

Аутор: ЉУБОДРАГ ПЉАКИЋ
судија Врховног касационог суда у пензији

ДОЗВОЉЕНОСТ ЗАХТЕВА ЗА ПРЕИСПИТИВАЊЕ СУДСКЕ ОДЛУКЕ УПРАВНОГ СУДА

- О захтеву за преиспитивање судске одлуке -

Закон о управним споровима¹ - у даљем тексту: ЗУС, познаје два ванредна правна средства: захтев за преиспитивање судске одлуке и понављање поступка. Необична је правна ситуација за један процесни закон да, када се говори о правним средствима у њему, постоје једино ванредна правна средства, како смо навели, а да не постоји жалба као редовно правно средство. Кривица није на ауторима ЗУС-а, већ ауторима Закона о уређењу судова који нису предвидели двостепено управно судство, па тиме није ни предвиђена жалба против одлуке Управног суда, јер не постоји суд који би о њој одлучивао.

Захтев за преиспитивање судске одлуке – у даљем тексту: Захтев, значајно се разликује од ванредног правног средства, сличног назива, из Закона о управним споровима² - у даљем тексту: претходни Закон. Претходни Закон је познавао захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке и подношен је против одлуке Окружних судова Врховном суду Србије. Против одлука Врховног суда Србије (који је имао најширу надлежност у материји управног спора), под одређеним условима, Захтев је могао да се подноси Савезном суду, а по престанку рада овога суда против одлука Врховног суда Србије Захтев није могао да се подноси том суду. Једино је Републички јавни тужилац могао да подноси захтев за заштиту законитости, већу пет судија Врховног суда Србије.

Против одлука Окружног суда, било да се радило о решењима или пресудама, захтев је могао да се подноси у свим стварима, без ограничења, на који начин се ово ванредно правно средство, по својој садржини, приближавало жалби као редовном правном средству.

ЗУС ово ванредно правно средство поставља на другачији начин. У члану 49. став 1. предвиђа да „против правноснажне одлуке Управног суда странка и надлежни Јавни тужилац“ могу да поднесу Захтев Врховном касационом суду (ЗУС више не предвиђа захтев за заштиту законитости као ванредно правно средство, већ Јавни тужилац може да поднесе ово ванредно правно средство као и друге странке). При томе се и Јавни тужилац, подношењем захтева, појављује у својству странке, али је законодавац хтео да

¹ Службени гласник РС бр. 111/09

² Службени лист СРЈ бр. 46/96

нагласи тужиоца као странку у овом поступку да би посредно објаснио да Захтев за заштиту законитости више није предвиђен.

ЗУС значајно сужава могућност подношења Захтева. У члану 49. став 2. предвиђа три ситуације у којима се ово ванредно правно средство може користити:

1. када је то законом предвиђено;
2. у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији;
3. у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба.

Према ставу аутора, чак и овако Законом предвиђени разлози за подношење захтева у три могуће ситуације, у практичној примени ове одредбе своде се на врло мали број могућности коришћења овог ванредног правног средства. Зашто?

У односу на прву могућност „када је то законом предвиђено“, рећи ћемо да аутор до сада није ни у једном закону нашао предвиђену могућност коришћења овог ванредног правног средства.

Одлучивање Управног суда у спору пуне јурисдикције представља врхунац пружања правне заштите странкама у управном спору. Већ је опште познато да се овом могућношћу Управни суд „у законом дозвољеним ситуацијама“ ретко користи. А морао би из разлога примене члана 6. Европске конвенције о људским правима (остаје за анализу да ли и могућност коришћења Захтева код таквог пресуђена утиче на релативно мањи број донетих пресуда у спору пуне јурисдикције).

Најзад и трећи законски разлог - ако је у управном поступку била искључена жалба, такође, оставља мало могућности за коришћење Захтева, због начела двостепености (права на жалбу) из члана 12. Закона о општем управном поступку.

