

НЕКА НАЧЕЛНА ПИТАЊА ИЗ УПРАВНОГ И УПРАВНОСУДСКОГ ПОСТУПКА

Судска контрола законитости управних аката путем вођења управног спора потпуно се афирмирала у остваривању постављеног јој циља што потпуније заштите права грађана и учвршћивања законитости у раду државних органа. Та контрола све се више осећа као снажан фактор који утиче и оријентише рад органа државне управе у решавању о правима и обавезама странака, а управни спор постао је за странке блиско правно средство које оне не пропуштају да употребе у сваком случају када сматрају да су њихова права или законски интереси повређени. Сва сложеност и разноликост задатака органа државне управе у примени правних прописа на конкретне случајеве, затим честе промене њихових организационих облика и надлежности, као и све изразитији друштвени карактер органа управе, све то налази свога одјека и у судској контроли законитости управних аката. Ово показује колико је судска контрола неопходна и колико она у тим условима постаје и незамењив сарадник органа државне управе.

У свакодневној пракси органа управе постављају се и решавају сложена правна питања која настају поводом примене различитих материјалних и формалних правних прописа за поједине управне области. Међутим, своја коначна решења та питања добијају по правилу у решавању управних спорова. Стога пракса већа за управне спорове при врховним судовима пружа читав низ правних схватања о начелним правним питањима која су од великог значаја са гледишта остваривања законитости и као таква захтевају да буду и теориски обрађена и осветљена.

У том циљу износимо на овом месту нека од тих начелних питања са решењима која су им дата у управносудској пракси, указујући притом на правне последице које по нашем мишљењу из оваквих решења проистичу.

1. — Тренутак обавезности управног акта за орган који га је донео

Обавезност управног акта може се посматрати како у односу на странку тако и у односу на орган који га је донео. Притом је од важности да се одреди од кога момента ова обавезност почиње. Неспорно је да у односу на странку обавезност управног акта почиње моментом његовог достављања странци. Исто тако, распрострањено је мишљење да обавезност управног акта и за орган који га је донео настаје тек његовим достављањем односно саопштењем странци. То би значило да је орган овлашћен да, све до доставе односно саоп-

штења управног акта странци, може овај акт у сваком погледу мењати или повући. Најчешће је у том смислу оријентисано и схватање органа државне управе. По правилу они сматрају да нису везани својим решењем све док оно странци није достављено.

Сматрајући да је овлашћен на повлачење свога решења све док оно није достављено странци, другостепени орган повукао је своје за странку позитивно решење, које је већ било упућено првостепеном органу ради достављања странци и од стране овог враћено другостепеном органу, и донео ново за странку негативно другостепено решење. У управном спору против новог другостепеног решења странка је истакла то као незаконитост и са тог разлога је тражила поништај новог другостепеног решења.

Тужба странке у управном спору је уважена и оспорено решење је као незаконито поништено са разлога што је суд стас на становиште да је другостепени орган био везан својим првобитним решењем самим тим што је оно било испослато првостепеном органу ради достављања странци, иако достава није извршена.

У питању је следећи случај:

Оспореним решењем одбијена је тужилина жалба и потврђено је првостепено решење којим је укључена у станбену заједницу тужилина зграда. Против овог решења тужила је повела управни спор истичући да је на незаконит начин дошло до укључења њене зграде у станбену заједницу, пошто по схватању тужиле за то нису били испуњени прописани услови. Врховни суд НР Србије својом пресудом У. бр. 553 од 12 октобра 1955 одбио је тужбу као неосновану утврдивши да је односна зграда правилно укључена у станбену заједницу пошто је неспорно да иста има више од три мања стана, што је чини најамном станбеном зградом и повлачи њено укључење у станбену заједницу по чл. 14 Уредбе о управљању станбеним зградама. Међутим, Савезни врховни суд својим решењем Уж. бр. 770 од 2 марта 1956 уважио је тужилину жалбу, означену првостепеном пресуду је укинуо и предмет вратио првостепеном суду на нову одлуку. У образложењу решења Савезног врховног суда истакнуто је да је тужила у својој тужби побијала оспорено решење не само због погрешне примене материјалног закона већ и због повреде правила поступка, која се повреда по тужилиним наводима састоји у томе што је у истој ствари било донето другостепено решење којим је жалба била уважена и односна зграда изузета од укључења у станбену заједницу, и то је решење било експедовано првостепеном органу да се уручи жалили, али јој није било достављено из непознатих разлога, па је донето оспорено решење супротно ранијем другостепеном решењу које другостепени орган није могао да повлачи без законских услова. У вези са овим тужбеним приговорима Савезни врховни суд у образложењу свога решења заузео је следеће становиште: Уколико је тачан тужбени навод да је у овој ствари пре оспореног решења било донето друкчије другостепено решење, те да је исто било експедовано из надлежства другостепеног органа, у том случају поменуто решење у односу на тужени орган сматрало би се правоснажним, без обзира да ли је исто већ уручено и странци, па га тужени орган не би могао мењати мимо услова предвиђених за обнову правоснажно окончаног управног поступка.

Поступајући по изложеном правном схватању Савезног врховног суда које је за првостепени суд обавезно у смислу чл. 49, ст. 4, Закона о управним споровима, првостепени суд је узео ствар у поновно разматрање, па је нашао да је тужба основана.

Стоји тужбени навод, а то и не спори тужени орган у свом одговору на тужбу, да је по тужилиној жалби против првостепеног решења којим је укључена у станбену заједницу односна тужилина зграда првобитно тужени орган донео позитивно решење којим је уважио жалбу и означено првостепено решење преиначио на тај начин што је одлучено да се дотична тужилина зграда оставља њој на управљање. То првобитно решење туженог органа, позитивно за тужилу, налази се у списима предмета и носи бр. 5013 од 7 децембра 1954. Исто тако из списка предмета јасно се види, а то није ни оспорено од стране туженог органа у одговору на тужбу, да је то првобитно позитивно решење туженог органа било експедовано од стране туженог органа првостепеном органу ради уручења решења странци и да јој то решење није било уручено, већ је уместо уручења предмет враћен од стране првостепеног органа туженом органу на поновно решавање, после чега је уследило ново другостепено решење туженог органа бр. 5013 од 11 априла 1955 којим је тужилина жалба одбијена и потврђено првостепено решење бр. 7183/54 о укључењу тужилине зграде у станбену заједницу, при чему се у новом решењу туженог органа уопште не помиње доношење ранијег позитивног решења туженог органа о искључењу тужилине зграде из станбене заједнице.

Самим тим што је тужени орган донео позитивно решење по тужилиној жалби којим је тужилину жалбу уважио и првостепено решење преиначио на тај начин што је тужилину зграду искључио из станбене заједнице и оставио тужилу на управљање, а затим то своје решење експедовао првостепеном органу ради уручења странци, то решење је постало правоснажно у односу на тужени орган као његовог доносиоца и тужени орган је везан тим решењем. Из правоснажности тог решења проистиче обавеза за тужени орган односно право за тужилу као странку, а према тој обавези тужени орган не може по свом нахођењу да поново улази у решавање дотичне управне ствари о којој је једном правоснажним решењем решио у корист странке. Тужени орган би могао да поново решава о тој ствари само под условима предвиђеним правним правилима управног поступка за обнову правоснажно окончаног управног поступка, а неспорно је да ти услови нису испуњени. (Из пресуде Врховног суда НР Србије У бр. 2586 од 21 априла 1956.)

