

ПОСТУПАК ОРГАНА УПРАВЕ КАДА СТРАНКА ПОНОВО ПОДНЕСЕ  
ЗАХТЕВ КОЈИ ЈЕ ПРЕ ТОГА РЕШЕЊЕМ БИО ОДБИЈЕН, А ДА НИКО  
ТИМ РЕШЕЊЕМ НИЈЕ СТЕКАО НЕКО ПРАВО

У Закону о општем управном поступку (ЗУП) <sup>(1)</sup> нема изричне одредбе, а пракса врховних судова у нас различита је у погледу питања да ли је орган управе надлежан за решавање дужан да донесе мериторну одлуку поводом поново поднетог захтева странке, иако је пре тога исти тај захтев био одбијен коначним решењем којим нико није стекао некакво право, а у међувремену није промењено ни чињенично стање ни важећи прописи. По једнима, орган управе у таквом случају није дужан да мериторно одлучи о поновном захтеву странке, док се, по другима, у таквом случају мора донети мериторно решење. Свако од тих схватања, која у ствари представљају две крајности, садржи одређене негативне последице, па је оправдано поставити питање: да ли су та схватања правно основана.

*1. Постављање проблема и његово разграничење према сличним питањима*

Централна ствар у овом разматрању биће питање обавезе надлежног органа управе да под изложеним околностима донесе мериторну одлуку. То значи да ће се о овој обавези управног органа говорити само с обзиром на постојање ранијег решења истог органа, па је на почетку неопходно прецизирати каквог су карактера та ранија решења. Уз то, посматрање ранијих решења биће у тесној вези са питањем могућности, обавезе и потребе уклањања ранијих сопствених управних аката (решења) од стране управних органа, и то не свих сопствених аката, већ само оних којима је био одбијен ранији захтев исте странке у истој ствари, а да тим актом нико није стекао некакво право и уз услов да у међувремену није промењено ни чињенично стање ни позитивни прописи који се односе на ту ствар. Зато треба разграничити случајеве који ће се овде разматрати од других случајева уклањања управних аката. Напоменимо да под уклањањем управног акта овде подразумевамо сваку његову промену: поништавање, укидање, стављање ван снаге, мењање и сл. Како су овде у питању акти којима је одбијен ранији захтев странке, значи да ће се говорити о негативним решењима. Сем тога, а то је нарочито важно, имаћемо у виду *законита* решења. Разуме се, међу њима ће се наћи и покоје решење које је испрва садржавало неку незаконитост (обориво решење), али је конвалидирало зато што против њега није улагано никакво редовно правно средство, па му је правни поредак признао вредност законитог решења. Најзад, имаћемо у виду само оне управне акте (решења) која су коначни у управном поступку. Дакле, решења која ћемо називати „ранија решења” јесу негативна законита решења, која су коначна у управном поступку.

(1) „Службени лист СФРЈ”, број 18/65 (пречишћени текст).

Тиме је одређена граница према другим решењима која се такође могу уклањати. Значи, нису узета у обзир решења против којих се у време подношења поновног захтева може употребити неко редовно или ванредно правно средство, јер је режим уклањања таквих решења изрично прописан ЗУП-ом.

*2. Могућност поновног мериторног одлучивања о ствари о којој је пре тога већ било донето негативно решење*

Кад је у питању могућност органа управе да мења своје негативно решење, погледи теорије и праксе су готово јединствени. У нас су и правна теорија и пракса склоне гледању да надлежни орган управе увек *може* да мења своје негативно решење којим нико није стекао некакво право. То се може учинити чак и без претходног захтева странке (под условом да она на то накнадно пристане), а поготову може у случају када то странка захтева. Још у одлуци Опште седнице предатног Државног савета бр. 11536/34—III од 24. и 25. априла 1934. године <sup>(2)</sup> налазимо да „управна власт... може своје одлуке, иако су за појединца постале необориве, правоснажне, на његову корист у свако време изменити или укинути, нарочито пак ако нађе да су погрешне.” Очигледно, ово схватање се руководило интересом странке.

Сада, с обзиром на одредбу члана 264, став 2. ЗУП-а, није потребно доносити посебно правно схватање о таквој могућности, јер она произилази из те одредбе. Њоме је, наиме, прописано да се по захтеву странке може укинути или изменити свако правоснажно (разуме се, и коначно) решење које је неповољно по странку, ако на то пристану лица која су на основу тог решења стекла неко право, ако се то не противи закону или другом пропису заснованом на закону, или се не вређа право неког трећег лица. Будући да су управне ствари најчешће једностраначке, могућност поновног мериторног одлучивања прописана цитираном одредбом односи се на велики број случајева, а свакако на све случајеве који су предмет нашег разматрања. Треба још напоменути да изложена могућност поновног мериторног одлучивања обухвата прилично широк опсег управних аката — решења неповољна по странку, што значи да су сигурно обухваћена сва негативна решења донета у једностраначким стварима, јер су она увек неповољна по странку.

*3. Обавеза поновног мериторног одлучивања о ствари о којој је пре тога већ било донето негативно решење*

а) *Досадашња пракса.* — Насупрот оваквој широкој могућности надлежног органа управе да поново мериторно одлучује о захтеву исте странке у истој ствари у којој је раније донео негативно решење, стоји питање

<sup>(2)</sup> Против-Лучић: „Одлуке Државног савета 1933—1935”, Београд 1936, одлука 26 (стр. 75—78).

