

лико немоћ империје. Трудећи се да се одупре току историје, римска држава је истрошила своје снаге у борби са све бројнијим елементима новог друштвеног система и тако постала лак плен варвара. Према томе, непосредни узрок пада Рима није био економски ћорсокак у који је империја дошла (29) јер је у колонату излаз из тог ћорсокака нађен, нити унутрашња политичка револуција које није ни било већ неадекватност државног политичког апарата, који до краја остаје робовласнички, економским и друштвеним односима који су то све мање.

Обрад Станојевић

СМИСАО И ПРАКТИЧНИ ЗНАЧАЈ НАЧЕЛА ПРАВОСНАЖНОСТИ РЕШЕЊА У НАШЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

1. — Интересантно је да у нашем праву које је не само по свом настанку него и по свом развоју револуционарно — важи као једно од основних начела управног поступка и правоснажност решења донетог у таквом поступку. Закон о општем управном поступку од децембра 1956 формулише ово начело, у члану 11, следећим речима: „решење против кога се не може изјавити жалба нити покренути управни спор (правоснажно решење), а којим је неко лице стекло одређена права може се поништити, укинути или изменити само у случајевима који су законом предвиђени”.

2. — Деценијама је спор међу теоретичарима — нарочито немачким и аустријским — о томе да ли је, у којој мери и у ком случају управни акт подобан за правоснажност, тј. за ону дефинитивност и непроменљивост која је опште признато својство судске пресуде, нарочито пресуде донете у грађанском спору. Разна схватања и ставови теорије која о овом питању срећемо јесу или одраз праксе, посебно судске праксе и позитивног законодавства земаља аутора у питању, — или ова схватања и ставови теорије у већој или мањој мери утичу на праксу и позитивно законодавство (ово је нарочито случај у Аустрији). У сваком случају питање је врло сложено, спорно у разним својим аспектима, а истовремено врло значајно са позитивноправне и практичне тачке гледишта.

Друштвена потреба правне сигурности чије одсуство угрожава стабилност друштвених односа уопште а посебно односа и ситуације створених или утврђених управним актом; потреба за отклањањем неизвесности у процесу спровођења закона и других прописа; заштита права и правних интереса грађана, самосталних установа и организација, с једне стране, и јавног интереса с друге стране; начело законитости — то су основи и полазне поставке при решавању питања правоснажности решења донетих

(29) Т. Frank (Economic History of Rome, Baltimore, 1927, pp. 509—511) позивајући се на документе из тог периода сматра да се не може говорити о неком економском хаосу у еписи пропасти Рима већ је наводно постојало релативно благостање. „Прегледавши економске услове у време пре пада римске империје, ми не налазимо да су било популација било природна богатства исцрпљени, али наглазимо на недостатак интелигенције и духа да се ти извори ефективно искористе, што је неизбежно проузроковало конфузију, дисхармонију и зловољу”.

у управном поступку. Задовољење наведених потреба, заштита показаних права и интереса јесу циљ правних институција управног поступка везаних за питања правоснажности управног акта, посебно ванредних правних средстава у управном поступку која предвиђа Закон о општем управном поступку (= ЗУП).

