

мр Зоран Р. Томић,
асистент Правног факултета у Београду

УЧЕСТВОВАЊЕ СТРАНКЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И ЛЕГИТИМАЦИЈА ЗА ВОЂЕЊЕ УПРАВНОГ СПОРА У ЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРАВУ

— Поводом ставова заузетих у пресуди Врховног суда Србије, Увп. бр. 91/81 од 9. III 1982. године (Архив Врховног суда Србије) —

Случај који се нашао пред Врховним судом Србије, а од којег полазимо у овом раду, има за собом дугачак правни пут.

Након представке једног лица, Општински комитет за комунално-стамбене послове СО (...) по службеној дужности је покренуо управни поступак, у којем је кућни савет зграде (...) имао својство странке. На основу изјаве подносиоца представке дате на усменој расправи и других утврђених чињеница, донето је решење (3. VII 1980) којим је наложено кућном савету да из ходника испред подрумске просторије дотичне зграде уклони двоје „бесправно постављених врата“, као и једну „гвоздену ограду“, и „да ходник доведе у првобитно стање о свом трошку у року од 8 дана“. Кућни савет је на првостепено решење уложио жалбу о којој је решавао Грађевински технички инспекторат у саставу Градског секретаријата за урбанизам и заштиту животне средине (...). Његовим, другостепеним решењем (од 6. X 1980) *поништено* је нападнуто решење „и предмет враћен на поновни поступак и одлуку због непотпуно утврђеног чињеничног стања“.

Против тога решења је лице чија је представка претходила покретању поступка поднело тужбу Окружном суду у Београду. Суд је, испитујући процесне услове за вођење управног спора, закључио ... „да грађанин чија је представка узета у обзир приликом покретања поступка по службеној дужности, није легитимисан за покретање управног спора“. Тако, решењем Окружног суда (У бр. 1514/80 од 7. I 1981) тужба бива *одбачена*, уз образложење да не постоји активна легитимација њеног подносиоца⁽¹⁾. Подносилац тужбе се тада обратио Врховном суду Србије са захтевом за ванредно преиспитивање одлуке Окружног суда⁽²⁾. Пред-

(1) Примена члана 30 став 1, тач. 3. Закона о управним споровима („Службени лист СФРЈ“ бр. 4/77) — у даљем тексту: ЗУС.

(2) Ванредно правно средство предвиђено чланом 19. ст. 2. ЗУС-а.

ложио је да Врховни суд ... „уважи захтев, укине побијано решење и предмет врати на поновно одлучивање, јер је он доказао свој правни интерес у овој управној ствари“. Тужени орган се пак залагао да се захтев одбије ... „као неоснован из разлога изнетих у оспореном решењу“.

Решавајући по уложеном захтеву, Врховни суд Србије је својом пресудом (Увп бр. 91/81 од 9. III 1982) укинуо решење Окружног суда, и предмет вратио на поновно одлучивање. У сентенци проистеклој из ове пресуде каже се:

„Околност да је управни поступак вођен по службеној дужности не може бити сметња да појединац учествује као тужилац у управном спору, ако сматра да му је управним актом повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону.“

I

1. Управни поступак увек покреће надлежни орган — по службеној дужности или по захтеву странке⁽³⁾. Он је дужан да започне поступак у случајевима када се то предвиђа законом или подзаконским прописом. Орган ће покренути поступак и у другим ситуацијама ако оцени да је то неопходно ради заштите јавног интереса⁽⁴⁾. Приликом покретања поступка по службеној дужности „узима у обзир и евентуалне представке грађана и организација и упозорења органа“⁽⁵⁾.

Када је, с обзиром на представку једног правног субјекта, по службеној дужности покренут поступак он по основу тога не стиче у таквом поступку својство странке⁽⁶⁾.

