

СУШТИНА УПРАВНОГ СПОРА У СЛУЧАЈУ „ЋУТАЊА  
АДМИНИСТРАЦИЈЕ”

1. — Према чл. 23 закона о управним споровима: „Ако другостепени државни орган није у року од 60 дана или у посебним прописом одређеном краћем року донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од 7 дана по поновљеном тражењу, странка може покренути управни спор као да јој је жалба одбијена.

На начин прописан у претходном ставу може поступити странка и кад по њеном захтеву није донео решење првостепени орган против чијег акта нема места жалби.

Ако првостепени орган против чијег акта има места жалби није у року од 60 дана или у посебним прописом одређеном краћем року донео никакво решење по захтеву, странка има право обратити се са својим захтевом другостепеном органу. Против решења другостепеног органа странка може покренути управни спор, а може га под условима из става 1 овог члана покренути и ако овај орган не донесе решење.”

Како је реч о једној, релативно новој, установи нашег права и како случај „Ћутања администрације” није тако чест нити су спорови по томе основу бројни, то није чудо што су у нашој управно-судској пракси у вези са овом правном установом остала нерасветљена нека питања од битног значаја. У овом напису биће речи само о неким од тих питања, од чијег правилног решења зависи и правилно схватање суштине и смисла ове тужбе.

Из неколико примера може се видети како је наша управно-судска пракса схватила у чему је суштина и смисао тужбе по овом основу.

Први пример: Тужилац је поднео тужбу противу другостепеног органа са разлога што овај ни на поновљено тражење није донео никакво решење по захтеву за обнову поступка окончаног раније донетим правоснажним решењем. Тужени орган у своме одговору признаје да тражено решење није донето, али то због тога што је тужени орган нашао да туужиочев захтев за обнову није основан, пошто не постоје законски услови за обнову поступка, па је с обзиром на то тражио да суд одбије тужбу као неосновану. Суд је тај захтев заиста и усвојио и тужбу одбио. У образложењу пресуде суд прво констатује да су протекли сви рокови из чл. 23 а тужени орган није донео одговарајуће решење, па констатујући да се у смислу чл. 23

Ћутање изједначује са одбијањем, одмах прелази на оцену основаности постављеног захтева те налази да услови за обнову поступка у конкретном случају нису испуњени, и закључује:

*„Пошто, дакле, нису у питању нове чињенице односно нови докази о чињеницама, као основ за обнову управног поступка, тужени орган је по закону поступио кад је одбио тужиоцев захтев за обнову управног поступка...”*

(Из пресуде Врховног суда НР Србије од 17 априла 1957 У. бр. 914/57.)

Са овим схватањем сложио се и Савезни врховни суд, који је поводом жалбе тужиоца оснажио предњу пресуду уз ово образложење:

*„Правилан је закључак првостепеног суда да тужени није повредио закон на штету тужиоца и то са разлога изнетих у побијаној пресуди, које овај суд усваја и на које се позива.”*

(Из пресуде Савезног врховног суда Уж. бр. 3494/57 од 28 јуна 1957.)

Други пример: Захтев странке је управљен на враћање извесног непокретног имања, које је у поседу органа управе. Суд је, констатовао да је у овој управној ствари реч о чисто грађанскоправном односу за који орган државне управе није надлежан, па је одбио тужбу, дајући, поред осталог, и ово образложење:

*„Према томе, по схватању овога суда тужени орган није повредио закон на штету тужиоца кад по његовој жалби није донео никаква решење, и тиме уствари одбацио његову жалбу, јер није у питању управна ствар, већ изјава воље првостепеног органа као странке. Ово стога што према чл. 23 ЗУС-а недоношење решења по жалби странке, има дејство као да је странка одбијена, односно као да је њен захтев одбачен.”*

(Из пресуде Врх. суда НР Србије У. бр. 9899/55.)