Управни акт — решење као непосредан циљ управног поступка јесте посредник између правног правила и његовог материјалног извршења. Наиме, правна правила која регулишу поједине управне материје и одређују права или права односно права и обавезе грађана, установа и организација, уколико се њиховом применом заснивају, мењају или укидају управноправни односи — по правилу не извршује се од стране надлежних органа непосредно материјалним радњама него томе извршењу редовно претходи доношење управног акта којим се, по прописаном поступку, решава или утврђује да је у даном моменту и у односу на одређено лице, одређену групу лица или ствар настао разлог за примену правног правила и у чему се конкретно та примена треба да састоји. Правни ефекат управног акта састоји се у томе што се ствара или утврђује, мења или укида један управноправни однос. Овлашћења и дужности која чине садржину тога односа постају саставни део датог правног поретка, конкретно код нас правног поретка ФНРЈ. Отуд, ма каква промена у донетим управним актима има утицаја на правну ситуацију, права и дужности како оних на које се управни акти односе тако и самих њихових доносилаца, јер управни акти — по нашем праву — обавезују не само грађане, установе или организације и друге странке у управној ствари о којој су управни акти донети него и доносиоце тих аката. То је начело владавине права, везаности државних и других јавних органа правним прописима. И то је смисао начела законитости код нас. У ЗУП је прихваћена као друштвена потреба — потреба за правном сигурношћу и за отклањањем неизвесности примене и остварења правних прописа у управним стварима, те је изрично прописано (члан 11) да управни акти — решења донета у управном поступку могу стећи својство непроменљивости под одређеним условима. ЗУП је то прогласио једним од својих основних начела што му као правном документу повећава вредност. У ЗУП се та непроменљивост решења назива правоснажност решења и формулисана је на начин како смо горе цитирали. ЗУП даје дефиницију правоснажности у формалном смислу која је неспорна: једно решење постаје правоснажно кад се против њега не може више употребити редовно правно средство у управном поступку — жалба ни тужба у управном спору. Да ли остала садржина цитираног члана 11, после дефинисања појма правоснажног решења, садржи појам материјалне правоснажности, остаје спорно, препуштено теорији и пракси да утврди и класификује шта она значи: материјалну правоснажност или под одређеним условима, постојаност индивидуалног дејства управног акта.

3. — Као што се из цитираног члана 11 види, ЗУП решења која су постала формално правоснажна проглашава начелно непроменљивим. Али, дозвољава могућност делимичног или потпуног уклањања таквих решења, и то само у случају кад је то законом изрично дозвољено

и у условима под којима је дозвољено. Међутим, ЗУП не проглашава начелну непроменљивост сваког правоснажног решења него само оног — (1) којим је неко лице „стекло одређена права” и (2) за које законом није предвиђено да се може поништити, укинути или изменити. Шта ове резерве закона значе? У првом реду то значи да сами доносиоци решења — као ни њихови виши односно надзорни форуми — не могу начелно такве акте уклањати, као ни лица на која се такви акти односе не могу, начелно, захтевати делимично или потпуно уклањање таквих решења. Правна сигурност, стабилност правних односа и стечена права долазе у први план при формулисању начела правоснажности решења у управном поступку. Ова непроменљивост односи се и на стварно незаконите управне акте који се протеком времена конвалидирају јер њихова незаконитост није такве природе да их чини ништавим.

Да ли законска формула о непроменљивости правоснажног решења којим је неко лице стекло одређена права значи да се решења која су постала правоснажна а којима је одбијен захтев странке, негативна решења, као и решења којима се странци намећу неке обавезе могу уклањати, делимично или потпуно, и кад законом није предвиђено? Мислимо да у погледу негативних решења ова непроменљивост не важи, под условом да се новим решењем не вређа неки правни пропис ни право другог лица. Ово је нарочито од практичног значаја кад је реч о управној ствари у којој је орган овлашћен да ради по слободној оцени. Јер, и таква решења могу постати правоснажна у смислу у ком је тај појам дефинисан у закону, и то често временски пре осталих, везаних решења, јер су код решења која се доносе по слободној оцени уже могућности успешног вођења управног спора из разлога повреда материјалног закона. Што се тиче правоснажних решења којима је странци наметнута нека обавеза — с обзиром на начин како је постављено начело правоснажности у члану 11 ЗУП, ова се решења могу уклањати, делимично или у потпуности, и кад то законом није изрично предвиђено, али под условом да се новим решењем обавеза смањује односно ублажава и да се новим решењем не вређа неки правни пропис ни право другог лица. Међутим, правоснажно решење којим се странци намеће обавеза могло би се мењати у смислу отежавања односно повећавања обавезе само кад је то и под условима под којима је то законом предвиђено; дакле, важи исто што и за правоснажна решења у којима је неко лице стекло одређена права.