Од осталих кључних карактеристика Захтева о којима странке морају да воде рачуна навешћемо да се предаје Врховном касационом суду што се често испушта из вида. Захтев, који је предат Управном суду, а стигне Врховном касационом суду по протеку рока од 30 дана од дана када је одлука достављена странци, је неблагоприятан и биће одбачен. Ваља знати да, уколико је странка физичко лице, захтев увек мора да буде поднет преко адвоката. Слично решење постоји и код ванредних правних средстава у другим процесним законима, на који начин се инсистира на стручности код обраћања највишем суду у Републици.

У поступку код Врховног касационог суда непотпуни и неразумљиви захтеви се одбацују без налагања за отклањање недостатака какво је иначе,

решење код поднете тужбе у управном спору. По овом ванредном правном средству не одржава се усмена јавна расправа.

За странке је врло важна граница испитивања захтева од стране Врховног касационог суда: за разлику од управног спора у коме „законитост оспореног управног акта суд испитује у границама захтева из тужбе, али при том није везан разлозима из тужбе“ (члан 41. Закона), Врховни касациони суд „побијану одлуку испитује само у границама захтева“ (члан 54. Закона). Сматрамо да би за интенцију законодавца више одговарала норма „у границама разлога“, што је у складу са одредбом члана 52. став 1. ЗУС-а.

У мериторном одлучивању, Врховни касациони суд одлучује пресудом: захтев одбија или уважава, а код уважавајућих пресуда, пресуду Управног суда преиначује или укида већ према томе да ли се незаконитост догодила код органа управе или Суда.

- Судска пракса -

У Билтенима Врховног касационог суда су објављени правни ставови тога суда, као највишег у овој материји у Републици, од значаја за судску праксу, па ћемо их у овом реферату коментарисати.

а) Ток рока и ступање ЗУС-а на снагу

ЗУС је ступио на снагу 30.12.2009. године када је престала важност претходног Закона, а Управни суд, чији је то процесни закон, почео је са радом од 01.01.2010. године. У пракси је постављено питање (као и у примени ЗПП у односу на ревизију) шта ће бити са Захтевом за ванредно преиспитивање поднетом по ранијем Закону за који није истекао рок за подношење од 30 дана, а у међувремену је ступио на снагу ЗУС?

На седници Грађанског одељења Врховног касационог суда од 13.09.2010. године³ у форми Закључка донет је правни став:

„Захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке поднет после ступања на снагу Закона о управним споровима („Службени гласник РС“ бр. 111/09) није дозвољен без обзира што је рок за његово подношење почео да тече пре ступања на снагу овог закона“.

³ Билтен ВКС 1/2010, стр. 141

У разлозима је, између осталог, речено „да захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке поднет после ступања на снагу ЗУС-а није дозвољен, јер у време подношења овог ванредног правног средства суду није прописан као правни лек који се може изјавити против правноснажне одлуке донете у управном спору, без обзира што је рок за његово подношење почео да тече пре ступања на снагу новог ЗУС-а.“

Аутор се придружио бројној групи колега која је изложила критици овакав став, а такав је правни став донет и у поступку по ревизији у примени ЗПП, код истог суда. Сматрам да је на овакав начин грубо (насилно) пресечен ток рока од 30 дана започетог по ранијем Закону, на који начин је повређено право странке на приступ суду из члана 6. Европске конвенције о људским правима и учињена је дискриминација у односу на све друге странке којима је омогућено коришћење овог ванредног правног средства у року од 30 дана.

б) Захтев против мериторних одлука

Битно је да се има на уму да се ово ванредно правно средство подноси против мериторних судских одлука којима је одлучено о судбини управног акта који је тужбом оспорен. Такву правну природу нема решење о одлагању извршења из извршног управног акта из члана 23. ЗУС-а јер и сама формулација овог члана гласи „до доношења судске одлуке“ што очигледно, ово решење не представља. Зато је исправан став из сентенце Врховног касационог суда⁴:

„Решење Управног суда донето по захтеву странке за одлагање извршења управног акта до доношења судске одлуке не представља правноснажну одлуку Управног суда из члана 49. став 1. Закона о управним споровима против које се Врховном касационом суду може поднети захтев за преиспитивање судске одлуке“.

