



Република Србија  
ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД  
Узп 198/2019  
13.12.2019. године  
Београд

**У ИМЕ НАРОДА**

Врховни касациони суд, у већу састављеном од судија: Катарине Манојловић Андрић, председника већа, Гордане Џакула и Весне Субић, чланова већа, са саветником Драгицом Вранић, као записничарем, одлучујући о захтеву АА, ..., коју заступа пуномоћник Мирослав М. Николић, адвокат из ..., улица ..., за преиспитивање судске одлуке – решења Управног суда – Одељења у Новом Саду III-4 Ув 573/18 од 19.02.2019. године, са противном странком Агенцијом за реституцију Републике Србије, Јединицом за конфесионалну реституцију, у предмету враћања имовине, у нејавној седници већа одржаној дана 13.12.2019. године, донео је

**ПРЕСУДУ**

Захтев се **ОДБИЈА**.

**Образложење**

Побијаним решењем одбијен је приговор АА из ... изјављен против решења Управног суда 3 У 6946/16 од 20.09.2018. године којим је одбачена тужба тужиоца АА поднета против тужене Агенције за реституцију Републике Србије, Јединице за конфесионалну реституцију ради поништаја закључка број 46-00-01450/08 од 21.12.2015. године.

У захтеву за преиспитивање побијаног решења поднетом због повреде закона подносилац истиче да је Управни суд погрешно применио одредбе члана 74. Закона о управним споровима у вези са чланом 328. став 2. Закона о парничном поступку, када је раздвојио поступак по тужби против решења тужене Агенције за реституцију Републике Србије, Јединице за конфесионалну реституцију број 46-00-01450/08 од 09.03.2016. године и против закључка те Агенције број 46-00-01450/08 од 21.12.2015. године. Ово стога што се против закључка од 21.12.2015. године, којим су одбијени предлози пуномоћника тужиоца за прибављање доказа по службеној дужности, није могао покренути управни спор јер се ради о акту управљања поступком против кога није дозвољено подношење посебне жалбе ни тужбе, већ се његова законитост може оспоравати само у поступку по тужби против решења у тој управној ствари, како је и наведено у правној поуци у закључку. Истиче да је из тог разлога тужбом од 14.04.2016. године тражио само поништај решења тужене Агенције од 09.03.2016. године као коначног управног акта којим је окончан управни поступак, побијајући истом тужбом и закључак тужене од 21.12.2015. године, сагласно поуци из тог закључка. Сматра да у таквој ситуацији Управни суд није имао процесне могућности

да раздвоји поступак, већ да је требало у једном поступку да одлучи по тужби против оба оспорена акта. Наводи да је Управни суд пропустио да му достави одлуку о раздвајању поступка, чиме га је онемогућио да расправља о тој одлуци. Истиче да је раздвајањем поступка повређено његово право на правно средство из члана 36. став 2. Устава Републике Србије, односно на правно средство из правне поуке наведеног закључка. Указује да је оваквим поступањем Управног суда остало на правној снази незаконито поступање Агенције у управном поступку које је претходило доношењу наведеног закључка, пошто је тужена Агенција у управном поступку прекршила своју законску обавезу пружања стручне помоћи из члана 22. Закона о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама. Предложио је да Врховни касациони суд захтев уважи и побијано решење укине.

Противна странка у одговору на захтев предлаже да суд захтев одбије.

Поступајући по поднетом захтеву и испитујући побијано решење у границама захтева, у смислу члана 54. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС" 111/09), Врховни касациони суд је нашао да је захтев дозвољен и неоснован.

Одредбама Закона о управним споровима прописано је: да управни спор решава Управни суд (члан 8. став 1); да у поступку по захтеву за преиспитивање судске одлуке против одлуке Управног суда одлучује Врховни касациони суд (члан 9. став 1); да се управни спор покреће тужбом (члан 17); да ће судија појединац решењем одбацили тужбу и ако утврди да акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору (члан 26. став 1. тачка 2); ако судија појединац пропусти да одбаци тужбу из става 1. овог члана то ће учинити веће суда (члан 26. став 2); да против решења судије појединца којим се одбацује тужба по чл. 25. и 26. овог закона, подносилац тужбе има право на приговор у року од осам дана од достављања решења (члан 27. став 1); да о приговору из става 1. овог члана одлучује посебно веће суда састављено од троје судија, после одржане усмене јавне расправе, ако је подносилац приговора захтевао одржавање расправе (став 2); да посебно веће суда из става 2. овог члана о приговору одлучује решењем (став 3); да ако веће из става 2. овог члана одбије приговор, решење о одбацивању тужбе постаје правноснажно (став 4); да се пресудом тужба уважава или одбија као неоснована (члан 40. став 2); да против правноснажне одлуке Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке (члан 49. став 1); да захтев може да се поднесе када је то законом предвиђено, у случајевима када је суд одлучивао у спору пуне јурисдикције и у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба (став 2. тач. 1), 2) и 3); да захтев може да се поднесе због повреде закона, другог прописа или општег акта или због повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решавање ствари (став 3); да недозвољен или неблаговремен захтев или захтев које је поднело неовлашћено лице Врховни касациони суд ће одбацили решењем (члан 53. став 1).

