

УПРАВНИ СУД

БИЛТЕН
СУДСКЕ ПРАКСЕ

бр. 3



БИЛТЕН СУДСКЕ ПРАКСЕ УПРАВНОГ СУДА

ПРИРЕЂИВАЧ: За приређивача:	Управни суд Слађана Бојовић, в.ф. председника Управног суда
ИЗДАВАЧ: За издавача:	Intermex , Београд, Булевар војводе Мишића 37/II Љиљана Миланковић-Васовић, директор
ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИК:	Душанка Марјановић, судија Управног суда
ЗАМЕНИК ГЛАВНОГ И ОДГОВОРНОГ УРЕДНИКА:	Гордана Цакула, судија Управног суда
РЕДАКЦИЈСКИ ОДБОР:	Живана Ђукановић, Томислав Медвед, Ружа Урошевић, Љиљана Петровић, Деса Симић, Мирјана Цветковић, Др Јадранка Ињац, Стево Ђурановић, судије Управног суда
ТЕХНИЧКИ СЕКРЕТАР:	Зорана Брајовић
ПРЕЛОМ, КОРЕКТУРА И ДИЗАЈН:	Intermex , Београд
ШТАМПАРИЈА:	"Cicero", Београд

Београд, 2012

Свако копирање, умножавање, објављивање и дистрибуирање целине или делова текста из ове публикације представља повреду ауторског права и кривично дело (сходно одредбама чл. 215.-217. Закона о ауторском и сродним правима, и чл. 198.-202. Кривичног законика).

Коришћење делова текста из овог Билтена дозвољено је сходно ауторском праву и уз сагласност издавача.

САДРЖАЈ

СЕНТЕНЦЕ

ПРОЦЕСНО ПРАВО	7
Надлежност инспекције рада	7
Тужба због ћутања управе	9
Решавање спора без увида у списе и одржавања јавне расправе	10
Активна легитимација за подношење предлога за понављање управног поступка	12
Дозвољеност управног спора против коначног решења инспектора рада	14
Стварна надлежност управног суда.....	15
Оцењивање и престанак радног односа државног службеника	18
Стварна надлежност суда	20
Одлука о захтеву за добијање дозволе за обављање послова инвестиционог саветника	23
Активна легитимација за подношење захтева за заштиту права у поступку јавне набавке	24
Дозвољеност управног спора	26
МАТЕРИЈАЛНО ПРАВО	28
Конверзија права коришћења на неизграђеном и изграђеном градском грађевинском земљишту у право својине.....	28

Немогућност вођења дисциплинског поступка против царинског службеника у случају престанка закона којим су прописане повреде службене дужности	31
Застарелост вођења дисциплинског поступка.....	34
Заједничко домаћинство као критеријум за признавање права на дечији додатак	37
Дисциплинска казна код више учињених повреда службене дужности	38
ПРАВНИ СТАВОВИ	43
ЗАКЉУЧЦИ.....	61
РЕФЕРАТИ	69
<i>Ружа Урошевић, судија Управног суда</i> Актуелни проблеми у легализацији бесправно изграђених објеката и судска пракса	71
<i>Јелена Тишма-Јовановић, судија Управног суда</i> Извештај са студијског путовања судија Управног суда у Берлин и Лајпциг, СР Немачка у периоду од 24. до 28. октобра 2011. године	87

СЕНТЕНЦЕ

ПРОЦЕСНО ПРАВО

НАДЛЕЖНОСТ ИНСПЕКЦИЈЕ РАДА

Члан 34. Закона о спречавању злостављања на раду
("Службени гласник РС", бр. 36/10)

Надзор над спровођењем Закона о спречавању злостављања на раду у Војсци Србије врши инспекција рада, а не управна инспекција.

Из образложења:

Тужилац је дана 31.05.2012. године поднео тужбу Управном суду, у којој је навео да је дана 21.01.2012. године поднео туженом захтев за доношење решења по његовом захтеву за поступање и заштиту права на рад од 26.11.2011. године и за доношење решења по обавештењу туженог од 12.01.2012. године. Како тужени није донео одлуку по његовом захтеву, то је дана 11.02.2012. године поднео жалбу туженом, а затим и ургенцију дана 04.05.2012. године, будући да му о жалби није одлучено у законом прописаном року. Тужени орган је тужиоцу доставио обавештење од 08.05.2012. године, у коме наводи да то Министарство није надлежно за спречавање сукоба и злостављања на раду, обзиром на специфичности послова војних и цивилних лица у Војсци Србије. Сматрајући да то обавештење не представља решење његове жалбе, предложио је да суд уважи тужбу и наложи туженом да донесе одлуку по његовој жалби.

У одговору на тужбу тужени орган је навео да нису испуњени услови за ћутање управе, будући да акти чије се доношење тражи, не спадају у надлежност тог органа.

Решавајући овај управни спор без одржавања усмене расправе, у складу са чланом 33. став 2. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", бр. 111/09), будући да је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, Управни суд је, оценом навода тужбе, одговора на тужбу и списка предмета ове управне ствари, нашао да тужба није основана.

Одредбом члана 34. став 1. Закона о спречавању злостављања на раду ("Службени гласник РС", бр. 36/10), прописано је да надзор над спровођењем овог закона код послодавца врши инспекција рада, односно управна инспекција, а ставом 2. истог члана закона прописано је да у вршењу надзора инспекција из става 1. овог члана поступа у складу са законом којим се уређују њена овлашћења.

Одредбом члана 268. Закона о раду ("Службени гласник РС", бр. 24/05 ... 54/09), прописано је да надзор над применом овог закона, других прописа о радним односима, општих аката и уговора о раду којима се уређују права, обавезе и одговорности запослених, врши инспекција рада.

Одредбом члана 3. став 1. Закона о управној инспекцији ("Службени гласник РС", бр. 87/11), прописано је да управна инспекција обавља инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се уређују: државна управа, радни односи у државним органима и органима јединица локалне самоуправе, општи управни поступак и посебни управни поступци, изглед и употреба грба, заставе и химне Републике Србије, службена употреба језика и писма, печат државних и других органа, бирачки спискови и матичне књиге, политичке странке и удружења и слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Одредбом члана 1. Закона о државним службеницима ("Службени гласник РС", бр. 79/05 ... 104/09), прописано је да се тим законом уређују права и дужности државних службеника и поједина права и дужности намештеника, као и да се поједина права и дужности службеника у појединим државним органима могу уредити посебним законима другачије, ако то произлази из природе њихових послова.

Одредбом члана 8. став 5. Закона о Војсци Србије ("Службени гласник РС", бр. 116/07 и 88/09), прописано је да се на права и дужности професионалних војних лица и војних службеника који нису уређени овим или посебним законом или другим прописом, примењују прописи о државним службеницима, општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе.

Одредбом члана 15. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", бр. 111/09), прописано је да се управни спор може покренути

и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт, по условима предвиђеним тим законом.

