

СУДСКА ПРАКСА

СТВАРАЛАЧКА АКТИВНОСТ ВЕЋА ЗА УПРАВНЕ СПОРОВЕ У ОБЛАСТИ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

После ослобођења у новој Југославији Закон о општем управном поступку из 1930 престао је да важи на основу Закона о неважности правних прописа донетих пре 6 априла 1941 и за време непријатељске окупације, којим су изгубили правну снагу прописи (закони, уредбе, наредбе, правилници и др.) који су били на снази на дан 6 априла 1941. Међутим, стављање ван снаге прописа Закона о управном поступку наведеним Законом нове Југославије никако не значи да су управни органи у провођењу управног поступка били потпуно невезани и да је тај поступак у сваком конкретном случају зависио од слободног нахођења органа који га је проводио. У чл. 4 поменутог Закона о неважности правних прописа изрично је предвиђено да се правна правила садржана у законима и другим правним прописима који су изгубили правну снагу, могу по овом закону примењивати на односе који нису уређени важећим прописима, и то само уколико нису у супротности са Уставом ФНРЈ и њених република, с тим да државни органи не могу своја решења и друге акте заснивати непосредно на овим правним правилима. Према томе, на основу наведеног законског овлашћења тадашњи органи државне управе, иако нису постојали позитивни прописи о управном поступку, могли су а у интересу законитости били су и дужни да се у границама и под условима из наведеног законског прописа служе правним правилима о управном поступку изведеним из принципа ранијег Закона о управном поступку.

И поред тога, пракса је убрзо показала да је нужно да се неки основни принципи управног поступка озакопе позитивним прописима. Стога су већ у Општем закону о народним одборима из 1946 садржане одредбе о правилима за административни рад (V део чл. 80—87). У чл. 83 тога Закона истакнути су као обавезни ови најважнији принципи управног поступка: обавезно саслушање странака у управном поступку, с тим да се од тога може отступити само ако се уредно позвана странка не одазове позиву; узимање страначких изјава у записник; обавеза органа да о захтеву странке донесе писмено решење у року од 30 дана; обавезно навођење у решењу правног прописа на основу кога је ствар решена; уношење образложења у решење и давање улута за жалбу.

Исто тако, и у Општом закону о народним одборима из 1949 унета су основна начела управног поступка којих су се имали држати органи народних одбора у поступању по управним стварима. У

овом Закону прихваћена су основна начела управног поступка из претходног Закона о народним одборима, па су та начела потпуније и подробније разрађена. Поред раније озакоњених начела овај Закон садржи и посебне одредбе о надлежности органа за решавање у првом степену сагласно тадашњој организацији народних одбора, затим одредбе о одређивању органа за само вођење поступка и доношење решења у том поступку, о року за доношење како првостепеног тако и другостепеног решења, који у оба случаја износи 30 дана. Најзад, садржане су и посебне одредбе о суспензивном дејству жалбе у односу на извршење првостепеног решења, о томе да је решење донето по жалби коначно у управном поступку и да извршна решења у управном поступку извршује, по правилу, онај орган који је донео решење у првом степену.

У Општем закону о народним одборима из 1952, који је као општи закон и данас у важности, дата су појединачна основна начела управног поступка на подлози којих су републички закони о народним одборима имали да пропишу одредбе које ће народни одбори примењивати у управном поступку. Републички закони о народним одборима су прихватили та начела и донекле их ближе разрадили. У овим начелима се нарочито подвлачи обавезно саслушање странака у управном поступку, обавеза доношења образложеног решења о захтеву странке и достављање тог решења странци, обавеза правилног утврђивања свих чињеница које су од утицаја на решење ствари, истицање права странке на жалбу против првостепеног решења и одређивање општег рока за жалбу од 15 дана, подвлачење могућности извршења решења само кад је оно постало правоснажно у управном поступку и извршно, а затим, што је од нарочите важности у погледу учвршћења законитости, постављање тачно одређених граница за право надзора вишег органа у односу на правоснажна решења нижег органа. Наиме, допушта се да виши орган управе по праву надзора поништи или укине решење нижег органа донето у управном поступку против кога нема места жалби само у овим случајевима: кад је решење донето од стране органа који није стварно надлежан за решавање о предмету или кад би се његовим извршењем проузроковало какво кривично дело, или би услед извршења настала тешка опасност по живот и здравље људи или јавни мир и поредак.

Озакоњена начела управног поступка у законима о народним одборима била су обавезна за органе народних одбора кад проводе управни поступак, а поред тих позитивних прописа органи народних одбора примењивали су и правна правила о управном поступку. Међутим, републички и савезни органи државне управе, када су решавали о управним стварима, били су искључиво упућени на правна правила о управном поступку, пошто се на њих не односе прописи закона о народним одборима.

Правна правила и озакоњена појединачна начела управног поступка нису могла у пракси управних органа да замене систем

управног поступка који би био изражен позитивним прописима. Правна правила нису обавезивала органе управе на исти начин и у истој мери као позитивни законски прописи, а поред тога за поједина правна правила било је и спорно да ли се могу ускладити са новим друштвеним и државним уређењем. Озакоњена начела управног поступка сама за себе никако нису могла бити довољна. Она су давала само уопштен правни оквир а у њему су остала не-нормирана многа процесуална питања.

Недостатак и непотпуност позитивних прописа о управном поступку често су доводили до произвољности и арбитрарности органа државне управе у решавању конкретних управних ствари. Чак нису били усамљени ни случајеви кршења озакоњених начела управног поступка. Тако, доношена су решења без саслушања странака; чешће су вређана начела испитног поступка; као подлога за доношење решења служило је непотпуно и једнострано утврђено чињенично стање; решења донета у управном поступку садржала су недостатке у погледу форме и садржине; донета решења нису достављана странкама на ваљан начин; није увек поштовано право странке на жалбу; често је вређана материјлна правоснажност решења и сл.

Таква пракса управних органа затечена је у моменту увођења управног спора у наш правни систем 1952. Тада управни спор постаје ефикасан инструмент контроле законитости а самим тим и сигуран ослонац и помагач органа државне управе у њиховом раду на решавању конкретних управних ствари, а нарочито у погледу управног поступка за који недостају позитивни прописи. Ова улоса управног спора најбоље ће се приказати и оценити изношењем правних схватања већа за управне спорове по начелним питањима управног поступка.

1. Опште одредбе

1. *Надлежност.* — При оцени законитости управног акта у управном спору питање надлежности управних органа је од нарочите важности, јер је ненадлежност органа за доношење управног акта један од основа за побијање законитости управног акта у управном спору (чл. 9, ст. 1, тач. 2, Закона о управним споровима). Поред тога, на ништавност управног акта суд пази по службеној дужности (чл. 37, ст. 2, Закона о управним споровима), а према правилима о управном поступку и према позитивним прописима Општег закона о народним одборима и републичких закона о народним одборима ненадлежност органа који је донео решење повлачј ништавост тога решења.

Полазећи од ових законских прописа већа за управне спорове обратила су од самог почетка свога рада нарочиту пажњу на питања стварне надлежности управних органа за доношење решења која су у управном спору побијана. Запажа се како у ранијој

тако и у скорашњој судској пракси знатан број поништених решења због стварне ненадлежности.

Тако је у многим пресудама већа за управне спорове којима су ништена решења ненадлежних органа истакнуто основно начело управног поступка да о свакој управној ствари мора да решава стварно и месно надлежан орган, а да се сматра ништавим решење донето од стварно ненадлежног органа (напр. пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 2619/52 од 6 јануара 1953).

Исто тако, у судској пракси је јасно и доследно спроведено схватање да је надлежност управних органа у управном поступку принудног карактера и да се не може мењати ни вољом странака ни по налогу претпостављених или виших органа (пресуда Савезног врховног суда Уж. бр. 1464/53 од 10 новембра 1953).

У пракси већ за управне спорове повлачи се разлика између стварне и месне ненадлежности органа који је донео оспорено решење која се састоји у томе што суд на стварну ненадлежност као основ ништавости пази по службеној дужности, а месна ненадлежност претставља основ за поништај оспореног решења. Међутим, управни орган који решава у првом степену дужан је на првом месту да испита своју како стварну тако и месну надлежност, а другостепени орган кад решава по жалби против првостепеног решења дужан је, поред своје надлежности, да цени по службеној дужности како стварну тако и месну надлежност првостепеног органа. Уколико би другостепени орган без оцене надлежности првостепеног органа мериторно решио о жалби против првостепеног решења, које би било донето од стварно или месно ненадлежног органа, то би био разлог за поништај другостепеног решења у управном спору. У свом смислу је и пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 565/52 од 13 новембра 1952, којом је поништено оспорено решење због повреде месне надлежности од стране првостепеног органа. У образложењу ове пресуде је, поред осталог, истакнуто: Другостепени орган је дужан да по жалби поништи првостепено решење донето од месног ненадлежног органа. Ако он то не учини него одбије жалбу и потврди првостепено решење, тиме је повредио правило поступка, а та повреда је основ за поништај другостепеног решења на основу чл. 36, ст. 2, у вези са чл. 9, ст. 1, тач. 2, Закона о управним споровима.

