

говорности због околности које нису зависне од воље странака, а које пажљиви саговорач није могао отклонити и чије последице није могао спречити, ослобођење само у случајевима више силе или у свим случајевима у којима не постоји кривица странке.

Све размотрене разлике су детаљи. Такве детаље странка обично не познаје, ако постоје у правном уређењу које је за њих инострано право. Чак ни стручњаци за случајеве са елементом иностраности не познају многе финесе иностраних права. Из тога произилази да склапањем стандардног уговора свака странка схвата појмове у тим уговорима, па и одредбе њихових последица, у оном смислу у коме се ови појмови и одредбе подразумевају по правном поретку који је странцу познат — осим у изузетном случају кад сам уговор даје квалификације и дефиниције појмова.

У случају спора поменути појмови и одредбе просуђују се по праву на које указује колизиона норма. Ако то право није правни поредак странке, долази до резултата да је странка у моменту закључења уговора имала сасвим другу представу о садржају правних појмова него што ти правни појмови у истини имају: странка је дакле у правној заблуди, и то у битним питањима.

Мислим да је то недостатак стандарних уговора. Оне појмове који се у разним порецима не поклапају у детаљима, требало би дефинисати, последице у уговору утаначити. Тиме би се употреба неких правних норми смањила на минимум: уговор би дао одговор на сва евентуална правна питања. Тако би се постигла што мања правна несигурност која произилази из непознавања финеса иностраних правних поредака.

*Др. Стојан Цигој*

## О СУПРОТНОМ УПРАВНОМ АКТУ

I. Доношење супротног управног акта настаје као последица промена у чињеничним или правним околностима који су служиле као подлога за доношење ранијег управног акта чије дејство престаје на основу супротног управног акта. Промене у чињеничним и правним околностима које служе као подлога за доношење управног акта могу настати у току вођења управног односно управног поступка, а исто тако и пошто је окончан управни односно управног поступак. Ми ћемо овде посматрати углавном дејство промене околности у односу на управне акте који су постали правоснажни а којима су нека лица стекла извесна права.

Ма да је наш Закон о општем управном поступку (даље ЗУП) усвојио начело формалне и материјалне правоснажности управних аката, ипак је предвидео случајеве у којима се надлежним органама дозвољава да одступају од начела материјалне правоснажности и да могу укидати, мењати и оглашавати ништавним материјално правоснажна решења донета у управном поступку. Изузеци од материјалне правоснажности пред-

виђени су у чл. 249—259 (обнова поступка), чл. 261 (захтев за заштиту законитости), чл. 262—264 (поништавање и укидање по праву надзора), чл. 266 (укидање и мењање уз пристанак странке).

Сем тога, извесним посебним прописима предвиђају се случајеви у којима се може правоснажни управни акт ставити ван снаге, ван оних случајева предвиђених ЗУП (на пример, Законом о пензиском осигурању, Законом о ратним војним инвалидима и др.).

Треба истаћи да овде искључујемо наведене изузетке од правоснажности, као случај престанка важности (укидања) решења на основу наступања резолутивног услова. Управни акт са резолутивним условом ступа на снагу одмах и може се извршити, али настајањем предвиђеног догађаја односно околности који су постављени као услов, управни акт се укида и његово дејство престаје.

Исто тако, овде искључујемо и случајеве додатка управног акта који се састоји у придржају опозива. Придржајем опозива као додатком управног акта одређује се да ће се акт опозвати у случају кад наступе одређене околности (1).

Проблем дејства промене чињеничних и правних околности појављује се првенствено у случају трајних односа који се заснивају управним актима. Међутим, тај проблем се појављује и код других а не само код ових управних аката.

II. *Доношење новог супротног управног акта као последица промена чињеничних и правних околности.* — Управни акт доноси се уз услов постојања нових чињеничних и правних околности. За пуноважно доношење управних аката тражи се постојање свих правним прописом предвиђених околности у тренутку њиховог доношења. Стога се поставља питање да ли акт остаје и даље у важности у случају када се чињеничне односно правне околности измене.

Може се поставити начело према коме околности (чињеничне и правне) које су настале после доношења управног акта остају без утицаја на важност тог акта, тј. управни акт остаје и даље да важи са истим правним дејством (2). Од овог правила постоје извесни изузеци.