Из цитираних одредаба Закона о управним споровима произлази да Управни суд о поднетој тужби у управном спору може да одлучи решењем и пресудом. Решењем се управни спор немериторно окончава без доношења одлуке о законитости акта чији се поништај тражи. Поступак немериторног одлучивања о тужби може бити окончан и у фази претходног испитивања тужбе доношењем решења којим се тужба

одбацује, а против кога подносилац тужбе има право приговора о коме решењем одлучује веће суда састављено од троје судија. Ако приговор буде одбијен, решење о одбацивању тужбе постаје правноснажно. Уколико судија појединац пропусти да одбаци тужбу у неком од случајева прописаних законом, то може учинити веће пре упуштања у мериторно одлучивање. У управном спору веће одлучује о меритуму ствари пресудом којом се тужба уважава или одбија као неоснована.

Полазећи од наведеног, Врховни касациони суд налази да управни спор може бити правноснажно окончан не само доношењем пресуде којом се тужба уважава или одбија, већ и правноснажношћу решења о одбацивању тужбе. Стога се правноснажном одлуком Управног суда у смислу члана 49. став 1. Закона о управним споровима може сматрати и правноснажно решење о одбацивању тужбе због тога што акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору, као и решење већа о одбијању приговора против тог решења које је донео судија појединац.

Како се дозвољеност захтева за преиспитивање судске одлуке оцењује према условима прописаним у члану 49. став 2. Закона о управним споровима, то је, по налажењу Врховног касационог суда, против правноснажног решења Управног суда о одбацивању тужбе као недозвољене због тога што акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору и против решења већа којим је одбијен приговор против тог решења судије појединца, дозвољено подношење захтева за преиспитивање судске одлуке ако подносилац захтева пре подношења тужбе није имао право на жалбу или друго редовно правно средство. Наведено правно становиште изражено је и у одлуци Уставног суда Уж-6036/16 од 21.02.2019. године.

У овом конкретном случају, подносилац захтева пре подношења тужбе није имао право на жалбу против тужбом оспореног закључка Агенције за реституцију Републике Србије, Јединице за конфесионалну реституцију од 21.12.2015. године. Врховни касациони суд због тога налази да је дозвољен захтев за преиспитивање судске одлуке – решења Управног суда којим је одбијен приговор против решења судије појединца којим је одбачена тужба подносиоца захтева из разлога прописаном одредбом члана 26. став 1. тачка 2) Закона о управним споровима (јер оспорени закључак не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору).

Из списка предмета произлази да је подносилац захтева АА, преко адвоката као пуномоћника, Управном суду поднела 14.04.2016. године тужбу у којој је навела да тужбу подноси против коначног решења Агенције за реституцију Републике Србије, Јединице за конфесионалну реституцију број 46-00-01450/08 од 09.03.2016. године и закључка Агенције за реституцију Републике Србије, Јединице за конфесионалну реституцију број 46-00-01450/08 од 21.12.2015. године, предлажући да Управни суд тужбу уважи и поништи оба оспорена акта. Поступајући по поднетој тужби Управни суд је, на основу члана 74. Закона о управним споровима сходном применом члана 328. став 2. Закона о парничном поступку, раздвојио поступак тако да је поступак по тужби против решења Агенције за реституцију, Јединице за конфесионалну реституцију број 46-00-01450/08 од 09.03.2016. године настављен у предмету У 6593/16, док је поступак по тужби против закључка истог органа број 46-00-01450/08 од 21.12.2015. године

настављен у предмету 3 У 6946/16. Решавајући у предмету 3 У 6946/16 по тужби ради поништаја закључка Агенције за реституцију, Јединице за конфесионалну реституцију број 46-00-01450/08 од 21.12.2015. године, судија појединац Управног суда је решењем 3 У 6946/16 од 20.09.2018. године, на основу одредби члана 26. став 1. тачка 2) Закона о управним споровима, тужбу тужиоца одбацио оцењујући да оспорени закључак не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору. Ово стога што оспорени закључак не представља коначни управни акт из чл. 3. и 4. Закона о управним споровима којим је решено о одређеном праву или обавези неког лица, већ представља акт управљања поступком. Одлучујући о приговору тужиоца против наведеног првостепеног решења судије појединца Управног суда, посебно веће Управног суда је побијаним решењем III-4 Ув 573/18 од 19.02.2019. године приговор одбило.

