



**Republika Srbija**  
**VRHOVNI KASACIONI SUD**  
**Uzp 160/12**  
**22.02.2013. godina**  
**Beograd**

**U IME NARODA**

Vrhovni kasacioni sud, u veću sastavljenom od sudija: Snežane Živković, predsednika veća, Vere Pešić i Olge Đuričić, članova veća, sa savetnikom suda Radojkom Marinković, kao zapisničarem, odlučujući o zahtevu koji je podnela V.s. Z., D., za preispitivanje sudske odluke – presude Upravnog suda 23 U 30834/10 od 28.02.2012. godine, uz učešće protivnih stranaka Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije, čiji je pravni sledbenik Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije i V.s. M. doo U., u predmetu dodeljivanja epizotiološke jedinice, u nejavnoj sednici veća održanoj dana 22.02.2013. godine, doneo je

**P R E S U D U**

Zahtev se UVAŽAVA, UKIDA se presuda Upravnog suda 23 U 30834/10 od 28.02.2012. godine i predmet vraća Upravnom sudu na ponovno odlučivanje.

**O b r a z l o ž e n j e**

Pobijanom presudom odbijena je tužba podnosioca zahteva, podneta protiv rešenja Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije broj 323-06-7713/2010-09 od 14.10.2010. godine. Osporenim rešenjem od 14.10.2010. godine, stavom prvim dispozitiva, po službenoj dužnosti ponavlja se postupak okončan rešenjem Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Uprave za veterinu broj 323-06-07713/2010-05 od 08.10.2010. godine i isto rešenje se poništava, jer je doneto od nenadležnog organa i rešava stavom drugim dispozitiva da se usvaja prigovor i V.s. M. dodeljuje se epizotiološka jedinica koja obuhvata naseljeno mesto Ugrinovci. Prema stavu trećem dispozitiva istog rešenja, izmenu odluke objaviti u „Službenom glasniku“. Poništenim rešenjem Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Uprave za veterinu od 08.10.2010. godine odlučeno je da se usvaja prigovor V.s. M. U. i dodeljuje se epizotiološka jedinica koja obuhvata naseljeno mesto Ugrinovci, a izmenu odluke objaviti u "Službenom glasniku RS".

U zahtevu podnetom na osnovu člana 49. stav 2. tačka 3. i stava 3. Zakona o upravnim sporovima, podnosilac osporava zakonitost pobijane presude zbog bitnih povreda pravila postupka, pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primene materijalnog prava. Nalazi da je pogrešno Upravni sud zaključio kada je prihvatio navode tuženog da je uvidom u centralnu bazu podataka Uprave za veterinu proverio uspešnost u radu i obim poverenih poslova svih pravnih lica na teritoriji Opštine Zemun i da je uvidom u dostavljeni izveštaj o izvršenim laboratorijskim ispitivanjima nadležnog Veterinarskog specijalističkog instituta, utvrdio da zainteresovano lice ispunjava uslove zaštite životinja u epizotiolškoj jedinici naseljenom mestu Ugrinovci. Ovo iz razloga što Veterinarska stanica M. nikada do sada nije radila poslove iz programa mera za koje je konkurisala, pa u centralnoj bazi podataka ne postoje ni podaci o njenoj uspešnosti u radu i obimu poverenih poslova. Osim toga, Upravni sud u pobijanoj presudi nije ocenio dokaze koje je tužilac dostavio uz tužbu, a pre svega bodovne liste kao i konačnu rang listu Ministarstva poljoprivrede na osnovu koje se odlučivalo o izboru pravnog lica na konkursu, iz kojih se vidi da su se na konkurs za dodelu poslova iz programa mera 2010-2012. godine prijavila dva pravna lica: privatna V.s. M. i V.s. Z., da je po istim kriterijumima bodovanjem utvrđeno da privatna V.s. M. ima 21 poen, a V.s. Z. 68 poena, te da jedino V.s. Z. ispunjava postavljene kriterijume kao uspešnija na konkursu. Ističe da ne postoje drugi kriterijumi osim početno propisanih u konkursu koji su javno objavljeni i da bodovne liste predstavljaju krucijalni dokaz da je tuženi organ postupio nezakonito kao i Upravni sud koji iste nije uzeo u obzir. Smatra da je donošenjem odluke po proteku više od godinu dana od pokretanja spora, sud uskratio V.s. Z. da za to vreme obavlja poslove, što je rezultiralo gubitkom više od 4.000.000,00 dinara u završnom računu za 2011. godinu. Predlaže da Vrhovni kasacioni sud uvaži zahtev i preinači pobijanu presudu tako što će poništiti osporeno rešenje od 14.10.2010. godine i ostaviti na snazi odluku o izboru pravnog lica od 04.08.2010. godine. Protivna stranka, Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede kao pravni sledbenik Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je po nalogu Vrhovnog kasacionog suda dostavila sve spise koji se odnose na predmet upravnog spora, ali u ostavljenom roku nije dala odgovor na zahtev.