*обавезе* тог органа да мериторно одлучује поводом поновног захтева странке. Гледишта о томе су подељена. Док једни сматрају да таква обавеза постоји, други је негирају. Примери из праксе то показују. Тако, становиште да се о поновном захтеву странке мора донети мериторно решење заступа пресуда Врховног суда НР Босне и Херцеговине У бр. 394/52. од 9. XII 1952. године, према којој тужени орган није могао одбити тужиоца од тражења да се поново решава о његовом раније већ одбијеном захтеву, јер „по правним правилима општег управног поступка може се поновно покренути поступак и изменити правоснажно решење под условом да тим правоснажним решењем није нико стекао извесно право...“<sup>(3)</sup> Исто схватање је изражено у пресуди Врховног војног суда Уп. бр. 351/68. од 1. VI 1968. године, које је образложено тиме „што према члану 11. Закона о општем управном поступку у материјалном смислу *правоснажно* постаје оно решење којим је неком лицу признато неко право, а не и решење којим неко лице није стекло неко право. Из тога следи да, ако је захтев неког лица одбијен односно ако решењем није ниједном лицу признато одређено право, такво решење не постаје у материјалном смислу правоснажно у управном поступку, а то значи да странка *може поновити* свој захтев у управном поступку и да се и по поновљеном захтеву мора донети *мериторно* решење.“

Супротно становиште заступа пресуда Савезног врховног суда Уж 150/53. од 9. VI 1953. године, према којој управни акт којим се одбија захтев странке не постаје никада материјално правомаћан, па се не може оспоравати право управног органа да узме у разматрање поновну молбу странке за укидање или измену таквог акта, на основу кога није нико стекао одређено право. „На околност што управни орган у таквом случају није везан материјалном правомаћности раније донетог управног акта, не може никуком случају представљати и његову дужност да правомаћно решени предмет узме у поновно мериторно разматрање...“ него „... може решење.“<sup>(4)</sup> Исти суд је ово своје становиште поновио и у пресуди Уж 7143/58. од 30. XII 1958. године<sup>(5)</sup>, изразивши схватање да надлежни орган управе није обавезан да прихвати захтев странке за укидање или измену правоснажног решења, у смислу члана 264. ЗУП-а, јер о томе решава по дискрецији. Додајмо још и то да је у вези са овим питањем Савезни врховни суд 10. VI 1954. године донео Упутство, али је објављено и Одвојено мишљење<sup>(6)</sup>. Не упуштајући се у правилност свих схватања изражених у њима, занимљиво је запазити да и Упутство и Одвојено мишљење, мада се разликују у погледима на могућност вођења управног спора, подједнако стоје на становишту да управни орган *није дужан* да по представи странке доноси ново мериторно решење о ствари о којој је правоснажно одлучено. Ако се зна да је у то време у пракси већа за управне спорове врхов-

(3) Збирка одлука врховних суда донетих у управно-судском поступку, Београд 1954, одлука бр. 194.

(4) Збирка одлука врховних суда донетих у управним споровима у 1953, 1954. и 1955. години, одлука бр. 352.

(5) Збирка судских одлука, књига III, свеска 3, одлука бр. 549.

(6) Збирка одлука врховних суда донетих у управним споровима у 1953, 1954. и 1955. години, упутство бр. 1.

них судова било уобичајено да се израз „правоснажно“ употребљава са значењем „формално правоснажно“, онда је јасно да је и Упутство и Одвојено мишљење имало у виду и све негативне управне акте.

б) *Правоснажност ранијег решења*. — Пада у очи да оба становишта, и оно које заступа обавезу да надлежни орган управе сваку пут мора донети мериторну одлуку о сваком поновном захтеву странке иако је о томе раније донео негативно решење, и оно које сматра да такве обавезе нема, полазећи од правоснажности раније донетог негативног управног акта, изводе дијаметрално супротне закључке. Зато је основано упитати се: да ли се у потрази за одговором на постављено питање треба ослањати на теорију правоснажности управних аката или треба тражити и друге путеве.

Није чудно што је пракса заузимала потпуно супротна становишта о овом питању. Тако ће бити и убудуће све док се оно буде тесно повезивало, односно све док се као искључива подлога за његово разјашњење буде узимала теорија правоснажности управних аката. Јер, како је познато, ова теорија је већ одавно камен спотицања теоретичара управног права у свим европским земљама, па је разумљиво да се све дилеме у вези са том теоријом нужно одражавају и на разматрано питање.

Не треба ићи далеко. Довољно је задржати се на питању материјалне правоснажности управних аката. На једној страни су гледишта која одричу управним актима подобност да стекну материјалну правоснажност. Присталица овакве концепције има и међу правним писцима у нас. (7).

На другој страни су они, многобројнији, који сматрају да управни акти могу стећи материјалну правоснажност. Међутим, схватања правоснажности и у оквиру ове групе су толико хетерогена да је заиста тешко на таквој подлози градити одговор на питање постављено у овом разматрању. Схватања варирају од становишта да у погледу материјалне правоснажности не постоји никаква разлика између судских и управних аката, до схватања материјалне правоснажности као тренутка после кога више неко не може побити неки акт због незаконитости, тј. као нешто „појачане“ формалне правоснажности. Разумљиво је, отуда, што је у крилу овог последњег схватања уочено да материјална правоснажност не треба да

(7) На пример, проф. др. П. Димитријевић у раду „Правоснажност управних аката“, Београд 1963. (стр. 304. и 305) излаже „... да је објашњавање појаве непроменљивости код неких управних аката материјалном правоснажношћу са теоријског гледишта погрешно, а са практичног становишта нецелесходно. Са теоријског становишта оно доводи до неминуованог раздвајања садржине појма материјалне правоснажности, до занемаривања њеног основа и друштвене улоге, до преиначавања њених дејстава и до њеног постепеног претварања у установу која из сасвим неоправданих разлога носи назив који јој бише не припада.