Код оваквог стања ствари, Управни суд налази да не постоји ђутање органа коме се тужилац обраћао, јер није ни био дужан да одлучује о поднетом захтеву, односно жалби. Ово стога, што надзор над спровођењем Закона о спречавању злостављања на раду врши инспекција рада, односно управна инспекција ако су у питању радни односи у државним органима, а како Војска није државни орган нити су лица запослена у Војсци Србије државни службеници, правилно је, по оцени суда, Управни инспекторат обавестио тужиоца да није надлежан да одлучи по захтеву, па није ни дужан да доноси одлуку по жалби.

Налазећи да непоступањем туженог није повређен закон на штету тужиоца, јер нису основани наводи тужбе поднете због ђутања управе, Управни суд је, на основу одредбе члана 40. став 2. Закона о управним споровима, одлучио као у диспозитиву пресуде.

(Пресуда Управног суда, III-9 У. 7287/12 од 29.08.2012. године)

Сентенцу сачинила Мирјана Савић,
судијски сарадник Управног суда

ТУЖБА ЗБОГ ЂУТАЊА УПРАВЕ

Члан 19. и 34. Закона о управним споровима
("Службени гласник РС", бр. 111/09)

Тужба поднета због недоношења решења се сматра основаном уколико је тужилац пре подношења тужбе поступио на законом прописани начин, а тужени орган ни по другом захтеву суда није доставио одговор на тужбу ни списе предмета.

**РЕШАВАЊЕ СПОРА БЕЗ УВИДА У СПИСЕ
И ОДРЖАВАЊА ЈАВНЕ РАСПРАВЕ**

Члан 30. став 3. и чл. 33. став 2. Закона о управним споровима
("Службени гласник РС", број 111/09)

Суд, изузетно може да реши спор у једностраначкој управној ствари без увида у списе који се односе на предмет управног спора и без одржавања усмене јавне расправе, ако је из навода тужбе и образложења оспореног управног акта видљиво да је чињенично стање у управном поступку неспорно утврђено и да законитост оспореног управног акта треба ценити у погледу спорних правних питања или када су из образложења оспореног управног акта видљиве повреде правила управног поступка које су од утицаја на решење ствари.

Из образложења:

У тужби поднетој овом суду тужилац оспорава законитост решења туженог органа због тога што је првостепено и другостепено решење донето без спроведеног управног поступка, без присуства и учешћа у поступку директора и оснивача тужиоца као и овлашћених радника Републичке дирекције за воде приликом утврђивања чињеничног стања. Даље наводи да је за све изведене количине материјала из водотока уредно плаћао таксу – накнаду и порез на додату вредност, а да у 2007. години из водотока реке М. није извадио 35.624,62 м³ песковито – шљункастог материјала из корита "П.С.", због чега нема обавезу да уплати утврђену накнаду. Предлаже да суд тужбу уважи и оспорено решење поништи.

Тужени орган, коме је тужба достављена на одговор сагласно члану 30. став 1. и 2. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", бр. 111/09) није доставио суду списе који се односе на предмет управног спора, ни после другог захтева суда, нити се изјаснио о наводима тужбе.

Суд није одржао усмену јавну расправу у смислу члана 30. став 3. и члана 34. став 1. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", бр. 111/09), сматрајући да се овај спор може решити и без списка, јер се законитост оспореног акта оспорава због повреде правила поступка која је од утицаја на решавање ове управне ствари.

Према члану 33. став 2. и 3. Закона о управним споровима, суд решава спор без одржавања усмене расправе, само ако је предмет спора та-

кав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања или ако странке на то изричито пристану, с тим што је суд обавезан да посебно наведе разлоге због којих није одржао усмену расправу. Према члану 30. став 3. истог Закона, ако тужени и после другог захтева не достави списе предмета у року од осам дана, или ако изјави да их не може доставити суд може решити спор и без списка, при чему ће сам утврђивати чињенично стање на расправи. Сагласно наведеном члану 30. став 3. Закона о управним споровима, суд је овлашћен да реши управни спор и без списка на које се односи предмет управног спора, с тим што ће тада чињенично стање утврђивати на расправи.

Из наведених законских одредби произлази да је одржавање усмене јавне расправе нужно када је чињенично стање спорно, а тужени није суду доставио списе па је суд тада у обавези да одржи расправу и утврди чињенично стање на расправи. То даље значи, да суд може да реши спор у једностраначкој управној ствари без увида у списе и одржавања усмене јавне расправе, када се не ради о обавезној расправи прописаној одредбом члана 34. став 2. Закона о управним споровима, према којој је расправа обавезна и ако је у управном поступку учествовало две или више странака са супротним интересима као и када суд утврђује чињенично стање ради решавања у пуној јурисдикцији.

Како је из садржаја тужбе видљиво да тужилац оспорава законитост управног акта и због повреде правила поступка, по оцени Управног суда, суд, изузетно може да реши спор у једностраначкој управној ствари без увида у списе који се односе на предмет управног спора и без одржавања усмене јавне расправе, ако је из навода тужбе и образложења оспореног управног акта видљиво да је чињенично стање у управном поступку неспорно утврђено и да законитост оспореног управног акта треба ценити у погледу спорних правних питања или када су из образложења оспореног управног акта видљиве повреде правила управног поступка које су од утицаја на решење ствари.

(Пресуда Управног суда, 7 У. 20516/10 од 14. јула 2011. године)

Сентенцу сачинила Душанка Марјановић,
судија Управног суда

**АКТИВНА ЛЕГИТИМАЦИЈА ЗА ПОДНОШЕЊЕ ПРЕДЛОГА
ЗА ПОНАВЉАЊЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА**

Члан 240. став 1. Закона о општем управном поступку
("Службени лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/01
и "Службени гласник РС", бр. 30/10)

Није овлашћено за подношење предлога за понављање управног поступка лице које није било странка у том поступку, уколико предлог подноси са разлога прописаних одредбом члана 239. тачка 1. и 2. Закона о општем управном поступку.

Из образложења:

Наиме, из списка предмета ове правне ствари и из образложења оспореног решења, произлази да је решењем Регистратора Агенције за привредне регистре од 08.10.2010. године, извршено брисање из Регистра привредних субјеката предузећа, у ликвидацији, услед окончања поступка ликвидације. Тужилац је поднео предлог за понављање поступка окончањем наведеним решењем од 08.10.2010. године, наводећи да као познати поверилац није био обавештен о покретању поступка престанка тог друштва ликвидацијом. Првостепени орган је, поступајући по поднетом предлогу за понављање поступка, исти одбио применом одредбе члана 246. ст. 3. Закона о општем управном поступку, са образложењем да подносилац свој предлог заснива на одредбама члана 239. ст. 1. тач. 1. и 2. Закона о општем управном поступку, а да изнети разлози нису такви да би могли довести до другачијег решења ове управне ствари. Ово стога што тужилац свој предлог заснива на околности да у поступку ликвидације није извршено уредно обавештавање тужиоца, као познатог повериоца, због чега првостепеном органу није била позната чињеница да привредни субјекат у ликвидацији није измирио потраживања према свом повериоцу, те да је стога решење од 08.10.2010. године, донето пријавом неистинитих података, односно на основу лажних исправа.

Тужени орган је решавајући по жалби нашао да је поступак који је претходио доношењу првостепене одлуке правилно спроведен те да је решење првостепеног органа правилно и на закону засновано, а жалба неоснована, па је у складу са одредбом члана 230. ст. 1. Закона о општем управном поступку одбио жалбу тужиоца као неосновану.