2. ЗУП назива странком лице о чијим се правима и обавезама решава у датом случају — по његовом захтеву или по службеној дужности — али и оног који ради заштите својих права или правних интереса има право да учествује у поступку⁽⁷⁾. Прво означавамо *главном странком* а друго — *узгредном странком*. Узгредна странка има право да учествује у оном поступку решавања о туђем праву или обавези, у коме се посредно одлучује и о каквом њеном праву или правном интересу — индиректно је тангирана и њена правна ситуација. И главна странка и узгредна странка морају, дакле, да имају страначку (стварну) легитимацију, у смислу процесног услова за учествовање у одређеном управном поступку. Страначка легитимација се одређује кроз однос једног субјекта према управној ствари — предмету поступка, и подразумева да је реч о одлучивању о извесном његовом праву или обавези или, пак, о његовом правном интересу у конкретном случају.

Када у једном управном поступку учествује само једна странка или пак више странака чији интереси нису у колизији („процесно-правна заједница“), ради се о тзв. једностраначким управним стварима. Код „контрадикторних“ — двостраначких или вишестраначких ствари, у уп-

(3) Члан 123. Закона о општем управном поступку („Службени лист СФРЈ“ бр. 32/78) — у даљем тексту: ЗУП.

(4) Члан 124, ст. 1. ЗУП-а.

(5) Члан 124, ст. 2. ЗУП-а.

(6) У том смислу и Врх. суд Србије, У бр. 12720/58 од 29. VI 1959, Зб. суд. одл. IV/2, 330.

(7) Чл. 49. ЗУП-а.

равном поступку суделују у својству странака два или више лица са супротним интересима. На пример, укључивање у поступак узгредне странке супротних интереса у односу на главну странку даје тој управној ствари контрадикторни карактер⁽⁸⁾.

3. Уколико једном лицу које је требало да учествује у поступку у својству странке није била пружена таква могућност, оно по окончању управном поступка може, због тога, предложити његову обнову, у складу са законом⁽⁹⁾.

4. Судска контрола законитости коначних управних аката у југословенском праву обавља се путем управног спора. Круг правних субјеката којима се уопште признаје право на покретање управног спора у циљу добијања судске заштите одређен је у члану 2. ЗУС-а⁽¹⁰⁾. Одредбом члана 12. истог закона, прописано је да „*тужилац у управном спору може бити појединац, правно лице, организација, група лица, насеље, и сл. који сматра да му је управним актом повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону.*“ Неиспуњење цитираног процесног услова санкционисано је чланом 30. ст. 1. тач. 3. ЗУС-а: суд ће решењем одбацити тужбу ако утврди ... „да је очевидно да се управним актом који се тужбом оспорава не дира у право тужиоца или у његов непосредни лични интерес заснован на закону (члан 12).“

Управни спор се може покренути против управног акта донетог поводом жалбе, као и против првостепеног управног акта на који жалба (у управном поступку) није била допуштена⁽¹¹⁾. Стога, када суд утврди „да се против управног акта који се тужбом оспорава могла изјавити жалба па није уопште или није благовремено изјављена (члан 7)“, одбацити ће решењем тужбу као недопуштену⁽¹²⁾.

5. Управни поступак логички претходи поступку решавања управног спора („управно-судском“ поступку). Однос жалбе, којом се изазива другостепени управни поступак⁽¹³⁾, и тужбе за покретање управног спора⁽¹⁴⁾ обележен је у нашем праву по правилу потенцијалном *кумулятивношћу*; исто тако — *обавезном сукцесивношћу* (редом коришћења). Странка, незадовољна првостепеним управним актом, најпре мора употребити жалбу као редовно правно средство у управном поступку⁽¹⁵⁾. Тек против решења донетог поводом жалбе, она може у својству тужиоца покренути и водити управни спор⁽¹⁶⁾.

(8) Тако се, нпр., признаје стварна легитимација кућном савету у поступку за исељење бесправно уселеног лица у сустанарски део стана, јер је као орган управљања заинтересован да се у тој згради не заснивају нови сустанарски односи (прес. Врх. суда Југослав., Уж 3569/65. од 16. IV 1965. године).

(9) Члан 249, тач. 9 у вези са чланом 252, став 1, тач. 5 ЗУП-а.

(10) То су, пре свега, појединци и правна лица (ст. 1, чл. 2); о могућности да управни спор покрену и они субјекти који немају својства правног лица, затим овлашћене организације или заједнице и одређени државни односно органи друштвене заједнице, говори се у ст. 2—5, чл. 2. ЗУС-а — то остаје ван оптике наших разматрања у овом раду.

