



Република Србија
ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД
Узп 160/12
22.02.2013. година
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни касациони суд, у већу састављеном од судија: Снежане Живковић, председника већа, Вере Пешић и Олге Ђуричић, чланова већа, са саветником суда Радојком Маринковић, као записничарем, одлучујући о захтеву који је поднела В.с. З., Д., за преиспитивање судске одлуке – пресуде Управног суда 23 У 30834/10 од 28.02.2012. године, уз учешће противних странака Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије, чији је правни следбеник Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде Републике Србије и В.с. М. доо У., у предмету додељивања епизотиолошке јединице, у нејавној седници већа одржаној дана 22.02.2013. године, донео је

П Р Е С У Д У

Захтев се УВАЖАВА, УКИДА се пресуда Управног суда 23 У 30834/10 од 28.02.2012. године и предмет враћа Управном суду на поновно одлучивање.

О б р а з л о ж е њ е

Побијаном пресудом одбијена је тужба подносиоца захтева, поднета против решења Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије број 323-06-7713/2010-09 од 14.10.2010. године. Оспореним решењем од 14.10.2010. године, ставом првим диспозитива, по службеној дужности понавља се поступак окончан решењем Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управе за ветерину број 323-06-07713/2010-05 од 08.10.2010. године и исто решење се поништава, јер је донето од ненадлежног органа и решава ставом другим диспозитива да се усваја приговор и В.с. М. додељује се епизотиолошка јединица која обухвата насељено место Угриновци. Према ставу трећем диспозитива истог решења, измену одлуке објавити у „Службеном гласнику“. Поништеним решењем Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управе за ветерину од 08.10.2010. године одлучено је да се усваја приговор В.с. М. У. и додељује се епизотиолошка јединица која обухвата насељено место Угриновци, а измену одлуке објавити у "Службеном гласнику РС".

У захтеву поднетом на основу члана 49. став 2. тачка 3. и става 3. Закона о управним споровима, подносилац оспорава законитост побијане пресуде због битних повреда правила поступка, погрешно утврђеног чињеничног стања и погрешне примене материјалног права. Налази да је погрешно Управни суд закључио када је прихватио наводе туженог да је увидом у централну базу података Управе за ветерину проверио успешност у раду и обим поверених послова свих правних лица на територији Општине Земун и да је увидом у достављени извештај о извршеним лабораторијским испитивањима надлежног Ветеринарског специјалистичког института, утврдио да заинтересовано лице испуњава услове заштите животиња у епизотиолошкој јединици насељеном месту Угриновци. Ово из разлога што Ветеринарска станица М. никада до сада није радила послове из програма мера за које је конкурисала, па у централној бази података не постоје ни подаци о њеној успешности у раду и обиму поверених послова. Осим тога, Управни суд у побијаној пресуди није оценио доказе које је тужилац доставио уз тужбу, а пре свега бодовне листе као и коначну ранг листу Министарства пољопривреде на основу које се одлучивало о избору правног лица на конкурс, из којих се види да су се на конкурс за доделу послова из програма мера 2010-2012. године пријавила два правна лица: приватна В.с. М. и В.с. З., да је по истим критеријумима бодовањем утврђено да приватна В.с. М. има 21 поен, а В.с. З. 68 поена, те да једино В.с. З. испуњава постављене критеријуме као успешнија на конкурс. Истиче да не постоје други критеријуми осим почетно прописаних у конкурс који су јавно објављени и да бодовне листе представљају круцијални доказ да је тужени орган поступио незаконито као и Управни суд који исте није узео у обзир. Сматра да је доношењем одлуке по протеклу више од годину дана од покретања спора, суд ускратио В.с. З. да за то време обавља послове, што је резултирало губитком више од 4.000.000,00 динара у завршном рачуну за 2011. годину. Предлаже да Врховни касациони суд уважи захтев и преиначи побијану пресуду тако што ће поништити оспорено решење од 14.10.2010. године и оставити на снази одлуку о избору правног лица од 04.08.2010. године. Противна странка, Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде као правни следбеник Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде је по налогу Врховног касационог суда доставила све списе који се односе на предмет управног спора, али у остављеном року није дала одговор на захтев.