Већа за управне спорове својом праксом су даље разрадила правно правило да је орган дужан да уступи поднесак за чије је решавање ненадлежан оном органу који је за то несумњиво надлежан. Наиме, према тој пракси — ако другостепени орган решавајући по жалби установи да је првостепени орган ненадлежно донео решење, а да је за решавање у првом степену надлежан тај другостепени орган који решава по жалби, у том случају другостепени орган поништиће првостепено решење као донето од ненадлежног органа, па ће он сам решити ствар као првостепени орган. Притом странка није дужна посебним поднеском да тражи

од другостепеног органа да он донесе решење у тој ствари као надлежан првостепени орган (пресуда Савезног врховног суда Уж. бр. 567/55 од 19 фебруара 1955).

Функционалну ненадлежност за доношење решења у управном поступку већа за управне спорове по правилу су изједначавала са стварном ненадлежношћу, па су стога у управном спору поништана због ништавости и решења донета од функционално ненадлежног органа. Нарочито су били чести случајеви функционалне ненадлежности за доношење решења у управном поступку код органа народних одбора. Притом није чињена разлика да ли је виши орган уместо нижег органа донео решење у управном поступку или је, пак, обрнути случај у питању. Тако, према томе схватању ништаво је због функционалне ненадлежности како решење које је донео народни одбор у седници уместо свога савета, тако и решење које би донео савет народног одбора уместо тога одбора у седници. У овом смислу је пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 1894/52 од 25 априла 1953.

Постоји и друго схватање функционалне ненадлежности које ову ненадлежност само делимично изједначава са стварном ненадлежношћу, и то једино у случају кад је нижи орган присвојио надлежност вишег органа за доношење решења у управном поступку. Уколико је, пак, виши орган донео решење на место нижег органа, то би по овом схватању био разлог за побијање законитости тако донетог решења, а не и основ његове ништавости. Међутим, ово мишљење није дошло до јачег изражаја у судској пракси.

Потпуно изједначавање функционалне ненадлежности са стварном ненадлежношћу може изазвати и оправдане замерке, нарочито са становишта теорије, али сматрамо да је такво схватање било потребно и целисходно с обзиром на честе повреде прописа о функционалној надлежности и на тенденцију запостављања те надлежности, све више изражавану у пракси управних органа.

Са ништавим управним актом у судској пракси изједначен је и управни акт државног органа донет без прописане сагласности другог органа. У овом смислу је пресуда Савезног врховног суда Уж. бр. 1464/53 од 10 новембра 1953. Значај овог схватања је утолико већи што за формирање овог правила поступка није било основа у ранијим прописима Закона о управном поступку, а као правилно то схватање је прихваћено и у нацрту закона о општем управном поступку.

2. *Странка и њено заступање.* — Већа за управне спорове у својој пракси настоје да се што шире схвати појам странке у управном поступку, тако да се својство странке призна не само лицу о чијем се праву решава, већ и оном лицу чији само правни интерес може бити тангиран. За такво схватање карактеристичан је следећи случај окончан у управном спору пресудом Савезног врховног суда Уж. бр. 4705/54 од 24 децембра 1954:

Првостепеним управним актом надлежног републичког органа проглашено је општенародном имовином одређено земљиште које се налази у атару села Н, а на основу чл. 2 Закона НР Србије о проглашавању општенародном имовином сеоских утрина. Против овог решења имало је места жалби тадашњој републичкој влади и жалбу је изјавило лице М сматрајући се легитимисаним за жалбу у управном поступку по том основу, што је од лица која су по правоснажној пресуди суда сматрана власницима дотичног земљишта раније купило одређени број стојећих стабала са тога земљишта, исплатило куповну цену и купљена стабла обележило својим знаком, али их услед ратних догађаја није стигло да посече и изнесе. У својој жалби против првостепеног решења то лице је истичало да је неправилном применом прописа пом. Закона односно земљиште проглашено општенародном имовином и да нису били испуњени потребни услови за примену законских прописа на којима је засновано првостепено решење. Републичка влада је одбацила жалбу овога лица непризнајући му својство странке у том управном поступку, сматрајући да ожалбеним решењем није регулисано никакво право жалиоцево, нити окрњен његов интерес, да би се он могао појавити као странка у том поступку, којим је само регулисано питање власништва на односном земљишту. По схватању првостепеног суда, пошто односно земљиште не претставља својину жалиоца већ трећих лица, то уколико се ожалбеним решењем ствара какав административни однос, он настаје између државног органа који је то решење донео и лица која сматрају да је то земљиште њихово, па би та лица једино имала легитимацију странке у управном поступку. Међутим, Савезни врховни суд уважаио је жалбу тога лица против првостепене пресуде, исту је преиначио ништећи оспорено решење републичке владе. У образложењу пресуде Савезног врховног суда истакнуто је: Ако стоји тврдња тужиоца да је он од пређашњих власника купио стојећа борова стабла и да их је означио својом ознаком, онда је у сваком случају изменом власника односног земљишта тужилац дошао у нову правну ситуацију према новом власнику која може за њега бити различита од оне правне ситуације коју је имао према пређашњем власнику (питање добре вере новог власника, питање застарелости, итд.). Стога се не може рећи да се по правним правилима управног поступка тужилац не може сматрати странком и да односним решењем о евентуалној промени власника није повређено никакво право тужиоца односно његов правни интерес, па стога није било места одбацивању жалбе тужиоца као недопуштене.

У извршењу ове пресуде Савезног врховног суда надлежан републички орган донео је ново другостепено решење којим је тужиоцу признао својство странке у управном поступку и његову жалбу као неосновану одбио.

Кад је у управном поступку реч о одређивању неке обавезе или налагању одређене чинидбе, од нарочите је важности да се тачно утврди пасивно легитимисана странка коју ће та обавеза погодити односно која ће бити дужна чинидбу извршити. На то мора да пази по службеној дужности орган који води управни поступак. Повреда те дужности може да доведе до поништаја реше-

ња. Са тог разлога је поништено пресудом Врховног суда НР Србије У бр. 5398/54 од 9 маја 1955 решење државног органа којим је била наложена одређена чинидба лицу које није било пасивно литигимисано за то.

Оспореним решењем наложено је тужиоцу као закупцу да уклони закупљени објект са односног земљишта пошто је то земљиште намењено у друге урбанистичке сврхе. Решење је поништено у управном спору са разлога што је суд нашао да је тужени орган могао то питање да регулише само са срганом управљања односног земљишта, коме је евентуално могла бити и наложена односна чинидба, а не са тужиоцем као закупцем објекта о чијем је уклањању реч.

У пракси већа за управне спорове инсистира се и на основном принципу управног поступка да је надлежан државни орган дужан да у сваком стању поступка по службеној дужности пази да ли онај који се појављује као странка има способност за самостално вршење процесних радњи. Тако је, на пример, Врховни суд НР Србије својом пресудом У бр. 579/52 од 13 октобра 1952 поништио другостепено решење са разлога што је другостепени орган прешао преко жалбених навода да је жалилац коме је првостепеним решењем била наложена одређена чинидба душевно болесно лице. Према схватању суда, с обзиром на жалбене наводе о душевној болести жалиоца који су били поткрепљени одређеним доказима, другостепени орган је био дужан да о том случају обавести надлежни орган старатељства и да тражи да се на законом прописани начин реши питање пословне способности жалиоца, те да му се одреди привремен или сталан старалац, с тим да све док орган старатељства не реши то питање управни поступак у тој ствари мирује.

3. *Општење органа и странака.* — Судска пракса у погледу општења органа и странке одлучно стоји на становишту да надлежни орган може по захтеву странке решавати само на подлози потпуно јасног поднеска, с тим што је тај орган дужан да странку упуту на отклањање недостатака поднеска уколико је овај нејасан и непотпун. Тако, на пример, Савезни врховни суд у својој пресуди Уж. бр. 1036/53 од 22 септембра 1953 истиче да због формалних недостатака поднесак не може бити одбачен, већ се има по службеној дужности наредити да се недостаци поднеска у одређеном року отклоне, са упозорењем да ће се, уколико се не поступи по наредби, узети као да поднесак није био ни поднет. Ако се недостаци у одређеном року отклоне, сматра се као да је поднесак од првог часа исправно донет.

Решавање на подлози нејасног или непотпуног поднеска, без претходног отклањања тих недостатака, може да доведе до погрешног схватања захтева странке, па то да буде разлог за побијање законитости решења донетог у таквом поступку. Тако је пресудом Врховног суда НР Србије У бр. 6433/54 од 7 јануара 1955 пони-

штено другостешено решење којим је било потврђено првостепено решење донето на подлози нејасног поднеска.

Тужилац је поднеском код првостепеног органа спорио висину разрезаног му пореза за 1951 и 1952. Првостепеним решењем третиран је тужiocев поднесак као захтев за ревизију пореза, па је овај одбијен са образложењем да тужилац није истакао никакве нове чињенице и доказе који би оправдали ревизију. Другостепени орган одбио је тужiocеву жалбу и потврдио првостепено решење са истих разлога. Тужба пореског обвезника у управном спору је уважена и оспорено решење је поништено са разлога што није било јасно шта је тужилац својим поднеском код првостепеног органа тражио — ревизију пореза или се жалио на редован разрез пореза за однедне године. Стога је првостепени орган био дужан да претходно саслушањем странке разјасни њен захтев, а тек по том, према прецизираном захтеву, да поднесак узме у решавање.

