

оставити између крајњег зида своје зграде и суседног имања, најмање 1,5 м међупростора, јер би у противном, ако је остављено мање од 1,5 м, сусед још увек имао право да захтева наслањање своје зграде све до тако недовољно одмакнутог граничног зида, чинећи га у исто време и заједничким граничним зидом. У случају да један од граничара не жели да користи право наслањања своје зграде на постојећи гранични зид, тј. не жели да га учини заједничким, мора се повући својом зградом за 3,0 м од суседног граничног зида, изгубивши на тај начин један добар део свог фронта за зграду. Овим се хтело спречити стварање уских простора између двеју зграда, пошто би то ишло на уштрб јавне хигијене и естетике града.

Слични прописи омогућују, дакле, да се или осигура потребно отстојање између два градилишта, или да се омогући наслањање једне зграде на суседни гранични зид.

Настајање заједничке својине граничног зида може се организовати и на други начин, а однос између заједничара могуће је уредити такође на разне начине. Али то су питања која не улазе у оквир ових разматрања, и која имају више правнотехнички карактер.

Арх. др. Драгомир Тадић

О НЕКИМ ПИТАЊИМА У ВЕЗИ СА УПРАВНИМ СПОРОМ

Законом о управним споровима који је ступио на снагу 9 маја 1952, уведен је у наш правни систем институт управног спора. У том спору врховни судови одлучују о законитости управних аката, тј. о законитости аката државних органа који су донијети у управним стварима, а којима се решава о извјесном праву или обавези одређеног појединца или правног лица.

Познато је да су наши грађани врло обимно користили тај нови институт и да је огроман број управних аката подвргнут контроли суда. Било је, наравно, и неоснованих тужби и непотребног оптерећења судова, али остаје чињеница да је управни спор у пракси оправдао своје завођење, да је ојачао заштиту права грађана и утицао на јачање законитости у раду наших управних органа.

Ипак, циљ завођења управног спора није у потпуности остварен, јер је у пракси до управног спора долазило скоро искључиво по тужби грађана у циљу заштите њихових права и интереса. Међутим, управни спор, као што је речено, има и други циљ, циљ учвршћења законитости у раду државних органа. Незаконитост се, пак, не мора појављивати и практично се не појављује само као повреда права и на закону заснованих интереса грађана и правних лица. Она се исто тако може појављивати и појављује се и у форми повреде закона у корист појединаца а на штету заједнице.

Позитивно је и корисно да грађани и правна лица покрећу управне спорове и да у судским одлукама налазе заштиту својих

повријеђених права и законитих интереса, јер они тиме истовремено доприносе учвршћењу законитости, која је општи друштвени интерес. Али, поред интереса појединаца, постоје и општи, друштвени интереси који посредно укључују и појединачне интересе. Због тога је у интересу друштвене заједнице потребно да се у управном спору утврди и отклони и незаконитост сваког управног акта којим је повријеђен закон у корист појединца а на штету друштвене заједнице. Тек на тај начин управни спор у потпуности остварује свој циљ, јер у њему налазе заштиту и појединачни и општи интереси и остварује се потпуна контрола законитости управних аката.

Због тога је у пропису чл. 1 Закона о управним споровима и одређено да тужилац у управном спору може бити не само појединац или правно лице које сматра да му је управним актом повријеђено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону, већ и овлашћени државни орган, када сматра да је управним актом повријеђен закон у корист појединца или правног лица.

Закон о управним споровима није одредио који ће државни орган покретати и водити управни спор у случајевима када је управним актом повријеђен закон у корист појединца, већ је у њему речено (чл. 11, ст. 2) да ће тај орган бити одређен посебним законом. Тај орган је ускоро одређен Законом о јавном правобраниоштву, према коме (чл. 7, т. 2) јавни правобранилац (Савезни и републички) покреће и води управни спор ако је управним актом повријеђен закон у корист појединца или правног лица.