Са практичног гледишта, теорија о материјалној правоснажности управних аката показује се као *сувишна*: све што се желело постићи преношењем ове установе у области управног поступка, стабилност правних ситуација појединачно, ограничење самовоље управе итд. све то обезбеђује адекватна концепција постојаности индивидуалних дејстава управних аката. Али, теорија материјалне правоснажности управних аката показује се по нашем мишљењу и као *штетна*: она доводи до разних заблуда, лутања и колебања због којих у пракси могу да буду занемарени друштвени интереси. Концепција материјалне правоснажности због своје *сложености*, *непрецизности*, због различитих схватања о њеној садржини и због разних учења о њеним дејствима, а нарочито због тога што кроз позитивно право није формулисана на одговарајући начин, показује се као лабилан и некористан инструмент који не може да помогне ни квалификованијим кадровима у савлађивању проблема практичне примене закона”

буде препрека за уклањање и потпуно законитих аката. То се изражава гледиштем да материјалну правоснажност не треба мешати са могућношћу мењања и потпуно законитих аката од стране њиховог издаваоца или вишег надлежног органа, јер би се у противном (у случају апсолутне непроменљивости правних аката) укочио правни развитак <sup>(8)</sup>.

Овакви погледи чак и присталица материјалне правоснажности само нас учвршћују у уверењу о потреби изналагања одговарајућих мерила по којима би се управни органи равнали приликом одлучивања о поновном захтеву странке који је пре тога већ био одбијен. Нагласимо одмах да та мерила не морају почитвати на концепцији која би одбацивала идеју правоснажности управних аката. Претходно излагање није имало ту сврху, него је само претеновало на то да укаже да се одговор на разматрано питање не може добити ослањањем искључиво на теорију правоснажности управних аката. Укратко, не сматрамо да је учиње о правоснажности управних аката *сметња* за разјашњење питања обавезе надлежног управног органа да мериторно одлучује о поновном захтеву странке који је ранијим решењем био одбијен, него сматрамо да је *недовољно* ослонити се само на то учење у потрази за одговором на постављено питање.

в) *Непроменљивост ранијег решења*. — Потреба правне сигурности и начело законитости су основни разлози који диктирају потребу непроменљивости акта којим је окончан некакав спор или којим је одлучено о нечијој претензији. Сваки спор, боље, свака спорна правна ситуација носи у себи потенцијалну опасност по друштвени мир и у извесном смислу угрожава стабилност правног поретка. Овде немамо у виду само класичан спор (парницу) између двеју противничких странака већ и гледање теорије да се под спорном правном ситуацијом подразумева друштвена појава која се изражава у неизвесности, у сумњи у погледу извесног правног односа због које долази до противречних схватања, односно до отпора према нечијим претензијама. Овако схваћена спорна правна ситуација несумњиво обухвата питање постојања или непостојања нечијег субјективног права или обавезе, што значи да се односи и на раније решење којим је био одбијен захтев странке. То је, заправо, случај отпора претензији односне странке.

Друштво је, сасвим разумљиво, заинтересовано да по могућности што пре оконча сваку спорну правну ситуацију и да је дефинитивно уклони. Том циљу служи правоснажност и непроменљивост управних аката. Значи ли то да сваки коначни управни акт под одређеним условима постаје правоснажан и непроменљив? Начелно — да, али треба прецизирати под којим условима и у ком обиму то бива.

У жељи да избегнемо теоретске распре око института правоснажности, окренућемо се позитивном пропису Закона о општем управном поступку, и у његовим нормама потражити одговоре на сва постављена питања.

Уз такав приступ, најпре ћемо морати констатовати да ЗУП у члану 11. изрично нормира само оно што се у теорији назива формалном право-

(8) В. Проф. др Р. Лукић: „Теорија државе и права“, II. Теорија права, Београд 1954. (стр. 145).

снажношћу, па као правоснажно решење одређује оно решење против кога се не може изјавити жалба нити покренути управни спор. Из тога следи да свако решење под наведеним условима постаје (формално) правоснажно.

Ако се прихвати постојање овакве формалне правоснажности управних аката, а мора се прихватити с обзиром на цитирани део одредбе члана 11. ЗУП-а (не упуштајући се у то да ли преостали део те одредбе означава материјалну правоснажност), онда се мора прихватити и схватање основа правоснажности које заступају процесуалисти, у чијој основи лежи идеја спора. По том схватању, правоснажност је израз потребе дефинитивног окончавања спорова, односно уклањања („ликвидирања“) спорних правних ситуација. У том погледу и у том обиму долази до изражаја напред истакнута друштвена потреба окончавања (и уклањања) спорних ситуација, па управни акти који стекну (формалну) правоснажност постају и непроменљиви.

г) *Правна статика и правна динамика* (9). — Таква правоснажност и непроменљивост управних аката одраз су правне статике. Она подразумева стање правних односа онаквих какви су затечени у једном одређеном тренутку — у тренутку који је правно и чињенично релевантан за одлуку о одређеној ствари. Ако такво статично стање потраје, тј. ако се ни правно (прописи) ни чињенично стање (одређени животни догађаји) не промени, правни поредак таквом стању даје сталност и стабилност путем правоснажности и непроменљивости управних аката који су такво стање правно уобличили. Другим речима, нема основа да се мења управни акт који се односи на једну конкретну ствар ако након његове правоснажности није промењено ни чињенично стање на чијој подлози је тај акт донет, ни правни прописи који се односе на ту ствар. Такав акт је непроменљив.

Међутим, дефинитивно окончавање спорова, односно уклањање спорних правних ситуација није увек могуће на напред изложени начин. Ликвидирати спорну ситуацију, коначно расправити може се само нешто што је животно окончано, што се у животу назива свршеном чињеницом. Оно што животно траје, што је у току, не може се ни правно окончати, јер би то била нереална, насилна примена права на живот. У животу врло често се мењају и правни прописи и животни догађаји који се узимају као правно релевантне чињенице. Такве промене чине правну динамику. Но, правну динамику не чине само они животни догађаји који се мењају него и стања, тј. они животни догађаји који се непрекидно понављају, који

(9) Проф. др Н. Стјепановић у свом уџбенику „Управно право СФРЈ“. Општи део, књига I, Београд 1964 (стр. 13) објашњава правну динамику правног поретка, имајући у виду манифестацију те динамике у читавом правном поретку једне државе. Овде је, међутим, реч о правној динамици (и правној статисти) двају основних елемената од којих зависи извесно субјективно право или обавеза: чињеничног стања и важећих прописа. На тај начин, овде је посредни правна динамика (и правна статика) и самих тих субјективних права и обавеза као садржине управноправних односа. Мада се и по употребљеним терминима може закључити да правна динамика правног поретка и правна динамика означавају различите ствари, ради пластичнијег истацања разлике, правна динамика коју проф. Стјепановић има у виду у свом уџбенику условно би се могла назвати макро-динамиком, а правна динамика о којој је овде реч микро-динамиком (односно микро-статиком).

