

ности, југословенска јавност подржава принципијелну политику Владе ФНРЈ која се и у овом питању огледа у подршци ослободилачкој борби свих народа против колонијалног ропства и за стицање самосталности и независности у међународној заједници. Подршка свим хуманитарним акцијама чиј је циљ ублажавање патњи и страдања којима су изложени народи који се боре за слободу, јесте посебан али значајан вид подршке борби за победу начела слободе и одбрану тековина које је човечанство платило тешким жртвама.

Ова појава није само акција политичког и хуманитарног карактера, већ је то и акција правне природе одбране основних људских права и југословенски правници не могу и не смеју остати равнодушни и неактивни у борби против ових злочина, која је поведена на међународном плану.

Др. Јовица Патрновић

НЕКИ ИНСТИТУТИ ПОСЕБНОГ УПРАВНОГ ПОСТУПКА У САВЕЗНИМ ПРОПИСИМА ДОНЕТИМ ПОСЛЕ СТУПАЊА НА СНАГУ ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

После доношења Закона о општем управном поступку у неким законима као и неким подзаконским прописима донете су одредбе које представљају посебне поступке. У овом раду издвојене су и посматране одредбе у савезним прописима које се односе на приговор, обнову поступка, нов поступак, оцену законитости и ревизију као посебно прописана правна средства у управном поступку, и то са аспекта колико су та правна средства слично или различито дата у појединим прописима као и колико су та одступања оправдана у појединим материјама, тј. колико доприносе ефикасности и законитости поступања у тим материјама. С друге стране, рад представља покушај да се окарактеришу ова, правна средства и да се да њихово место и однос према другим у Закону о управном поступку или посебно прописаним правним средствима.

Приговор. — Закон о општем управном поступку старе Југославије од новембра 1930. у чл. 111 предвиђао је приговор као правно средство у случају кад се одлука издаје по скраћеном поступку због тога што је реч о мерама које због јавног интереса не трпе одлагање. У том случају приговор се подносио оном органу који је издао саму одлуку а овај је био дужан у року од 15 дана, да покрене испитни поступак и донесе нову одлуку која је имала карактер првостепене одлуке. Уколико се у року од 15 дана не би покренуо испитни поступак нападнута одлука би изгубила правну снагу.

Закон о општем управном поступку од 1956 не предвиђа приговор као правно средство. Он га у чл. 64 набраја као врсту поднеска у управном поступку, а у чл. 296 као притужбу коју може употребити самостална установа или организација у случају ако општински орган управе надлежан за послове опште управе не изврши казну односно принудну меру.

Приликом усклађивања одредаба о управном поступку из ранијих прописа са Законом о управном поступку у појединим прописима се нишло на приговор, те у одлуци, односно у уредби о усклађивању донета посебне одредбе одељак IV Одлуке односно чл. 4 Уредбе, према којима се одредбе у управном поступку из савезних прописа којима се регулише приговор као правно средство а које нису посебно усклађене, усклађују се тако што се правно средство против првостепеног решења, по коме се

доноси решење које је коначно у управном поступку назива жалбом, а ако се по таквим правним средствима доноси решење које није коначно у управном поступку правно средство задржава назив приговора, и обрнуто. Приговором се назива и правно средство против првостепеног решења једне организационе јединице другој организационој јединици истог органа, као и правно средство органу по чијем је овлашћењу донето првостепено решење, без обзира да ли је решење које се доноси по таквом приговору коначно или није.

Смисао ових одредаба није био само, у томе да се на тај начин ускладе прописи који су донети пре објављивања Закона о управном поступку већ су тим одредбама, одређени и критеријуми којих се у појединим управним областима било потребно придржавати приликом прописивања приговора као правног средства.

а) Код прописивања приговора после ступања на снагу Закона о општем управном поступку се и водило о том рачуна. Тако је у Закону о инвалидском осигурању (бр. 49/58), предвиђен приговор који се подноси у току поступка пре доношења првостепеног решења. Наиме после добијања налаза, оцена и мишљења које даје инвалидска комисија првог степена Савезни завод за социјално осигурање, дужан је да тај налаз, оцену и мишљење достави странци на увид. Странка је дужна у року од осам дана Савезном заводу доставити приговор уколико се не слаже са налазом, оценом и мишљењем инвалидске комисије. У том случају, Савезни завод је дужан пре доношења решења о ствари из инвалидских осигурања против које је поднет приговор, прибавити мишљење инвалидске комисије другог степена. Сврха оваквог прописивања приговора јесте убрзање поступка, те је тиме спроведено у живот начело управног поступка о економичности. Наиме, ако не би било приговора, онда би првостепени орган био дужан на основу налаза, оцена и мишљења првостепене инвалидске комисије донети првостепено решење на које би странка изјавила жалбу због тога што би сматрала да налаз, оцена и мишљење не одговарају стварном стању његовог здравља, односно способности, те би се морао прибавити нов налаз и на основу њега донети другостепено решење. Међутим, прописивањем приговора поступак је скраћен утолико што се оцена, налаз и мишљења преиспита још пре доношења првостепеног решења.

Такође у Царинском закону (чл. 67) предвиђен је приговор против прорачуна царине и дажбина на декларацији. У чл. 65 тог Закона предвиђен је и приговор против налаза царинарнице у погледу каквоће, количине и вредности робе. По том приговору је пре доношења решења, ако је реч о роби за чије утврђивање каквоће је потребан хемијско-технолошки налаз или експертиза установе стручне за врсту робе која је у спору, царинарница је дужна да прописано обележене узорке достави односним установама и тек на основу њиховог налаза донесе своје решење против кога је дозвољена жалба Управи царина.

