

ПРОПИСИ И ОПШТИ АКТИ НА ТЕМЕЉУ КОЈИХ СУД ЦЕНИ ЗАКОНИТОСТ УПРАВНОГ АКТА И РЕШАВА УПРАВНУ СТВАР

Када се управни спор о поништају управног акта трансформише у спор пуне јурисдикције: (ст. 3. чл. 42. и чл. 63. и 64. ЗУС), ствар се решава у две фазе у истом или различитим временским раздобљима. Прва фаза обухвата оцену законитости и њену последицу, поништај незаконитог акта. Друга фаза је решење саме ствари, извршавање посла који у другим случајевима извршава орган управе чији је акт поништен. Поставља се питање, који су то закони и други прописи и општи акти (даље само прописи и општи акти) на основу којих суд утврђује да ли је управни акт у питању законит или не, јер то није решено питање у управној процедури⁽¹⁾ У вези са овим је питање на темељу којих прописа суд решава сам правни однос у наведеним случајевима спора пуне јурисдикције.

1. Разлози за поништавање управног акта

Ради обезбеђења принципа законитости⁽²⁾ у раду органа управе, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница када у вршењу јавних овлашћења решавају у појединачним управним актима о правима и обавезама грађана организација удруженог рада и других организација и заједница у члану 10. Закона о управним споровима прописани су разлози (*seusa petendi*)⁽³⁾, на темељу којих се може у управном спору побијати коначни управни акт и пресудом суда ништити управни акт са таквом правном грешком. Случајеви незаконитости управних аката могу се, углавном, сврстати у пет група и то:

1) Тихомир Јанић: „Пред изменама и допунама Закона о општем управном поступку” — Општина бр. 8—9/72, стр. 18.

2) Овде треба напоменути да се под законитошћу не мисли на сагласност акта само са Законом, већ исто тако и са Уставом и другим правним прописима општег карактера донетих на основу закона или устава”, др Никола Стјепановић — Управно право СФРЈ, књ. III, Београд 1973. год., стр. 270.

3) Иво Крбек — Право југословенске јавне управе — III књ., стр. 348.
Др Мустафа Камарић — Управни спор — стр. 39. — Сарајево — 1968.

а) повреде материјалног правног прописа и незаконитост у циљу и сврси, односно злоупотреба овлашћења; б) грешка у форми управног акта; в) грешка у процедури на основу које је донет управни акт; г) грешка у чињеничном стању и д) повреде правила о надлежности. Ти разлози се могу уопштавањем сврстати у две веће групе: у групу материјалноправних разлога и група формалноправних разлога. У прву групу, у грешке материјалноправне природе спадаће би повреде материјалног прописа и незаконитост у циљу и сврси, а остали разлози спадали би у другу групу, у групу формалноправних грешака.

Грешке материјалноправне природе увек утичу на материјалну правилност диспозитива управног акта и када се оне отклоне у поступку после поништавања управног акта увек је друкчије садржане диспозитив новог акта, ако важи пропис са којим је био у супротности⁽⁴⁾. Разлози формалноправне природе не утичу увек на материјалну исправност управног акта. Када се отклоне повреде правила поступка (формалне грешке) диспозитив новог решења може бити исти као и диспозитив поништеног управног акта. Исто то може бити и код репарирања правила о надлежности. Наиме, стварно и месно надлежни орган управе може на исти начин решити ствар као што је то учинио и ненадлежни орган диспозитивом управног акта који је суд поништио у управном спору због ненадлежности.⁽⁵⁾ Чињенично стање је реални основ на који се примењује одговарајућа правна норма, те тако настаје, мења се или престаје правни однос. Правилно утврђено чињенично стање је услов за правилно решење правног питања. Међутим, некад исправка чињеничне грешке није од утицаја на друкчије решење ствари.

Посебну пажњу праксе привлачи питање, када је управни акт законит, односно који су то прописи процене и материјалне природе које би требало правилно применити у односној управној ствари да би управни акт донет у тој ствари био законит? Без претензије да се за све случајеве одговори правилно и потпуно јер једноставне формуле нису довољне, одговор на предње питање би гласио: а — управни акт је законит ако је то био и у време његовог доношења, накнадно настале околности не утичу на његову законитост; б — у поступку доношења управног акта примењују се само тада важећи процесни прописи и в — управноправни однос расправља се применом материјалног прописа под којим је тај однос и настао, ако законом није друкчије прописано.

2. Правила о примени процесних прописа

Процесни прописи примењују се одмах после ступања на снагу и на случајеве који су већ у току. Правило је да се процесни прописи камо спадају и прописи о надлежности примењују одмах по ступању на снагу, па и на случајеве или спорове који су већ у току. Одступања од овог

4) Др Мустафа Камарић — Управни спор, Сарајево, 1968, стр. 43.

5) Др Мустафа Камарић — *op. cit.* стр. 43.

правила су могућа и предвиђају се одговарајућим одредбама. По правилу примењују се, дакле, оне процесне одредбе, које су у важности у време решавања о ствари. Слично као у грађанском процесном праву.⁶⁾

Својевремено, у пракси судова поставило се питање: да ли је после 7. априла 1965. године (тога дана је ступио на снагу новелирани Закон о управним споровима) дозвољена жалба Врховном суду Југославије против одлука републичких врховних судова о предлогу за обнову управно-судског поступка ако је тај поступак окончан пре овога дана? Питање се поставило, јер је новелирани Закон о управним споровима питање жалбе против одлука републичких врховних судова решио на други начин. Раније је жалба била увек дозвољена ако је на спорни правни однос био примењен савезни закон. Изменом ЗНС је жалба дозвољена само ако је то изричито предвиђено савезним законом, а то је био случај са материјом војних инвалида. „Питање се сада поставило: Пошто је управно-судски поступак окончан до 7. априла 1965. године а жалба је била дозвољена Врховном суду Југославије јер је спорна ситуација из правног односа на који се примењивао савезни закон — да ли се може изјавити жалба Врховном суду Југославије против одлуке републичког суда о предлогу за обнову поступка донете после 7. априла 1965. године? Одељење за управне спорове на седници од 28. јуна 1967. године усвојило је правно схватање број 3/67. (објављено у Збирци судских одлука у књизи XII — свеска II) које гласи:

„Против одлуке републичког врховног суда и Врховног војног суда донете по тужби за обнову управног спора поднетој после 6. априла 1965. године може се изјавити жалба Врховном суду Југославије само у стварима у којима је посебним савезним законом предвиђено да се жалба може изјавити иако је управни спор чија се обнова тражи био покренут пре 7. априла 1965. године (дан ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о управним споровима „Службени лист СФРЈ”, број 16/55)“.

Прихватајући опште признати принцип, да се процесне одредбе имају применити одмах по ступању на снагу и на спорове који су били у току у време ступања на снагу тих одредби, ако друкчије не би било прописано, Врховни суд Југославије је правно схватање засновао на следећем образложењу „у новелираном Закону о управним споровима постоји само једна одредба о примени ранијег закона па према томе и ранијих одредаба о допуствости жалбе. То је одредба члана 67. новелираног Закона по којој се управни спорови покренути до 7. априла 1965. године, као дана ступања на снагу тог закона имају расправити по досадашњим прописима“.

У пресуди Врховног суда Југославије Уж. 5114/58. од 20. септембра 1958. године заузето је следеће становиште: „Прописи о надлежности спа-

6) „За подручје грађанског процеса, вриједи правило да нови процесни прописи својом снагом захтевају и парнице које су у току. Према томе, парнице које су за вријеме важења старог процесног закона довршиле се по новом процесном закону, ако сам законодавац у тзв. прелазним наређењима није нешто друго одредио“. Др Samuel Kamhi — Грађански судски поступак — стр. 34.

дају у процесуалне одредбе а такве одредбе примењују се по правилу на све предмете који се решавају за важности тих одредби. Према томе и за решавање по жалби (било је спорно који орган је надлежан да реши по жалби — Л. Д.) надлежни су не органи који су били надлежни у време доношења првостепеног решења него они који су надлежни у време када се решава о ствари". Такво становиште било је подлога и за пресуду истог суда Уж. 203/58 од 24. јануара 1958. године.

