

низационе јединице и из неразвијених република (у питању су у суштини шефови експозитура са територије СР Босне и Херцеговине, СР Македоније и СР Црне Горе), чиме би се, бар у односу на овако добијена и на рачуну Службе прикупљена средства, у нешто већем обиму применио принцип солидарности и заједничности који лежи у основи Службе друштвеног књиговодства оваква каква је она била, по законским и статутарним прописима у нашем уставном систему у 1970, години.

*Проф. Борислав Т. Благојевић*

## УСЛОВИ ЗА ИЗМЕНУ ЗАХТЕВА ПО ЧЛАНУ 130. ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

У чл. 184, ст. 1. Основног закона о пензијском осигурању (ОЗПО) прописан је 31. 12. 1966. године као последњи дан рока у коме је осигураник могао поднети захтев да се на основу изјава сведока утврђује посебан стаж, а 31. 12. 1967. године као задњи дан рока у коме су осигураник или лице ван радног односа могли поднети захтев да се на основу изјава сведока утврђује стаж осигурања. У неким случајевима странке су доказивале да су захтеви који су поднети после наведених рокова у ствари измена односно проширење захтева поднетог у законском року и на тај начин побијале правилност примене чл. 184, ст. 1. ОЗПО. У таквим случајевима, од одговора да ли је у питању измењени или проширени захтев по чл. 130, ст. 1. Закона о општем управном поступку (ЗУП) или нов захтев, зависила је и оцена да ли су испуњени процесноправни услови за покретање управног поступка поводом захтева странке да се неки периоди времена утврде у посебан стаж односно у стаж осигурања на основу изјава сведока. Код тога ваља нагласити да је по судској пракси рок из чл. 184. ОЗПО процесни а не материјални и да је било схватања која су напуштена да је то материјално-правни рок.

Став 1, чл. 130. ЗУП-а гласи: „Пошто је поступак покренут, странка може до доношења решења у првом степену проширити стављени захтев, или уместо ранијег захтева ставити други, без обзира да ли се проширени или измењени захтев заснива на истом правном основу под условом да се такав захтев заснива на битно истом чињеничном стању”. Овај пропис предвиђа могућност измене захтева односно његовог проширења. То може бити проширење већ стављеног захтева ако странка тражи више или уместо ранијег захтева стављање другог. Ово је могуће ако су кумулативно испуњени следећи услови: 1. да је проширени или измењени захтев поднет пре доношења решења у првом степену по захтеву поводом кога је покренут поступак и 2. да се проширени или измењени захтев заснива на битно истом чињеничном стању.

Из примера који следе види се да је пракса Врховног суда Србије у примени овог прописа различита па из такве праксе произилази и нејед-

нака примена чл. 184, ст. 1. ОЗПО када су у питању ствари из пензијског стажа.

Тужилац је у року из чл. 184, ст. 1. ОЗПО ставио захтев да му се на основу изјава сведока по основу радног односа утврди у стаж осигурања одређени временски периоди а у ефективном трајању по чл. 146. ОЗПО време проведено ван радног односа од 1. 6. 1942. до 1. 10. 1944. године. По истеку горњег рока а пре доношења решења у првом степену тужилац је изменио захтев утолико што је тражио да се сада у посебан стаж у дво-струком трајању по основу учешћа у НОБ-у утврди време од октобра 1943. до 30. 9. 1944. године. Захтев за посебан стаж по чл. 140. ОЗПО расправљен је по чл. 184, ст. 1. овог закона и чл. 125. ст. 2. ЗУП оценивши да је реч о новом а не измењеном захтеву јер се заснива на другојачијем, а не на битно истом чињеничном стању. Пресудом У бр. 11548/71 суд је одбио тужбу јер се измена захтева заснива на другојачијем чињеничном стању па се има узети да је то нов а не измењени захтев и да је поднет после законског рока.

