

ПОСТУПАЊЕ ПО ПОГРЕШНОМ УПУТСТВУ У УПРАВНОМ АКТУ И ПОСЛЕДИЦЕ ЗА СТРАНКУ

1. Пре чл. 210 ст. 4 Закона о општем управном поступку (Сл. лист СФРЈ бр. 18/1965) „кад је у решењу дато погрешно упутство, странка може поступити по важећим прописима или по упутству. Странка која поступи по погрешном упутству не може због тога имати штетних последица“. И поред тога што је ово правило већ давно познато у нашем управном праву, у управној и судској пракси има случајева непоштовања наведене одредбе Закона о општем управном поступку и они уједно указују на извесне актуелне проблеме решавања управног спора.

У једном случају странка је, поступајући по погрешном упутству о правном средству које је добила у управном акту, предала тужбу управном органу у одређеном року. Међутим, управни орган није тужбу одмах послао суду па је Врховни суд Босне и Херцеговине тужбу одбацио као неблагоприятну. С обзиром на то да странка нема права на жалбу јер је начелно уведено једностепено решавање управног спора, те се обратила Савезном Јавном тужилаштву с молбом да оно донесе захтев за заштиту законитости у смислу чл. 21 Закона о управним споровима (Сл. лист СФРЈ бр. 21/65).

Решавајући по захтеву за заштиту законитости Савезног јавног тужилаштва, Врховни суд Југославије усвојио је захтев, укинуо решење Врховног суда Босне и Херцеговине У бр. 4144/65 и предмет вратио суду да поднесе нову одлуку с овим образложењем:

„Врховни суд Босне и Херцеговине побијаним решењем одбацио је тужбу тужиље Н. Б., јер је утврдио да је иста поднесена неблагоприятно. У благовременом Захтеву за заштиту законитости Ут бр. 151/66. од 30. априла 1966. год. Савезно јавно тужилаштво у битном истиче да је побијаним решењем Врховног суда БиХ учињена тежа повреда савезног закона и предлаже да се иста укине и предмет врати суду на мериторно одлучивање по тужби.

Овај суд је са становишта чл. 21 Закона о управним споровима размотрио уложени захтев за заштиту законитости заједно са наведеним решењем Врховног суда БиХ и свим осталим списима овога предмета, па је нашао да је захтев за заштиту законитости основан.

Из списка овог предмета произилази да је тужени орган, решавајући о праву тужиље на новчану накнаду због привремене незапослености одбио њену жалбу против решења Завода за запошљавање радника у Добоју и при том дао упутство да се против његовог решења може покренути управни спор у року од 30 дана од пријема истог решења, с тим да се тужба подноси преко туженог. Поступајући према упутству о правном средству, тужиља Н. Б. је

упутила тужбу Врховном суду БиХ преко туженог органа и предала је препоручено пошти Добој на дан 6. децембра 1965. године. Тужени је доставио тужбу са списима Врховног суда БиХ преко исте поште на дан 21. децембра 1965. године па је суд тужбу са списима примио 22. децембра 1965. године. Како се из списка види, тужиља је оспорно решење примила 11. новембра 1965. године, а поступајући по упутству туженог тужбу предала препоручено 6. децембра 1965. године. С обзиром на чл. 23. Закона о управним споровима, према коме се тужба предаје суду непосредно, или му се шаље поштом, а може се изјавити и на записник код надлежног врховног суда или ма ког општинског суда, очигледно је да је тужени омашком дао у свом решењу погрешну поуку о правном средству, због чега је тужиња у законском року, али преко туженог упутила тужбу Врховном суду БиХ. Примајући тужиљину тужбу 6. XII 1965. г., тужени је сходно чл. 66 ст. 4 Закона о општем управном поступку био дужан да прими њену тужбу без одлагања и достави надлежном органу, али тужени, као што из списка произилази, није тако поступио, већ је исте доставио надлежном врховном суду тек 21. XII 1965. године. Из чл. 206 ст. 3 Закона о општем управном поступку јасно произилази да је орган који доноси решење дужан да у решењу унесе и упутство о правном средству, а из чл. 210 ст. 4 истог закона произилази да, када је у решењу дато погрешно упутство, странка може поступи или по важећим прописима или по упутству, те уколико поступи по погрешном упутству не може због тога имати штетне последице.