Суд ценећи законитост управног акта цени: да ли је примењен процесни пропис који је морао бити примењен у време доношења управног акта и да ли је тај пропис правилано примењен.

Изузетак од напред наведеног принципа прописан је нпр. у ставу 2, члана 68. Закона о основним правима из пензијског и инвалидског осигурања („Сл. лист СФРЈ", број 35/72). Тај став гласи: „Управни спорови о захтевима из става 1. овог члана (то су захтеви поднети пре 31. децембра 1972. године — прим. Л. Д.) по тужбама поднетим до 31. децембра 1972. године, окончаће се по прописима који су били на снази до тог дана, ако законом није друкчије речено". Судска заштита оствариће се, дакле, у управном спору по прописима који су важили до 31. децембра 1972. године ако је до тог дана поднета тужба суду против коначног управног акта. Одредбама Основног закона о пензијском осигурању који је важио до 31. децембра 1972. године није био искључен управни спор против решења о праву на изузетну пензију која су доносила извршна већа на основу дискреционе оцене, те је сагласно принципу генералне клаузуле о допуштености управног спора суд прихватио тужбе у управном спору и против ових решења. Међутим, закон о пензијском и инвалидском осигурању „(Сл. гласник СРС" број 51/72) који је ступио на снагу од 1. јануара 1973. године искључио је управни спор против таквих решења.

У складу са опште прихваћеним принципом да се процесне одредбе примењују на све случајеве о којима се решава по ступању на снагу тих одредби Врховни суд Србије би одбацио тужбе против решења из члана 36. Основног закона о пензијском осигурању поднете до 31. децембра 1972. године, а које до тога дана нису расправљене. Одредбом става 2, чл. 68. Закона о основним правима из пензијског и инвалидског осигурања прописано је одступање од тог принципа, па за све тужбе поднете до 31. децембра 1972. године против ових решења важи правни режим који је био на снази до тог дана, односно судови ће мериторно да одлучују по тим тужбама и после 31. децембра 1972. године.

3. Правила о примени материјалних прописа

а) *Управни акт је законит ако је то био и у време доношења.* — Суд законитост управног акта цени свестрано како се становишта правилне примене материјалних одредби, тако и са становишта правилне примене формалних одредби закона. Из одредаба чланова 1. и 10. Закона о управним споровима произилази да суд у управном спору цени зако-

нитост управног акта полазећи од оних прописа и њиховог тумачења које је и орган управе морао узети као основ и оквир за свој управни акт. Суд је стога везан истим прописима којима и орган управе када је доносио оспорени управни акт.

Управни акт је законит ако је то био и у време његовог доношења. Он је законит ако је правилно примењен како процесни тако и материјални пропис који је ваљало применити у време доношења управног акта. Накнадно настале околности не утичу на његову законитост, али могу бити разлог да се о истој ствари поново одлучује због измењеног чињеничног или правног стања (?).

Наведено становиште ослања се и на примере из судске праксе. У збирци одлука врховних судова донетих у управним споровима у 1953, 1954. и 1955. години, под бр. 423. објављено је правно схватање из пресуде Савезног врховног суда Уж. 1872/53. од 31. децембра 1953. године које гласи: „Суд је дужан да цени да ли је оспорено решење на закону основано, независно од тога да ли су се накнадно након што је оспорено решење донето, измениле околности под којима је оно донето“. У образложењу пресуде истог суда објављено у истој збирци под бр. 95. наведено је и следеће: „Законитост оспореног решења цени се у управном спору према чињеничном стању које је постојало у време доношења тог решења и прописима који су у то време важили, по одредбама тог закона не би се могле стављати у сумњу законитост оспореног решења“.

У другом случају поступак за право на породичну пензију окончан је под важношћу једног прописа, а управни спор је покренут под важношћу другог прописа и Савезни врховни суд донео је пресуду Уж. 686/53. од 29. јуна 1953. године на темељу следећег правног схватања — *Законитост управног акта мора се просуђивати по прописима који су важили у време његовог доношења*. — У образложењу је наведено следеће: „Суд није узео у разматрање наводе тужитељице, да она по Уредби о изменама и допунама Уредбе из 1952. године, од 10. децембра 1953. године („Службени лист ФНРЈ“, број 2/53) има право на породичну пензију с разлога што је оспорено решење донето 12. децембра 1952. године, у време када је важила Уредба о одређивању и преводу пензија и инвалидинина од 21. јуна 1952. године („Сл. лист ФНРЈ“ број 39/52), па се законитост тог решења мора просуђивати по прописима који су важили у време његовог доношења (Збирка одлука врховних судова — 1953 — 1955. године број 422).

У прилог наведеном правилу о везаности суда при оцени законитости управног акта материјалноправним прописом којим је био везан и орган управе при доношењу оспореног управног акта су и следеће правно схватање: „У конкретном случају експроприација је извршена прије ступања на снагу сада важећег закона о експроприацији („Сл. лист СФРЈ“, број 12/57, 13/65 и 5/68) и ваљаност те експроприације дакле имала би се просуђивати по одредбама Закона које су биле на снази

у време вршења експропријације". Пресуда ВС Југославије Уж. број 1127/68. од 1. новембра 1968. године — Збирка судских одлука, књига XIII, св. IV, број 422).

По становишту које заступа професор Стјепановић, спор о правном питању суд решава према оном пропису који је важио у време доношења оспореног решења па и у оном случају кад се спор расправља у време важења доцнијег прописа. И он сматра да је решење законито ако је то било онда када је донесено⁽⁸⁾.

Професор Велимир Иванчевић оцењује исправном судску праксу кад законитост управног акта просуђује према пропису који је важио у време доношења тог акта а касније је укинут. За такву оцену наводи и врло убедљиве разлоге. Наиме, ако би се законитост ценила према новом пропису, он може накнадно да нелегалује акт који је по ранијем пропису био законито или обрнуто да легализује незаконити акт који је то био у време доношења и почео да производи правне последице⁽⁹⁾.

Кад је реч о оцени законитости управног акта који је донет за време важења ранијег прописа, судска пракса је сагласна да је тај ранији материјални пропис нередован за ту оцену. Прописи се у управној материји често мењају и тешко је у практичном животу утврдити који пропис је требало применити нарочито ако поступак решавања ствари не оконча важношћу истог прописа.

4. Важење прописа у времену

Сав послератни правни поредак је врло динамичан због брзих друштвених измена. Динамизам је нарочито изражен у управној материји. Довољно је нагласити да је до сада Федерација у области пензијског осигурања донела више закона и уредаба. Пракса је отворила неколико значајних питања. Према ком пропису ценити законитост управних аката, односно који пропис се примењује када је захтев поднет за важење ранијег а решава се за време важења каснијег прописа, затим, како поступити у случају кад је првостепено решење донето за време важења ранијег и жалба се расправља када је на снагу ступио нови пропис, као и како поступити у случају кад је одређени однос настао под важношћу ранијег а захтев се подноси под важношћу новог прописа који ствар регулише различито или на исти начин. Пракса није дала јасан одговор⁽¹⁰⁾.

8) Др Никола Стјепановић — Управно право СФРЈ, књ. II, ст. 169 и 282.

9) Иванчевић — Ивчић — Лазич — Закон о управним споровима — Народне новине, Загреб 1958 — стр. 209.

10) „Ово начелно питање било је третирано и на једном саветовању Одељења за управне спорове врховних судова. На саветовању је добило практичну подршку схватања да је за оцену законитости меродаван пропис који је био на снази у време првостепеног решавања, али је коначно прихваћен став да је то питање више теоријског карактера и да га у пракси треба решавати од случаја до случаја”, Тихомир Јанић. „Пред изменама и допунама Закона о општем управном поступку” Општина, бр. 8—9/72 — стр. 19.

Проблем се начелно своди на временско важење прописа односно на њихово непосредно дејство. Важење прописа посматра се у односу на време, простор и субјекте о чијем се праву или обавези решава. Приликом примене одређеног прописа, прво се утврђује да ли он важи у дато време, на одређеној територији и да ли се односи на одређено лице. Правило је да законодавац одређује време ступања на снагу прописа. Према члану 208. Устава СФРЈ, пропис ступа на снагу тек после његовог објављивања. Закон, односно пропис, престаје да важи услед дерогације, када се досадашњи пропис замени новим, због аброгације када се досадашњи закон укида а нови се не доноси и извршењем, закон односно пропис престаје да важи јер је исцрпљен основ због којег је закон, односно пропис и донет.