Protivna stranka, V.s. M. doo iz U., u odgovoru na zahtev navodi da su po predmetnom konkursu V.s. Z. ustupljeni poslovi iz programa mera na osnovu rang liste za pet naseljenih mesta: Batajnica, Zemun, Zemun Polje, Novi Beograd i Ledine, a V.s. M. sa sedištem u U., jedno naseljeno mesto – U., što znači da je u potpunosti ispoštovana rang lista da više bodova obezbeđuje više naseljenih mesta. Nalazi da su neosnovani navodi zahteva da Uprava za veterinu nije mogla da prati rad V.s. M. jer nije radila poslove iz programa mera, jer su poslovi iz tog programa samo manji deo poslova veterinarskih stanica, da se u bazi podataka evidentiraju činjenice i

tog programa samo manji deo poslova veterinarskim stanicama, da se u bazi podataka evidentiraju cipovalnje i vakcinisanje pasa, mačaka, živine, naplata takse za obeležavanja, dostavljaju zapisnici inspektora o radu i vođenju neophodnih evidencija, a iz čega je komisija mogla da utvrdi da pored ispunjenosti opštih konkursom propisanih uslova V.s. M. ispunjava i ostale uslove. Osim toga, V.s. Z. ima pravo da u naseljenom mestu U. obavlja sve poslove iz oblasti veterinarske struke koji obezbeđuju veći prihod od onog koji se ostvaruje od poslova iz programa mera.

Ispitujući dozvoljenost podnetog pravnog sredstva u smislu člana 49. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS" broj 111/09), Vrhovni kasacioni sud nalazi da je zahtev za preispitivanje presude Upravnog suda 23 U 30834/10 od 28.02.2012. godine, dozvoljen. Naime, zahtev je na osnovu člana 49. stav 1. Zakona o upravnim sporovima, podnet protiv pravnosnažne odluke Upravnog suda, koja je doneta u pravnoj stvari izbora pravnog lica u vezi sa Konkursom o ustupanju poslova iz Programa mera za period 2010-2012. godinu, sprovedenim na osnovu člana 53. Zakona o veterinarstvu ("Sl. glasnik RS" br. 91/05 i 30/10). Članom 53. stav 5. ovog Zakona, propisano je da odluku o izboru pravnog lica za obavljanje javnih poslova donosi ministar. Ovom odredbom kao ni bilo kojom drugom odredbom Zakona o veterinarstvu nije propisano da se navedena odluka ministra može u upravnom postupku pobijati žalbom ili prigovorom. Stoga Vrhovni kasacioni sud nalazi da je pobijana presuda Upravnog suda doneta u pravnoj stvari u kojoj je u upravnom postupku isključena žalba, čime su ispunjeni uslovi za podnošenje zahteva propisani članom 49. stav 2. tačka 3. Zakona o upravnim sporovima. Takođe, zahtev je podnet zbog povrede zakona i povrede pravila postupka, iz kojih razloga se zahtev za preispitivanje i može podneti po članu 49. stav 3. Zakona o upravnim sporovima.