Привлачна снага овога става састоји се једино у чињеници да странка која инсистира на решењу свога, иначе неоснованог, захтева, нешто брже долази до коначног решења ако суд одмах, још у току управног спора, оцени неоснованост странкиног захтева, него кад у својој пресуди налаже органу управе да то он учини. Изгледа, чак, да је овај разлог целисходности имао претежног утицаја на формирање правног схватања које је као подлога послужило цитираним пресудама. Али, мада се не може спорити да овај разлог има извесну тежину ипак он није довољно јак да би могао оправдати заузимање једног начелног става који не одговара смислу установе о којој је реч и који је супротан основним начелима на које је управни спор постављен.

Из цитираних пресуда видимо да је судска пракса прихватила као правилан став органа управе који сматра да није дужан доносити ма какво решење кад захтев странке није основан на закону.

Другим речима, орган управе био би дужан да у предвиђеном року донесе решење само по оним захтевима који се као основани имају уважити. По неоснованим захтевима орган управе може и „ћутати” јер, као што каже суд, тиме неће „повредити право странке”. Ако баш странка буде инсистирала на формалном решењу она ће морати водити управни спор.

Овакво схватање није у складу са духом и смислом установе тужбе противу ћутања администрације. Ту установу треба схватити, пре свега, као средство којим се обезбеђује правилно функционисање управног апарата, што подразумева и заштиту права странке. Нормалан рад државне управе претставља и законито, и благовремено, решавање постављених захтева у управном поступку. Противу сваког незаконитог рада управе странка може тражити заштиту у управном спору. Ако су притом у питању материјална права странке која је она у своје захтеву тражила, то ће бити редовни управни спор. Ако о тим правима није ни решавано, онда може бити речи само о праву странке да јој орган управе у законом одређеном року реши ствар. У таквом случају и интервенција суда се ограничава само на то право, остављајући да о материјалном праву странке одлучује *надлежни орган*. Суштина спора око ћутања није, дакле, у расправљању онога односа који је предмет управног поступка, већ је суштина у томе да ли постоји ћутање или не, односно да ли се тужени орган оглушио о законску обавезу да управну ствар реши у законом одређеном року. Ако је законитост у томе погледу нарушена, дужност је суда да је успостави на тај начин што ће туженом органу наложити да донесе одговарајуће решење, а не на тај начин што ће сам урадити оно што је тужени орган пропустио да учини.

Према томе, изложено правно схватање није у складу ни са основним принципима управног спора. Расправљањем онога односа који би под претпоставком нормалног функционисања управног апарата био расправљен пред органом државне управе, управно судство прекорачује оквире оцене законитости рада државне управе и презима њене функције.

2. — На критици овога начелног става изграђено је друго схватање по коме се у спору који се води по основу чл. 23 расправља само о томе да ли постоји оглушење туженог органа о обавезу решавања управне ствари у роковима из чл. 23, па ако то оглушење („ћутање”) постоји, онда је задатак суда да туженог органа позове да ћутање прекине и донесе одговарајуће решење. Према томе, ако постоји факт ћутања, онда је тужба по овоме основу увек основана и не може бити одбијена без обзира на основаност онога захтева који је предмет решавања у управном поступку. *Туженом органу који ћути, никад се не сме дати за право што ћути*. Ако захтев странке према важећим правним прописима треба одбити, онда то треба да учини надлежни орган а не суд уместо њега.

Смисао тужбе по овоме основу је баш у томе и због тога се са разлогом може рећи да наша управносудска пракса ову правну уста-

нову није правилно схватила, услед чега се од ње не могу ни очекивати они резултати које је законодавац очекивао.

Ако овим принципијелним разлозима додамо још и чињеницу да овакво схватање у пракси значи не само повлађивање органима управе и њиховом немарном односу према законским роковима, већ и фактичко преношење оперативних послова са управе на суд, који је и иначе већ преоптерећен, онда морамо закључити да би управно судска пракса требало да промени свој став и то како из принципијелних и теориских, тако и са чисто практичних разлога.