Ипак, као што је речено, у пракси је до управних спорова долазило скоро искључиво по тужби појединца или правног лица. Било би неосновано окривљивати јавно правобраниоштво за ту појаву јер разлози зато не стоје у слабостима јавног правобраниоштва, већ у недостатку потребних правних инструмената. Због тога би, при постојећим правним инструментима, та појава увијек остајала, без обзира на то коме би се државном органу давала овлашћења која су дата јавном правобраниоштву. Наиме, да би јавно правобраниоштво могло покретати и водити управни спор, нужно је прије свега да сазна да је неки државни орган донио акт којим је повријеђен закон у корист појединца. Међутим, ни Закон о управним споровима, ни Закон о јавном правобраниоштву, нити било који други пропис није одредио да се управни акти достављају јавном правобраниоштву. Због тога, јавно правобраниоштво није у могућности да сазна за постојање таквих аката, а самим тим ни да против њих покреће и води управни спор.

Несумњиво је да је то проблем који је сложенији него што на први поглед изгледа. Јавно правобраниоштво је орган који заступа политичко-територијалне јединице у њиховим имовинско-правним односима пред судовима и другим државним органима (чл. 1 Закона о јавном правобраниоштву). Према томе, оно није орган који врши контролу законитости управних аката. Када би било прописано достављање свих управних аката јавном правобраниоштву, поред тога што би огромно повећало обим његовог пословања и изискивало одговарајуће повећање његових кадрова, у суштини

би га претворило у орган контроле законитости управних аката. То, међутим, не би било у складу са улогом и задацима јавног правобраниоштва (исто тако то није у складу ни са улогом и задацима јавног тужиоштва). Према томе, не би било правилно да се пропише обавезно достављање управних аката јавном правобраниоштву, као ни јавном тужиоштву. Али, било би правилно и нужно да се пропише да су државни органи који по закону врше контролу законитости управних аката, дужни да обавијесте државни орган надлежан за покретање и вођење управног спора увијек када утврде да је управним актом повријеђен закон у корист појединца. Такав пропис био је и унијет у нацрт Закона о јавном тужиоштву али је касније изостављен. Због тога је потребно да се такав пропис унесе у нови Закон о јавном правобраниоштву. Јавно правобраниоштво, наравно, не би било дужно да покрене управни спор у свим случајевима за које би на тај начин сазнало. Оно би то чинило само када би сматрало да је управни акт незаконит.

Други разлог што је у пракси било тако мало управних спорова по тужби јавног правобраниоштва против управних аката којима је повријеђен закон у корист појединца, стоји у чињеници да је јавном правобраниоштву по правилу немогуће да управни спор покрене у року који је одређен законом.

Према пропису чл. 21, ст. 2, Закона о управним споровима, тужба којом се покрене управни спор подноси се у року од 30 дана од дана доставе управног акта странци која је подноси. Тај рок важи и за државни орган овлашћен за подношење тужбе ако му је управни акт достављен, а ако му акт није достављен, тај орган може поднијети тужбу у року од 60 дана од дана доставе акта странци у чију је корист акт донијет. Пошто се, као што је речено, управни акти не достављају јавном правобраниоштву, то значи да јавно правобраниоштво може покренути управни спор само у року од 60 дана од дана доставе управног акта странци у чију је корист акт донијет. Према томе, рад јавног правобраниоштва у управним споровима не зависи само од тога да ли ће оно о постојању незаконитог акта бити обавијештено од надлежног органа, већ исто тако и од тога да ли ће бити на вријеме обавијештено. У пракси се више пута дешава да јавно правобраниоштво на неки начин сазна за неки управни акт којим је повријеђен закон у корист појединца али тек по истеку рока у којем се против тог акта могао покренути управни спор.

Међутим, повећање рока у коме би јавно правобраниоштво могло да покрене управни спор повећало би могућност побијања незаконитих управних аката донијетих у корист појединца, али би на другој страни грађане довело у неизвијестан и незгодан положај, ослабило би правну сигурност која је исто тако потребна. Због тога би се за правилно решење тог питања морала изнаћи решења која би омогућила и да се побијају незаконити управни акти којима је повријеђен закон у корист појединца и да се не доведе у питању правна сигурност грађана.

