

13. Остаје још да укажемо на критеријуме помоћу којих се суд може оријентисати у погледу обима смањења висине одустанице. У томе, сматрамо, суд мора полазити од начела правичности. То значи да осим утврђивања разлога који чине основ за одлуку о смањењу одустанице, суд мора узети у обзир и све друге околности конкретног случаја и посебно, пружајући заштиту страни која тражи смањење висине своје обавезе, суд не сме занемарити легитимне интересе друге уговорне стране.

Др Владан Станковић

ИЗ УПРАВНО-СУДСКЕ ПРАКСЕ ФРАНЦУСКОГ ДРЖАВНОГ САВЕТА

У листу „Le Monde”, број од 29. 5. 1973. г., у рубрици посвећеној Државном савету, објављене су две нове одлуке Државног савета, начелног значаја и карактеристичне по ономе што чини основно обележје праксе овог највишег управног суда Француске. Његова пракса је, као што је познато, и еволутивна и стваралачка, јер своје ставове по спорним правним питањима, која понекад задиру у основе правног поретка, еволутивно креира, најчешће у одсуству позитивних прописа.

Према наслову у „Mond-u”, прва одлука је означена — као проширење контроле законитости санкција предузетих против војних лица од кајријере, и та одлука приказана је на следећи начин:

Двадесет година после окончања ратова Првог царства и после драме коју су преживела полуплаћена војна лица, донет је закон од 19. 5. 1834. г., који је скоро без измена остао на снази све до 1972. г., којим је уређен статус официра. Овај закон је разликовао у статусу официра вршење дужности везане за чин, и стављао га у зависност од дискреционе оцене владе, и сам чин који је, према усвојеној правно нетачној терминологији, био право официра. Чин је био чврсто правно заштићен: официри су могли бити лишени чина једино у случајевима лимитативно предвиђеним и у поступку подробно регулисаном. Напротив, официр је могао да буде повучен са вршења дужности и у том погледу није му била пружена никаква озбиљна правна заштита. Према досадашњој пракси Државног савета — официр је могао да покрене управни спор против одлуке којом се повлачи са дужности везане за чин, али истичући једино злоупотребу овлашћења или нетачност чињеница утврђених на његову штету, при чему се управни суд није могао упуштати у контролу да ли су те чињенице по својој природи такве да законски оправдавају донету одлуку, која је често имала карактер санкције.

Ова традиционална доктрина сад је напуштена и заузето је становиште да се и на војна лица проширују исте судске гаранције које цивилни службеници већ одавно уживају.

Један официр из јединице техничара војног ваздухопловства позвао је своје другове из истих база да с њим прикупе податке о положају који је тим техничарима одређен у оквиру војног ваздухопловства, на основу чега је сачинио и разделио реферат о техничкој функцији. Држање овог официра, који је тврдио да је његово поступање у складу са војном дисциплином, побунило је његове старешине, и он је, по дисциплинском основу, повлачењем са дужности стављен у стање неактивности.

Пресудом од 18. 5. 1973. г., донетом по реферату госпође Гревис, после опсервације г. Калона и закључака комесара владе Бутеа, Државни савет је поништио ову меру сматрајући да, с обзиром на услове у којима је кажњени официр радио, чињенице које су му стављене на терет нису такве природе да би могле да оправдају примену дисциплинске санкције.

Овом одлуком Државног савета проширује се судска контрола законитости управних аката донетих на основу слободне оцене. Оно што је досад, као устаљено схватање, важило само за дискреционе акте о цивилним службеницима, сад се проширује и на такве акте о војним лицима. У вршењу судске контроле над тим актима суд испитује како тачност утврђених чињеница тако и њихову оправданост за доношење таквих аката.

У присуству праксе француског Државног савета у судској контроли управних аката слободне оцене, која је новом одлуком употпуњена и проширена, поставља се питање наше управно-судске праксе у том домену. За правно схватање какво је француски Државни савет изградио и без ослонца на позитивне прописе, наши судови надлежни за решавање управних спорова имају основ у изричитој одредби чл. 4, став 2. Закона о општем управном поступку (ЗУП), која је одредба уврштена у ред основних начела управног поступка, да се у оцени законитости управних аката слободне оцене упуштају и у испитивање оправданости правилно утврђених чињеница за доношење таквих аката. Та одредба гласи: У управним стварима у којима је орган законом или на закону заснованом пропису овлашћен да решава по слободној оцени, решење мора бити донето у границама овлашћења и у складу са циљем у ком је овлашћење дато. Пракса наших врховних судова у правним спровима је и управљена у том смислу, још не тако децидирано и доследно. У збиркама судских одлука и коментарима Закона о општем управном поступку наведене су такве судске одлуке (Богдан Мајсторовић: Коментар Закона о општем управном поступку — VI измењено и допуњено издање, на стр. 33—37 наведено је више таквих пресуда наших врховних судова). Нема сумње да ће се и наша управно-судска пракса, у циљу што потпуније заштите права грађана и организација и законитости уопште, све више и чвршће оријентисати у том правцу.

Друга одлука Државног савета у приказу »Mond«-а носи наслов извршење незаконитих индивидуалних одлука и приказана је како следи: Према обимној судској пракси, државни органи су обавезни да примењују прописе који су у важности, па и оне које су они сами донели (што је био принцип још римског права), под условом да су ти прописи засновани на закону. Недопуштена је примена незаконитих прописа, да би се избегле такве незаконитости државним органима је забрањено да примењују незаконите прописе.

Међутим, интересантно је питање, које рекло би се још није регулисано, да ли се иста доктрина може проширити и у погледу одлука које немају карактер прописа, нарочито индивидуалних одлука. Сигурно, орган који је донео незакониту индивидуалну одлуку овлашћен је, у начелу, да је повуче у року одређеном за правно средство. Али ако орган није на овај начин повукао своју одлуку, може ли он да одбије да је изврши само са разлога што му та одлука изгледа незаконита. Може ли се допустити такво одбијање као једна врста прећутног повлачења.

Државни савет то није прихватио. Пресудом од 18. 5. 1973. г., донетој на основу реферата г. Жервил-Реаша, после опсервација г. Дезаша и Гароа, и у складу са закључцима комесара владе Бутеа, Државни савет је пресудио — да је орган обавезан да да пуно дејство индивидуалној одлуци раније донетој, уколико она није била ни повучена, нити поништена, односно уколико њена незаконитост није била утврђена судском одлуком.

У нас се не може поставити питање да ли је државни орган обавезан на извршење извршног решења донетог у управном поступку, ако сматра да је оно незаконито. Јер таква обавеза органа проистиче из начела и изричних одредаба Закона о општем управном поступку. Француски Државни савет је, и без постојања законских одредаба о управном поступку,

изградио схватање о обавези органа на извршење коначних индивидуалних аката и кад орган налази да је акт незаконит, у ком погледу су обавезе наших органа фиксиране детаљним одредбама управног поступка.

Према одредбама Закона о општем управном поступку орган може да повуче односно измени своје решење пре него што је достављено. Поводом жалбе орган може да измени ожалбено решење у корист жалиоца. Затим, може у обновљеном поступку по службеној дужности, под строгим условима за обнову предвиђеним у ЗУП-у да поништи односно измени коначно решење. Најзад може у нарочитим случајевима, строго регулисаним у ЗУП-у, поништити, укинути или изменити коначно односно правноснажно решење. Ови изузеци законом прописани потврђују правило о обавези органа на извршење извршних решења, без обзира да ли је убеђен у њихову законитост.

Љубомир Ж. Јевтић