Одредбом члана 240. став 1. Закона о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ" бр. 33/97, 31/01, "Службени гласник РС" бр. 30/2010) прописано је да понављање поступка може тражити странка, а орган који је донео решење којим је поступак завршен, може покренути понављање поступка по службеној дужности.

Одредбом члана 246. ст. 1. истог закона, прописано је да када орган који је надлежан за решавање о предлогу за понављање поступка прими предлог, дужан је да испита да ли је предлог благовремен, да ли га је поднело овлашћено лице и да ли је околност на којој се предлог заснива учињена вероватном, док је одредбом става 2. истог члана, прописано да ако услови из става 1. тог члана нису испуњени, орган ће својим закључком одбацити предлог за понављање поступка.

Како из списка предмета ове правне ствари, произлази да је предлог за понављање поступка окончаног решењем првостепеног органа поднело лице које није било подносилац регистрационе пријаве брисања Друштва из регистра (подносилац регистрационе пријаве је био, сагласно одредби члана 356. ст. 3. Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС", бр. 36/2011), ликвидациони управник, као заступник предузећа у ликвидацији), то је по оцени Управног суда првостепени орган требало закључком да одбаци предлог за понављање поступка као поднет од неовлашћеног лица, с обзиром да тужилац није лице које је било овлашћено за подношење предлога за понављање поступка. Ово стога што само лице које је било странка у поступку може да тражи понављање поступка, сагласно одредби члана 240. ст. 1. Закона о општем управном поступку, а лице које није било странка у поступку, а требало је да буде, може бити легитимисано за подношење предлога за понављање поступка само ако понављање тражи са разлога прописаних одредбом члана 239. тач. 9. Закона о општем управном поступку.

Тиме што је првостепени орган одбио предлог тужиоца за понављање поступка, уместо да га одбаци као изјављен од неовлашћеног лица, сагласно одредби члана 246. ст. 2. истог закона, није повређен закон на штету тужиоца, па је и одлука туженог органа правно одржива.

(Пресуда Управног суда, 9 У. 740/11 од 30.08.2011. године)

Сентенцу сачинила Елена Петровић,
судијски помоћник Управног суда

**ДОЗВОЉЕНОСТ УПРАВНОГ СПОРА
ПРОТИВ КОНАЧНОГ РЕШЕЊА ИНСПЕКТОРА РАДА**

Члан 271. став 1. и члан 272. ст. 4. Закона о раду
("Службени гласник РС", бр. 24/05 и 61/05)

Дозвољено је вођење управног спора против решења другостепеног органа, којим је одбијена жалба запосленог изјављена против решења инспектора рада, којим је одбијен захтев запосленог за одлагање извршења решења о отказу уговора о раду.

Из образложења:

Оспореним решењем одбијена је, као неоснована, жалба тужиоца изјављена против решења инспектора рада Министарства рада и социјалне политике, Инспектората за рад, Одељења инспекције рада за Рашки управни округ од 17.02.2011. године. Наведеним првостепеним решењем одбијен је, као неоснован, захтев тужиоца за одлагање извршења решења о отказу уговора о раду, број 63 од 11.01.2011. године, донетог од стране директора предузећа.

У одговору на тужбу, тужени орган је предложио да суд тужбу одбаци, као недопуштену, на основу чл. 26. ст. 1. тач. 2. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС" бр. 111/09), са разлога што се према одредби чл. 272. став 4. Закона о раду ("Службени гласник РС" бр. 24/05 и 61/05), против коначног решења из члана 271. став 1. овог закона, којим је инспектор рада одложио извршење решења којим је послодавац отказао запосленом уговор о раду, не може покренути управни спор, тј. против решења којим је инспектор рада одложио извршење решења о престанку радног односа. Уколико суд тужбу не одбаци, предложио је да суд тужбу одбије.

Суд је ценио навод туженог органа да према члану 271. став 1. Закона о раду, није дозвољено вођење управног спора, али је нашао да је овај навод туженог неоснован. Одредбом члана 271. став 1. Закона о раду ("Службени гласник РС", број 24/05 и 61/05), прописано је да ако инспектор рада нађе да је решењем послодавца о отказу уговора о раду очигледно повређено право запосленог, а запослени је повео радни спор, на захтев запосленог одложиће својим решењем извршење тог решења до доношења правноснажне одлуке суда, а одредбом члана 272. став 4. истог За-

кона, прописано је да се против коначног решења из члана 271. став 1. овог закона не може покренути управни спор.

Из цитираних одредби Закона о раду, произлази да против коначног решења инспектора рада, којим је на захтев запосленог одложено извршење решења о престанку радног односа, послодавац не може покренути управни спор. Како је у конкретном случају инспектор рада одбио захтев тужиоца за одлагање извршења решења директора предузећа, којим је тужиоцу престао радни однос у предузећу до доношења правноснажне одлуке суда, а тужени орган одбио жалбу тужиоца на решење инспектора рада, Управни суд сматра да против решења туженог органа није искључено вођење управног спора у смислу члана 272. став 4. Закона о раду. Из наведених разлога, неосновани су наводи туженог да је тужба недопуштена, с обзиром да је, по оцени Управног суда, дозвољено вођење управног спора против решења другостепеног органа којим је одбијена жалба запосленог изјављена против решења инспектора рада, којим је одбијен захтев запосленог за одлагање извршења решења о отказу уговора о раду.

(Пресуда Управног суда, 7 У. 5229/11 од 27.01.2012. године)

Сентенцу сачинила Душанка Марјановић,
судија Управног суда

СТВАРНА НАДЛЕЖНОСТ УПРАВНОГ СУДА

Члан 23. став 1. тачка 8. Закона о уређењу судова
("Службени гласник РС", број 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11 и 101/11)

За одлучивање у споровима поводом избора (именовања) и разрешења директора, управног и надзорног одбора јавних предузећа, установа, организација и служби чији је оснивач општина, стварно је надлежан виши суд, ако законом није прописана надлежност другог суда.

Из образложења:

Тужилац је дана 03.08.2010. године поднео тужбу Управном суду против тужене Скупштине општине В., ради поништаја решења, којим се разрешава дужности директор библиотеке са 02.07.2010. године.

У поступку испитивања поднете тужбе, пазећи по службеној дужности на своју стварну надлежност, сагласно одредбама члана 15. и 17. Закона о парничном поступку ("Службени гласник РС" бр. 125/04, 111/09 и 36/11), а чије се одредбе сходно примењују у управном спору на основу одредбе члана 74. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС" бр. 111/09), Управни суд је нашао да није стварно надлежан за поступање у овој правној ствари.

Одредбом члана 29. Закона о уређењу судова, прописано је да Управни суд суди у управним споровима и врши и друге послове одређене законом.

Према одредби члана 3. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС" бр. 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. У управном спору суд одлучује и 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. Суд у управном спору одлучује и о законитости коначних других појединачних аката, када је то предвиђено законом.