Одмах треба истаћи да доношење новог супротног управног акта не представља изузетак од правоснажности. Опозивање управног акта (поништавање односно укидање) у ствари представља изузетак од правоснажности, док се доношењем новог управног акта, додуше, укида дејство ранијег акта али се то врши на основу нових измењених околности предвиђених правним прописима.

(1) Неоспорно је да се овај додаток управног акта може ставити онда кад је таква могућност изрично предвиђена правним прописом. Поставља се, међутим, питање да ли се овај додаток може ставити и мимо овог случаја. У управној теорији постоји мишљење да се придржај опозива може ставити у управни акт који се доноси на основу слободне оцене. Као разлог за ово наводи се да кад орган може потпуно одбити захтев странке, може га усвојити и уз придржај опозива. Међутим, ово гледиште се не може прихватити у праву у коме важи начело правоснажности, јер би такав додаток негирао правоснажност управног акта. С обзиром да и наш ЗУП усваја начело правоснажности, то се придржај опозива мимо случајева предвиђених у закону који допуштају изузетке од правоснажности не може стављати.

(2) Види J. Auby: *L'influence du changement de circonstances sur la validité des actes administratifs*, „Revue du Droit public”, 1959, pp. 431—460.

Ми ћемо посебно разматрати дејство промена чињеничних околности а посебно дејство промена правних околности у односу на управне акте који су стекли правоснажност.

А. Доношење новог супротног акта услед измена чињеничних околности. — 1. — Доношење новог супротног акта услед измена чињеничних околности појављује се најчешће у случају оних управних аката којима се стварају извесна стања односно трајни правни односи (3). Трајни правни односи односно стања заснивају се, по правилу, путем управних аката који имају карактер дозволе (одобрење и сл.); на пример, одобрењем за вођење приватне занатске радње, дозволом за вођење приватне угоститељске радње, решењем о одобрењу конституисања предузећа, одобрењем за изградњу инвестиционих и грађевинских објеката, итд. Међутим, трајни правни односи и стања не заснивају се само путем управних аката који имају карактер дозволе већ и путем других управних аката; на пример, правни однос јавног службеника у служби државног органа или самосталне установе; статус држављанина може се установити решењем о редовном или ванредном прирођењу страних држављања.

Кад је реч о правним актима којима се заснивају трајни правни односи односно извесна стања, сматра се да функција управе није престала с доношењем управног акта већ управа задржава надзор односно извесна права ингеренције над трајним правним односима, тако да она може после протеча извесног времена, а пошто утврди да су настале извесне промене односно наступили одређени услови, донети супротан управни акт којим ће укинути тај трајни правни однос односно стање. У овом случају није реч о опозивању управног акта већ о доношењу новог супротног акта, јер тај нови управни акт има самосталну правну природу и он је донет у својству вршења надзора над правним односима.

На пример, ЗЈС предвиђа услове које лице мора да испуњава да би могло постати јавни службеник (чл. 31); то су општи услови. Сем општих услова лице које ступа у службу треба да испуњава и посебне услове предвиђене прописима за поједине службе. За ступање у службу страног држављанина поставља се као посебан услов прибављање одобрења Савезног односно републичког извршног већа. У истом закону али сасвим одвојено предвиђају се и разлози који представљају основ за престанак службе (чл. 128). Наиме, служба престаје: по споразуму, отказом, по сили закона, или по пресуди дисциплинског суда. По сили закона служба престаје углавном кад службеник изгуби који од услова који се траже при доношењу решења о заснивању службеничког односа; али исто тако по сили закона престаје служба и због других разлога (на пример, услед одласка на одслужење или дослужење војног рока дуже од три месеца; у случају остваривања права на старосну пензију; осуђивања на казну строгог затвора и безусловно на казну затвора дуже од годину дана; самовласног напуштања службе и нејављања на дужност за септембар дана).

У Уредби о занатским радњама и занатским предузећима (чл. 55) наводе се услови за добивање одобрења за вођење приватне занатске радње. Сем ових општих услова републичко извршно веће може прописати и посебне услове за отварање приватних занатских радњи одређене занатске радности. А у оквиру прописана републичког извршног већа може народни одбор срезга прописати посебне услове за отварање приватне занатске радње одређене занатске радности. Независно од ових одредаба које предвиђају услове за добијање одобрења за вођење приватне занатске радње, у посебним одредбама предвиђају се и разлози због којих приватна занатска радња престаје. Према чл. 63 поменуте уредбе приватне занатске радње престају: по сили закона, одјавом имаоца радње, одузимањем одобрења за рад по решењу надлежног државног органа, и смрћу имаоца радње. Приватна занатска радња пак по сили закона престаје из више разлога: ако ималац приватне занатске радње изгуби држављанство ФНРЈ; ако ималац радње изгуби пословну способност, изузев у случају болести; ако ималац радње буде правоснажном пресудом осуђен на казну забране обављања заната; ако не отпочне са радом за време