4. — Пуни смисао и домаћај а и практични значај начела правоснажности решења у управном поступку дају тек одступања која предвиђа сам ЗУП и закони који у овом погледу садрже посебне одредбе о уклањању правоснажних решења у појединим материјима (као, на пример, Закон о пензионом осигурању, Закон о инвалидском осигурању, Закон о друштвеном књиговодству и др.). Треба додати да не само савезни него и републички закони могу предвиђати оваква одступања. За разлику од осталих одредаба ЗУП које углавном разрађују и конкретизују остала основна начела управног поступка садржана у I глави ЗУП — главе XV и XVI ЗУП не развијају идеју непроменљивости правоснажних решења него предвиђају изузетке од начела правоснажности и прописују

услове под којима се ти изузеци могу применити, и то првенствено у корист начела законитости и јавног интереса, а евентуално и у интересу странке, о чему ће доцније ближе бити рећи.

Шта остаје од начела непроменљивости правоснажних решења после предвиђених одступања у интересу законитости, јавног интереса и интереса странке? Узећемо у обзир при одговору на ово питање само одступања предвиђена у ЗУП која су не само општа, важе за све материје и све гране управе и све органе који доносе решења у управном поступку него су и најбројнија, и у пракси најчешћа.

А. *Одступања од начела правоснажности у интересу законитости.* — Код пет ванредних правних средстава, од седам предвиђених, наилазимо на разлоге за ово отступање који су предвиђени у интересу законитости. Да их размотримо.

(1) *Обнова поступка.* — Три разлога за обнову поступка (члан 249, тач. 1, 2 и 4) тичу се чињеничног стања, материјалне истине: нове чињенице или нови докази постојећих чињеница које би могле довести до друкчијег решења да су те чињенице односно ти докази били изнети односно употребљени у ранијем поступку, лажна исправа и лажни исказ сведока или вештака као подлога донетог решења, као и неистинити наводи странке у чију корист је донето повољно решење довођењем у заблуду органа који води поступак. Два разлога за обнову (члан 249, тач. 3 и 5 ЗУП) тичу се претходног питања: ако се решење заснива на пресуди донетој у кривичном поступку а та пресуда је правоснажно укинута; и ако се решење заснива на неком претходном питању које је за потребе одлучивања у главној ствари решио орган који је водио поступак а надлежни орган то питање доцније реши у битним тачкама друкчије. Пет разлога за обнову представљају чисту повреду правила поступка (члан 249, тач. 6—10 ЗУП): ако је у доношењу решења учествовало службено лице које по закону морало бити изузето; ако је решење донело службено лице надлежног органа које није било овлашћено за доношење решења; ако колегијални орган који је донео решење није решавао у саставу предвиђеном важећим прописима или ако за решење није гласала прописана већина; ако лицу које је требало да учествује у поступку до доношења решења у својству странке није била дата могућност да учествује у том поступку; и ако странку није заступао законски заступник а по закону је требало да је заступа. Најзад, један разлог за обнову представља повреду материјалног права кажњиву по кривичном закону, као кривично дело (члан 249, тач. 2): ако је решење дошло као последица каквог дела кажњивог по кривичном закону.

Сваки од ових разлога довољан је основ за обнову поступка, према томе и за одступање од начела правоснажности. Ново решење по правилу делује *ex tunc*, од дана доношења првобитног решења уклањајући све правне последице ранијег решења. Изузетно, а с обзиром на околности појединог случаја ново решење може да делује и *ex nunc*, од дана његовог доношења унапред.

Ограничење примене овог одступања — у виду обнове поступка — представљају рокови за његову употребу, сем у два случаја (лажна исправа или лажни исказ сведока или вештака, доношење решења у следству кривичног дела, као и укинута кривична пресуда на којој се заснивало решење). Ти рокови су — субјективни — од дана могућности употребе односно од дана сазнања разлога за обнову — месец дана, и објективни рок од 5 година од достављања решења странци. Без обзира на то да ли је после рока од 5 година наступио моменат од кога се рачуна субјективни рок, протеком објективног рока обнова поступка нити се може тражити нити се може покренути по службеној дужности, сем у напред поменути два случаја у којима рока нема, не важи.