3. — Разлика између ова два схватања је много већа него што на први поглед изгледа. На практичним примерима може се јасно видети куда води једно а куда друго схватање.

Први случај: Из тужбе противу ћутања туженог органа суд види да ћутање заиста постоји, али исто тако види да је захтев који је странка поставила у управном поступку, очигледно неоснован или је поднет ненадлежном органу. Резултат управног спора зависи од тога са кога правног схватања ће поћи веће за управне спорове.

По првом схватању суд ће одбити тужбу или је одбацити из формалних разлога. Из образложења странка ће видети да јој је захтев неоснован или поднет ненадлежном органу.

По другом схватању суд ће тужбу уважити и туженом органу дати примедбе у ком ће смислу донети решење, тј. да ли захтев треба одбацити, одбити или уважити.

Други случај: Тужба је управљена противу органа који се оглушио о дужност доношења решења по захтеву. Међутим, сам захтев је такве природе да би искључивао вођење управног спора под претпоставком да је мериторно решен (реч је, на пример, о прекршају по коме о жалби решава веће за прекршаје, или о акту о примени привредноуправних мера и сл.). Одлука суда ће бити у зависности од тога који ће став у овом питању заузети веће за управне спорове.

По првом схватању, да не би дошао у ситуацију да одлучује по материји у којој није дозвољено вођење управног спора, суд ће тужбу одбацити још у претходном поступку као недопуштену.

По другом схватању, пошто суд одлучује о томе да ли постоји ћутање туженог органа или не, то природа захтева странке који је она поставила управном органу, нема никаква утицаја на одлуку суда. Доследно томе суд ће тужбу уважити, констатовати ћутање те наложити туженом органу да донесе решење које ће бити у складу са постојећим правним прописима.

Трећи случај: Из тужбе која је управљена противу ћутања администрације не види се да су протекли рокови предвиђени у чл. 23. Тужилац није могао поступити по налогу суда да пружи доказ о протеку тих рокова, јер тужени орган, који је заузео став ћутања, „ћути” и према захтеву за издавање каквог писменог доказа о томе. Према томе, суд је у немогућности да оцени да ли постоје услови за вођење спора по овоме основу. Шта ће суд урадити са оваквом тужбом такође зависи од тога на коме правном схватању ће бити веће које о томе буде одлучивало.

По првом схватању, пошто је суду немогуће констатовати да ли су протекли рокови из чл. 23, односно да ли је тиме створена могућност вођења управног спора противу ћутања, суд ће ову тужбу као неуредну *обаци*ти још у претходном поступку.

По другом схватању суд ће тужбу пустити у ток поступка *сма*трајући да протек рокова и околност да у току тих рокова тужени орган није донео тражено решење, претставља оно чињенично стање које треба утврђивати приликом мериторног одлучивања, тј. на основу одговора туженог органа и списа управног поступка.

Као што се види, различита схватања суштине управног спора који се води по основу чл. 23 закона о управним споровима доводе до сасвим супротних решења.

4. — Браниоци првог схватања аргументишу не само оним разлогом целисходности о коме је напред било речи, већ и чињеницом да закон о управним споровима ћутање идентификује са одбијањем. Према томе, кад странка није задовољна тиме што је њен захтев одбијен, треба испитати да ли је такво одбијање основано на закону.

Браниоци првог схватања аргументишу и тиме да закон полази од претпоставке да је тужени орган својим ћутањем одбио захтев као неоснован. Притом се указује на текст чл. 7 који гласи: „Управни спор може се покренути и кад надлежни државни орган није донео никакав акт, а овај закон овлашћује странку да поступи као да је од тражења одбијена (чл. 23),” као и на раније наведени чл. 23. Истина је да овај пропис изједначаје ћутање са одбијањем, али то само у односу на могућност покретања управног спора и у оном случају кад управни акт није донет, и баш због тога што није донет. Једини смисао овога идентификовања састоји се у допуштању могућности управног спора онде где би то вођење, с обзиром на основна начела управног спора, било немогуће. Док у томе погледу то изједначење има свога пуног смисла, дотле би то било без икаквог смисла у осталим консеквенцама.