Противна странка, В.с. М. доо из У., у одговору на захтев наводи да су по предметном конкурсном В.с. З. испуњени услови за доделу послова из програма мера на основу које није додељено место. Епизотиолошка јединица

уступљени послови из програма мера на основу ранг листе за пет насељених места: Батајница, Земун, Земун Поље, Нови Београд и Ледине, а В.с. М. са седиштем у У., једно насељено место – У., што значи да је у потпуности испоштована ранг листа да више бодова обезбеђује више насељених места. Налази да су неосновани наводи захтева да Управа за ветерину није могла да прати рад В.с. М. јер није радила послове из програма мера, јер су послови из тог програма само мањи део послова ветеринарских станица, да се у бази података евидентирају чиповање и вакцинисање паса, мачака, живине, наплата таксе за обележавања, достављају записници инспектора о раду и вођењу неопходних евиденција, а из чега је комисија могла да утврди да поред испуњености општих конкурсних прописаних услова В.с. М. испуњава и остале услове. Осим тога, В.с. З. има право да у насељеном месту У. обавља све послове из области ветеринарске струке који обезбеђују већи приход од оног који се остварује од послова из програма мера.

Испитујући дозвољеност поднетог правног средства у смислу члана 49. Закона о управним споровима ("Сл. гласник РС" број 111/09), Врховни касациони суд налази да је захтев за преиспитивање пресуде Управног суда 23 У 30834/10 од 28.02.2012. године, дозвољен. Наиме, захтев је на основу члана 49. став 1. Закона о управним споровима, поднет против правноснажне одлуке Управног суда, која је донета у правној ствари избора правног лица у вези са Конкурсом о уступању послова из Програма мера за период 2010-2012. годину, спроведеним на основу члана 53. Закона ветеринарству ("Сл. гласник РС" бр. 91/05 и 30/10). Чланом 53. став 5. овог Закона, прописано је да одлуку о избору правног лица за обављање јавних послова доноси министар. Овом одредбом као ни било којом другом одредбом Закона о ветеринарству није прописано да се наведена одлука министра може у управном поступку побијати жалбом или приговором. Стога Врховни касациони суд налази да је побијана пресуда Управног суда донета у правној ствари у којој је у управном поступку искључена жалба, чиме су испуњени услови за подношење захтева прописани чланом 49. став 2. тачка 3. Закона о управним споровима. Такође, захтев је поднет због повреде закона и повреде правила поступка, из којих разлога се захтев за преиспитивање и може поднети по члану 49. став 3. Закона о управним споровима.

Поступајући по поднетом захтеву и испитујући побијану пресуду у границама захтева, у смислу члана 54. Закона о управним споровима ("Сл. гласник РС" 111/09), Врховни касациони суд је нашао:

Захтев је основан.

Према образложењу побијане пресуде, правилно је тужени орган поступио када је поништио решење Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управе за ветерину број 323-06-07713/2010-05 од 08.10.2010. године, као донето од ненадлежног органа и оспореним решењем одлучио у управној ствари која је била предмет поступка, односно о приговору заинтересованог лица изјављеном на одлуку о избору правних лица број 323-06-00805/2007/2010-05 од 04.08.2010. године, применом чланова 246. до 248. Закона о општем управном поступку, а за своју одлуку је дао разлоге које у свему као правилне и законите прихвата и Управни суд.

Оцењујући законитост побијане пресуде, Врховни касациони суд налази да су основани наводи захтева којима се указује да је Управни суд том пресудом битно повредио правила поступка која су од утицаја на решење ствари. Наиме, из достављених списа се види да је на основу члана 53. Закона о ветеринарству, у вези са спроведеним Конкурсом о уступању послова из Програма мера за период 2010-2012. године, објављеним у Службеном гласнику РС бр. 32/10 од 14.05.2010. године, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управа за ветерину, донела на основу решења о овлашћењу број 021-02-9/2009-09 од 01.01.2009. године, Одлуку о избору правног лица број 323-06-00805/27/2010-05 од 04.08.2010. године, којом се В.с. З. уступају послови из програма мера здравствене заштите животиња за период 2010. до 2012. године и додељује епизотиолошка јединица која обухвата насељена места Угриновци, Земун, Ледине, Бежанијска коса и Батајница. Против ове Одлуке је В.с. М. поднела приговор, означен као жалба, о коме је исти орган, Управа за ветерину наведеног Министарства, одлучио решењем број 323-06-07713/2010-05 од 08.10.2010. године. Тужени орган је оспореним решењем, ставом првим диспозитива, по службеној дужности поновио поступак окончан решењем Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управе за ветерину број 323-06-07713/2010-05 од 08.10.2010. године и то решење поништио, јер је донето од ненадлежног органа, а ставом другим диспозитива оспореног решења усвојен је приговор и В.с. М., додељује се епизотиолошка јединица која обухвата насељено место У.

