

УТИЦАЈ ИЗМЕНЕ ПРОПИСА НА РЕШАВАЊЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

У пракси је чест случај да у току поступка за доношење решења у некој управној ствари дође било до измене материјалног прописа на основу кога треба решити ту управну ствар било прописа поступка по коме треба поступити код доношења решења. У таквом случају поставља се питање; који пропис треба применити; ранији или нови пропис. У првостепеном поступку ово питање поставља се ако до измене прописа дође у међувремену од покретања поступка до доношења решења. У поступку по жалби ако до измене дође у међувремену од доношења првостепеног решења до решења по жалби. То се питање поставља и ако је до измене прописа дошло после пошто је решење постало коначно односно правоснажно код решавања о обнови поступка, захтеву за заштиту законитости, укидању или мењању правоснажног решења по пристанку или по захтеву странке или поништавању или укидању решења по праву надзора..

1. — Ако је у току првостепеног поступка за доношење решења у некој управној ствари дошло до *измене материјалног прописа* по коме ту ствар треба решити могло би се поставити правило да при доношењу решења треба применити нови пропис ако самим новим прописом није друкчије одређено. Исто тако ће се поступити ако је по жалби првостепено решење поништено па по примедбама треба донети ново решење а у међувремену је дошло до измене прописа по коме ствар треба решити. Примениће се дакле нов пропис. Овако и пресуда Савезног врховног суда Уж 5710/62 од 22 јуна 1962 по којој:

„По схватању овог суда, при одлучивању о томе да ли ће се у смислу одредаба чл. 120 Зак. о стамбеним односима примењивати одредбе раније важеће Уредбе о управљању стамбеним зградама или прописи сада важећег Закона о стамбеним односима није од утицаја чињеница на који начин је дошло до поништавања првостепеног решења у току управног поступка. Наиме, не може се прихватити схватање првостепеног суда да неће бити од утицаја та чињеница ако је до поништавања првостепеног решења дошло у поступку спроведеним у складу са стављеним примедбама и правним схватањем суда изнетим у пресуди донетој у управном спору. Напротив, битно је само то да ли је пре него што је донето правоснажно решење у тој управној ствари дошло на неки начин до поништаја првостепеног решења и предмет враћен првостепеном органу на нови поступак и то у време кад је већ ступио на снагу нови закон. Тада се имају применити

материјално правне одредбе овог закона и спорна ствар расправити применом тог новог закона а не применом раније важеће Уредбе.“

Да напоменемо да овако треба поступити било да ново првостепено решење треба донети по примедбама другостепеног органа у случају поништавања решења по жалби, било кад ново решење треба донети у извршењу пресуда врховног суда. За напред изложено гледиште могли би се изнети и разлози што се поништавањем решења према чл. 268 Зак. о општем управном поступку поништавају и правне последице које је то решење произвело па се према томе ствар која је тим решењем била решена има расматрати као нова ствар коју треба тек решити па се она има и расправити на основу материјално правних прописа који су на снази у време доношења тог новог решења.

При решавању по жалби законитост решења против кога је изјављена жалба цени се према томе да ли су при доношењу тог решења правилно примењене одредбе прописа на основу којих је то решење донето односно на основу којих је ствар решена. Према томе измена одредаба прописа на основу којих је одређена управна ствар решена, кад је до те измене дошло у међувремену од доношења првостепеног решења до решења по жалби не би имала утицаја код тог решења. Тако и пресуда Врховног суда НР Србије Убр. 6968/56 од 9 јануара 1957 по којој:

„Неоспорно је да је тужитељица била власник дотичне зграде кад је решавано о њеном укључивању у стамбену заједницу првостепеним решењем Нар. одбора општине С. бр. 6618 од 31 маја 1954, као и да тужитељица тада није учествовала у управном поступку у ствари укључења њене зграде у стамбену заједницу нити јој је тада достављено првостепено решење. Пошто је тужитељица власник дотичне зграде, она је овлашћена да жалбом побија наведено првостепено решење којим је одлучено да се та зграда укључи у стамбену заједницу чиме се задира у њено право као власника без обзира што је она продајом и преношењем дотичне зграде на тужиоца М. и Ђ. К. престала бити њен власник са даном 30 августа 1956. Овде треба имати у виду, кад се решава о легитимацији тужитељице у управном поступку против означеног првостепеног решења, да је одлучно време кад је донето дотично првостепено решење а неоспорно је да је тужитељица тада била власник те зграде. Из тога проистиче њено право на жалбу против првостепеног решења и у периоду кад је она престала да буде власник“.