од годину дана од дана када је издато одобрење за рад; ако за време од три месеца обустави рад без одобрења савета за привреду народног одбора општине; ако не отпочне са радом после истека рока одређеног за привремену обуставу рада. Из ових одредаба произилази да приватна занатска радња углавном престаје у случају кад има лац приватне занатске радње изгуби који од услова који су му потребни за добијање одобрења за вођење приватне занатске радње. Међутим, сем тих разлога у разлозима за престанак приватне занатске радње наведени су и други разлози.

Услови за оснивање предузећа и радње предвиђени су у Уредби о оснивању предузећа и радњи. Међутим, услови за престанак предузећа и радњи предвиђени су у посебној уредби — у Уредби о престанку предузећа и радњи. Предузеће односно радња према чл. 1 наведене уредбе престаје: кад народни одбор одлучи о престанку предузећа ако не постоје економски услови за даљи рад предузећа; кад народни одбор и други државни органи у случајевима предвиђених посебним прописима забране даљи рад предузећа; кад се над предузећем спроведе попутак принудне ликвидације.

Издавање дозвола за вођење приватних угоститељских радњи регулисано је углавном републичким прописима. У тим прописима предвиђени су услови које мора испуњавати одређено лице да би добило дозволу за вођење приватне угоститељске радње. Међутим, у посебним одредбама предвиђени су разлози због којих се дозвола за рад приватних угоститељских радњи може одузети. На пример, према прописима неких народних република дозвола за рад може се одузети: ако власник после писмене опомене води радњу супротно издатој дозволи; ако је власник осуђен на казну затвора дужу од једне године или казну строгог затвора дужу од 6 месеци; ако је власник поново кажњен за прекршај који указује на нехигијенско обављање угоститељских услуга или немарљиво одржавање просторија радње; ако власник не плати дужну порезу у року од 6 месеци по саопштењу разреза или аконтације. Поред ових случајева дозвола се може одузети, према прописима неких република, и у случају ако се месни услови и потребе тако измене да даље постојање приватне угоститељске радње није потребно.

Закон о држављанству предвиђа одређене услове за стране држављане који желе да постану наши држављани путем редовног или изванредног прирођења. У посебним пак одредбама предвиђају се разлози због којих може престати југословенско држављанство.

Републичким законом о држању и ношењу оружја предвиђају се услови које мора лице да испуњава да би могло добити дозволу за држање и ношење оружја. У посебним одредбама наводе се разлози за одузимање дозволе за држање и ношење оружја. На исти начин се регулише и питање услова за добијање возачке дозволе, као и разлог за одузимање возачке дозволе, итд.

Доношењем супротног акта о престанку службе јавног службеника, о одузимању држављанства, о престанку предузећа, о престанку приватне угоститељске радње, о престанку занатске радње, о одузимању дозволе за држање и ношење оружја, итд. има за последицу престанак трајног правног односа, престанак једног стања. Међутим, доношење супротног акта треба разликовати од опозивања правоснажног управног акта јер опозивање има за последицу стављање ван снаге (поништење или укидање) управног акта који је постао већ правоснажан. На пример, једно лице добило је дозволу за држање приватне угоститељске радње на основу поднетих докумената. Пошто је решење о дозволи за држање приватне угоститељски радње постало правоснажно утврди се да је то лице дозволу издејствовало на основу лажних исправа, и у извршењу обнове поступка донесе се решење о стављању ван снаге дозволе за држање приватне угоститељске радње. Овај управни акт донет на основу обнове поступка представља акт којим се врши опозивање (поништавање) правоснажног акта, разуме се сагласно одредбама ЗУП. Међутим, ако наступи који од разлога за одузимање дозволе за рад приватне угоститељске радње (на пример, ако се месни услови измене тако да даље постојање приватне угоститељски радње није потребно), доноси се нови акти којим се одузима дозвола. Тај нови акт представља супротан акт на основу кога престаје трајни правни однос заснован решењем којим је дата дозвола за држање приватне угоститељске радње.