Најчешће у пропису није одређено до када важи и ако то није изричито прописано важи док га не стави ван снаге пропис исте или јаче прване снаге (*lex posterior derogat legi priori*).

Стављање ван снаге је изричито и непосредно и оно отклања сваку сумњу да ли пропис и даље важи. Други начин је посредно стављање ван снаге, доношењем новог прописа, који друкчије регулише ствари. Међутим, „то није неопходно потребно за стављање изван снаге старог прописа — исто бива и у случају кад је нови пропис садржајно посве једнак старом пропису“⁽¹¹⁾. За последњи случај академик Крбек сматра да се може говорити о замени а не о укидању ранијег прописа.

Разлози правне сигурности, поверења у управне прописе, односно разлози поверења у правни поредак су против ретроактивног дејства управног прописа. То „значи да се нови закон не може примењивати на правне институције и последице које су настале за време важења старог закона“⁽¹²⁾. Деловање унатраг правно посматрано значи да се догађаји, иако су се догодили раније, прије ступања на снагу одређеног прописа просуђују по том, новом пропису, односно одређена правна ситуација просуђује се као да је наступила за време важења новог прописа⁽¹³⁾.

Зависно од уставноправног уређења ретроактивно деловање прописа је различито регулисано. Забрана ретроактивности је у нас уставни принцип. Садржан је у чл. 211. Устава СФРЈ, а био је прописан и у члану 154. Устава СФРЈ из 1963. године. Тај принцип гласи: „Само законом може се одредити да поједине његове одредбе ако то захтева општи интерес, имају повратно дејство“. Овај принцип изведен је из општег правила да је норма узрок а понашање субјеката последица, да норма прописује правила понашања и да временски мора да претходи понашање, да би субјекти своје понашање усагласили са правилима норме. Узрок, дакле, мора да претходи последици. Субјекти треба прво да се упознају са садржином нормативних правила да би према њима поде-

12) Др Ђорђе Тасић — Закон нема повратне силе — стр. 77. Архив за правне и друштвене науке, бр. 1—2/1976.

13) Иво Крбек — *op. cit.* стр. 144.

сили своје понашање. Отуда и неопходна потреба да се пропис мора објавити пре него што ступи на снагу.

Без објављивања правна норма не може ни обавезивати, ни правно деловати јер је упућена на људско понашање и људи треба да је упознају. Међутим, поступком објављивања може се норми дати ретроактивно дејство. То је случај када се објави под ранијим датумом, ако се службено гласило где је норма објављена антидатира, а норма ступа на снагу одмах или убрзо по објављивању. У пракси се не утврђује када је норма заиста постала доступна јавности у аутентичном тексту, већ се узима да је објављена оног датума који носи гласило у којем је објављена. За оцену када је неки пропис објављен било би од интереса узимати онај дан када је гласило у којем је објављен стављено у промет, када је експедовано из штампарије макар првим адресантима.

Академик Крбек наводи да се у теорији чини разлика између стечених права и рефлекса објективног права, односно обавезног ишчекивања. Теорија ово разликовање чини да би помогли пракси у примени прописа. По мишљењу академика Крбека, ово је тешко разликовати и он се залаже за друга мерила која су једноставнија и стога у пракси и кориснија. У примени управног права разликује прописе који регулишу стицање и прописе који регулишу вршење неког права. Узима за пример стицање занатске радње и како се она врши. Стицање права не цени се по новим него по оном пропису који је важио у време стицања права, односно дозволе на радњу; нови пропис примењује се на вршење права која су настала и за време важења ранијег прописа⁽¹⁴⁾. Нови пропис не дира у стечена права али може регулисати начин и услове његовог вршења.

Професор др Јован Стефановић сматра као и академик Крбек да није лако разликовати стечена права и очекивања (експекатива) јер је тешко одредити критериј по којем се може та разлика утврдити. За решење проблема о ретроактивности закона он прихвата разликовање између објективних и субјективних правних ситуација (како то чине Бартеми (Barthelemy и Duez) нови Закон делује на објективне или законске правне ситуације које постоје у моменту доношења тог Закона, али се не односи на субјективне правне ситуације које су настале док је важио стари Закон. Нови Закон се неће односити на већ изражену манифестацију воље из које је произашла субјективна правна ситуација, односно поводом које је настало одређено субјективно право или обавеза⁽¹⁵⁾.

Правна ситуација је скуп правних овлашћења и дужности које проистичу из правних норми и других правних аката. Оне су опште и појединачне. Опште су безличне, односе се на неодређен број лица; затим сталне, не исцрпљују се једном применом на случај унапред предвиђен, остају и после примене, све док се акт не укине; нико се не

14) Иво Крбек — Право јавне управе ФНРЈ, књ. I, стр. 144.

15) Др Јован Стефановић — Уставно право ФНР Југославије и компаративно — стр. 123—125. — Загреб — 1950.

може унапред одређи на генералан начин овлашћења из правне ситуације. Субјективна правна ситуација односи се на одређено лице или групу лица, једном применом се губи, нестаје и лице на које се овлашћење односи може се одређи тог овлашћења. То су особености опште и индивидуалне правне ситуације изложене од професора Стјепановића према професору Гастону Жезу (Gaston Gézu) ⁽¹⁶⁾. Међутим, на скоро истом становишту је и Р. Бонар (R. Bonnard). Према дефиницији коју је поставио, опште правне ситуације произилазе из општих правила, безличне су, односе се на све или на неодређену категорију лица. Појединачне правне ситуације произилазе из појединачног правила и односе се на одређено лице или групу лица индивидуално одређених ⁽¹⁷⁾. У следству индивидуалних правних ситуација настаје један нов правни феномен, настају субјективна права, наводи на истом месту Бонар, она настају чим појединац ступи у правни однос са другим субјектом поводом неке правне ситуације која садржи овлашћења и обавезе. Јављају се у облику овлашћења титулара да тражи од онога са ким је у правном односу да овај нешто учини, изврши ⁽¹⁸⁾.

Професор Рубије (Roubier) је покушао, по мишљењу професора Тасића, да оспори значај разликовања опште и појединачне правне ситуације у корист тог разликовања за питања примене и закона, он је пошао са становишта да законске ситуације могу бити измењене у сваком моменту, али само за убудуће, нови Закон не може указати на ваљаност настанка правне ситуације под старим Законом ни у њихово дејство до новог Закона. Добра страна овог схватања, каже професор Тасић, јесте то што разликује постанак једне ситуације од саме ситуације, нарочито код трајних ситуација, али да примену новог Закона најбоље објашњава теорија која почива на разлици општих и појединачних ситуација ⁽¹⁹⁾.

Професор Рубије и академик Крбек у нечем се слажу. Према становишту Рубијеа нови Закон не делује на већ створене правне ситуације и на њихово дејство под ранијим законом. Академик Крбек сматра да нови Закон не делује на стечена права, али делује на вршење права ако су трајнијег карактера па нису извршена у целини под ранијим Законом. Стога је допуштено за потребе оријентације у пракси занемарити неке разлике и под појмом стечених права подразумевати појаву кад је настала нека индивидуална правна ситуација, а под вршењем права подразумевати правне ефекте оних правних ситуација које садрже субјективна права.

Са гледишта забране повратног дејства закона важило би правило да „Свака нова правна норма обухвата само оне учине и правне односе

16) Др Никола Стјепановић — Управно право СФРЈ, књ. I, стр. 13.

17) R. Bonnard — Le Contrôle juridictionnel de l'administration, Paris — 1934.

18) „Le droit subjectif se présente alors sous la forme d'un pouvoir d'exiger que le titulaire du droit vient exercer à l'égard de celui avec lequel ils est entré en rapport juridique”. Roger Bonnard — Le contrôle — стр. 13.

19) Др Борђе Тасић — Закон нема повратне силе — стр. 87—92.