Ако се поступак покреће по захтеву странке који је странка дужна упутити надлежном органу у прописаном року, онда се као дан доставе поднеска том органу има узети и дан предаје поднеска поштом препоручено, али под условом да је поднесак адресован на тог надлежног органа. Обратно, ако је поднесак адресован на ненадлежног органа, без обзира што је предат пошти препоручено у одређеном року, узео се да је поднесак предат надлежном органу оног дана кад је овај орган поднесак стварно примио (пресуда Савезног врховног суда У бр. 13/53 од 18 марта 1953).

4. *Достављање.* — Судска пракса је у погледу достављања доследно стајала на становишту да решење донето у управном поступку мора бити по правилу лично достављено странци односно њеном законском заступнику или пуномоћнику, да би достављањем започели тећи рокови за жалбу односно за тужбу у управном спору (одлуке Савезног врховног суда Уж. бр. 1882/53 од 12 јануара 1954 и Уж. бр. 1419/54 од 25 маја 1954). Таква пракса већа за управне спорове изражена у низу пресуда утицала је на праксу управних органа и ову оријентисала у том смислу да се достављање решења донетих у управном поступку врши на ваљан начин, што је раније чешће недостајало.

Међутим, било је у судској пракси и схватања да се у извесним случајевима и под одређеним условима може са непосредним достављањем изједначити и саопштење решења странци, али су ти случајеви остали усамљени и као такви претстављају изузетке од напред изнетог преовлађујућег схватања) одлуке Савезног врховног суда У бр. 646/53 од 12 јануара 1953 и Уж. бр. 922/53 од 24 јула 1953).

II. Првостепени поступак

1. *Испитни поступак.* — Пошто од правилно спроведеног испитног поступка најчешће зависи и правилност решења саме

ствари, то су већа за управне спорове при оцени законитости решења нарочито обраћала пажњу да у испитном поступку буду поштована основна начела управног поступка — начело материјалне истине, начело официозности, начело контрадикторности и др.

С обзиром на то да је у пракси управних органа било доста распрострањено погрешно схватање начела слободне оценое доказа у управном поступку, а које је схватање доводило до произвољности управних органа и оживљавања давно напуштене теорије формалних доказа, то су већа за управне спорове у низу својих пресуда, ништећи решења управних органа заснована на таквом погрешном схватању, објаснила садржину и прави значај слободне оценое доказа.

Тако је у пресуди Савезног врховног суда Уж. бр. 588/53 од 12 јуна 1953 истакнуто да слободна оцена доказа не значи да управни орган доносећи на основу те оценое свој закључак није ничим везан, јер је управни орган и у таквом случају дужан да из утврђених чињеница изведе логичан закључак у погледу чињеничног стања и образложи зашто појединим доказима није поклатио веру.

Предње становиште је заузето поводом конкретного случаја у коме се орган социјалног осигурања при утврђивању радног стажа осигураника ограничио искључиво на податке евиденције социјалног осигурања, не узимајући у оценоу и исказе сведока којима је осигураник доказивао дужи радни стаж. Првостепени суд одбијајући тужбу осигураника нашао је да орган социјалног осигурања таквим поступком није повредио закон, пошто је слободан у оценои доказа, па је могао слободно да се определи само за податке своје евиденције, не оцењујући остале доказе које је осигураник понудио. Савезни врховни суд уваживши жалбу осигураника својом напред наведеном пресудом нашао је да је ово схватање како органа социјалног осигурања тако и првостепеног суда у опреци са правилно схваћеном слободном оценом доказа у управном поступку.

Врховни суд НР Србије у пресуди У бр. 4052/52 од 28 марта 1953, заузео је становиште:

Кад постоји слободна оцена доказа, онда се не могу постављати никаква ограничења колики број сведока и каквих треба да буде, већ управни орган треба да тражи онолико колико сматра да је довољно за његово убеђење о некој чињеници. За то може бити довољан и сам исказ тужиоца или једног сведока или пак већег броја сведока, па да се поверује или не поверује, но у сваком случају мора се образложити зашто се и једном сведоку верује или не верује.

Ово становиште заузето је и у низу других пресуда којима су поништена решења органа социјалног осигурања о непризнавању радног стажа осигуранцима кад год се исти доказује исказом само једног сведока, јер се према погрешном схватању органа социјалног осигурања радни стаж може доказивати исказима најмање два сведока који су са тужиоцем били запослени код истог послодавца.

Карактеристична је у овом смислу и пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 4553/53 од 5 јануара 1954 којом је поништено решење органа социјалног осигурања због погрешног схватања слободне оцене доказа у управном поступку. У образложењу те пресуде наведено је:

Неоснован је једини разлог због кога је тужени орган оценио неверодостојним исказе саслушаних сведока на које се тужилац позвао да би доказао свој радни стаж, а наиме, да су искази тих сведока неверодостојни за то што они са тужиоцем нису били заједно у радном односу нити су му били послодавци. Постављање таквог услова код доказивања стажа исказима сведока значило би у многим случајевима немогућност доказивања. Разумљиво је да се осигураник кад доказује стаж исказима сведока позове на првом месту на исказ свога бившег послодавца и на исказе лица која су заједно са њим била запослена код истог послодавца. Ако је осигураник такве исказе прибавио, то је од утицаја на оцену њихове веродостојности коју је у таквом случају лакше утврдити. Међутим, противно је правилима поступка да се то, као у оспореном решењу, постави као принцип код доказивања радног стажа, тј. да се стаж може доказивати само исказом ранијег послодавца односно лица која су заједно са осигураником била запослена код истог послодавца.

У многим образложењима пресуда већа за управне спорове указује се органима државне управе да не решавају једнострано конкретне управне ствари и да при том решавању проводе испитни поступак исцрпно и свестрано, па да по том реше управну ствар водећи рачуна о резултату целокупног испитног поступка. У овом смислу је, на пример, и пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 13695/53 од 29 априла 1954 у којој је заузето становиште:

Државни орган приликом доношења решења којим се управна ствар мериторно решава, дужан је узети у обзир све наводе странака и доказе на којима оне заснивају своја права. Исто тако, државни орган је дужан да у донетом решењу изнесе разлоге на којима се оснива решење као и да да оцену чињеница које су утврђене у управном поступку. На исти начин државни орган дужан је да поступи и кад доноси решење по слободној оцени.

Означеном пресудом, у којој је заузето ово схватање, поништено је решење органа социјалног осигурања којим тужиоцу није било признато право на изузетну пензију чије одређивање према постојећим прописима о социјалном осигурању зависи од слободног нахођења надлежног органа, с тим што је одређивање те пензије везано за одређене услове — прописани минимални радни стаж, немогућност поновног запослења због старости и радне неспособности и др. Орган социјалног осигурања одбио је захтев осигураника за одређивање те пензије не дајући никакве разлоге за то, нити се из решења видело да је у управном поступку утврђивао чињенице које су од утицаја за одређивање ове изузетне пензије.

Стога је Врховни суд НР Србије поништио решење органа за социјално осигурање донето у таквом поступку, при чему је заузео напред изнето становиште.

Пракса у решавању управних спорова одлучна је у заштити начела учешћа странака у поступку. То учешће обухвата не само саслушање странке, већ и пружање могућности да она у току целог овог поступка брани и оживотвори своја права и правне интересе. То се постиже на тај начин што се странци има допустити да у испитном поступку пружи све доказе којима располаже у прилог свог права, с тим што је орган који води поступак дужан да се изјасни о тим доказима, а поред тога странка треба да буде упозната са прибављеним доказима који би ишли на њену штету и да уопште учествује у извођењу доказа у испитном поступку.

Из низа пресуда већа за управне спорове којима су санкционисана предња начела испитног поступка наводимо пресуду Врховног суда НР Србије У бр. 945/52 од 15 априла 1953, којом је поништено решење органа унутрашњих послова донето у управном поступку без поштовања ових начела.

Уверење да се тужила обележила квислиншким радом за време непријатељске окупације наше земље у смислу чл. 2, тач. 5, Закона о установљењу права на пензију повлачи за тужилу одређене негативне последице, а нарочито губитак права на породичну пензију. С обзиром на тај правни значај поменутог уверења за тужилу, њој се морала пружити у управном поступку, који је претходио издавању уверења односно доношењу оспореног решења којим је то уверење потврђено, сва потребна могућност да оживотвори и заштити своја права и правне интересе. Међутим, при издавању поменутог уверења о тужилином држању за време окупације односно при доношењу оспореног решења којим је жалба против тог уверења одбијена, није тако поступљено. Тужени орган узима у оспореном решењу да су чињенице које говоре о тужилином квислиншком раду утврђене детаљном провером а није ближе одређено којим путем и из којих извора су црпили ти подаци, што је било потребно учинити јер би се само на тај начин омогућило тужили да се изјасни у погледу тих извора и да побија њихову веродостојност. Поред тога, тужила се позвала на одређене сведоке који би имали да посведоче да не стоје чињенице стављене тужили на терет и ти су сведоци саслушани у управном поступку, а у оспореном решењу њихови искази уопште нису цењени. Ако је тужени орган сматрао да ти искази нису веродостојни имао је у оспореном решењу да изнесе разлоге за то.