А то значи као што је то напред наведено да се при решавању по жалби има узети у обзир оно правно стање и они правни прописи који су били на снази у време доношења тог решења односно прописа на основу којих је та ствар и решавана или на основу којих је та ствар требало решавати и при оцени законитости решења против кога је поднет захтев за обнову поступка или при оцени законитости ранијег решења против кога је поднет захтев за заштиту законитости у поступку за укидање или мењање решења уз пристанак или по захтеву странке као и у поступку за поништавање или укидање решења по праву надзора. То јест и у свим овим случајевима законитост решења чија је оцена у питању ценила би се према материјално правним прописима који су били на снази у време кад је то решење било донето. Да тако треба поступити при обнови поступка навешћемо пресуду Сав. врх. суда Уж 1139/59 од 7 марта 1959 по којој:

„Кад се решење у обновљеном поступку доноси после ступања на снагу измењеног материјалног закона, надлежни орган дужан је применити оне одредбе материјалног закона које су биле на снази у време доношења ранијег решења поводом кога је покренут поступак обнове“. У стварима пензијског и инвалидског осигурања ово питање је законом и изричито регулисано. Тако према (чл. 205, ст. 2 Осн. зак. о пенз. осиг.) (чл. 206, ст. 2, Осн. зак. о инвал. осиг.): „Ако је захтев за обнову поступка поднет односно поступак обнове покренут у року од пет година од дана достављања решења странци, у поступку обнове примењују се прописи који су важили у време доношења решења.“ Но од овог правила истим одредбама учињен је изузетак по коме: „Ако је захтев поднет односно поступак обнове покренут по истеку тог рока, у поступку обнове примењују се прописи који важе у време подношења захтева за обнову односно у време покретања тог поступка по службеној дужности.“ Исто тако правило дато је одредбама ових закона код покретања новог поступка као посебног управног поступка у стварима пензијског и инвалидског осигурања. Наиме, према чл. 206 ст. 4, Осн. зак. о пенз. осиг. (чл. 209 ст. 4, Осн. зак. о инвалид. осиг.): „Ако се после доношења коначног решења понова решава о захтеву странке на основу чињеница које су од утицаја на право странке а које су наступиле после доношења решења примениће се ради доношења новог решења прописи који важе у време покретања поступка.“ А то значи да ће се у овим случајевима при покретању новог поступка у овом поступку новим решењем расправити не по прописима који су на снази у време доношења ранијег решења већ по прописима који су на снази у време подношења захтева за нов поступак односно покретања новог поступка по службеној дужности, што, као што смо напред навели, представља изузетак од правила постављеног у овим прописима пензијског и инвалидског осигурања при обнови поступка да се у случају доношења новог решења примењују прописи који су били на снази у време доношења ранијег решења.

Но ако се при измени материјалног прописа не може поставити неко опште правило да ли ће се применити нови или ранији пропис односно на основу кога ће се прописа ствар решити при измени прописа поступка могло би се рећи да се по правилу примењује увек нови пропис. У погледу измене прописа поступка најчешћи је случај да долази до измене прописа о надлежности органа за доношење решења у одређеној управној ствари што доводи до спорног питања надлежности органа за доношење решења. То јест да ли ће ново решење донети ранији орган који је био надлежан или орган на који је прешла надлежност. У овим случајевима пракса већа за управне спорове врховних судова готово је јединствена да је надлежан орган на кога је изменом прописа прешла надлежност а не орган који је по ранијим прописима био надлежан. У овом смислу наведимо и ове пресуде Сав. врхов. суда: „Ако законом није друкчије прописано за решавање по жалби није надлежан орган који је био зато надлежан у време доношења првостепеног решења, него онај орган који је надлежан у време доношења решења по жалби (Пресуда Сав. врх. суда Уж 5114/58 од 20 септембра 1958) и „у поступку обнове надлежан је онај орган који

је донео решење којим је поступак окончан а у случају измењене надлежности у односној управној ствари онај орган на који је пренета надлежност органа који је у ранијем поступку донео коначно решење“ (Пресуда Сав. врх. суда Уж 5193/59 од 13 септембра 1959).