који су настали последице њена ступања на снагу".⁽²⁰⁾ Кад је реч о закону, он може имати и повратно дејство у неком делу ако је то прописано у општем интересу. Ово извесно обезбеђује рад у праву, стабилност и сигурност односа, али обезбеђује и развој друштвених односа, обезбеђује ред у динамици, одступања од правила морају бити прописана и опредељена општим интересом. Ред и стабилност односа захтевају да се сваки нови закон односи на будуће ситуације⁽²¹⁾.

5. Стицање права на основу управног акта

Постањени проблем тражи да се одговори када се и како стиче неко субјективно право. Субјективно право је садржина правног односа и оно настаје најраније кад и правни однос. За настанак правног односа нужна су два услова, одређени животни догађај, друштвени однос и правна норма која за тај однос везује настанак, престанак или промену неке појединачне правне обавезе или права. Правни однос настаје кад је настао животни догађај релевантан за тај однос. Узимајући у обзир уставни принцип о забрани ретроактивног деловања правне норме и објашњења у чему се то деловање састоји са правног гледишта, онда би одговор гласио да је по правилу реч о прваној норми у чије време важења је настао тај друштвени однос. Та норма се примењује да би се расправио одређени правни однос. За примену те норме изјаснила се судска пракса још првих година управног спора. У том смислу је и правно схватање Савезног врховног суда у пресуди Уж. 787/53. од 11. јула 1953. године, који гласи: По општеважећим правним правилима свака правна норма обухвата само оне правне односе који су настали по њеном ступању на снагу. Но, нова норма може одредити и другу првану ситуацију — (Збирка одлука врховних судова — 1953—1955, одлука бр. 284. Ту другу правну ситуацију, одступање од наведеног правила прописао је Закон о стамбеним односима („Службени гласник СРС", бр. 29/73) када је у члану 93. предвидео да се нови Закон примењује и на предмете где је поступак покренут по ранијем закону ако није донето решење у првом степену или ако је донето па буде поништено и предмет буде враћен првостепеном органу на поновни поступак. Та одступања садржи и чл. 36. Закона о расправљању имовинских односа насталих самовласним заузећем земљишта у друштвеној својини („Службени гласник СР Србије", бр. 50/69) прописујући да ће се по овом Закону расправљати сви случајеви где је поступак покренут пре његовог ступања на снагу, ако од тог дана није донето коначно решење или ако због поништења коначног решења у управном спору буде предмет упућен на нови поступак.

За оцену да ли је правилно примљен материјални пропис управним актом који је предмет управног спора био би меродаван онај материјални пропис под којим је настао управноправни однос из којег је

20) Иво Крбек — Право југословенске јавне управе — књ. I, стр. 142.

21) Др Борђе Тасић — Закон и нема повратне силе — стр. 77.

истекла спорна ситуација у којој суд решава у том спору, осим ако законом или другим прописом није друкчије одређено. Међутим, у пракси није увек лако утврдити кад је настао у стварности одређени правни однос, индивидуална правна ситуација.

Управни акт је доказ о постојању управноправног односа. Управни акт посредује између норме и њеног извршења⁽²²⁾. Управним актом се примењује норма на конкретан случај и утврђује или признаје неко право или налаже каква обавеза. Преко управног акта се реализује и оживотворује неко субјективно право, односно једно апстрактно право се трансформише у актуелно⁽²³⁾, у право тачно одређене садржине и обим и начине његовог извршења.

Субјективно право проистиче из правног акта, двостраног или једностраног који одређује конкретну садржину тог права за тачно утврђено лице⁽²⁴⁾.

Управни акт се доноси по захтеву или по службеној дужности. Захтев у процесном смислу је право појединаца да тражи од надлежног органа да донесе управни акт у некој управној ствари и том праву одговара дужност тог органа да у одређеном року донесе управни акт, закључак, односно решење. Појединац односно странка преко захтева изражава вољу. Пошто то право проистиче непосредно из норме, онда се та воља може манифестовати на начин који је прописан нормом која важи у оном моменту кад се воља манифестује. Надлежни орган такође испољава вољу кад одлучује о ствари, кад доноси управни акт. Са гледишта реда и стабилности односа кад је реч о манифестацији воље оправдано прихвата професор Стефановић, гледиште, правило које је поставио Диги (Duguit) према коме *tempus regit actum*⁽²⁵⁾. Свако субјективно право дели судбину објективног права и престанком објективног права престаје и субјективно право ако није оживотворено, јер нема на чему да се држи. Ако је утврђено управним актом, онда оно има непосредни основ у акту.

Управни акт је доказ о постојању управноправног односа. Управни акт је ауторитативно одлучивање ради изазивања непосредног правног ефекта у правима и дужностима физичких и колективних лица на конкретан случај на подручју управне делатности⁽²⁶⁾. Управни акт игра различиту улогу у настанку правног односа, зависно од тога да ли је реч о деклараторном или конститутивном управном акту. Деклараторни управни акт појављује се код оних управноправних односа који настају по сили закона, *ex lege* и он потврђује постојање или садржину неког правног односа. Правни однос *ex lege* настаје чим настане одговарајући друштвени однос одређен законом. Управни акт утврђује да ли већ постоји тај правни однос. Улога акта је утврђујућа. Конститутивни

22) Др Никола Стјепановић, Управно право СФРЈ, књ. I, стр. 8.

23) Лаза Костић — Административно право, књ. II, стр. 287. — Београд — 1936.

24) J. M. Auby et. R. Drago — *Traité*, том III, стр. 159. Paris — 1962.

25) Др Јован Стефановић — Уставно право, стр. 123.

26) Иво Крбек — Управни акт, стр. 16.

управни акт посредује у настанку правног односа (правне ситуације) он ствара неки правни однос, заснива, мења или укида правну ситуацију (27).

Кад је реч о доношењу конститутивног управног акта он по правилу производи правно дејство од дана доношења, ако прописом није друкчије одређено. Такав акт се доноси применом материјалног прописа који важи у време доношења тог акта (28). И први однос створен тим актом уређује се применом тога важећег прописа нпр. дозвола за држање и ношење оружја важи од дана издавања дозволе, тако је и са путном исправом. Правни основ за те дозволе биће увек пропис који важи у време издавања дозвола, а не пропис који је престао да важи.

Правни однос који настаје *ex lege* а такви су односи из пензијског осигурања, настаје кад и чињенице релевантне за тај однос. Деклараторни акт утврђује настанак тог односа и његову садржину, делује *ex tunc*. Проблем постаје сложен кад се укида или замењује пропис који неке ствари регулише на исти или приближно исти начин. У обзир ваља узети и захтеве кад се решење доноси по захтеву односно оклоност кад је поступак покренут.

Време подношења захтева одређује по правилу примену материјалног прописа. Захтев је конститутиван елеменат управног акта када се он доноси по захтеву. Ако је изостао захтев или није дат накнадни пристанак странке, решење је ништавно (чл. 266. ЗУП). Подносећи захтев странка изјављује вољу да се донесе акт да би вршила, остварила право које јој припада на основу објективног права. То може бити само тада важеће објективно право јер оно одређује начин манифестације воље по правилу *tempus regit actum*. Орган који одлучује стваља се у моменат кад је захтев поднет, ако није друкчије утврђено.

Правило би могло, ипак, да се формулише на следећи начин: кад се утврђује деклараторним актом постојање правног односа примењује се пропис који је важио у часу кад је настао друштвени однос који се утврђује (29). Ово правило подразумева да је под тим прописом и покренут поступак за доношење деклараторног решења или да је новом нормом продужена важност ранијег прописа кад је поступак покренут по ступању на снагу нове норме.

У наредном случају дат је одговор на питање који пропис се примењује, онај који важи у време подношења захтева или ранији пропис, под којим је настао осигурани случај који је и по новом пропису основ за право. Странка је тражила да јој се право на пензију призна према прописима који су престали да важе јуна 1952. године, а захтев је за то право поднела 10. августа 1952. године. Тужба је у управном спору одбијена и у пресуди Уж. 632/53. од 19. јуна 1953. године Савезни врховни суд је навео следеће: „Разматрајући захтев тужиње за породичну пензију, који је поднет после ступања на снагу Уредбе о одређи-

27) Иво Крбек — Управни акт — стр. 17.

Др Никола Стјепановић — Управно право СФРЈ, књ. I, стр. 8.

Др Ибрахим Фестић — Управно право — стр. 175—176.