(2) *Поништавање и укидање решења по праву надзора.* — Важно је напоменути у случају овог одступања од начела правоснажности да оно прећутно али врло одређено садржи идеју да непроменљивост правоснажног решења важи не само у односу на органе који су такво решење донели него и у односу на вишег односно надзорног органа. Овде је, наиме, стриктно и таксативно прописано у којим случајевима орган вишег степена односно надзорни орган може поништити или укинути једно решење које је постало правоснажно у управном поступку а које је ма на који начин било предмет надзора од стране вишег односно надзорног органа. Разлози за одступање применом овог ванредног правног средства могу се сврстати у три групе. Ту долази, пре свега, повреда надлежности — стварне (и то релативне али не и апсолутне) и месне. Затим, као разлог примене овог ванредног правног средства може бити *res resoluta* ако је у истој ствари раније донето правоснажно решење којим је та управна ствар друкчије решена. Најзад, за примену овог ванредног правног средства као разлог може послужити повреда правила поступка у погледу доношења збирног решења; ако је решење донео један орган без сагласности, потврде, одобрења или мишљења другог органа а ово је потребно по закону или другом пропису заснованом на закону, као и очигледна повреда материјалног закона у корист појединца или правног лица а на штету друштвене заједнице. Из сваког од наведених разлога — сем очигледне повреде материјалног закона — надлежни виши односно надзорни орган може поништити правоснажно решење са дејством уклањања свих правних последица које је оно произвело. Ограничење се састоји овде у прописаном року — једне године у случају повреде месне надлежности и 5 година у осталим случајевима поништавања. Ако је реч о очигледној повреди материјалног закона у корист појединца или правног лица раније решење се може само укинути, тј. без поништавања правних последица које је решење већ произвело него само са дејством онемогућавања даљег произвођења правних последица укинута решења. У овом случају ограничење је јаче, рок је краћи — година дана од дана када је решење постало коначно у управном поступку.

(3) *Оглашавање решења ништавим.* — ЗУП у члану 268 предвиђа разлоге из којег се једно правоснажно решење може у свако доба огласити ништавим — делимично или у целости, ито било по службеној дужности било по предлогу странке, било по предлогу јавног тужиоца.

Ништавим се у нашем управном поступку сматра и као такво оглашава решење: (1) које је у управном поступку донето у ствари судске надлежности или у ствари о којој се уопште не може решавати у управном поступку; (2) које би својим извршењем могло проузроковати неко дело кажњиво по кривичном закону; (3) чије извршење уопште није могуће; (4) које је донео орган без претходног захтева странке а на које решење странка није накнадно, изрично или прећутно, пристала; и (5) које садржи неправилност која је по некој изричној законској одредби предвиђена као разлог ништавости. Ако стоји ма који од разлога горе наведених, решење може огласити ништавим било орган који га је донео било одговарајући орган управе вишег степена а ако овог нема — орган који врши надзор на права над органом који је донео решење. Као што се лако може уочити, разлози за одступање од начела правоснажности у овом случају представљају тешку повреду формалног или материјалног закона, као и немогућност остварења решења. Овде нема ограничења у погледу рока. У једном случају ограничење се састоји у накнадном пристанку странке.

(4) *Укидање и мењање решења уз пристанак странке.* — Према чл. 266 ЗУП, правоснажно решење може се укинути или изменити — с пристанком странке која је на основу тог решења стекла неко право, ако се то не противи закону или другом пропису заснованом на закону, или се не вређа право неког трећег лица. Под истим условима може се укинути или изменити и решење којим је захтев странке одбијен. Ово ванредно правно средство није првенствено дато у циљу заштите законитости али може бити и тиме мотивисано. Практично је важно јер се може применити (1) у вези с повредом материјалног закона на штету појединца или правног лица, (2) у случају промене праксе у погледу примене одређенога правног правила и, нарочито, (3) у вези са решењима која се доносе по слободној оцени у случају промене политике спровођења закона кад он предвиђа могућност доношења решења по слободној цени. С обзиром на услове који су прописани за примену овог ванредног правног средства — посебно мислимо на пристанак странке као услов — у његовој позадини стоји начело стечених права. С обзиром на то, поставља се питање да ли ово ванредно правно средство представља одступање од начела правоснажности. Ипак мислимо да представља јер се раније донетом решењу — делимично или у потпуности, и то само за убудуће прекида дејство. Од интереса је напоменути, у случају захтева странке за примену овог ванредног правног средства да орган не може о овом захтеву решавати по слободној оцени ако је раније решење представљало везани управни акт а било незаконито, док орган може да решава по слободној оцени о томе да ли ће применити ово ванредно правно средство или не ако је раније решење било донето по слободној оцени.

