

ПОСЛЕДЊИ ДАН РОКА ЗА ПОДНОШЕЊЕ ТУЖБЕ
У УПРАВНОМ СПОРУ

Члан 21 Закона о управним споровима прописао је рок за подношење тужбе али није ближе одредио шта ће бити у случају ако последњи дан рока падне у дан кад суд не ради. И поред тога, наши судови примењивали су стару праксу, односно у таквим случајевима примали тужбе првог наредног радног дана.

Међутим, због наведене празнине у Закону о управним споровима, наша најновија судска пракса доноси решења која мењају досадашње гледиште по овом питању. С обзиром да је важно јасно одредити последњи дан рока за подношење тужбе, измењено гледиште наше судске праксе заслужује пажњу.

У једном случају у коме је тужилац поднео тужбу у понедељак јер је последњи дан рока био недеља, Врховни суд НР Србије одбацио је тужбу као неблаговремену. На жалбу тужиоца Савезни врховни суд својим решењем Уж бр. 533/54 одбацио је жалбу са овим образложењем:

„... Тужилац неосновано сматра да је његова тужба благовремено поднета иако је поднета ван рока из чл. 21 Закона о управним споровима. Управни спор је посебан институт у коме се испитује законитост управног акта и странка има право да се тим институтом служи уз услове прописане материјалноправним одредбама Закона о управним споровима, а то њезино право ограничено је законом одређеним роком. Услед тога је рок за подношење тужбе материјалноправни рок на који је само право на покретање управног спора изворно везан, а протек материјалноправних преклузивних рокова чини запреку постанку права што значи, да се правна радња има предузети само унутар законом одређеног рока. На преклузивне рокове мора се пазити по службеној дужности, јер се право само гаси протеклом односног времена. За рачунање времена у коме се има остварити право код материјалноправних преклузивних рокова урачунава се и недеља или празник ако задњи дан рока пада у ове наведене дане, јер се на преклузивне рокове не могу применити прописи о процесуалним роковима.“

1. — Наведено решење исправно истиче да је управни спор „посебан институт у коме се испитује законитост управног акта“. Специфичност управног спора огледа се у његовој посебној улози у заштити права грађана као и у контроли законитости рада управе. Стога, кад се решавају питања у вези са тумачењем егзисталних празнина у Закону о управним споровима, неопходно је водити рачуна о посебној улози управног спора у праву. Ако се тако приђе питању рокова у управном спору, онда се првенствено мора узети у обзир теорија и пракса административног права, а грађанско право и његов поступак имају само догунску улогу, уколико поједина питања нису решена у административном праву.

Ако бацимо поглед на раније законске текстове у управном спору код нас можемо одмах уочити да су на пример у Србији још по Закону о пословном реду у Државном савету од 1891 (чл. 68, ст. 5, Зборник 47, стр. 61) у погледу рачунања рокова важила наређења

Закона о поступку судском у грађанским парницама који је решавао ово продужење рока у смислу досадашње наше судске праксе. Закон о пословном реду у Државном савету од 1902 сам решава ово питање рока у истом смислу (чл. 51, ст. 3, Зборник 57, стр. 41). Исто правило било је и у последњем Закону о Државном савету и управним судовима од 1922 (чл. 21, ст. 1). Према томе, у нашем ранијем законодавству о управном судству ово питање није било спорно.

Наш Закон о управним споровима од 1952 доиста нема одредбе која регулише питање последњег дана рока. Међутим, наши судови су се доскора држали дугогодишње праксе. У том смислу даје објашњење и Богдан Мајсторовић у Коментару Закона о управним споровима (Београд, 1952, стр. 72, одељак 1, ст. 1). Професор Стјефановић у свом уџбенику Административно право (Београд, 1964, стр. 474) објављује најновији став судова по овом питању не изјашњавајући се о продужењу рока, али на другом месту (стр. 484) сматра да се питање рокова има решавати сходно правилима поступка судова у грађанским парницама.

2. — Административно право у Француској слично нашем Закону о управним споровима нема одредбе о продужењу рока због празничног дана, али устаљена пракса уз пуну сагласност теорије административног права допушта ово продужење рока. Штавише, баш у овом питању Државни савет Француске, по речима проф. Орјуа, „нарочито показује свој либералан став“. У француском административном праву овај је рок слободан (*le délai franc*), односно не рачуна се ни *dies a quo* ни *dies ad quem*, а кад последњи дан рока пада празничног дана, рок истиче наредног радног дана. Поред тога, француско административно право сматра да је тужба благовремено поднета и у случајевима кад је рок прекорачен због кривице администрације. Тако на пример кад је тужба погрешно предата префектури која је тек по истеку рока пошаље надлежном органу, Државни савет сматра да је администрација у таквим случајевима пропустила да упuti грађане и због тога прима тужбу као благовремену. Француски Државни савет допушта продужење рока и у случајевима кад је тужба предата ненадлежном суду уколико је предата у редовном року од два месеца. Најзад, за грађане који станују изван Француске рок се продужује према грађанском поступку који преко редовног рока прописује још и посебне рокове од један до пет месеци за време мира а за време поморског рата ови посебни рокови се удвостручавају за земље преко мора.

(M. Hauriou: Précis de droit administratif et de droit public, Paris, 1933, стр. 431—434 i крај примедбе 53; M. Waline: Traité élémentaire de droit administratif, Paris, 1951, стр. 125—127; P. Duez—G. Debeyre: Traité de droit administratif, Paris, 1952, стр. 369 — 376; J. Appleton: Traité élémentaire du contentieux administratif, Paris, 1927; стр. 567—581; Ch. Aubert: Le délai du recours pour excès de pouvoir, Thèse, Paris, 1937; P. Hosteing: Le délai du recours pour excès de pouvoir, Thèse, Paris, 1939.

