

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 Штрамек

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

орган који одлучује о њему, су заправо позвани да преко њега остварују јединствену примену савезних закона.

Јавни тужилац може користити ово ванредно правно средство пред Врховним судом Југославије, само противу одлуке републичког врховног суда односно Врховног војног суда донете у управном спору, ако је том одлуком учињена тежа повреда савезног закона.

Коришћење овог ванредног правног средства по новели ЗУС-а условљено је одређеним роком и тежом повредом савезног закона. Међутим, Закон о јавном тужилаштву из 1946. године, („Службени лист ФНРЈ”, број 60/46), у управном поступку је предвиђао могућност подизања захтева за заштиту законитости од стране јавног тужиоца ФНРЈ преко свих рокова у случајевима повреде закона крупнијег значаја (члан 17. став 1.). Због усавршавања правног система, овако широко овлашћење није унето у делокруг јавног тужилаштва на управном сектору ни у првобитном ЗУС-у ни ЗУП-у.

У теорији а и у пракси ће се свакако различито тумачити појам теже повреде савезног закона, јер спада у такозвану категорију неодређених појмова као што је то био случај са јавним интересом по захтеву за заштиту законитости из Закона о парничном поступку из 1957. године („Службени лист ФНРЈ”, број 4/57).

Под појмом теже повреде савезног закона треба разумети како повреду формалног тако и повреду материјалног закона. Употребљавајући израз „Савезни закон”, законодавац је хтео да употребу овог правног средства ограничи само на савезне законе а не и на друге правне акте мање правне снаге од закона.

Исто тако сматрамо да и погрешно утврђено чињенично стање може довести до теже повреде савезног закона односно бити основ за процесну акцију јавног тужиоца. Коришћење овог овлашћења у управном спору као новина за јавног тужиоца спада у његова такозвана искључива овлашћења, за разлику од осталих овлашћења на управном сектору која су претежно паралелног карактера. Његовим коришћењем јавни тужилац се не јавља као заштитник друштвених интереса нити само као заштитник грађана, већ има улогу објективног заштитника законитости. Ово је изузетно овлашћење дато посебном чувару законитости ради јединствене примене савезног закона, али баш због тога што то процесно овлашћење има само он, поред њега и суд учествује у оцени шта је тежа повреда савезног закона као мериторни орган. Дакле, суд и јавно тужилаштво су ти који цене када постоји овакав услов. Свакако да ће бити у пракси случајева када се њихова схватања неће подударити, али у томе ми видимо изналажење критеријума за ближе одређивање овог појма. Кад и у којим случајевима ће бити тежа повреда савезног закона, сматрамо да се унапред не може одредити нити дефинисати, јер се ради о фактичком питању које ће варирати од случаја до случаја. При одлучивању о томе, да ли се ради о тежој повреди савезног закона или не, јавни тужилац ће се свакако првенствено руководити последицама такве повреде. Чињеница да степен повреде цени јавни тужилац уз корекцију суда, довољна је гаранција да јавни тужилац свестраније испита сваки

сигнал или захтев заинтересованих странака за коришћење овог правног средства. Бош због тога што је тежа повреда савезног закона фактичко питање сматрамо да ће бити од интереса изнети оцену од стране јавног тужиоца у два захтева за заштиту законитости.

Наиме, у једном случају ⁽¹⁾, суд је донео решење о одбачају тужбе јер је сматрао да се у тој ствари не може водити управни спор. Суд је стао на становиште да оспорено решење водне заједнице о разрезу водног доприноса не представља управни акт у смислу члана 6. став 2. ЗУС-а, јер се у датом случају не решава о праву или обавези одређеног појединца или организације у управној ствари од стране државних органа или друге организације у вршењу јавног овлашћења, већ да се ради о пословном односу из споразума самоуправне организације и њених чланова по питању разреза и наплате водног доприноса, односно да се ради о акту пословања. Јавни тужилац је у овом видео тежу повреду савезног закона, између осталог и због тога што сматра да је о овоме требало да одлуче Врховни суд, јер је одлука донета 30. VI 1965. године, дакле, у време док је још био на снази Правилник о одређивању водног доприноса као и Закон о хидромелиорационим системима и искоришћавању земљишта у хидромелиорационим системима („Службени гласник НРС”, број 15/60, 28/62), којим је било прописано да ће наплата водног доприноса вршити по прописима о принудној наплати пореза уколико обвезници овај допринос не плати у прописаном року, односно уколико не оспоре потраживање на име овог доприноса. По схватању јавног тужиоца, водна заједница доносиће решења о разрезу водног доприноса, ауторитативно решава о правима и обавезама странака и да је противу њеног решења допуштена жалба, а противу другостепеног решења је могуће водити управни спор. Оваквог мишљења су и: Врховни суд Југославије Уж. број 4161/64 од 15. V 1964. године; Врховни привредни суд Сл. број 67/64 од 10. II 1964. године и Секретаријат СИБ-а за општу управу број 68—7521/60 („Нова администрација” број 5/60).