Према нашем мишљењу, напред изнето становиште суда о моменту са којим почиње обавезност управног акта за орган који га је донео одговара основним принципима управног поступка.

Правилима управног поступка тачно је одређена улога првостепеног органа кад је жалба странке уважена и по њој првостепено решење преиначено. У том случају другостепени орган своје решење, донето по жалби, доставља првостепеном органу, на који се начин овај орган обавештава о исходу жалбеног поступка и обавезује да решење донето у том поступку неизоставно достави стран-

кама. Пошто је за првостепени орган обавезно решење другостепеног органа и он нема никакво овлашћење за стављање примедба на то решење, дужан је да изврши његово достављање странци без одлагања, а потом да приступи и извршењу самог решења уколико то природа ствари у питању налаже. Правила поступка не допуштају да првостепени орган указује другостепеном органу на евентуалну неправилност и незаконитост решења донетог по жалби, јер то не одговара улози првостепеног органа и довело би до одуговлачења извршења другостепеног решења, а тиме би било одложено и остваривање права странке признатог јој тим решењем. Стављањем примедба и указивањем на евентуалну незаконитост другостепеног решења првостепени орган преузео би на себе улогу других органа који су овлашћени да путем надзора у управном поступку односно подношењем тужбе за покретање управног спора доведу до поништаја незаконитог другостепеног решења. Дакле, првостепени орган је дужан да у сваком случају достави странци решење другостепеног органа, а ако сматра да је тим решењем повређен закон у корист странке или да постоје разлози за поништај тог решења по праву надзора, може на ово указати надлежном државном органу за покретање управног спора против тог другостепеног решења односно надлежном надзорном органу. Стога стављањем примедба и указивањем на евентуалну незаконитост другостепеног решења, чиме се одлаже достављање тог решења странци и спречава његово благовремено извршење, првостепени орган неовлашћено преузима на себе улогу која припада другим државним органима.

У овој истој ситуацији, тј. када је другостепеним решењем жалба уважена и првостепено решење преиначено не може ни сам другостепени орган из сопствених побуда да од првостепеног органа повуче своје решење пре него што је странци достављено и да га замени новим другостепеним решењем којим би жалба била одбијена и првостепено решење потврђено. Поступак за доношење другостепеног решења завршен је тиме када је другостепено решење донето а ово се највидније манифестује одашиљањем решења службеним путем првостепеном органу у циљу достављања странкама и његовог извршења. Све до момента одашиљења није извесно да је другостепено решење донето, а његовим званичним одашиљањем обелодањује се на несумњив начин постојање другостепеног решења и окончање другостепеног поступка. Пошто је доношењем другостепеног решења и његовим одашиљањем другостепени поступак завршен, то другостепени орган више нема могућности да о тој ствари донесе друкчије решење мимо случајева предвиђених правилима управног поступка.

Међутим, ако је по жалби потврђено првостепено решење и жалба одбијена, у том случају другостепени орган био би овлашћен да повуче своје већ испслато решење првостепеном органу и да га замени новим решењем повољним за странку под претпоставком да су за то испуњени услови предвиђени материјалним прописима.

Ово овлашћење за другостепени орган проистиче из принципа управног поступка да орган који је донео решење може ово у сваком моменту изменити у корист странке у циљу да би то решење саобразио закону и под условом да се том изменом не дира у права трећих лица.

Напред изнето становиште суда у складу је и са правним правилима о поступању судова у грађанским споровима, према којима суд не може да повуче нити да преиначи писмено састављену пресуду коју је предао судској писарници на отправљање. У овом смислу су и одредбе новог Закона о парничном поступку.

Према томе, донето и у циљу достављања странкама испослато решење обавезује орган који га је донео и пре него што је његово достављање извршено, уколико нису у питању случајеви у којима је доносилац решења правилима управног поступка иначе овлашћен на повлачење односно измену свога решења и кад је оно постао правоснажно.

2. — *Случај промене закона између првостепеног и другостепеног решења*

По којим прописима треба решити жалбу, ако се о њој решава у време важења нових прописа а првостепено решење је донето за време важења укинутих прописа? Постављено питање јавља се у пракси управних органа, с обзиром на честе измене прописа за поједине управне области, до којих нужно долази услед нашег брзог друштвеног и државног развитака. Дешава се не ретко да је у међувремену, од доношења првостепеног решења до момента доношења другостепеног решења по жалби странке, дошло до измена било материјалних било формалних прописа на којима је засновано првостепено решење.

У погледу примене нових формалних прописа опште је прихваћено правило да се код другостепеног решавања примењују нови формални прописи, сем кад је тим прописима изрично предвиђено да ће се у другостепеном решавању применити ранији формални прописи. У том смислу је и одредба чл. 23 савезног Закона о надлежности народних одбора општина и срезова, у којој је изрично предвиђено да ће се одредбе тога закона о надлежности за управни поступак примењивати и на све несвршене предмете, с тим што је код другостепеног решавања задржана другостепена надлежност из ранијих прописа.

Међутим, за другостепени орган поставља се питање на основу којих материјалних прописа решавати о жалби и ценити законитост као и целисходност првостепеног решења; да ли на основу прописа који су важили кад је то решење донето или с обзиром на прописе који су на снази у моменту другостепеног решавања. Важност овог

питања огледа се у томе што од одговора на то питање често зависи исход саме жалбе, тј. да ли ће по жалби бити донето за странку позитивно или негативно решење.

Ово питање управног поступка поставило се и у оквиру решавања управних спорова, па је тако дошло до начелних схватања у вези са тим питањем од стране већа за управне спорове појединих врховних судова. Овде ћемо изнети један конкретан случај из судске праксе карактеристичан по томе што је у њему по овом питању дошло до опречних правних схватања између Врховног суда НР Србије и Савезног врховног суда.

У питању је следећи случај:

Оспореним решењем одбијена је тужиочева жалба и потврђено је првостепено решење којим је одбијена тужиочева молба да му се изда дозвола за рад са стругаром. Оспореним решењем одбијена је тужиочева жалба и потврђено је првостепено решење са разлога што тужилац за тражену дозволу не испуњава услове предвиђене новим прописима Уредбе о занатским радњама и занатским предузећима као и Наредбе о привредним делатностима које се сматрају занатским радиностима и о стручној спреми потребној за вршење тих радиности, који су прописи били у важности у време доношења оспореног решења. Поднетом тужбом тужилац тражи поништај оспореног решења сматрајући га незаконитим при чему се позива на одредбе Закона о занатству НР Србије и друге прописе донете на основу тога закона, под чијом важношћу је поднео молбу за издавање дозволе и донето првостепено решење, те је по схватању тужиоца с обзиром на те прописе требало повољно решити о његовој молби, а ово утолико пре што је решење морало да уследи у одређеном року и што по тим прописима странка има право на издавање дозволе ако испуњава све прописане услове.