Из изнетог произилази да је оспореним решењем, позивајући се у уводу на одредбу члана 53. Закона о ветеринарству, тужени орган решавао о приговору против Одлуке о избору правног лица. Одредбом члана 53. став 5. Закона о ветеринарству је прописано да одлуку о избору правног лица за обављање јавних послова доноси министар. Наведеном законском одредбом приговор није прописан као правно средство које се може поднети против одлуке министра донете на основу овог законског овлашћења, нити се у образложењу оспореног решења наводи други правни пропис којим је предвиђено да се ово правно средство може поднети против такве одлуке.

Одредбом члана 239. став 1. Закона о општем управном поступку, изричито су прописани у једанаест тачака, разлози за понављање поступка окончаног решењем против кога нема редовног правног средства. Одредбом члана 248. истог закона, прописано је да на основу података прибављених у ранијем и у поновљеном поступку, орган доноси решење о управној ствари која је била предмет поступка, и њиме може решење, које је било предмет понављања поступка, оставити на снази или га заменити новим. У случају замене решења, с обзиром на све чињенице и околности, орган може раније решење поништити или укинути.

Тужени орган се у уводу оспореног решења позвао на одредбе члана 248. Закона о општем управном поступку. Ставом првим диспозитива тог решења, одлучено је да се по службеној дужности понавља поступак окончан решењем од 08.10.2010. године, и исто се поништава. Међутим, у уводу нити у образложењу оспореног решења није наведена законска одредба на основу које се поступак понавља по службеној дужности, нити су дати разлози за закључак да су у конкретном случају испуњени услови изричито прописани одредбама члана 239. до 250. Закона о општем управном поступку за понављање предметног поступка. Осим тога, у поступку који се понавља по службеној дужности странци се мора дати могућност учествовања у поступку ради заштите својих законом заштићених права. Из достављених списа и образложења оспореног решења се не види, а тужилац наводи захтева и тужбе спори да му је као заинтересованом лицу дата могућност да учествује у поновљеном поступку. Надаље, ставом другим диспозитива оспореног решења тужени орган је решио да се усваја приговор и В.с. М. додели епизотиолошку јединицу која обухвата насељено место Угриновци, при чему у образложењу оспореног решења није дао разлоге у вези са Одлуком о избору правног лица број 323-06-0085/27/2010-05 од 04.08.2010. године, која се налази у списима, а којом је ова епизотиолошка јединица додељена В.с. З. Тако из достављених списа произилази да се након доношења оспореног решења у правном промету налазе два акта: Одлука од 04.08.2010. године, и решење од 14.10.2010. године, којима је у истој правној ствари, додели епизотиолошке јединице за насељено место Угриновци по Програму мера за 2010.-2012. годину, исто насељено место додељено В.с. З. и В.с. М. Имајући у виду наведену одредбу члана 248. Закона о општем управном поступку, Врховни касациони суд налази да надлежни орган приликом решавања по овој законској одредби мора нарочито узети у обзир дате могућности уклањања већ произведених учинака раније одлуке, односно да у правном поретку не могу да постоје два акта којима се у истој управној ствари решава на различите начине. Са изнетих разлога овај суд налази да су учињене повреде члана 239. и 248. Закона о општем управном поступку од битног утицаја на правилност и законитост решавања ове управне ствари, које Управни суд побијаном пресудом није отклонио, чиме је и сам повредио закон на штету подносиоца овог захтева.