И у једном и у другом случају прописивањем приговора спроводи се у живот основно начело економичности у управном поступку. Наиме, преиспитивање налаза царинарнице у погледу каквоће, количине и вредности робе, још пре доношења решења, као и преиспитивање налаза и мишљења од стране више лекарске комисије, омогућава да се у великом броју случајева ствар реши већ првостепеним решењем. Пошто се по овом приговору не доноси решење које је коначно у управном поступку то је приговор прописан у складу са напред наведеним одредбама у одлуци о усклађивању.

Нешто је другачији случај са приговором по Закону о станбеним односима („Сл. лист ФНРЈ”, бр. 16/59). Према чл. 51, против решења о давању стана на коришћење које је донето противним одредбама правилника може се поднети приговор у року од 15 дана од дана истицања решења.

Приговор се подноси против решења органа који је донео првостепено решење. Против решења не може се покренути управни ни судски поступак.

Ради извршења овог закона, а на основу одлуке о овлашћењу секретара Савезног извршног већа („Службени лист ФНРЈ”, бр. 39/59), донет је Правилник о давању на коришћење станова којима располаже Савезно извршно веће („Сл. лист ФНРЈ”, бр. 49/59). Према чл. 19 тог правилника решења о давању на коришћење станова које је комисија доделила појединим органима и установама за службенике из чл. 13, доноси комисија коју именује старешина органа односно установе. Према чл. 21 Правилника против решења о давању стана на коришћење по чл. 4, ст. 1, т. б, које је донео службеник по овлашћењу старешине органа или установе као и против решења комисије донетог по чл. 19 правилника службеник који је тражио стан може поднети приговор старешини органа односно установе у року од 15 дана од дана издавања решења у згради органа односно установе. По приговору у првом случају старешина органа односно установе може својим решењем изменити побијано решење, а у другом случају (чл. 18), може захтевати од комисије да поново испита своје решење и донесе ново решење. Комисија том приликом може да измени своје решење али може и да га одржи на снази.

Према последњем ставу члана 21 против решења донетог по приговору не може се покренути управни ни судски поступак.

Очигледно је да овакво прописивање приговора одступа од критеријума напред наведених одредаба о усклађивању. Истина приговор се подноси старешини али старешина не решава по том приговору, као што би било логично, јер је старешина и одредио комисију, већ на интервенцију старешине опет иста комисија против које нема нити права жалбе нити управног спора. Значи практично да законитост решења ове комисије нико не може да цени нити може да мења конкретно решење без обзира што она могу бити незаконита како због тога што се није водило рачуна о битним правилима поступка, тако ни са садржинске стране.

Ове одредбе нису у складу ни са чл. 51 Закона о стамбеним односима. Према тој одредби приговор се подноси највишем органу даваоца стана на коришћење односно радничком савету, који и доноси решење о приговору, а против тог решења не може се повести управни или судски поступак. Сама чињеница да по приговору решава највиши орган даваоца стана на коришћење односно раднички савет, јесте и гаранција да ће законита права странке бити заштићена.

Највиши орган даваоца стана на коришћење према правилнику јесте Савезно извршно веће, те би доследно спроводећи принцип прописан у чл. 51 Савезно извршно веће (односно орган кога оно овласти) решавало по приговорима странака. Међутим, у правилнику се одступило од тог принципа па се доношење решења као и преиспитивање тих решења пропустило истим комисијама у органима.

У чл. 60. предвиђен је приговор против решења о давању стана на коришћење у зградама казнено-поправних домова, железничких станица, чувара пруге и путева, у кругу војних касарна и аеродрома и у другим војним објектима, као и станова чије је коришћење везано за вршење службене функције у згради у којој је стан. Приговор се подноси у року од 15 дана од дана доставе решења односно од дана сазнања ако се решење не доставља. Према овој формулацији решење по приговору доноси орган вишег степена, те би тај приговор имао карактер жалбе јер се подноси у року од 15 дана вишем органу, по коме тај орган доноси другостепено решење. Међутим у чл. 62 предвиђена је с приговором жалба против решења станбеног органа општинског народног одбора којим се даје на коришћење стан у згради која се сматра новом зградом, као и стан у свој згради која није према одлуци општинског народног одбора изграђена за потребе одређеног круга лица, или којим се одбија захтев за давање стана на коришћење у таквој згради. Жалба се подноси у року,

од осам дана од дана доставе решења односно од дана истицања решења у просторијама народног одбора, — ако жалбу изјављује лице коме се решење не доставља. Жалба не задржава извршење решења. Решење је коначно и против њега се не може водити управни спор.

Не изгледа оправдано давање овом одредбом краћег рока да жалбу него што је дат по приговору. Такође не изгледа оправдано прописивање да жалба не задржава извршење решења, с обзиром на карактере саме ствари. Посебно, јер код приговора не постоји таква одредба — приговори задржавају извршење решења. С друге стране, формулација да се против решења не може водити управни ни судски поступак наводи на закључак да ту уопште није реч о управном поступку. Истина, у чл. 62 речено је само да се не може водити управни спор. Међутим карактер саме ствари је исти у једном и у другом случају, те различито третирање нема оправдања.