Првостепени суд је уважио тужбу и поништио оспорено решење као незаконито са овим образложењем: Из самог оспореног решења се види да је тужилац поднео своју молбу за издавање дозволе за рад са стругаром под важношћу Закона о занатству НР Србије и да је првостепено решење донето под важношћу тих прописа. Тужени орган је сматрао, како је изнето у образложењу оспореног решења, да се тужиочева жалба против првостепеног негативног решења, донетог на основу прописа пом. Закона о занатству, има расправити према новим прописима Уредбе о занатским радњама и занатским предузећима и према прописима Наредбе о привредним делатностима које се сматрају занатским радиностима и о стручној спреми потребној за вршење тих радиности, пошто у прописима прелазних наређења пом. Уредбе није предвиђено како ће се поступити са оним предметима који су започети по ранијим законским прописима и по којим до доношења нових прописа нису била донета коначна решења у управном поступку. У недостатку таквог прописа у прелазним наређењима пом. Уредбе тужени орган је дошао до закључка да на случај тужиочеве молбе за издавање дозволе за рад, поднете под важношћу ранијих прописа и по којој је донето првостепено решење за време важења тих ранијих прописа, има да се примене нови прописи пом. Уредбе о занатским радњама и занатским предузећима приликом доношења другостепеног решења по тужио-

чевој жалби и с обзиром на те нове прописе тужени орган је одбио тужиочеу жалбу и потврдио првостепено решење.

Међутим, по схватању суда, погрешно је ово становиште туженог органа. Тужени орган је изгубио из вида да је према чл. 115 ранијег Закона о занатству НР Србије издавање дозволе за обављање приватне занатске радње претстављало право странке ако је она за ту дозволу испуњавала прописане услове, као и да је надлежан орган био дужан да по поднетој молби за издавање дозволе донесе решење најдаље у року од 15 дана. С обзиром на ове законске прописе, који су важили у време подношења молбе од стране тужиоца и по којима је донето првостепено негативно решење за тужиоца, и тужени орган је био дужан да о тужиочевој жалби решава према тим прописима и да на основу њих донесе своје другостепено решење. Поводом тужиочеве жалбе поставило се питање, о коме је требало решити оспореним решењем туженог органа, да ли је тужилац испуњавао све законске услове за тражену дозволу за обављање односне занатске радиности. Уколико је он те услове био испунио, његово је право да му се изда тражена дозвола, а како је он за издавање дозволе поднео молбу под важношћу ранијих прописа и о којој молби је морало бити донето решење у одређеном року те би се у том случају сматрало да је тужилац остварио своје право на дозволу за обављање своје радње према ранијим прописима, само је то право констатовано доцније у жалбеном поступку, без кривице тужиоца, пошто је по његовој молби било донето незаконито првостепено решење, ово све под претпоставком да се у жалбеном поступку утврди да је тужилац неправилном применом ранијих прописа одбијен и да је испуњавао све услове предвиђене тим прописима за издавање дозволе. Према томе, тужени орган је погрешно кад је о тужиочевој жалби решавао на основу прописа Уредбе о занатским радњама и занатским предузећима и прописа пом. Наредбе о привредним делатностима које се сматрају занатским радиностима, а требало је да ту жалбу реши на основу прописа Закона о занатству НР Србије, па ако би се утврдило да је тужилац по прописима тог Закона стекао дозволу за обављање односне занатске радиности, то право би му се имало и признати и у погледу тог признатог права применили би се одговарајући прописи нове Уредбе о занатским радњама и занатским предузећима, као што је њена одредба из чл. 84, ст. 2, у којој је предвиђено да се лицима која обављају једну занатску радиност у виду самосталног занимања односно лицима која руководе пословима занатске радиности за чије се обављање није тражила стручна спрема признаје звање висококвалификованог (занатског мајстора) односно квалификованог занатског радника и прописани радни стаж. (Из пресуде Врховног суда НР Србије У бр. 9554/54 од 10 децембра 1955.)

Против ове пресуде изјавио је жалбу тужени орган, па је Савезни врховни суд жалбу уважио и по њој првостепену пресуду преиначио у том смислу што је тужбу одбио. У пресуди Савезног врховног суда дато је следеће образложење: Неправилно је првостепени суд из чињенице да је тужилац захтев за издавање дозволе за рад поднео за време важења старих прописа, по којима је испуњавао услове, извео закључак да се има сматрати да је тужилац самим тим стекао право на основу ранијих прописа, а да акт управних органа којим би се одлучивало по његовој молби претставља само декларацију

тога права. Према чл. 115 Закона о занатству НР Србије, који је важио у времену подношења захтева за издавање одобрења, а што је предвиђено и чл. 58 Уредбе о занатским радњама и занатским предузећима, која је накнадно ступила на снагу, надлежни управни орган дужан је да изда одобрење за рад молиоцу који испуњава предвиђене услове за обављање делатности коју он хоће да обавља. Међутим, то не претставља такво право странке да би одобрење управног органа требало сматрати само актом декларативне природе, који само констатије једно право које је законом признато. Овај суд налази да је овде реч о праву странке да тражи и добије одобрење за рад које јој се не може ускратити ако странка испуњава услове предвиђене важећим прописима у времену издавања одобрења. Да је то тако види се и из чл. 57 поменуте Уредбе према коме се приватна занатска радња оснива на основу одобрења надлежног органа, што значи да странка стиче право тек тада када добије одобрење за отварање занатске радње. Због тога, овде не постоји никакво стечено право странке. Надлежни орган за давање одобрења за рад одлучује према прописима који важе у времену издавања одобрења, а не у времену подношења захтева, уколико у новим прописима није предвиђено да ће се предмети који су започети за време важења старих прописа довршити по истим.

Првостепени управни орган у овом конкретном случају није дао одобрење за обављање рада, па је по жалби тужиоца против решења првостепеног органа имао да одлучи тужени орган. О том праву, као што је и напред било речено, тужени је могао да одлучи само на основу прописа који су важили у том времену. Управни поступак је јединствен, па се о предмету има решити према пропису који је важио у времену доношења решења, што значи не у времену подношења захтева већ у времену коначног одлучивања по предмету. Због тога, како је у току поступка био донет нови пропис, на случај ће се применити тај нови пропис, уколико није новим прописом друкчије одређено. Како у овом конкретном случају није друкчије прописано, то је правилно тужени орган приликом доношења оспореног решења применио тада важеће прописе, а не оне који су важили приликом доношења одлуке првостепеног органа. (Из пресуде Савезног врховног суда Уж бр. 2280 од 25 маја 1956.)

Из напред наведених образложења једне и друге судске одлуке јасно се види да су у питању два потпуно различита правна схватања по постављеном питању. Према схватању првостепеног суда, у случају измене материјалних прописа на којима је засновано првостепено решење пре него што је донето другостепено решење, код другостепеног решавања по жалби остају искључиво меродавни материјални прописи који су важили у време доношења првостепеног решења. То значи да је другостепени орган у оцени законитости првостепеног решења искључиво везан материјалним прописима који су били на снази кад је то решење донето. Насупрот схватању првостепеног суда, Савезни врховни суд заузео је становиште да су за другостепени орган кад решава о жалби искључиво и једино меродавни материјални прописи који тада важе, без обзира на прописе који су били на снази у време доношења првостепеног решења, сем

случаја кад је новим прописима изрично предвиђено да ће се на нерасправљене случајеве применити ранији материјални прописи.