Одредбом члана 8. Закона о библиотечној делатности ("Службени гласник РС" бр. 34/94 и 101/2005-др. закон), прописано је да се на оснивање, управљање, руковођење, положај запослених у библиотеци, надзор над законитошћу рада, као и на укидање библиотека, примењују одредбе Закона којима се уређује систем јавних служби, а ако овим законом није другачије одређено.

Одредбом члана 18. Закона о јавним службама ("Службени гласник РС" бр. 42/91, 71/94, 79/2005-др. закон, 81/2005- и стр. др. закона и 83/2005-и стр. др. закон) прописано је да директора установе именује и разрешава оснивач, а у ставу 2. истог члана закона, да директора установе чији је оснивач Република именује или разрешава Влада Републике Србије.

Одредбом члана 19. Закона о јавним службама ("Службени гласник РС" бр. 42/91, 71/94, 79/2005-др. закон, 81/2005- и стр. др. закона и 83/2005-и стр. др. закон) прописано је да директор установе има права и дужности директора предузећа.

Одредбом члана 32. став 1. тачка 9. Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник РС" бр. 129/07) прописано је да Скупштина општине, у складу са законом именује и разрешава управни и надзорни одбор, именује и разрешава директора јавних предузећа, установа, организација и служби, чији је оснивач и даје сагласност на њихове Статуте, у складу са законом.

Одредбом члана 16. став 1. Статута општине В. од 09.09.2008. године, прописано је да ако законом није уређен поступак избора директора јавних предузећа, установа, организација и служби чији је оснивач или већински власник општина, Скупштина општине именује директоре после спроведеног јавног конкурса.

Одредбом члана 59. став 1. алинеја 1. Пословника Скупштине општине В., прописано је да комисија за кадровска, административна питања, радне односе, признања и награде подноси предлог за избор, именовање и разрешење из надлежности Скупштине.

Одредбом члана 41. Закона о парничном поступку ("Службени гласник РС" бр. 125/04, 111/09 и 36/11) прописано је да је за суђење у споровима против правних лица, опште месно надлежан суд на чијем се подручју налази њихово седиште.

Одредбом члана 23. став 1. тачка 8. Закона о уређењу судова ("Службени гласник РС" бр. 116/2008 и 104/2009), прописано је да виши суд у првом степену суди у споровима поводом штрајка, поводом колективних уговора ако спор није решен пред арбитражом, поводом обавезног социјалног осигурања ако није надлежан други суд, поводом матичне евиденције, и поводом избора и разрешења органа правних лица, ако није надлежан други суд.

Како се у овој правној ствари не ради о спору о законитости управног акта, у смислу одредбе из члана 4. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС" бр. 111/09), којим је решавано о каквој управној ствари у вршењу јавних овлашћења, већ се ради о спору поводом решења о разрешењу органа правног лица, донетог од стране туженог органа у вршењу оснивачних права, Управни суд је имајући у виду цитиране одредбе закона, оценио да није стварно надлежан за одлучивање у овој правној ствари, већ да је стварно и месно надлежан Виши суд у Ш.

Имајући у виду наведено, Управни суд је применом одредаба члана 15., 17., 39. и 40. Закона о парничном поступку, одлучио као у диспозитиву решења.

(Решење Управног суда, 9 У 25319/10 од 27.01.2012. године)

Сентенцу сачинила Елена Петровић,
судијски помоћник Управног суда

ОЦЕЊИВАЊЕ И ПРЕСТАНАК РАДНОГ ОДНОСА ДРЖАВНОГ СЛУЖБЕНИКА

Члан 198. став 1. Закона о општем управном поступку
("Службени лист СРЈ", бр. 33/97, 31/01
и "Службени гласник РС", бр. 30/2010)

Не може се једним решењем одредити оцена државном службенику и истим решењем утврдити да му престаје радни однос даном коначности одлуке о оцењивању.

Из образложења:

Из образложења оспореног решења произлази да је тужени орган одлуку као у диспозитиву истог, донео са разлога што је применом одребе члана 10. Закона о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији, извршио оцењивање запослених, у ком поступку је између осталих извршена провера квалитета рада државног службеника, односно тужиље, којом приликом су у обзир узети постигнути резултати у извршењу послова радног места и утврђених радних циљева, самосталност, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност и савесност, сарадња са другим државним службеницима као и остале способности и утврђено је да тужиља не остварује резултате рада, односно да нема потребна знања и способности за обављање послова на којима ради. Између осталог, утврђено је да је многе послове и налоге претпостављених извршавала несавесно, па је тако за потребе једног од најважнијих задатака министарства – припремне активности за спровођење избора за националне савете националних мањина, њен конкретан задатак био да припреми списак свих општина у Републици Србији и упути им кратак допис

са обавештењем представницима који би похађали обуку за савладавање софтвера за упис у посебан бирачки списак националних мањина, а да је тужила и поред тога што јој је у више наврата стављена у изглед важност задатка, учинила пропусте на тај начин што за обуку није обавестила и позвала више десетина општина, односно није могла да да одговор претпостављенима које општине је на крају обавестила о обуци, а које није. Поред тога, наведене су и друге ситуације у којима је тужила показала нестручност и несавесност. На основу изнетог, тужила је решењем туженог органа "о оцени квалитета рада" оцењена оценом "не задовољава", и истим решењем је утврђено да даном коначности тог решења тужили престаје радни однос код туженог, с тим да решење постаје коначно на дан када државни службеник потпише пријем решења.

Међутим, по налажењу Управног суда, нису били испуњени услови да се истим решењем одлучи о питању оцењивања државног службеника и о престанку њеног радног односа, будући да је коначност решења о оцењивању предуслов за доношење решења о престанку радног односа.

Одредбом члана 10. став 1. Закона о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији ("Службени гласник РС", бр. 104/2009), прописано је да су руководиоци органа државне управе, јавних агенција и организација за обавезно социјално осигурање и друга овлашћена лица у тим органима, односно организацијама, у складу са законом, дужни да изврше проверу квалитета рада запослених у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог Закона, док је одредбом става 5. истог члана закона прописано да државном службенику коме у поступку оцењивања решењем буде одређена оцена "не задовољава" престаје радни однос даном коначности решења.

Одредбом члана 132. Закона о државним службеницима ("Службени гласник РС", бр. 79/2005 ... 104/2009), прописано је да о томе да је државном службенику престао радни однос по сили закона руководиоца органа доноси решење којим утврђује разлог због кога је радни однос престао и дан када је радни однос престао, као и да се против таквог решења може покренути управни спор.

Код оваквог стања ствари, тужени орган је био дужан да донесе одлуку о оцењивању државног службеника, да ту одлуку, на начин прописан Законом о државним службеницима, достави државном службенику и да тек

пошто та одлука постане коначна, донесе решењем којим ће утврдити разлог због кога је радни однос престао и дан када је радни однос престао.