У 1965. години донет је Основни закон о водама („Службени лист СФРЈ”, број 13/65), овај Закон прави разлику између водног доприноса који се плаћа републичком фонду вода и накнаде која се плаћа водопривредној организацији као накнада за коришћење хидромелиорационог система. Разрези наплате доприноса по овом закону, треба такође сматрати управном ствари, а одговарајући акт управним актом, док накнаду из члана 87. поменутог Закона треба тумачити као обавезу имовинско-правног карактера.

Према томе, и по прописима до доношења Основног закона о водама, као и по њему, у конкретној ствари је у питању управна ствар односно управни акт, а непоступање по томе значи тежу повреду савезног закона.

Кад је у питању тежа повреда савезног закона у једном случају ⁽²⁾, предмет оцене било је решење из области социјалног осигурања. Решењем комуналног завода за социјално осигурање у Новом Саду, одбијен је захтев Н. Н. пензионера, да му се призна увећани радни стаж за време од 28. V 1946. па до 1. IX 1959. године, када је и пензионисан, са образложењем да нису испуњени услови из члана 61. Закона о пензијском осигурању, иако је у том поступку било утврђено да му је нога ампутирана 28. V 1946. године, да је то инвалид рада и да је радио пуно радно време све до пензионисања. Другостепени орган је потврдио решење првостепеног органа а суд је из истих разлога одбио тужбу. Савезни јавни тужилац је међутим стао на становиште да се овде ради о тежој по-

(1) Ут. број 695/65 од 9. II 1966. године, Савезно јавно тужилаштво.

(2) Ут. број 566/65 од 2. X 1965. године — Савезно јавно тужилаштво.

вреди савезног закона јер у члану 61. Закона о пензијском осигурању изричито стоји „осигуранику — инвалиду рада који је инвалид првог до четвртог разреда инвалидности по прописима о инвалидском осигурању, осигуранику — ратном војном инвалиду и мирнодопском војном инвалиду од прве до четврте групе, као и осигуранику који је слеп, време које је као инвалид односно као слеп провео у радном односу са пуним редовним радним временом рачуна се у радни стаж са увећаним трајањем”.

У наведеним захтевима за заштиту законитости радило се о очитој повреди савезног закона, међутим пракса ће вероватно бити обогачена и мање очитим повредама савезног закона када ће и суд приликом мериторног одлучивања морати да ближе одреди шта је тежа повреда савезног закона.

Коришћење овог правног средства ограничено је само на савезног јавног тужиоца — ако захтев подноси против одлуке републичког врховног суда и војног тужиоца Југословенске народне армије, ако захтев подноси против одлуке Врховног војног суда.

Захтев за заштиту законитости се подноси од стране надлежног јавног тужиоца у року од три месеца од дана када је странкама достављена одлука републичког врховног суда односно Врховног војног суда.