Примена овог одступања од начела правоснажности има највише ограничења: пристанак странке која је стекла неко право, забрана повре-

де закона или на закону заснованог прописа, забрана повреде прва трећег лица, као и — у случају укидања — забрана давања ретроактивног дејства новом решењу. Нема ограничења у виду прописаног рока: ако су испуњени одређени услови, ово се ванредно правно средство може употребити у свако доба.

(5) *Захтев за заштиту законитости.* — Ово је ванредно правно средство које стоји на расположењу само јавном тужиоцу, савезном и републичком — против правоснажног решења донетог у ствари у којој се не може водити управни спор. Као што му име каже, и ово је одступање од начела правоснажности — и то искључиво у циљу заштите законитости. Овде постоји ограниченост одступања у већој мери. Ово се средство може користити само у стварима у којима се не може водити управни спор. Пошто су ванредна правна средства предвиђена само као алтернативна могућност, то и овде долази у обзир примена овог средства само ако неко друго није правно могуће — оглашавање решења ништавим, обнова поступка, поништавање и укидање решења по праву надзора. Ограничење представља и релативно кратак рок — месец дана од дана када је решење достављено надлежном јавном тужиоцу, а ако му није достављено — шест месеци од дана достављања странци. ЗУП не предвиђа могућност продужења рока на разлику од решења по старом Закону о јавном тужиоштву (1946). Извесно ограничење овде представља и околност да се ово ванредно правно средство првенствено користи у случају повреде материјалног закона; повреда правила поступка могу овде доћи у обзир само уколико је та повреда битна, тј. ако је могла имати утицаја на решење ствари. Међутим, најважније битне повреде поступка предвиђене су као разлог за примену других ванредних правних средстава у управном поступку — оних које смо малочас навели да иду испред захтева за заштиту законитости. Посебно треба истаћи ограничење које закон прописује у погледу дејства решења донетог поводом захтева за заштиту законитости: такво решење делује увек само *ex nunc*, тј. од доношења решења по захтеву за заштиту законитости којим се укида раније решење.

В. *Одступања у јавном интересу.* — Иако је повреда законитости повреда јавног интереса, ипак смо ову групу издвојили јер је код повреде законитости реч само посредно о повреди јавног интереса кроз повреду најзначајнијег начела правног поретка — начела законитости. Међутим, овде је у питању одступање од начела правоснажности решења у одређеном јавном интересу иако није реч о незаконитим решењима него о законитим или санираним решењима.

(1) *Укидање и мењање решења из разлога важног јавног интереса.* — ЗУП назива ово правно средство *ванредно укидање* (члан 267). Овде је реч о укидању или мењању правоснажног решења на штету странке и без њеног пристанка, а у случају кад то постане неопходно потребно из разлога важног јавног интереса изрично одређеног у закону. Наглашава-

мо да је у питању решење које је законито од почетка или је протеклом одређеног рока санирано, конвалидирано. Ако постоји могућност употребе других ванредних правних средстава, ако за то постоје услови, нарочито ако постоји могућност оглашавања решења ништавим или могућност обнове поступка — не долази у обзир примена овог ванредног правног средства. Интересантно је напоменути да у погледу процесне зрелости, решење против кога се може употребити ово ванредно правно средство ЗУП не тражи да је оно постало правоснажно или коначно него је довољно да је решење у питању постало извршно, што значи да се ово средство може употребити не само против коначног и правоснажног решења него и према решењу против кога има места жалби па је чак жалба и изјављена али, по закону, не одлаже извршење. Ово је сасвим оправдано јер решења у питању могу постати опасна по одређене јавне интересе чим су постала извршна. — ЗУП таксативно набраја разлоге из којих се може вршити одступање од начела правоснажности применом ванредног укидања. Није, наиме, довољно да се једно решење противи ма ком јавном интересу него само тачно одређеном јавном интересу, предвиђеном и обележеном у члану 267 ЗУП. Уколико овде и није одређеност у највећој мери потпуна — то не значи да је реч о решењу које се доноси по слободној оцени него је у питању случај тзв. неодређених појмова чије утврђивање не спада у домен слободне оцене доносиоца решења него стоји у пуној мери, као део или елемент законитости, под контролом судова при решавању управног спора. Да би сликовито обележили решења која се могу укинути или изменити у јавном интересу, иако су законита или накнадно конвалидирана — неки писци називају таква решења *опасна решења*. — Овде се у правом смислу речи примењује у управном поступку клаузула *rebus sic stantibus*. Услови и околности под којима је решење донето и у којима је било не само законито него и целисходно у многоме су се променили, те је решење постало неподношљиво, опасно по одређене, важне јавне интересе. Стога је нужно да се такво решење, делимично или у потпуности, уклони у циљу да би се отклонила опасност по одређене јавне интересе.