Поред тога, оспорено решење је фактички неизвршиво у делу који се односи на престанак радног односа, јер датум престанка радног односа није диспозитивом одређен. Чињеница је да у случају када државни службеник буде оцењен са оценом "не задовољава", радни однос му престаје по самом закону у складу са одредбом члана 10. став 5. Закона о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији ("Службени гласник РС", бр. 104/2009), али се разлог за престанак радног односа и датум престанка радног односа морају утврдити посебним решењем, у смислу наведене одредбе члана 132. Закона о државним службеницима. Ово стога, што датум престанка радног односа није законом одређен, већ одредив, па је управо то разлог због кога је и требало донети посебно решење о престанку радног односа, пошто се претходно утврди са којим датумом је државном службенику радни однос престао, односно када је постала коначна одлука о оцењивању, а што представља будућу неизвесну околност коју треба утврдити на основу доказа о извршеном достављању решења о оцењивању.

(Пресуда Управног суда, 9 У. 18487/10, од 30.08.2011. године)

Сентенцу сачинила Елена Петровић,
судијски помоћник Управног суда

СТВАРНА НАДЛЕЖНОСТ СУДА

Члан 29. Закона о спречавању злостављања на раду
("Службени гласник РС" бр. 36/2010)

За одлучивање по тужби изјављеној против одлуке посредника којом је обустављен поступак посредовања ради спречавања злостављања на раду, надлежан је основни суд.

Из образложења:

Тужилац је дана 27.12.2011. године поднео тужбу Управном суду против тужене Пореске управе, Регионалног центра Београд - Филијале Б.Н.Б. 2, ради поништаја одлуке посредника од 14.12.2011. године, којом је

посредник са листе за посредовање код послодавца обуставио поступак посредовања између К. Д. и П. Ж., као страна у спору у правној ствари заштите од злостављања код послодавца, јер је нашао да даљи поступак није оправдан будући да странке у поступку нису постигле споразум.

У поступку испитивања поднете тужбе, пазећи по службеној дужности на своју стварну надлежност, сагласно одредбама члана 15. и 17. Закона о парничном поступку ("Службени гласник РС", бр. 125/04, 111/09 и 36/11), а чије се одредбе сходно примењују у управном спору на основу одредбе члана 74. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", бр. 111/09), Управни суд је нашао да није стварно надлежан за поступање у овој правној ствари.

Одредбом члана 29. Закона о уређењу судова, прописано је да Управни суд суди у управним споровима и врши и друге послове одређене законом.

Према одредби члана 3. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", бр. 111/09), у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. У управном спору суд одлучује и 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. Суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката, када је то предвиђено законом.

Одредбом члана 19. став 1. тачка 2. Закона о спречавању злостављања на раду ("Сл. гласник РС", бр. 36/2010), прописано је да се поступак посредовања окончава у року од осам радних дана од дана одређивања, односно избора посредника, одлуком посредника, после консултације са странама, да се поступак обуставља, јер даљи поступак није оправдан.

Одредбом члана 20. став 1. тач. 2. истог закона, прописано је да се сматра да поступак посредовања није успео ако се поступак посредовања оконча на начин из члана 19. тачка 2. и 3. тог закона. Одредбом става 3. истог члана, прописано је да је у случају из става 1. тачка 2. овог члана посредник дужан да, најкасније у року од 3 дана од дана истека рока из члана 19. овог закона странама у спору и послодавцу достави одлуку о об-

уостављању поступка, односно обавештење да је једна од страна у спору одустала од даљег поступка.

Према одредби члана 29. став 2. Закона о спречавању злостављања на раду право да поднесе тужбу против послодавца због злостављања на раду или у вези са радом има и запослени који није задовољан исходом поступка заштите од злостављања код послодавца, у року од 15 дана од дана достављања обавештења, односно одлуке из члана 20. став 2. и 3. и члана 23. овог закона. Одредбом става 3. истог члана, прописано је да се тужбом из става 1. и 2. тог члана не може побијати законитост појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорностима запосленог из радног односа. Против тог акта запослени има право на судску заштиту у складу са посебним законом којим је прописана судска заштита. Одредбом става 4. истог члана прописано је да је спор из става 1. и 2. тог члана радни спор. Одредбом става 5. истог члана, прописано је да ако овим законом нису предвиђана посебна правила, у споровима за остваривање судске заштите због злостављања на раду или у вези са радом, сходно се примењују одредбе закона којим се уређује парнични поступак.

Одредбом члана 22. став 3. Закона о уређењу судова ("Службени гласник РС", бр. 116/08, 104/09, 101/10), је прописано да основни суд у првом степену суди, између осталог, о споровима поводом заснивања, постојања и престанка радног односа, а одредбом члана 29. истог закона је прописано да Управни суд суди у управним споровима и врши друге послове одређене законом.

Имајући у виду цитиране законске одредбе, суд налази да у конкретном случају тужилац није оспорио законитост ниједног коначног управног акта нити другог појединачног правног акта из члана 3. Закона о управним споровима против кога се може покренути управни спор, већ да је тужбом покренут спор из радног односа за чије решавање је, према наведеним одредбама закона, у првом степену надлежан основни суд. Ово стога што се тужба не односи на повреду права из Закона о државним службеницима, већ на повреду забране злостављања на раду и у вези са радом, за коју је надлежан основни суд.

Са напред наведених разлога, налазећи да тужба у управном спору није дозвољена, већ да је стварно и месно надлежан Први основни суд у

Београду, то је применом одредаба чланова 15., 17., 39. и 40. Закона о парничном поступку, суд одлучио као у изреци решења.

(Решење Управног суда, 9 У. 14346/11 од 02.02.2012. године)

Сентенцу сачинила Елена Петровић,
судијски помоћник Управног суда

**ОДЛУКА О ЗАХТЕВУ ЗА ДОБИЈАЊЕ ДОЗВОЛЕ ЗА ОБАВЉАЊЕ
ПОСЛОВА ИНВЕСТИЦИОНОГ САВЕТНИКА**

Члан 128. Закона о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената
("Службени гласник РС" бр. 47/06)

Одлучивање о захтеву за добијање дозволе за обављање послова инвестиционог саветника у смислу одредбе члана 128. Закона о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената, представља решавање у управној ствари.

Из образложења:

Из тужбе и доказа приложених уз тужбу, произилази да је тужилац, у складу са одредбом члана 128. Закона о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената, дана 18.11.2009. године, поднео туженом органу захтев за добијање дозволе за обављање послова инвестиционог саветника, те како тужени није одлучио у законском року по његовом захтеву, тужилац је дана 18.01.2010. године, доставио туженој накнадни захтев, по којем тужени, такође, није одлучио.

Одредбом члана 128. став 1. Закона о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената ("Службени гласник РС" бр.47/06), прописано је да послове брокера, инвестиционог саветника и портфолио менаџера могу обављати само физичка лица која имају дозволу за обављање тих послова; ставом 2. истог члана закона, прописано је да Комисија утврђује програм, организује наставу и полагање испита за стицање звања брокера, инвестиционог саветника и портфолио менаџера, издаје сертификат о стицању наведених звања, даје дозволу за обављање

тих послова и води регистар ових лица, а ставом 3. истог члана закона прописано је да дозволу за обављање послова брокера Комисија даје ако подносилац захтева за добијање те дозволе, испуњава услове прописане тим законом. Одредбом члана 225. Закона о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената, прописано је да Комисија у решавању у управним стварима сходно примењује одредбе Закона о општем управном поступку, осим ако тим законом није другачије одређено. По оцени суда, одлучивање о захтеву тужиоца за добијање дозволе за обављање послова инвестиционог саветника у смислу одредбе члана 128. Закона о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената, представља решавање у управној ствари, па је тужени дужан да одлучи о захтеву тужиоца поднетом дана 18.11.2009. године, тако што ће донети управни акт који у свему садржи елементе прописане одредбама Закона о општем управном поступку.