28) Иво Крбек — Право јавне управе у ФНРЈ, књ. I, стр. 144.

29) Иво Крбек — Право јавне управе у ФНРЈ, књ. I, стр. 144.

вању и о превођењу пензија и инвалиднина са становишта изложене правне ситуације, Савезни врховни суд закључио је да у конкретном случају нема правне могућности да се захтев тужиље решава по ранијим прописима који су важили за решавање права на пензију државних и самоуправних службеника, јер је захтев поднет 10. августа 1952. године већ се у овом случају имају применити нови прописи о социјалном осигурању тј. одредбе члана 45. Уредбе о одређивању и о превођењу пензија и инвалиднина (Збирка одлука врховних судова — 1953. — 1955. године, бр. 286).

И следећи пример је на истом становишту односно сагласан је одредбама из прелазних наређења Уредбе из 1952. године. Суд је уважио тужбу из следећих разлога: „У конкретном случају предмет тужиље за признавање права на инвалидску пензију (захтев је поднет 3. децембра 1951. године — прим. А. Д.), затечен је на решавању код туженог завода и решење у првостепеном поступку није било донето још на дан 25. јула 1952. године тј. на дан ступања на снагу Уредбе о одређивању и о превођењу пензија и инвалиднина („Сл. лист ФНРЈ”, број 39/52). По прописима чл. 66. став 3. Уредбе тужени Завод требало је да реши захтев тужиље како по прописима ове Уредбе тако и по прописима који су важили пре ове Уредбе. Срески завод за социјално осигурање решио је само делимично о праву тужиље на инвалидску пензију, тј. само по ранијим прописима, а не и по цитираној Уредби. (Пресуда Савезног врховног суда Уж. 213/53 од 3. априла 1953. године — Збирка одлука врховних усдова — 1953. — 1955. године бр. 223).

На исто питање дат је другојачији одговор у неким примерима. Због примене повољнијег прописа.

Кад подноси захтев странка има и може имати у виду субјективна права која обезбеђују важеће објективно право, па је сасвим логично да се захтев по том објективном праву и расправи без обзира на временско трајање поступка. На овај начин се обезбеђује и једнакост грађана пред законом, јер им се за исте услове обезбеђује и исто субјективно право (*simile factum simile ius*). Иначе, тај би принцип био нарушен ако би била у повољнијем положају она странка поводом чијег захтева је поступак био бржи и завршио се за време важења одређеног прописа, од странке поводом чијег захтева поступак није био окончан за важење тог прописа или обрнуто. Треба поћи од конструкције да је акт донет, односно да је ствар решена, онога дана када је поступак покренут по захтеву странке. На том становишту је следеће правно схватање суда „кад је захтев за пензију поднет пре 25. јула 1952. године и осигурани случај настао пре тога дана онда се о праву на пензију одлучује по прописима који су важили до ступања на снагу Уредбе о одређивању и о превођењу пензија и инвалиднина (Уредба ступила на снагу 25. VII 1952. године пр. А. Д.), а затим се преводи по тој Уредби (Збирка судских одлука, књига IV, свеска I — правно схватање III).

Исто правило у погледу примене материјалног прописа важи и за суд када у спору пуне јурисдикције решава сам управну ствар. У предмету У. број 9078/73 суд је признао тужиљи право на породичну пензију

применом Закона о пензијском осигурању, јер се поступак за то право водио од 14. новембра 1963. године, а овај Закон престао је да важи 31. децембра 1964. године. На истом становишту је у пресуда чије образложење гласи: „кад суд доноси пресуду која у свему замењује акт управног органа, дужан је да примени све материјално-правне прописе који долазе до примене на тај случај и ако је управни орган у ранијем поступку пропустио да примени одређени пропис” (Решење Савезног врховног суда Уж. 2505/58 од 16. маја 1965. године — Збирка судских одлука, књига III, свеска II, број 367). Време спровођења појединих фаза поступка не утиче на примену материјалног прописа, ни по овој пресуди, јер је битно време подношења захтева, односно покретања поступка.

Када се поступак покреће по службеној дужности или по захтеву, онда се тај поступак једино и може водити ради примене тада важећег материјалног прописа на конкретан случај, наравно уз нужну напомену да општом нормом може бити и друкчије прописано⁽³⁰⁾, јер за неко субјективно право или обавезу по новом Закону могу бити основ, догађај или људска радња настали и завршени за важења Закона који је укинут⁽³¹⁾. Ако такве догађаје узима закон за стварни основ неком праву или обавези, онда су то ранија факта (*facta preterita*), али правни однос може настати у таквом случају најраније од ступања на снагу закона. Ако би се узело да правни однос настаје раније, онда би то било ретро-активно дејство закона. Ако би критеријум за примену материјалног прописа било само време настанка тог основа, онда би у исто време о истој материји важило више прописа исте правне снаге и истог карактера и одредбе о престанку важења ранијих прописа биле би без правног ефекта. Међутим, важење закона може се продужити изузетно за одређене случајеве, или се неке одредбе ранијег закона могу оснажити одредбом новог закона и оне тада постају саствни део новог закона⁽³²⁾. На примену прописа не утиче трајање поступка покренутог ради доношења декларативног акта.

Из свега напред изложеног може се извести закључак који би био важио за орган управе кад о ствари решава, по захтеву или жалби као и за суд у спору о поништају управног акта или у спору пуне јурисдикције:

За правни однос који настаје по самом закону (*ex lege*) и утврђује декларативним управним актом меродаван је пропис под којим је настао животни догађај релевантан за настанак правног односа. Правни однос који се формира конститутивним управним актом заснива се на пропису важећем у време доношења тог акта.

30) В. члан 69. Закона о основним правима из пензијског и инвалидског осигурања („Сл. лист СФРЈ”, бр. 35/72).

31) В. члан 225, став 2. Статута Републичке заједнице пензијског и инвалидског осигурања — Бгд, („Сл. гласник СРС”, бр. 5/73).

32) В. члан 71, 75, 76, 78. и 79. Закона о основним правима из пензијског и инвалидског осигурања.

Правило са таквом садржином важило би ако закон или други материјални пропис или општи акт одговарајуће правне снаге није друкчије одредио.

6. Стицање права по основу животног догађаја који траје

Посебну пажњу привлачи ситуација када је захтев поднет за време важења једног прописа и странка по том пропису не испуњава услове за остварење права, захтев се решава у време важења другог прописа по коме странка испуњава услове за остварење неког права, а у прелазним одредбама доцнијег прописа о томе није ништа речено. У оваквом случају скуп чињеница за настанак правног односа је исти па се мора узети у обзир начело економичности поступка, затим начело о помоћи странци да брзо и законито оствари своја права, нарочито дужност органа управе прописану у чл. 5, ст. 2. ЗУП-а, да упозори странку да са гледишта нових прописа и утврђеног чињеничног стања може да оствари одређена права. У том случају би требало, прво, ценити да ли су за важење ранијег прописа настали услови за настанак правног односа, у материјалном смислу, па ако нису, онда ценити настанак услова по прописима важећим у време одлучивања о ствари. Ово је нарочито од значаја ако је основ неки животни догађај који траје кад је правна ситуација у настајању. Било би то превише формалистичко понашање ако би се тражио увек нови захтев да се о ствари решава и по новим прописима. Ако странка тражи одређено право, а то право јој не припада по пропису важећем у време подношења захтева, а припада јој по пропису у време решавања о ствари, за странку је важно то право, односно чинидаба а не пропис који је то право регулисао³³⁾. Битно је да је ранији свршени догађај или догађај који траје релевантна чињеница за субјективно право и по новом пропису. Утолико пре што се и о коначно расправљеној ствари може поново решавати због измењеног правног или чињеничног стања. Због економичности поступка и помоћи странци спајају се, дакле, две ствари у један поступак, доноси се и једно решење у техничком смислу.

У прилог наведеног става иде, донекле, и становиште Врховног војног суда изражено у пресуди Уп. 270/69. од 31. октобра 1969. године (објављеној у Збирци судских одлука — књига XIV, свеска IV, под бројем 437). Поводом спора о праву на накнаду због одвојеног живота речено је следеће: „По гледишту овог суда, питање да ли странка испуњава услове за тражено право, у зависности од природе ствари, цени се према времену када је поднет захтев или према времену када се о захтеву решава, али се захтеву мора удовољити ако у време одлучивања странка испуњава све услове за признање траженог права и онда када

33) Спор може настати око дана од када то право тече, односно од када се може остваривати.