О питању надлежности за доношење решења у поступку обнове на случај измене одредаба о надлежности донето је и једно Службено објашњење б. Секретаријата Савезног извршног већа за општу управу под бројем 08-10907/2-60 по коме:

„Према члану 254, ст. 2, ЗУП о предлогу за обнову поступка решава онај орган који је донео решење којим је поступак окончан. У конкретном случају то би био Секретаријат за рад Извршног већа НР Словеније. Међутим с обзиром на околност да тај орган није више стварно надлежан за те управне ствари овакво тумачење ове одредбе чл. 254, ЗУП било би у супротности са битним правилом ЗУП израженим у чл. 24 овог закона према коме је сваки орган у сваком стадијуму поступка дужан да пази на своју стварну и месну надлежност те, уколико нађе да није надлежан, дужан је предмет доставити надлежном органу односно одбацити захтев због ненадлежности (чл. 66, ст. 1, ЗУП). Према томе смисао члана 254, ст. 2, ЗУП није у томе да је орган који за једну управну ствар није више стварно надлежан остаје и даље надлежан да решава у питању предлога за обнову поступка већ само ако је у моменту решавања о обнови и даље стварно и месно надлежан за односну управну ствар. У прилог оваквом схватању иде и околност што би у пракси било неизводљиво да један орган обавља посао за који није надлежан те нема ни организовану службу за то а готову ако је тај орган укинут. Из наведеног произилази да је у моменту тражења обнове надлежан да о ствари решава у оном степену у којем је ранији поступак окончан.“ У пракси је било спорно и питање који је орган, у случају измене одредбе о надлежности, надлежан за доношење решења по захтеву за укидање и мењање правоснажног решења у управном поступку. То питање је Зак. о изм. и доп. Зак. о општем управном пост. изрично одређено. Наиме према чл. 264, ст. 4 (Сл. лист СФРЈ“ бр. 18 од 14 априла 1965) „решење на основу ст. 1 и 2 овог члана доноси орган који је донео раније решење. Ако је тај орган укинут или је престао бити надлежан у ствари о каквој се ради, решење доноси орган који је за ту ствар надлежан у време доношења решења.“

Да укажемо овде на један случај где је законом изрично одређено да се и у случају измењеног прописа поступка примењују не нови прописи поступка већ прописи који су важили у време покретања поступка. Наиме, у већ наведеном чл. 205, ст. 2, Осн. зак. о пенз. осиг. предвиђа се: „Ако је захтев за обнову поступка поднет односно поступак обнове покренут у року од пет година од дана достављања решења странци у поступку обнове примењују се прописи који су важили у време доношења решења.“ Према овоме тексту произилази да се у овом случају примењују како прописи на основу којих ствар треба решити (материјални закон) тако и прописи по којима поступак пре обнове треба спровести (прописи поступка). Тако ако би нови закон о условима за обнову поступка прописивао друкчије услове него ранији, применили би се ако је захтев поднет односно поступак покренут у року од пет година ранији прописи који су били на снази у време доношења ранијег решења. Обрнуто пак према истој одредби ако би захтев био поднет односно поступак обнове покренут после овог рока од пет година примениће се прописи који су на снази у време покретања поступка

а не који су били на снази у време доношења ранијег решења. Исту такву одредбу има и Осн. зак. о инв. осиг. (чл. 208, ст. 2). Што значи да се при обнови поступка у овом посебном поступку у стварима пензијског и инвалидског осигурања по правилу примењују, на случај изменене прописа поступка обнове, ранији прописи а само по изузетку прописи који важе у време покретања поступка.