У другом случају, тужилац је изван рока из чл. 184, ст. 1. ОЗПО ставио захтев да му се на основу изјава сведока у стаж осигурања утврди време од 1. маја 1945. до 1. јула 1951. године као проведено у радном односу. Захтев је одбачен применом чл. 184, ст. 1. ОЗПО и чл. 125, ст. 2. ЗУП. Тужилац се позивао на околност да је 1967. године, дакле у законском, року ставио захтев да се у стаж осигурања утврде периоди рада у раздобљу од 1928. до 1929. године, те да није у питању нови него проширени захтев. Пресудом у бр. 9750/71. суд је тужбу одбио налазећи да није реч о проширеном него о новом захтеву будући да се заснива на различитом чињеничном стању пошто се односи на други период запослења а различит од првог.

У трећем случају тужилац је 26. 12. 1966. године ставио захтев да му се на основу изјава сведока утврди у стаж осигурања седам временских периода проведених у радном односу код шест послодаваца. Пре доношења решења у првом степену захтевом од 24. 2. 1969. године тражио је да се у стаж осигурања утврде још два временска периода по основу радног односа код двојице нових послодаваца и да се у посебан стаж по основу учешћа у НОБ-и по чл. 140. ОЗПО утврди време од 20. октобра 1944, до 15. 5. 1945. године. Први захтев расправљен је мериторно решењем а други је одбачен посебним закључком полазећи са становишта да је то нов а не проширени захтев и да је поднет после истека законског рока. Суд је пресудом У бр. 3711/71. тужбу уважио нашавши да је образложење решења недовољно и да је тиме повређен ст. 2. чл. 209. ЗУП.

Евиденција судске праксе забележила је поводом примене чл. 130, ст. 1. ЗУП-а следећи правни став „Када странка која је у року из чл. 184, ст. 1. ОЗПО поднела захтев да јој се на основу исказа сведока утврди одређени пензијски стаж, по истеку овог рока а пре доношења решења у првом степену допунила поднети захтев, тражећи да јој се у стаж призна и време које није било обухваћено раније поднетим захтевом, онда ову допуну не треба третирати као посебан захтев већ као измену захтева у смислу чл. 130. ЗУП-а“. Став је изведен из пресуде У бр. 4260/70.

У Билтену ВСЈ бр. 31. од јануара 1971. године на страни 17. објављен је закључак: „У жалби се може изнети и захтев за нов стаж, у ком случају не важе ограничења из чл. 184. ОЗПО”.

У пракси Врховног суда Србије примењиван је став из наведеног закључка када је главна управна ствар била право на инвалидску пензију или на старосну пензију а поступак је покренут пре истека рока из чл. 184. ст. 1. ОЗПО. У том случају нови стаж је третиран као нова чињеница уз жалбу (*beneficium novogum*). Евидентирани правни став из пресуде. У бр. 4260/70. као услов за примену ст. 1. чл. 130. ЗУП узима само рок односно чињеницу да је захтев проширен пре доношења првостепеног решења а не изјашњава се о другом услову који је са првим кумулирајући елемент, не изјашњава се о битно истом чињеничном стању односно о идентитету основа захтева, већ га занемарује.

Да би се настали проблем разрешио, нужно је претходно разјаснити и дефинисати појам чињеничног стања односно утврдити шта се подразумева под појмом „битно исто чињенично стање”.