Postupajući po podnetom zahtevu i ispitujući pobijanu presudu u granicama zahteva, u smislu člana 54. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS" 111/09), Vrhovni kasacioni sud je našao:

Zahtev je osnovan.

Prema obrazloženju pobijane presude, pravilno je tuženi organ postupio kada je poništio rešenje Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede - Uprave za veterinu broj 323-06-07713/2010-05 od 08.10.2010. godine, kao doneto od nenadležnog organa i osporenim rešenjem odlučio u upravnoj stvari koja je bila predmet postupka, odnosno o prigovoru zainteresovanog lica izjavljenom na odluku o izboru pravnih lica broj 323-06-00805/2007/2010-05 od 04.08.2010. godine, primenom članova 246. do 248. Zakona o opštem upravnom postupku, a za svoju odluku je dao razloge koje u svemu kao pravilne i zakonite prihvata i Upravni sud.

Ocenjujući zakonitost pobijane presude, Vrhovni kasacioni sud nalazi da su osnovani navodi zahteva kojima se ukazuje da je Upravni sud tom presudom bitno povredio pravila postupka koja su od uticaja na rešenje stvari. Naime, iz dostavljenih spisa se vidi da je na osnovu člana 53. Zakona o veterinarstvu, u vezi sa sprovedenim Konkursom o ustupanju poslova iz Programa mera za period 2010-2012. godine, objavljenim u Službenom glasniku RS br. 32/10 od 14.05.2010. godine, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede - Uprava za veterinu, donela na osnovu rešenja o ovlašćenju broj 021-02-9/2009-09 od 01.01.2009. godine, Odluku o izboru pravnog lica broj 323-06-00805/27/2010-05 od 04.08.2010. godine, kojom se V.s. Z. ustupaju poslovi iz programa mera zdravstvene zaštite životinja za period 2010. do 2012. godine i dodeljuje epizootiološka jedinica koja obuhvata naseljena mesta Ugrinovci, Zemun, Ledine, Bežanijska kosa i Batajnica. Protiv ove Odluke je V.s. M. podnela prigovor, označen kao žalba, o kome je isti organ, Uprava za veterinu navedenog Ministarstva, odlučio rešenjem broj 323-06-07713/2010-05 od 08.10.2010. godine. Tuženi organ je osporenim rešenjem, stavom prvim dispozitiva, po službenoj dužnosti ponovio postupak okončan rešenjem Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede - Uprave za veterinu broj 323-06-07713/2010-05 od 08.10.2010. godine i to rešenje poništio, jer je doneto od nenadležnog organa, a stavom drugim dispozitiva osporenog rešenja usvojen je prigovor i V.s. M., dodeljuje se epizootiološka jedinica koja obuhvata naseljeno mesto U.

Iz iznetog proizilazi da je osporenim rešenjem, pozivajući se u uvodu na odredbu člana 53. Zakona o veterinarstvu, tuženi organ rešavao o prigovoru protiv Odluke o izboru pravnog lica. Odredbom člana 53. stav 5. Zakona o veterinarstvu je propisano da odluku o izboru pravnog lica za obavljanje javnih poslova donosi ministar. Navedenom zakonskom odredbom prigovor nije propisan kao pravno sredstvo koje se može podneti protiv odluke ministra donete na osnovu ovog zakonskog ovlašćenja, niti se u obrazloženju osporenog rešenja navodi drugi pravni propis kojim je predviđeno da se ovo pravno sredstvo može podneti protiv takve odluke.

Odredbom člana 239. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku, izričito su propisani u jedanaest tačaka, razlozi za ponavljanje postupka okončanog rešenjem protiv koga nema redovnog pravnog sredstva. Odredbom člana 248. istog zakona, propisano je da na osnovu podataka pribavljenih u ranijem i u ponovljenom postupku, organ donosi rešenje o upravnoj stvari koja je bila predmet postupka, i njime može rešenje, koje je bilo predmet ponavljanja postupka, ostaviti na snazi ili ga zameniti novim. U slučaju zamene rešenja, s obzirom na sve činjenice i okolnosti, organ može ranije rešenje poništiti ili ukinuti.