У конкретном случају несумњиво произилази да другостепено решење садржи погрешно упутство о тужби за управни спор (јер је на истом назначено да се тужба подноси путем другостепеног органа) и да тужени, односно другостепени орган, поред погрешне поуке тужињи о правном средству није поступио ни по чл. 66 ст. 4 Закона о општем управном поступку. Код таквог стања ствари, а обзиром на јасне одредбе чл. 210 ст. 4 Закона о општем управном поступку, по којима странка која поступи по погрешном упутству не може због тога имати штетних последица, Врховни суд БиХ није имао основ за закључак какав је изнео у побијаном решењу — да је тужба тужиље неблаговремена. Како је Врховни суд БиХ из горе изложеног чињеничног стања извео супротан закључак — да је тужба тужиље неблаговремена, то је по схватању овог суда побијаним решењем учињена тежа повреда Савезног закона." (Врховни суд Југославије, УЗЗ 12/66 — 10. јуна 1966. год.).

2. Усвајајући образложени захтев Савезног јавног тужилаштва, Врховни суд Југославије поступио је како је једино било исправно. Стога сем регистровања овог решења не би било нужно додавати нове аргументе у прилог самог правног схватања суда. Међутим, ваља истаћи да су и Савезно јавно тужилаштво, подносићи захтев, и Врховни суд Југославије, усвајајући захтев, исправно истакли да је наведеном повредом закона у овом случају „учињена тежа повреда савезног закона" јер је странка због поступања по добијеном погрешном упутству о правном средству у управном акту и због неправилног правног схватања републичког врховног суда изгубила своје право на судску заштиту. Колико год заслужују пажњу ова правилна схватања Врховног суда Југославије и Савезног јавног тужилаштва, она уједно указују на други један актуелан проблем. Потребно би било веровати и не би одговарало правом стању ствари да је развој нашег судства постигао такав степен да би управни спор ваљало решавати само једностепено. Додуше, двостепено решавање

управног спора може и сада бити ако је изричито савезним законом прописано (чл. 19 Закона о управним споровима), али је начелно једностепено решавање управног спора правилно. Овај нам случај очевидно указује да би двостепено решавање управног спора више одговарало нашој стварности. Може се приметити да је и без двостепеног решавања управног спора баш у овом случају показано како Захтев за заштиту законитости као ново ванредно правно средство у управном спору може успешно интервенисати. Може, али не мора. Прво, што се свака странка можда неће обратити јавном тужилаштву. Друго, што јавно тужилаштво не мора подносити захтев ни ако констатује тежу повреду савезног закона, и треће, што оцена јавног тужилаштва да ли постоји „тежа повреда савезног закона“ не мора увек бити правилна, па странка може изгубити своје право и без своје кривнице. Овај нам случај само више подвлачи да је и за странке и за наше судство и за јавно тужилаштво целисходније двостепено решавање управног спора. Странка би се осећала сигурнијом у заштити својих права а за суд би двостепено решавање управног спора још увек било нужни процес за што правилније изрицање права, док би се јавно тужилаштво растеретило непотребне обавезе да поводом повреда права грађана буде пре Врховног суда Југославије претходни арбитар да ли има теже повреде савезног закона.

Уведено једностепено решавање управног спора Законом о изменама и допунама закона о управним споровима, мање је услагашавање са основним начелима и појединим одредбама савезног Устава од 1963. г. него што се то претпоставља, већ је више резултат компромиса одлучујућих стручних и политичких фактора који су припремили нацрт закона. Двостепено решавање управних спорова више је у сагласности са савезним Уставом које начелно прокламује да грађани имају право на жалбу против појединачних одлука управних и судских органа (види Анали Правног факултета у Београду, 1967, бр. 1, стр. 23—30). Право на жалбу као уставом загарантовано право несумњиво је једно од основних права грађана, па самим тим и једно од основних уставних начела, које бисмо под одређеним условима морали дословно поштовати а посебно у управном спору против одлука врховних суда. Тиме бисмо само више штитили права грађана и обезбеђивали поштовање начела законитости.