в) Одбацивање без налагања

Рекосмо, да се код подношења ванредних правних средстава у свим поступцима захтева посебна стручност па их, за физичка лица, морају подносити адвокати. За разлику од неуредне или неразумљиве тужбе поднете у управном спору код које постоји обавеза судије појединца да наложи странци да отклони недостатке, код Захтева таква обавеза не постоји већ се неуредан или неразумљиви захтев одбацују без налагања суда. У том правцу, са истом аргументацијом је и сентенца Врховног касационог суда⁵:

⁴ Билтен ВКС 1/2010, стр. 148

⁵ Билтен ВКС 1/2010, стр. 149

„Захтев за преиспитивање судске одлуке из члана 49. Закона о управним споровима, који не садржи потребне податке прописане чланом 52. став 1. истог закона ако је неразумљив, суд ће одбацити применом члана 52. став 2. Закона о управним споровима, без позивања подносиоца да допуни или исправи захтев“.

**г) Значај приговора против решења у управном поступку
код подношења захтева**

Врло честе су ситуације да се процесним одредбама материјалних закона у управном поступку предвиђа приговор као правно средство којим се оспорава донета одлука у управној ствари. Поставља се питање каква је правна природа уложеног приговора и да ли његово коришћење чини вођени поступак двостепеним или једностепеним. Одговор на ово питање је од значаја за могућност коришћења захтева за преиспитивање судске одлуке о којој је одлучио Управни суд (само против одлука са једностепеним одлучивањем).

Линија разграничења једноступеног и двоступеног одлучивања код уложеног приговора (а на тај начин и дозвољеност захтева против одлуке Управног суда у једноступеном управном одлучивању) је оцена о томе који је орган одлучивао по приговору: доносилац акта или други орган?

Уколико је исти орган одлучивао по приговору, таква одлука је једноступена, приговор нема карактер жалбе као деволутивног правног средства, па је захтев против такве одлуке дозвољен. Обрнуто, двоступено је одлучивање код кога је по приговору одлучивао други орган, а не доносилац решења, па ће такав захтев бити одбачен као недозвољен.

Од значаја за судску праксу су и две одлуке Врховног касационог суда, истоврсне по свом правном закључивању.

У сентенци тог суда⁶ изнет је став:

„Дозвољен је захтев за преиспитивање судске одлуке, поднет на основу члана 49. став 2. тачка 3. Закона о управним споровима, против правноснажне одлуке Управног суда донете у управном спору о оцени законитости одлуке Савета РРА по приговору“.

У разлозима, Суд је изнео наводе за које се и аутор залаже:

⁶ Билтен ВКС 1/2011, стр. 109

„Стога Врховни касациони суд налази да решавање Савета републичке радиодифузне агенције по приговору поднетом на основу члана 62. став 5. Закона о радиодифузији представља једностепено одлучивање, јер је о приговору одлучивао исти орган који је донео и првостепено решење, а не неки други непосредно виши орган. Према томе, приговор се не може сматрати жалбом, као деволутивним правним средством у управном поступку, па ни одлука по приговору другостепеним управним актом, без обзира што се Савет у уводу оспореног решења позива на одредбу Закона о општем управном поступку која се односи на поступак по жалби“.

Пример у коме уложени приговор против донете одлуке у управном поступку има карактер поднете жалбе налазимо у примени одредаба Закона о полицији у дисциплинском поступку: враћамо се на напред исказану линију разграничења - по приговору је одлучивао виши, други орган, што поступку даје карактер двоструког одлучивања, од значаја за одлуку о поднетом захтеву код Врховног касационог суда, а пример је цитиран у Билтену Врховног касационог суда⁷:

„Захтев за преиспитивање судске одлуке поднет против правноснажне одлуке Управног суда, којом је оцењена законитост решења донетог у дисциплинском поступку у коме по приговору подносиоца захтева одлучује други, а не исти орган који је донео првостепену одлуку је недозвољен“.