(11) Члан 7. ЗУС-а.

(12) Члан 30. ст. 1. тач. 4 ЗУС-а.

(13) Члан 223. ЗУП-а.

(14) Члан 23. ЗУС-а.

(15) Уколико је жалба допуштена — вид. члан II. ЗУП-а.

(16) У француском праву, нпр., административно-правно средство (*recours administratif*) и управно-судска тужба (*recours contentieux*) су подвргнути различитим правним режимима и, у начелу, међусобно су одвојени и независни. Употреба једног није, по правилу, препрека за употребу другог; правни субјект може да их користи и симултано и сукцесивно.

Случајеви када је за подношење управно-судске тужбе обавезни услов претходна употреба административног правног лека јесу посебно предвиђени изузеци које треба уско тумачити (нпр. одлуке општинских савета морају најпре да буду нападнуте пред вишим органом, префектом — чл. 44. *Code de l'administration communale*).

Даља расправа, инспирисана приказаном пресудом Врховног суда Србије, требало би да нам пружи подробен одговор на питање каква је веза између учествовања односно неучествовања једног лица као странке у управном поступку — првостепеном и(или) другостепеном — и његове легитимације за вођење управног спора.

II

1. У образложењу своје пресуде Врховни суд подвлачи да је Окружни суд, полазећи од одредбе члана 12. ЗУС-а, ...

„био дужан да утврди, на основу пријаве тужиоца поводом које је покренут управни поступак, затим на основу његове изјаве на усменој расправи од 30. VI 1980. године као и на основу навода тужбе, да ли тужилац сматра да му је оспореним решењем повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону“.

„... За положај тужиоца као странке у овом управном спору довољно је да лице у питању сматра да му је оспореним решењем које је донето у примени прописа о грађењу, повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону а да ли му је стварно повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону, о томе суд одлучује у управном спору, када цени законитост оспореног управног акта“.

Овакво резонување почива на језичком тумачењу законског текста члана 12, па формулацију „*дако сматра (...)*“ узима као довољан услов за активну легитимацију једног правног субјекта у управном спору. Суд, дакле, постојање цитираног „*сматрања*“ изједначава са тужилачком легитимацијом⁽¹⁷⁾.

Изнетом гледишту можемо упутити озбиљне замерке. Оно не води рачуна о битној разлици између *права на покретање* и *права на вођење управног спора*. Управни спор могу покренути, тужбом која се предаје надлежном суду, сваки од правних субјеката набројаних у члану 2. ЗУС-а; свима њима се, начелно, признаје страначка способност за учествовање у управном спору. Овлашћена лица из члана 12. поднеће тужбу, по правилу, када налазе, односно „*сматрају*“ да им је једним управним актом повређено право или непосредни лични, на закону засновани интерес. Од њих зависи да ли ће подношењем тужбе против одређеног управног акта започети управни спор или не. Сâмо покретање управног спора не значи међутим да је подносилац тужбе истовремено и активно легитимисан, као тужилац, у односу на управни акт чију законитост оспорава. Стога ће суд, уколико још у тзв. претходној фази поступка утврди да је јасно („очевидно“) да се нападнутим управним актом „не

Према пракси француског Државног савета, употреба административног правног лека има, у одређеним ситуацијама, утицаја на продужење рока за покретање управног спора. Најважнији услов за то је да је административни правни лек изјављен у року за правно-судску тужбу (два месеца). Након донете административне олуке по правном леку, заинтересовани је може нападати пред судом у предвиђеном року. О свему томе опширно код: J. M. Auby — M. Fromont, *Les recours contre les actes administratifs dans les pays de la Communauté économique européenne*, Paris, 1971, p. 218—222; J. Rivero, *Droit administratif*, Paris, 1980, p. 211; G. Braibant, N. Questiaux, C. Wiener, *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens*, Paris, 1973, p. 18; G. Vedel, *Droit administratif*, Paris, 1976, p. 448—449 и 515—516, итд.

(17) Тако и Савез. врх. суд. Уж, 1352/54 од 17. V 1954.

