

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

орган надлежан за доношење решења у овој ствари не може дати отпуст ако молилац не испуњава законом прописане услове, а ако те услове испуњава да од слободне оцене органа зависи да ли ће отпуст дати или не. А то значи да је надлежни орган при доношењу решења у оваквој ствари дужан да претходно испита и утврди да ли лице које тражи отпуст испуњава прописане услове па тек ако утврди да те услове испуњава да се упусти у оцену да ли ће отпуст дати или молиоца одбити од тражења.

Према члану 20 истог закона о отпусту из држављанства решава државни секретаријат за унутрашње послове народне републике уз претходну сагласност државног секретаријата за унутрашње послове ФНРЈ. Због тога што је у наведеној одредби речено да се о отпусту решава уз претходну сагласност државног секретаријата за унутрашње послове ФНРЈ, у пракси се поставило питање да ли је државни секретаријат за унутрашње послове народне републике дужан да у сваком случају претходно затражи сагласност у смислу наведене одредбе, било да жели да изађе усусрет тражењу молиоца, било да жели да га одбије од тражења. Наравно, пошто претходно у оба случаја утврди да молилац испуњава прописане услове за отпуст из држављанства. По овом питању Савезни врховни суд заузео је гледиште да је републички орган дужан да тражи претходну сагласност само у оном случају кад сматра да треба дати отпуст из држављанства (пресуда Савезног врховног суда — већа за управне спорове Уж. бр. 56/54). Овакво гледиште Савезног врховног суда образложено је следећим разлозима: „По основним начелима Закона о држављанству ФНРЈ за грађане ФНРЈ постоји јединствено савезно држављанство по коме је у начелу сваки држављанин народне републике истовремено и држављанин ФНРЈ, а сваки држављанин ФНРЈ по правилу је и држављанин једне републике. Према томе у колико би републички орган дозволио отпуст једног грађанина из држављанства ФНРЈ, он би тиме аутоматски одлучивао и о отпусту из савезног држављанства, па ради тога не може одлучивати без сагласности савезног органа. Но, уколико републички орган не дозвољава отпуст из држављанства народне републике, он тиме не дира савезно држављанство тога грађанина, па за такво решење не треба ни претходна сагласност савезног органа.”

Овом гледишту Савезног врховног суда могло би се приговорити да није у сагласности са одредбама Закона о држављанству. Наиме, чл. 14 овог Закона предвиђа могућност давања отпуста из држављанства ФНРЈ, а чл. 20 да о отпусту из држављанства решава републички орган уз претходну сагласност савезног органа. Из овога јасно произилази: прво, да се отпуст даје из држављанства ФНРЈ, тј. да нема посебног решавања о отпусту из држављанства републике јер је држављанство јединствено, а друго, да закон не условљава давање претходне сагласности за давање отпуста већ за решавање о отпусту. Дакле, не само ако републички орган жели да донесе позитивно решење по тражењу отпуста већ и ако жели да одбије молиоца од тражења. Ово несумњиво произилази из поменутог начела о је-

динственом држављанству па је у логици ствари да савезни орган треба да се сагласи било на давање отпуста, било на одбијање, јер савезни орган може имати и супротно мишљење од републичког и кад овај жели да одбије давање отпуста. Наравно да претходна сагласност не долази у обзир, ако се молилац одбија од тражења због тога што не испуњава прописане услове за отпуст из држављанства.

Поставља се питање да ли је против решења републичког државног секретаријата којим се одбија отпуст из држављанства допуштена жалба. У питању је првостепено решење државног секретаријата. Према чл. 223 Закона о општем управном поступку против првостепеног решења државног секретаријата може се изјавити жалба само кад је то законом или уредбом предвиђено, као и у случају кад је реч о ствари у којој је искључен управни спор. Да ли је којим прописом предвиђено да се против првостепеног решења републичког секретара којим се странка одбија од тражења отпуста из држављанства може поднети жалба или је предвиђено да је у тој ствари искључен управни спор? Закон о држављанству ФНРЈ не садржи изричну одредбу о томе да је против првостепеног решења донетог по тражењу отпуста из држављанства допуштена жалба. Али овај закон у IV делу главе II („Заједничке одредбе“) садржи одредбу чл. 24 којом се предвиђа да спорове о држављанству ФНРЈ решава у првом степену државни секретаријат за унутрашње послове народне републике, на чије решење има места жалби државном секретаријату за унутрашње послове ФНРЈ. Како се ова одредба чл. 24 налази у истој глави закона у којој се налазе и одредбе о губитку држављанства где спада и отпуст из држављанства (део II главе II) и како се налази у делу главе тог закона под насловом „Заједничке одредбе“, то би давало повода за тумачење да је и против решења о одбијању отпуста из држављанства, које у првом степену доноси републички орган, допуштена жалба савезном органу — државном секретаријату за унутрашње послове ФНРЈ. Међутим, чл. 24 не садржи само једну заједничку одредбу која би установљавала право жалбе против првостепених решења републичког органа у стварима држављанства. Том се одредбом установљава надлежност републичког органа за решавање спорова о држављанству у првом степену и противу таквих решења жалба савезном органу. А то би наводило на уже тумачење ове одредбе да се она, уколико се истом предвиђа правно средство жалбе, односи на случајеве где се појави спор о томе да ли се неко лице сматра држављанином ФНРЈ односно држављанином народне републике. Јер је одредбама које говоре о стицању држављанства и о отпусту из држављанства, као и оним које говоре о осталим случајевима губитка држављанства, већ регулисано питање надлежности за доношење решења у првом степену, па не би имало разлога да се о томе доноси и заједничка одредба. А да се хтело установити право жалбе на првостепено решење у тој ствари, то би се рекло у одредби где је предвиђена и надлежност.