У разлозима се Суд позвао на одредбе члана 161. и 162. Закона о полицији које регулишу вођење дисциплинског поступка, а у односу на њих против првостепеног решења дисциплинског старешине управе граничне полиције подноси се приговор Дисциплинској комисији, већу у Београду.

„Стога, по налажењу овога суда, приговор полицијског службеника у дисциплинском поступку, по својој правној природи, представља жалбу која је редовно правно средство у општем управном поступку. То даље значи да је недозвољен захтев за преиспитивање судске одлуке поднет против правноснажне одлуке Управног суда, којом је оцењена законитост решења донетог у дисциплинском поступку у коме по приговору подносиоца захтева одлучује други, а не исти орган који је донео првостепену одлуку“.

д) Дозвољеност жалбе у управном поступку као разлог одбацивања Захтева

⁷ бр. 1/2011, стр. 114

У Билтену Врховног касационог суда⁸ објављена је сенценца:

„Против правноснажне одлуке Управног суда није дозвољен захтев за преиспитивање судске одлуке, када је Управни суд оцењивао законитост решења донетог по основу службеног надзора ако у управном поступку, који је претходио службеном надзору, није искључена жалба“.

У образложењу сенценце је најпре цитирана одредба члана 49. Закона у погледу основа и разлога за подношење захтева, а потом је изнет правни став суда из образложења донетог решења на основу кога је сачињена сенценца:

„Из побијане пресуде произлази да је Управни суд побијаном пресудом ценио законитост оспореног решења које је донето у поступку службеног надзора од стране туженог органа и да је пре доношења оспореног решења вођен управни поступак у коме је првостепеним решењем одлучено о праву на накнаду дела трошкова за становање. Оспореним решењем је укинута првостепено решење о признавању права, против кога је у управном поступку дозвољена жалба. Стога Врховни касациони суд налази да против правноснажне одлуке Управног суда није дозвољен захтев за преиспитивање судске одлуке када је Управни суд оцењивао законитост решења донетог по основу службеног надзора ако у управном поступку који је претходио службеном надзору није искључена жалба“.

Из цитираног образложења, а и из саме сенценце, не види се да ли је жалба против првостепеног решења, које је претходило решењу по основу службеног надзора, заиста и коришћена. Чини се да та чињеница није ни утврђивана јер би одлука суда била иста обзиром да је правни став изнет само у односу на ситуацију дозвољености жалбе у управном поступку против претходно донетог решења. На тај начин је суд заузео став да је испуњен разлог за одбацивање Захтева на основу члана 49. став 2. тачка 3. ЗУС-а („захтев може да се поднесе у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба“).

На први поглед, може се учинити да је решење Суда о одбацивању захтева законито уз прихватање датих разлога и састављене сенценце. Суд је имао у виду нешто шири појам тачке 3. „у стварима“ дајући му **карактер материје у којој се одлучује** па како је у тој материји предвиђен двостепени поступак онда против било какве одлуке донете у управном поступку у **тој материји** (пензијска, инспекцијски надзор, експропријација...) није дозвољен Захтев. Следом таквог става дакле, **исто важи када је у тој материји донето решење по ванредном правном средству укидања решења по основу службеног надзора из члана 253. став 2. Закона о општем управном поступку, на којој правној ситуацији је заузет изложени правни став.**

⁸ бр. 1/2010, стр. 151

Ово би био **први** од два разлога неслагања аутора са изнетим правним ставом у цитираном решењу.