дира у право тужиоца или у његов непосредни лични интерес заснован на закону“, одбацити тужбу. Одбацавање тужбе има смисао констатације да њен подносилац није овлашћен да *води* конкретни управни спор.

Произлази да појединци и правна лица не стичу право на вођење управног спора (активну легитимацију) самим тим што „сматрају“ да постоје описане правне повреде. Активна легитимација у управном спору подразумева, према нашем виђењу ствари, одређен *правно релевантни однос једног лица према предмету окончаног управног поступка*. Мислимо да тужилац у једном управном спору по нашем праву може да буде само онај правни субјект који је био или је имао право да буде странка у окончаном управном поступку⁽¹⁸⁾. Поседовањем страначке легитимације у управном поступку, он стиче право да по окончању тога поступка води и управни спор о законитости донете одлуке. За положај једног лица као тужиоца у одређеном управном спору неопходно је дакле да се оспореним управним актом решавало о извесном *његовом* праву или обавези, или о неком *његовом* непосредном личном интересу заснованом на закону⁽¹⁹⁾.

Формулацију законског текста члана 12. оцењујемо као неодговарајућу и збуњујућу. Она упућује на испитивање субјективног „елемента“ — воље правног субјекта, а не истиче (ваљда претпоставља?!) битан објективни моменат — *стварну везу између подносиоца тужбе и оспореног управног акта*.

Када један правни субјект поседује овлашћење за вођење управног спора, од његовог нахођења зависи да ли ће га користити (разуме се у законском року) или не. Покрене ли управни спор, он то редовно чини зато што *сматра* да је решавањем у управном поступку повређено извесно његово право или правни интерес. Подношење тужбе од стране активно легитимисаног лица може међутим да буде и *другачије мотивисано* — обешћу, шиканирањем туженог, жељом за евентуалним одуговлачењем извршења управног акта итд.; тужба због тога не сме да буде одбачена. Исто важи и за случај у коме је несумњиво да је управни поступак окончан у корист тужиоца⁽²⁰⁾.

Управни спор покрећу у пракси и правни субјекти без активне легитимације у конкретном случају. Чим утврди ту чињеницу, суд ће одбацити тужбу по члану 30. ст. 1. тач. 3. ЗУС-а. Ни стилизација те одредбе није прецизна. Израз ... „да је очевидно да се не дира (...)“ требало би тумачити тако да је јасно да нападнутим управним актом *није одлучивано* о праву; обавези а ни, посредно, о правном интересу

(18) а) Упореди са: М. Перовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1977, стр. 152—153; Љ. Јевтић — Р. Шрамак, *Управни поступак и управни спор*, Београд, 1969, стр. 286.

б) За G. Perez-а ... „леgitимација, *legitimatío ad causam* значи способност да се буде странка у одређеном спору, а та способност одређује се према положају у коме се странка налази у односу на тужбени захтев. Према томе, ова посебна способност проистиче из правног односа о коме се решава“ — G. Perez, *Активна легитимација у управном спору*. „Страни правни живот“ бр. 8/57, стр. 17.

в) „Лице или установа које је било странка у управном поступку легитимисано је за покретање управног спора“ (Сав. врх. суд, Уж. бр. 6862/56, 36. суд. оал. II/1. 255).

(19) Тако и Б. Мајсторовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1957, стр. 68. Према ставу Савезног врховног суда (Уж. 604/57, 36. суд. оал. II/1. 253). „...“ активно је легитимисано у управном спору свако лице о чијем је праву решавано у управном поступку“.

(20) „Особа, пак, која је била странка у управном поступку легитимисана је за подношење тужбе против рјешења донесеног у том поступку, без обзира што је оспореним рјешењем захтев те особе евентуално уважен“ (Сав. врх. суд, Уж 3634/55 од 23. XII 1955. године).

подносиоца тужбе, већ је несумњиво да се оспорени управни акт *уопште не односи* на њега⁽²¹⁾. Суд, отуда, не би смео да одбаци тужбу при сумњи (тј. када није очигледно) да се оспорени акт не тиче подносиоца тужбе⁽²²⁾. У разматрању тужбених навода суд улази не одбацујући тужбу и у ситуацији када је очито да нападнутим управним актом — којим је решавано о правима, обавезама или правним интересима тужиоца — није учињена повреда његових права или правних интереса⁽²³⁾.

