

ПРЕТХОДНИ И НАКНАДНИ УПРАВНИ СПОР ПО ЗАКОНУ О УПРАВНИМ СПОРОВИМА

Закон о управним споровима (ЗУС) ступио је на снагу 9. маја 1952. године: (1) он конституише управни спор као санкцију за повреду законитости, а ово начело, једно је од основних начела свих Устава почев од онога из 1946. године. Управни спор има за сврху заштиту субјективних права и самог начела законитости. Законитост обезбеђује слободу човека, обезбеђује суштинску једнакост и незаменљиво је средство изградњи социјализма. У социјализму тече процес одумирања права, а поштовање уставности и законитости је једно од главних средстава одумирања права (2). „Одумирање социјалистичког права, према томе, не може тећи правилно ни довољно брзо без остваривања уставности и законитости” (3).

Закон о управним споровима садржи два облика управног спора: спор о законитости управног акта и спор пуног судовања — спор пуне јурисдикције. Спор о законитости управног акта има за предмет законитост самог управног акта (4) и за ову врсту спора нужна претпоставка јесте постојање управног акта. У спору о законитости управног акта суд има само касаторна овлашћења, ништи незаконити управни акт и ако је по природи ствари потребно да се донесе нови управни акт, такав акт доноси орган управе. У спору пуног судовања спор се води поводом управног акта или материјалног акта, а садржина спора јесте спор пуног судовања. У спору пуне јурисдикције суд расправља сам правни однос (5) и суд ступа на место надлежног органа управе. Према потреби у спору пуне јурисдикције суд може да се служи и дискреционом оценом (6), наравно ако се у тој ствари и сам орган управе може да служи дискреционом оценом. У спору пуне јурисдикције суд ништи управни акт и сам решава саму управну ствар. По чл. 42, ст. 3. Закона о управним споровима суд ништећи оспорени управни акт, односно решење може сам да реши управну ствар ако природа те ствари то дозвољава и ако подаци поступка пружају поуздани основ за то. До новелирања ЗУС-а 1965.

(1) Службени лист СФРЈ бр. 53/52. и бр. 16/65.

(2) Др Радомир Лукић, — Уставност и законитост — Београд 1966. стр. 129.

(3) *op. cit.* стр. 129.

(4) Др Н. Стјепановић — Управно право СФРЈ — II књига страна 212.

(5) *op. cit.* стр. 213.

(6) Др Иво Крбек — Право југословенске јавне управе — књига III, стр. 3000 — издање Биро завод 1962.

године суда је ово могао чинити само у стварима социјалног осигурања. Други случај спора пуне јурисдикције — потпуног спора предвиђа чл. 40, ст. 4. Закона о управним споровима. То је случај када тужилац тражи поништај управног акта и накнаду штете проузроковану извршењем тог акта или повраћај ствари. Суд може ако поништи управни акт да одлучи о захтеву тужиоца за повраћај ствари односно за накнаду штете ако је у поступку (управном и управно судском) прикупљено довољно података за то. Овај облик спора је акцесоран, води се уз спор о законитости управног акта. Трећи облик могућег спора потпуног судовања предвиђен је у члану 64. Закона о управним споровима. Наиме, у случају ако орган управе у извршењу пресуде донесе управни акт противно правном схватању или примедбама суда у погледу поступка, суд ће такав акт поништити и по правилу пресудом ће решити саму управну ствар. Ово је, дакле, средство за борбу против неправилног извршења судских пресуда те спор о законитости управних аката претвара у спор пуне јурисдикције. И последњи, својеврсни облик спора пуне јурисдикције предвиђа чл. 65. Закона о управном спору. Наиме, ако орган управе не донесе у предвиђеним роковима управни акт у извршењу пресуде, суд који је донео пресуду овлашћен је да донесе решење које у свему замењује управни акт надлежног органа. У овом случају спор пуне јурисдикције води се у два временска одвојена дела. У првом делу суд, ценећи законитост управног акта, ништа тај акт, а у другом, дноси управни акт којим решава саму управну ствар.

Спор о законитости управног акта увек је накнадни управни спор, јер за његово заснивање увек је претпоставка постојања управног акта. Спор се води увек пошто је донето решење у формалном смислу, то је и природно с обзиром да је предмет оваквог спора законитост управног акта. Спор пуног судовања у смислу наведених одредби Закона о управним споровима је превасходно накнадни управни спор, јер се и он заснива поводом управног акта или и поводом материјалног акта којим се извршава управни акт. Међутим, то није увек накнадни већ некада и претходни управни спор. У претходном управном спору суд решава спор од првога часа (7). У француском праву спор пуне јурисдикције може се покренути иако није донет управни акт (8). Чини се да и Закон о управним споровима дозвољава такав спор.