Tuženi organ se u uvodu osporenog rešenja pozvao na odredbe člana 248. Zakona o opštem upravnom postupku. Stavom prvim dispozitiva tog rešenja, odlučeno je da se po službenoj dužnosti ponavlja postupak okončan rešenjem od 08.10.2010. godine, i isto se poništava. Međutim, u uvodu niti u obrazloženju osporenog rešenja nije navedena zakonska odredba na osnovu koje se postupak ponavlja po službenoj dužnosti, niti su dati razlozi za zaključak da su u konkretnom slučaju ispunjeni uslovi izričito propisani odredbama člana 239. do 250. Zakona o opštem upravnom postupku za ponavljanje predmetnog postupka. Osim toga, u postupku koji se ponavlja po službenoj dužnosti stranci se mora dati mogućnost učestvovanja u postupku radi zaštite svojih zakonom zaštićenih prava. Iz dostavljenih spisa i obrazloženja osporenog rešenja se ne vidi, a tužilac navodima zahteva i tužbe spori da mu je kao zainteresovanom licu data mogućnost da učestvuje u ponovljenom postupku. Nadalje, stavom drugim dispozitiva osporenog rešenja tuženi organ je rešio da se usvaja prigovor i V.s. M. dodeljuje se epizootiološka jedinica koja obuhvata naseljeno mesto U.

epizootiološku jedinicu koja obunvata naseљeno mesto Ugrinovci, pri čemu u obrazloženju osporenog rešenja nije dao razloge u vezi sa Odlukom o izboru pravnog lica broj 323-06-0085/27/2010-05 od 04.08.2010. godine, koja se nalazi u spisima, a kojom je ova epizootiološka jedinica dodeljena V.s. Z. Tako iz dostavljenih spisa proizilazi da se nakon donošenja osporenog rešenja u pravnom prometu nalaze dva akta: Odluka od 04.08.2010. godine, i rešenje od 14.10.2010. godine, kojima je u istoj pravnoj stvari, dodeli epizootiološke jedinice za naseљeno mesto Ugrinovci po Programu mera za 2010.-2012. godinu, isto naseљeno mesto dodeljeno V.s. Z. i V.s. M. Imajući u vidu navedenu odredbu člana 248. Zakona o opštem upravnom postupku, Vrhovni kasacioni sud nalazi da nadležni organ prilikom rešavanja po ovoj zakonskoj odredbi mora naročito uzeti u obzir date mogućnosti uklanjanja već proizvedenih učinaka ranije odluke, odnosno da u pravnom poretku ne mogu da postoje dva akta kojima se u istoj upravnoj stvari rešava na različite načine. Sa iznetih razloga ovaj sud nalazi da su učinjene povrede člana 239. i 248. Zakona o opštem upravnom postupku od bitnog uticaja na pravilnost i zakonitost rešavanja ove upravne stvari, koje Upravni sud pobijanom presudom nije otklonio, čime je i sam povredio zakon na štetu podnosioca ovog zahteva.

Takođe, tuženi organ se u uvodu osporenog rešenja pozvao i na odredbu člana 253. Zakona o opštem upravnom postupku, kojom su po stavovima i tačkama, izričito propisani razlozi za poništavanje i ukidanje konačnog rešenja po osnovu službenog nadzora. Međutim, u uvodu osporenog rešenja nije navedeno primenom kog stava i tačke člana 253. Zakona o opštem upravnom postupku je odlučivano, a u obrazloženju rešenja tuženi se i ne poziva na ovu zakonsku odredbu. S obzirom da se radi o primeni vanrednog pravnog sredstva kojim se zadire u pravnu valjanost određenog upravnog akta, zbog čega su razlozi i uslovi za njegovu primenu zakonom izričito propisani, Vrhovni kasacioni sud nalazi da je takvim postupanjem tuženi organ povredio odredbe člana 253. Zakona o opštem upravnom postupku, na štetu podnosioca ovog zahteva, koje Upravni sud pobijanom presudom nije otklonio, te je i na ovaj način pobijanom presudom povredio zakon na štetu podnosioca ovog zahteva.