2. — У француској правној теорији постоји гледиште по коме међу чињеничним околностима за које се тражи да постоје приликом доношења управног акта којим се заснива неки однос, треба разликовати околности које су предвиђене правним прописом и које могу предвидети доношење акта или извесне од његових елемената, од других околности које нису предвиђене правним прописом и не улазе у конститутивне елементе управног акта. Прва врста чињеничних околности мора бити нужно узета у обзир при разматрању оцене законитости аката; друга врста околности могла је вршити утицај на доношење акта, јер их је управа могла имати у виду приликом његовог доношења, али се не могу узети као разлог за доношење новог супротног акта којим се укида трајни правни однос (4). Поменути писац разматра још случај чињеничних околности које чине мотив разматраног управног акта. Поставља се питање шта ће бити у случају кад после доношења управног акта, мотив који се састоји од чињеничних околности које су правно оправдале доношење акта, доцније нестане. Према ставу судске праксе оваква промена не може утицати на законитост акта, ако је он правилно био мотивисан приликом његовог доношења. Судска пракса стоји на гледишту да и у случају кад мотиви који се састоје од чињеничних околности ишчезну, не утичу на важност правног акта, јер у том случају акт остаје и даље на снази, изузев оних случајева у којима изричит законски текст условљава важност аката сталним постојањем мотива (одређених чињеничних околности). Оваква промена у мотивима може навести управу да стави ван снаге акт којим нису створена права или да донесу супротан акт, али под условом да то допуштају позитивни правни прописи. Према томе, доцније ишчежавање мотива после доношења правоснажног управног акта је без правног дејства и према гледишту француске правне теорије и судске праксе.

У француској правној теорији разматра се још један случај: шта ће бити ако у тренутку доношења управног акта мотив није постојао али је накнадно настао? Сматра се да првобитна незаконитост није покривена каснијом појавом мотива. Судска пракса је у случају једног антиципираног постављења, када се није знало у ком року ће место за постављење службеника бити упражњено, заузела став да је ипак такав акт противзаконит. Међутим, акт се неће сматрати незаконитим ако би у тренутку кад суд треба да доноси одлуку било упражњено место за постављење службеника;

3. — Сложеније је питање важења правоснажног акта у случајевима кад се укаже потреба да се том правоснажном акту додају нови услови. На пример, пре издавања грађевинске дозволе по позитивним прописима захтевано је да се испуне и извесни услови у погледу осигурања од пожара; грађевинска дозвола је издата тек пошто је надлежни државни орган утврдио да су испуњени законом прописани услови у погледу осигурања од пожара. Постоји мишљење да се и пошто је решење постало правоснажно могу стављати нови услови (5). Ово се образлаже чињеницом да техника наређује, да се искуство са пожарима обогађује, да јавни орган

(4) Aubu: op. cit., p. 435.

(5) Др. Иво Крбек: н. д., с. 115.

усавршава своје знање и мења старија схватања и да су, према томе, услови за осигурање од пожара постављени у ранијем стваралачком акту постали застарели и да их треба заменити новим. Нови услови се не стављају непосредно с обзиром на првобитни стваралачки акт већ на основу надзора над односном зградом. Чини нам се, међутим, да није довољно на овако уопштен начин предвидети могућност стављања и додавања нових услова уз услове садржане у ранијем правоснажном управном акту. Да би се могли донети и ставити нови услови, поред услова садржаних у ранијим правоснажном акту, по нашем мишљењу потребно је да о томе постоје прописи који овлашћују органе управе да обавезу имаоца дозволе на испуњавање нових услова. Без постојања позитивног прописа који предвиђа нове услове не би се могло на општи начин доћи до закључка да управа има право постављати нове услове. На пример, Основним законом о заштити од пожара („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 18/56) предвиђене су мере за заштиту од пожара; наиме, предвиђено је да се при изградњавању грађевинских објеката мора водити рачуна о мерама за заштиту од пожара и то приликом пројектовања, ревизије главних пројеката, одобравања уже локације и издавања грађевинске дозволе. Међутим, у закону се водило рачуна и о постојећим грађевинским објектима и посебним одредбама се исто тако предвиђа да ће се у таквим грађевинским објектима спровести мере за заштиту од пожара предвиђене наведеним законом и прописима донетим на основу њега (чл. 4). Према томе, надлежни органи управе имајући за основу одредбе поменутог закона могу обавезати орган управљања зградом односно власника зграде да предузме још и оне мере које раније нису биле потребне, а које се сада законом предвиђају. Али за доношење такво једног управног акта надлежни орган има основа у наведеном закону.