2. Решавање претходног питања у управном поступку. — Претходно питање у управном поступку је саставни део чињеничног стања конкретне управне ствари о којој се решава, и од решења тог питања зависи одлука о конкретној ствари. Међутим, то питање чини засебну правну целину и у надлежности је суда или ког другог државног органа. Пракса управних органа у односу на претходно питање била је неодређена и колебаљива.

Није правилно схватан значај претходног питања и овлашћења управног органа за његово решавање. Најчешћа грешка управних органа у овом погледу састојала се у томе што нису приступали решавању претходног питања, кад се оно појави у оквиру решавања о конкретној управној ствари, већ су се само опредељивали за једно од могућих решења тог питања и на темељу тога одлучивали о главној ствари.

Међутим, судска пракса и у погледу решавања претходног питања дала је јасне смернице органима управе. Пре свега, у пресудама већа за управне спорове указано је на то да је управни орган који води управни поступак у конкретној управној ствари надлежан да реши у управном поступку и искрсло претходно питање из надлежности суда или ког другог државног органа. Поред тога, према судској пракси управни орган је овлашћен, ако то нађе за целисходно, да наложи странкама да се у одређеном року обратe суду или другом надлежном органу у циљу да издејствују решење претходног питања, с тим што ће дотле управни поступак мировати.

Ово становиште заузето је и у пресуди Врховног суда НР Србије У бр. 2718/54 од 10 децембра 1954 којом је уважена тужба и поништено решење управног органа због грешке у односу на претходно питање.

У конкретном случају тужиоци су у својој жалби тврдили да имовина која је обухваћена порезом на поклон не може бити предмет опорезивања по овом основу, јер ту није реч о поклоњеној већ о заједнички стеченој имовини. На овај начин појавило се пред туженим органом једно питање које је у односу на главну ствар претходно, те се као такво морало расправити пре доношења одлуке о главној ствари. Тужени орган је могао искрсло претходно питање или сâм да расправи или да застане са поступком у вези разреза предметног пореза а да посебном одлуком нареди тужиоцима да у одређеном року покрену поступак у вези овог претходног питања код надлежног суда као грађанског и да о томе поднесу доказ туженом органу. Међутим, тужени орган није овако поступио, већ је тужиоцима разрезао порез на целокупну имовину узимајући да су је тужиоци добили на поклон од свога оца, не дајући никакво објашњење како се дошло до тог закључка.

Овлашћење управног органа да сам реши као претходно питање ствар из надлежности суда или ког другог државног органа има извесна ограничења, а наиме, постоје таква правна питања о којима се не може решавати у управном поступку ни кад се појаве као претходна. Једно од таквих питања је и питање постојања и ваљаности брака. Тако је у пресуди Савезног врховног суда Уж. бр. 1711/55 од 8 априла 1955 заузето ово становиште:

У случају када прва жена умрлог службеника, која је више година живела одвојено од њега али се нису развели, поставља захтев да јој се призна право на породичну пен-

зију, а то право већ је признато другој удови истог службеника која је с њим склопила брак после његовог раскида заједничког живота с првом женом — управни орган није овлашћен да решава питање ваљаности брака као претходно питање, јер брачни спорови спадају у искључиву надлежност редовних судова у смислу чл. 94 Основног закона о браку.

III. Решење

По окончаном испитном поступку, а на основу чињеничног стања утврђеног у том поступку, управни орган дужан је да донесе решење о ствари која је била предмет решавања и да то решење на ваљан начин достави странци. Према томе, доношење решења је циљ управног поступка, а њиме се за странке стварају одређене правне ситуације. Поред тога, у жалбеном поступку се оцењује правилност и законитост решења донетог у првом степену, затим извршно решење извршује се у извршном поступку, и најзад коначно решење је предмет оценое законитости у управном спору. Због све нарочите и многоструке важности решења донетог у управном поступку нужно је да се оно доноси у одређеној форми и са тачно одређеном садржином, Одређена форма и садржина решења доприносе правилности провођења управног поступка уопште, јер је због тога управни орган принуђен да са више пажње води управни поступак, а исто тако одређена форма и садржина решења имају за циљ да убеди странку у правилност донетог решења, односно да јој олакшају коришћење правне заштите уколико је тим решењем незадовољан.

Но и поред тога, пракса управних органа показивала је знатна отступања од обавезе да решења у управном поступку буду донета у одређеној форми и са одређеном садржином. Ови недостаци доводили су до ништења већег броја решења у управним споровима. Судском праксом побољшан је рад управних органа у том погледу, али ипак и сада нису усамљени случајеви поништаја решења због повреде правила о форми и садржини решења донетог у управном поступку.

У пракси већа за управне спорове нарочито је наглашено да коришћење правне заштите против управног акта није условљено постојањем прописане форме у којој је акт требало бити донет. И кад решењу није дата прописана форма, њиме се може решити о праву или обавези странке, па јој се стога омогућује правна заштита и против таквог решења. У овом смислу је решење Савезног врховног суда Уж. бр. 1682/53 од 25 новембра 1953.

Оспорени акт није донет у уобичајеној форми управних аката, али се тим актом одбија захтев тужиоца да му се у радни стаж за пензију урачуна време проведено на отслужењу кадровског рока. Пошто форма управног акта није једина меродавна за просуђивање карактера управног акта, то је погрешно становиште првостепеног суда да оспорени акт претставља само мишљење туженог органа због тога што је донет у таквој форми да се њиме тужилац извештава да

нема законског основа да се поступи по његовом захтеву, јер је и крај такве форме тим актом решавано о праву тужиоца које он захтевом стављеним пред орган социјалног осигурања жели остварити.

Недостатак образложења као нужног саставног дела решења донетог у управном поступку повлачи поништај таквог решења у управном спору. У пресуди Савезног врховног суда Уж. бр. 626/53 од 16 јуна 1953 којом је одбијена жалба туженог органа против првостепене пресуде о поништају оспореног решења због недостатка образложења, истакнуто је следеће:

У управном поступку који претходи решењу једне ствари морају бити утврђене чињенице које су од утицаја на решење те ствари и, поред тога, решење донето у управном поступку мора бити образложено, нарочито кад се захтев странке одбија или кад се странци налаже каква обавеза. Само се по себи разуме, да образложено решење, поред осталог, треба да садржи и потребно објашњење о томе на који су начин и на основу којих доказа утврђене чињенице које су од важности за решење односне ствари. У конкретном случају оспорено решење, као ни решење првостепене пореске комисије, не садржи у свом образложењу све потребне податке из којих би се могло закључити да је чињенично стање правилно утврђено. Што се тиче образложења ваља нагласити да ваљано образложење по природи ствари претставља неопходну претпоставку, јер без таквог образложења није могуће ценити правилност утврђеног чињеничног стања у жалбеном поступку, а нити законитост оспореног решења у управном спору.

Но и поред придавања оваквог значаја образложењу решења, недостатак образложења није разлог ништавости већ само разлог за побијање његове законитости. То је становиште изражено и у пресуди Савезног врховног суда Уж. бр. 150/53 од 9 јуна 1953 којом је одбијена тужиочева жалба против првостепене пресуде.

Првостепеном пресудом, пак, била је одбијена тужба којом је тражен поништај правноснажног решења као ништавог због недостатка образложења. У образложењу Савезног врховног суда истакнуто је тужичево прецењивање формалноправних прописа којима је одређена садржина управног акта нема свога оправдања у правилима управног поступка. По тим правилима разликују се ништави од побојних, или оборивих аката. Помањкање образложења претставља грешку која може бити битна а и небитна, но она у сваком случају чини акт само побојним, али не и ништавим, јер је по тим правилима разлог ништавости само ако је акт донет од стране органа који није стварно надлежан за решавање по том предмету, или кад би се његовим извршењем произукровало какво кривично дело или садржи прешку која произукује ништавост по некој изричној законској одредби.

Упут странци за употребу правног лека у управном поступку је исто тако нужан саставни део решења. Упут о правном леку

треба да је потпун и тачан, а ако је дат погрешан упут и странка по њему поступи, она не може због тога трпети штетне правне последице.

Судска пракса је инсистирала на поштовању ових правила поступка. Тако је судском праксом изграђено следеће начело: Ако је странка погрешно упућена на вођење управног спора против решења где је имало места жалби у управном поступку, па тужба странке против тог решења буде одбачена, у том случају странка може да тражи повраћај у пређашње стање код органа који јој је дао погрешан упут за вођење управног спора, и то у року од 15 дана по пријему судске одлуке о одбачају тужбе, прикључујући молби за повраћај и саму жалбу против првостепеног решења (решење Савезног врховног суда Уж. бр. 5134/54 од 14 фебруара 1955).