Ванредно укидање може се вршити да би се постигла следећа два циља: (1) да би се отклонила тешка и непосредна опасност по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и поредак или јавни морал; (2) да би се отклонио поремећај у народној привреди који би могао настати извршењем или продужењем извршења једног решења. Опасност о којој је реч треба да је тешка, што је фактичко питање; опасност треба да је непосредна, што значи да одмах или ускоро предстоји. Све околности и чињенице које представљају такву опасност морају бити темељито испитане и утврђене а решење које се заснива на таквим чињеницама и околностима мора бити врло детаљно образложено. ЗУП прописује још један услов, наиме треба да је ситуација таква да се отклањање опасности односно поремећаја не може успешно извршити на други начин него укидањем решења, делимичним или потпуним, којим се дира у стечена права. У духу ове поставке, закон прописује да се укидање опасног решења не мора вршити увек у потпуности већ се то може учинити и

делимично, у оном обиму колико је неопходно да се опасност отклони односно да се заштити наведени општи друштвени интерес.

Решење о ванредном укидању може донети како орган који је раније решење донео тако и орган управе вишег степена, а ако овога нема онда и орган, без обзира да ли је управни или не, који врши надзорна права над оним органом који је донео решење за које се показује нужност да буде укинута или измењено.

Важно је нагласити да за ванредно укидање није прописан рок; ово је случај трајног одступања од начела правоснажности. Да ли ће се и кад оно вршити зависи само од тога да ли су настали разлози које смо горе навели а који дају правни основ за примену овог ванредног правног средства. Ограничење се овде састоји што је орган који примењује ванредно укидање дужан да чува стечена права и што се странци која је претрпела штету применом овог правног средства даје право на накнаду стварно претрпљене штете.

Против новог решења, начелно, дозвољена је жалба, ако би иначе била дозвољена с обзиром на природу предмета односно органа који је претходно решење донео; друкчије речено, ново решење у погледу примене жалбе сматра се првостепеним. У овој жалби може се — поред разлога који се иначе у жалби могу навести — нарочито употребити разлог да не постоји основ за примену овог ванредног правног средства, односно иако постоји да се његов циљ може постићи и на други начин или са блажим неповољним ефектом него што је то у новом решењу урађено. Против новог решења може се, начелно, водити и управни спор, посебно о томе да ли су испуњени услови за примену ванредног укидања. Управне спор се може повести непосредно или после жалбе, према томе да ли је жалба у управном поступку у конкретном предмету искључена или дозвољена.

У сукобу општедруштвеног и појединачног интереса који долази до изражаја у ситуацији која изазива примену ванредног укидања — ЗУП није занемарио појединачни интерес иако је дао превагу јавном интересу. Наиме, пошто је реч о законитим или санираним решењима, у интересу начела законитости и равномерног сношења јавног терета, ЗУП прописује да странка која је због укидања ранијег решења у јавном интересу претрпела неку материјалну штету — има право на накнаду те штете. Странка има право само на накнаду стварно претрпљене штете коју је изазвало укидање ранијег решења у јавном интересу а не и евентуалне изгубљене добити или друге измакле користи. Уколико се надлежни орган и овако оштећена странка не споразумеју у погледу износа настале штете односно природе настале штете, спор решава републички врховни суд или врховни суд АПВ, у већу за управне спорове; дакле, спор се решава на истом месту где и управни спорови — иако је реч о накнади штете — пошто је у питању примена једног ванредног правног средства против решења у управном поступку. Овај спор јесте спор пуне јурисдикције јер суд у оваквом спору неће ценити само законитост оспореног решења —