трају и својим трајањем се репродукују, репродукујући заправо тиме чињенице које су правно релевантне за конкретан правни однос.

Из изложеног би се могло резимирати да су правном статиком обухваћени правни односи који су животно окончани, свршени, док они правни односи који животно трају, који се на некакав начин репродукују, спадају у правну динамику. Упоребења су, по правилу, непрепоручљива и обично безуспешна, али ипак би прве могли упоредити са фотографијом, а друге са филмом. С обзиром на истакнуте разлике, разумно је очекивати и одређене разлике у правном режиму наведених двеју група правних односа, а у том оквиру и обавезе надлежног органа управе да мериторно одлучује о сваком поновном захтеву странке. У тој разлици, чини се, треба тражити подлогу за разрешење разматране дилеме.

За нас су у овом разматрању од интереса управноправни односи, чија садржина су субјективна права или обавезе. Будући да се о њима одлучује управним актима који се, у принципу, доносе по јединственим правилима, ми ћемо надаље говорити само о правима, имајући при томе на уму и обавезе као могућну садржину управноправних односа.

д) *Обавеза мериторног одлучивања о поновном захтеву странке зависи од правила управног поступка.* — Већ смо, ослањајући се на позитивни пропис, члан 11. ЗУП-а, констатовали да је тим прописом изрично нормирана само тзв. формална правоснажност управних аката и да начелно нема основа да се мења управни акт ако се у тој ствари нису променили ни прописи ни чињенично стање. Но, ваља истаћи да има ситуација у којима се прописи или чињенично стање само наоко нису изменили, а у суштини јесу. Зато се напред речено у погледу непроменљивости таквих аката односи само на случајеве када ни суштински нема промена.

Као што смо се у питању правоснажности ослонили на позитивни пропис, тако се, по нашем мишљењу, на позитивни пропис треба ослонити и у погледу обавезе органа управе да мериторно одлучује о сваком поновном захтеву странке. Тај пропис представља члан 264. ЗУП-а, јер само он регулише уклањање правоснажних (дакле, и коначних) законитих негативних решења од стране њихових доносилаца, тј. оних решења која су предмет наше пажње. Могућност уклањања решења од стране њихових доносилаца предвиђена је и у чл. 235, 257, 260, 265. и 267. ЗУП-а, али то су све случајевни уклањања незаконитих решења, која нису обухваћена нашим разматрањем, осим случаја из члана 265. ЗУП-а који има у виду позитивна решења која се уклањају без претходног захтева странке, па су због тога ван круга нашег интересовања.

Сматрамо, дакле, да у чланку 264. ЗУП-а треба тражити путоказ за одговор на постављено питање, али ћемо се морати помоћи и другим правилима управног поступка. Израз „путоказ” овде није само фигуративно употребљен него и стварно има то значење због тога што у наведеном пропису не можемо наћи директан одговор на питање које нас занима. Тај пропис нити се односи само на решења која смо назвали „ранија решења”, нити изрично нормира питање обавезе органа управе да мериторно одлучује о сваком поновном захтеву странке под условима који су ра-

није изложени. Када би такав пропис постојао, онда би вероватно читаво ово разматрање било непотребно.

Ако изоставимо став 1, члана 264. ЗУП-а који се односи на позитивна решења, наћи ћемо да се у ставу 2, у првој реченици, предвиђа могућност уклањања и законитих негативних решења од стране њихових доносилаца (по правилу у једностраначким стварима), ако странка поднесе захтев за то. Из формулације ове одредбе произилази да надлежни орган увек може удовољити таквом захтеву странке, па зато ни у теорији ни у пракси нема спора у погледу те могућности. Дакле, у позитивним прописима нема никаквих запрека да управни орган поново мериторно одлучује о захтеву странке, иако је исти тај захтев пре тога одбио.

Што се тиче обавезе управног органа да поступа по захтеву странке, свакако треба поћи од тога да странка има право на одговор на сваки свој захтев који се тиче неког њеног права, правног интереса или обавезе. То произилази из Устава СФРЈ (члан 34, став 2. тачка 7). Ово је детаљније регулисано у Закону о општем управном поступку (члан 218. и 247). Штавише, прописана је обавеза органа управе да одговори на захтев странке и у случају када постоје процесне (због ненадлежности) или материјалне запреке да одлучује (члан 66, став 3. и 4, члан 68, став 2. и члан 125, став 2. ЗУП-а). Ако орган управе не би поступио по овој својој обавези, предвиђена су правна средства против ћутања управе — од жалбе (члан 10, став 3, члан 218, став 2. и члан 246. ЗУП-а) до могућности вођења управног спора (члан 26. Закона о управним споровима). Прецизности ради, ваља нагласити да се предња обавеза управног органа не протеже на сваки поднесак странке (в. члан 64. ЗУП-а), већ се односи само на захтеве који се тичу неког права, правног интереса или обавезе странке. Из тога, са гледишта питања које нас интересује, следи да странка има право на то да поводом таквог захтева буде донет управни акт, тј. надлежни орган управе мора дати некакав одговор странци и на сваки њен поновни захтев. Али, да ли тај одговор сваки пут мора да буде у виду новог мериторног решења — покушаћемо да разјаснимо у даљем излагању.