у време подношења захтева те услове није још испуњавала. Разуме се тражено право јој се може признати тек од дана испуњења услова”.

Наведена пресуда решавала је спорну ситуацију када је основ за настанак правног односа животно догађај који траје па је нормално да се утицај тог основа на остваривање права цени и на дан одлучивања о ствари, ако на дан подношења захтева за то право није био довољан услов. Ако је, пак, основ за неко субјективно право неки догађај или радња који су пре подношења захтева престали, онда се постојање услова за то право цени по природи ствари према времену подношења захтева, али може бити прописана и друга правна ситуација као у чл. 69. Закона о основним правима из пензијског и инвалидског осигурања. Прописано је да лица која су испунила услове за остваривање права на старосну или инвалидску пензију по прописима који су били на снази до 31. XII 1972. године а нису до тог дана поднела захтев, могу остварити то право по тим прописима а ако захтев поднесу до 31. XII 1973. године. На овај начин временско важење прописа се продужава за одређени случај.

7. Другостепени орган кад решава о жалби везан је истим прописом којим је био везан и првостепени орган

У погледу примене материјалног прописа суд цени законитост оспореног акта према пропису који је био у важности приликом доношења тог решења, односно према пропису који је требало да буде примењен. То је пропис, како је наведено, под којим је настао правни однос. Суд је везан прописом којим је био везан и орган управе при доношењу коначног решења.

Предмет спора најчешће су другостепена решења којима је одбијена жалба, па исто правило важи и за другостепени орган. Овај орган при оцени законитости првостепеног решења везан је исто тако прописом којим је био везан првостепени орган. Наиме, у нашем првом поретку важи правило да је поводом жалбе, тужбе или каквог другог правног лека против акта једног органа, други орган надлежан за оцену законитости тог акта, везан при оцени законитости за оне исте прописе којих је био дужан да се придржава и орган који је донео тај акт. Ако је, дакле, орган управе могао да примени одређени пропис при доношењу одлуке, онда се законитост те одлуке може ценити према том пропису. Одступања од тих правила требало би да буду прописана прелазним наређењима новог материјалног прописа.

Друкчија је ситуација у поступку са управним актом на основу којег нико није стекао неко право. И овде важи правило о везаности истим прописом органа који доноси управни акт и органа који цени законитост тог акта поводом правног лека, али би с обзиром на правило из чл. 5, ст. 2. Закона о општем управном поступку ваљало о ствари одлучивати и по новом пропису ако су чињенице утврђене у поступку основ за право и према новом пропису.

Међутим, овде се поставља и питање оцене законитости према чл. 5. ст. 2. Закона о општем управном поступку, дакле, поштовања правила поступка.

Одступања од правила да се правни однос расправља применом прописа под којим је тај однос и настао као и од правила да је поводом жалбе или тужбе орган надлежан за оцену законитости одлуке везан истим прописом којим је био везан и орган који је ту одлуку донео учинила је пресуда Савезног врховног суда Уж. 2280/56. од 25. маја 1956. године (Збирка судских одлука књига I, свеска 2, бр. 550). Пресуда је донета на основу правног схватања да другостепени орган решавајући по жалби странке одлучује по прописима који важе у време кад тај орган одлучује по жалби. Образложење ове пресуде је од посебног интереса због опречности са дотадашњом и каснијом судском праксом у више линија. Суд је уважио и поништио пресуду првостепеног суда који је сматрао да је тужиоцу требало дати одобрење за вођење радње будући да је испуњавао услове према прописима важећим у време подношења захтева. Негирајући тај став првостепеног суда Савезни врховни суд је образложио своју пресуду следећим разлозима: „Првостепени управни орган, у овом конкретном случају није дао одобрење за обављање рада па је по жалби против решења првостепеног органа имао да одлучи тужени. О том праву тужени је могао да одлучи само на основу прописа који су важили у то време. Управни поступак је јединствен, па се о предмету има решавати према пропису који је важио у време доношења решења, што значи, не у време подношења захтева, већ у време коначног одлучивања по предмету. Због тога када је у току поступка донет нови пропис, на случај ће се применити тај нови пропис, уколико није новим прописом друкчије одређено. Како у овом конкретном случају није друкчије прописано, то је правилно тужени приликом доношења оспореног решења применио тада важећи пропис, а не оне који су важили приликом доношења одлуке првостепеног органа”. Очитљедно суд је у овом случају правило о примени процесних прописа узео као правило за примену материјалних прописа а материјалним прописом није ништа било одређено како ће се расправити случајеви који нису окончани.

У каснијој пресуди истог суда Уж. 498/59. од 13. фебруара 1959. године (Збирка судских одлука, књига IV, свеска I, бр. 154) није акцептирано то становиште. Наиме, у извршењу пресуде суда донето је ново решење и суд је тада рекао: „Када се ради о двостраначкој управној ствари о законитости решења има се судити према стању какво је било у време првобитног другостепеног решења.” Овде, дакле, промене правне природе немају утицаја на одлуку о ствари премда је раније другостепено решење поништено и сматра се да није ни било донешено па је следствено правилима из пресуде Уж. 2280/56. стање у време доношења новог другостепеног решења меродавно за одлуку о ствари.

Кад другостепени орган решава мериторно о ствари онда он мора првостепено решење изменити, заменити својим решењем, а правило је да нови управни акт који замењује поништени управни акт делује

ex tunc, делује ретроактивно. Наравно и овде постоје изузеци као и у других правила. Прихватити правило из пресуде Савезног врховног суда Уж. 2280/56. о томе да се у поступку по жалби примењује нови пропис а не ранији који је важио у време доношења ожалбеног решења значило би новом пропису дати ретроактивно дејство и кад то по Уставу није могуће. У том случају би се нови пропис применио на однос који је раније настао, правна ситуација би се просуђивала као да је настала под новим прописом. Другостепено решење донето на темељу новог прописа треба да делује од када и првостепено поништено решење које је донето и пре ступања на снагу новог прописа. Ако се на приговор ретроактивности одговори да другостепено решење делује од када и нови пропис онда се може говорити о поновном решавању ствари због измењеног правног стања а не о инспекцијској контроли. Други приговор је усмерен на повреду правила о двостепеном решавању ствари у управном поступку, јер се на тај начин другостепени орган упустио у решавање ствари о којој није одлучивао првостепени орган. Тим пре ако је странка као у цитираном примеру доведена у неповољнији положај. На линији ублажавања последица става из праксе да се првостепено решење може донети применом једног а жалба расправити применом другог прописа изнети су у стручној јавности и одговарајући предлози⁽³⁴⁾.

8. Примена прописа повољнијег по странку

На напред постављено питање који се материјални пропис примењује на спорни правни однос у неким случајевима судске пресуде дају другојачији одговор. Тај одговор представља одступање од напред постављених правила.

Странка је поднела захтев заправо на породичну пензију 27. јануара 1968. године и пензијски основ је утврђен применом новелираног члана 30. Основног закона о пензијском осигурању који је ступио на снагу 7. јануара 1968. године. У тужби поднетој суду тужиља је тражила да се пензијски основ утврди по члану 30. Основног закона о пензијском осигурању који је важио до 7. јануара 1968. године. Врховни суд Србије пресудом У. број 9602/68. одбио је тужбу уз образложење које гласи: „Како је тужитељица захтев поднела 27. јануара 1968. године правилно је примењен новелирани чл. 30. Основног закона о пензијском осигурању („Сл. лист СФРЈ“ број 54/67) јер је наведена одредба ступила на снагу 7. јануара 1968. године“. Врховни суд Југославије пресудом Уис 114/69. преиначио је ову пресуду Врховног суда Србије уважио тужбу и поништио оспорено решење. У образложењу пресуде навео је ово: „Прво-

34) „Разлози правне сигурности говоре да уколико је ранији материјални пропис био повољнији по странке а нови пропис не дiera у затечено стање да би при решавању по жалби требало применити пропис јер се у противном врши неправедна дискриминација међу странкама, неке странке доводе се у неповољнији положај само зато што им је незаконитим поступањем првостепеног органа ускраћено право које им по закону припада“.