У испитном поступку као фази управног поступка утврђује се „материјална истина” у циљу правилног решења управне ствари. У чл. 6. ЗУП прописано је „У поступку се мора утврдити право стање ствари и у том циљу морају се утврдити све чињенице које су од важности за доношење законитог и правилног решења”. Активност органа управе је усмерена на утврђивање „материјалне истине”. С обзиром да чињенично стање треба да одговара овој истини, онда је у овој фази поступка активност органа управе усмерена на утврђивање чињеничног стања потребног за одлучивање. Доказивање је средство за утврђивање тог стања а квалитет тог стања односно његов атрибут је „материјална истина”. Чињенице на којима се заснива непосредна примена закона називају се важне чињенице, одлучне чињенице, правно релевантне чињенице, односно по чл. 160, ст. 1. ЗУП чињенице које могу имати утицаја на решавање ствари а по чл. 6. ЗУП чињенице које су од важности за доношење законитог и правилног решења. Поред правно релевантних чињеница постоје и друге важне чињенице које се најчешће називају доказујуће чињенице јер доприносе утврђивању релевантних чињеница али не улазе у појам чињеничног стања, не служе као основа за непосредну примену права и могу и да изостану. Када употребљава термин чињеница ЗУП тада подразумева правно релевантне чињенице јер у ставу 1, чл. 159. каже: „Чињенице на подози којих се доноси решење утврђују се доказима” а под доказима подразумева се све што је подобно утврђивање релевантних чињеница. У том смислу ЗУП и у чл. 242, и 243. употребљава појам чињеница. Правне чињенице су догађаји независни од људске воље и људске радње односно људско деловање а од интереса су за примену права, односно по објективном праву за њих су везани настанак, промена или престанак правног односа. Неке чињенице не треба доказивати, ноторне чињенице, чињенице чије постојање закон претпоставља (*presumptio iuris tantum*) као и чињенице чије је постојање неоспорно — чл. 160. ЗУП. Такве чињенице у скупини чине чињенично стање које, дакле, постоји мимо доказа а служи као основа за непосредну примену права. Могуће је да се непосредно примени пропис на чињенично стање које не одговара „правом стању ствари”, не одго-

вара потпуној „материјалној истини“. То би био случај када странка захтевом тражи да се један део времена рада утврди у стаж осигурања и тада не треба утврђивати све чињенице, него оне које су опредељене захтевом, и такво чињенично стање није „право стање ствари“ него његов један део.

Закон прописујући материјалноправне или процесноправне услове указује које су чињенице релевантне. Истина, може се рећи да је процес обрнут, да се прво утврђује како се догађај одиграо, да се утврђује чињенично стање сагласно истини и на такво чињенично стање да се примењује одговарајући пропис. Међутим, ако се чињенично стање утврђује по захтеву странке, онда је то утврђивање ограничено петитумом па неће бити увек потребно утврђивати до краја како су догађаји или људске радње раније текли, па чињенично стање неће имати за квалитет „материјалну истину“ у целини. Међутим, предмет одлуке одређује који пропис треба применити а овај, пак, одређује које чињенице треба утврдити, па би то био нормалан правац мисаоног процеса. Решити једну управну ствар значи утврдити одређено чињенично стање и на такво стање применити одговарајућу норму. Како је већ наведено, чињенично стање утврђује се на основу доказа где спадају и доказне чињенице. О постојању неке релевантне чињенице закључује се из резултата доказа. Тај логички закључак изводи се на основу слободног уверења, слободне оцене доказа — чл. 8. ЗУП-а. О постојању права, о правним питањима одлучује се помоћу правних норми, односно примене закона, цени се да ли обележја одређеног случаја одговарају апстрактним обележјима неке правне норме и које, и то би био правни закључак. Правни закључак изводи се тумачењем закона по правилима правне науке и путем судског силогизма где горњи став представља правна норма а доњи чињенично стање.

Ако би се желела поставити дефиниција чињеничног стања у функционалном смислу, онда би она могла да гласи: Чињенично стање је скуп чињеница на којима се заснива непосредна примена закона, или једноставније: чињенично стање је скуп правнорелевантних чињеница.

Ако се дакле под појмом „чињенично стање“ подразумева скуп правнорелевантних чињеница на основу којих се непосредно примењује правни пропис, за разјашњење проблема потребно је разјаснити и појам „битно исто чињенично стање“. „Битно“ значи „суштински“, у „основи веома“, „знатно“. „Битно исто чињенично стање“ било би дакле суштински исто чињенично стање.

Да ли је проширени захтев заснован на битно истом чињеничном стању правно је питање. Реч „битно“ не захтева апсолутну подударност већ дозвољава и нека одступања и она се најчешће тичу проширења обима скупа релевантних чињеница неком новом чињеницом. Та одступања не би смела бити знатна јер би нарушила суштински исто чињенично стање. Тако проширено чињенично стање не би смело представљати самосталну целину у делу који је различит од првобитног стања на коме је ранији захтев заснован, односно то раније чињенично стање не би могло представљати један мањи део новог чињеничног стања на коме је заснован измењени односно проширени захтев. Квантитативна мерила за утврђивање „битно истог чињеничног стања“ не би допринела правилној оријен-