Имајући у виду то, да се одлуке судова донете у управном спору не достављају јавном тужиоцу, већ да га на то углавном упозоравају странке, то је законодавац предвидео дужи рок од обичног. При одређивању рокова треба имати у виду да без обзира на који начин и кад је јавни тужилац сазнао за незаконитост, рок почиње тећи оног дана кад је одлука суда доставља странци, односно јавном тужиоцу ако је учествовао у првостепеном судском поступку; и то оној странци којој је најкасније достављено (3). Међутим, ако једна странка којој је одлука достављена касније, не упозори јавног тужиоца, већ то учини странка која је одлуку добила знатно раније, рок би требао да тече од дана када је одлука тој странци достављена, а не оној којој је најкасније достављена. У пракси се већ поставља питање да ли је овај рок и довољан за коришћење овог правног средства? Кад се захтев за заштиту законитости подиже поводом молбе странке, рок је сматрамо довољан, под претпоставком да јавни тужилац из расположивих списа може да оцени да ли се ради о тежој повреди савезног закона, и да субјекти од којих тражи допуну списа исте достављају на време. Међутим, у пракси ће се појављивати проблеми да јавни тужилац само из одлуке суда не може да види да ли се ради о тежој повреди савезног закона, као и проблем неодазивања одређених органа и организација молби јавног тужиоца, за доставу списа ради његове процесне интервенције, због чега ће се некад овај рок и прекорачавати. Санкција за недостављање списа које је тражио јавни тужилац не постоји, и због тога ће често овај рок бити недовољан за активност јавног тужиоца. У оним ситуацијама када ће одлуком суда бити повређен друштвени интерес, због немогућности сазнања такве повреде рок за процесну активност јавног тужиоца је исувише кратак. С обзиром на тешкоћу сазнања јавног тужиоца за повреде друштвеног интереса у одлукама суда,

(3) Б. Мајсторовић „Коментар ЗУС-а”, страна 94., 1965. године.

излази да ће јавни тужилац углавном користити ово процесно овлашћење само за заштиту интереса грађана.

Онда када јавни тужилац оцени да у одлуци суда постоји тежа повреда савезног закона, он може, али не мора да подигне захтев за заштиту законитости. Дакле, ово дискреционо овлашћење указује на још једно ограничење овог правног средства и његову изузетност.

Да ли захтев за заштиту законитости искључује жалбу? Говорећи о томе, проф. др. С. Поповић каже: „Мишљења смо да се захтев за заштиту законитости може поднети само против првостепене одлуке Републичког врховног суда односно Врховног војног суда, против које није била дозвољена жалба. Међутим, ако је против Републичког врховног суда односно Врховног војног суда била дозвољена жалба, а жалба није била употребљена у законом одређеном року, мишљења смо да се против такве првостепене одлуке не може употребити захтев за заштиту законитости.“ (4)

Полазећи од тога да је законодавац захтевом за заштиту законитости и захтевом за преиспитивање одлука републичких врховних судова односно Врховног војног суда, хтео да надокнади начелну једностепеност у управном спору, излази да је проф. С. Поповић у праву. Међутим, захтев за заштиту законитости је ванредно правно средство и према стиизацији члана 21. став 1 ЗУС-а, није ограничено само на оне случајеве кад не постоји жалба и да у том случају буде сурогат жалбе у управном спору, већ се употреба овог правног средства односи на све случајеве — када је одлуком суда учињена тежа повреда Савезног закона. Да је законодавац хтео да ово правно средство има примену само у случајевима када нема жалбеног поступка, он би вероватно прибегао законској формулацији захтева за заштиту законитости из ЗУП-а (члан 261), кад је то правно средство предвидео као сурогат управно-судске тужбе. Осим тога природе жалбе и жалбеног поступка је у основи различита од природе захтева за заштиту законитости. Захтев за заштиту законитости може подносити само један орган под одређеним условима, док жалбу може уложити свака странка ако је незадовољна првостепеном одлуком суда и ако је жалба допуштена. Нама се чини да је због изузетне природе употребе овог ванредног правног средства с једне стране, и изузетне могућности употребе односно предвиђања жалбе у управном спору, дозвољена могућност паралелне употребе и жалбе и захтева за заштиту законитости. Разуме се да ће због рока бити веома ретких случајева коришћења и једног и другог правног средства. Становиште проф. С. Поповића би било прихватљиво под претпоставком да се ванредним правним средством из члана 20 ЗУС-а испитује свака одлука првостепеног суда којом је повређен закон, јер би у том случају то правно средство значило сурогат жалбе у управном спору, али како је правно средство из члана 20 ЗУС-а ограничено само на Уставом предвиђена права самоуправљања и друга основна права или слободе грађана радне или друге организације, излази, да је ово правно средство ограничено на одређен домен заштите. Примена члана 20 и 21 ЗУС-а у неким случајевима с обзиром на повреду закона може бити

(4) Проф. др. Славољуб Поповић — Управно право СФРЈ — општи део, страна 196, 1965. године.