У вези са стављањем нових услова који нису били предвиђени ранијим правоснажним управним актом поставља се и питање накнаде штете. С обзиром да ово питање излази из оквира предмета нашег расправљања, на њему се нећемо ни задржавати. Питање накнаде штете решава се по општим прописима о одговорности јавне управе за штету нанету грађанима и правним лицима.

4. — Сматра се да је много теже решити питање доношења супротног акта у случају кад постоје само прописи који предвиђају услове за заснивање трајног правног односа (стања), а не постоје одредбе којима се предвиђају разлози за укидање таквог односа. Постоји мишљење да ће у оваквим случајевима сама управа (под судском контролом) морати да конструише такве услове, при чему неће моћи у ту сврху просто преузимати оне услове који су прописани за заснивање самог односа (6). Према овом мишљењу управа ће моћи постављати само такве услове који одговарају природи ствари њеног надзора или утицаја на односни трајни правни однос.

У погледу нашег права, које прихвата институт правоснажности управних аката, мишљења смо да се без законске подлоге не може доносити супротан акт ако нису предвиђени разлози за доношење таквог

(6) Др. Иво Крбек: н. д., с. 116.

акта. Према томе, по нашем мишљењу управа не може сама стварати разлоге и услове за доношење таквог супротног акта. Додуше, у нашој правној теорији постоји мишљење да у случају сумње треба сматрати да су услови за доношење акта потребни само у часу њеног доношења а не и за читаво време трајања тог односа. По нашем мишљењу о томе треба да води рачуна творац односне правне норме на основу које се ствара трајни правни однос. Ако творац правне норме није предвидео и разлоге на основу којих се може укинути један трајни правни однос, у том случају би било врло опасно поверити управи да сама ствара такве разлоге и нове услове за престанак трајног правног односа. Ако би се у пракси појавили такви случајеви, тада је потребно творцу правне норме указати на потребу допуне одговарајућег правног прописа и предвиђања и разлика за доношење супротног правног акта, којим ће омогућити престанак трајног правног односа.

На овом гледишту стоји и наша судска пракса. У једном случају Савезни врховни суд је стао на гледиште (пресуда Уж. бр. 6943/60 од 8. X. 1960) да се занатлији не може одузети одобрење за рад кад има положени стручни испит, па и у том случају кад је неовлашћено потписао послодавца на записник о полагању испита. У образложењу ове пресуде између осталог наводи се следеће:

„У конкретном случају утврђено је да је тужилац путем фалсификовања потписа (неовлашћеним потписивањем свог послодавца на записник о полагању испита) доказао је да је пет година изучавао фотографски занат мада то није било тачно. Но, како је тужилац са успехом положио испит из фотографског заната на темељу овог фалсификата, тужени орган оспореним решењем нашао је да тужилац не испуњава услове за вођење занатске фотографске радње, па му је због тога ову дозволу одузео а ово схватање прихватио је првостепени суд својом пресудом.

„Међутим, по схватању Савезног врховног суда, у овој ствари треба имати у виду с једне стране питање самог испита, а с друге стране питање одузимања одобрења за вођење занатске радње. Не може се прихватити као правилно схватање туженог органа односно првостепеног суда о томе да тужилац има својство квалификованог радника на темељу положеног стручног испита, а с друге стране да ипак не може водити занатску радњу и то због тога што је до таквог испита дошао путем фалсификата. Ово због тога што је питање одузимања одобрења за вођење приватне занатске радње везано за одређену квалификацију и све дотле док та квалификација стоји не може се тужиоцу из наведеног разлога одузимати одобрење за вођење радње, јер би у том случају проишло да се њему ово одобрење одузима због неовлашћеног потписивања свог послодавца а не због недостатка квалификације за вођење радње“ (Народни одбор, бр. 1/61).

5. — Даље се поставља питање да ли промена која је доцније наступила, а која може да утиче на јавна интересе и да се због тих промена појављује опасност по живот и здравље људи, по интересе привреде и друге важне друштвене интересе, може довести до доношења супротног акта и до престанка трајног правног односа заснованог ранијим правоснажним управним актом. Овде је реч о уклањању тзв. „опасних“ правних аката.