Према нашем мишљењу становиште Савезног врховног суда по постављеном питању не би било у складу са основним начелима управног поступка. Пре свега, то становиште било би у опреци са начелом двостепеног решавања у управном поступку. Ако се прихвати да су за другостепени орган искључиво меродавни нови прописи који су на снази у време кад се решава о жалби, то би значило да је дотична управна ствар по тим прописима решена само у једном степену и то од стране другостепеног органа. Тиме би странка била лишена права жалбе у управном поступку у погледу правилности примене нових прописа на њен случај.

Становиште Савезног врховног суда по постављеном питању доводи у наведеном конкретном случају до тога да је странка једино због погрешне примене тада важећих прописа од стране првостепеног органа лишена свог законског права које би јој било сачувано и по новим прописима да је о томе првостепени орган донео законито решење. Под предпоставком да је странка испуњавала услове за издавање дозволе за обављање односне делатности предвиђене прописима тада важећег Закона о занатству НР Србије и да је првостепени орган правилном применом тих прописа странци издао тражену дозволу, њено право за обављање дотичне делатности на основу дозволе издате по ранијим прописима било би сачувано и под важношћу нових прописа о занатским радњама, иако ти прописи за обављање дотичне делатности траже стручну спремину којом странка не располаже, јер у њима је изрично предвиђено, а у циљу заштите стечених права, да се лицима која обављају једну занатску радност у виду самосталног занимања односно лицима која руководе пословима занатске радности за чије се обављање није тражила стручна спрема признаје звање висококвалификованог (занатског мајстора) односно квалификованог занатског радника и прописани радни стаж (чл. 84, ст. 2, Уредбе о занатским радњама и занатским предузећима).

Затим, из оваквог схватања произилази да се може евентуална незаконитост учињена од стране првостепеног органа при доношењу његовог решења конвалидирати с обзиром на доцнији правни пропис који није ни постојао кад је првостепени орган решавао. Нелогично је да се другостепеним решењем одбија жалба и потврђује првостепено решење као правилно и законито, и кад се њиме крше правни прописи који су важили у време његовог доношења, с позивом на нове правне прописе који су постојали тек у време доношења другостепеног решења. Код другостепеног решавања нарочито се оцењује да ли је првостепени орган законито решио конкретну управну ствар и то с обзиром на правне прописе који су тада постојали. Ако другостепени орган нађе да је управна ствар законито решена, он жалбу одбија и потврђује првостепено решење и обратно, уколико нађе да је ствар незаконито решена, поништава односно преиначава првостепено решење у циљу да се постигне законито решење дотичне управ-

не ствари, увек подразумевајући законитост у смислу прописа важећих у време првостепеног решавања.

Само ако је првостепени орган био овлашћен да решава на основу слободне, дискреционе оцено, по овлашћењу датом му важећим прописима, другостепени орган, решавајући по жалби против таквог решења, цениће целисходност по моменту доношења свота другостепеног решења. Тако се може десити да другостепени орган својом дискреционом оценом замени такву оценоу првостепеног органа и ствар реши друкчије него што је ту ствар био решио првостепени орган, а све то с обзиром на околности које су постојале у време другостепеног решавања и на основу којих је другостепени орган дошао до закључка да је целисходно усвојити друкчије решење од првостепеног.

Исто тако, могућно је да је првостепени орган по тада важећим прописима био овлашћен да о одређеној управној ствари решава по својој слободној, дискреционој оцено, а у тим прописима је било изрично предвиђено да је и другостепени орган кад решава по жалби против таквог првостепеног решења овлашћен да цени како његову законитост тако и његову целисходност, па у међувремену од доношења првостепеног решења до решавања по жалби дође до измене односних прописа у том смислу што је новим прописима предвиђено да је другостепени орган у решавању по жалби ограничен само на оценоу законитости таквог првостепеног решења.

Такав је случај настао поводом измена и допуна у Уредби о зајмовима за инвестиције у привреди. Наиме, у чл. 23 пом. Уредбе („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 4/54) било је предвиђено да зајмотражилац има право жалбе, ако банка одбије зајмотражиоца од учествовања у конкурс у или ако на основу оцено инвестиционог елабората одбије да зајмотражиоцу који је учествовао у конкурс у да зајам. По жалби против одлуке банке решава нарочито одређени државни орган чије је решење коначно у управном поступку. Овај орган у решавању по жалби овлашћен је да цени како законитост тако и целисходност одлуке банке. Међутим, у доцнијим изменама и допунама пом. Уредбе сужена су овлашћења државног органа који решава по захтеву односно жалби зајмотражиоца против одлуке о одбијању захтева за зајам. У чл. 25 пречишћеног текста пом. Уредбе („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 31/56) прописано је да ако банка одбије захтев за зајам, зајмотражилац може само у случају повреде законитости захтевати поништење одлуке банке. О том захтеву за поништење одлуке банке решава орган политичко-територијалне јединице надлежан за послове финансија, а против његовог решења има места жалби вишем органу управе чије је решење коначно у управном поступку. Дакле, док се по ранијим прописима пом. Уредбе у жалбеном поступку оцењивала и законитост и целисходност одлуке банке дотле се по сада важећим прописима по захтеву односно жалби зајмотражиоца у управном поступку оцењује само законитост одлуке банке односно првостепеног решења државног органа донетог по захтеву.

У случају да је негативна одлука банке донета под важношћу ранијих прописа, кад је жалбени орган био овлашћен да цени ту одлуку како са гледишта законитости тако и са гледишта целисходности, па је до решавања по жалби зајмотражиоца дошло тек после измене односних прописа у том смислу да се у жалбеном поступку оцењује само законитост одлуке банке, жалбени орган код решавања жалбе у таквом случају има да се држи ранијих прописа који су били на снази кад је донета одлука банке, тј. тај орган остаје овлашћен не само за оцену законитости већ и за оцену њене целисходности. Поред већ напред наведених разлога за овакво решење постављеног питања у конкретном случају може се навести и правило управног поступка, прихваћено и у новом Закону о општем управном поступку, да правна средства против решења и закључака донетих пре ступања на снагу новог закона која нису допуштена по том закону, могу се користити по ранијим прописима.

Схватање, супротно од становишта Савезног врховног суда, да су за другостепени орган кад решава о жалби против првостепеног решења меродавни материјални прописи који су били на снази у време доношења првостепеног решења, никако не значи игнорисање нових прописа. Напротив, то схватање одговара захтеву да се конкретна управна ствар и коначно реши по материјалним прописима који су важили у време њеног првостепеног решавања. Уколико би за странку из таквог решавања проистекло одређено право, даља судбина овог права зависила би од нових материјалних прописа којима су та права регулисана. На пример, према првобитном пропису о накнади због одвојеног живота од породице — чл. 25 Уредбе о путним и селидбеним трошковима државних службеника („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 98/48), припадала је накнада под одређеним условима за трошкове којима се службеник излаже због одвојеног живота од породице сваком премештеном службенику, без обзира да ли је до премештаја дошло по молби или по потреби службе. Међутим, новом Уредбом о путним и селидбеним трошковима („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 59/52) — чл. 24 који је пропис и данас у важности, накнаду због одвојеног живота од породице признаје се под одређеним условима само службенику премештеном по потреби службе. Према томе, ако је службенику премештеном по молби било признато право на накнаду због одвојеног живота од породице по прописима раније уредбе, ступањем на снагу прописа нове уредбе ово право престаје. Ако је, пак, службенику премештеном по молби оспорено право на накнаду због одвојеног живота од породице под важношћу прописа раније уредбе са разлога што је првостепени орган узео да тај службеник не испуњава неки од прописаних услова, а у време решавања по жалби већ су били ступили на снагу прописи нове уредбе, у том случају другостепени орган решиће о жалби службеника с обзиром на прописе раније уредбе и уколико би утврдио да је тај службеник према тим прописима испунио услове за признање права на накнаду због одвојеног живота од породице, признаће му то право и службеник ће

то право користити све до момента ступања на снагу прописа нове уредбе по којима је оно престало. По становишту Савезног врховног суда изгледало би да би и у датом примеру другостепени орган, кад решава о жалби службеника премештеног по молби против првостепеног решења којим му се не признаје накнада због одвојеног живота од породице с обзиром на прописе раније уредбе, имао да примени искључиво прописе нове уредбе који не признају ту накнаду службенику премештеном по молби. То би, међутим, довело до тога да се односном службенику не призна право на накнаду и за време важења прописа раније уредбе иако би се утврдило да је он испуњавао услове за које је то право било везано по ранијим прописима.