Одређена форма и садржина управног акта мора бити задовољена и кад је у питању невезан управни акт, тј. такав управни акт који је донет на основу слободне, дискреционе оцене. Овлашћење управном органу да ствар реши на основу слободне оцене никако не значи ослобађање тог органа од обавезе да претходно у управном поступку правилно утврди чињенично стање, па да се на основу тако утврђеног чињеничног стања по свом слободном нахођењу определи за алтернативу коју сматра најцелисходнијом. Супротно овоме, у пракси управних органа била је изражена тенденција да се решавање на основу слободне оцене изједначи са решавањем мимо правила управног поступка. На таква схватања, пракса већа за управне спорове дејствовала је у правцу да се и решавање на основу слободне оцене схвати само као један вид законског решавања, при коме су исто тако обавезна сва основна правна правила у управном поступку.

Као пример такве праксе је пресуда Савезног врховног суда Уж. бр. 765/53 од 11 јула 1953 којом је уважена жалба тужиоца и преиначена првостепена пресуда а поништено оспорено решење донето на основу слободне оцене у коме није дато образложење ни изнето утврђено чињенично стање. У образложењу пресуде Савезног врховног суда нарочито је истакнуто следеће:

Слободна оцена, код система управе који почива на начелу легалитета, као што је у нашем правном систему, не може се схватити као ничим ограничено поступање, већ је то такво поступање које се руководи начелом целисходности (опортуности) и које мора да произлази из извесне одређене ситуације. Ту ситуацију као чињенично утврђење, мора установити управни орган коме је дато право вршења слободне, дискреционе оцене. Ово поступање које у ствари претходи дискреционој оцени подлежи правним правилима (легалитет) и може се оцењивати и у управном спору (чл. 9, ст. 1, Закона о управном спору).

Према томе, иако се код дискреционе оцене само опредељење за ову или ону алтернативу не може преиспитивати у управном спору (чл. 9, ст. 2, Закона о управном спору) будући да је она невезана правним правилима, ипак се, и не-

сумњиво може испитивати законитост поступка који је претходио тој дискреционој оцени, тј. може се испитивати конкретна ситуација, коју мора у сваком случају управни орган који врши ту оцену претходно установити.

У овом смислу интересантна је и пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 9777/54 од 20 јула 1955 којом је поништено решење републичког органа унутрашњих послова о одбијању молбе за отпуст из држављанства. У образложењу ове пресуде нарочито је истакнуто следеће:

У чл. 19 Закона о држављанству ФНРЈ побројани су услови под којима се може дати отпуст из држављанства. Давање отпуста из држављанства и кад су испуњени прописани услови не претставља право молиоца, већ о томе одлучује надлежан орган по свом слободном нахођењу. Међутим, према правним правилима управног поступка и кад доноси независан управни акт државни орган је дужан да тачно утврди чињенично стање, да утврђене чињенице изнесе у самом управном акту и да пружи потребно образложење за диспозитив управног акта — решење. Ова обавеза државног органа проистиче из тога што је и решавање на основу слободне оцене само један вид законског решавања, при коме морају бити поштована основна правила управног поступка, као гаранција за заштиту права грађана и за законитост рада државних органа.

IV. Жалба и поступак по жалби

Права на жалбу у управном поступку је једно од основних права странке које је загарантовано и самим Уставом. У законима о народним одборима је предвиђено, исто тако, да странка увек има право жалбе против првостепеног решења донетог у управном поступку. И у појединим материјалноправним прописима о регулисању односа из разних управних области садржани су и посебни прописи о праву на жалбу. У целој пракси већа за управне спорове јасно је изражена тежња да се то основно право странке загарантује и оживотвори у пуној мери.

У пракси управних органа, нарочито локалних, било је и погрешних схватања као да жалба против првостепеног решења није допуштена ако позитивним прописима о материји у питању није изрично предвиђена. На та погрешна схватања судска пракса је реагирала указујући да је у управном поступку, по правилу, дозвољена жалба против сваког решења донетог у првом степену, а да је искључена само у оним случајевима где је то законом изричито прописано (пресуда Савезног врховног суда Уж. бр. 4382/54 од 8 фебруара 1955).

У судској пракси је наглашено да треба разликовати допустивост од основаности жалбе, те се не може због евентуалне неоснованости, макар ова била и очевидна, спорити само право на жалбу. У овом смислу је карактеристична пресуда Врховног суда НР Срби-

је У бр. 8263/53 од 27 марта 1954 којом је уважена тужба и поништено као незаконито решење о оспоравању права на жалбу због неоснованости жалбе.

Решењем државног органа била је одузета закупцу стана једна соба као станбени вишак и истовремено је наложено исељење двојице потстанара из те собе. Против првостепеног решења изјавили су посебне жалбе закупца стана и његови потстанари. Другостепени орган мериторно је решио само жалбу закупца стана, а одбацио је жалбу његових потстанара као недопуштену сматрајући их нелегитимисаним, пошто за становање у односној соби нису имали одобрење надлежног станбеног органа. — Првостепено решење односи се и на потстанаре закупца стана, јер се тим решењем одузима соба у којој они станују као потстанари и првостепеним решењем се налаже њихово исељење из те собе. Према томе, јасно је да су они легитимисани за жалбу против првостепеног решења које се и на њих односи, а околност да се они евентуално налазе у стану без станбене дозволе може да буде разлог за одбијање њихове жалбе а никако да им се не призна право на жалбу, загарантовано Уставом и другим позитивним прописима.

Како се другостепени поступак покреће искључиво на иницијативу странке, јер без изјављене жалбе другостепеног поступка не би ни било, то се поставило питање обима другостепеног решавања. Наиме, да ли је другостепени орган кад решава о жалби ограничен само и искључиво на оно што се у жалби тражи, или је пак дужан да поред тога узме у оцену законитост и правилност првостепеног решења у целини. По овом значајном правном питању испољила су се у судској пракси два схватања: по једном, другостепени орган оцењује законитост првостепеног решења не у целини већ само у оном погледу у коме се жалбом побија његова законитост, а по другом, другостепени орган је дужан да оцени законитост ожалбеног решења у целини, али остајући у оквиру првостепеног решавања, макар у жалби била побијана законитост ожалбеног решења само у једном одређеном погледу.

За прво становиште карактеристична је пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 7923/54 од 12 маја 1955. донета у следећем случају:

Првостепеним решењем органа социјалног осигурања странци није признато право на старосну пензију са разлога што је утврђено да нема потребан радни стаж, при чему јој није признато у радни стаж као недоказано време наводног запослења од 1920 до 1935, као ни време од 1 маја 1953 до 1 јуна 1954. У жалби против првостепеног решења странка је побијала исто само због непризнавања радног стажа од 1920 до 1935. Другостепени орган социјалног осигурања одбио је жалбу странке пошто је и он нашао да стаж од 1920 до 1935 није доказан. Странка је тек у тужби против другостепеног решења покренула и питање признања стажа од 1 маја 1953 до 1 јуна 1954, тј. у тужби је истакла да је оспорено решење незаконито због непризнања и овог другог стажа. У управном спору је тужба уважена и оспорено решење је пониште-

но због неправилне оцене исказа сведока у погледу радног стажа од 1920 до 1935, али је у образложењу пресуде наведено да је тужба неоснована уколико се њоме побија законитост оспореног решења у вези непризнања радног стажа од 1 маја 1953 до 1 јуна 1954. Пошто тужилац у својој жалби није ни побијао решење првостепеног органа у погледу радног стажа од 1 маја 1953 до 1 јуна 1954, то се другостепени орган није ни упуштао у расправљање тога питања, већ је правилно својим решењем распрвио жалбу у оквиру навода саме жалбе. Тужени орган није био ни дужан да сам по службеној дужности испитује законитост решења првостепеног органа и у означеном смислу кад у том погледу жалбом није ни било нападнуто.

Друго схватање по истакнутом питању заузето је у пракси Савезног врховног суда. Тако, на пример, решењем Савезног врховног суда Уж. бр. 209/53 од 8 априла 1953 уважена је жалба странке против првостепене пресуде и та пресуда, у којој је било заузето оно прво схватање, укинута је.