(Пресуда Управног суда, 3 У. 18044/10 од 21.09.2011. године)

Сентенцу сачинила Јелена Тишма-Јовановић,
судија Управног суда

АКТИВНА ЛЕГИТИМАЦИЈА ЗА ПОДНОШЕЊЕ ЗАХТЕВА ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА У ПОСТУПКУ ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Члан 106. Закона о јавним набавкама
("Службени гласник РС", бр. 116/08)

Интерес за закључење уговора у поступку јавне набавке има лице које је остварило право на учешће у поступку јавне набавке испуњењем прописаних услова за учешће у том поступку.

Из образложења:

Оспореним закључком, коначним у управном поступку, одбачен је тужиочев захтев за заштиту права поднет у преговарачком поступку без објављеног јавног позива за јавну набавку услуга – сервисирање апарата за анестезију наведених у одлуци, на период од 12 месеци. Тако је одлучено, јер је тужени орган нашао да тужилац, у смислу члана 106. став 1. За-

кона о јавним набавкама, није активно легитимисан за подношење захтева за заштиту права.

У конкретном случају, у поступку који је претходио доношењу оспореног закључка, утврђено је, а докази се налазе у списима предмета, да је наручилац донео одлуку о покретању преговарачког поступка без објављивања јавног позива за јавну набавку сервисирања појединачно побројаних медицинских апарата на период од 12 месеци, будући да предметну услугу може да изврши само овлашћени сервисер произвођача, коме је упутио понуду и након што је непосредно преговарао о елементима уговора о јавној набавци и донео одлуку о избору понуде тог понуђача као најповољније и објавио је у „Службеном гласнику РС”. Надаље, у поступку је утврђено да је тужилац наручиоцу поднео захтев за заштиту права, који је наручилац одбио решењем, па је тужилац дао изјаву да наставља поступак за заштиту права пред туженим органом. Дописом је тужени орган позвао тужиоца да достави доказе (овлашћење или "сертификат") да је од стране произвођача пре одлуке наручиоца овлашћен за сервисирање апарата наведених у тој одлуци. Поступајући по позиву туженог органа тужилац је доставио две потврде издате од стране произвођача о учешћу С.Н. у основној обуци за сервисирање апарата, као и два сертификата М. Д., са којим је тужилац закључио уговор о делу, те листу апарата за чије је сервисирање именовани квалификован. Полазећи од побројаних чињеница тужени орган је одбацио захтев за заштиту права, јер је нашао да СЗТР предузетника С.Н. није доставио доказе да је овлашћен од стране произвођача за сервисирање апарата побројаних у наведеној одлуци наручиоца, што важи и за С.Н. и М.Д. појединачно који су, према приложеним доказима, прошли обуку за сервисирање појединих апарата тог произвођача. Полазећи од одредбе наведеног члана Закона о јавним набавкама и чињеница утврђених у поступку доношења оспореног закључка суд налази да тужилац није активно легитимисан за подношење захтева за заштиту права. Ово због тога што је, по схватању суда, смисао члана 106. став 1. Закона да захтев за заштиту права може поднети свако лице које испуњава услове конкретне јавне набавке, а тиме има и интерес да закључи уговор о јавној набавци. Како тужилац није пружио доказе да је од стране произвођача овлашћен за сервисирање апарата побројаних у поменутој одлуци наручиоца очигледно је да не испуњава услове конкретне јавне набавке, па не може очекивати да са њим буде закључен уговор о

јавној набавци, односно није активно легитимисан за подношење захтева за заштиту права. Како је тужени орган овако коначно одлучио оспореним закључком није повредио закон на тужиочеву штету.

(Пресуда Управног суда, 10 У. 11945/10 од 02.06.2011. године)

Сентенцу сачинио Томислав Медвед,
судија Управног суда

ДОЗВОЉЕНОСТ УПРАВНОГ СПОРА

Члан 3. Закона о управним споровима
(„Службени гласник РС”, бр.111/09)

Против коначне одлуке надлежног старешине о изрицању дисциплинске мере за почињену дисциплинску грешку може се водити управни спор.

Из образложења:

Оспореним решењем одбијена је, као неоснована, жалба тужиоца - старијег водника I класе, на служби у ВП Ј., изјављена на наредбу команданта те ВП којом је тужиоцу изречена дисциплинска мера „смањење плате за месец април у износу од 5% (пет)” из члана 152. став 1. тачка 2. Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС”, бр.116/07 и 88/09), због почињене дисциплинске грешке из члана 148. тачка 9. истог закона.

Тужени орган је у одговору на тужбу навео да како је Законом о изменама и допунама Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС” бр.88/09), измењен члан 167. став 1. Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС”, бр.116/07), где је прописано да се против одлуке донете у дисциплинском поступку може поднети жалба, а против пресуде Вишег војног дисциплинског суда, којом су професионалним припадницима Војске Србије, изречене дисциплинске казне, прописане чланом 152. став 2. тачка 3., 7. и 8., чланом 153. став 2. тачка 4., и чланом 155а истог Закона, може водити управни спор, то тужени орган сматра да суд треба да тужбу тужиоца одбаци сходно члану 26. став 1. тачка 2. Закона о управним спо-

ровима, јер акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управним споровима.

У поступку претходног испитивања поднете тужбе, Управни суд је нашао да је поднета тужба дозвољена и да се њена законитост испитује у управном спору.

Одредбом члана 3. став 2. Закона о управним споровима ("Сл. гласник РС" бр. 111/09), прописано је да у управном спору суд одлучује о законитости 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.

Како у конкретном случају Закон о Војсци Републике Србије, није предвидео вођење управног спора против коначних одлука надлежног старешине о изрицању дисциплинске мере за почињене дисциплинске грешке, а тужилац не ужива судску заштиту пред било којим другим судом, то је, по оцени овог суда, а имајући у виду да се ради о појединачном правном акту из члана 3. Закона о управним споровима („Службени гласник РС", бр.111/09), судска заштита обезбеђена пред Управним судом.

(Пресуда Управног суда, 8 У. 24783/10 од 08.12.2011. године)

Сентенцу сачинила Ксенија Ивановић,
саветник Управног суда

МАТЕРИЈАЛНО ПРАВО**КОНВЕРЗИЈА ПРАВА КОРИШЋЕЊА НА НЕИЗГРАЂЕНОМ
И ИЗГРАЂЕНОМ ГРАДСКОМ ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ
У ПРАВО СВОЈИНЕ**

Члан 100. став 2. Закона о планирању и изградњи
("Службени гласник РС", бр. 72/09 и 81/09)

Конверзија права коришћења у право својине на неизграђеном и изграђеном грађевинском земљишту у државној својини уписаном у корист градских општина, не врши се у корист градских општина већ у корист града у чијем су саставу те градске општине.

