

## ЗАКОНИТОСТ УПРАВНИХ АКТА КРОЗ ПРИЗМУ УПРАВНОГ СПОРА

Једна од најзначајнијих делатности органа државне управе и организација које врше јавна овлашћења јесте решавање у управном поступку о правима и обавезама грађана, радних и других организација. Веома су разноврсне правне области у којима се странка налази пред државним органом или организацијом која врши јавна овлашћења, у којима ови ауторитативно решавају о правима и обавезама странака. Ту су често права од животног значаја за странке. Узмимо, на пример, права из области социјалног осигурања (право на личну, старосну или инвалидску пензију, право на породичну пензију), права везана за држављанство, утврђивање пореске обавезе, експропријација, национализација, завођење принудне управе над привредном организацијом, изградња и рушење изграђених објеката итд. итд.

Законска обавеза ових органа јесте да пре доношења решења правилно утврде одлучне чињенице, поштујући правила поступка и да на правилно утврђено чињенично стање правилно примене материјално-правну норму.

Као што је познато, до ступања на снагу Закона о општем управном поступку (1957. год.) ми нисмо имали у потпуности регулисану процедуру по којој су органи, код решавања у управном поступку, имали да решавају, сем неколико начелних одредби у законима о народним одборима и појединачних процесних одредби, углавном о надлежности органа за решавање у првом и другом степену и о праву на жалбу, садржаних у законима које су регулисале одређене управноправне материје. У недостатку ближих процесних одредби, могла су се примењивати кроз Закон о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. год. и за време непријатељске окупације, правна правила предатног Закона о општем управном поступку. Међутим, текстови тих правних правила били су непознати многим службеницима државних органа. Зато је Законом о општем управном поступку дато моћно оружје у руке органа који су позвани да решавају у управном поступку, као и странкама о чијим се правима и обавезама у томе поступку одлучује.

Још пре тога, тачно 9. маја 1952. године ступио је на снагу Закон о управним споровима којим је уведена судска оцена законитости управних аката, а странкама дато право да те спорове пред судовима покрећу. Тиме је државна управа престала да буде сама себи судија.

Закон о управним споровима има и превентивно дејство. Само постојање овог института, свест да решење донето у управном поступку може бити у управном спору поништено, уз обавезност судске пресуде за органе, утиче на органе да се што боље и савесније односе према својој обавези да доносе законита решења.

Од ступања на снагу Закона о управним споровима па до краја 1968. год. у нашој земљи покренуто је 576.826 управних спорова (просечно 33.403 управних спорова годишње). Међутим, ако имамо у виду чињеницу да се сваке године у нашој земљи доноси преко 2 милиона разних управних аката, могло би се рећи да овај број управних спорова ипак није велики.

Сви акти који су предмет управног спора нису незаконити. Напротив, преко 50% у управним споровима нападнутих решења, донетих у управном поступку, оцењују се као законита. Међутим, то не значи да су сви остали управни акти законити. Свакако има случајева да се странка мири са незаконитим решењем и зато не покреће управни спор, мада је и то све ређе; напротив, све је више оних који су спремни „да се жале до бога!“, а сигурно је да има и таквих решења којима се врећа закон у корист појединих странака. Међутим, та решења нису доступна органу који је овлашћен да у оваквом случају покреће управни спор, тј. јавном тужиоцу, савезном или републичком. Веома су ретки управни спорови које ови органи покрећу. То је резултат чињенице да не постоји обавеза да се и њима достављају решења која се доносе у управном поступку, па да би могли сазнати за незаконита решења и да би могли у прописаном року да покрену управни спор.

Доношење Закона о општем управном поступку утицало је на побољшање рада органа који решавају у управном поступку. То се види из следеће табеле о проценту уважених тужби у 1956. години (последњој години која је претходила ступању на снагу ЗУП-а) и у 1968. години, за коју располажемо подацима о управним споровима у Југославији:

