

Добросав Миловановић,
асистент-приправник Правног факултета у Београду

ИЗВРШЕЊЕ УПРАВНОГ РЕШЕЊА И ПРОУЗРОКОВАЊЕ КРИВИЧНОГ ДЕЛА

Управни суд Хрватске је у овојој пресуди Ус-426/88 од 3. новембра 1988. године (1) заузео став у погледу оглашавања ништавим већ извршеног решења, са позивом на чл. 267, т. 2. Закона о општем управном поступку (даље ЗУП). Сентенца гласи:

„Решење које је већ извршено може се огласити ништавим само ако се утврди да је кривично дјело извршено“.

1. Оглашавање ништавим је начин уклањања управних решења која садрже најтеже повреде закона због којих се не могу конвалидирати (2). Међутим, ови акти производе правна дејства све док надлежни орган не утврди прешку и док у одговарајућем поступку не буду уклоњени из правног поретка (3). У том омислу, применом овог ванредног правног оредства уклањају се све правне последице које је решење произвело (4). Сам поступак може, по службеној дужности или по предлогу странке, односно јавног тужиоца, спровести доносилац акта, одговарајући другостепени орган или орган који врши надзор над радом доносиоца акта (чл. 268, ст. 1, 2. и 4. ЗУП-а). Услед значаја и дејства последица оглашавања решења ништавим, као и због непостојања временског ограничења његове примене, разлики ништавности су таксативно набројани (5). Један од разлога предвиђен је чланом 267, т. 2. ЗУП-а, у вези са којим је Управни суд Хрватске и заузео став. У образложењу његове пресуде стоји:

„Оцењујући да се претходним дозволом коју је донио Завод за заштиту опоменика културе може узроковати нарушење споменичког интегритета заштићене урбанистичке цјелине и тако довести до оштећења опоменика културе, а то је дјело кажњиво по чл. 201. КЗХ („Народне новине“, бр. 25/77)“ (6), „дужени орган налази да постоји разлог

(1) *Преглед судске праксе*, прилог „Наше законитости“ стр. 155.

(2) За разлику од рушљивих управних решења, која протеком одређених рокова стичу пуну правну снагу, јер се не могу више побити.

(3) Драган Милаков, *Управно право*, Београд, 1988, стр. 46; Зоран Томић, *Управно право (управна контрола управе)*, Београд, 1989, стр. 146. Супротно: Иво Кребек, *Право југославенске јавне управе*, III, Загреб, 162, стр. 106.

(4) Акт о оглашавању решења ништавим је декларативног карактера, са дејством *ex tunc*.

(5) Славољуб Поповић — Славка Миладиновић, *Управно право, општи део*, Београд, 1985, стр. 536.

(6) Према чл. 201. Кривичног Законика Хрватске: „Тко оштети или уништи споменик културе или посебно заштићени објекат природе, казнит ће се . . .“

за оглашавање тог рјешења назначенога завода ништавим (чл. 267, т. 2. Закона о опћем управном поступку).

Према одредби чл. 267, т. 2. Закона о опћем управном поступку ништавим се проглашава рјешење које би својим извршењем могло узроковати неко дјело кажњиво по кривичном закону“.

2. Размотримо нека питања у вези са поменутом одредбом ЗУП-а која могу бити од значаја за став Суда. Пре свега, процена могућности да извршење решења доведе до „дела кажњивог по кривичном закону“ преглуштена је органу који одлучује о ништавости решења (7). Дакле, у том погледу није потребна кривична судска пресуда. Такође, за примену овог института није од значаја постојање објективних, већ само објективних елемената бића кривичног дела (8).

Наведену законску одредбу могуће је тумачити на два начина. По првом, за оглашавање решења ништавим довољна је опасност да његово извршење доведе до кривичног дела. По другом тумачењу неопходан услов ништавости је да извршење решења неминовно проузрокује кривично дело (9). У прилог првом схватању говори потреба превентивног деловања код друштвено опасних дела, док је по другом схватању битно спречити да под могућност оглашавања ништавим, по овом основу, дође приличан број решења (нарочито због могућих злоупотреба) (10).

Пошто Закон није непосредно регулисао ситуације поводом којих је заузет став Суда, преостаје нам да, пре свега, откријемо разлоге оваквог схватања, као и да укажемо на могуће противразлоге, како бисмо дошли до одговарајућих закључака. Ово тим пре што наведена питања нису честа у пракси, а и у литератури нису у великој мери расправљана.

У образложењу пресуде Суд наводи следеће:

„По правном схватању овог суда, ако је у питању рјешење које је већ извршено, а што је у конкретном случају неспорно, онда се та законска одредба о оглашавању ништавим неког рјешења може применити само ако је доиста и извршено кривично дјело.

Није довољна, значи, претпоставка да би се могло радити о кривичном дјелу, већ је нужно и утврђење да је доиста извршено кривично дјело“.

3. По нашем мишљењу, разлози овог схватања углавном се тичу промена до којих долази моментом извршења решења.