Из образложења:

Према списима предмета и образложењу оспореног решења Градско јавно правобранилаштво је поднело захтев за укњижбу – конверзију права коришћења и упис права својине у корист града Београда у складу са чланом 100. Закона о планирању и изградњи. Уз захтев су достављени изводи из листова непокретности. Према изводима из листова непокретности катастарска парцела 2902/2 уписана је као грађевинска парцела која представља градско грађевинско земљиште, а општина Н.Б. уписана као корисник земљишта у државној својини са уделом 1/1, а катастарска парцела 2902/3 такође је уписана као грађевинска парцела која представља градско грађевинско земљиште с тим што је општина Н.Б. уписана као корисник земљишта у државној својини са заједничким обимом удела и Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу града Београда ЈП Београд, као носилац права коришћења државне својине са заједничким обимом удела. Ценећи поступак спроведен од стране првостепеног органа тужени је нашао да је правилно поступио првостепени орган када је првостепеним решењем извршио промену у катастарском оперативном тако што је дозволио конверзију права коришћења у право јавне својине без накнаде. Тужени је нашао да је првостепени орган правилно утврдио да катастарске парцеле 2902/2 и 2902/3 обе КО Н.Б., представљају грађевинско земљиште у својини Републике Србије и да су као корисници, односно носиоци права кори-

шћења уписана правна лица чији је оснивач град Београд и да је правилно првостепени орган оценио да у складу са релевантним одредбама Устава Републике Србије, Закона о локалној самоуправи, Закона о главном граду и Статута града Београда као и сагласно члану 100. Закона о планирању и изградњи тражену конверзију права коришћења у право својине требало дозволити у корист града Београда. Неспорно је да је на наведеним катастарским парцелама као корисник, односно сукорисник уписана општина Н.Б., али како иста нема статус јединице локалне самоуправе по оцени туженог органа нема места примени из става 1. члана 100. Закона о планирању и изградњи, већ се у конкретном случају има применити став 2. наведеног члана закона којим је прописано да правним лицима чији је оснивач Република Србија, Аутономна Покрајина односно јединица локалне самоуправе које су уписане као носиоци права коришћења на неизграђеном и изграђеном земљишту у државној својини у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима, даном ступања на снагу овог закона престаје право коришћења на тим непокретностима и прелази у право својине оснивача без накнаде.

Одредбом члана 100. Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 72/09, 81/09) у ставу 1. је прописано да Републици Србији, Аутономној Покрајини, односно јединици локалне самоуправе који су уписани као носиоци права коришћења на неизграђеном и изграђеном земљишту у државној својини у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима даном ступања на снагу овог закона престаје право коришћења на тим непокретностима и прелази у право својине у корист Републике Србије, Аутономне Покрајине, односно јединице локалне самоуправе, без накнаде. У ставу 2. истог члана је прописано да правним лицима чији је оснивач Република Србија, Аутономна Покрајина, односно јединица локалне самоуправе које су уписане као носиоци права коришћења на неизграђеном и изграђеном грађевинском земљишту у државној својини у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима, даном ступања на снагу овог закона престаје право коришћења на тим непокретностима и прелази у право својине оснивача, без накнаде. У ставу 3. истог члана је прописано да упис права јавне својине врши се на основу извода из јавне књиге о евиденцији непокретности и правима на њима.

Код изнетог суд налази да је правилно оспореним решењем, у поступку у којем није било повреде правила поступка од утицаја на законитост одлучивања у овој управној ствари, с обзиром на правилно и потпуно утврђено чињенично стање и правилном применом прописа на које се тужени орган позвао у образложењу оспореног решења, одбијена жалба тужиоца изјављена на првостепено решење. Ово из разлога што, и по становишту Управног суда, решење првостепеног органа је правилно донето и на закону засновано.

С обзиром на то да се својство јединице локалне самоуправе, стиче на основу одредаба закона којима се на основу Устава уређује систем локалне самоуправе, то градска општина нема својство јединице локалне самоуправе, у смислу одредби Закона о локалној самоуправи, већ то својство има град, у чијем саставу су градске општине, па како је градска општина Н.Б. једна од градских општина града Београда, а која је као носилац права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту била уписана у листу непокретности у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима над њима, даном ступања на снагу Закона о планирању и изградњи, престаје право коришћења на тим непокретностима градске општине Н.Б. и прелази у право својине града Београда.

У прилог усвајању ове сентенце је и чињеница да је Законом о јавној својини ("Службени гласник РС", број 72/11), који је ступио на снагу 06.10.2011. године, чланом 18. у ставу 1. прописано да су носиоци права јавне својине Република Србија, Аутономна Покрајина и општина, односно град (у даљем тексту јединица локалне самоуправе), ставом 2. истог члана је прописано да градска општина има право коришћења на стварима у својини града у чијем је саставу, а ставом 3. истог члана је прописано да на стварима које прибави градска општина, право својине стиче град у чијем је саставу градска општина а градска општина има право коришћења.

(Пресуда Управног суда, 21 У. 31467/10 од 07.12.2011. године)

Сентенцу сачинио Павел Јонаш,
судија Управног суда

**НЕМОГУЋНОСТ ВОЂЕЊА ДИСЦИПЛИНСКОГ ПОСТУПКА
ПРОТИВ ЦАРИНСКОГ СЛУЖБЕНИКА
У СЛУЧАЈУ ПРЕСТАНКА ЗАКОНА КОЈИМ СУ ПРОПИСАНЕ
ПОВРЕДЕ СЛУЖБЕНЕ ДУЖНОСТИ**

Члан 308. став 1. и 2. Царинског закона
(„Службени гласник РС”, бр.73/03 ... 9/10)

Одредбе Закона о радним односима у државним органима, којима су прописане повреде службене дужности не могу се, по престанку примене тог закона на радне односе у државним органима, примењивати у поступку утврђивања дисциплинске одговорности царинских службеника у смислу одредаба члана 308. ст. 1. и 2. Царинског закона.

Из образложења:

Управник Царинарнице К. је поднео захтев за покретање дисциплинског поступка од 01.12.2009. године против тужиоца, царинског службеника Управе царина, Царинарнице К., због постојања основане сумње да је учинио тежу повреду службене дужности "злоупотреба службеног положаја или прекорачење овлашћења" из члана 40. став 1. тачка 2. Правилника о правима, обавезама и одговорностима запослених у Министарству финансија и економије - Управи царина. По спроведеном поступку пред првостепеним органом тужилац је оглашен кривим за учињену продужену тежу повреду службене дужности "злоупотреба службеног положаја или прекорачење овлашћења" из члана 40. став 1. тачка 2. Правилника о правима, обавезама и одговорностима запослених у Министарству финансија и економије - Управи царина 08 број 110-00-315/2003 од 14.11.2003. године и изречена му је јединствена дисциплинска мера "престанак радног односа". Наведена повреда службене дужности, по налажењу првостепеног органа, заснива се на томе што је тужилац, радећи на граничном прелазу "Ђ.", на радном месту за послове царинског надзора - цариник - вођа смене током 2009. године, у више наврата вршио оверу РЕФ 4 образаца (захтев страног држављанина за рефакцију) румунским држављанима који су из Србије износили робу трговачког карактера која се не може подвести под робу за личне потребе и потребе домаћинства и као таква је забрањена за промет од стране физичких лица у путничком промету.

