

ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ИЗМЕНЕ РЕШЕЊА ПО ЗАКОНУ О ОПШТЕМ
УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Једном донето решење у некој управној ствари може под условима одређеним у Закону о општем управном поступку бити поништено, укинито, измењено или оглашено ништавим.

До поништавања решња може доћи поводом жалбе (чл. 241, 242, 243), обнове поступка (чл. 257), покретањем управног спора (чл. 260) и по праву надзора (чл. 262). Решење се може укинати у обновљеном поступку (чл. 257), по захтеву за заштиту законитости (чл. 261), путем ванредног укидања (чл. 265) и по праву надзора (чл. 262). До оглашавања решња ништавим може доћи у свако доба (чл. 266 у вези с чл. 267). Решење може изменити поводом жалбе сам орган који га је и донео кад нађе да је жалба основана (чл. 235—237) или другостепени орган (чл. 243, ст. 2, и 244). До измене решења може доћи још и по пристанку или по захтеву странке (чл. 264), као и поводом покренутог управног спора (чл. 260).

У погледу правних последица које настају кад једном донето решење буде поништено, оглашено ништавним или укинито Закон о општем управном поступку (= ЗОУП) у чл. 268 садржи опште правило. По тој одредби поништавањем решења и оглашавањем решења ништавим поништавају се и правне последице које је то решење произвело. Укидањем пак решења не поништавају се и правне последице које је оно већ привело већ се само онемогућава даље произвођење правних последица укинута решења. ЗОУП међутим не садржи и једно опште правило о томе које правне последице настају кад се једном донето решење новим решењем мења или замењује другим. Због тога за решење овог питања треба ићи од случаја до случаја у којима по ЗОУП долази до мењања једном донетог решења. Нема сумње да с обзиром на деволутивно средство жалбе кад другостепени орган измени првостепено решење, то решење има ретроактивно дејство, тј. од дана кад је првостепено решење донето. Тако и пресуда Врховног суда НР Србије У. бр. 6479/54 по којој: „Оспореним решењем је цењена законитост ожалбеног решења и кад је то решење као незаконито преиначено то значи да оспорено решење дејствује уназад од дана доношења ожалбеног решења. Преиначавајући ожалбено решење тужени орган је указао првостепеном органу како је требало поступити при првостепеном решавању, па стога оспорено решење мора имати правно дејство од дана доношења ожалбеног решења у свему па и у погледу давања која проистичу из признатог права“. И пресуда Врховног суда НР Србије У. бр. 810/56: „Другостепено решење којим је измењено првостепено решење, правно дејствује уназад од момента са којим је била настала правна важност првостепеног решења“. Исто правно дејство има и ново решење којим првостепени орган мења односно замењује другим решењем решење против кога је поднета жалба кад нађе да је жалба основана јер би такво ретроактивно дејство имало и решење другостепеног органа.

Ретроактивно правно дејство имаће и решење којим орган, поводом покренутог управног спора уважавањем захтева тужбе измени своје решење (чл. 260 јер би такво решење имало и решење које би било донето у извршењу пресуде којом је тужба уважена). Питање пак правних последица измене правоснажног решења по пристанку или по захтеву странке било је спорно како у управној тако и у управносудској пракси. По том питању постојале су и две одлуке Опште седнице Државног савета старе Југославије у својству врховног административног суда. По једној: „Кад је решење постало извршно стога што странка није уложила у законском року правно средство, па административна власт на захтев странке, донесе решење у коме нађе да је неправилно и на штету странке применила закон, у том случају административна власт нема право да даје ретроактивно дејство новом решењу од дана кад је донето прво решење. Ово решење администра-

тивне власти има дејство од дана кад је странка захтев учинила. Исто тако нема места ретроактивном дејству донетог решења, кад административна власт из својих властитих побуда исправља своје раније решење за које је нашла да је истим неправилно применила закон према странци. Ово решење административне власти има дејство од дана кад га је административна власт донела.“ И друга: „Управној власти Законом о општем управном поступку није забрањено исправљати своје правоснажне одлуке; таквој исправци може се дати дејство од дана доношења одлуке која се исправља ако је њоме повређено неко субјективно право појединца.“ Питање правних последица измене правоснажног решења по престанку или по захтеву странке поставило се као спорно у управно судској пракси и после ступања на снагу ЗОУП (20 април 1957). По том питању донето је и Правно схватање Одељења за управне спорове Савезног врховног суда бр. 17/57 од 27 маја 1957 у коме је било речено: „За решење овог питања одлучна је чињеница, да ли је ново решење донето по службеној дужности или по захтеву странке. Уколико је ново решење донето по службеној дужности, онда управни орган, уколико сам не одреди друкчије, није по правилу дужан одређивати да ново решење има деловати унатраг, у том случају правно дејство новог решења имало би да настане од момента када је ново решење донето. Али, ако је ново решење о измени ранијег правоснажног решења донето по захтеву странке, у коме је она истакла да је раније решење незаконито, онда је управни орган дужан да почетак правног дејства новог решења веже за онај моменат када је странка свој захтев за измену ранијег решења поднела. Самим тим што је уважен захтев странке да је раније правоснажно решење било незаконито, као и њен захтев да се то решење измени, управни орган био би по закону дужан да у новом решењу, којим мења раније правоснажно решење, одреди да оно има дејствовати најраније бар од дана када је странка поднела свој захтев за измену ранијег решења, разуме се, уколико се томе не противи закон или на закону друга одредба и уколико се тиме не вређају права трећих лица“. У истом смислу као и ово Правно схватање било је издао и Службено објашњење ранијег Секретаријата Савезног извршног већа за општу управу бр. 08-13348/1 од 3 јула 1961 који је, према ранијој одредби чл. 300 ЗОУП био дужан да се стара о спровођењу овог закона.