2. У изнетом правном схватању Окружног суда доминира идеја да „*грађанин чија је представка узета у обзир приликом покретања поступка по службеној дужности није легитимисан за покретање управног спора*“. Насупрот томе, Врховни суд подвлачи „*да околност што је управни поступак вођен по службеној дужности не може бити сметња да појединац учествује као тужилац у управном спору ако су испуњени остали услови из члана 12. Закона о управним споровима*“.

Јасно је да и у поступку покренутом по службеној дужности може имати право да учествује — али само када испуњава услове за признавање својства узгредне странке — и лице чија је представка узета у обзир при започињању поступка⁽²⁴⁾. Сам положај узгредне стране у окончаном управном поступку, а не представка која је претходила његовом покретању, даје томе лицу и легитимацију за вођење управног спора о законитости донетог управног акта.

Тако се становиште Врховног суда Србије о овом питању показује у конкретном случају као исправно.

III

С обзиром да се у југословенском праву управни спор води о законитости *коначног* управног акта, потребно је ближе испитати и однос између коришћења жалбе (уз претпоставку њене допуштености) у управном поступку, и права на вођење управног спора⁽²⁵⁾.

1. Начелно гледано, *улагање жалбе рађа за ту странку право на тужбу*⁽²⁶⁾. Тако је увек код *једностраначких* управних ствари са једним

(21) Тако и Б. Мајсторовић, *op. cit.*, стр. 100; у том смислу и Сав. врх. суд, Уж 604/57. од 23. III 1957.

(22) Став Одељења за управне спорове Врховног суда Србије од 29. III 1967. („Зборник судске праксе“, 1967, под бр. 572).

(23) Тако и према гледишту Сав. врх. суда (нпр.: У, бр. 108/52 од 25. XI 1952. и Уж. 1360/55 од 21. X 1955).

(24) „Када грађевински инспектор покрене поступак у вези бесправне изградње, могу и грађани који су дали иницијативу за покретање тог поступка имати својство странке, ако је у питању неко њихово право или правни интерес“ (Врховни суд/БиХ, У бр. 3934/73. од 5. V 1973, 36. суд. одл. XVIII/2, 183).

(25) У савременој југословенској научној, посебно уџбеничкој литератури, однос између учествовања странке у управном поступку и њене активне легитимације у управном спору готово да се уопште и не разматра. По правилу, писци наводе једино одговарајуће законске одребе, а спорна питања остају неразјашњена. Тако, на пример, код: Н. Стјепановић, *Управно право у СФРЈ*, Београд, 1978, стр. 808—809; С. Поповић, *Управно право*, Београд, 1982, стр. 650—653; И. Борковић, *Управно право*, Загреб, 1981, стр. 421—423.

(26) а) Тако, нпр., Савезни врх. суд, Уж, 6862/56 од 19. I 1957. године.

б) Према Закону о Државном савету и управним судовима Краљевине СХС од 19. V 1922. („Службене новине“ бр. 111/1922, са изм. и доп. од 7. I 1922), члан 18. — ... „Појединац коме је право или непосредни лични интерес заснован на закону повремено незаконитим актом управне власти, има право жалбе само на једну вишу управну власт. Против одакле те управне власти може поднети тужбу само управном суду. Ако је та власт министар тужба се подноси Државном савету.“ Објашњавајући чл. 18. односног закона, Б. Франтловић (*Коментар Закона о Државном савету и управним судовима*, Београд, 1935, стр. 32) каже: „Али не само да он (тј. појединац — прим. З. Т.) има права жалбе него то право мора и да употреби, ако хоће да се користи установом административног спора, јер тужбу може поднети тек онда када је исцрпео своје право жалбе“.

лицем у својству странке у поступку. И код једностраначких ствари уз учешће два или више несупротстављених лица као странака („процесно правна заједница“), свака од њих иступа у поступку самостално⁽²⁷⁾, задржавајући тиме својство засебне странке. Следствено томе, и коначност управног акта наступа по правилу у односу на сваку странку посебно. Отуда, она странка која је могла а није изјавила (или није благовремено изјавила) жалбу, начелно нема право да води управни спор о законитости акта који је евентуално стекао својство коначности након жалбе неког од осталих чланова процесно-правне заједнице⁽²⁸⁾; разуме се, пак, да ће жалилац моћи да буде и тужилац.