Законом о јавном тужиоштву (чл. 8) рок у коме јавни тужилац може покренути управни спор продужен је на три мјесеца, рачунајући од дана доставе управног акта странци у чију је корист акт донијет. Тиме је за јавно тужиоштво нешто повећана могућност побијања управних аката којима је повријеђен закон у корист појединца. Али, сматрам да тиме проблем још ни издалека није ријешен. И даље би остало неријешено питање како да јавно тужиоштво сазна за постојање таквих управних аката, јер се ни њему управни акти не достављају. Очитледно је да би и даље број незаконитих аката у корист појединаца остао неупоредиво већи од броја покренутих управних спорова.

Према томе, и даље је, и за јавно правобраниоштво и за јавно тужиоштво, остао неријешен проблем: како да *на вријеме сазнају* за управне акте којима је повријеђен закон у корист појединца. Ако би се само прописала обавеза надлежних органа да обавјештавају јавно правобраниоштво и јавно тужиоштво о незаконитим управним актима за које сазнају, па чак ако би било прописано да су дужни да то неодложно учине, ни тиме још не би била остварена могућност да се незаконити управни акти побијају у законском прописаном року, јер би се и тада често дешавало да и сам државни орган који би био дужан да изврши обавјештавање, за незаконити управни акт сазна тек по истеку рока од три мјесеца од дана његове доставе странци у чију је корист донијет. То значи да је за покретање управног спора против управног акта којим је закон повријеђен у корист појединца нужно да и орган који врши оцјену законитости управних аката и орган који је овлашћен за покретање и вођење управног спора сазнају за постојање таквог акта у року од 2 односно од 3 мјесеца од дана његове доставе странци у чију је корист донијет. У том циљу је потребно да се донесу прописи којима ће се организовати оцјена законитости управних аката (превентивна или у фиксираним роковима) и обавјештавање надлежних државних органа за покретање и вођење управног спора, водећи рачуна о прописаним роковима. Само обавјештавање надлежног државног органа за покретање и вођење управног спора могло би се учинити у новом Закону о јавном правобраниоштву, док би о организацији оцјене законитости управних аката требало донијети посебне прописе.

Неопходност доношења нових прописа којима ће се омогућити овлашћеном државном органу да покреће и води управни спор против управних аката којима је повријеђен закон у корист појединца, постаје још очигледнија када се узме у обзир пропис чл. 76, ст. 1, т. 7, Општег закона о народним одборима и Обавезно тумачење чл. 14 Закона о јавном тужиоштву у вези са чл. 76, т. 7, Општег закона о народним одборима. Наиме, према пропису чл. 76, ст. 1, т. 7, Општег закона о народним одборима, по праву надзора виши орган управе може поништити или укинути решење нижег органа управе донијето у управном поступку, против кога нијема мјеста жалби, само кад је рјешење донијето од стране ор-

гана који није стварно надлежан за решавање о предмету, или кад би се његовим извршењем проузроковало какво кривично дјело, или би услед извршења настала тешка опасност по живот и здравље људи или јавни мир и поредак. Према Обавезном тумачењу, пак, чл. 14 Закона о јавном тужиоштву у вези са чл. 76, т. 7, Општег закона о народним одборима, пропис чл. 14 Закона о јавном тужиоштву у вези чл. 76, т. 7, Општег закона о народним одборима треба разумјети тако да јавни тужилац може захтијево за заштиту законитости побијати управни акт који је коначан у управном поступку, а из надлежности локалних органа, само у случајевима наведеним у чл. 76, т. 7, Општег закона о народним одборима и да орган управе може по праву надзора, а поводом постављеног захтјева за заштиту законитости само у таквим случајевима поништавати или укидати управни акт.