Према разлозима образложења побијаног решења, како је тужилац поднео тужбу којом оспорава закључак Агенције за реституцију, Јединице за конфесионалну реституцију, донет у вези питања која се тичу вођења поступка, којима се не одлучује о главној ствари и против ког жалба није дозвољена, нити се може покренути управни спор, правилно је поднета тужба у односу на побијани закључак одбачена сагласно одредбама чл. 3. и 4. Закона о управним споровима и правилном применом одредбе члана 26. став 1. тачка 2) истог закона. Посебно веће Управног суда је ценило наводе приговора да је Управни суд на процесно недозвољен начин раздвојио поступак по тужби против решења тужене Агенције и поступак против закључка тужене Агенције, третирајући поднету тужбу тужиоца од 14.04.2016. године као тужбу против два коначна управна акта, па је нашао да је исти неоснован јер је Управни суд у свему поступио по Судском пословнику.

Оцењујући законитост побијаног решења, Врховни касациони суд налази да је исто правилно и на закону засновано.

Одредбом члана 3. став 1. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС" број 111/09), прописано је да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. Одредбом става 2. истог члана прописано је да у управном спору суд одлучује о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Према одредби става 3. истог члана суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката, када је то законом предвиђено, а према ставу 4, одредбе овог закона које се односе на управни акт, примењују се и на друге акте против којих се може водити управни спор.

Одредбом члана 4. истог закона, прописано је да је управни акт, у смислу овог закона, појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари.

Одредбом члана 14. став 1. Закона о управним споровима је прописано да се управни спор може покренути против управног акта који је донет у другом степену. Одредбом става 2. истог члана прописано је да управни спор може да се покрене и

против првостепеног управног акта против кога није дозвољена жалба у управном поступку.

По налажењу Врховног касационог суда, правилна је оцена Управног суда да оспореним закључком којим су одбијени као неосновани предлози пуномоћника тужиоца за прибављање по службеној дужности доказа ближе наведених у закључку, није одлучено о главној управној ствари, већ о питањима која се тичу вођења односно управљања управним поступком. Стога и у смислу члана 212. ст. 1. и 3. Закона о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ" бр. 33/97, 31/01, "Службени гласник РС" бр. 30/10, 18/16) оспорени закључак не представља коначни управни акт из чл. 3. и 4. Закона о управним споровима, па је тужба тужиоца правилно одбачена применом одредбе члана 26. став 1. тачка 2) Закона о управним споровима којом је прописано да ће судија појединац решењем одбацили тужбу ако утврди да акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору.

Суд је ценио наводе захтева да тужилац није поднео тужбу против закључка тужене број 46-00-01450/08 од 21.12.2015. године и да му је повређено право на правно средство, па је нашао да су неосновани. Наведено, јер је тужбом поднетом преко адвоката као пуномоћника оспорио законитост два акта тужене које је означио по броју и датуму и то решења број 46-00-01450/08 од 09.03.2016. године и закључка број 46-00-01450/08 од 21.12.2015. године. Поступајући по тужби у предмету У 6593/16 Управни суд је у смислу члана 14. Закона о управним споровима раздвојио поступак по закључку тужене од 21.12.2015. године и основао предмет 3 У 6946/16. Стога Врховни касациони суд налази да је Управни суд правилно у одвојеном предмету 3 У 6946/16 поступао по тужби против закључка од 21.12.2015. године.

Имајући у виду изложено, Врховни касациони суд је, на основу одредбе члана 55. став 1. Закона о управним споровима, одлучио као у диспозитиву ове пресуде.

### **ПРЕСУЂЕНО У ВРХОВНОМ КАСАЦИОНОМ СУДУ**

**дана 13.12.2019. године, Узп 198/2019**

Записничар,  
Драгица Вранић,с.р.

Председник већа – судија,  
Катарина Манојловић Андрић,с.р.

За тачност отправка  
Управитељ писарнице  
Марина Антонић