У прилог оног другог схватања, међутим, говоре ови разлози: Стојећи на принципу законитости и заштите права грађана од евентуалне самовоље органа управе, законодавац је имао у виду да се самовоља органа државне управе може манифестовати и у форми оглушавања о законску обавезу да по уредно постављеном захтеву у управном поступку донесе своје решење. Установа тужбе противу ћутања администрације јесте мера противу те врсте самовоље. За законодавца није индиферентно да ли ће странка по својој захтеву у управном поступку добијати одговор органа управе или, тек пошто је повела управни спор, од суда. Установа тужбе по основу чл. 23 не постоји само ради заштите права странке, него и због реда дисциплине и одговорности органа управе у својој раду. Смисао ове установе није у томе да „проговори” суд кад орган управе „ћути”, већ је смисао у томе да се орган управе држи прописа и правила која се односе на његово пословање.

Нама се чини да је ово друго схватање основаније. Прво схватање, тумачењем законских одредаба које регулишу установу тужбе

противу ћутања администрације, овој установи даје карактер који законодавац није желео, те се применом те установе у пракси постиже супротан ефект од онога који је законодавац желео.

Из цитиране пресуде видели смо да се судска пракса у своме ставу по овом питању ослања на формулације из чл. 7 и 23 закона о управним споровима. Међутим, брижљивим проучавањем тих одредаба у вези са основним начелима на које је постављен управни спор и имајући у виду циљ законодавца који је са овом установом хтео постићи, долази се до закључка да наведеним формулацијама законодавац није ни хтео ништа друго постићи него да дозволи изузетак од правила по коме се управни спор може водити само противу одређеног (постојећег) управног акта, да би на тај начин странци пружио могућност да тражи интервенцију суда и онда кад управни акт уопште није донет. Само утолико се ћутање може изједначити са одбијањем. Иначе ова фикција не важи у односу на остала питања у току управног спора. Зашто би и по чему у осталим консеквенцама законодавац изједначио ћутање са одбијањем?

Из супротног схватања произилази да веће за управне спорове, кад је реч о тужби по основу чл. 23, има право пуне јурисдикције у односу на право странке које она тражи у управном поступку. Међутим, очигледно је да у нашем систему управног спора постоји принцип оцене законитости, а право пуне јурисдикције припада суду само по изузетку и само у случајевима које је законодавац изричито обележио. То, изгледа ми, није случај са тужбом противу ћутања администрације.

По критикованом схватању надлежан је суд за коначну одлуку у случају одбијања ако управа неће да донесе решење о одбијању. Међутим, кад ћутање није оправдано, коначну одлуку доноси орган управе. Дакле, ако је захтев основан, онда ће га решити надлежан орган, а ако није, онда ће то учинити суд. Исту ствар решавају два квалитативно различита органа.

Што се тиче аргумената целисходности сматрамо да се целисходношћу не би смело правдати прекорачење сопствене надлежности и залажење у туђу. Целисходност може одлучити онда кад имамо више могућих решења али ни једно од њих није у супротности са законом. Иначе, у сукобу принципа целисходности са принципом законитости јасно је да се мора дати предност принципу законитости.

*Јакша Богдановић*

## ОТПУСТ ИЗ ДРЖАВЉАНСТВА

Закон о држављанству ФНРЈ (Сл. лист ФНРЈ, бр. 54/46) као један од начина губитка држављанства ФНРЈ предвиђа и отпуст из држављанства — чл. 14. Према чл. 19 овог закона отпуст из држављанства може се дати ако молилац испуњава у тој одредби прописане услове. Тиме што је у закону речено да се отпуст из држављанства може дати ако молилац испуњава прописане услове значи да