истоветна али са различитим роковима а биће и таквих случајева да ће се ова два правна средства односно разлози за њихово коришћење у основи разликовати. Из овога следи питање — да ли треба у случајевима кад суд одбије захтеве за преиспитивање пресуда по члану 20 ЗУС-а, да обавести Јавно тужилаштво за евентуалну примену захтева за заштиту законитости без обзира на то ко је уложио захтев за преиспитивање првостепених пресуда. Врховни суд Југославије није ничим обавезан да ово чини, нити то произилази из природе правног средства, али било би пожељно да у одређеним случајевима, када се не ради о повреди Уставом утврђеног права самоуправљања или другог основног права или слободе, а ради се о тежој повреди Савезног закона, обавести Јавно тужилаштво, ово тим пре, што у одлуци суда никад не стоји поука о правном леку, сем ако није предвиђено редовно правно средство. Имајући у виду то, да је гро наших грађана мало обавештен о природи управног спора, судови би требало да упућују на употребу ванредних правних средстава иако они на то нису обавезни због природе ванредних правних средстава. Само при овоме треба имати на уму да је карактер ванредних правних средстава у управном поступку у основи због постојања инстанционе контроле за разлику од ванредних правних средстава у ЗУС-у држачији.

Однос захтева за заштиту законитости и захтева за преиспитивање одлука републичких врховних судова и Врховног војног суда од стране Врховног суда Југославије, треба схватити у том смислу да јавни тужилац може користити правно средство из члана 20 ЗУС-а само онда када је учествовао у покретању управно-судског поступка а у осталим случајевима је то право странака. Но, он може због поклапања разлога за коришћење, користити и једно и друго.

У пракси су се већ појавили и случајеви кад се нека повреда прописана не може сматрати повредом Уставом утврђеног права самоуправљања или другог основног права или слободе нити као тежа повреда савезног закона — а није предвиђена могућност инстанционе контроле. Тако на пример код признавања права на пензију односно дешава се да је једном лицу признато право на пензију, али не у износу који му иначе припада. Шта је овде повређено? — Право на пензију је признато и тиме није учињена повреда коју предвиђа члан 20 ЗУС-а. Тим истим актом није учињена тежа повреда Савезног закона, па се због тога не може применити ни члан 21 ЗУС-а. Странака је у таквим случајевима незаштићена и ако постоји повреда закона јер нема могућности за изјављивање жалбе нити могућности за примену ванредних правних средстава из члана 20 и 21 ЗУС-а. Нама се чини да у оваквим случајевима, без обзира на то што се не ради о повреди Уставом основних права грађана већ о његовој величини, треба прибегавати употреби члана 20 ЗУС-а, иако би такво тумачење било можда прешироко.

Захтев за заштиту законитости може користити само јавни тужилац како за заштиту интереса грађана тако и за заштиту друштвених интереса. Али с обзиром на то да ће у пракси јавни тужилац у већини случајева због теже повреде Савезног закона штитити права грађана, то су грађани дужни да се поднеском обрате јавном тужиоцу за његову процесну интервенцију. Већ смо истакли да јавни тужилац може али

не мора да поднесе захтев за заштиту законитости у случају теже повреде Савезног закона и да може од већ подигнутог захтева да одустане. Дакле, заштита права странака односно друштвених интереса зависи од оцене једног специфичног субјекта, па чак и у случају његовог одустанка од уложеног захтева није предвиђена заштита. Некад ће ово правно средство бити једино за заштиту како права грађана тако и друштвених интереса, па се у пракси и теорији често дискутује о увођењу супсидијарног тужиоца. ⁽⁵⁾

У оним случајевима када је поднесак странке за подизање захтева за заштиту законитости одбијен од стране јавног тужиоца, мислимо да нема места увођењу супсидијарног тужиоца. Међутим, онда када је захтев за заштиту законитости подигнут, па се потом одустане од њега сматрамо исправним гледиште Др В. Рајовића ⁽⁶⁾ и праксе за увођењем супсидијарног тужиоца у интересу потпуније заштите права странака. О поднетом захтеву одлучује суд и ако је тако, зашто не дозволити странци да буде супсидијарни тужилац односно да већ започети поступак оконча. Међутим, оне приговоре праксе да би можда требало забранити јавном тужиоцу да одустаје од већ поднетог захтева за заштиту законитости сматрамо претераним тим пре што се ради о једном већ испробаном чувару законитости, коме би се на овај начин ускратила његова процесна слобода.