Из ових прописа проистиче да практично није могуће побијати коначне управне акте ни захтјево за заштиту законитости, нити их поништавати или укидати по праву надзора. Јасно је да је из разлога правне сигурности било потребно да се ограничи могућност ремећења правних ситуација остварених коначним управним актима. Настрану то што се, по мом мишљењу, може дискутовати да ли је по доношењу Закона о управним споровима, на основу чијих прописа грађани и правна лица могу у управном спору побијати управне акте донијете и по праву надзора, било нужно да се толико ограничи могућност поништаја и укидања незаконитих управних аката по праву надзора. Настрану и то што би било правилније да је Обавезним тумачењем онако ограничена могућност побијања незаконитих управних аката републичких и савезних управних органа умјесто локалних, јер је логичније очекивати да ће број грубих повреда закона бити већи код локалних него код републичких и савезних управних органа. Битна је чињеница да је овим прописима остварена ситуација да се управни акти којима је повријеђен закон у корист појединаца у суштини могу побијати само у управном спору. Међутим, као што је речено, због недостатка одговарајућих (организационих) прописа, могућност побијања таквих аката у управном спору практично скоро не постоји.

Према томе, ако се не би донијели потребни прописи, наша заједница је саму себе, сопственим прописима, ставила у управном спору у неравноправан положај у односу на грађане и лишила се могућности да се бори против незаконитих управних аката којима је повријеђен закон на њену штету.

Послије ступања на снагу Закона о јавном тужиоштву, поставила су се и нека друга питања која је потребно извести начисто, да се не би још више отежало покретање и вођење управног спора. Наиме, поставило се питање да ли је последице ступања на снагу Закона о јавном тужиоштву остала надлежност јавног правобраниоштва у управним споровима, а ако је остала, каква је његова надлежност и како се разграничавају те двије надлежности.

На први поглед изгледа да је надлежност јавног правобраниоштва за покретање и вођење управног спора престала ступањем на снагу Закона о јавном тужиоштву и да је прешла на јавно тужиоштво.

Такво становиште није основано, јер јавно правобраниоштво, на основу прописа чл. 1 Закона о јавном правобраниоштву, заступа политичко-територијалне јединице и њихове установе којима је признато својство правног лица у имовинскоправним односима пред судовима и другим државним органима. Управним актом, пак, којим је повријеђен закон у корист појединца, по правилу су повријеђени и имовинскоправни интереси политичко-територијалних јединица, те их јавно правобраниоштво као законски заступник, може заступати и у управним споровима.* Ипак, иако је то тако, сматрам да би надлежност јавног правобраниоштва у управним споровима требало прописати у новом Закону о јавном правобраниоштву.

Исто тако, поставило се и обрнуто питање да ли је јавно тужиоштво законом о јавном тужиоштву добило своју посебну надлежност у управним споровима или је јавно правобраниоштво и даље остало овлашћено да покреће и води све управне спорове, а јавно тужиоштво да се појављује само у случају ако јавно правобраниоштво не покрене управни спор.

Постоји, наиме, схватање да и јавно правобраниоштво и јавно тужиоштво у управним споровима имају исту надлежност, да и јавно правобраниоштво и јавно тужиоштво могу покретати и водити управни спор против сваког управног акта којим је повређен закон у корист појединца, али да јавно тужиоштво своја овлашћења користи само у случају ако јавно правобраниоштво то не учини. Према том схватању, дакле, надлежност јавног тужиоштва је *супсидијарна*. Такво схватање изражено је и у образложењу закона о јавном тужиоштву ријечима: „Полазећи од поставке да је јавно правобраниоштво заступник политичко-територијалних јединица, нацрт сматра да правобраниоштво и даље може покренути управни спор у својству заступника. Међутим, у случајевима кад су повређени интереси друштвене заједнице а овлашћена лица не покрену спор, јавно тужиоштво као чувар правног поретка је најпогоднији орган за покретање управног спора“. Додуше, наредна реченица образложења („Према томе, разлози за преношење ове функције на јавно тужиоштво су начелно исти као и у погледу гоњења за привредне преступе“) није у складу са овим, али из ње би проистицало, противно претходно израженој поставци, да је надлежност јавног правобраниоштва у управном спору уопште престала, као што је престала његова надлежност у погледу гоњења за привредне преступе. (Исто схватање изражено је и у чланцима „Улога јавног тужиоца по новом Закону о јавном тужиоштву“ од Милоша Јовановића и „Нови инструмент за правну заштиту општенародне имовине“ од Милоша Радовића који су објављени у часопису Народни одбор, бр. 1—2/55.)