Правило да се дејство предузетих радњи у поступку од стране једног члана процесно-правне заједнице не протеже и на остале, трпи значајно одступање. У складу са чланом 60. ЗУС-а⁽²⁹⁾, а сходно члану 201. Закона о парничном поступку⁽³⁰⁾, могло би се констатовати да се, у ситуацији када се учесници процесно-правне заједнице у управном поступку *уподобљавају са тзв. јединственим супарничарима*, учинак (процесних) радњи једне странке простире и на оне које их нису предузеле. Другим речима, ако се по закону или због природе једног односа управна ствар може решити само на једнак начин према свим странкама у поступку, жалба било које доводи до коначности решења у односу на све њих; право на вођење управног спора припада тада и странкама које се нису жалиле⁽³¹⁾.

2. У *контрадикторним* управним стварима логично је очекивати да се на првостепени управни акт жали само она странка на чију је штету донет (тј. она која није њиме задовољна). При хипотези да је другостепеним актом удовољено жалиоцу — измењен или поништен првостепени акт —, оправдано је да се коначност протеже и на странку чија се правна ситуација такође променила, а која се није жалила јер је била задовољна првостепеним актом. Тиме би јој се начелно дало и овлашћење да *директно* — и без учествовања у жалбеном поступку — покрене и води управни спор⁽³²⁾. Претходни закључак вреди и за узредну странку супротних интереса у поступку у односу на главну странку.

Примењено на случај из анализиране пресуде, и лице чија је представка узета у обзир приликом покретања поступка по службеној дужности — против кућног савета као главне странке — а коме је пружена могућност да учествује у њему ради заштите својих правних интереса, није имало разлога за жалбу против првостепеног решења донетог у његову корист (а на штету кућног савета). Томе лицу, под претпоставком

(27) Члан 128, став 1. ЗУП-а.

(28) У том смислу и Сав. врх. суд. Уж. бр. 352/61 од 28. VII 1961. године, Зб. суд. одл. VI/2, 200.

(29) У чл. 60. ЗУС-а пише: „Уколико овај закон не садржи одребе у поступку у управним споровима, сходно ће се примењивати одребе Закона о парничном поступку“.

(30) Члан 201. Закона о парничном поступку („Службени лист СФРЈ“, бр. 4/77) регулише положај тзв. јединствених супарничара у поступку.

(31) На пример, „... ако се ради о јединственом рјешењу којим је двјема странкама утврђена одређена обавеза (рушење заједничког објекта) па жалбу изјави само једна странка, против другостепеног рјешења којим је одбијена та жалба може покренути управни спор и она странка која није изјавила жалбу“ — Управ. суд. Хрватске, Ус. 1855/80. од 12. XI 1980. (*Преглед судске праксе* — Прилог „Наше законитости“, Загреб, 1981, стр. 161).

(32) а) У том смислу и Л. Драгојловић и М. Михајловић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1979, стр. 106—107.

б) Упореди са М. Перовић, *ор. cit.*, стр. 105. и С. Поповић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1977, стр. 107.

в) За право на тужбу и без претходне жалбе „вишој управној власти“ — у контрадикторним стварима — изјашњава се и Б. Франтолић (*ор. cit.*, стр. 34—35), илуструјући то примером тадашњег Државног савета (нпр. решење бр. 8381 од 20. III 1929).

његове стварне легитимисаности као узгредне странке у управном поступку, припада и право тужбе на другостепено решење којим је, по жалби главне странке, поништено првостепено.

3. Која средства правне заштите има лице које није, а требало је да учествује у првостепеном поступку као странка? Признаје ли му се, и када, право на вођење управног спора?

Нагласимо најпре да овлашћење тога лица на жалбу⁽³³⁾ постоји само до окончања управног поступка у односу на оне странке које су у њему учествовале⁽³⁴⁾.