Подигнути захтев за заштиту законитости суд шаље противној странци на одговор, што омогућава странци да што потпуније заштити своја права и правне интересе. Рок у коме се доставља одговор странке суду није одређен. У случају да одговор на захтев за заштиту законитости не стигне у одређеном року суд може да одлучује и без њега а ако он стигне после протеча рока за доставу али пре одлучивања, суд би такве одговоре требао узимати у обзир и ако није обавезан. О захтеву за заштиту законитости одлучује Врховни суд Југославије у већу састављеном од пет судија. Приликом одлучивања Врховни суд Југославије по уваженом захтеву, одлуку Републичког врховног суда односно Врховног војног суда може укинути, поништити или преиначити.

Често се у пракси поставља питање: да ли захтев за заштиту законитости и захтев за преиспитивање пресуда републичких врховних судова односно Врховног војног суда значи довољно обезбеђење законитости због начелног укидања жалбе, као и питање: да ли је начелно усвајање једностепености у ЗУС-у у складу са Уставом? Најпре ћемо цитирати уставне одредбе да бисмо из тога извукли да ли је оправдано усвојен принцип једностепености а потом да ли правна средства из члана 20 и 21 ЗУС-а значе довољну гаранцију обезбеђења законитости у управном спору.

Устав СФРЈ у члану 68 предвиђа да „право на жалбу или друго правно средство против одлука судова и решења других државних органа и организација, којима се решава о његовом праву или на закону заснованом интересу“, у члану 158 Устава СФРЈ речено је: „Против решења и других појединачних аката судских, управних и других државних органа,

(5) Др Верољуб Рајовић: „Јавни тужилац у грађанском судском поступку СФР Југославије“, 1965. године, стр. 142.

(6) Др В. Рајовић — цит. дело, стр. 143.

може се изјавити жалба надлежном органу". Међутим, у истом чланку у ставу 2 је речено: „Законом се у изузетним случајевима, може искључити жалба ако је на други начин обезбеђена заштита права и законитости". Поред ових уставних одредаба треба поменути и члан 8 Закона о судовима опште надлежности где је речено да „се против судских одлука донетих у првом степену може изјавити жалба надлежном суду", али је и овде законодавац у истом члану у ставу 2 одредио да се „Савезним законом може изузетно искључити жалба против одлуке коју суд доноси у току поступка а којим се не решава о самом захтеву који је предмет судског поступка као и кад се против судске одлуке може употребити друго правно средство."

Имајући у виду члан 158 став 2 Устава СФРЈ и члан 8 став 2 Закона о судовима опште надлежности, излази да је начелно укидање жалбе у управном спору сасвим законито, јер је на други начин обезбеђена заштита права и правних интереса, преко правних средстава предвиђених у члану 20 и 21 ЗУС-а. Пракса је исувише кратка да би рекла шта о практичној примени члана 20 и 21 ЗУС-а односно да ли се преко њих у потпуности остварује заштита права и законитости без употребе жалбе или би можда било адекватније да се у управном спору задржао принцип двостепености. Примена и једног и другог правног средства је ограничена на одређене случајеве, према томе странка неће моћи у свакој прилици да војује против првостепене одлуке суда. Додуше, кад би се сва права самоуправљања или основна права и слободе грађана које произилази из Устава схватиле широко, излази да би коришћењем члана 20 ЗУС-а вршили специфичну инстанциону контролу у управном спору али преко једног ванредног правног средства а не жалбом. Међутим члан 20 ЗУС-а се схвата далеко уже а захтев за заштиту законитости се исто тако односи на одређене случајеве, па ће због тога често страначка права у управном спору остати необезбеђена. Али при овоме мора се истаћи и то да управном спору претходи и двостепени управни поступак у коме може да заштити своја права и правне интересе као и првостепени поступак у управном спору. Исто тако по првобитном ЗУС-у није се увек могла изјављивати жалба на првостепену судску одлуку, већ само онда када се на правни однос могао применити савезни пропис. Ако је тако, онда и ванредна правна средства из члана 20 и 21 ЗУС-а представљају не само достојну замену инстанционе контроле у управном спору, већ и свестранију заштиту права грађана односно друштвених интереса и законитости уопште.

Према томе, ванредна правна средства из члана 20 и 21 ЗУС-а могу да обезбеде заштиту права и правних интереса странака и у условима непостојања управног спора, само треба одређено време док пракса припреми пут овим правним средствима и док странке мало поближе упознају њихову примену.

Мр Бранислав Марковић