

## ДОПУСТИВОСТ ЗАХТЕВА СТРАНКЕ ЗА УКИДАЊЕ РЕШЕЊА ПО ПРАВУ НАДЗОРА

Према ранијој формулацији ст. 2. чл. 262. Закона о општем управном поступку (ЗУП) — („Службени лист ФНРЈ”, бр. 52/56), надлежни орган управе могао је укинути по праву надзора решење које је постало коначно у управном поступку ако је њиме био очигледно повређен материјални закон у корист појединца или правног лица а на штету друштвене заједнице. Пошто је овде до укидања долазило увек на штету странке, то је било и логично што је у ст. 2. чл. 263. ЗУП-а прописано да надлежни орган у таквом случају решење о укидању доноси по службеној дужности или по захтеву јавног тужноца.

Међутим, Законом о изменама и допунама Закона о општем управном поступку („Службени лист СФРЈ”, бр. 10/65) долази и до измене формулације ст. 2. чл. 262. ЗУП-а, тако да према тој одредби надлежни орган може укинути по праву надзора решење које је коначно у управном поступку ако је њиме очигледно повређен материјални закон. Према томе, сада није више разлог за укидање решења само очигледна повреда материјалног закона у корист појединца или правног лица а на штету друштвене заједнице, већ очигледна повреда материјалног закона може бити и на штету појединца или правног лица. Тиме би, дакле, и странке добиле једно ванредно правно средство којим би могле штитити своја права од очигледне повреде материјалног закона. Али, како истовремено није дошло и до измене ст. 2. чл. 263. ЗУП-а, те је у тој одредби остало прописано да се решење по праву надзора може укинути по службеној дужности или по захтеву јавног тужноца, то се поставља питање да ли је с обзиром на ову одредбу странка легитимисана да својим захтевом тражи, да се по праву надзора донесе решење о укидању коначног решења ако сматра да је тим решењем на њену штету очигледно повређен материјални закон.

Од одговора на ово питање зависи не само значај односне новеле ст. 2. чл. 262. ЗУП-а као доприноса начелу законитости и даљој демократизацији поступка, већ у пракси и обим коришћења овог института. Наиме, ако странка нема могућност (није легитимисана) да постави захтев да се укине по праву надзора коначно решење за које странка сматра да је њиме на њену штету очигледно повређен материјални закон, онда би евентуални такав захтев надлежни орган имао одбацити не

упуштајући се у оцену навода странке. Са истог разлога до оцене тих навода који се односе на примену материјалног закона у побијаном решењу не би могло доћи ни у управном спору. Овде остаје без значаја околност да би орган захтев странке евентуално могао користити као сигнал и побијано решење укинуги по службеној дужности, као и околност да би странка могла да се обрати јавном тужиоцу да он постави захтев за укидање решења по праву надзора, јер у оба случаја странка нема право да се по таквом њеном тражењу испигује повреда материјалног закона на коју она указује, па тиме ни могућност да се од повреде материјалног закона непосредно штити како у управном тако и у управном судском поступку.

Имајући у виду изнето, мислим да би одредбу ст. 2. чл. 263. ЗУП-а требало тако схватити да она не искључује могућност странке да постави захтев за укидање коначног решења по праву надзора, ако сматра да је тим решењем повређен материјални закон на њену штету, па би по таквом захтеву, ако су се за то стекли и остали услови, надлежни орган имао преиспитати примену материјалног закона у побијаном решењу и зависно од резултата овог испитивања, по слободној оцени, донети одговарајуће решење против кога би странка, ако њиме није задовољна, могла водити и управни спор. Ово због тога што се у таквом случају ради о укидању решења које је донето у поступку у коме је односно лице имало положај странке, па му права везана за тај положај не би требало ограничавати ако за то нема значајних разлога. Околност да се овде ради о ванредном правном средству такође не би требало да утиче на сужавање права странке, јер се у ЗУП-у иницијатива странке код ванредних правних средстава искључује само тамо где то природа самог средства очигледно оправдава. Најзад, у прилог схватања да је странка легитимисана да постави захтев за укидање решења по праву надзора говори и то што је изричитом одредбом ст. 2. чл. 264. ЗУП-а надлежни орган обавезан да по захтеву странке донесе решење, ако странка у захтеву истиче да је решењем повређен материјални закон, па би такво право странци требало тим пре признати када би тражила укидање решења по праву надзора због очигледне повреде материјалног закона. Истина, овде се не ради о истим правним средствима, али када законодавац даје легитимацију странци да тражи укидање због повреде материјалног закона под условима из ст. 2. чл. 264. ЗУП-а и кад та повреда није очигледна, онда нема разлога да се странци то право не призна по ст. 2. чл. 262. ЗУП-а а где се ради о очигледној повреди материјалног закона.

Међутим, у дискусијама по овом питању изношени су и супротни разлози. Тако, има схватања да је стилизација ст. 2. чл. 263. ЗУП-а таква да она ни уз слободније тумачење не допушта странци да поставља захтев за укидање решења по основу из ст. 2. чл. 262. ЗУП-а; да се овде ради о ванредном правном средству код кога је законодавац у жељи да заштити правну сигурност искључио могућност да странка користи то правно средство; као и да странка своја права може штитити од повреда материјалног закона применом овлашћења из ст. 2. чл. 264. ЗУП-а, па нема потребе да јој се допушта и коришћење института из ст. 2. чл. 262. ЗУП-а.