Pored iznetog, rešenje od 08.10.2010. godine kao ni osporeno rešenje od 14.10.2010. godine, ne sadrže pečat organa, koji je članom 196. st.3. Zakona o opštem upravnom postupku, propisan kao obavezni deo pismenog rešenja. Navedenu povredu pravila postupka učinjeno osporenim rešenjem, Upravni sud je morao da otkloni pobijanom presudom, a kako nije tako postupio povredio je zakon na štetu podnosioca ovog zahteva.

Nadalje, iz dostavljenih spisa se vidi da je tužilac u tužbi, a što ponavlja i u zahtevu, osporavao valjanost dokaza i tačnost činjeničnih zaključaka da V.s. M. ispunjava uslove za poveravanje poslova po Programu mera zdravstvene zaštite životinja u 2010-2012. u epizootiološkoj jedinici, naseљenom mestu Ugrinovci. Preme obrazloženju pobijane presude, Upravni sud je prihvatio kao dovoljne i jasne razloge iz obrazloženja osporenog rešenja, ali navode tužbe kojima se osporava valjanost dokaza na osnovu kojih su u upravnom postupku utvrđene odlučne činjenice, a time i pravilna primena materijalnog propisa, nije razmatrao i ocenio, pa ni u meri da ih je smatrao irelevantnim za ocenu zakonitosti osporenog rešenja. Upravni sud se nije upuštao ni u ocenu tačnosti činjeničnih zaključaka tuženog da su ispunjeni uslovi iz Zakona o veterinarstvu i Odluke o kriterijumima za vrednovanje i način bodovanja prijava pravnih lica koja učestvuju na konkursu za ustupanje poslova iz programa mera za period od 2010. do 2012. godine, da se V.s. M. dodeli epizootiološka jedinica za naseљeno mesto Ugrinovci, iako je tužilac u tužbi osporavao ove zaključke i ukazivao na propisane uslove konkursa i na bodovne liste i rang listu pravnih lica prijavljenih na konkurs za ustupanje poslova iz programa mera zdravstvene zaštite životinja 2010-2012. godine za epizootiološke jedinice koje čine područja upravnog okruga za grad Beograd-Opština Zemun, koje se nalaze u dostavljenim spisima. Vrhovni kasacioni sud nalazi da je Upravni sud, time što je propustio da oceni navode tužbe ili navede razloge zbog kojih smatra da su ti navodi bez značaja, povredio prava podnosioca zahteva na pravično suđenje, odnosno obrazloženu sudska odluku, jer stranka ima pravo da bude upoznata sa stavovima suda na kojima je ta odluka zasnovana. Obaveza obrazloženja sudske odluke odnosi se na ključne argumente koji moraju biti precizno i jasno navedeni, s tim što sud treba brižljivo i pažljivo da razmotri sve dokaze i ceneći ih i pojedinačno i zajedno odluči koje će i zbog čega činjenice smatrati utvrđenim a koje ne. Ispitujući u upravnom sporu zakonitost osporenog upravnog akta u granicama zahteva iz tužbe, sud ne mora da prihvati razloge tužioca, ali je dužan da ih razmotri i da se o njima izjasni, što Upravni sud pobijanom presudom, s obzirom na izloženo stanje stvari, nije učinio.

Sa svega napred iznetog, Vrhovni kasacioni sud nalazi da su pobijanom presudom učinjene povrede pravila postupka koje su od bitnog uticaja na rešenje stvari, pa je na osnovu člana 55. st. 2. i 3. Zakona o upravnim sporovima odlučio kao u dispozitivu ove presude i predmet vratio Upravnom sudu, koji je dužan da u ponovnom postupku raspravi sva pitanja na koja mu je ukazano ovom presudom.

## PRESUĐENO U VRHOVNOM KASACIONOM SUDU

Zapisničar

Radojka Marinković, s.r.

Predsednik veća- sudija

Snežana Živković, s.r.