Најпре, питање правне сигурности, које је иначе везано за ништавост, тог момента постаје још више наглашено. Наиме, значајне последице и непостојање временских граница примене овог ванредног правног средства захтевају већи степен обазривости у погледу потребе његовог спровођења.

Поред тога, са становишта начела економичности, прихватљивије је сачекати евентуално утврђење постојања кривичног дела пре оглашавања решења ништавим. Ово стога, што би супротан редослед догађаја могао, услед касније констатације о непостојању кривичног де-

(7) Лаза Костић, *Административно право Краљевине Југославије II*, Делатност управе, Београд, 1936, стр. 249.

(8) *Ibid.*

(9) *Ibid.*, стр. 248. Исто: С. Поповић — С. Миладиновић, *op. cit.*, стр. 537.

(10) Ситуације регулисане наведеном одредбом треба разликовати од случајева где кривично дело претходи управном акту (представља подлогу), или је само доношење правног акта кривично дело.

ла, довести до правног „оживљавања“ решења, са овим његовим дејствима, која су због његове наводне ништавости била уклоњена.

Као разлог који иде у прилог ставу Уставног суда Хрватске наводимо и могућност, која се по извршењу решења јавља, да насталу ситуацију оквалификујемо као претходно питање у поступку оглашавања решења ништавим (11). Овде нема сумње да постоји питање без чијег одговора орган не може решити саму ствар (огласити решење ништавим или не). Јасно је исто тако да је за то решавање иначе надлежан други орган (кривични суд). Такође, реч је о самосталној правној целини (чл. 144—148. ЗУП-а). При том, то је претходно питање код кога није допуштено органу управе да га сам расправи јер се тиче постојања кривичног дела (чл. 145, ст. 1. ЗУП-а), сем у случају из ст. 2, чл. 145. ЗУП-а (12). Но, и да то није претходно питање: Да ли треба дозволити органу управе да он процењује услове за примену овог ванредног правног средства, с обзиром на значај који добијају правна сигурност и економичност моментом извршења решења? Овде пре постоји проблем ефикасности рада тог органа и разлога због којих једно „опасно“ решење на време није огласио ништавим.

4. У оквиру ситуације по којој је Управни суд Хрватске заузео став постоји више друштвених интереса који се међусобно преплићу, а делом и сукобљавају. Погледајмо зато и оне разлоге који би евентуално захтевали другачије решење проблема од начина на који га је Суд сагледао.

Кривична дела су друштвено опасна дела, те постоји виталан интерес да до њих не долази. Нарочито таква дела не би смела да произађу из акта државних органа или самоуправних организација и заједница којима су поверена јавна овлашћења, јер су управо то субјекти који су најпозванији да штите друштвени интерес.

Ако се одредимо за тумачење чл. 267, т. 2. ЗУП-а, по коме је за оглашавање решења ништавим довољна опасност проузроковања кривичног дела, а не само ситуације у којима неминовно долази до њих, онда је јасан став законодавца да делује превентивно. Ова чињеница има значај и поред тога што је решење извршено, јер се не морају нужно поклапати моменат извршења спорног решења и моменат извршења кривичног дела, те би у тим случајевима и даље постојала могућност спречавања извршења друштвено опасног дела.

5. Узимајући у обзир ове наведено, долазимо до закључка да претежу разлози који говоре у прилог ставу Управног суда Хрватске о неопходности утврђења кривичног дела пре оглашавања ништавим решења које је већ извршено. При том, иако Суд то изричито не истиче, јасно је да утврђивање постојања кривичног дела спада у надлежност кривичног суда. До оваквих закључака дошли смо стога што су питања правне сигурности, економичности, као и потребе спречавања прилично могућих злоупотреба овде толико наглашена да надмашују значај осталих интереса који се такође јављају.

Међутим, остаје нејасно зашто је Управни суд Хрватске у обраложење овоје пресуде унео и следеће:

(11) Пре извршења решења ово се питање није постављало јер није постојало кривично дело, па је законодавац дао органу управе да сам процењује да ли би извршење могло проузроковати кривично дело.

(12) „Када се претходно питање односи на кривично дело, а нема могућности за кривично гоњење, орган који води поступак расправиће и то питање“.

„У конкретном случају суд не налази да постоји то утврђење, односно чињенице и околности које би упућивале да је почињено кривично дјело из чл. 201, ст. 1. или ст. 2. КЗХ“.

Да ли Суд „ублажава“ став о утврђењу кривичног дела као услову за оглашавање извршеног решења ништавим? Наиме, да ли су у том погледу довољне само одређене чињенице и околности које упућују да је кривично дело извршено? При том, питање је и који би „степен сумње“ о постојању „дела кажњивог по кривичном закону“ ту био довољан за оглашавање ништавим већ извршеног решења?

Поменута питања захтевају од Суда појашњење цитираног дела образложења како би се избегло неуједначено поступање у пракси.