По члану 42, ст. 4. Закона о управним споровима води се спор о законитости управног акта и спор о накнади штете која је проузрокована извршењем или делимичним извршењем тог акта. Спор о законитости управног акта био би накнадни спор јер је управни акт донет и поводом њега је спор и покренут. Међутим, о накнади штете одлука у формалном смислу није донета и по мишљењу професора Крбека спор о накнади штете је претходни спор (априорни спор) (9). Истина, то је акцесорни спор јер је заснован уз спор о легалности управног акта али

(7) Dr Gvo Krbek — Dnskreynoga ošiega, str. 100.

(8) Dr Славољуб Поповић — О управном спору — Београд 1965. године „Научна књига“ стр. 35

(9) Dr Иво Крбек — Дискрециона оцјена стр. 103.

је ипак спор којим не претходи управни акт о предмету спора. Чистији облик претходног управног спора омогућује став 5, члана 42. овог Закона. У случају „ћутања администрације“, било да ћути само другостепени орган било да ћути овај и првостепени орган управе, суд може тројако да поступи. Ако нађе да је тужба оправдана он ће тужбу уважити и разложити у пресуди одредиће правац у коме ће орган управе донети управни акт. Ако нађе да тужба није основана, он ће је пресудом одбити. У трећем случају суд ће сам решити управну ствар ако нађе да је тужба основана на основу података поступка (управног или управно судског или обадва) пружају за то поуздан основ. Кад тужбу уважава он не ништи управни акт јер га и нема, пошто закон не ствара такву претпоставку да је донет управни акт „ћутањем администрације“. Закон ствара претпоставку као да је захтев странке одбијен „ћутањем администрације“ и на тај начин даје могућност странци да покрене суд на акцију ради заштите субјективних права и правних интереса. Овде управни спор није заснован после доношења управног акта, нити је то акцесорни управни спор, већ самостални управни спор, па према томе претходни управни спор. Од значаја је навести став Богдана Мајсторовића, коментатора Закона о управним споровима: „Закон (чл. 26) даје странци право да покрене управни спор као да јој је жалба односно захтев одбијен. У таквом случају закон не узима фикцију да акт постоји и да је негативан за странку, већ једноставно узима у обзир чињеницу да акт није донет. С обзиром на то, ако суд нађе да је тужба оправдана он не може поништити неки замишљени акт, већ доноси пресуду којом тужбу уважава. Али ако подаци прибављени у поступку управном или судском или у оба, представљају довољан материјал за решење ствари која је предмет тужиоачевог захтева, а поред тога ако природа ствари то дозвољава, суд ће својом пресудом решити саму управну ствар⁽¹⁰⁾. Очигледно и по овом становишту управни спор није заснован поводом управног акта, али и ако акт није донет, суд мериторно решава саму управну ствар. То су, пак, све елементи претходног управног спора пуне јурисдикције. Суд решава о субјективном праву или правном интересу од почетка, пре него је донет управни акт и у самосталном спору.

Предњи облик претходног управног спора могао би да се прошири и на случајеве различите од онога из чл. 32, ст. 5. Закона о управним споровима. То би допринело бржем остваривању субјективних права а суд се не би оптерећивао таквим поступком више него иначе. Наравно, не мисли се да би суд требало непосредно да прима захтеве од странака и да их он решава, него да решава самоуправну ствар када подаци из списа за то пружају основ и када се та потреба наметне уз неки управни спор. То се боље може објаснити на следећем примеру из управно-судске праксе. Тужиоцу је својевремено у пензијски стаж било утврђено време од 9. маја 1914. до 20. априла 1920. године по основу учешћа у првом светском рату у оружаним снагама Краљевине Србије. У 1972. години поднео је захтев да му се то време утврди у пензијски стаж у

(10) Богдан Мајсторовић — Коментар Закона о управном спору, IV измењено и допуњено издање — 1967. године — стр. 151.

двоструком трајању. Првостепени орган одбио је тај захтев решењем од 21. новембра 1972. године због тога што важећи прописи такво право нису прописали. Другостепени орган одбио је жалбу својим решењем од 3. јануара 1973. године. Суд је у управном спору поништио ово решење пресудом У број 1293/73. од 14. маја 1973. године налазећи да је случај требало расправити по чл. 34. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Сл. гласник СРС”, број 51/72) који се примењује од 1. јануара 1973. године а који прописује да се време проведено на војним дужностима у првом светском рату у саставу оружаних снага Србије и Црне Горе као и блока држава у коме су се налазила Србија и Црна Гора, урачунава у пензијски стаж у двоструком трајању. Суд је пошао од чињенице да је другостепено решење донето у 1973. години и да је на спорни случај требало применити материјални пропис тада важећи. Одредба из става 1. члана 68. Закона о основним правима из пензијског и инвалидског осигурања прописује да ће се захтеви у погледу пензијског стажа, права на инвалидску и старосну пензију поднети у 1972. години расправити применом материјалних прописа који су важили до 31. децембра 1972. године. У случају какав је спорни, странка може да поднесе нови захтев због измењеног правног стања и такав стаж производи одговарајуће правне ефекте од 1. јануара 1973. године независно када се захтев поднесе. Чини се да је случај било целисходније и економичније решити тако што би сам суд утврдио спорни стаж. Суд је могао да на неспорно чињенично стање примени наведени члан 34. и утврди у пензијски стаж у двоструком трајању време од 9. маја 1914. до 20. априла 1920. године оцењујући истовремено да утуженим решењем није повређен закон који је важио до 31. XII 1972. године. Тиме би се избегао да управни органи и о ствари која је правилно расправљена донесе нова решења а по новом пропису предмет би био одмах решен а то би била и већа помоћ странци. Спор о праву на пензијски стаж у двоструком трајању био би самостални управни спор, јер о предмету спора није донет управни акт, али је спор заснован уз спор о законитости другог управног акта.