Приговор према чл. 80, ст. 5, Закона о јавним службеницима има такође карактер правног средства пошто се подноси органу који решава по жалби и подноси се у року од 15 дана. Његова специфичност је у томе што се према наведеној одредби не подноси на један одређени управни акт већ на примедбу коју орган надлежан за оцењивање ставља на његово решење и то пошто је донео ново решење у складу са примедбама. У Закону о јавним службеницима нема одредбе о томе каква је надлежност комисије по приговору, али у чл. 83 речено је да ако је на решење донето по примедбама уложена жалба, онда се о приговору решава једновремено као и о жалби. Међутим, какав би био поступак комисије за службеничке послове, ако не би било жалбе, није нигде прописано. Чини се да би комисија могла да одбије приговор, чиме би решење које је донето по примедбама остало на снази ако нађе да је приговор неоснован. Или би могла да усвоји приговор, чиме би истовремено поништила решење које је донето по примедбама. Друкчије схватање ових одредба не би било могуће због тога што примедба као правни акт, иако се само она а не решење напада од органа, не egzистира самостално, већ се пред комисијом за службеничке послове појављује као део образложења решења која се односе по тим примедбама, те је комисија за службеничке послове у могућности једино да то решење остави на снази односно поништи. Дакле исто оно што је у могућности и по жалби.

Из изложеног се да закључити да приговор донет у прописима после ступања Закона о општем управном поступку има негде карактер приговора из прописа о усклађивању (Закон о инвалидском осигурању, Царински закон), док у другим случајевима има карактер жалбе (Закон о стамбеним односима). Према томе одредбе о приговору из прописа о усклађивању нису у свим случајевима служиле као критеријуми приликом прописивања приговора.

Обнова поступка. — Обнова поступка је правно средство које предвиђа Закон о општем управном поступку, те је овде обрађено само уколико што га прописују посебни прописи на начин који отступа од одредаба тога закона.

Према Закону о пензском осигурању и Закону о инвалидском осигурању није прихваћена обнова поступка у свему као у Закону о општем управном поступку. Наиме према чл. 189, ст. 2, Закона о пензском осигурању („Сл. лист ФНРЈ”, бр. 51/57) у питањима пензског осигурања, а то важи и у погледу инвалидског осигурања, примењују се одредбе чл. 249, тач. 2—10, и чл. 250—259 ЗУП уколико се односе на случајеве из чл. 249, тач. 2—10.

Према Закону пак о ратним војним инвалидима („Сл. лист ФНРЈ”, бр. 33/57 чл. 72), прихваћена је обнова поступка у свему као у Закону

о општем управном поступку, тј. и нове чињенице и нови докази су разлози за обнову поступка. Одступање је у томе што према чл. 72, ст. 2, тог закона правне последице у обнови измењеног решења дејствују од дана поднетог захтева за обнову ако је поступак покренут по захтеву странке, а од дана доношења новог решења ако је поступак покренут по службеној дужности. Даље је одступање у томе што се обнова може покренути против сваког коначног решења и није везана никаквим роковима. У томе Закон о ратним војним инвалидима одступа и од Закона о инвалидском односно Закона о пензиском осигурању.

Несумњиво је да су материје које регулисане одредбама поменутих закона врло блиске једна другој, па ипак видимо различито регулисање истих питања у тим прописима. Према Закону о ратним војним инвалидима искључена је могућност да решење при обнови поступка делује ретроактивно, тј. од доношења првостепеног решења, а у Закону о пензиском и Закону о инвалидском осигурању у случају из чл. 249, ст. 1, т. 1, не би ниуком случају постојала могућност доношења решења са ретроактивним дејством јер се у том случају доноси решење у новом поступку, док према тим законима и случајевима из чл. 249, ст. 2—10, постоји могућност и да решење има ретроактивно дејство мада то није искључива могућност. Даље, према Закону о ратним војним инвалидима обнова се може покренути без обзира на рок док према Закону о пензиском и Закону о инвалидском осигурању у роковима предвиђеним у ЗУП (сем за чл. 249, т. 1).

Са наведеног могло би се рећи да различито прописивање ових одредаба у наведеним прописима не произилази у сваком случају нужно из специфичности материје која се регулише, те и да би се сврха могла постићи и ако би се прихватиле одредбе ЗУП бар у неким случајевима, а такође би у битно сличним материјама ова питања било могуће регулисати на јединствен начин.

Обнова поступка предвиђена Законом о друштвеном књиговодству (чл. 56) разликује се од обнове поступка предвиђене Законом о општем управном поступку само утолико што је прописан само један рок — рок од 2 године у коме се може тражити обнова поступка.

Ни ово одступање не изгледа оправдано. Нарочито стога што је за могућност ревизије, на пример, према том закону предвиђен много дужи рок (2 године) од рокова предвиђених Законом о пензиском и Законом о инвалидском осигурању (60 дана). Разлог је свакако у томе што је материја коју регулише Закон о друштвеном књиговодству много компликованија па је дата могућност да се ревизија тражи и у дужем року, него што је потребан за ревизију решења о пензиском осигурању. Са тог становишта није било разлога да се објективни рок за обнову скраћује а још мање да се, обзиром да постоји један дужи рок као евентуална корекција, продужавају рокови из чл. 252 ст. 1, т. 1, 2, 3, 4, 5 Закона о општем управном поступку.

Нов поступак. — Законом о општем управном поступку није предвиђен нов поступак као посебан институт. Он је прописан законима о пензиском и инвалидском осигурању и о ратним војним инвалидима.