Наведено Правно схватање Савезног врховног суда о правном дејству измене правоснажног решења нашло је донекле израза у одредбама посебног поступка Закона о пензијском осигурању из 1957 који се примењивао од 1 јануара 1958. Наиме у чл. 147 овог закона било је предвиђено „Кад је решење постало правоснажно, може се у истој ствари покренути нов поступак ако је решењем повређен закон на штету странке, или ако је по неком правном питању доцније заузето друкчије становиште повољније по странку.“ А према чл. 187 истог закона: „Решењем донетим у новом поступку може се раније решење оставити на снази или заменити новим.“ И даље: „Ако је нов поступак био покренут на захтев странке, права одређена новим решењем припадају од првог дана наредног месеца по подношењу захтева. Ако је нов поступак био покренут по службеној дужности, па се раније решење замењује новим, правне последице новог решења наступају од првог дана наредног месеца по доношењу новог решења“. Исте овакве одредбе садржавао је и ранији Закон о инвалидском осигурању. На исти начин решена су ова питања и Основним законом о пензијском осигурању (Сл. лист СФРЈ бр. 51 од 30. XII. 1964) и Основним законом о инвалидском закону (Сл. лист СФРЈ, бр. 5 од 5. II. 1965) који су донети ради усклађивања са Уставом а примењују се од 1 јануара 1965. Тако према чл. 206, ст. 1, Основног закона о пензијском осигурању (чл. 209, ст. 1 Основног закона о инвалидском осигурању) „правоснажно решење може се изменити новим решењем ако је првим решењем повређен закон на штету странке или ако је по неком правном питању доцније заузето становиште повољније за странку“.

А према ст. 3 истог члана (чл. 209 ст. 3), Основног закона о инвалидском осигурању, „право које припада странци по решењу у см. ст. 1 овог члана тече од првог наредног месеца од дана кад је странка поднела захтев за покретање поступка, а ако је поступак покренут по службеној дужности од првог дана наредног месеца од дана доношења новог решења“. На исти начин регулисано је ово питање правног дејства измене правоснажног решења и чл. 169 Закона о финасирању социјалног осигурања који се примењује у поступку остваривања права из социјалног и здравственог осигурања. Међутим Законом о изменама и допунама Закона о општем управном поступку (Сл. лист СФРЈ, бр. 10 од 10 марта 1965) који је донет ради усклађивања овог закона са Уставом, чл. 266 тог закона допуњен је тако да измена правоснажног решења по пристанку или по захтеву странке делује односно има правно средство само за убудуће — чл. 264, ст. 3. Закона о општем управном поступку (Сл. лист СФРЈ, бр. 18 од 14 априла 1965).

Који су разлози били да је овим изменама и допунама Закона о општем управном поступку питање правног дејства измена правоснажног решења по захтеву странке решено супротно Правном схватању Одељења за управне спорове Врховног суда Југославије, Службеном објашњењу органа надлежног за спровођење овог закона и друкчије него што је то питање решено у Основном закону о пензијском осигурању, Основном закону о инвалидском осигурању као и Закону о финансирању социјалног осигурања. У информацији Савезног секретаријата за буџет и организацију управе уз Преднацрт Закона о изменама и допунама Закона о општем управном поступку од октобра 1964 по овом питању само је речено: „Унета је нова одредба ст. 3, чл. 266 према којој решење којим се на основу овог члана мења раније решење делује само у будуће. У погледу овог решења била су подељена мишљења па је овом одредбом било потребно да се то изрично одреди како у пракси не би долазило до различитих схватања.“ Ово образложење нам не каже односно не износи разлоге због којих је предложено овакво решење правног дејства мењања правоснажног решења а не бар оног које је прихваћено у Основном закону о пензијском осигурању, Основном закону о инвалидском осигурању и Закону о финансирању социјалног осигурања. А несумњиво је да ће тако решено питање правног дејства мењања решења по чл. 264 ЗОУП имати за последицу неједнакост грађана у остваривању права. Тако ако захтев странке за измену решења у некој управној ствари из социјалног осигурања, којим је погрешно примењен закон на штету странке, буде уважен правно дејство новог решења деловаће од дана подношења захтева странке. Ако пак такав захтев странке буде уважен у некој другој управној ствари, на пример по Закону о ратним војним инвалидима правно дејство новог решења имаће дејство само убудуће. А то је свакако требало избећи при решењу овог питања.

Александар Давинић