По мишљењу Форстхофа (7) промена чињеничних околности не овлашћује органе управе да без устручавања повлаче управни акт. Тако станбени орган не може без устручавања опозвати станбену дозволу иако су се у међувремену станбене прилике погоршале. Међутим, опозивање је, по његовом мишљењу, допуштено када то налажу хитни, по оцени управног органа, јавни интереси који се не могу заштитити на други начин.

Мишљења смо да се у погледу нашег права мора водити рачуна о постојећим разлозима било у ЗУП, било у осталим посебним прописима и да се без посебног законског овлашћења не могу стављати ван снаге и у виду супротних аката „опасни“ управни акти. Један од таквих случајева предвиђен је у чл. 267 ЗУП у коме су наведени услови под којима се може управни акт, који још није извршен, у целости или делимично укинути. Али у том случају није реч о супротном управном акту већ о изузетку од правоснажности.

За овакво мишљење налазимо основа у начелу законитости управе које представља једно од основних начела у раду наше управе. Сагласно овом начелу, управни акт се може донети ако се заснива на закону или пропису заснованом на закону и ако за његово доношење постоје одређени законом и другим прописима предвиђени услови. У случају да се накнадно утврди да тих услова није било у часу доношења таквог акта, такав акт се, сагласно одредбама ЗУП, може поништити или укинути као незаконит односно неоснован, али увек у роковима и под условима предвиђеним нашим позитивним прописима који предвиђају могућност поништавања и укидања правоснажних управних аката.

Б. *Утицај измена правних прописа на ранији управни акт.* — У правој теорији и позитивном праву прихваћено је углавном правило по коме се правоснажни управни акт не може опозвати, нити се може донети супротан управни акт којим би се ставио ван снаге ранији управни акт у случају да су законом измењени услови за доношење тог управног акта. Претпоставимо да су донете измене Уредбе о занатским радњама и занатским предузећима којима се поопштравају услови за добивање дозволе за вођење приватне занатске радње. По правилу, све дозволе које су издате за време важења ранијих прописа остају и даље на снази. Према томе, законитост тих ранијих аката којима је издата дозвола, испитује се само према правилима која су важила и постојала у време њиховог доношења. Неслагање са каснијим прописима није разлог за поништавање или укидање управног акта. Према томе, можемо поставити као правило да доцнија правна правила немају дејство на управни акт којим су створена нека права. Друкчије се поступа са актима којима лица нису стекла нека права (8).

Међутим, нови пропис може се донети и са ретроактивним дејством. У нашем праву ово важи за законе. У оваквим случајевима правоснажни управни акт престаје да постоји на основу закона који има повратно

(7) E. Forsthoff: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I Bd., Allgemeiner Teil, VII Ausg., S. 242.

(8) Исто мишљење постоји и у француској правој теорији (в. Auby: op. cit., p.p. 446-447; Delbez: La révocation des actes administratifs, „Revue du Droit public“, 1928, и André: Le retrait des actes administratifs, Paris, 1943, thèse dactylographiée).



дејство, и то не само за убудуће већ и за прошлост. На истом гледишту стоји и француска правна теорија. У француском праву сматра се да у оваквим случајевима управни акт губи важност и у прошлости, унатраг, без потреба да управа интервенише новим управним актом. На пример, ако би законодавац померио нових законом са ретроактивним дејством границу старости у погледу стављања у пензију неких службеника, у том случају сматра се да је акт о стављању у пензију таквих службеника донет с обзиром на првобитни пропис, стављен ван снаге (9).

У пракси има примера да се у прелазним одредбама новог прописа који поставља нове услове за издавање дозволе или за доношење управних аката из одређене области, предвиђа обавеза за имаоце дозвола добивених по раније важећим прописима да ускладе своје пословање односно свој рад са ново прописаним условима (10).

Од ових случајева, у којима се, као што смо већ истакли, новим законским или другим одредбама предвиђају нови услови и обавезе за субјекте права да изврше саобраћавање свог пословања или организације са новим прописаним условима, треба разликовати случајеве у којима органи који су донели правоснажне управне акте доцније измене своје правно односно стручно схватање. Овај случај свакако да се не може поистоветити са напред изнетим случајевима и да, према томе, измена у правном или стручном схватању од стране органа који је донео правоснажни управни акт не може имати утицаја на такав акт.