некад је уопште неће ценити пошто она и не мора бити увек предмет спора да би се могла тражити накнаде штете — него предмет спора овде може бити само постојање и висина накнаде штете. С обзиром на то чији је орган донео решење о ванредном укидању тужба се подноси против федерације или народне републике или аутономне покрајине или аутономне области или среза или општине. Републички или покрајински врховни суд решава овде увек и само у првом степену, без обзира чији се материјални пропис примењивао у ранијем решењу и ко је донео ново решење јер је реч о примени одређених одредаба ЗУП који је савезни закон. Против одлуке републичког или покрајинског врховног суда у оваквом спору може се увек уложити жалба Савезном врховном суду.

(2) *Укидање и мењање решења уз пристанак странке.* — Ма да је ово ванредно правно средство, о коме је напред (под А4) било речи, предвиђено у првом реду у корист странке а и у интересу законитости, оно може бити употребљено и у јавном интересу, најопштије узетом. Међутим, за његову примену у овом циљу постоји велико ограничење — пристанак странке, без кога ако нема услова за примену ванредног укидања или других ванредних правних средстава — ово одступање од начела законитости се не може законито вршити.

V. *Одступање у интересу странке.* — Ванредно правно средство које представља првенствено — иако неискључиво — одступање од начела правоснажности решења у интересу странке јесте средство о коме је већ било речи у два маха — укидање и мењање решења уз пристанак странке. Скрећемо пажњу нарочито на два ограничења код овог одступања: његовом употребом не сме се повредити нека одредба закона или другог прописа заснованог на закону, нити сме бити повређено право неког трећег лица. С друге стране, код овог одступања није прописан никакав рок, оно представља трајан изузетак од начела правоснажности решења, донетог у управном поступку.

Сва наведена ванредна правна средства — сем ванредног укидања и захтева за заштиту законитости — има право да употреби и странка. Надлежни орган дужан је применити, на захтев странке, одговарајуће ванредно правно средство ако су за његову примену испуњени прописани услови. За обезбеђење овог права странке на одговарајућа ванредна правна средства странци стоји на расположењу по правилу жалба у управном поступку или односно и тужба у управном спору.

5. — Интересантно је констатовати да се пракса у решавању управних спорова покренутих против решења којима се одступа од начела правоснажности решења у управном поступку и кад нису испуњени услови за примену одређеног ванредног правног средства не позива на члан 11 ЗУП који предвиђа ово начело и који је стварно у оваквим случајевима повређен него се позива на његову одредбу (чл. 249 — 268) која предвиђа ванредно правно средство, мада је у оваквом случају одредба о ванредном правном средству само посредно повређена, док је непосредно повређена одредба члана 11 (1).

(1) На пример, одлуке бр. 662, 693 и 751 у Збирци судских одлука, књ II (1957), св. 3.

6. — Одступања од начела правоснажности решења показују се било са ограниченим дејством у погледу тога докле се одступања могу предузети односно откад ново решење правно дејствује. То су обнова управног поступка, поништавање и укидање по праву надзора и захтев за заштиту законитости. Трајна одступања у погледу докле се она могу предузети а ограничена откад ново решење правно дејствује јесу укидање и мењање уз пристанак странке и ванредно укидање. Трајно одступање у оба правца јесте оглашавање решења ништавим, као и два случаја обнове поступка за које не важи рок (в. напред А 1).

У погледу појединог решења, за сваку поједину тачку одлучења важи правило алтернативне а не кумулативне примене ванредних правних средстава. По нашем мишљењу, њихов редослед био би следећи: оглашавање решења ништавим, обнова поступка или поништавање односно укидање по праву надзора, захтев за заштиту законитости, укидање односно мењање уз пристанак странке или ванредно укидање.