Првостепеним решењем инспекције рада стављен је ван снаге отказ дат службенику предузећа и овоме је наложено да службеника врати на посао, као и да му се исплате припадајуће припадљивости за све време почев од дана разрешења од дужности. Инспекција рада наредила је предузећу да односном службенику исплати поред редовних припадљивости и разлику плате према оствареном платном фонду. У жалби републичкој инспекцији рада предузеће није посебно побијало законитост првостепеног решења и у том погледу што је наређена исплата и разлике плате према оствареном платном фонду. Републичка инспекција својим другостепеним решењем је одбила жалбу, а против њеног решења предузеће је повело управни спор. У тужби је предузеће побијало законитост другостепеног решења и због налога за исплату разлике плате према оствареном платном фонду. Првостепени суд, одбијајући тужбу предузећа, нашао је да се не може побијати законитост другостепеног решења у вези наређења за исплату разлике плате према оствареном платном фонду кад у жалби са тог разлога није побијана законитост првостепеног решења. Савезни врховни суд побијајући ово схватање даје ове разлоге: Погрешно је схватање првостепеног суда да према правилима управног поступка другостепени орган по жалби испитује законитост првостепеног решења само у границама жалбе, а да у конкретном случају тужилачко предузеће у својој жалби против првостепеног управног акта није учинило никакав приговор у погледу оног дела првостепеног решења којим се наређује исплата наведене разлике. Пре свега, правила управног поступка у погледу опсега испитивања законитости првостепеног решења од стране другостепеног органа нису таква како их схвата првостепени суд. По тим правилима другостепени орган није везан за разлоге жалбе. Она и не мора бити посебно образложена. У конкретном случају из списка се види да је тужилачка странка у својој жалби против првостепеног решења побијала то решење у основи у целини као неправилно и предлагала да се то решење у целини поништи. Без обзира на разлоге жалбе другостепени управни орган био је дужан да испита законитост оспореног решења у целини, у свим правцима, па и у погледу изреке

којом се тужилачкој странци налаже исплата променљивог дела плате. Ово је другостепени орган био дужан учинити, иако жалилац у својој жалби није посебно побијао тај део првостепеног решења. Републичка инспекција рада као другостепени орган оснажила је првостепено решење у целини, па је према томе сматрала законитим и наведени део првостепеног решења који се односи на променљиви део плате.

Спорно питање о коме су формирана два изнета схватања односи се, што се види из изнетих примера судске праксе, само на случај кад би такво решавање жалбе ишло у корист странке, а не и на њену штету, јер би то било у супротности са другим начелом управног поступка.

Наше је мишљење да је друго схватање, изражено у пракси Савезног врховног суда, правилно јер је у складу са циљем двостепеност решавања у управном поступку, а није у супротности ни са једним од основних начела управног поступка. Првим схватањем се сужава принцип двостепености који допушта да другостепени орган у решавању о жалби оцењује законитост првостепеног решења у оквиру првостепеног решавања под условом да се жалбом тражи поништај првостепеног решења у целини, те се тим схватањем улога другостепеног органа своди само на оцену основаности навода жалбе. И напрт закона о општем управном поступку усваја ово друго схватање и предвиђа да у циљу правилног решења ствари, другостепени орган може поводом жалбе изменити првостепено решење у корист жалиоца и мимо захтева постављеног у жалби а у оквиру захтева постављеног у првостепеном поступку.

Кад другостепени орган решава по жалби против првостепеног решења којим странци није признато извесно право са разлога што не испуњава одређени законски услов за који је признање тога права везано, другостепени орган је везан тим правним основом, тј. има да утврди да ли је првостепени орган правилно утврдио чињенично стање и на тако утврђено стање правилно применио одговарајући правни пропис. Другостепени орган не може да одбије жалбу против првостепеног решења и да то решење потврди позивајући се на други правни основ. Ако уопште није било места примени правног основа на коме је засновано првостепено решење, другостепени орган има да поништи првостепено решење због погрешне примене закона и да упутити првостепени орган на правни пропис који треба применити и на утерђивање чињеница за које је везана та примена.

Пресудом Врховног суда НР Србије У бр. 6552/54 од 23 новембра 1954 поништено је другостепено решење којим је тужени орган одбио жалбу и потврдио првостепено решење променивши правни основ на коме је било засновано првостепено решење.

Коначним решењем органа службе посредовања рада тужиоцу није признато право на материјално обезбеђење због привремене незапослености са разлога што се узело да му је радни однос престао по сопственој кривици, што по постојећим прописима претставља разлог за искључење права на матери-

јално обезбеђење. Ово решење је поништено у управном спору и суд је нашао да не стоји тај разлог за одбијање тужиоачевог захтева. У извршењу ове пресуде донето је ново другостепено решење, опет за тужиоца негативно, али са другог правног основа, а не оног због кога је први пут одбијен првостепеним и другостепеним решењем. У новом управном спору поништено је и друго другостепено решење као незаконито.

У извршењу пресуде донете у управном спору другостепени орган је донео ново решење којим је поново одбио жалбу и потврдио првостепено решење, али овога пута са разлога да се тужилац није уредно јављао бироу за посредовање рада ради запослења, те по том основу нема право на материјално обезбеђење, јер је редовно пријављивање постојећим прописима предвиђено као услов за признање права на материјално обезбеђење. Поступајући на овај начин другостепени орган је одузео тужиоцу могућност да се користи правом жалбе, тј. двостепеног решавања по тој управној ствари, те је тако решавајући као првостепени орган повредио принцип двостепеног решавања у управном поступку.

Дакле, ако другостепени орган утврди да није имало места примени правног прописа на који се позвао првостепени орган, већ да би могао доћи до примене који други правни пропис, у том случају другостепени орган је дужан да поништи првостепено решење остављајући првостепеном органу да ствар реши у првом степену по одговарајућем пропису, а не да другостепени орган ствар сам реши по другом правном основу.

У пракси се поставило питање временског дејства другостепеног решења и то у случају кад је првостепеним решењем био одбијен захтев странке за признање неког права, а њена жалба уважена и првостепено решење преиначено у том смислу што је странци признато то право. Код појединих управних органа испољила се тенденција да се и у таквој ситуацији другостепеном решењу одреди временско важење од момента његовог доношења, а не од момента доношења првостепеног решења које је у жалбеном поступку преиначено. Међутим, пракса већа за управне спорове заузела је супротно становиште, налазећи да у таквим случајевима другостепено решење временски дејствује уназад, од момента доношења првостепеног решења. Таква је пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 6479/54 од 6 априла 1955 у чијем је образложењу нарочито наглашено:

Оспореним решењем је цењена законитост ожалбеног решења и кад је то решење као незаконито преиначено, то значи да оспорено решење дејствује уназад од дана доношења ожалбеног решења. Преиначавајући ожалбено решење тужени орган је указао првостепеном органу како је требало поступити при првостепеном решавању, па стога оспорено решење мора имати правно дејство од дана доношења ожалбеног решења у свему, па и у погледу давања која проистичу из признатог права.

За разлику од управног поступка у коме се по правилу цени само законитост управног акта, у другостепеном управном поступку цени се не само законитост већ и целисходност првосте-

пеног решења. Ово начело санкционисано је и кроз судску праксу у управним споровима. Тако се у пресуди Савезног врховног суда Уж бр. 767/53 од 11 јула 1953 истиче да је виши орган управе, уколико је реч о жалби у редовном управном поступку, овлашћен да преиспитује и слободно оцени првостепеног органа.

Начело забране *reformatio in peius* претставља такође једно од основних начела управног поступка, које је било садржано у ранијем Закону о управном поступку, а доследно је спроведено и у пракси већа за управне спорове. Судска пракса употпунила је чак празнину прописа ранијег закона у том погледу што је ближе одредила карактер јавног интереса чија заштита једино допушта отступање од предњег начела. Доследност судске праксе у спровођењу овог начела најбоље ће се видети из следећих примера:

Првостепеним решењем органа социјалног осигурања тужиљи је признато право на инвалидски додатак у месечном износу од 3.000 дин. и стављен је у ток са 1 априлом 1953. Против првостепеног решења тужиља је изјавила жалбу сматрајући да одређен додатак треба да тече од 1 јануара 1953. Другостепеним решењем одбијена је жалба и првостепено решење преиначено на штету жалиље утолико што је одлучено да одређени инвалидски додатак има да тече од 1 августа 1953. У управном спору тужба је уважена и другостепено решење је поништено.

Према правним правилима управног поступка, исход тужилине жалбе против првостепеног решења могао је да буде у томе да се њена жалба одбије и ожалбено решење потврди, или пак да се жалба уважи и ожалбено решење као незаконито поништи или преиначи. У жалбеном поступку покренутом само по жалби тужилије против првостепеног решења то решење није могло да буде измењено на њену штету. Изменом ожалбеног решења на штету жалиље повређен је основни принцип управног поступка, који то само изузетно допушта ако би то захтевала заштита јавног интереса. У тужилином случају није у питању таква заштита јавног интереса, већ само тужени орган сматра да је у ожалбеном решењу погрешно примењен чл. 15 Правилника о поступку инвалидских комисија, по ком пропису је одређени додатак требало ставити у ток од 1 августа 1953, како тај пропис схвата тужени орган, а не од 1 априла 1953 како је решио првостепени орган (пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 5239/54 од 16 новембра 1954).

По жалби пореског обвезника на првостепено решење пореског органа којим је утврђен његов чист доходак за 1953 и разрезан одговарајући порез на тај доходак донето је другостепено решење пореског органа којим је порески обвезник стављен у неповољнији положај него што је то било по првостепеном решењу.