Према одредбама чл. 184 до 188 Закона о пензиском осигурању које се примењују и у инвалидском осигурању, предвиђен је нов поступак. Према чл. 184, кад је решење постало коначно у управном поступку или правоснажно може се у истој ствари покренути нов поступак ако се накнадно сазна за чињенице које су постојале у време вођења поступка или за доцније настале нове чињенице или се нађе односно стекне могућност да се употребе нови докази, а употреба тих чињеница односно доказа могла би довести до друкчијег решења. Нов поступак може се покренути и у случају ако је решењем повређен закон на штету странке или ако је доцније заузето друкчије становиште које је повољније за странку. У

овом другом случају нов поступак се може покренути тек пошто решење буде правоснажно. Нов поступак се увек може покренути, тј. нема временског ограничења за његово покретање. Ако је поступак покренут по захтеву странке, права одређена овим решењем делују од првог дана наредног месеца по подношењу захтева, а ако је покренут по службеној дужности од првог дана наредног месеца по доношењу решења.

Ако се ближе погледа одредба чл. 184, ст. 1, може се закључити да је тр управо реч, изузев доцније до насталих чињеница, о околностима предвиђеним у чл. 249, ЗУП, тј. о обнови. Питање је овде на ли је реч о новом поступку ако су у питању чињенице и докази који су постојали и у ранијем поступку и колико је оправдано да, уколико странка или орган сазнају за чињенице које су постојале у време вођења ранијег поступка, они нису у могућности да раније решење пониште, с обзиром на све околности случаја чл. 257, кад је то могуће за све друге случајеве обнове. Други је случај са новим чињеницама. Сасвим је логично да такво решење и уколико му се даје ретроактивно дејство може да делује уназад само од захтева странке, ако је поступак покренут по захтеву странке, односно од доношења решења ако се поступак покреће по службеној дужности.

Чл. 184, ст. 2, Закона о пензиском осигурању у суштини је и чл. 266 ЗУП. Према ст. 2, чл. 184, тог закона као и према чл. 266 ЗУП доноси се решење у интересу странке. Према чл. 266 решење се доноси уз пристанак странке и то ће у сваком случају бити решење које ће странци да одговара и не може се претпоставити да би странка пристала на доношење решења по том члану које би било противно њеним интересима. Најчешћи случај примене тог члана јесте измена правног схватања и то у смислу повољнијег правног схватања од оног којим се орган руководи приликом доношења ранијег решења. Такође је у чл. 266 ЗУП предвиђено да ће орган бити дужан да донесе решење у случају ако странка наведе да је ранијим решењем повређен закон. Свакако да ће она то тражити ако је закон повређен на њену штету.

Разлика између новог поступка према Закону о пензиском осигурању и укидања односно мењања уз пристанак странке по ЗУП јесте и у дејству решења. Решење донето у новом поступку делује као што смо рекли од захтева странке тј. од доношења решења, док по члану 266 ЗУП може се укинути односно изменити раније решење што све зависи од конкретног случаја. Ако буде укинута онда правне последице делују тек од доношења новог решења — (чл. 270 ЗУП), а ако је измењено онда зависи од конкретног случаја да ли ће се решењу дати ретроактивно дејство или ће деловати од доношења новог решења као и код укидања решења. (Види А. Давинић: „Правно дејство решења по члану 266 Закона о општем управном поступку“, „Нова администрација“, бр. 3/60).

Из наведеног произилази да су правне ситуације које Закон о пензиском осигурању регулише као нов поступак у суштини регулисао и ЗУП и то одредбама о обнови (чл. 249, ст. 1, тач. 1) или укидањем и мењањем решења уз пристанак странке. Витна разлика је само у моменту деловања новог решења. Мислимо да због тог момента није требало ове ситуације регулисати као нов поступак већ се само могло прописати друкчији рок.

Закон о инвалидском осигурању усваја потпуно становништва заузета у Закону о пензиском осигурању. Према чл. 208 ако је решење постало коначно и правоснажно, може се у истој ствари покренути нов поступак под условима и на начин који су предвиђени у одредбама чл. 184—187 Закона о пензиском осигурању.

Према Закону о инвалидском осигурању решава се у новом поступку о одређивању права на основу промена у стању инвалидности и преостале радне способности односно о степену телесног оштећења које је од утицаја на право одређено у решењу које је постало коначно у управном

поступку или правоснажно. Надлежни завод за социјално осигурање има право да одреди поновни комисиски преглед уживалаца права одређених по новом закону као и дужности да такав преглед одреди поводом захтева странке.

Наведене промене у стању инвалидности и преостале радне способности су свакако нове чињенице те је сасвим логично да их треба поред других нових чињеница утврђивати у новом поступку. Закон о инвалидском осигурању прихвата, дакле, решења која су дата Законом о пензијском осигурању и додаје још један елемент који је специфичан за област коју регулише тај закон.

Међутим, према Закону о ратним војним инвалидима (чл. 72) регулише се само ово једно питање у новом поступку, тј. ако код ратног војног инвалида наступе промене које немају раније утврђени процент ратног инвалидитета, о инвалидским правима у вези са насталом променом решава се у новом поступку. Истина, овај закон не назива ову институцију новим поступком већ новим одређивањем инвалидских права, али је по суштини то исти институт. Али је тај институт ипак нешто различито регулисао ову материју. Тако према Закону о ратним војним инвалидима (чл. 71, ст. 2) захтев се узима у обзир само ако странка учини вероватним да је наступила промена од утицаја на њена инвалидска права, а начин на који би она могла да те промене учини вероватним закон не наводи. Према одредби пак, чл. 209, ст. 2, Закона о инвалидском осигурању ради утврђивања тих промена надлежни завод за социјално осигурање има право да одреди поновни комисиски преглед уживаоца права одређених по овом закону, као и дужност да такав преглед одреди поводом захтева странке. Даље, према Закону о инвалидском осигурању решење донето у новом поступку којима се укида или смањује право одређено ранијим решењем извршава се тек од дана кад постаје коначно у управном поступку. Такве одредбе нема у Закону о ратним војним инвалидима, а с обзиром на одредбу чл. 73, ст. 3, тј. да решења постају извршна и пре њихове правоснажности, али није одређено када већ је остављено да се одређује у сваком конкретном случају, свакако мање служи као гаранција странци него ако је то прописано у закону, какав је случај у Закону о инвалидском осигурању.