| Врховни суд          | уважене тужбе у % од свих решених управних спорова |              |             |      |
|----------------------|----------------------------------------------------|--------------|-------------|------|
|                      | година 1956                                        |              | година 1968 |      |
|                      | апс. број                                          | %            | апс. број   | %    |
| Босне и Херцеговине  | 499                                                | 33,5         | 2.043       | 34,6 |
| Црне Горе            | 157                                                | 29,1         | 212         | 20,8 |
| Хрватске             | 2.115                                              | 40,8         | 2.167       | 25,1 |
| Македоније           | 373                                                | 32,4         | 833         | 23,6 |
| Словеније            | 1.224                                              | 47,5         | 720         | 23,5 |
| Србије (са АКМО)     | 4.013                                              | 37,9 без САП | 3.914       | 24,5 |
| Војводине            | 1.189                                              | 38,8         | 1.006       | 26   |
| Косова               | —                                                  | —            | 562         | 32,4 |
| Савезни врх. суд —   |                                                    |              |             |      |
| Врх. суд Југославије | 269                                                | 13,9         | 241         | 15,1 |
| Укупно               | 9.839                                              | 36,9         | 11.696      | 25,8 |

Додајмо да је 1956. године поднето укупно 25.471 тужби у управном спору, да је у току те године решено 26.632 управна спора, од чега је уважено 9.600 (36,9%). У 1968. години, пак, покренуто је 41.137 управних спорова, решено је 45.366 а. од тога је уважено 11.698 (25,8%).

Према томе, број уважених тужби у 1968. године већи је него у 1956. години, али је проценат уважених тужби у 1968. год. у целини у СФРЈ мањи него што је био 1956. год. Једино је проценат уважених тужби од стране Врховног суда БиХ мало већи у односу на 1956. годину и највећи у односу на све остале врховне судове.

Из следеће табеле може се видети однос уважених тужби према разлозима за уважавање и ништење оспорених решења у 1968. год. (много би простора одузело ако би се ови подаци дали и за остале године):

Разлози ништења оспорених решења у проценту према свим уваженим тужбама

| Врховни суд             | неправилна примена материјалног прописа | повреда правила поступка | неправилно или непотпуно утврђено чињенично стање | други разлози |
|-------------------------|-----------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------------------|---------------|
| Босне и Херцеговине     | 17,6                                    | 19,5                     | 61,6                                              | 1,3           |
| Црне Горе               | —                                       | 8,5                      | 84,9                                              | 6,6           |
| Хрватске                | 36,8                                    | 15,2                     | 44,6                                              | 3,4           |
| Македоније              | 7,1                                     | 0,8                      | 91,7                                              | 0,4           |
| Словеније               | 34                                      | 37,6                     | 22,4                                              | 6             |
| Србије (без САП)        | 2,9                                     | 39,6                     | 51,9                                              | 5,6           |
| Војводине               | 19,4                                    | 13,5                     | 66,5                                              | 0,6           |
| Косова                  | 3,6                                     | 0,3                      | 95,6                                              | 0,5           |
| Врховни суд Југославије | 78,8                                    | 3,3                      | 10,8                                              | 7,1           |
| Укупно                  | 16,9                                    | 23,2                     | 56,4                                              | 3,5           |

Како се из табеле види, највише је уважено тужби због повреде материјалног закона (у односу на укупан број решених предмета) од стране Врховног суда Југославије. То значи да је најмање повреда поступка код савезних органа, чији су акти предмет управних спорова пред Врховним судом Југославије. Највећи проценат од укупно уважених тужби републичких врховних судова отпада на тужбе уважене због неправилне примене материјалног закона код Врховног суда Хрватске. Међутим, у југословенском просеку проценат тужби уважених због повреде материјалног закона, у односу на укупан број уважених тужби, износи 16,9%, 83,1% уважених тужби у Југославији има за разлог уважавања недостатке поступка, и то: 23,2% повреда правила поступка, 56,4% неправилно или непотпуно утврђено чињенично стање а 3,5% има за разлог уважавања неки други разлог, најчешће ненадлежност органа који је донео решење, или пак одсуство сваког образложења. Међу, свим врховним судовима, Врховни суд Србије има најмањи проценат уважених тужби због повреде материјалног закона (2,9%), а највећи проценат уважених због повреде

правила поступка. При том ваља имати у виду да ма каква повреда правила поступка није разлог за ништење решења у управном спору, већ само таква повреда која је могла утицати на решење саме ствари.

Ипак, мада је у целини побољшан рад органа који решавају у управном поступку, што се одражава и у укупном смањењу процента уважених тужби, пада у очи да од тако смањеног процента уважених тужби далеко највећи део отпада на оне, уважене због недостатка поступка. То је индиција да нешто није у реду са кадровском структуром радника који раде на вођењу управног поступка. Можда ту нема довољно образованих радника, са одговарајућом стручном спремом који добро познају не само процедуру прописану Законом о општем управном поступку већ и ону садржану у појединачним материјалним прописима. Биће потребно да се скупштине друштвено-политичких заједница позабаве овим проблемом и да се нађе одговарајуће решење, како би се у целини даље побољшао рад органа управе и организација које врше јавна овлашћења при решавању о правима и обавезама странака у управном поступку.