У прилог схватања да се код другостепеног решавања примењују материјални прописи важећи у време првостепеног решавања могу се навести и начела оцене законитости управних аката у решавању управних спорова. Према тим начелима, усвојеним у Закону о управним споровима, ако је тужба странке у управном спору уважена и оспорено решење као незаконито поништено, предмет се враћа у стање у коме се налазио пре него што је поништено решење донето. Ако је према природи ствари која је била предмет управног спора, место поништеног решења потребно донети ново решење, надлежни орган дужан је донети такво решење држећи се правног схватања и примедба суда у погледу поступка, а то значи да има да донесе ново решење по ранијим прописима јер се и правно схватање суда односи на те прописе. На пример, оспорено решење о одузимању дела стана као станбеног вишка донето је под важношћу ранијег Закона о располагању становима и пословним просторијама, па је то решење као незаконито било поништено у управном спору због неправилно утврђеног чињеничног стања. У извршењу пресуде донете у управном спору надлежни државни орган је дужан да донесе ново решење држећи се примедба суда у погледу поступка, примењујући притом и даље прописе о Закону о располагању становима и пословним просторијама, без обзира што је тај закон у време новог решавања укинут новим прописима о управљању станбеним зградама. Друго решавање у извршењу пресуде донете у управном спору пада у време важења нових прописа о управљању станбеним зградама, али се то решавање односи на време у коме су важили прописи Закона о располагању становима и пословним просторијама, зато су код тог решавања меродавни прописи укинутог закона, а не тада вежећи прописи.

Управни поступак сачињава јединствену целину која се нарочито огледа у томе што су овлашћења другостепеног органа при решавању о жалби по правилу истоветна са овлашћењима првостепеног органа, чиме се постиже двостепеност решавања у управном поступку о конкретној управној ствари. Напред изнето схватање није у опреци са јединственошћу управног поступка. Напротив, можда та јединственост још више долази до изражаја кад и првостепени и другостепени орган решавају на основу истих материјалних прописа,

без обзира што су после доношења првостепеног решења донети нови материјални прописи који се односе на конкретну управну ствар.

И одредбе новог Закона о општем поступку потврђују мишљење да другостепени орган оцењује законитост првостепеног решења са гледишта материјалних прописа који су важили у време доношења првостепеног решења. У чл. 242, ст. 1, овог Закона предвиђено је да ће другостепени орган својим решењем поништити првостепено решење и по правилу сам решити ствар ако утврди да је погрешно примењен правни пропис на основу кога се решава ствар, а то очевидно значи да другостепени орган оцењује да ли је првостепени орган правилно применио пропис који је постојао у време првостепеног решавања, јер се само на основу тог прописа ствар тада могла решавати. Другим речима, ако другостепени орган утврди да је првостепени орган правилно применио правни пропис на основу кога је ствар тада требало решити, он ће жалбу одбити и потврдити првостепено решење. Обратно, пак, уколико другостепени орган утврди да је првостепени орган погрешно применио пропис на основу кога се решава ствар, тј. пропис који је важио у време првостепеног решавања, у том случају другостепени орган ће поништити другостепено решење и по правилу, сам решити управну ствар правилном применом ондашњег прописа.

Сви напред изнети разлози изгледа нам говоре у прилог схватања да је другостепени орган кад решава о жалби дужан да се држи материјалних прописа који су важили у време доношења првостепеног решења и онда кад су у међувремену донети нови материјални прописи којима се регулише односна управна материја. Такво схватање у складу је са начелима управног поступка и управно-судског поступка, а нарочито одговара опште усвојеном начелу да се нови правни прописи по правилу примењују само за будућност. Ово начело је прокламовано и у чл. 20 Уставног закона према коме закони не могу имати повратно дејство, осим ако је то законом изрично предвиђено. Истина, другостепено решавање пада у време важења нових материјалних прописа, али је административноправни однос заснован доношењем првостепеног решења применом тадашњих материјалних прописа и у другостепеном решавању само се оцењује да ли је заснивање тог односа извршено у складу са прописима који су тада важили. Ово схватање не значи, дакле, проширење важности ранијих прописа и на време у коме важе нови прописи, док би супротно схватање довело до примене нових прописа и на односе засноване у време кад ти прописи нису ни постојали.

Наравно, може да буде и таквих конкретних случајева из појединих управних материја у којима би било нужно отступање од изнетог правног схватања, али то би били само изузеци којима би се потврђивало правило. За такве изузетне случајеве требало би у самим новим прописима предвидети да ће се на њих код другостепеног решавања применити нови материјални прописи.

3. — Привредно-правне и надзорне мере и управни спор

У Закону о управним споровима усвојен је принцип тзв. генералне клаузуле, а то значи да у начелу подлеже судској контроли законитости сваки управни акт државног органа, без обзира из које је управне материје, само под условом да има обележја управног акта у смислу тога закона (чл. 5 и 6 Закона о управним споровима). Овако широко постављена судска контрола законитости нужно је морала бити донекле ограничена, али је то ограничење извршено на тај начин што су случајеви у којима је судска контрола искључена лимитативно побројани у самом Закону о управним споровима (чл. 8). Један од тих изузетака је да се управни спор не може водити у стварима у којима је искључен по изричитој одредби закона. Такав случај предвиђен је већ у чл. 70 самог Закона о управним споровима којим је прописано да се до доношења одговарајућих законских прописа не може водити управни спор против аката које у спровођењу прописа о привредно-управним и надзорним мерама донесу надлежни државни органи у односу на привредне организације.

Међутим, и у тим изузетним случајевима, где није допуштено вођење управног спора, није у потпуности искључена свака судска контрола законитости тих управних аката. Наиме, изрично је законом предвиђено (чл. 8, ст. 2) да се и ту може водити управни спор кад је државни орган при доношењу управног акта из односних управних материја прекорачио границе надлежности.

Врло је сложено утврдити докле се распростире судска контрола законитости управних аката донетих у управним материјама у којима иначе није допуштено вођење управног спора. По том питању постоје у управносудској пракси контроверзна схватања. По једном схватању искључена је свака судска контрола тих управних аката, сем ако је у питању повреда надлежности. По другом схватању, пак, знатно шире се поставља граница и обим судске контроле и тих управних аката. Различитост ових схватања најбоље ће се видети изношењем конкретног случаја из судске праксе у коме су она дошла до изражаја.