Аутор сматра да је законодавац у цитираном члану 49. став 2. тачка 3. ЗУС-а под појмом „у стварима“ подразумевао одређену, конкретну ствар о којој је одлучено, решење под одређеним бројем и датумом, да су та решења (првостепено и другостепено) донета и да је о законитости тог другостепеног решења одлучено у управном спору. Против донете пресуде Управног суда у таквој ствари не би био дозвољен захтев.

У предмету у коме је Суд одбацио захтев, радило се о пресуди Управног суда о законитости решења донетог по ванредном правном средству у управном поступку, укидању по основу службеног надзора, код кога је управни поступак увек једноступен, доноси се од стране органа који врши надзор и против кога није дозвољена жалба, већ се увек подноси тужба у управном спору. Суд није могао да разлоге за одбачај захтева због дозвољености жалбе у редовном поступку (што је у реду: прим. аутора) пренесе у истој материји на разлоге донетог једноступеног решења по ванредном правном средству против кога није дозвољена жалба. Широки тумачењем појма „у стварима“, чини се, да је суд „увео“ и четврти разлог дозвољености, тј. недозвољености за подношење Захтева, чак и у ситуацији када се у конкретној ствари радило о једноступеном одлучивању у управном поступку.

Други разлог за неприхватање изложеног правног става из решења Суда је у правном утемељењу аргументације за члан 49. став 2. тачка 3. ЗУС-а датом у образложењу овог законског решења приликом усвајања ЗУС-а у Скупштини Републике Србије. Дозвољавањем подношења Захтева против пресуде Управног суда о оцени законитости акта донетог у једноступеном одлучивању у управном поступку, законодавац је одсуство двостепености у управном поступку надоместио двостепеношћу заштите у управном спору. Ако тако не би било, у укупној управно-судској заштити, у једноступеном одлучивању у управном поступку, постојала би само два степена заштите: један у управном поступку и још један у управном спору. Таква заштита не би била потпуна, нити ју је законодавац желео.

Стога сматрам да је Суд у цитираном предмету морао да одлучи мериторно, а не да одбацује захтев, на који начин је повређено право странке на приступ суду из члана 6. Европске конвенције о људским правима.

ђ) Непостојање управне ствари као разлог за одбацивање захтева

У још једном предмету највиши суд у Србији није прихватио да одлучује против решења Управног суда сматрајући да је поднети захтев недозвољен и поднет од неовлашћеног лица, па га је одбацио. У образложењу донетог решења Суд се најпре, позвао на одредбу члана 49. ЗУС-а, која предвиђа услове и разлоге за подношење Захтева, а потом је изнео детаљеније разлоге и правни став:

„Захтевом за преиспитивање судске одлуке предлаже се преиспитивање решења Управног суда, Одељење у Крагујевцу I-1 У.31239/10 од 31.03.2011. године којим је одбачена тужба подносиоца захтева поднета против туженог органа - Центра ... са образложењем да како је тужила, овде подносилац захтева, тражила да тужени уплати доприносе за ПИО и изврши исправку пензијске основице за 1992. годину, то у конкретном случају нема управног акта, у смислу члана 4. Закона о управним споровима.

По налажењу овог суда, захтев за преиспитивање правноснажне одлуке Управног суда под условима прописаним чланом 49. Закона о управним споровима је дозвољен, само ако је одлука суда донета у управном спору. Ово стога, што према одредби члана 3. став 1. истог закона, Управни суд у управном спору одлучује о законитости коначног управног акта, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита.

Како Управни суд није одлучивао у управном спору, односно није одлучивао о законитости коначног управног акта, у смислу члана 3. Закона о управним споровима, јер захтев за уплату доприноса није захтев поднет у управној ствари, обзиром да су средства доприноса јавни приход према члану 4. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“ бр. 84/04...5/09), а поступак утврђивања наплате и контроле јавних прихода је уређен Законом о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“ бр. 80/02...72/09), то нису испуњени услови прописани чланом 49. ЗУС-а за подношење захтева за преиспитивање судске одлуке.