Као посебно питање поставља се питање да ли се може посматрати као нов поступак, поступа по захтеву за поновно испитивање решења по Закону о друштвеном књиговодству (чл. 54), с обзиром на то да се и у том поступку доноси ново решење.

Овај поступак се свакако и по својој суштини разликује од новог поступка предвиђеног у наведеним законима по томе што ту немамо нових чињеница нити доказа нити новонасталих промена, па нити раније чињенице и доказе који су постојали али нису могли бити употребљени у ранијем поступку, што је основно за вођење новог поступка. У овом поступку реч је о поновном испитивању решења, — да ли је законито. Са те стране, као и због тога што је у Закону речено да је решење које се доноси по захтеву за поновно испитивање коначно решење, оно има виши карактер другостепеног решења у управном поступку него новог поступка који је ванредно правно средство против коначних и правоснажних решења.

Из овога што је речено поставља се питање оправданости прописивања новог поступка поред обнове поступка и могућност за укидање и мењање решења уз пристанак странке из Закона о општем управном поступку, пошто се овим правним средствима може постићи исто дејство.

Наравно, ново настале чињенице би могле да буду разлог за нов поступак и то не као правно средство. У том погледу је најправилније ставишће Закона о ратним војним инвалидима. Према њему су разлози за обнову остали као у ЗУП само су рокови прилагођени карактеру материје коју тај закон регулише. Нов поступак је предвиђен само за случај измене стања инвалидности. Није јасно зашто Закони о пензијском и ин-

валидском осигурању који су дошли после закона о ратним војним инва-
лидима нису прихватили иста решења, већ су увек институцију овог
поступка и то за случајеве где уопште није реч о новим чињеницама и
доказима, па ни о новом поступку.

Оцена законитости. — Према Закону о јавним службеницима („Сл.
лист ФНРЈ”, бр. 28/52), оцена законитости појављује се као претходна
оцена и у ствари је акт контролне делатности органа државне управе
приликом доношења одређене врсте управних аката. Оно нема карактер
редовне делатности у оном делу поступка у коме се иначе цени законитост
једног управног акта, тј. у стадију жалбе, и тако решење које је
оцењено као законито не постаје тиме и коначно, јер је против њега у
принципу дозвољена жалба. Уколико решење не буде оцењено позитивно,
мора се донети ново решење у складу са датом примедбом, али се то решење
сматра првостепено, те се на њега може изјавити жалба. Ако је на
решење стављена примедба, орган који је донео решење има право при-
говора против ове примедбе.

Могло би се рећи да је овај поступак више интерног карактера, по-
ступак међу органима (више него у односу на странку) јер се странка о
њему обавештава тј. са њом се упознаје само посредно преко новог решења
које се издаје на основу примедбе, те странка нема право жалбе на
примедбу већ само на решење органа осврћући се на примедбу.

Институт оцене законитости према Закону о национализацији најамних
зграда и грађевинског земљишта („Сл. лист ФНРЈ”, бр. 52/53) добио је
према одредбама уредбе о поступку за спровођење тог закона посебно
обележје. Према чл. 28 поменуте уредбе комисије за национализацију („Сл.
лист ФНРЈ”, бр. 4/59 (почев од средске) дужне су да достављају своја
решења о утврђивању предмета национализације односним комисијама
код органа вишег степена (општинске у случају жалбе достављају сре-
ској, и ако није поднета жалба такође средској комисији према чл. 28, ст.
2). По овако достављеним решењима председници комисија при аутономним
јединицама, републичким и савезној имају право по својој иницијативи
или по представи странака (и заинтересованих лица, јавног тужиоца,
и јавног правобраниоштва), да изнесу на седницу комисије сваку ствар
коју је односна комисија (при нижем органу) мериторно решила,
а дужни су да то учине на тражење јавног тужиоца или јавног правобраниоца.
Према томе, не врши се оцена законитости свих решења — она зависи у
једном делу од дискреционе оцене председника комисије. Одлука председника
комисије да ствар не изнесе на седницу комисије равна је негативном
решењу комисије која се може донети на седници комисије.

У чему се састоји оцена законитости и правилности решења у утврђивању
предмета национализације, то изричито није одређено законом али се то
може закључити из надлежности комисије по којој она може ово решење
поништити или изменити. Оцењивање законитости и правилности решења
једнако је, дакле, ономе што другостепени орган има право приликом
доношења решења по жалби у смислу одредаба ЗУП. Разлика је само у
томе што другостепени орган по жалби увек доноси решење, било да
одбија или уважава жалбу, док комисија по оцини законитости доноси
формално решење само ако оно решење о утврђивању предмета национализације
поништава или мења, док у случају кад претседник комисије по поднетој
представци нађе да нема места изношењу ствари пред комисију, или ако
комисија сама нађе да нема места поништавању или измени решења, не
доноси се никакво решење већ се о томе само обавештава подносилац
представке односно захтева. Оцена законитости манифестује се према
томе само у случају доношења акта којим се решење о утврђивању
предмета национализације поништава или мења.

Као даљу специфичност у поступку оцене законитости налазимо право
жалбе на решење о поништењу или измени решења национализације

другим речима, поред права жалбе у редовном поступку по доношењу решења о утврђивању предмета национализације, постоји право жалбе и у поступку приликом оцене законитости тог решења, али само у случају ако се у овом поступку доноси решење којом се оно прво поништава или мења.