Првостепеним решењем државног органа дата је сагласност на завршни рачун одређене привредне организације, али је та сагласност била везана за одређене услове. Привредна организација незадовољна тако датом сагласношћу изјавила је жалбу против првостепеног решења надлежном органу вишег степена. Другостепени орган утврдио је да је жалба поднета после законског рока, па је са тог разлога жалбу одбацио не упуштајући се у мериторну оцену жалбених навода и законитости првостепеног решења. Привредна организација повела је управни спор против другостепеног решења истичући да је неправилно утврђена неблаговременост њене жалбе од стране туженог органа и да је тиме повређено њено право да се о њеној жалби донесе одговарајуће мериторно другостепено решење.

У управном спору по тужби привредне организације првостепени суд је претходно утврдио да је тужба допуштена иако

је реч о управном акту донетом о спровођењу прописа о привредно-управним и надзорним мерама у односу на привредне организације, дајући следеће разлоге: Решења донета у спровођењу прописа Уредбе о завршним рачунима привредних организација за 1953 („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 54/53) претстављају акте о привредно-управним и надзорним мерама у односу на привредне организације и против тих аката није допуштено вођење управног спора на основу чл. 70 Закона о управним споровима, али то само уколико је реч о мериторном коначном решењу надлежног државног органа о спровођењу привредно-управне и надзорне мере на основу наведених прописа. Међутим, оспореним решењем није мериторно расправљено о примени односне привредно-управне и надзорне мере на тужилачко предузеће као привредну организацију, у ком случају би тужба против таквог решења била недопуштена и морала бити одбачена по чл. 27, ст. 1, тач. 5, већ је оспореним решењем тужиочева жалба против првостепеног решења одбачена као неблаговремена. Стога је овде циљ покретања управног спора не да се оцени законитост мериторног решења о примени привредно-управне и надзорне мере на привредну организацију, већ да се у том спору оцени да ли је тужени као другостепени орган правилно одбацио тужиочеву жалбу као неблаговремену или је пак та жалба благовремено поднета у ком случају би по њој морало да се донесе мериторно другостепено решење. Тужилац у тужби, дакле, истиче да је оспореним решењем повређено његово основно право као странке у управном поступку, да се по његовој жалби против првостепеног решења донесе мериторно решење и оцена законитости оспореног решења у управном спору креће се у том правцу, тј. има да се утврди да ли је то тужиочево право, загарантовано му нашим позитивним прописима, повређено или је пак тужиочева жалба оспореним решењем правилно одбачена као неблаговремена. Стога је тужба допуштена, а приговор туженог органа у његовом одговору на тужбу о недопустивости тужбе с обзиром на пропис чл. 70, ст. 1, неоснован је. (Из пресуде Врховног суда НР Србије У бр. 10263/54 од 3 септембра 1955.)

Утврдивши да је тужба привредне организације против другостепеног решења о одбацивању жалбе допуштена, првостепени суд је одбио тужбу као неосновану јер је нашао да је другостепени орган правилно утврдио неблаговременост жалбе.

Решавајући по жалби привредне организације против пресуде првостепеног суда Савезни врховни суд укинуо је ту пресуду и тужбу је одбацио. За такво своје решење Савезни врховни суд дао је следеће разлоге: Како је установио првостепени суд у побијаној пресуди оспорено решење донето је у спровођењу привредно-управних односно привредно-надзорних мера. Оспорено решење, међутим, није се упустило у мериторно решавање жалбе тужилачког предузећа, већ је исту одбацило као неблаговремену. Према чл. 70, ст. 1, Закона о управним споровима до доношења одговарајућих законских прописа не може се водити управни спор против аката које у спровођењу прописа о привредно-управним и надзорним мерама доносе надлежни државни органи у односу на привредне организације. С обзиром да је оспорено решење донето у примени тих мера управни спор против истог није допуштен у смислу цитираног законског прописа. Није основано становиште првостепеног суда да би управни спор у конкретном случају био допуштен, јер се оспореним решењем и не решава мериторно о самој примени привредно-управних и надзорних мера већ

се решава само о благовремености тужиоаче жалбе у управном поступку. За такво становиште првостепеног суда нема ослонаца у закону. Напротив, и таква решења којима се одбацује мериторно решавање жалби изјављених на решења којима је одлучивано о примени привредно-управних и надзорних мера претстављају акте који не могу бити предмет управних спорова, па је тужбу ваљало одбацити применом чл. 27, тач. 5, Закона о управним споровима. (Из решења Савезног врховног суда Уж бр. 7732/55 од 3 фебруара 1956.)

Према нашем мишљењу и кад је тужба управљена против управног акта донетог у вези спровођења прописа о привредно-управним и надзорним мерама не може се тужба *a limine* у сваком случају одбацити, већ се мора водити рачуна о томе — да ли је тим управним актом мериторно решено о примени саме те мере или пак до таквог решавања није ни дошло будући да је странци оспорено право путем којег је једино могла доћи до другостепеног мериторног решења. Ако је управни спор покренут у овом другом случају, ту уствари није реч о управном акту који је донет у спровођењу прописа о привредно-управним и надзорним мерама. Такво решење је донео првостепени орган, а другостепени орган одбацујући жалбу није се ни упустио у мериторну оцену законитости првостепеног решења, нити је то решење као законито потврдио. Другостепено решење се дакле искључиво односи на одређено право странке чијим би признавањем једино могло доћи до другостепеног мериторног решавања о законитости примене привредно-управне и надзорне мере.

Другостепени орган може да одбаци жалбу странке против првостепеног решења о привредно-управној и надзорној мери због неблаговремености, као у изнетом случају, затим због недопустивости жалбе уопште или због оспоравања активне легитимације за жалбу. У свим тим случајевима није уопште дошло до мериторног другостепеног решавања о примени привредно-управне и надзорне мере и циљ судске контроле законитости таквог управног акта био би само у томе да се утврди да ли је другостепени орган правилно успратио странци право на жалбу. Решавајући такав управни спор суд се уопште не упушта у оцену законитости саме привредно-управне и надзорне мере, јер о томе није решавао ни тужени орган, већ само цени да ли је повређено оно право странке чије постојање јој отвара пут да издејствује другостепено мериторно решење дотичне управне ствари. Стога сматрамо да се на такве случајеве не може проширити законска одредба по којој се не може водити управни спор против аката које у спровођењу прописа о привредно-управним и надзорним мерама донесе надлежни државни орган у односу на привредне организације.

Систем нашег управног спора на потпуно доследан начин допушта судску контролу законитости управних аката и у стварима где се иначе не може водити управни спор ако је у питању прекорачење граница надлежности органа који решава о тим стварима. Кад закон предвиђа да се управни спор не може водити против решења донетог у примени прописа о привредно-управним и надзорним ме-

рама, ту се претпоставља да такво решење потиче од надлежног органа, да је стварно реч о примени мере коју правни пропис обележава као привредно-управну и надзорну меру, као и да се таква мера примењује на привредну организацију. То значи да је управни спор и ту могућ и допуштен уколико суд нађе да стоји прекорачење граница надлежности, тј. да је решење о привредно-управној и надзорној мери донео ненадлежан орган, или да примењена мера нема карактер привредно-управне и надзорне мере, односно да уопште није реч о привредној организацији као пасивно легитимисаној странци. Ако би суд утврдио да је при доношењу решења учињено неко од ових прекорачења граница надлежности, тужба би била допуштена и по њој би оспорено решење у управном спору било поништено, и кад је у питању решење донето у извршењу прописа о привредно-управним и надзорним мерама.