У правцу убрзања поступка ради остваривања субјективних права судска пракса у неким случајевима одступила је од прописаног редоследа у поступку. Наиме, у случају о законитости управног акта суд ништећи коначни правни акт ништи истовремено и акт донет од првостепеног органа, што би иначе требало да чини другостепени орган у извршењу пресуде. При томе суд не решава саму управну ствар. Поводом реферата В. суда Војводине на једном саветовању у ВС Југославије оцењена је та пракса као допринос економији поступка. Истовремено оцењено је да то није спор пуне јурисдикције, јер суд не решава и управну ствар. Ево и једног примера такве праксе. Тужилац је у предмету ВСС У бр. 2009/70. побијао законитост другостепеног решења од 12. јануара 1970. године којим је одбијена тужиочева жалба изјављена против закључка првостепеног органа од 10. новембра 1969. године. Тим закључком је прекинут поступак покренут ради утврђивања тужиочевих права из инвалидског осигурања. Као правни основ за такву одлуку првостепени орган је навео чл. 147. Закона о општем управном поступку. Тужиоцу је било наложено да у року од 30 дана покрене поступак код медицинског центра у К. ради

допуне медицинске документације будући да је то тражила првостепена инвалидска комисија. Истовремено је забрањено тужиоцу да ће поступак бити обустављен ако не поступи у остављеном року онако како му је наложено. У управном спору суд је ценећи законитост коначног решења нашао да прикупљање медицинске документације није никакво претходно питање и да сам првостепени орган може да прибави ту документацију од медицинског центра брже и лакше него тужилац и да није било основа за доношење закључка којим је било наложено тужиоцу да тражи покретање поступка за решење претходног питања. Суд је пресудом тужбу уважио и поништио утужено решење, а затим је уважио и жалбу против закључка па је и њега поништио позивајући се на начело економичности поступка.

Одлуке суда као У. број 2009/70. су у пракси ВСС Србије изузетне као и одлуке у спору пуне јурисдикције, а стварна ситуација није разлог за то већ конформистичко понашање суда ⁽¹¹⁾. Лакше је поништити само утужени акт него расправљати и жалбу или решити саму управну ствар. Доказ томе је и следећи податак. ВСС је у 1970. години поништио око 200 управних аката због погрешне примене материјалног прописа а донсо је свега три пресуде у спору пуне јурисдикције. Међутим, могао је у скоро свих 200 случајева мериторно решити саму управну ствар без посебних тешкоћа јер није било потребе да се поново утврђује чињенично стање него да се само реши правно питање. На овакву праксу суда утиче више објективних фактора, оптерећеност суда бројем предмета, обезбеђивање суда од превађивања послова са управе на суд и наслебе прошлости. Наиме, право старе Југославије предвиђало је, углавном, само спор о законитости управног акта; од 1950. до 1965. године спор пуне јурисдикције био је могућ само у стварима из социјалног осигурања као и акцесорни спор о накнади штете и за повраћај одузетих ствари. Тек од новелирања Закона о управним споровима 1965. године створени су законски услови за ширу примену пуног судовања у управним стварима. То је релативно кратак рок за радикалнију измену праксе, тим пре крај става да суд када утврђује чињенично стање то мора увек да чини на начин прописан у чл. 39, ст. 4. Закона о управним споровима. Разматрање тог проблема излазило би из оквира постављене теме.

Судска пракса требало би да шире него до сада расправља спорне правне односе, у претходном, а нарочито у накнадном управном спору, да у спору о законитости управног акта ништи другостепено и првостепено решење због повреде правила поступка. При томе суд би поред начела о економичности поступка требало да води рачуна и о начелу заштите субјективних права и правних интереса, о начелу материјалне истине, односно да води рачуна о суштинском поштовању начела законитости и да при том не робује процедури ради процедуре. При свему томе суд би ваљало да води рачуна да без стварне потребе не залази у надлежност органа управе.

Лука Драгојловић

(11) Тихомир Јањић — Двадесет година примене Закона о управним споровима, Општина, број 3/72, стр. 43.