Према изложеном, противу првостепеног решења државног секретара за унутрашње послове у ствари отпуста из држављанства

није допуштена жалба. Остаје да видимо да ли није жалба допуштена због тога што би у тој ствари био искључен управни спор. Закон о држављанству ФНРЈ не садржи одредбу по којој би у тој ствари био искључен управни спор. Да ли је такав спор искључен по Закону о управним споровима? Спор би се несумњиво у овој ствари могао водити у случају кад је странка одбијена од траженог отпуста из држављанства због тога што не испуњава прописане услове за отпуст. Остаје питање кад је странка одбијена од траженог отпуста на основу слободне оцене. Закон о управним споровима не садржи одредбу о томе да се управни спор не може водити у стварима у којима су надлежни органи овлашћени правним прописом да решавају по слободној оцени, док је такву одредбу садржавао преднацрт овог закона као и Закон о државном савету и управним судовима бив. Југославије. Али је у чл. 9, ст. 2, Закона о држављанству предвиђено да нема неправилне примене прописа у случају кад је надлежни орган решавао по слободној оцени и у границама овлашћења које му је дато правним прописима. У пракси је било покушаја да се на основу ове одредбе искључи вођење управног спора у стварима у којима је државни орган овлашћен да решава по слободној оцени. Међутим, Савезни врховни суд заузео је гледиште да чл. 9, ст. 2, Закона о управним споровима не претставља сметњу вођењу управног спора. Ово гледиште изражено је у пресуди тог Суда У. 768/54 по којој: „Суд није уважио предлог Врховне инвалидске комисије да се тужба одбаци као недопуштена, пошто се у конкретном случају ради о примени чл. 38 Уредбе о инвалидским припадностима. Одредбом тог члана Уредбе дато је Врховној инвалидској комисији право да одлучује по слободној оцени. Међутим, то овлашћење, по одредби чл. 9, став 2, Закона о управним споровима, не претставља запреку због које се управни спор не би могао водити. Уопште узевши у таквим случајевима се може водити управни спор у колико су испуњени услови из Закона о управним споровима, једнако као што се по правилу може водити управни спор и у случајевима када је у акту правилно примењен закон, само што у таквим случајевима нема конкретног оправдања за покретање управног спора. То значи, да и у случајевима када се ради о акту у коме је одлучивано по слободној оцени странка може против таквог акта поднети тужбу и таква тужба не би могла бити одбачена на основу чл. 27, т. 5, Закона о управним споровима, али у колико се ради о слободној оцени, у таквим случајевима нема повреде закона, услед тога ни разлога за побијање из чл. 9, ст. 1, т. 1, истог закона. Са ових разлога суд је узео у разматрање тужиоца па је нашао да је неоснована”. Овде треба још приметити да управни спор у стварима где је решење донето по слободној оцени поготову није искључен ако се у тужби истиче да нема законског овлашћења за решавање у таквој ствари по слободној оцени или да решење није донето у границама овлашћења.

Према свему изложеном, решење републичког државног секретаријата за унутрашње послове којим се у првом степену решава у ствари отпуста из држављанства коначно је у управном поступку јер против таквог решења није допуштена жалба. Притом треба нагласити да се при разматрању пошло од становишта Савезног врховног суда да за решење републичког државног секретаријата за унутрашње послове којим се не дозвољава отпуст из држављанства, није потребна сагласност Савезног државног секретаријата за унутрашње послове. Уколико би се пак пошло од становишта да је сагласност савезног органа потребна и кад се отпуст из држављанства не дозвољава и становишта да је против таквог решења према чл. 24 Закона о држављанству жалба допуштена савезном државном секретаријату, таква би жалба била искључена по чл. 227 Закона о општем управном поступку, јер ако је орган који би био надлежан да решава по жалби дао сагласност на првостепено решење, по жалби решава орган непосредно вишег степена од тог органа, а ако таквог органа нема, против таквог решења може се непосредно покренути управни спор. Како изнад Савезног државног секретаријата нема органа непосредно вишег степена то би жалба против првостепеног решења у овој ствари била, и са тог становишта, искључена.

А. Давинић

#### ДА ЛИ ЈЕ ЛАЖАН ИСКАЗ СТРАНКЕ У ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ КРИВИЧНО ДЕЛО ИЗ ЧЛ. 283 КРИВИЧНОГ ЗАКОНИКА

1. — По чл. 283 Кривичног законика „Сведок, вештак, преводац или тумач, који пред судом, у арбитражном или у управном поступку да лажан исказ, казниће се затвором до три године”. У једном случају давања лажног исказа од стране странке у парничном поступку Окружни суд у Београду обуставио је извиђаје. По схватању суда давање лажног исказа од стране странке у парничном поступку у фази извођења доказа саслушањем странака, било под заклетвом или без заклетве, није кажњиво по чл. 283 Кривичног законика. Одлучујући по жалби Јавног тужиоца Врховни суд НР Србије укинуо је решење Окружног суда као неправилно. Разлози Врховног суда НР Србије су следећи:

„По нахођењу Врховног суда, изјава тужиоца или туженика у парници, кад се они саслушавају као странке, претставља једно доказно средство које је по доказној вредности и по начину извођења у свему једнако исказу сведока. По правним правилима парничног поступка, кад се приступа извођењу доказа саслушањем странака, оне се упозоравају, као и сведоци, на дужност да говоре истину, а исто тако на последице давања лажног исказа. Према томе ако дође до лажног исказа странке, такав се исказ има третирати као давање лажног исказа од стране сведока”.