Према томе, при давању одговора на постављено питање да ли је и у којој мери допуштена судска контрола законитости управних аката донетих у спровођењу прописа о привредно-управним и надзорним мерама, мора се поћи од метода генералне клаузуле као основног принципа у нашем управном спору. Тај метод је налагао да се у самом закону лимитативно поброје изузетни случајеви у којима није допуштено вођење управног спора, као и да се чак и у тим случајевима потпуно не искључује могућност судске контроле законитости. Стога сматрамо, увек имајући у виду генералну клаузулу као основно начело судске контроле законитости, да се утолико пре мора допустити вођење управног спора против решења донетог само у вези примене привредно-управне и надзорне мере, где о таквој мери није мериторно решавано јер странци није признато које од права путем кога је могла да издејствује такво мериторно решавање. У овом случају у управном спору се и не оцењује законитост примене привредно-управне и надзорне мере, већ једино то да ли је странци правилно оспорено оно право путем кога је она могла да издејствује другостепено мериторно решавање о тој мери у управном поступку. Право пак о коме је решавано у управном поступку (право жалбе, својство странке) по својој суштини и правном основу из кога проистиче не спада у материју привредно-управних и надзорних мера, па се за то и не може на то право проширити законско ограничење о забрани вођења управног спора које важи за ту материју.

4. — Домен примене начела двостепености у управном суђењу

Према чл. 18 Закона о управним споровима, против пресуде врховног суда народне републике може се изјавити жалба Савезном врховном суду ако се на правни однос има непосредно применити савезни пропис. Жалба је допуштена и против решења врховног суда народне републике којим је тужба одбачена на основу чл. 27, т. 2, 3 и 5, овог закона.

Из наведене одредбе се види да је у решавању управних спорова усвојено начело једноступеног решавања кад год се на правни однос има непосредно применити републички или локални пропис. Према томе, правоснажне су пресуде републичког врховног суда као првоступеног суда донете у управном спору где је оцењена законитост управног акта којим је решено о каквом праву или обавези странке заснованим на републичким или локалним прописима. Изузетно од овога, иако се на правни однос непосредно примењује републички или локални пропис, допуштена је жалба против решења републичког врховног суда којим је тужба одбачена са разлога што акт који се тужбом оспорава није управни акт; што је очевидно да се управним актом који се тужбом оспорава не дира у право тужиоца или у његов непосредни лични интерес заснован на закону; што је реч о ствари о којој се не може водити управни спор (чл. 27, тач. 2, 3 и 5).

Двоступеност решавања у управном спору постоји само кад се на правни однос има непосредно применити савезни пропис. У таквом случају увек је допуштена жалба против првоступене пресуде републичког врховног суда, као и против његовог решења којим се тужба одбацује на основу чл. 27, тач. 2, 3 и 5, а према пракси Савезног врховног суда и у том погледу јединственој пракси републичких врховних судова жалба је допуштена и у свим осталим законом предвиђеним случајевима кад се тужба одбацује у претходном поступку као недопуштена.

При решавању појединачних управних ствари примењују се материјални прописи којима су оне регулисане као и прописи управног поступка у циљу да се обезбеди правилна примена материјалних прописа. Ако је у питању савезни материјални пропис и савезни пропис поступка неоспорно је да је у таквом случају жалба против првоступене одлуке републичког врховног суда у управном спору увек допуштена и кад се решење побија само због повреде прописа поступка. Исто тако, неспорно је да жалба у управном спору није допуштена уколико је у питању првоступена пресуда републичког врховног суда којом је оцењена законитост управног акта заснованог на републичком материјалном пропису као и на републичком пропису о посебном управном поступку. Међутим, у судској пракси поставило се питање: да ли треба допустити жалбу против првоступене пресуде републичког врховног суда којом је оцењена законитост управног акта донетог применом савезних прописа управног поступка, где је иначе у питању ствар регулисана републичким односно локалним материјалним прописом, а жалбом се побија правилност примене савезних прописа о управном поступку.

У погледу овог питања испољила су се у судској пракси два схватања.

У пракси већа за управне спорове Врховног суда НР Србије дошло је до изражаја схватање да је допуштена жалба против првоступене пресуде републичког врховног суда којом се оцењује законитост управног акта у погледу примене неког од основних начела оп-

штег управног поступка и у случају кад је ту иначе у питању ствар која је регулисана материјалним републичким или локалним прописима. Врховни суд НР Србије давао је упуство да је жалба допуштена против пресуде којом је тужба уважена односно одбијена против решења где је једино решавано о захтеву странке да се одобри обнова раније окончаног управног поступка, иако је ствар у ранијем поступку расправљена по републичком материјалном пропису. Тако, било је случајева да је странка тражила обнову управног поступка у ствари на коју су у окончаном управном поступку примењени прописи републичког Закона о располагању становима и пословним просторијама, тврдећи да су се стекли потребни услови за обнову управног поступка предвиђени правним правилима управног поступка, па је по таквом тражењу странке донето негативно решење јер је надлежан орган нашао да нису испуњени потребни услови за обнову управног поступка. Ако је против тог решења незадовољна странка повела управни спор, суд би у таквом случају, полазећи од предњег схватања, давао упут у пресуди да је жалба допуштена. (У овом смислу је пресуда Врховног суда НР Србије У бр. 2841/52 од 10 јуна 1953.)

Међутим, супротно је становиште Савезног врховног суда. По његовом схватању жалба није допуштена у напред наведеним случајевима. Одбацујући жалбу у једном таквом случају, Савезни врховни суд дао је за своје схватање ове разлоге: „[...] Према чл. 18, ст. 1, Закона о управним споровима против пресуде Врховног суда народне републике може се изјавити жалба ако се на спорни правни однос има непосредно применити савезни пропис. Ову одредбу треба схватити тако да она има у виду непосредну примену материјалног савезног прописа а не само процесуалне одредбе савезног прописа [...] Евентуална примена процесуалних савезних одредаба оправдава жалбу против пресуде врховног суда народне републике само у случају ако се на конкретан правни однос има непосредно применити материјални савезни пропис. Због саме повреде процесуалних савезних одредаба не може се допустити жалба против побијане пресуде у случају ако се на правни однос има непосредно применити материјални пропис који није савезног карактера [...]” (Из решења Савезног врховног суда Уж. бр. 7486/55 од 9 марта 1956.)

Сматрамо да је становиште Врховног суда НР Србије о допуштивности жалбе у наведеним случајевима потпуно оправдано јер је у складу са основним циљем коме служи двостепеност у решавању управних спорова тамо где је она по закону предвиђена.

Двостепеност у управносудском поступку могла би да има углавном двоструки циљ. Кроз двостепено решавање странке у управном спору налазе пунију заштиту својих законских права и правних интереса, јер се само тим путем омогућава отклањање евентуалних неправилности насталих у првостепеном судском поступку. Отсуство двостепености крије у себи опасност да остану неисправљене, на штету странака и законитости уопште, и теже погрешке учињене у

управном и првостепеном управносудском поступку. Поред тога, дво-степености решавања у управном спору постиже се и једнообразност примене како формалних тако и материјалних правних прописа на конкретне случајеве.