III. *Надлежност за доношење новог управног акта.* — Апстрахујући случајеве ванредних правних средстава предвиђених ЗУП односно посебним прописима на основу којих се може правоснажни управни акт поништити или укинати, може се поставити правило да је орган који је донео ранији правоснажни управни акт истовремено и надлежан за доношење новог супротног акта којим се укида неки трајни правни однос (стање). Али од овог правила постоје у нашем позитивном праву и извесни изузеци. На пример, Општим законом о школству, Уредбом о престанку предузећа, Општим законом о организацији здравствене службе и другим прописима не предвиђа се истоветност органа надлежног за доношење акта о оснивању установе односно организације и органа за доношење акта о престанку рада те установе односно организације. На пример, по Општем закону о школству (даље: ОЗШ) многи органи могу основати основне и средње школе (сем народног одбора општине и народног одбора среза, ове школе могу основати привредне и стручне организације, друге самосталне организације односно извесне самосталне установе, под условима предвиђеним у ОЗШ). Али по ОЗШ-оснивач који је донео акт о оснивању није

(9) В. Auby: *op. cit.*, p. 448.

(10) На пример, према чл. 61. Уредбе о спољнотрговинском пословању („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 47/59) Комитет за спољну трговину имао је да одреди рок у коме ће привредне организације које су по ранијим прописима биле уписане у Спољнотрговински регистар бити дужне да саобразе своју организацију и пословање одредбама нове уредбе. Ако привредна организација у одређеном року није поднела документе на основу којих се може утврдити да је извршила саобраћавање новим одредбама и да испуњава нове прописане услове, Комитет за спољну трговину доносио је решење о брисању такве привредне организације из спољнотрговинског регистра. На сличан начин су у изменама Уредбе о земљорадничким задругама били предвиђени извесни нови услови, као и обавеза за земљорадничке задруге да своју организацију и пословање ускладе са новим прописима.

истовремено овлашћен да донесе акт и о укидању школе, тј. није овлашћен на доношење супротног акта којима би се укинуо изванредан трајни правни однос заснован ранијим правним актом. По ОЗШ о укидању основних и средњих школа одлучује републичко извршно веће ма ко био оснивач. О престанку предузећа исто тако не одлучује оснивач већ је зато надлежан народни одбор општине који, у случају кад се испуне услови из чл. 1 Уредбе о престанку предузећа и радњи, може донети акт о престанку предузећа односно радње; тај акт има карактер супротног акта којим се укида трајни правни однос заснован актом о оснивању односно актом о одобрењу оснивања (конституисања) предузећа односно радње. Одлуку о престанку рада здравствене установе доноси, по претходно прибављеном мишљењу савета установе, оснивач у сагласности са републичким саветом за народно здравље. Ако оснивач здравствене установе није општински народни одбор, прибавља се и мишљење савета општинског народног одбора надлежног за послове народног здравља (чл. 45 Општег закона о организацији здравствене службе — „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 45/60).

Како се регулише питање надлежности органа за доношење супротног акта у случају кад је реч о трајном правном односу који је заснован на основу сложеног управног акта. И овде се мора поћи од правила да се супротни акт мора донети од стране оних органа који су донели и акт којим је заснован трајни правни однос. Од тога правила може се одступити само у случају кад је то предвиђено законом или прописом заснованим на закону.

IV. *Дејство новог управног акта.* — Правило је да нови супротан управни акт делује *ex tunc*, тј. само за убудуће. Према томе, нови супротан управни акт има за дејство укидање трајног правног односа (стања) па према томе, он не делује повратно. Од изложеног правила може се одступити само онда ако се нови управни акт доноси на основу закона који има ретроактивно дејство. У таквом случају нови супротни акт делује *ex tunc*, тј. он замењује у потпуности ранији правоснажни управни акт, па према томе, његово дејство се простире и унатраг од тренутка доношења ранијег правоснажног управног акта који на основу новог супротног акта губи правно дејство. Ово су само општа правила али у оквиру ових општих правила могу се предвиђати посебни прописи и извесна одступања.

Др. Славољуб Поповић

## ОСНОВ ОДГОВОРНОСТИ ЗА ШТЕТУ КОЈУ ГРАЂАНИМА ПРОУЗРОКУЈУ ЈАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

1. — У нашој правној литератури већ су изражена извесна гледишта да после Уставног закона од 13 јануара 1953 и Закона о јавним службеницима од 1957, политичко-територијалне јединице односно установе, одговарају по правилима објективне одговорности за штету коју јавни службеници проузрокују грађанима и правним лицима (1).