Крај свега што је већ напред изнето ови приговори не изгледају ми оправдани и убедљиви. Сем тога, ни пре новеле стилизација ст. 2. ч. 263. ЗУП-а није имала за циљ да искључи странку од права на подношење захтева за укидање решења по праву надзора, јер тада странка није ни могла имати интерес да такав захтев поставља, те није било потребе ни да се он искључује. Како овај пропис новелом није диран, то он ни сада не може имати за циљ да искључи странку од права на постављање односног захтева. Уосталом, наведени пропис и не садржи изричиту забрану да се по захтеву странке доносе решења, а право странке на постављање захтева произилази из саме чињенице да се ради о ствари у којој она има својство странке. Околност да је у питању ванредно правно средство, као што је већ речено, сама за себе не говори против легитимације странке у конкретном случају, када иначе нема убедљивог разлога за супротно схватање а у питању је правно средство које омогућује да се интервенише у корист странке, па је логично и закључити да странка треба да има право да такву интервенцију тражи када сматра да су се за то стекли прописани услови. При томе се мислим не може прихватити ни то да би смисао одредбе ст. 2. чл. 263. ЗУП-а био у томе да се не отворе врата бројним захтевима странака за преиспитивање коначних решења, већ да се то остави само оцени органа односно јавног тужиоца. Ово због тога што крај прописаног рока од године дана, у коме се може само донети решење о укидању по праву надзора, нема објективне опасности по правну сигурност. Сем тога, ако изузмемо захтев за заштиту законитости, ЗУП не предвиђа посредну заштиту права странке, већ странци увек даје право да она сама користи одговарајућа правна средства за заштиту својих права, па би било супротно систему ЗУП-а закључити да се странка од очигледне повреде материјалног закона може штитити само посредно, тј. преко органа односно јавног тужиоца. Најзад, мислим да се не може прихватити ни приговор да странка треба да се у случају када сматра да је на њену штету очигледно повређен материјални закон користи само овлашћењем из ст. 2. чл. 264. ЗУП-а, јер по таквом захтеву странке надлежан орган није дужан донети решење којим би се упустило у оцену оправданости захтева, већ може донети само решење којим, заклањајући се за правоснажност решења, одбија захтев странке у ком случају она против тог решења према ст. 5. чл. 264. ЗУП-а не може водити ни управни спор. Напротив, ако узмемо да је странка овлашћена да постави захтев за укидање решења по праву надзора, надлежни орган увек би био дужан испитивати евентуално постојање очигледне повреде материјалног закона, па је овде заштита интереса странке већа од оне по ст. 2. чл. 264. ЗУП-а. Ово без обзира на слободну оцену која је надлежном органу дата одредбом ст. 2. чл. 262. ЗУП-а, јер он ту слободну оцену, у смислу ст. 2. чл. 4. ЗУП-а, може користити само у границама овлашћења и у складу са цињем у коме му је дата, па би био дужан посебно образложити зашто поред утврђене очигледне повреде материјалног закона сматра да коначно решење не треба укинути по праву надзора.

На крају да напоменем да је по постављеном питању дискутовано и на једној од одељењских седница већа за управне спорове Врховног суда Србије. У овој дискусији чула су се углавном сва напред изложена

мишљења и аргуенти. Ма да при томе у већини није било принципијелних замерки схватању да странци треба признати легитимацију за постављање захтева за укидање коначног решења по праву надзора, ипак гледиште реферата које се за признање те легитимације залагало није прихваћено, јер је већина била мишљења да суд за то нема овлашћења, пошто би се ту у суштини радило о допуњавању односне одредбе, а не о њеном тумачењу. Стога мислим да би изношење овог питања на дискусију и на овом месту допринело његовом коначном правном решењу.

*Радомир Шрамек*

### ЗАХТЕВ ЗА ЗАШТИТУ ЗАКОНИТОСТИ У УПРАВНОМ СПОРУ

Институција захтева за заштиту законитости је новина у управном спору („Службени лист СФРЈ”, број 16/65; пречишћени текст број 21/65), за разлику од грађанског, кривичног управног поступка и др. где се ова институција од првих дана егзистенције нашег правног система па до данас афирмисала као најсигурнији вентил правне сигурности. Новела ЗУС-а за разлику од првобитног текста („Службени лист ФНРЈ”, број 23/52) у члану 21. предвиђа захтев за заштиту законитости, који заједно са ванредним правним средством из члана 20. — захтев за преиспитивање пресуда републичких врховних судова односно Врховног војног суда од стране Врховног суда Југославије, треба да значи гаранцију законитости због тога што је новелом ЗУС-а начелно укинута жалба.

У процесној конструкцији каква је била по првобитном ЗУС-у егзистенција овог ванредног правног средства је била сувишна, и у самом закону у члану 60. је било нормирано да се противу одлуке првостепених судова није могао подизати захтев за заштиту законитости. Ово је било сасвим разумљиво кад се има у виду члан 18. првобитног ЗУС-а, по коме је свака странка могла противу пресуде Републичког врховног суда, изјавити жалбу Врховном суду Југославије под условом да се на правни однос непосредно могао применити савезни пропис.

Усвајајући начелно једноступеност у управном спору, постојала би могућност да се савезни закони различито схватају од стране републичких врховних судова и самим тим да се различито примењују од стране органа у појединим републикама.

Међутим, Устав СФРЈ у члану 239. став 1. је одредио функције Врховног суда Југославије који „утврђује начелне ставове и начелна правна схватања по питањима која су од значаја за јединство у примени савезних закона од стране судова опште надлежности и специјализованих судова”.

Дакле, да би се обезбедила јединствена примена прописа односно да би се обезбедило начело једнакости грађана пред законом, на што упућује члан 33. Устава СФРЈ, уведен је захтев за заштиту законитости, поред већ поменутог правног средства из члана 20. новелираног ЗУС-а. Јавни тужилац као процесни носилац овог правног средства и суд као мериторни