Т. Јанић — Пред изменама и допунама Закона о општем управном поступку — стр. 19. — Општина бр. 8—9/72.

степени суд и тужени орган су нашли да је захтев поднет 27. јануара 1968. године, па налазећи да је одлучан моменат подношења захтева одлучили су да се пензијски основ има утврдити на основу новелираног члана 30. Основног закона о пензијском осигурању. Међутим, по схватању овога суда осигурани случај је настао у децембру 1967. године, дакле пре ступања на снагу новелираног члана 30. Основног закона о пензијском осигурању, па се на старе случајеве ако то новим прописом није изричито предвиђено није могла применити новелирана одредба члана 30. Основног закона о пензијском осигурању, него прописи који су важили у моменту када је настао осигурани случај. Ово утолико пре, када и уколико измењени пропис није повољнији по странку, када би се иако то не би било изричито прописано, по захтеву странке могао на њу применити пропис који је за њу повољнији". У прелазним одредбама Закона о изменама и допунама Основног закона о пензијском осигурању није прописано право странци да бира повољнију одредбу, у овом случају то је одредба новелираног члана 30. Основног закона о пензијском осигурању. Међутим, у пресуди Врховног суда Србије У. бр. 6078/66. од 21. октобра 1966. године („Збирка судских одлука, књига XI, св. 3, бр. 256) у истој материји, где су и прелазне одредбе скоро увек истог садржаја, заузет је супротан правни став. Он је формулисан као сентенца и гласи — „када је одређен материјални пропис из пензијског осигурања престао да важи, не може се на основу тог прописа решавати о захтевима поднетим после његовог дерогирања. Међутим, при решавању у обнови поступка односно при измени правоснажног решења по захтеву странке примењује се ранији материјални пропис макар он и престао да важи".

Став о примени повољнијег прописа по странку и када то правило није било прописано Основним законом о порезима и доприносима грађана („Сл. лист СФРЈ", број 32/64) и Законом о доприносима и порезима грађана („Сл. гласник СРС", број 8/65) руководио је и Врховни суд Србије у пресуди У. број 2190/69. од 17. априла 1969. године. Тужилац је 1962. године засадио одређено земљиште орасима и исте године тражио ослобођење од доприноса по том основу. Решење по захтеву донето је после ступања на снагу Закона о порезима и доприносима који у оваквом случају прописује ослобођење од доприноса у трајању од 20 година. Захтев је расправљен применом Уредбе као важећег прописа у време подношења захтева и настанка правног односа. Тужилац је тражио у тужби примену нових прописа и суд је тужбу уважио заузевши следеће правно схватање. — „На однос који је настао за време важења једног прописа а траје и за време важења каснијег прописа којим се тај однос другачије регулише, примениће се тај касније донети пропис, ако је повољнији по странку и ако о ствари није било правоснажно решено за време важења ранијег прописа".

Ова пресуда карактеристична је и по томе што дозвољава примену повољнијег прописа и после доношења коначног решења све до његове правоснажности. Тим долази у опречност са правним схватањем Одељења за управне спорове Савезног врховног суда број 22/58. од 4. децембра 1958. године. (Збирка судских одлука, књига III, свеска III). Повод

за ово схватање била је одредба чл. 87, ст. 3. Уредбе о управљању стамбеним зградама („Сл. лист ФНРЈ”, број 15/58) где је било прописано да ће се одредбе става 2. истог члана примењивати и на случајеве о којима до дана ступања на снагу те Уредбе није донето правоснажно решење — Одељење је закључило да је прави смисао става 3, члана 87. Уредбе о томе да се важност одредбе става 2. истог члана протегне унатраг само на оне случајеве који до ступања на снагу тог прописа нису били коначно решени у управном поступку и да се само због редакцијске грешке у Уредби говори о правоснажности уместо о коначном решењу. Одељење је за образложење свог схватања навело и ово: „Нови прописи као и измене и допуне прописа које буду донете након што је тужени орган донео коначно решење у управном поступку, не могу бити узети у обзир када се цени законитост решења у управном спору, будући да накнадне прописе ни сам тужени орган није могао применити”.

У напред наведеним пресудама Врховног суда Југославије Уис 114/69 и Врховног суда Србије У. 2190/69. прихваћено је правило да се примењује материјални пропис повољнији по странку а у пресуди Савезног суда Уис бр. 762/74. од 13. септембра 1974. године речено је да је пензијски систем у начелу постављен на основама шта је повољније за осигураника мада таква могућност није законом прописана као начело. У члану 90. Кривичног законика прописано је да се одговорност за кривична дела одређује према кривичном закону који је важио у време извршења дела, али се наређује примена новог закона ако је блажи по учиниоца. Принцип примене блажег закона је опште прихваћен принцип у кривичноправној материји и преузет је као уставни принцип. Садржан је како у ранијим уставима тако и у Уставу СФРЈ од 1974. године. У ставу 3, члана 211. овог Устава исказан је на следећи начин: Кажњива дела се утврђују и казне за ова дела изричу према закону, односно другом пропису који је важио у време извршења дела, осим ако је нови Закон, односно пропис блажи за учиниоца”. Ова правило Устав није протегло и на неку другу материју. Текст члана 212. не даје основа да се без овлашћења из закона или другог прописа примењује по странку повољнији закон односно пропис. Тај текст гласи: „Сви појединачни акти и међе органа управе и других државних органа који врше извршне и управне послове као и појединачни акти организација и заједница које оне доносе у вршењу јавних овлашћења морају се заснивати на закону или другом законито донесеном пропису”. Члан 212. Устава прокламује принцип законитости у раду органа управе, самоуправних организација и заједница у вршењу јавних овлашћења, прокламује принцип да је закон основ и оквир рада ових органа и организација, те да управни акт своје правно дејство изводи из закона односно другог прописа, а не из самог себе.

Примена повољнијег прописа по странку може се бранити аргументима: да се на тај начин боље штите права странака, да је повољнија примена материјалног прописа формулисана као правило у неким законима и да је треба подигнути на ниво општег правног правила.

Примена блажег закона уведена је у казненој области и она ублажава репресивни карактер казне. Другим речима то је акт хуманог односа према деликвенту. Чим је друштво на темељу објективних друштвених услова за исти учин прописало блажу казну са којом заштићује неко правно добро онда њу треба и применити у остваривању сврхе кажњавања. Када би се изрекла тежа казна и применио строжији закон, казна би имала за сврху само одмазду према починиоцу кривичног дела. Под одређеним условима изречена казна може се ублажити или издржавање казне опростити, може се указати акт милости друштва. Такве реперкусије нема примена повољнијег закона у осталим областима а она може да доведе грађане у неједнаки положај у остваривању права и да негира принцип, „под једнаким условима и једнака права.“ То је, чини се, најозбиљнији аргуменат у материјалном смислу против примене повољнијег прописа по странку. Кад се та негативна страна може отклонити онда тај принцип треба применити. Нарочито ако се тим погодностима могу користити и савесне странке које су под истим условима већ раније стекле право у мањем обиму или га нису уопште стекле. Тада примена повољнијег прописа не нарушава једнакост у правима под једнаким условима, не угрожава правну сигурност.

Закључак

Извршена анализа је непотпуна али чини се употребљива за две сврхе, да укаже на сложеност проблема у примени материјалних прописа и да назначи могућа решења од интереса за одлуку који материјални пропис применити на конкретан случај.

Правила о томе би гласила:

1. Процесна правила примењују се одмах по ступању на снагу и на случајеве који су у току.

2. Правни однос расправља се применом материјалног прописа под којим је настао животни догађај који је стварни основ за тај правни однос;

а) Правни однос који се утврђује декларативним управним актом расправља се применом материјалног прописа који је важио када је настао друштвени однос меродаван за настанак правног односа. Тај пропис се примењује и у случају ако је укинут у току већ покренутог поступка а новим прописом није другачије одређено.

б) Правни однос који се ствара управним актом заснива се на материјалном пропису који је на снази у време доношења конститутивног управног акта.