Сматрам да је ово схватање неосновано, јер је Законом о јавном тужиоштву, јавном тужиоштву дато овлашћење да покреће и води управни спор кад је управним актом повријеђен закон у корист појединца *а на штету друштвене заједнице*. Тиме је извршен пренос једног дијела надлежности јавног правобраниоштва у управном спору на јавно тужиоштво. На тај начин и јавно тужиоштво и јавно правобраниоштво, свако у својим границама које треба одредити, постало је надлежно да покреће и води управни спор. То значи да јавно тужиоштво у управним споровима има своју посебну и искључиву надлежност а не само супсидијарну надлежност. Када то не би било тако, онда би пропис чл. 8, ст. 1, Закона о јавном тужиоштву био потпуно сувишан, јер је супсидијарна надлежност јавног тужиоштва за употребу свих правних средстава установљена прописом чл. 9 истог Закона.

Према томе, *јавно тужиоштво у управном спору има и своју сопствену, искључиву надлежност и супсидијарну надлежност*. Међутим, да би се отклониле тешкоће у практичној примјени оба закона, потребно је што одређеније разграничити посебне надлежности јавног тужиоштва и јавног правобраниоштва у управном спору. То се може учинити у новом Закону о јавном правобраниоштву. Оријентација за разграничење дата је у чл. 8, ст. 1, Закона о јавном тужиоштву. Према том пропису, јавно тужиоштво је овлашћено да покреће и води управни спор ако је управним актом повријеђен закон у корист појединца *а на штету друштвене заједнице*. Под „друштвеном заједницом“ из овог прописа очигледно се мора подразумевати читава наша друштвена заједница, а не поједине политичко-територијалне јединице. Према томе, у новом Закону о јавном правобраниоштву треба изразити мисао да оно покреће и води управни спор ако је управним актом повријеђен закон у корист појединца, а на штету (поједине) политичко-територијалне јединице. Тиме би теориски било извршено разграничење надлежности. Међутим, нарочито обзиром на недовољно пречишћење својинске односе у нашој земљи, питање је да ли би за практичну примену закона такво разграничење било довољно јасно, тј. да ли би у пракси било лако утврдити када је реч о штети за читаву друштвену заједницу а када о штети за поједине политичко-територијалне јединице. Посебно је питање незаконитих управних аката којима је повријеђен закон у корист појединаца а није причињена имовинска штета ни читавој друштвеној заједници нити појединој политичко-територијалној јединици, јер може бити и таквих незаконитих управних аката.

Стога сматрам да би при изради Закона о јавном правобраниоштву требало разграничење надлежности између јавног тужиоштва и јавног правобраниоштва у управним споровима извршити на што одређенији начин. Пошто је јавно правобраниоштво орган који врши заштиту *имовинских интереса* политичко-територијалних јединица, можда би нам узимање такве његове функције у обзир при разграничењу надлежности послужило да се разграничење

одређеније изврши. Та би се мисао могла изразити одредбом да јавно правобраниоштво покреће и води управни спор (или да заступа у управном спору) ако је управним актом повријеђен закон у корист појединца или правног лица а на штету имовинских интереса политичко-територијалних јединица. У том случају било би извјесно да јавно тужиоштво покреће и води управни спор против свих незаконитих управних аката који нису произвели имовинску штету што би одговарало функцији и задацима јавног тужиоштва.