Са изнетих разлога, на основу наведених прописа поднети захтев је недозвољен и поднет од неовлашћеног лица, па је Врховни касациони суд применом одредбе члана 53. став 1. Закона о управним споровима одлучио као у диспозитиву овог решења“.⁹

У чему је неслагање аутора са донетим решењем?

Рећи ћемо одмах: исправно је суд у овом предмету диспозитивом решења одбацио захтев јер за његово подношење није испуњен ни један од три разлога из члана 49. став 2. ЗУС-а па је због тога недозвољен. У претходном испитивању, поднети захтев је увек недозвољен ако нису испуњени услови

⁹ Решење ВКС УЗП -247/11 од 21.10.2011. године

цитираног члана. На томе је суд морао да се задржи у разлозима донетог решења. И ништа даље!

Образложење из решења како је дато, противречно је само себи и отвара многа беспотребна питања која у значајној мери компликују ову иначе, једноставну ствар, а чини се и стварају један нови основ за одбачај, поред три предвиђена ЗУС-ом.

Најпре, није тачно да Управни суд доноси решење које се оспорава није одлучивао у управном спору. Он увек одлучује у управном спору о поднетој му тужби, чак и онда када се оглашава стварно ненадлежним. Део реченице „јер захтев за уплату доприноса није захтев поднет у управној ствари, обзиром да су средства доприноса јавни приход“, противречи сам себи – наплата јавних прихода је увек управна ствар из члана 5. ЗУС-а¹⁰.

У том правцу је и закључак са седнице Грађанског одељења Врховног касационог суда од 23.03.2010. године:

„Одлучивање о самосталном тужбеном захтеву који се односи на обавезивање послодавца на уплату доприноса из обавезног социјалног осигурања не спада у надлежност суда опште надлежности јер се не ради о спору из члана 1. Закона о парничном поступку“.¹¹

Стога дакле, Управни суд не би могао да се огласи стварно ненадлежним у овој ствари, обзиром да суд опште надлежности не би био надлежан. Неиспуњавање процесних претпоставки за вођење управног спора, због чега је Управни суд тужбу одбацио, не представља разлог цитираног образложења да та одлука није донета у управном спору. Такав разлог за одбацивање захтева није предвиђен. Ни евентуално промашена легитимација, као материјално-правни однос према предмету спора (уплата јавног прихода се налаже решењем надлежног државног органа) не чини да се ова ствар, по својој природи, не сматра управном ствари.

Најзад захтев није поднет од неовлашћеног лица будући да је подносилац лице чија је тужба одбачена у управном спору.

Закључак

¹⁰ Љ. Пљакић: Надлежност за обавезивање на плаћање доприноса, Правни информатор 3/2001

¹¹ Билтен ВКС 1/2010

Сврха стручних текстова којима се, уз понуђену аргументацију, анализирају донете судске одлуке, има за циљ проверу донетих одлука и изложених правних ставова. Било да је аргументација изнета кроз критичке тонове прихватљива или не, те да ли ће судска одлука претрпети критички приказ, резултат је исти - стварање стабилне и препознатљиве судске праксе која појачава веру грађана и правних лица у правосудни систем, што непосредно оснажује начело владавине права, у коју се свакодневно заклињемо.

Да ли је довољна правна заштита странака у управном спору? Није. Зашто?

Непостојањем другог степена у управном судству у Закону о уређењу судова (што је довело до одсуства жалбе као редовног правног средства у управном спору), уз ограничене могућности коришћења захтева за преиспитивање судске одлуке, као ванредног правног средства, значајно је ускраћена могућност странке на правни лек и приступ суду, што је у супротности са чланом 6. Европске конвенције о људским правима.

Због тога радује став из Стратегије о реформи правосуђа до 2018. године којим је предвиђено увођење двостепеног судства, на који начин ће заштита странака у управно-судском поступку бити подигнута на далеко виши ниво.