в) Кад је за остварење неког субјективног права стварни основ какав животни догађај који траје, постојање услова за то право цени се у време решавања о ствари ако ти услови нису били испуњени у време подношења захтева, односно покретања поступка по службеној дужности.

г) Догађаји који су се одиграли пре ступања на снагу прописа, који важи у време подношења захтева или покретања поступка по службеној дужности а по том пропису су основ за право или обавезу као ранија факта, могу производити правне ефекте најраније од дана ступања на снагу тог прописа.

а) Примена повољнијег прописа по странку допуштена је ако не угрожава једнакост грађана у правима и правну сигурност.

б) Поводом правног лека у управном поступку и тужбе у управном спору меродаван је за оцену законитости управног акта онај пропис кога је требало да примени доносилац решења против кога је употребљено правно средство, накнадно настале промене могу бити разлог да се о ствари поново решава.

3. Правила под тачком 1. и 2. могу бити законом и друкчије одређена, као и другим прописом одговарајуће правне снаге.

Лука Драгојловић

РЕЗЮМЕ

Положения и общие акты, на основании которых суд оценивает законность административных актов и разрешает административные дела

Юридические положения и другие общие акты из области административного права часто меняются, что создает достаточно затруднений в административной и административно-судебной практике при установлении, какое из положений следует применить к определенному общественному отношению при разборе прав и обязательств в отдельных административных делах. Автор особо рассматривает проблему применения процессуальных, а в частности, проблему применения материальных норм административного права. Приводя разные ситуации, автор пытается указать на возможные разрешения этой весьма сложной проблемы. При условии, что положениями не определено по другому, это были бы следующие решения:

1. Процессуальные правила применяются сразу же после вступления их в силу и на все случаи, ожидающие разрешения.

2. Правовое отношение разбирается на основании материальных положений, при которых возникло событие, являющееся фактической основой для данного юридического отношения:

а) Юридическое отношение, устанавливаемое декларативным административным актом, рассматривается применением материальных положений, действовавших в момент возникновения общественных отношений, установленных для возникновения юридического отношения. Эти положения применяются и в случае их отмены во время начавшегося разбирательства, если новыми положениями по иному не решено.

б) Юридическое отношение, установленное административным актом, основывается на материальных положениях, действующих во время издания конститутивного административного акта.

в) Когда речь идет об осуществлении какого-либо субъективного права, фактическим основанием которого является какое-нибудь продолжающееся событие, наличие условий для данного права оценивается в процессе разбирательства дела, если эти условия не были выполнены во время подачи предложений, заявлений или жалоб или же во время возбуждения дела по долгу службы.

г) События, происшедшие до вступления в силу положений, действующих во время подачи предложений, заявлений и жалоб или возбуждения дела по долгу службы, являющиеся по данному положению основой для права или обязательства в прошлом, могут производить юридическое действие самое раннее со дня вступления в силу данного положения.

д) применение более подходящих для стороны положений допускается в случаях, когда этим не угрожено равенство граждан в правах и соблюдены правовые нормы.

е) Для кассационных жалоб в административном процессе и жалоб в административном споре действительны для определения законности административного акта те положения, которые бы должен был применить орган, вынесший обжалованное решение. Впоследствии наступившие перемены могут явиться поводом для нового разрешения дела.

SUMMARY

Regulations and general acts of law on the basis of which courts assess the legality of the administrative acts and pass judgement in the administrative matters

Legal rules and regulations and other general acts of law pertaining to administration law are subject to frequent change. This creates much difficulty in administrative and administrative court practice when determining which regulation should be applied to a particular case („social or public relations”) in the procedure of making decisions concerning the rights and obligations in individual administrative cases. The author has paid special attention to the problem of application of procedure, and even more so, to the problem of application of material legal rules and regulations. Taking into consideration the various situations to be encountered, he has attempted to point to the possible solutions of this complex problem indeed. If not otherwise regulated by law, these solutions would be as follows:

1. The procedure rules and regulations should be applicable immediately upon entering into force as well as to the cases already attended to (in progress).

2. A legal relation is decided by application of the material rules and regulations created on the basis of an actual life-incident forming the foundation of the legal „solution”.

a. A legal relation determined by a declarative administrative act of law is decided by application of the material regulation standing in force

at the moment of creation of the social relation relative to the creation of the legal relation. That regulation is also applied even when it has been rescinded in cases already in progress when it has not been provided otherwise by a new act of law.

b. A legal relation created by an administrative act of law is based on the material regulation standing in force at the time of passing of the constituting administrative act of law.

c. When an actual „life-incident” forms the real foundation for the realisation of a subjective right, the existence of conditions for the realisations of that right are assessed at the time of passing decision in the matter if those conditions have not been fulfilled at the time of submission of claim, that is at the time of starting proceedings by virtue of office or position (*ex officio*).

d. Those incidents which have taken place before the relative regulation has entered into force, and which are valid at the time of submission of claim or starting of proceedings *ex officio*, and are by the provisions of that regulation the basis for an obligation or right as a previous fact, may produce legal effects not later than on the date of entering into force of the regulation.

e. The application of a more favourable regulation for the party concerned is allowed only if it does not represent a violation of the principle of equality of all citizens in their rights and does not endanger legal stability.

f. In the case of legal remedies (legal redress) in the administrative procedure and bringing charges in an administrative dispute, the relevance for the assessment of legality of the administrative act applied lies with the regulation which should have been applied by the bearer of the decision against which the legal measure has been taken, subsequent charges may be the reason for re-opening the case.

RÉSUMÉ

Les prescriptions et les actes généraux sur les fondements desquels le tribunal estime la légalité de l'acte administratif et statue sur les affaires administratives

Les prescriptions juridiques et les autres actes généraux de la matière juridico-administrative changent fréquemment. Cela cause beaucoup de difficultés dans la pratique administrative et juridico-administrative à l'occasion de la détermination de la prescription qu'il faut appliquer au rapport social spécifié dans la procédure de règlement de ces droits et obligations dans les affaires administratives particulières. L'auteur examine à part le problème de l'application des mesures de procédure et à part le problème de l'application des normes juridiques matérielles. En prenant en considération les différentes situations il essaie d'attirer l'attention sur les solutions possibles de ce problème très complexe. Ces solutions, à condition qu'il ne soit pas déterminé différemment par la prescription, peuvent être formulées de la manière suivante:

1. Les règles de procédure sont appliquées immédiatement après l'entrée en vigueur même aux cas qui sont en cours.

2. Le rapport juridique est traité en appliquant la prescription matérielle par laquelle a pris naissance l'événement vital qui est le fondement réel de ce rapport juridique:

a) Le rapport juridique qui est établi par l'acte administratif déclaratif est traité en appliquant la prescription juridique qui était en vigueur quand le rapport social a pris naissance propre à la naissance du rapport juridique. Cette prescription est appliquée même au cas qu'elle est abrogée au cours de la procédure qui est déjà initiée et que par la nouvelle prescription il n'est pas déterminé différemment.

b) Le rapport juridique qui est créé par l'acte administratif est basé sur la prescription matérielle qui est en vigueur au moment de l'adoption de l'acte administratif constitutif.

c) Lorsque pour la réalisation d'un certain droit subjectif le fondement réel est un événement vital durable, l'existence des conditions de ce droit est estimée au moment de la prise de décision sur l'affaire si ces conditions ne sont pas remplies au moment de la présentation de la demande, ou quand la procédure a été initiée d'office.

d) Les événements qui ont eu lieu avant l'entrée en vigueur de la prescription, qui est valable au moment de la présentation de la demande ou quand la procédure a été initiée d'office et que par cette prescription ils sont le fondement du droit ou de l'obligation en tant que faits antérieurs, peuvent produire les effets juridiques au plus tôt à compter du jour de l'entrée en vigueur de cette prescription.

e) L'application de la prescription plus favorable pour le parti est permise si elle ne met pas en danger l'égalité des citoyens dans les droits et la sécurité juridique.

f) A l'occasion de la voie de droit dans la procédure administrative et de la plainte dans le contentieux administratif pour l'estimation de la légalité de l'acte administratif la prescription est compétente que appliquer l'auteur de la décision contre laquelle on a fait usage de l'instrument juridique, les changements survenus ultérieurement peuvent être la raison de statuer de nouveau sur l'affaire.