тацији и решењу проблема. То мерило може да буде основ на коме је заснован захтев, па би требало да постоји идентитет тог основа. Измењени односно проширени захтев требало би да је заснован на истом основу на коме је био заснован и ранији захтев. „А идентитет основа захтева постоји ако је животни догађај на којем се заснива странкин захтев остаје у целости непромењен”. (Проф. др Славољуб Поповић: Управно право — општи део „Савремена администрација” 1962 стр. 406) — Као што је напред наведено у прва два случаја суд је нашао да такав идентитет основа не постоји што је и очигледно. У првом случају странка је тражила да се у посебан стаж утврди одређено време по основу времена проведеног ван радног односа због околности наметнутих ратом, а измењени захтев засновала је на другом основу, на активном и организованом раду у народноослободилачкој борби, па су и животни догађаји сасвим различити. У другом случају странка је поставила захтев првобитно да се по основу радног односа утврди у стаж осигурања време од 1928. до 1929. године а захтев је проширила после 31. 12. 1967. године да се у стаж осигурања по основу радног односа утврди време од 1. 5. 1945. до 1. 7. 1951. године. На први поглед могло би се рећи да је основ исти, јер је реч о радном односу, али не постоји идентитет основа, јер су животни догађаји различити пошто између њих постоји интервал времена од 1929. до 1945. године, затим различити су били услови рада и различити послодавци. Међутим, да је гужнац навео да је под истим условима и код истог послодавца продужио да ради на пример још две године, односно 1930. и 1931. године, онда би такав захтев био проширени захтев у смислу чл. 130. ЗУП, јер се заснива на истом животном догађају као и ранији захтев, а чињенично стање проширено је само незнатно и то продужавањем временске димензије. У трећем примеру идентитет основа не постоји, каснији захтев се заснива када је у питању стаж осигурања по основу радног односа на другом животном догађају, јер нису у питању само други временски периоди него и други послодавци — поред тога, проширени захтев у другој тачки заснива се на активном и организованом раду у НОБ-и а то је очигледно други основ од ранијег основа.

На основу изложеног ваљало би закључити да постоји „битно исто чињенично стање „у смислу чл. 130, ст. 1. ЗУП ако је остао исти животни догађај на којем је странка била засновала свој захтев поводом кога је покренут управни поступак, па на том догађају мора бити заснован и измењени или проширени захтев, односно мора бити обезбеђен идентитет основа захтева. Према томе, захтев је измењен или проширен у смислу чл. 130, ст. 1. ЗУП ако је уместо ранијег стављен нови захтев пре доношења решења у првом степену и ако је и нови захтев заснован на истом животном догађају, на непромењеним животним околностима, односно ако постоји идентитет основа захтева. Ако ови услови нису обезбеђени онда је реч о сасвим новом захтеву.

Решењем постављеног проблема на изложени начин неће бити тешко да се у сваком одређеном случају оцени да ли је у питању нов или проширени односно измењени захтев па уколико је реч о новом захтеву поднетом по истеку рока из чл. 184, ст. 1. ОЗПО а пензијски стаж се доказује сведоцима, онда се у смислу одребе чл. 125, ст. 2. ЗУП поводом так-

вог захтева не може ни покренути управни поступак, сем ако за прекорачење законског рока не постоје објективни разлози из става 2, чл. 184. ОЗПО. Проблем задире у питање једнакости права грађана. Различитим примењивањем чл. 130, ст. 1. ЗУП поводом пензијског стажа грађани долазе и у различити материјални положај, јер ако се у једном случају оцени да је у питању проширени или измењени захтев и да се стаж може доказивати сведоцима будући је ранији захтев поднет у року, онда такав грађанин може на основу тог стажа остварити право на пензију или неко друго право. Међутим, ако се у другом случају, у основи истом, оцени да је у питању нов захтев и поднет после истека законског рока, онда такав грађанин нема права ни да тражи покретање управног поступка за утврђивање стажа па неће моћи ни да оствари право на пензију као грађанин у првом случају. Очигледно је, дакле, да под истим условима права нису иста.

*Лука Драгојловић*