7. — По навршеној трогодишњој примени ЗУП, Секретаријат СИБ за општу управу спровео је у 1960 врло широку анкету о тој примени (2). Анкетом су били обухваћени савезни и републички органи управе и установе, врховни судови, Савезно јавно тужилаштво, Савезно јавно правобранилаштво, као и срески и општински народни одбори. Поред осталих питања анкетирани су додирнули и питање употребе ванредних правних средстава. Велики број органа констатовоа је да то питање представља проблем и да би за његово целисходно решење требало допунити ЗУП одговарајућом одредбом о крајњем, и то дужем року после кога више не би било могуће никакво ванредно правно средство. Наиме, у пракси се дешава, иако не тако често, да се решења спроводе у живот иако нису била достављена странци. Странка има право да тражи достављање решења које јој није било достављено и да изјави жалбу у прописаном року пошто јој решење прописно буде достављено, без обзира што је управна ствар у питању раније решена и решење спроведено у живот. То странка може и кад је реч о захтеву за обнову управног поступка из разлога што јој није била дата могућност да учествује у ранијем поступку. Рокови у оквиру којих странка треба да захтева обнову почињу тећи од достављања решења странци те она захтев за обнову може учинити у прописаним роковима почев од прописно извршеног достављања, без обзира кад је окончан поступак у коме странци није била дата могућност да у њему учествује. Због таквих ситуација неки анкетирани органи предлагали су да се изменом ЗУП пропише дужи рок, например, тек од 10 година, после чијег истека би била искључена могућност покретања поступка за решавање неке ствари, ако је та ствар фактички била решена а решење о томе није било достављено странци под условом да је странка за постојање таквог решења знала, иако јој није формално достављено. Мислимо да овако предлог о допуни ЗУП иде у прилог погрешне и незаконите праксе да се решења спроводе у живот и без претходног достављања странци односно без давања странци могућности да у поступ-

(2) О тој анкети види „Нову администрацију“, бр. 3 и 4, 61, с. 270—280, 371—377.

ку учествује. Таква пракса је очигледно незаконита и противна двама основним начелима нашег управног поступка — начело саслушања странке (чл. 7 ЗУП) и начелу права жалбе (чл. 10 ЗУП), као и јасним одредбама ЗУП о праву странке на примену одређених ванредних правних средстава ако су испуњени прописани услови. Место допуне ЗУП у предложеном смислу корисније је предузети мере да управа не чини наведене незаконитости вређајући битна правила поступка. Предложена допуна, истина, ишла би у корист формалне правоснажности решења али би штетила законитости, као и правима и интересима грађана, установа и организација.

8. — ЗУП је у члану 11 дао појам формалне правоснажности решења у управном поступку. Тај појам олакшава примену ЗУП у пракси као и његову обраду у практичне и дидактичке сврхе. Постављајући начело правоснажности у виду забране мењања формално правоснажног решења којим је одређено лице стекло неко право, ЗУП штити правну сигурност и стечена права али не поставља ово правно правило као апсолутно. Поставља само начелно — као правило — немогућност уклањања правоснажног решења, дозвољавајући одступања у интересу заштите законитости у случају теже повреде правила поступка или материјалног права, као и у јавном интересу и у интересу странке, увек и само под тачно унапред одређеним условима. Да ли то представља систем материјалне правоснажности или систем постојаности индивидуалног дејства управног акта — то је за практичну примену овог начела свеједно. Главно је да формално правоснажно решење начелно обавезује његовог доносиоца и вишег односно надзорног органа а не само странку. — Прописани су рокови за већи број случајева одступања од начела правоснажности. Ти рокови представљају ограничавање одступања а учвршћење самог начела. Међутим, и за онег лучајеве одступања за које не важе рокови строго се води рачуна или о тешкој незаконитости или о одређеном јавном интересу односно интересу странке. — У погледу правоснажног решења којим странка није стекла неко одређено право не важи начелна непроменљивост таквог решења али важи ограничење да се уклањање решења у таквим случајевима може вршити само под условом да се новим решењем не вређа неки правни пропис или право странке. То у крајњој линији значи доследност у придавању највећег значаја начелу законитости, принципу владавине права.

Др. Никола Стјепановић

СОЦИОЛОШКА СТРАНА РЕФОРМЕ ШКОЛСТВА У ЈУГОСЛАВИЈИ

I. — Реформа југословенског школства није усамљена појава у данашњем свету. И на Истоку и на Западу у жеку је трагање за новим путевима на том терену, путевима прилагођеним природи друштвених система, а који