Оцена законитости решења јесте и претходна односно накнадна контрола по Закону о друштвеном књиговодству („Сл. лист ФНРЈ”, бр. 43/59). Према чл. 34 служба друштвеног књиговодства контролише исправност налога и пре њиховог извршења. Контрола се састоји у проверавању да ли је поднети налог правилно састављен и потписан од овлашћеног лица, да ли за извршење налога постоји довољно средстава, да ли је поднета прописана документација, као и да ли су наводи и чињенице наведене у налогу у складу са законом и прописима донетим на основу закона. Према наведеној одредби служба друштвеног књиговодства цени и законитост решења у управном поступку која се подноси као документација уз налоге. Према чл. 38 служба друштвеног књиговодства врши и накнадну контролу налога, обрачуна, бруто биланса, предрачуна и других докумената на основу којих се врши књижење. Ако служба друштвеног књиговодства приликом претходне контроле утврди недостатке и неправилности, она позива издаваоца налога односно обрачуна да отклони утврђене недостатке односно неправилности у року који не може бити краћи од три дана. Уколико издавалац налога односно обрачуна не отклони у остављеном року утврђене неправилности служба друштвеног књиговодства донеће решење по чл. 11. Такво решење донеће служба друштвеног књиговодства иако у поступку накнадне контроле утврди недостатке и неправилности у извршеним налозима, итд.

Поставља се питање да ли служба друштвеног књиговодства може решењима из чл. 11 мењати, поништавати или укидати коначна или правоснажна решења у управном поступку? Према чл. 58 ако служба друштвеног књиговодства сматра да је коначним решењем донетим у управном поступку од стране других органа повређен закон на штету друштвене заједнице може поднети предлог јавном тужиоцу за покретање управног спора. Из овога би произашло да ова служба не би могла да поништава коначна решења донета у управном поступку од стране других органа. Она свакако не би могла да поништава првоснажна решења већ би могла тражити њихова поништавања односно укидања под условима предвиђених у одредби Закона о општем управном поступку. По томе би се ова оцена законитости разликовала од оне код национализације.

Претходна односно накнадна контрола по Закону о друштвеном књиговодству разликује се од оцене законитости по Закону о јавним службеницима с једне стране по томе што служба друштвеног књиговодства позива издаваоца налога односно обрачуна да исправи неправилност, а тек ако овај то не учини доноси решење по чл. 11 којим утврђује законито односно исправно стање, док административна инспекција по Закону о јавним службеницима ставља на решење првостепеног органа примедбу која је за тај орган обавезна, те је орган дужан да донесе ново решење у складу са датим примедбама, а с друге стране, оцена законитости се врши у поступку доношења првостепеног решења, док се претходна а и накнадна контрола врши на решењима у стадију извршења. И најзад, оцени законитости подлежу сва решења одређене врсте док накнадној односно претходној контроли подлежу решења која се извршавају преко банке путем налога или на други начин који подлеже контроли од стране службе друштвеног књиговодства.

Институт оцене законитости јесте према изложеном правно средство којим се обезбењује у одређеним случајевима законитост у решавању управних ствари. Ово средство је у једном случају административне инспекције (ЗЈС) у другом позив да се уклоне неправилности (Закон о друштвеном књиговодству), а у трећем укидање односно поништавање

решења с тим да се донесе ново решење, али које ће имати карактер првостепеног решења против кога је дозвољена жалба.

У вези са оценом законитости прописаном у Закону о јавним службеницима поставило се питање да ли је она посебан институт којим се регулишу питања која ЗУП није регулисао или се регулишу питања која је ЗУП регулисао али на други начин. Другим речима, да ли је оцена законитости решења о службеничким односима институт којим је искључена примена чл. 262 Закона о јавним службеницима, јер се надзор над законитошћу решења у службеничким стварима врши у поступку оцене законитости. Према пресуди Савезног врховног суда I 17/59 од 13 јуна 1959 „у службеничким стварима нема места примени члана 262 ЗУП-а с обзиром да Закон о јавним службеницима прописује посебан поступак оцене законитости, па тиме и вршење надзора“. Према истом правном схватању Савезног врховног суда „у поступку оцене законитости долази до примене чл. 263, ст. 3, ЗУП у року од године дана у коме орган који је оценио законитост може ставити примедбе, а доносилац решења може изменити своје раније решење донето у службеничкој ствари“. Из овакве формулације произашло би да решење у службеничким стварима која подлеже оцењивању законитости без обзира да ли су оцењена или не, не могу се поништавати по праву надзора. Међутим, ми мислимо да оцена законитости и надзор односно поништавање или укидање по праву надзора по чл. 262 ЗУП нису иста питања поступка регулисана на различит начин па да посебно прописан поступак оцењивања решења искључује поништавање односно укидање по праву надзора. Наиме, оцена законитости решења врши се у поступку пре доношења првостепеног решења, док се поништавање односно укидање по праву надзора из чл. 262 ЗУП врши против коначних и против правоснажних решења. То значи ако је решење прошло стадијум оцењивања и постало коначно, а ипак се касније покаже да стоје разлози за поништавање односно укидање по чл. 262 сматрамо да нема никаквих разлога да се такво решење не би могло поништити односно укинути. Стоји као тачна тврдња у наведеној пресуди да решење које није оцењено не треба поништавати на основу чл. 262. ст. 1, т. 3, већ га треба доставити на оцену законитости надлежном органу нарочито с обзиром на то да Закон о јавним службеницима оцењивање не везује за један рок. Према чл. 81, ст. 2, ЗЈС орган који је донео решење дужан је да поступи и по примедбама које је добио по истеку рока од месец дана али се у таквом случају од службеника не може тражити повраћај више примљеног износа. Према томе, Закон о јавним службеницима није одредио рок у коме се решење може оценити те нема оправдања да се тај рок ограничава на годину дана према чл. 263, ст. 3, ЗУП.

