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина.

У пракси последњи став чл. 45 по коме се претходни ставови тог прописа примењују и на случајеве где је ранијим решењем

признато право на пензију схваћено је као овлашћење за општу ревизију свих решења раније одређених пензија. Ако се у тој ревизији укажу основи за постојање чињеница услед којих би дошло до непризнавања радног стажа за пензију по чл. 45, предмет се доставља надлежном заводу среза-града да по правилима општег управног поступка утврди постојање чињеница због којих се одређени радни стаж у смислу чл. 45, ст. 2—5, не признаје за пензију. У случају да завод среза на основу прикупљених података установи постојање чињеница, враћа предмет заводу републике са извештајем да се одређени радни стаж због постојања наведених чињеница не признаје за пензију и не доноси о томе никакво формално решење. На основу овако установљеног чињеничног стања, завод републике, у случају да страна по одбитку одређеног радног стажа, не испуњава законске услове за пензију, доноси решење о престанку права на пензију, не решавајући питање ранијег правоснажног решења (Завод НРС бр. 75533/53).

Сматрамо да је оваква пракса противна начелима општег управног поступка уколико је, као што смо напред навели, реч о случају где је ранијим решењем пензија одређена и уколико су у том поступку релевантне чињенице из чл. 45 већ цењене. Сматрамо да у том случају треба повести посебан поступак за обнову односно стављање ван снаге ранијег решења по праву надзора, ако за то постоје законски услови, и тек кад тај поступак буде окончан посебним решењем може се по правоснажности тог решења донети решење о престанку права на пензију.

При доношењу оваквих решења о престанку права на пензију по чл. 45 поставља се и питање надлежности органа за доношење првостепеног решења. У једном случају (Завод НРС Пбр. 75533/53) првостепено решење донео је директор завода републике заснивајући надлежност за доношење оваквог решења на одредби чл. 59 Уредбе о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина, остављајући страни право приговора против таквог решења на извршни одбор Завода. У једном пак другом случају (Завод НРС Пбр. 77152/54) решење о престанку права на пензију на основу чл. 45 донео је у првом степену извршни одбор завода републике заснивајући надлежност за доношење решења на прописима чл. 14, 38 и 42 Уредбе о оснивању завода за социјално осигурање и чл. 60 Уредбе о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина с тим да је ово решење коначно и да против истог решења има места тужби Врховном суду НРС. И у једном и у другом случају надлежност је заснована на прописима који говоре о превођењу пензија, док је ту био у питању престанак права на пензију на основу постојећих прописа, па је у оба случаја, а у смислу чл. 82 Закона о социјалном осигурању радника и службеника и њихових породица у вези с чл. 22 Уредбе о оснивању завода за социјално осигурање, првостепено решење имао да донесе завод среза-града са правом жалбе заводу републике.

При примени прописа последњег става поставља се питање каква домаћај има та одредба у погледу важења претходних ставова тог прописа на ранија решења где је признато право на пензију. На име да ли се по том пропису може донети решење о престанку права на пензију само у случају где је раније решење донето пре ступања или на решења која су доиста после ступања на снагу Уредбе о изменама и допунама Уредбе о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина. У пракси решење о престанку права на пензију применом измењеног прописа чл. 45 доноси се и тамо где је превођење пензије по раније донетим решењима извршено после ступања на снагу наведене Уредбе којом је измењен чл. 45, па се решење о престанку права на пензију доноси и са ретроактивним дејством. Мислимо да је то неправилно. Код свих решења о установљењу права на пензију односно превођења пензија после ступања на снагу измењеног прописа чл. 45 мора се водити рачун о овој одредби и применити је где год за то постоје услови, а ако је то пропуштено, она се може применити само са важношћу убудуће или се поступак може обновити ако зато постоје законски услови.

При превођењу пензија и инвалиднина од значаја је и одредба чл. 60 којом се предвиђа да су органи који врше превођење дужни да изврше ревизију документације на основу које је признато право по ранијим прописима и да, према потреби, спроведу обнову поступка у случајевима где је право признато на основу недовољне или неисправне документације. Према оваквој стилизацији ова одредба не само да упућује надлежног органа на обнову поступка, већ и одређује и саме услове због којих се обнова поступка може спровести, који су шири него они одређени правилима општег управног поступка (чл. 128 Закона о управном поступку) јер задовољавају обнову и због обичне неправилне примене закона услед „недовољне документације“.

А. Давинић