Такође, тужени орган се у уводу оспореног решења позвао и на одредбу члана 253. Закона о општем управном поступку, којом су по ставовима и тачкама, изричито прописани разлози за поништавање и укидање коначног решења по основу службеног надзора. Међутим, у уводу оспореног решења није наведено применом ког става и тачке члана 253. Закона о општем управном поступку је одлучивано, а у образложењу решења тужени се и не позива на ову законску одредбу. С обзиром да се ради о примени ванредног правног средства којим се задире у правну ваљаност одређеног управног акта, због чега су разлози и услови за његову примену законом изричито прописани, Врховни касациони суд налази да је таквим поступањем тужени орган повредио одредбе члана 253. Закона о општем управном поступку, на штету подносиоца овог захтева, које Управни суд побијаном пресудом није отклонио, те је и на овај начин побијаном пресудом повредио закон на штету подносиоца овог захтева.

Поред изнетог, решење од 08.10.2010. године као ни оспорено решење од 14.10.2010. године, не садрже печат органа, који је чланом 196. ст.3. Закона о општем управном поступку, прописан као обавезни део писменог решења. Наведену повреду правила поступка учињену оспореним решењем, Управни суд је морао да отклони побијаном пресудом, а како није тако поступио повредио је закон на штету подносиоца овог захтева.

Надаље, из достављених списа се види да је тужилац у тужби, а што понавља и у захтеву, оспоравао ваљаност доказа и тачност чињеничних закључака да В.с. М. испуњава услове за поверавање послова по Програму мера здравствене заштите животиња у 2010-2012. у епизотиолошкој јединици, насељеном месту Угриновци. Преме образложењу побијане пресуде, Управни суд је прихватио као довољне и јасне разлоге из образложења оспореног решења, али наводе тужбе којима се оспорава ваљаност доказа на основу којих су у управном поступку утврђене одлучне чињенице, а тиме и правилна примена материјалног прописа, није разматрао и оценио, па ни у мери да их је сматрао ирелевантним за оцену законитости оспореног решења. Управни суд се није упуштао ни у оцену тачности чињеничних закључака туженог да су испуњени услови из Закона о ветеринарству и Одлуке о критеријумима за вредновање и начин бодовања пријава правних лица која учествују на конкурс за уступање послова из програма мера за период од 2010. до 2012. године, да се В.с. М. додели епизотиолошка јединица за насељено место Угриновци, иако је тужилац у тужби оспоравао ове закључке и указивао на прописане услове конкурса и на бодовне листе и ранг листу правних лица пријављених на конкурс за уступање послова из програма мера здравствене заштите животиња 2010-2012. године за епизотиолошке јединице које чине подручја управног округа за град Београд- Општина Земун, које се налазе у достављеним списима. Врховни касациони суд налази да је Управни суд, тиме што је пропустио да оцени наводе тужбе или наведе разлоге због којих сматра да су ти наводи без значаја, повредио права подносиоца захтева на правично суђење, односно образложену судску одлуку, јер странка има право да буде упозната са ставовима суда на којима је та одлука заснована. Обавеза образложења судске одлуке односи се на кључне аргументе који морају бити прецизно и јасно наведени, с тим што суд треба брижљиво и пажљиво да размотри све доказе и ценећи их и појединачно и заједно одлучи које ће и због чега чињенице сматрати утврђеним а које не. Испитујући у управном спору законитост оспореног управног акта у границама захтева из тужбе, суд не мора да прихвати разлоге тужиоца, али је дужан да их размотри и да се о њима изјасни, што Управни суд побијаном пресудом, с обзиром на изложено стање ствари, није учинио.

Са свега напред изнетог, Врховни касациони суд налази да су побијаном пресудом учињене повреде правила поступка које су од битног утицаја на решење ствари, па је на основу члана 55. ст. 2. и 3. Закона о управним споровима одлучио као у диспозитиву ове пресуде и предмет вратио Управном суду, који је дужан да у поновном поступку расправи сва питања на која му је указано овом пресудом.

дужан да у поновном поступку расправи сва питања на која му је указано овом пресудом.

ПРЕСУЂЕНО У ВРХОВНОМ КАСАЦИОНОМ СУДУ

Записничар

Радојка Маринковић,с.р.

Председник већа- судија

Снежана Живковић,с.р.