Врховни суд НР Хрватске одбио је тужбу пореског обвезника наставши да није основано тужиочево схватање да се поводом жалбе не може доносити решење које би за тужиоца било неповољније од оног против кога је жалба уложена. Интерес државе за правилно разрезивање и остваривање законом одређених пореских прихода претставља јавни интерес а у таквом случају може се донети решење и на штету жалиоца. Савезни врховни суд укинуо је пресуду првостепеног суда заузевши супротно становиште. Према правном схватању Са-

везног врховног суда основан је приговор тужиоца да није могао управни орган поводом жалбе на штету жалиоца донети решење. На штету жалиоца може се решавати по начелима управног поступка само у случајевима кад је посреди јавни интерес. По схватању суда није угрожен јавни интерес кад је реч о одређивању висине пореске основице. О јавном интересу у смислу начела управног поступка може се говорити у случајевима кад је потребно да се отклони тешка опасност по живот и здравље људи, за државну безбедност, за јавни мир и друштвени поредак. Ни један од тих случајева не постоји код утврђивања пореске основице. (пресуда Савезног врховног суда Уж бр. 5381/54 од 11 фебруара 1955).

V. Случајеви укидања и ништења правоснажних решења

Међу основним начелима управног поступка је и начело поштовања правоснажности решења донетих у управном поступку. Правоснажност решења значи да је дефинитивно решење конкретна управна ствар на коју се оно односи. Ако је правоснажним решењем за странку конституисано неко право, из правоснажности проистиче обавеза за орган који је то решење донео, као и за друге државне органе, да странци омогући несметано реализовање тога права. Уколико је, пак, правоснажним решењем установљена нека обавеза за странку, државни орган није дужан да по захтеву странке поново решење о њеној обавези на коју се односи правоснажно решење, али у таквом случају може по свом слободном нахођењу да поново решава о обавези странке и да измени решење у њену корист, под условом да је реч о једностраначкој управној ствари. Дакле, правоснажност решења по правилу не допушта државном органу да поново решава о управној ствари која је расправљена правоснажним решењем и то све док постоји непромењено чињенично и правно стање на коме је засновано правоснажно решење.

Пре увођења судске контроле законитости управних аката у пракси управних органа, не само локалним, било је често запостављено ово важно начело управног поступка. Кроз целу праксу већа за управне спорове опажа се настојање да се обезбеди строго поштовање овог начела, које је несумњиво врло важан чинилац у борби за законитост и сигурност правног саобраћаја. Према судској пракси државни орган је везан и правоснажним управним актом који је донео по слободној, дискреционој оцени, те и такав правоснажни акт не може се мењати ван овлашћења датих за то у правилима управног поступка (пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 5159/53 од 16 новембра 1954). Орган који је донео решење у управном поступку и доставио га странци везан је тим решењем и пре него што је оно постало правоснажно, те и такво само достављено решење може се једино мењати под условима предвиђеним правилима управног поступка (пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 3239/52 од 13 маја 1953). Под утицајем судске праксе то начело је у великој мери данас оживотворено, али још увек не изостају у пракси управних органа његове повреде.

Исто тако, кроз праксу већа за управне спорове постављене су тачно одређене границе кад и под којим условима могу доћи до примене изузетни случајеви у којима се може решавати о укидању или ништењу правоснажних решења. И у овом погледу судском праксом коригована су погрешна схватања појединих управних органа која су тежила да прошире примену оних изузетних случајева, независно од услова за које је она везана. Тако се у образложењу пресуде Савезног врховног суда Уж бр. 884/55 од 5 априла 1955 нарочито истиче следеће:

По правним правилима управног поступка правоснажно решење којим је странка стекла какво право може бити измењено само у једном од ових случајева — ако су испуњени услови за обнову управног поступка; ако је у питању ништаво правоснажно решење; ако укидање правоснажног решења захтева крупан јавни интерес; или ако је за измену правоснажног решења дала пристанак странка која је тим решењем била стекла какво право.

1. *Обнова поступка.* — Обнова управног поступка претставља пут којим се са таксаktivно побројаних разлога може ући у поновно решавање ствари која је расправљена у раније правоснажно окончаном управном поступку. До обнове може доћи по захтеву странке, или по службеној дужности у циљу заштите јавног интереса, али у оба случаја само под условом да постоји неки од оних законских основа за обнову.

У материји обнове управног поступка поставила су се у пракси многа спорна правна питања и по њима су у решавању управних спорова заузета становишта већа за управне спорове. Тако је у судској пракси наглашено начело да је за решавање о предлогу странке за обнову поступка надлежан орган који је у ранијем поступку о дотичној управној ствари донео коначно решење (пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 6629/54 од 16 јуна 1955).

У пракси управних органа, нарочито органа социјалног осигурања, били су чешћи случајеви ништења правоснажних решења којима су конституисана права у корист странака путем обнове управног поступка без учешћа странака у том поступку. На такву праксу управних органа одговорила су већа за управне спорове ништењем решења донетих у обновљеном поступку без учешћа странака. У том смислу је карактеристична пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 5968/54 од 30 марта 1955.

Тужени орган је овлашћен да обнови по службеној дужности поступак ако би накнадно, после окончања ранијег управног поступка, дошао до таквих нових доказа који би довели до другачијег решења ствари, да су били познати и употребљени у ранијем поступку. Међутим, уколико би тужени орган правилно нашао да с обзиром на нове доказе има места обнови управног поступка у ствари тужиоцевог права о коме постоји правоснажно решење, тај поступак се може обновити само уз учешћа тужиоца као странке чије је право у питању,

што значи да у том поступку мора бити омогућено тужиоцу као странци да поднесе све доказе којима располаже у прилог свога права и да се изјасни и да лобија нове доказе на основу којих је тужени орган по службеној дужности приступио обнови раније окончаног поступка. Само на основу таквог контрадикторног поступка може се у обновљеном поступку доћи до правилног решења. Тужени орган није тако поступио. Он је обновио управни поступак и на основу тог поступка донео је ново решење којим је тужилац лишен свог права признатог му ранијим правоснажним решењем, а у поступку обнове тужилац уопште није учествовао.

Ако је по захтеву странке другостепени орган одобрио обнову управног поступка окончаног његовим правоснажним решењем, ту се поставило питање надлежности за провођење новог испитног поступка на коме треба да се заснује решење које ће се донети у обновљеном поступку. За одређивање граница надлежности другостепеног и првостепеног органа у вођењу испитног поступка интересантна је пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 6428/54 од 8 јуна 1955.

Пошто је другостепени орган уважио захтев за обнову и поништио своје раније решење, а потом провео цео поступак изнова, па на тој подлози донео ново другостепено решење, то је тиме повредио принцип двостепености решавања у управном поступку. Кад је већ другостепени орган нашао да је у овој ствари потребно провести цео поступак изнова, био је дужан, с обзиром на начело двостепености, да поништи и првостепено решење, те да цео предмет врати на решавање надлежном првостепеном органу. На тај начин било би странци омогућено да против новог првостепеног решења, ако би њиме била незадовољна, користи право жалбе. Само ако би после допуштене обнове и поништаја свог ранијег решења нашао да није потребно водити цео поступак изнова, већ да је довољно извршити дослеђење, у том случају могао би и сам другостепени орган извршити дослеђење поступка и на основу тога донети ново другостепено решење.

Пракса већа за управне спорове инсистирала је на стриктној примени законских основа за обнову управног поступка и није допуштала њихово проширивање. Код обнове управног поступка на основу нових чињеница односно нових доказа увек је истицано да је битно да је реч о таквим чињеницама и доказима који нису били предмет оцене у ранијем управном поступку. У овом смислу је и пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 2669/54 од 18 фебруара 1955.

Тражећи обнову управног поступка окончаног правоснажним решењем туженог органа тужилац није поднео никакве нове доказе који нису били познати у ранијем поступку, него се баш позвао на доказе који су постојали код органа социјалног осигурања за време вођења ранијег поступка, а само је тужени орган пропустио да их узме у оцену у поступку пре доношења свог правоснажног решења. Тужилац је, дакле, тражио обнову управног поступка код органа социјалног осигурања у ствари своје пензије по оном основу по коме је могао да побија

законитост ранијег решења туженог органа у управном спору, а што је тужилац пропустио да учини и због чега је то решење постало правоснажно. Према томе, тужени орган је по закону поступио кад је одбио тужбичев захтев за обнову управног поступка, јер тужилац није накнадно прибавио неке нове доказе који нису били познати у ранијем управном поступку а били би од утицаја на решење ствари.

После увођења управног спора појавило се као спорно правно питање да ли треба тражити обнову управног поступка или обнову управног судског поступка у случају кад је против коначног решења вођен управни спор. Код већине управних органа постојало је схватање да је ту могућна једино обнова управног судског поступка и да је могућност обнове управног поступка искључена самом чињеницом што постоји правоснажна пресуда донета у управном спору. У пракси већа за управне спорове разјашњено је то спорно питање у коме је схватање суда изведено из основних принципа управног спора. То схватање суда изражава се у следећем: Ако је чињенично стање утврдио управни орган у управном поступку, а суд је такво утврђење само прихватио, онда је за решавање о обнови поступка на основу нових чињеница и доказа надлежан орган управе. Уколико је пак чињенично стање утврдио сам суд у управном спору, онда је за решавање о обнови поступка на основу нових чињеница и доказа надлежан суд (решење Савезног врховног суда У бр. 901/54 од 16 октобра 1954).