Даљи корак у разграничењу надлежности између јавног тужиоштва и јавног правобраниоштва могао би се учинити ако бисмо као критеријум узели и право управљања. Ако то не бисмо учинили, можда бисмо се изложили опасности да јавно тужиоштво не могне уопште наћи своју надлежност у управном спору када је незаконитим управним актом проузрокована имовинска штета. Према томе, сматрам да би у Закону о јавном правобраниоштву требало изразити мисао да јавно правобраниоштво покреће и води управни спор (или заступа у управном спору) ако је управним актом повријеђен закон у корист појединца а на штету друштвене имовине којом управљају политичко-територијалне јединице и њихове установе којима је признато својство правног лица. Тиме би било извршено довољно одређено разграничење надлежности. Јавно тужиоштво би покретало и водило управни спор против свих управних аката којима је повријеђен закон у корист појединца а није проузрокована имовинска штета, као и против оних којима је проузрокована имовинска штета на имовини којом не управља ниједна политичко-територијална јединица или њена установа, а јавно правобраниоштво против управних аката којима је повријеђен закон у корист појединца и причињена штета на имовини којом управљају политичко-територијалне јединице и њихове установе. Јавно тужиоштво би имало и супсидијарну надлежност у смислу чл. 9 Закона о јавном тужиоштву.

Постоји, најзад, и мишљење да јавно правобраниоштво не би могло водити управни спор против незаконитих управних аката које су донијели управни органи политичко-територијалне јединице коју оно заступа. Према томе мишљењу, јавно правобраниоштво то не би могло чинити зато што су и јавно правобраниоштво и управни органи у тим случајевима органи исте политичко-територијалне јединице, те се јавно правобраниоштво не би могло појавити као заступник те јединице. Поред тога, наводи се да јавно правобраниоштво не би могло покретати и водити управни спор у тим случајевима још и због тога што би се томе противио народни одбор чији је управни орган донио управни акт.

Сматрам да такво становиште није основано. Оно би уствари имало за последицу да јавно правобраниоштво по правилу не би могло покретати и водити управни спор. Наиме, јавно правобраниоштво локалних политичко-територијалних јединица у том случају не би могло водити управни спор против незаконитих аката управних органа народних одбора; покрајинско, републичко и Са-

везно јавно правобраниоштво против незаконитих аката управних органа покрајине, републике и федерације, а по организацији јавног правобраниоштва ниједно јавно правобраниоштво не може презети послове из надлежности другог правобраниоштва. Према томе, управни би спор морало скоро увијек да покреће и води јавно тужиоштво. Поред тога, управни органи не претстављају ни народни одбор односно народну скупштину нити политичко-територијалне јединице. Најзад, јавно правобраниоштво је орган политичко-територијалних јединица а не њихових органа. У питању је, дакле, само подјела законом одређене надлежности између државних органа, иако те надлежности нијесу једнако обимне и значајне.

Што се тиче питања евентуалног неслагања народног одбора са покретањем управног спора против незаконитог акта његовог управног органа, до таквог неслагања између народног одбора и јавног правобраниоштва може доћи не само у питању управног спора (иако се ту прије може очекивати) већ и у свим другим пословима из надлежности јавног правобраниоштва. Ипак, то није било сметња да се полазећи од оног што је нормално очекивати (да се народни одбор неће противити правној заштити имовинских интереса политичко-територијалне јединице коју претставља), пропише надлежност јавног правобраниоштва за заступање у свим имовинскоправним односима пред судовима и другим државним органима. А, ако ипак дође до неслагања, решење и за управни спор, као и за све остале случајеве, дато је у пропису чл. 9 Закона о јавном тужиоштву, према коме је у таквом случају јавно тужиоштво овлашћено да употреби правна средства која припадају јавном правобраниоштву.

Мишљења сам такође да послје ступања на снагу Закона о јавном тужиоштву не стоји потреба да управни спор покреће само Савезно и републичко јавно правобраниоштво, како је прописано у садашњем закону, јер се сада јавно правобраниоштво у управном спору појављује као заступник политичко-територијалних јединица, а сва правобраниоштва заступају одговарајуће политичко-територијалне јединице. Због тога би и у том погледу требало измијенити садашњи Закон о јавном правобраниоштву.

Никола Бошковић