2. — Питање коју одредбу поступка треба применити при поступању у некој управној ствари ако је у току поступка дошло до измене одредаба поступка поставиће се нарочито после ступања на снагу Зак. о изм. и доп. Зак. о општем управ. поступку. Овај закон донет је ради усклађивања Закона о општем управном поступку са Уставом. Но тим законом поред усклађивања извршене су и знатније измене и допуне у циљу убрзања и упрошћавања поступка и побољшања положаја странке у управном поступку. Због тога ћемо указати на важније измене у том закону и њихов утицај на поступање и решавање у оним управним стварима у којима је поступак покренут пре него што је Зак. о изм. и доп. ЗУП-а ступио на снагу. При томе треба узети у обзир да ће се у свим случајевима (где је поступак већ покренут пре ступања на снагу наведеног закона) применити нова а не стара одредба поступка у тој ствари.

Тако на пример и сукоб надлежности који је настао пре измене одредба чл. 27 до 33 ЗУП решаваће орган који је сада надлежан према овим измењеним одредбама а не орган који је раније био надлежан у време насталог сукоба.

Жалбу против закључка о обустављању поступка због одустанка незадовољна странка у отвореном року моћи ће изјавити и ако је такав закључак донет пре измене чл. 131 када жалба против таквог закључка, с обзиром на ранији текст ове одредбе, није била допуштена нити ће таква жалба бити одбачена као недопуштена и ако је поднета пре ступања на снагу ових измена.

И ако би којим подзаконским прописом било прописано да се одређена чињеница о којој се не води службена евиденција доказује уверењем надлежни орган неће бити обавезан на издавање таквог уверења нити ће се од странке моћи тражити да такву чињеницу доказује уверењем. Ово због тога што је таква одредба из једног подзаконског прописа, према чл. 298 ЗУП (пречишћен текст) престала важити као противна чл. 171 овог закона по коме су органи дужни издавати уверења о чињеницама о којима се не води службена евиденција само ако је то законом предвиђено а према чл. 137 од странке се неће тражити да таква уверења која органи нису дужни издавати по чл. 171.

Према новој одредби чл. 182 ЗУП изјава странке под одређеним условима може се узети као доказ и у стварима у којима је управни поступак покренут пре ступања на снагу Зак. о изм. ЗУП којим је унета ова одредба чл. 182.

Жалбу против решења општинске или среске скупштине, с обзиром на измењени чл. 226 ЗУП по коме жалба против решења тих органа није допуштена, другостепени орган одбациће као недопуштену и упутиће

странку на покретање управног спора и у оним случајевима ако је таква жалба поднета пре ступања на снагу ове измене.

По жалби против решења радне или друге организације решаваће орган који је према новој одредби чл. 229 сада надлежан а не орган који је према ранијој одредби чл. 228 ЗУП био надлежан иако је та жалба поднета пре ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о општем управном поступку којим је надлежност у овим стварима измењена.

Према ранијој одредби чл. 231 жалба се предавала органу који је донео првостепено решење па се према томе и благовременост жалбе ценила према дану кад је предата или непосредно послата том органу. Сада према чл. 233 жалба се предаје било првостепеном било другостепеном органу а према чл. 234 благовременост жалбе која је предата другостепеном органу цени се према дану кад је предата односно послата другостепеном органу. Тако се има поступити и са жалбама које су пре ступања ових измена биле погрешно предате односно послате другостепеном органу.

Према ранијем тексту чл. 254 ЗУП предлог за обнову поступка предавао се органу који је о предмету решавао у првом степену. Према измењеној одредби чл. 254 предлог за обнову предаје се органу који је о предмету решавао у првом степену или органу који је донео решење којим је поступак окончан а то може бити и другостепени орган. Према томе имало би се узети као уредно поднет предлог за обнову поступка и предлог који је поднет другостепеном органу ако је његовим решењем поступак окончан па иако је такав предлог поднет пре ове измене а у њему се решава по њиховом ступању на снагу.

Дакле у свим изложеним случајевима примениће се нове одредбе поступка и кад је поступак покренут пре њиховог доношења као и у случајевима поновног решавања у стварима у којима је поступак раније окончан.

Александар Давинић