3. У вези са истакнутим начелом у чл. 210 ст. 4 Закона о општем управном поступку, да странка не може имати штетних последица ако поступи по погрешном упутству, појављује се и питање на које се последице мисли. У судској пракси Врховног суда Југославије истиче се да се мисли на штетне последице у процесном смислу (пресуда Врховног суда Југославије Уж 2998/58. од 24. маја 1958. године). Ово гледиште подржава и Богдан Мајсторовић у свом Коментару Закона о општем управном поступку (Београд, Сл. лист СФРЈ, 1965, стр. 274). Можда би било разлога да се и овом питању посвети пажња. Странка може због поступања по погрешном упутству претрпети и материјалну штету. По себи се разуме, да би се у тим случајевима морало узети у обзир да ли је странка када је обавештена од надлежног органа да је погрешно упутство по којем је поступила, користила у новом року правно средство и да ли је успела са правним средством. Ако странка не би користила нови рок за правно

средство, било би целесходније да не би имала ни право на накнаду штете јер је сама пропустила да коришћењем правног средства оствари своје право. Међутим, ако би странка у новом року користила правно средство и успела, ваљало би тада испитати да ли је због претходног поступања по погрешном упутству претрпела и материјалну штету и то узети у обзир за накнаду. У случају неуспеха странке са накнадно поднетим правним средством у новом року, после саопштења да је упутство о правном леку било погрешно, свакако да не би било места накнади.

Д. Ђ. Денковић

СТАНОВИШТА ПРАКСЕ ВРХОВНИХ СУДОВА У УПРАВНИМ СПОРОВИМА У ПОГЛЕДУ ИНТЕРВЕНЦИЈЕ ДРЖАВНИХ ОРГАНА КОД РАДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА У ЦИЉУ ЗАШТИТЕ ПРАВА РАДНИКА

У Закону о радним односима од 1957. г. (ЗРО) биле су садржане подробне одредбе о заштити права радника из радног односа. Такве одредбе, свестраније и потпуније, садржи и Основни закон о радним односима од 1965. г. (ОЗРО). Заједничко у тим одредбама ранијег и новог, сада важећег закона — јесте да радник своје право пре свега штити приговором, о коме се решава у оквиру саме организације, а ако није успео са приговором односно ако је незадовољан коначним решењем организације, пружа му се могућност да у радном спору код суда опште надлежности тражи заштиту својих права из радног односа.

Међутим, поред ове заштите права радника путем правних средстава против првостепеног, односно коначног решења радне организације, у ранијем закону је била предвиђена, а у новом закону је исто тако прописана посебна превентивна заштита права радника, којој је циљ да до повреде и не дође, да се она предупреди, односно да се одложи извршење коначног решења радне организације до коначне одлуке суда у радном спору. Ову посебну заштиту ранији закон је био поверио надлежном органу инспекције рада, а нови закон је поверава надлежном општинском органу управе.

Тако, према чл. 122. ЗРО: Ради заштите својих права радник се може обратити надлежном органу инспекције рада. Ако су законита права радника повређена поступком организације, орган инспекције рада, на тражење радника, интервенисаће код организације да се неправилност отклони и повређено право успостави, и у том циљу може издавати привремена наређења. Ако организација не поступи по захтеву односно наређењу, орган инспекције рада упутиће радника на надлежне органе ради остваривања повређеног права. Орган инспекције рада може обуставити извршење одлука организације до коначног решења спора. Орган инспекције рада не може доносити одлуке којима мериторно одлучује о праву радника.

У чл. 123. ОЗРО је пак предвиђено: Радник има право да се, истовремено са подношењем приговора другостепеном органу у радној организацији, обрати и надлежном општинском органу управе. Ако надлежни