У ранијем Закону о управном поступку није постојао изричан пропис о временском важењу решења донетог у обновљеном управном поступку. Такав пропис није неопходан, јер се до логичног закључка о ретроактивном дејству решења донетог у обновљеном поступку долази с обзиром на правну природу института обнове. И поред тога у пракси органа управе било је случајева да се, супротно суштини обнове управног поступка, решењу донетом у таквом поступку да дејство само за будућност. Судска пракса је и ту интервенисала у правцу да се код управних органа учврсти правило схватање дејства обнове. Таква је пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 2841/52 од 10 јуна 1953.

Управни орган је обновио свој ранији окончани поступак по питању закупнине за тужиљину зграду а са разлога што је накнадно утврдио да је у ранијем поступку утврђен износ закупнине на основу нетачних података и налаза. Отклањањем нетачних података и утврђивањем правог чињеничног стања дошло се до поузданог основа по коме је одређена нова закупнина за тужиљину зграду. У овом износу закупнина би била одређена и у ранијем поступку да је то учињено као у обновљеном поступку, на бази тачних података и, налаза. Чињенице на којима се заснива новоодређена закупнина накнадно су утврђене, али оне су постојале у време доношења ранијих решења и биле су доступне управном органу који је проводио управни поступак. Дакле, није реч о потпуно новом поступку, како се то погрешно узима у оспореном решењу, него о обнови раније окончаног поступка и то на основу накнадно утврђених

чињеница које би да су у ранијем поступку узете у обзир тада довеле до решења какво је донето путем обнове поступка. Обновљени поступак са ранијим поступком чини јединство и правно дејство обновљеног поступка и огледа се у томе што ставља ван снаге решења донета у ранијем поступку и што се важност новог решења донетог на основу обновљеног поступка распростире уназад, све до момента до којег је допирала важност ранијих решења стављених ван снаге. Правно дејство обнове поступка не ограничава се на будућност, од момента доношења решења о обнови, него обнова дејствује и уназад, ставља ван снаге решења донета у ранијем поступку и у потпуности их замењује новим решењем донетим на основу обнове.

2. *Нарочити случајеви укидања и ништења правоснажног решења.* — Ништавост правоснажног решења је такав недостатак који кад буде откривен мора да доведе до поништаја решења. Основи ништавости решења донетог у управном поступку су прописима Општег закона о народним одборима из 1952 и правним правилима у управном поступку лимитативно набројани и то: кад је решење донето од стране органа који није стварно надлежан за решавање о предмету, или од органа који ни у ком случају није могао бити овлашћен на доношење таквог решења; кад би се извршењем решења проузроковало какво кривично дело, или би услед извршења настала тешка опасност по живот и здравље људи или јавни мир и поредак; кад решење садржи грешку која проузрокује ништавост по некој изричној законској одредби.

Код органа управе стално се показивала тенденција да се под наведене законске основе подведе и случај кад надзорни орган налази да је у правоснажном решењу погрешно примењен правни пропис на коме је то решење засновано. Судском праксом пак није допуштено такво проширење тачно одређених законских основа ништавости (пресуда Савезног врховног суда Уж бр. 170/53 од 3 марта 1953 и Уж бр. 1707/54 од 3 децембра 1954).

Из прописа Општег закона о народним одборима као и из правних привила управног поступка излазило би да по праву надзора може само виши орган поништити или укинути решење нижег органа управе у коме је садржана грешка која повлачи ништавост. Међутим, већа за управне спорове дошла су до логичног закључка, који је потпуно у складу са циљем ништења правоснажног решења због грешке ништавости, да и орган који је донео правоснажно решење може га поништити или укинути са разлога ништавости (пресуда Савезног врховног суда У бр. 852/54 од 25 септембра 1954).

Циљ интервенције надзорног органа због ништавости правоснажног решења и природа законских основа ништавости ограничили су надзорни орган само на ништење или укидање правоснажног решења са грешком ништавости, а не овлашћују га на преиначење теквог решења, јер би то значило решавање о самој ствари а то по правилу није у надлежности надзорног органа (пресуда Савезног врховног суда У бр. 1180/52 од 28 новембра 1952 и пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 2060/52 од 30 јануара 1953).

Ако то нужно и неотклоњиво захтева заштита јавног интереса, надзорни орган може укинути или изменити правоснажно решење којим је странци признато какво право, и кад за то недостају услови предвиђени за примену других законских основа за поништај или измену правоснажног решења. Ово је сасвим изузетна правна ситуација наметнута нужношћу да се заштити крупан јавни интерес који према судској пракси постоји само онда кад је потребно да се отклони тешка опасност по живот и здравље људи, за државну безбедност, за јавни мир и друштвени поредак (пресуде Савезног врховног суда Уж бр. 5381/54 од 11 фебруара 1955 и Уж бр. 120/53 од 28 марта 1953).

*

Увођењем управног спора већа за управне спорове нашла су се у ситуацији да спроводе судску контролу законитости управних аката под условима правне празнине настале недостатком позитивних прописа о управном поступку. Самим тим за ова већа поставила се алтернатива да у оцени законитости управних аката запоставе улогу правила управног поступка, да у том погледу оставе одрешене руке органима управе и да своју контролу усредсреде на материјално правне прописе, или, пак, да применом правних правила оживотворе све основне принципе управног поступка и учине их обавезним за органе управе. Будући свесна неефикасности судске контроле која би допуштала произвољност управних органа у односу на правила управног поступка, већа за управне спорове пошла су путем стваралачког оживљавања и увођења начела управног поступка у праксу органа управе. То је заиста пут којим се морало поћи да би већа за управне спорове одговорила крупној улози коју им је законодавац наменио, јер без ефикасне контроле и формалних, процесуалних прописа нема правилне примене ни материјалних прописа, па ни заштите законских права грађана и учвршћења законитости у раду државних органа као циљева судске контроле.

Ту није у питању механичка примена правних правила о управном поступку која би била у нескладу са организацијом и задацима наше нове државне управе. Усвојена начела управног поступка, изведена из ранијег Закона о управном поступку тековине су правне науке и проверена су у дуготрајној управној и судској пракси, тако да се без њиховог поштовања не би могла осигурати правилна примена данашњих материјалних прописа из појединих управних области, без обзира што су сад битно друкчији организација и улога државне управе. Тачност овога најбоље се потврђује тиме што је и нацрт закона о општем управном поступку усвојио скоро сва та начела.

Судска пракса се, међутим, није ограничила само на оживљавање и увођење ранијих правила управног поступка у праксу садашњих управних органа, већ их је притом даље разрађивала и продубљивала, увек водећи рачуна о томе да управна процедура мора

бити подређена и усклађена са структуром државне управе и циљевима који су јој одређени.

Већа за управне спорове су, дакле, стваралачки испунила велику правну празнину створену отсуством позитивних прописа о управном поступку и на тај начин су дала врло значајан допринос у остваривању законитости. Тиме је, истовремено, утврвен и пут за правилну примену претстојећег закона о општем управном поступку који, ће, судећи према његовом коначном нацрту, бити заснован на истим принципима.

Ј. Јевтић, Р. Шрамек

ПРАВО НА ПОМОЋ ЗА ОПРЕМУ НОВОРОЂЕНОГ ДЕТЕТА

Чланом 12 Уредбе о додацима на децу (Сл. лист ФНРЈ бр. 48/51) установљен је једнократни додатак за опрему детета за свако новорођено дете. Према чл. 13 исте Уредбе право на овај додатак имали су радници и службеници ако су до рођења детета навршили непрекидни радни стаж од најмање годину дана, или са прекидом 20 месеци. Овај једнократни додатак за опрему детета, према чл. 14 наведене Уредбе исплаћивао се по правилу пре рођења детета, на основу налаза државног органа здравствене службе да ће порођај наступити у року од месец дана. Ако додатак није затражен пре рођења детета давао се по рођењу детета на основу потврде надлежног матичара о рођењу живог детета.

Овако је било регулисано питање исплате помоћи за опрему новорођеног детета до ступања на снагу Закона о здравственом осигурању радника и службеника (Сл. лист, бр. 51/54). Овим законом, као један вид здравственог осигурања обухваћено је и право осигураника на помоћ за опрему новорођеног детета (чл. 2). То право регулисано је одредбама чл. 40, 41 и 74 овог закона. По чл. 40 право на опрему детета припада осигураницима женама које имају право на здравствено осигурање за свако новорођено дете. То право припада и осигураницима за случај порођаја женског члана њихове породице који има право на здравствено осигурање, ако су осигурани најмање 6 месеци непрекидно или 12 месеци са прекидима за последње две године пре рођења детета. И по прописима Закона о здравственом осигурању радника и службеника помоћ за опрему новорођеног детета даје се по правилу пре рођења детета, на основу налаза и оцене органа јавне здравствене службе да ће порођај наступити вероватно у року од месец дана. Ако је помоћ затражена по рођењу детета даје се и по овом закону на основу потврде матичара о рођењу живог детета.

У случају који ћемо овде изложити осигураник се после 1 јануара 1955 (дана ступања на снагу Закона о здравственом осигурању радника и службеника) обратио надлежном заводу за социјално осигурање са захтевом да му се исплати помоћ за опрему новорође-