Ревизија. — Ревизија решења коју предвиђа Закон о пензиском осигурању јесте такође један институт контролне делатности у овом случају не органа државне управе над другим органима управе, већ у оквиру једне самосталне установе која се оснива на принципима друштвеног самоуправљања. Према одредбама овог закона свако решење средског завода за социјално осигурање донето у стварима из пензиског осигурања подлеже ревизији. Ревизију врши републички завод за социјално осигурање по службеној дужности, ако је против решења средског завода поднета жалба ревизија се врши приликом решавања жалбе. Према томе, исти републички завод врши ревизију решења и решава по евентуалној жалби на то решење. Када се узме у обзир да су првостепена решења о праву из пензиског осигурања извршна одмах по доношењу може се узети да је сврха ревизије заштита финансиске обавезе која произилази из права осигураника а која терети завод. Ревизијом, дакле, завод штити своје обавезе према странци док жалбом странка штити своје право у односу на завод.

Закон не одређује тачно у чему се састоји ревизија, али то произилази из одредбе да републички завод у вршењу ревизије може дати сагласност на решење или га укинути. Укида га ако је њиме повређен закон у корист странке. Давањем сагласности на решење против кога није поднета жалба оно постаје коначно, док ће укидање решења у вршењу ревизије имати дејство из чл. 270 Закона о општем управном поступку — оно ће деловати од доношења без обзира на последице које је већ произвело.

Ревизија према Закону о пензиском осигурању је према томе акт редовне делатности надлежног органа вишег степена који ово право не врши по праву надзора већ на основу посебне надлежности одређене законом. Давање сагласности на решење (против кога није поднета жалба) као једна алтернатива у поступку ревизије, јесте једна специфична форма која није идентична са сагласности из чл. 203 ЗУП. Решење једног органа донето у сагласности са другим органом има важност управног акта само уз ту сагласност. Међутим, сагласност се према Закону о пензиском осигурању у поступку ревизије даје само на решење у случају ако против истог није уложена жалба или ако не постоје услови за његово укидање. Сагласност је овде уствари оцена да је решење законито и да се и даље може извршавати (јер је оно већ било извршено одмах по доношењу). Решење днето у сагласности другог органа по чл. 203, ст. 2, ЗУП биће предмет жалбе као и свако друго решење, док је сагласност на решење у поступку ревизије у стварима из пензиског осигурања искључена у случају да је против истог поднета жалба, јер се у том случају доноси решење по жалби.

Док је по Закону о пензиском осигурању ревизија редовно средство контролне делатности надлежног органа коме подлежу сва решења која доноси рески завод за социјално осигурање у стварима из пензиског осигурања, према Закону о ратним војним инвалидима (чл. 67—70) подлежу решења којим се признају инвалидска права по основу болести задобијених у рату. У ревизији орган може решење било да укине, било да на њега да сагласност, али је претходно дужан да прибави мишљење лекарске комисије која даје налаз и мишљење органима који у инвалидским стварима решавају у другом степену.

Према Закону о инвалидском осигурању (чл. 203—204) ревизији подлежу решења средског завода за социјално осигурање којим се признаје и одређује неко право из социјалног осигурања. Приликом ревизије може се оцењивати правилност налаза, оцена и мишљења које дају инвалидске комисије из чл. 187, ст. 1, и у том случају завод је дужан да пре доношења решења о укидању првостепеног решења прибави оцену и мишљење из чл. 187, ст. 2. Према чл. 104 за вршење ревизије као и за доношење новог решења у случају укидања првостепеног решења у поступку ревизије, примењују се одредбе чл. 177, ст. 2, до чл. 181 Закона о пензиском осигурању.

У ова три закона, дакле, нема суштинске разлике у институцији ревизије, јер се у тим стварима у ревизији решење укида ако је повређен закон у корист странке. Разлика је у томе што према Закону о пензиском осигурању ревизији подлежу сва решења средских завода за социјално осигурање донета у стварима из пензиског осигурања, док према Закону о инвалидском осигурању и Закону о ратним војним инвалидима само одређена решења. Даље, према Закону о ратним војним инвалидима орган који врши ревизију (покрајински, обласни орган управе) дужан је да прибави мишљење лекарске комисије из чл. 65 (лекарска комисија која даје налаз и мишљење органима који решавају о инвалидским правима у другом степену), док према чл. 203 Закона о инвалидском осигурању он то може али није обавезан. Према чл. 204, ст. 2, Закона о инвалидском осигурању, против решења које се у вршењу ревизије укида не може се покренути управни спор, без обзира да ли је против првостепе-

ног решења изјављена или није изјављена жалба. Овакве одредбе нема у Закону о ратним војним инвалидима нити у Закону о инвалидском осигурању, али би требало сматрати да ни у тим материјама не би могао да се води управни спор, нарочито с обзиром на околност да се на основу таквог решења доноси ново решење и да се тек то ново решење доставља странци. те против решења којим се у поступку ревизије укида решење среског завода странке не би могла уложити ни жалбу, па нити тужбу у управном спору.