Ако се претпостави да се поновни захтев странке односи на ствар о којој је надлежни орган управе раније донео негативно решење (одбио захтев странке), али да је у међувремену дошло до промене у чињеничном стању, да је настала нека нова правно релевантна чињеница којом су испуњени услови за тражено право, нема сумње да ће надлежни орган управе у таквом случају бити обавезан да мериторно одлучи о том захтеву странке као о потпуно новој ствари. Исто тако ће овај орган морати мериторно одлучити као о потпуно новој ствари (као да први пут одлучује) и када се поновни захтев странке односи на случај када у међувремену од доношења ранијег негативног решења чињенично стање није промењено, али је донет нов материјални пропис према коме се и при ранијем (непромењеном) чињеничном стању имају сматрати испуњенима услови за тражено право. Разуме се, таква решења се могу донети са важношћу најраније од тренутка испуњења свих прописаних услова.

На тај начин су одређени оквири обавезе надлежног органа управе да мериторно одлучује о поновном захтеву странке поднетом под раније



наведеним условима. Правилима управног поступка нису предвиђене *никакве запрете* органу управе да поново мериторно одлучује о сваком поновном захтеву странке. Тај орган *мора* мериторно одлучити о новом захтеву странке у случају када је у међувремену од доношења ранијег негативног решења промењен било материјални пропис на основу кога се има одлучивати било чињенично стање на чијој подлози се доноси одлука, а *не мора* мериторно одлучивати о поновном захтеву странке ако у међувремену није било промена ни у материјалном пропису ни у чињеничном стању (а раније смо прецизирали: када ни суштински није било промена). Лако је уочити да је обавеза мериторног одлучивања о поновном захтеву странке *директно зависна* од промена чињеничног стања или важећих прописа, тј. од промена двају основних чинилаца од којих зависи одлука о извесном праву (или обавези).

Изгледа као да постоји некакав недефинисани међупростор између случајева када орган управе мора поново мериторно одлучивати и када не мора тако поступити. У ствари, таквог међупростора нема, него неке од ситуација које имамо у виду спадају у случајеве када се мора поново мериторно одлучивати, а друге у случајеве када не мора. Треба само видети по каквим мерилима ће се извршити разврставање. Мерила су, заправо, садржана у дефинисању оквира у којима лежи обавеза органа управе да мериторно одлучује о поновном захтеву странке: ако се поновни захтев странке односи на право које зависи од правно статичног чињеничног стања и важећих прописа, орган управе није дужан да о захтеву мериторно одлучује, али ако се односи на право које зависи од правно динамичног чињеничног стања или прописа, о поновном захтеву странке се мора мериторно одлучити.

Примена ових мерила у пракси најбоље ће се уочити на примерима управних аката донетих по слободној оцени и везаних аката.

б) *Акти донети по слободној оцени.* — Овлашћење неког органа да донесе акт по слободној оцени, како је познато, у ствари се своди на то да тај орган може да бира између више могућности, али у оквирима одређеним одговарајућим нормативним актом. За питање које је предмет овог разматрања, важно је истаћи најпре то да надлежни орган управе приликом одлучивања по слободној оцени има на располагању најмање две могућности, али често је прописом предвиђен такав дијапазон који садржи прилично велику скалу могућих решења једнаке правне вредности. Затим, орган који одлучује по слободној оцени, бирање једног од могућих решења врши строго конкретно и индивидуално. Бирање врши само с обзиром на конкретан случај, те избор извршен у једном случају односно одлука донета по слободној оцени у једном случају не везује орган да једнако поступи и у другом, макар и сличном, случају (нема значај преседана). Зато није неосновано речено да доношење одлуке по слободној оцени није само примена права него је то истовремено и стварање права.

Према томе, будући да надлежни орган може у сваком конкретном случају да изабере било које од решења у оквиру свог овлашћења, сасвим је могуће да — у случају да о једној те истој ствари одлучује у разли-

чито време — сваки пут изабере друкчије решење. У том нема никакве противправности.

Шта заправо представљају те различите могућности између којих надлежни орган може да бира приликом одлучивања по слободној оцени? С обзиром на речено и уз извесне апстракције, те различите могућности које надлежном органу стоје на располагању могу се сматрати различитим материјалним прописима о тој ствари. Јер, ако овлашћење надлежног органа садржи могућност да странци, на пример, може признати извесно право, да јој га може делимично признати или да јој га може уопште не признати, онда тај орган приликом избора било које од ових алтернатива у суштини сваки пут одлучује по друкчијем материјалном пропису. Ако се овако сагледа овлашћење надлежног органа за решавање по слободној оцени, онда нема сумње да се такво овлашћење може сврстати само у правну динамику. Јер, подсетимо се, правна статика обухвата само случајеве када у међувремену од доношења ранијег негативног решења па до одлучивања о поновном захтеву странке у истој ствари, поред осталог, нису промешени прописи који се на ту ствар односе. Видели смо, међутим, да је надлежни орган приликом одлучивања по слободној оцени овлашћен да сваки пут изабере друкчије решење, што значи да он фактично сваки пут (дакле, и приликом решавања поводом поновног захтева странке) решава на основу различитог прописа, односно да је овлашћен да сваки пут може решавати на основу различитог прописа, мада сам тај пропис номинално није промењен. У ствари, није промењен само оквир у коме се крећу овлашћења надлежног органа, али је суштински у том оквиру садржан већи или мањи број различитих материјалних прописа које надлежни орган може да примени. Зато су прописи на основу којих се доносе акти по слободној оцени увек правно динамични.