Било би интересно анализирати податке о уваженим тужбама у управним споровима у односу на поједине управне материје. Нажалост, не располажемо актуелним подацима у томе правцу.

Располажемо подацима само из 1959. године о процентима уважених тужби у тој години за следеће материје: радне и службеничке односе (у оно време службенички односи били су регулисани као управно-правни), пореске предмете и стамбене предмете (у оно време било је још знатне интеренције управних органа у стамбеним односима).

У следећој табели дати су подаци о процентима уважених тужби у односу на укупан број решених предмета из одговарајуће управноправне материје:

| Врховни суд         | радни и служб.<br>односи |      | порези    |      | станови   |      |
|---------------------|--------------------------|------|-----------|------|-----------|------|
|                     | апс. број                | %    | апс. број | %    | апс. број | %    |
| Србије              | 117                      | 28,8 | 673       | 45,4 | 556       | 34,7 |
| Војводине           | 88                       | 39,6 | 217       | 75,1 | 206       | 73,8 |
| Хрватске            | 122                      | 27,4 | 548       | 61,5 | 658       | 46,8 |
| Словеније           | 61                       | 36,7 | 146       | 67,3 | 134       | 62,6 |
| Босне и Херцеговине | 26                       | 26,5 | 102       | 63,8 | 32        | 43,2 |
| Македоније          | 110                      | 76,4 | 77        | 77,8 | 70        | 65,4 |
| Црне Горе           | 5                        | 17,8 | 2         | 66,7 | 2         | 33,3 |
| Савезни врховни суд | 66                       | 35,3 | —         | —    | —         | —    |
| Укупно              | 595                      | 35,1 | 1.765     | 56,2 | 1.658     | 44,9 |

Како видимо, у југословенском просеку уважавано је преко 50% свих тужби у пореским стварима (56,2%). док је Врховни суд Војводине ува-

жавао 75,1% свих тужби у пореским стварима, а Врховни суд Македоније чак 77,8%. Очито да је највише слабости било у раду пореских органа. Узрок: порески прописи полазили су од стварног прихода као базе за опорезивање. Међутим, за спровођење таквог опорезивања тражио се далеко бројнији и квалификованији апарат и много бољи морал пореских обвезника. Нажалост, недостајало је и једно и друго. Многи порески обвезници користили су такву ситуацију и скруполозна борба за законитост кроз управни спор њима је ишла на руку.

Да наведемо још податке о томе како су у управном спору прошли акти органа појединих друштвено-политичких заједница и др. органа. Ево табеле:

| Акти органа                 | укупно оспорених |  | гоништенних |      |
|-----------------------------|------------------|--|-------------|------|
|                             | апс. број        |  | апс. број % |      |
| општине                     | 4.562            |  | 1.234       | 27   |
| републике                   | 12.176           |  | 3.062       | 25,1 |
| федерације                  | 846              |  | 163         | 19,3 |
| завода за соц.<br>осигурање | 22.572           |  | 6.848       | 30,3 |
| осталих органа              | 1.303            |  | 304         | 23,9 |

Као што се види из ове табеле, више од половине свих спорова који су пресуђени у 1968. год. односе се на област социјалног осигурања, (22.572 спора). Затим долазе акти републичких органа (12,176), па акти општинских органа (4.562), затим акти осталих органа (1.303) и најзад акти органа федерације (846). Највећи је, пак, проценат уважених тужби у стварима социјалног осигурања, затим против акта општинских органа, републичких органа, па осталих органа, а најмањи је проценат уважених тужби против аката федерације. Ово је свакако и одраз кадровске структуре односних органа. Све ово указује на потребу анализирања те структуре и предузимања мера у циљу побољшања исте, а све то у циљу да би грађани, радне и друге организације боље остваривали права која им по закону припадају, односно да би се у пуној мери остварила законитост у раду свих тих органа, што треба да буде заједнички циљ како органа који репавају у управном поступку тако и судова који су позвани да решавајући управне спорове контролишу законитост управних аката.

*Тихомир Јанић*