Док је по Закону о пензиском осигурању за сва решења која доносе срески заводи у стварима пензиског осигурања, а по Закону о ратним војним инвалидима и Закону о инвалидском осигурању одређена решења, дотле је ревизија коју предвиђа Закон о друштвеном књиговодству није редовно правно средство, тј. ревизији не подлежу сва решења која доноси служба друштвеног књиговодства. Према чл. 57 поменутог закона ревизија се састоји у овлашћењу генералног финансиског инспектора да може по службеној дужности донети ново решење (у року од 2 године) ако је решењем службе друштвеног књиговодства које је постало коначно повређен пропис на штету друштвене заједнице. У истом року може и корисник друштвене имовине поднети захтев генералном финансиском инспектору да измени коначно решење службе друштвеног књиговодства којим је повређен закон на његову штету. Овај је дужан у року од два месеца да донесе решење којим ће ценити оправданост тог захтева.

Поступак ревизије јесте контрола надлежног органа службе друштвеног књиговодства над решењима која сама та служба доноси од стране њених нижих органа. Предмет ревизије су коначна решења која је донела та служба.

Ревизијом нису обухваћена решења службе друштвеног књиговодства која нису била предмет поновног испитивања, већ само она поводом којих су корисник друштвене имовине или политичко-територијална јединица већ стављали захтев за поновно испитивање. С друге стране, ревизија се не врши само по службеној дужности, већ и по захтеву корисника друштвене имовине, само што ће повод за ревизију по службеној дужности бити повреда прописа на штету друштвене заједнице, а повод по захтеву корисника имовине биће повреда закона на његову штету. Дакле, за ревизију по службеној дужности Закон не тражи поред повреде прописа на штету друштвене заједнице, да је ова повреда била у корист корисника друштвене имовине, што је услов за укидање решења у ревизији по Закону о пензиском осигурању, Закону о инвалидском осигурању и Закону о ратним војним инвалидима, а што је и услов за укидање решења по праву надзора по чл. 262 ЗУП. Ревизијом се такође не испитује законитост првостепеног решења у смислу навода жалбе као у поступку другостепеног органа који доноси решења у смислу одредаба ЗУП, већ се ревизијом испитује повреда закона на штету друштвене заједнице или повреда на штету корисника друштвене имовине, и на основу стања утврђеног у поступку ревизије доноси се ново решење.

Одредбе о ревизији у Закону о друштвеном књиговодству као и оне које се односе на поновно испитивање решења службе друштвеног књиговодства не садрже ништа изричито о судбини самог решења службе друштвеног књиговодства. Али, као и тамо мора се сматрати да не може остати ни раније решење већ да ово друго супституише прво, те и да укида и евентуално произведене правне последице, тј. делује као кад се решење поништава.

Ревизија по Закону о пензиском осигурању као и Закону о инвалидском осигурању и Закону о ратним војним инвалидима и ревизија по Закону о друштвеном књиговодству разликује се међусобно прво по самом предмету, у првом случају је предмет оцене свако првостепено решење завода за социјално осигурање среза донето у стварима пензиског осигурања без обзира да ли је против њега поднета или није жалба, док

је у другом случају предмет ревизије само коначно решење које је донела служба друштвеног књиговодства, и то оног које је било предмет поновног испитивања.

Ревизија у првом случају врши се по службеној дужности док се ревизија у другом случају врши било по службеној дужности, — кад је реч о повреди прописа на штету друштвене заједнице било по захтеву корисника друштвене имовине — кад је реч о повреди закона на његову штету.

По својој форми се ревизија у првом случају разликује од оне у другом случају и по томе што се по Закону о пензиском осигурању на првостепено решење даје сагласност или се укида, док се у другом случају ревизијом испитује повреда закона на штету друштвене заједнице или повреда закона на штету корисника друштвене имовине и на основу утврђеног стања доноси ново решење.

На основу предње анализе може се закључити да су наведени институти одступања од ЗУП којима се регулишу питања која ЗУП није регулисао (приговор, оцена законитости и ревизија), било питања која је ЗУП регулисао али се посебним прописима регулишу на другачији начин (обнова поступка, нов поступак). Та одступања најчешће и нису одступања која би се супротстављала основним начелима ЗУП. Напротив, као што је наглашено у току излагања, те посебне одредбе значе било спровођење у живот начела Закона о општем управном поступку о економичности управног поступка, било начела законитости која спадају у основна начела ЗУП. Према томе, може се рећи да је ЗУП својим основним начелима служио као регулатив за доношење ових посебних поступака чак и онда кад је посебним прописима било потребно регулисати питања која ЗУП није регулисао.

С обзиром да се ова анализа односи на прописе који су донети у току три године од објављивања ЗУП, може се рећи да је ЗУП показао свој велики утицај не само за решавање конкретних предмета у управном поступку већ и за регулисање појединих управних материја у којима је било потребно донети посебне одредбе.

С друге стране, у оним посебним одредбама где се стало на становиште да није реч о управној ствари (стамбени односи) па се законодавац није осврћао на одредбе ЗУП па ни на основна начела, направљена одступања у многоме дозвољавају могућност самовоље, необјективности и незаконитости у тој области приликом доношења конкретних решења.

Даље, из наведене анализе такође произилази да у оним питањима која је ЗУП већ регулисао има толико ширине и могућности да су у разним областима примене и обезбеде законитост решавања и заштиту интереса странке какву нису пружили ни посебни прописи у тим областима који су одступањем од ЗУП намеравали да правне ситуације у односној области регулишу на начин којим ће се материјални прописи примењивати поступком ближим тој материји.

И са једне и са друге стране ЗУП показује оправданост и корисност свог постојања и животност својих основних начела а такође и појединачних одредаба као и прилагодљивост тих одредаба појединим управним материјама.

Стана Ђукић