Из тога би требало извести закључак да је надлежни орган управе — у случају када је, решавајући по слободној оцени, одбио неки захтев странке решењем којим нико није стекао некакво право — о сваком поновном захтеву исте странке у истој ствари дужан да сваки пут мериторно одлучује. Тај орган је обавезан да мериторно одлучује и у случају када раније решење није донео по слободној оцени, али је на то овлашћен у време одлучивања о поновном захтеву странке. Дакле, надлежни орган управе је обавезан да мериторно одлучује о сваком поновном захтеву странке увек када је овлашћен да о односној управној ствари одлучује по слободној оцени, без обзира на то да ли је такво овлашћење имао само приликом ранијег одлучивања, само приликом одлучивања о поновном захтеву странке или у обе прилике.

е) *Везани акти.* — Са становишта разматраног проблема посебно су занимљиви везани управни акти. Будући да је за овакве акте прописима унапред одређен садржај одлуке у зависности од испуњења прописаних услова, то доношење оваквих аката — у поређењу са актима који се доносе по слободној оцени — представља „чисту” примену права на конкретне случајеве. Доносилац везаног акта је примењивач закона и других одго-

варајућих прописа, те његов главни напор треба да буде усмерен на то да утврди тачно значење правних норми које примењује (да тачно погоди вољу закона, како се то понекад каже). То постиже правилном интерпретацијом одговарајућих законских одредаба, укључујући ту и попуњавање правних празнина. Ако се претпостави да доносилац везаног акта увек једнако и правилно тумачи исту правну норму, онда је логично очекивати да ће — при истоветном чињеничном стању и непромењеним прописима — сваки пут донети исту одлуку у некој ствари, макар о њој и више пута решавао. Укратко, уз наведене претпоставке, надлежни орган управе би о сваком поновном захтеву исте странке у истој ствари сваки пут донео једнаку (исту) одлуку. То представља само разлог више за раније изложени став да орган управе не мора мериторно одлучивати о поновном захтеву странке који се тиче права које је правно статично, јер, видели смо, за то нема ни логичког оправдања. Овим закључком је очигледно обухваћен само један део везаних аката (правно статичних), па нам он сугерише и комплементаран закључак: да управни орган мора мериторно одлучивати о поновном захтеву странке који се тиче права чији је било који елемент правно динамичан.

Правни пропис на основу кога се доноси везани акт правно је статичан, ако номинално није измењен после доношења ранијег решења, нити је било промена у његовом тумачењу. Али, ако је тумачење тог прописа промењено — било тако што је сам управни орган почео да га друкчије тумачи, било на подлози правног схватања суда израженог у некој пресуди донетој у управном спору — онда је тај пропис у суштини промењен, његова садржина, његово значење је промењено — тај пропис је правно динамичан. Из тога следи да ће надлежни орган управе бити дужан да мериторно одлучује о поновном захтеву странке који се односи на извесно право, ако то право зависи од прописа чије тумачење је промењено после доношења ранијег (негативног) решења.

Што се чињеничног стања тиче, оно је правно статично онда када је право о коме се одлучује условљено извесним животним догађајем (чињеницом), а тај догађај не траје него се он збио и тиме је испуњен или није испуњен услов за односно право. Одлучни животни догађај је у оваквом случају свршен, он је непоновљив. Такав свршени догађај може да буде, на пример, рођење детета у случају одлучивања о праву на помоћ за опрему новорођенчета. Тај догађај се збио, он је свршен, он је био у прошлости (догодио се), али у садашњости не егзистира (не догађа се), нити ће се било када касније поновити, и зато је правно статичан. Отуда је и право о коме се одлучује на подлози такве или таквих чињеница такође правно статично. Управни акт којим се одлучује о таквом праву донет је *post factum*, он је управљен на прошлост. У томе има извесне, макар симболичне, сличности са судским актом, који увек само оцењује са гледишта законитости оно што се већ десило. Ако је ранијим негативним решењем управни орган одбио захтев странке за признавање права на подлози правно статичних чињеница, онда тај орган не мора мериторно одлучивати о

поновном захтеву исте странке који се тиче тога истог права, јер су релевантне чињенице и надаље правно статичне, а такво је и право о коме се одлучује. Правно статична права о каквима је овде реч најчешће се исцрпљују („конзумирају“) једнократним испуњењем, па је то још једна ознака по којој се у пракси могу распознати случајеви у којима надлежни орган управе не мора мериторно одлучивати о сваком поновном захтеву странке.

Друкчије стоји ствар у погледу чињеничног стања које је правно динамично. Животни догађај (чињеница), којим је у оваквом случају условљено извесно право, није свршен. Тај догађај траје, постоји у садашњости, он се непрекидно репродукује и тиме репродукује испуњење услова за неко право. Самим постојањем таквог релевантног животног догађаја који се својим трајањем непрекидно понавља — стално се поново испуњавају услови за право о коме се одлучује. Такав животни догађај, наравно, никада не може да буде свршена чињеница. Најчешће су то поједина стања или правно релевантне ситуације. На пример, лице на служби у ЈНА које је упућено на привремени рад ван свог места службовања налази се у ситуацији (у стању) из које резултира његово право на накнаду за привремено упућивање на рад. Услови за право на ту накнаду перманентно се испуњавају за све време док је односно лице у овој ситуацији (док је на привременом раду ван свог места службовања). Истина тако, ако је један од услова за право на додатак на децу тај да лице у радном односу има дете млађе од прописане животне доби, онда ће — све док његово дете не достигне прописане године — ситуација бити таква да се непрекидно испуњава тај услов за право односног лица на додатак на децу (разуме се, то право ће зависити од испуњења свих прописаних услова). Такав догађај који egzистира, који се својим трајањем репродукује као правно релевантна чињеница и због тога стално постоји као разлог (као подлога) за признавање права које странка тражи — правно је динамичан, па је такво и право о коме се одлучује на подлози такве чињенице односно таквог чињеничног стања. Управни акт којим се одлучује о таквом праву, за разлику од претходног случаја, највећим делом је окренут будућности. Њиме се одлучује о праву које ће се убудуће извршавати, које ће „тећи“. У пракси се оваква правно динамична права могу распознати и по томе што се она, по правилу, не исцрпљују једнократним испуњењем, него се извршавају у оброчима, обично у једнаким (краћим или дужим) временским размацима, али тако да за титулара тога права постоји континуитет у његовом коришћењу.