Поменимо да и у Немачкој по Закону о савезном управном суду постоји могућност продужења рока (§ 20). (Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht, Handkommentar von dr. Carl H. Ule, Berlin, 1952, стр. 95.)

3. — У наведеном решењу Савезни врховни суд пошао је од теориске поделе рокова на материјалноправне и процесноправне. Рок из чл. 21 Закона о управним споровима убраја у материјалноправне преклузивне рокове и стога не допушта продужење рока у случају кад је последњи дан рока празничан дан. Међутим, не треба изгубити из вида да је већ давно проф. Пуља указао да је нецелисходно при рачунању рокова правити разлику између материјалноправних и процесноправних рокова. Овде наводимо његове разлоге: „Обично се тврди да прописи о продужењу, повраћају, о току и одржању рокова ... вреде само за процесне рокове, док се рокови материјалног права не могу на тај начин ни продужити, ни повратити или одржати...” Даље, проф. Пуља закључује: „Ми држимо да процесни прописи, који говоре о томе, кад ће се сматрати да је становити поднесак стигао суду, вреде и за рачунање и одржање материјалноправних рокова, пошто у материјалном праву нема аналогних прописа, али нима ни супротних“ (Др. Срећко Пуља: Грађанско процесно право, Београд, 1936, стр. 415, примедба 1).

У прилог овог гледишта указује и чињеница да поједина законодавства и у извесним материјалноправним прописима грађанског права регулишу питања последњег дана рока на исти начин као и процесни прописи. Тако на пример Немачки грађански законик (чл. 193), Општи аустриски грађански законик (§ 903), Швајцарски закон о облигацијама (чл. 78). У коментару чл. 193 Немачког грађанског законика, који допушта продужење рока због празничног дана, Штаудингер истиче да овај члан важи за све врсте рокова и термина, али уколико се односи на случајеве кад их одређују странке онда је само правило тумачења (Staudingers Kommentar zum BGB, I B., München, 1912, стр. 684 т. 3). Руски грађански законик нема изричитог прописа о овом питању, али судска пракса на све рокове примењује правила процесног права. (М. М. Агарков и др.: Совјетско грађанско право, књига I, Београд, 1948, стр. 138, бр. 167, стр. 144, бр. 173 и стр. 148-150, бр. 181-2).

Најзад не сме се губити из вида да су материјалноправни прописи грађанског права, углавном, имали у виду дуже рокове и да стога вероватно многи законици нису ни сматрали нужним ближе одредити рачунање последњег дана рока. Сматра се на пример да је рок застарелости довољно дугачак да се не мора тужба предавати у последњем часу (Planiol-Ripert: Traité élémentaire de droit civil, T. I, Paris 1950, стр. 1056, бр. 3157). Овде се може поменути још један моменат који је већ давно запажен. У једној својој белешци проф. Перић је истакао да у извесним грађанским законикима нема прописа о продужењу рока због празника јер се „приватноправни саобраћај међу људима врши сваког дана и сваког часа (наравно,

радним данима више него празницима, дању више него ноћу), те на тај начин, сасвим је равнодушна чињеница да ли последњи дан за извршење неког материјалноправног акта пада у празнични дан односно у дан кад суд не ради“ (О уговору о продаји и куповини, Београд, 1921, стр. 272).

Инсистирање на подели рокова на материјалноправне и процесноправне у нашем случају не доприноси решењу које захтева улога управног спора. Нарочито стога што је рок кратак и што овде није реч о грађанскоправним односима на које се односи подела на материјалноправне и процесноправне рокове, него о административноправним односима у којима се управа појављује са јачом вољом. Поред тога код управног спора у питању је и заштита законитости за коју су заинтересовани не само појединци, којима су угрожена њихова права, него и друштвена заједница. Зато на пример у Законнику о кривичном поступку од 10 септембра 1953 где је првенствено наглашен друштвени интерес, допуштено је продужење рока за подношење тужбе ако последњи дан пада на дан кад суд не ради (чл. 84, ст. 4).

Према томе, не видимо разлоге зашто би било потребно и корисно из основа мењати утврђену праксу. Уколико би се за управне спорове усталило ново гледиште наше судске праксе, оно неминовно, у извесним ситуацијама, мора водити скраћивању рока, не само кад рок пада у недељу, већ и кад су у питању поједини празници који обухватају по два а некад и три дана (на пример Нова година, 1 мај, 29 новембар и др.). Свакако да странкама остаје могућност да тужбу пошаљу поштом, али не би требало заборавити да велики број места нема поште и да недељом и празником не раде ни судови, ни претежна већина пошта у земљи. Не може се захтевати од грађана да врше какве радње пред судом или поштом ако ни суд ни пошта не раде. Целисходније је оставити могућност грађанима да подношењем тужбе наредног дана после празника остваре рок прописан законом, него да се строгим тумачењем рачунања овог рока грађанима може смањити рок који је већ доста кратак.

За слободније тумачење рокова у управном спору залаже се и проф. др. Л. Вавпетич („Неки проблеми у вези са општим управним поступком“ — умножени реферат са Првог конгреса правника, стр. 50—52, бр. 21).

Као што се из изложеног види, многи разлози говоре у прилог раније већ утврђене праксе наших судова, како би либералнији став у погледу рачунања рокова код управног спора што више омогућио заштиту права грађана и ефикаснију контролу законитости рада управе.