Тим циљевима била је мотивисана двостепеност решавања у управносудском поступку предвиђена Законом о Државном савету и управним судовима старе Југославије.

Међутим, двостепеност у управносудском поступку коју Закон о управним споровима предвиђа једино у случају кад се на правни однос непосредно примењује савезни пропис, има на првом месту за циљ да се обезбеди једнообразна примена савезних прописа. Узело се да начело федерације као основно начело нашег државног уређења не допушта увођење двостепености и тамо где републички врховни суд цени законитост управног акта у коме је у питању примена републичких или локалних прописа.

Главним циљем овако сужене двостепености из Закона о управним споровима обухваћена је не само једнообразна примена савезних материјалних већ и савезних формалних прописа. Из правног схватања Савезног врховног суда излазило би да је овим циљем обухваћена једнообразна примена савезних формалних прописа само и једино у случају ако се на правни однос има истовремено применити савезни материјални пропис. Међутим, на подлози таквог схватања не изгледа нам довољно загарантовано остваривање наведеног циља. Он ће бити знатно запостављен ако се допусти то двојство да савезни формални прописи, конкретно савезни прописи управног поступка, могу да оправдају жалбу против првостепене одлуке републичког врховног суда донете у управном спору зависно од тога да ли је реч о примени савезног или републичког (локалног) материјалног прописа, што у крајњој линији значи да примена савезних прописа управног поступка измиче другостепеној оцени Савезног врховног суда кад год је у питању примена републичког или локалног материјалног прописа на правни однос. Очеvidно је да се тиме доводи у питање једнообразност примене савезних формалних прописа, а на првом месту савезних прописа о управном поступку. Ако се пође од тога да је сврха двостепености у решавању управног спора и једнообразна примена савезних формалних прописа, а то је несумњива ствар, онда се остваривање те једнообразности не може условљавати применом савезног материјалног прописа на правни однос.

Може се поводом или у вези примене републичког односно локалног материјалног прописа претходно поставити неко основно или начелно питање из области савезних прописа о управном поступку, од чијег решења зависи да ли ће уопште доћи до примене оних материјалних прописа. На пример, странка је поднела захтев надлежном органу за обнову окончаног управног поступка у управној ствари регулисаној републичким материјалним прописом истичући да су се

стекли услови за обнову управног поступка предвиђени савезним прописима о управном поступку. Ако орган нађе да нису испуњени прописани услови за обнову управног поступка и због тога донесе негативно решење, странци је отворен пут вођења управног спора против тог негативног решења, под претпоставком да је реч о коначном решењу. Пошто у овом случају у управном поступку није ни дошло до примене републичког материјалног прописа, већ се једино решавало о праву странке које проистиче из савезних прописа о управном поступку, то за допустивост жалбе против првостепене одлуке суда донете у управном спору не може бити мерило републички карактер материјалног прописа којим је регулисана дотична управна материја, јер до његове примене у управном поступку није ни дошло, већ је за допустивост жалбе једино меродаван савезни карактер прописа о управном поступку из којих проистиче право странке на обнову управног поступка под одређеним условима.

Међутим, и кад је претходно начелно питање управног поступка решено на начин који доводи до примене републичког односно локалног материјалног прописа на правни однос, то би по нашем мишљењу било без утицаја на допустивост жалбе у управносудском поступку, с тим што би се и у овом случају жалба могла односити само на правилност решења оног претходног начелног питања управног поступка. На пример, ако би по предлогу једне странке у вишестраначкој управној ствари регулисаној републичким материјалним прописима била дозвољена обнова управног поступка и у обновљеном поступку донето ново коначно решење о дотичној ствари, па друга странка поведе управни спор против тог решења истичући да нису били испуњени услови за обнову управног поступка, против првостепене одлуке суда имало би места жалби без обзира на примену републичког материјалног прописа на правни однос, уколико би предмет те жалбе била само правилност оцене суда о законитости примене савезних прописа о управном поступку. У решавању о таквој жалби Савезни врховни суд остао би искључиво при оцини да ли је правилно примењен дотични институт предвиђен у савезним прописима управног поступка.

Нови Закон о општем управном поступку изрично предвиђа да се може покренути управни спор против коначног закључка с предлогу за обнову управног поступка односно решења донетог у обновљеном поступку (чл. 258), затим против решења о поништају односно укидању коначног решења по праву надзора (чл. 263), против решења којим се укида извршно решење (чл. 257), као и против решења којим се неко решење оглашава ништавим (чл. 269). По нашем мишљењу, у свим тим случајевима треба да је допуштена жалба против првостепене одлуке донете у управном спору, и кад се на правни однос примењује републички или локални пропис, с тим да се том жалбом не може побијати првостепена одлука суда у целини већ једино у погледу правилности примене односних одредаба Закона о општем

управном поступку којима су регулисани дотични институти управног поступка.

У потврду нашег мишљења могло би се навести и следеће: У току управног поступка доносе се закључци о питањима која се тичу поступка, односно о питањима која се као споредна појаве у вези са спровођењем поступка, а која се не решавају решењем о главној ствари. Против ових закључака може се изјавити посебна жалба само кад је то законом изрично предвиђено и у новом Закону о општем управном поступку предвиђен је низ таквих случајева у којима се може изјавити посебна жалба против закључка. На пример: посебна жалба против одбијања захтева којим се тражи разгледање списка предмета и преписивање потребних списка (чл. 80, ст. 6); посебна жалба против закључка којим је одбијен предлог за повраћај у пређашње стање (чл. 107, ст. 2); затим посебна жалба против закључка којим се налаже једној од странака да у циљу решења претходног питања тражи од надлежног органа покретање поступка (чл. 147, ст. 4). У свим случајевима где је против закључка предвиђена посебна жалба може се по нашем мишљењу покренути управни спор против решења донетог по тој жалби, јер такво решење је коначно у управном поступку. Исто тако, сматрамо да је допуштена жалба против првостепене одлуке суда донете у управном спору о питању расправљеном закључком, пошто је то питање регулисано савезним прописима о управном поступку, а без обзира на то да ли се на главну ствар која је предмет решавања у управном поступку примењују савезни или републички односно локални материјални прописи.

Напред истакнуто питање о допустивости жалбе против првостепене одлуке суда донете у управном спору у погледу правилности примене савезних прописа о управном поступку и кад је управна ствар у питању регулисана републичким односно локалним материјалним прописима, добија нарочити значај доношењем новог Закона у општем управном поступку. Од одговора који буде дат на то питање у пракси врховних судова зависи обим контроле Савезног врховног суда у циљу остваривања једнообразне примене тога значајног закона. Ако би Савезни врховни суд и после доношења новог Закона о општем управном поступку остао при свом напред изнетом становишту, то би значило да његовој контроли не би подлежала примена тога закона у свим случајевима где се на правни однос непосредно не примењују савезни материјални прописи. Обратно, допустивост жалбе против првостепене одлуке суда донете у управном спору у сваком случају где је у питању правилност примене неког од основних начела односно института из Закона о општем управном поступку, без обзира да ли је управна ствар регулисана савезним, републичким или локалним материјалним прописима, обезбедиће потпуну контролу Савезног врховног суда над једнообразном применом овог основног закона за остваривање законитости.