У овом случају правно динамичне су релевантне чињенице, а тиме и само право о коме се одлучује на подлози тих чињеница. То обавезује органа управе да мериторно одлучује о сваком поновном захтеву странке, који се тиче овако схваћеног правно динамичног права, иако је истоветни захтев исте странке раније одбио негативним решењем.

Код аката који се доносе по слободној оцени, уз нужне апстракције, закључили смо да надлежни управни орган при сваком одлучивању по слободној оцени у суштини одлучује на основу друкчијег материјалног

прописа. Правна динамика је тамо садржана у фактичној могућности примене друкчијег (у суштини промењеног) прописа, мада нормативни акт (пропис) на основу кога је одлучивано номинално није измењен. У случајевима који су овде третирани, правна динамика прописа је садржана у фактичној промени његове садржине, иако сам пропис номинално није измењен. Динамика релевантних чињеница и околности, пак, је у томе, што релевантни животни догађај овде, као стање, траје, понавља се, стално се репродукује и на тај начин стално постоји као разлог (као подлога) за признавање права о коме се одлучује, иако се чињенице номинално нису промениле. Уз исте апстракције као код аката који се доносе по слободној оцени, овде се може сматрати да надлежни орган управе сваки пут одлучује на подлози новог (поновљеног, стално постојећег) чињеничног стања, а то га обавезује да у оваквом случају о сваком поновном захтеву странке мериторно одлучује, мада је пре тога истоветни захтев странке одбио негативним решењем.

#### *4. Дејство новог решења*

Ако смо нашли да у одређеним приликама постоји обавеза надлежног органа управе да мериторно одлучује о поновном захтеву странке који је пре тога био одбијен, онда остаје још да се види од када ће ново решење деловати. Ово питање је значајно за праксу, нарочито у случају када приликом поновног одлучивања странци буде признато извесно право које се остварује у периодичним оброцима. За такав случај ће бити веома значајно то од када треба започети са извршавањем новог решења. Ово питање је стога у тесној вези са питањем потребе уклањања ранијег сопственог решења од стране његовог доносиоца. Јер, ако би ново решење деловало *ex tunc*, онда би уклањање ранијег решења било неопходно, док у случају деловања новог решења само *ex nunc*, не би се увек морало уклањати раније решење.

Обавеза мериторног одлучивања о поновном захтеву странке, по изложеној концепцији о условима под којима је надлежни орган управе обавезан да мериторно одлучује о поновном захтеву странке, постоји онда када је управноправни однос (право) о коме се одлучује правно динамичан. Правна динамика је изражена тиме што је у међувремену од доношења ранијег негативног решења до одлучивања о поновном захтеву странке у суштини дошло до промене једног од елемената на темељу којих се одлучује о односном праву. Један од тих елемената као да је нов: нов (промењен) је или пропис на основу којег се одлучује или је ново (репродуковано) чињенично стање на подлози којег се одлучује. Када би који од ових елемената био стварно нов у обичном смислу те речи, онда би, без сумње, о траженом праву требало решавати као о потпуно новој ствари. Дејство решења којим је о томе одлучено било би код права о којима се одлучује по слободној оцени *ex nunc*, док би код права о којима се одлучује везаним актом дејство решења по правилу било од тренутка када су испуњени

сви прописани услови за то право, изузев ако би одговарајућим материјалним прописом било нешто друго прописано <sup>(10)</sup>. Но, будући да у разматраним случајевима номинално није промењен ни пропис ни чињенично стање, то је исправније поступак у коме се мериторно решава о поновном захтеву странке сматрати квази-новим.

Разматрани случајеви обавезног мериторног одлучивања о поновном захтеву странке (у квази-новом поступку) најближи су наведеним случајевима када се мора решавати као о потпуно новој ствари. С обзиром на блискост наведених двеју група случајева, сматрамо да и онда када је, према изложеној концепцији, управни орган обавезан да мериторно одлучује о поновном захтеву странке, дејство донете одлуке треба да буде скоро исто као у случају решавања о потпуно новој ствари. Наиме, код права о којима се одлучује по слободној оцени, одлука донета поводом поновног захтева странке треба да делује *ex nunc*, а код права о којима се одлучује везаним актом — од тренутка када су испуњени сви прописани услови за то право, изузев ако би одговарајућим материјалним прописом било нешто друго прописано. Но, будући да је овде по среди квази-нови поступак, односно квази-нова ствар, код права о којима се одлучује везаним актом мора постојати разлика уколико, што ново решење донето поводом поновног захтева странке може почети да делује тек после наступања правоснажности ранијег решења. Ово чак и у случају када би се показало да су прописани услови за тражено право испуњени и пре него што је раније негативно решење постало правоснажно. Бит је у томе, да у случају када је управни орган по изложеној концепцији обавезан да мериторно одлучи о поновном захтеву странке, дејство донете одлуке (новог решења) не може се никако протегнути на време на које се односи раније негативно решење, тј. на време до наступања његове правоснажности, чиме се постиже очување законом нормираног појма правоснажности управног акта у раније изложеном смислу.

##### *5. Уклањање ранијег негативног решења приликом мериторног одлучивања о поновном захтеву странке*

Потреба уклањања ранијег сопственог негативног решења приликом одлучивања о поновном захтеву странке зависи од врсте одлуке, природе ствари и карактера права које је посреди. Једно је сигурно: раније решење се не мора у сваком случају уклонити, али ће ипак бити приличан број случајева када се то неће моћи избећи. Најпре, раније решење се неће морати уклонити онда када је надлежни орган управе — решавајући мериторно о поновном захтеву странке — поново тај захтев одбио, наставши да странци тражено право не припада. Тиме ће још једанпут (или можда чак више пута узастопно) бити ауторитативно речено да тој странци тражено

<sup>(10)</sup> На пример, у члану 28, став 2. Закона о додатку на децу војних лица у активној служби Југословенске народне армије — „Службени лист СФРЈ”, број 54/67 и 24/71 — предвиђено је да се право на додаток на децу може изузетно остварити највише за три месеца уназад, рачунајући од почетка месеца у коме је захтев поднет.