Уколико је решење постало коначно, нормалан и једино исправан правни пут је да странка која није учествовала у управном поступку предложи његову обнову⁽³⁵⁾. Њено учествовање у обновљеном поступку може довести до другачијег решења управне ствари, чиме ће се евентуално избећи касније вођење управног спора. По наступању коначности управног акта донетог у вези са предлогом за обнову поступка, односно оног донетог у обновљеном поступку, могао би се о његовој законитости водити управни спор⁽³⁶⁾. Према томе, сматрамо да *странка не сме да „прескаче“ управни поступак* и да законитост одлуке донете у поступку у коме није учествовала напада одмах и директно пред судом, у управном спору.

У нашој управно-судској пракси, међутим, није реткост да и тужба странке која није учествовала у управном поступку (мада је за то била легитимисана) буде узета у разматрање, а да она није претходно тражила обнову поступка⁽³⁷⁾. Овакво поступање судова руководи се, по свој прилици, идејом поједностављења и економичности у пружању правне заштите. Оно, пак, не води рачуна о неопходности да се та заштита остварује по одређеном правном редоследу, да буде потпуна и ефикасна. Поменути „скраћени“ правни пут не одговара ни духу ни суштини института управног спора, нарочито његовом односу — корелацији — са управним поступком у југословенском праву⁽³⁸⁾.

*

1. У југословенском праву тужилачку легитимацију у једном управном спору, у смислу овлашћења на његово вођење, поседује начелно сваки правни субјект који је био или имао право да буде странка у претходно окончаном управном поступку. Реч је пре свега о лицима о чијим је правима или обавезама, или — посредно — о правним интересима у управном поступку коначно одлучено.

(33) Принцип јединства првостепеног и другостепеног управног поступка — тако и Сав. врх. суд, Уж. 3167/60 од 8. IV 1960.

(34) Тако и у Правном схватању Врховног суда Југославије — вид. код Б. Мајсторовић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд, 1978, стр. 351—352.

(35) Вид. Пресуду Врх. суда Југославије, Уж. 3734/65 од 7. V 1965. (36. суд. олд. 1965, X/2, 244).

(36) Такво је гледиште изразио нпр. Сав. врх. суд: Уж. 1642/53 од 18. XI 1953. и Уп. 1996/62 (36. суд. олд. VII/1, 114).

(37) Члан 258. ЗУП-а.

(38) Нпр., чланом 135. ст. 1. ЗУП-а, прописано је да се „пре доношења решења имају (се) утврдити све чињенице и околности које су од значаја за решење и странкама омогућити да остваре и заштите своја права и правне интересе“, а чланом 39. ст. 1. ЗУС-а, да „суд, решава спор по правилу, на подлози чињеница које су утврђене у управном поступку“.

2. Став заузет у анализираној пресуди Врховног суда Србије, по којем и лице чија је представка узета у обзир при покретању управног поступка по службеној дужности може — уз одговарајуће законске претпоставке — да буде легитимисани тужилац у управном спору, оцењујемо као исправан. Такво гледиште суд није ни потпуно, ни правилно образложио. Сувише се и без правог објашњења ослањао на непрецизну формулацију члана 12. ЗУС-а („ако сматра...“), не наглашавајући у том контексту нужну релацију између одлучивања у управном поступку и предмета управног спора.

3. Поступак доношења једног управног акта („управни поступак“) у нашем праву и појмовно и стварно претходи судском поступку решавања спора о његовој законитости („управног спора“). Однос између жалбе у управном поступку и управно-судске тужбе одликује се, по правилу, могућом кумулативношћу и обавезним редом употребе ових правних средстава. Начелно, коришћењем жалбе — када је допуштена — представља битну претпоставку за подношење тужбе. Одступање од овога постоји нарочито код процесно-правних заједница са обележјима јединственог супарничарства, као и у контрадикторним управним стварима.

Када једно лице као странка није учествовало ни у првостепеном а ни у другостепеном (жалбеном) управном поступку — а требало је да учествује —, морало би најпре да тражи његову обнову. Тек након коначности управног акта донетог у вези са предлогом за обнову, односно оног донетог у обновљеном поступку, могао би се о његовој законитости водити управни спор.