право не припада; о томе ће бити више (правоснажних) управних аката, али правном поретку то не чини никакве сметње.

Међутим, ако странци приликом одлучивања о њеном поновном захтеву тражено право буде признато, ствар ће стајати друкчије. Поступак управног органа у овом погледу неће бити истоветан у различитим приликама. Најгрубље а уједно и најједноставније разликовање случајева када се мора односно када не треба уклањати раније решење, може се постићи путем разлике у начину остваривања права у питању. Ако се односно право исцрпљује једнократним испуњењем, онда се раније негативно решење мора уклонити. Такво право се остварује одједном и у целини. Остане ли неуклоњено раније решење којим је одбијен захтев странке, тј. којим је нађено да странци односно право не припада, а донесе се ново којим се то исто право призна истој странци, настаће ситуација због које се ново решење мора уклонити. Наиме, одредбом члана 262, став 1. тачка 2. ЗУП-а прописано је обавезно поништавање по праву надзора решења (каснијег) ако је у истој ствари раније донето правоснажно решење којим је та управна ствар друкчије решена, што је и разумљиво с обзиром на то да су та два решења контрадикторна и до те мере инкомпатибилна да се међусобно искључују. Управо таква ситуација би настала ако се у означеним случајевима мериторног одлучивања о поновном захтеву странке не би уклонило раније решење.

Ако се, међутим, право које је посреди не исцрпљује једнократним испуњењем, него се остварује у оброчима (ако оно континуирано „тече“), онда управни орган не мора да уклони своје раније негативно решење, мада је приликом одлучивања о поновном захтеву истој странци признато то право. Ово произилази из напред изложеног схватања да решење донето приликом одлучивања о поновном захтеву странке може да делује тек после наступања правоснажности ранијег решења. Код признавања права које се остварује у оброчима, у решењу којим се оно признаје увек се мора изрично означити или се из свих околности несумњиво мора уочити датум почетка остваривања тога права (датум од када то право „тече“). Када се странци призна такво право приликом одлучивања о њеном поновном захтеву, с обзиром на напред речено, почетак остваривања тога права никако се не може одредити уназад, од времена доношења ранијег (негативног) решења, него се почетак остваривања права мора одредити од неког каснијег датума (рецимо, од дана доношења поновног захтева или од дана доношења новог решења, што ће зависити од природе ствари и других околности). Правном поретку не може сметати ако у таквом случају не буде уклоњено раније (негативно) решење. Јер, раније решење — иако се тиче истог права — представља одлуку о томе да извесном лицу то право не припада у одређеном времену, а касније, почев од одређеног дана, то му право по новом решењу припада. Таква два решења у овом случају нити су контрадикторна нити се међусобно искључују. Она се, напротив, допуњују, стварајући на тај начин континуитет у одлучивању о односном праву. Истина, после доношења новог (позитивног) решења раније (негативно) решење више нема никаквог значаја за правни статус лица у питању. То решење му, говорећи свакодневним језиком, нити смета

нити користи. Зато је и правни поредак индиферентан према таквом ранијем решењу, па не предвиђа његово обавезно уклањање. Према томе, ако надлежни орган управе — одлучујући о поновном захтеву странке — призна тој странци неко право које се остварује у оброцима, не мора том приликом уклонити сопствено раније решење којим је одбио захтев исте странке.

### 6. Закључак

Полазећи од схватања да је надлежни орган управе о поновном захтеву странке обавезан да мериторно одлучује само онда, када се захтев односи на право (обавезу) које зависи од правно динамичних прописа или чињеничног стања, за праксу се могу извести следећа правила поступања:

Када странка поново поднесе захтев који је пре тога одбијен решењем којим нико није стекао неко право, а у међувремену није промењено ни чињенично стање ни важећи прописи који се односе на ту ствар, ако нема других процесних запрека за решавање, надлежни орган управе:

— увек када о односној ствари решава по слободној оцени, обавезан је да мериторно одлучује о сваком поновном захтеву странке;

— у случају решавања везаним актом, обавезан је да о поновном захтеву странке мериторно одлучује, ако је после доношења ранијег решења промењено правно схватање прописа на основу ког је оно донето или ако је раније решење донето на подлози животног догађаја (чињенично стања) који траје (понавља се) и после доношења ранијег решења, односно и у време одлучивања о поновном захтеву;

— у случају решавања везаним актом, није обавезан да о поновном захтеву странке мериторно одлучује, ако после доношења ранијег решења није промењено правно схватање прописа на основу ког је оно донето и ако је раније решење имало за подлогу животно догађај који је свршен.

Ново решење делује само убудуће (ex nunc) ако је решавано по слободној оцени, а ако је решавано везаним актом, оно делује од испуњења прописаних услова или од времена предвиђеног одговарајућим материјалним прописом, али не раније од наступања правоснажности ранијег решења.

Овако схваћена обавеза надлежног органа управе да под одређеним условима мериторно одлучује о поновном захтеву странке имплицира и селективну примену одредбе члана 264, став 5. ЗУП-а у управном спору. Не може се исључити вођење управног спора (одбацити тужба) у сваком случају када управни орган — решавајући на основу члана 264. ЗУП-а — није ценио оправданост захтева. У случају када тај орган није ценио оправданост захтева, а није ни био обавезан да је цени, управни спор се не може водити (тужбу треба одбацити). Али, ако је био обавезан да цени оправданост захтева, а није је ценио, управни спор треба дозволити и уважити тужбу, а надлежном органу управе (туженом органу) указати на ову обавезу.