У приговору који је изјавио против решења првостепеног органа, тужилац је, поред осталог, навео да тежа повреда службене дужности "злоупотреба службеног положаја или прекорачење овлашћења" из члана 40. став 1. тачка 2. Правилника, није Царинским законом, као ни Законом о државним службеницима прописана као повреда службене дужности, те да се у конкретном случају дисциплински поступак није могао ни водити.

Тужени орган, међутим, налази да и поред неспорне чињенице да је Закон о радним односима у државним органима престао да се примењује, на снази су и даље одредбе тог закона којима је уређено питање теже повреде службене дужности, а које су преузете одредбом члана 308. став 2. Царинског закона.

Испитујући законитост решења туженог органа, Управни суд је оценио да је оспорено решење донето уз повреду правила поступка прописану одредбом члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ" бр. 33/97 и 31/01 и "Службени гласник РС" број 30/10), према којој образложење решења, поред осталог, садржи правне прописе и разлоге који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на решење какво је дато у диспозитиву.

По оцени Управног суда, одредбе Закона о радним односима у државним органима, којима су прописане повреде службене дужности, не могу се, по престанку важења тог закона, примењивати у поступку утврђивања дисциплинске одговорности царинских службеника, у смислу одредаба члана 308. ст. 1. и 2. Царинског закона.

Одредбом члана 308. став 1. Царинског закона ("Службени гласник РС", бр. 73/03...9/10), на основу кога је предметни дисциплински поступак спроведен, прописано је да се на дисциплинску одговорност царинских службеника примењују одредбе закона који уређује радне односе у државним органима, док је у ставу другом наведеног члана Закона предвидео да се поред повреда службене дужности предвиђених одредбама Закона о радним односима у државним органима, тежом повредом сматра и: 1) одавање државне, војне или службене тајне, односно немарно вршење послова и задатака које може довести до одавања тих тајни; 2) непредузимање или недовољно предузимање мера заштите на раду; 3) извршење или помагање при извршењу царинског кривичног дела или царинског или девизног прекршаја за време рада или ван рада; 4) примање мита, од-

носно поклона или остваривање других користи у вези са задацима и пословима радника или службе или позајмица, односно послуга или омогућавање позајмице, односно послуге новцем и другим стварима од вредности; 5) фалсификовање или уништење службене исправе, књиге или списка, односно употреба или овера фалсификоване службене исправе, књиге или списка као да су истинити или подношење лажног обрачуна, односно довођење у заблуду надлежног органа да треба извршити незакониту или неправилну исплату; 6) неношење или непрописно и неуредно ношење службеног одела и ознака.

Закон о радним односима у државним органима ("Службени гласник РС", бр. 48/91..79/2005), на који упућује одредба члана 308. став 2. Царинског закона, у одредби члана 59. став 1. тачка 5), као тежу повреду радне обавезе и дужности, предвидео је злоупотребу службеног положаја или прекорачење овлашћења. Наведени закон, међутим, престао је да важи ступањем на снагу Закона о државним службеницима ("Службени гласник РС", број 79/05), којим су у члану 109. прописане теже повреде службене дужности, с тим да "злоупотреба службеног положаја или прекорачење овлашћења" није прописана као тежа повреда службене дужности.

Полазећи од наведених законских одредаба и чињенице да је повреда службене дужности тужиоца, за коју је оглашен одговорним у предметном дисциплинском поступку, учињена 2009. године, односно у време важења Закона о државним службеницима, којим, као законом који уређује питање радних односа у државним органима, "злоупотреба службеног положаја или прекорачење овлашћења" није прописана као тежа повреда службене дужности, те да је Закон о радним односима у државним органима, који је наведену повреду службене дужности прописивао, престао да важи 2005. године, ступањем на снагу Закона о државним службеницима, Управни суд је оценио да је оспореним решењем повређен закон на штету тужиоца тако што су погрешно примењене одредбе Царинског закона којима је уређено питање дисциплинске одговорности царинских службеника. Ово стога што је, по схватању Суда, материјалноправна претпоставка покретања и вођења дисциплинског поступка и утврђивања дисциплинске одговорности царинског службеника постојање важећим законом прописане повреде службене дужности која му се ставља на терет. Доносећи оспорено решење, тужени орган је, по налажењу Суда, повредио Уставом Републике Србије зајемчено право на правично суђење (члан 32. став 1.), а тиме и на-

чело владавине права, као основну претпоставку Устава која почива на неопуштивим људским правима (члан 3. став 1.).

Управни суд налази да нису основани и наводи оспореног решења према којима Правилник о правима, обавезама и одговорностима запослених у Министарству финансија и економије - Управи царина представља акт о дисциплинској одговорности запослених у Управи царина, којим су таксативно наведене теже (и лакше) повреде службене дужности и као такав регулише материју дисциплинског поступка у Управи царина на нивоу самог закона. Ово стога што је одредбом члана 308. став 3. Царинског закона прописано да Министар, на предлог директора, утврђује начин вођења дисциплинског поступка и изрицање дисциплинских мера, као и овлашћење за вођење дисциплинског поступка и преношење тог овлашћења. Из наведене законске одредбе, по схватању Суда, следи да је доносилац правилника, као подзаконског акта за спровођење закона, био овлашћен да у вези са дисциплинским поступком царинских службеника уреди питања која се односе на начин вођења поступка, изрицања дисциплинских мера и овлашћење за вођење дисциплинског поступка, али не и да пропише повреде службене дужности од стране царинских службеника, јер је то материја која је предмет законског уређивања.

(Пресуда Управног суда, 12 У. 24284/10 од 25.11.2011. године)

Сентенцу сачинио мр Зоран Рељић,
судија Управног суда

ЗАСТАРЕЛОСТ ВОЂЕЊА ДИСЦИПЛИНСКОГ ПОСТУПКА

Члан 169. Закона о полицији ("Службени гласник РС", бр. 101/05, 63/09)

и

члан 118. став 2. Закона о државним службеницима
("Службени гласник РС", бр. 79/05 и 104/09)

Рок застарелости вођења дисциплинског поступка тече континуирано и не прекида га ни вођење управног спора о законитости изречене дисциплинске мере.

Из образложења:

Према образложењу оспореног решења и списима предмета оспореним решењем туженог органа одбијен је као неоснован приговор тужиоца, полицијског службеника уложен на решење дисциплинског старешине Полицијске управе К. од 09.05.2007. године, којим решењем је утврђена дисциплинска одговорност тужиоца распоређеног на радно место перача, мазача и гумара у Одељењу за логистику Полицијске управе К. за тешку повреду службене дужности из члана 157. став 1. тачка 2. и 7. Закона о полицији ("Службени гласник РС" бр.101/05) - самовољно напуштање радног места, позорничког места, места одређених објеката и лица, јединице или места одређеног за приправност и понашање које штети угледу службе или нарушава односе међу запосленима, како је то ближе описано у диспозитиву и образложењу решења, којим му је изречена дисциплинска мера распоређивање на друго радно место за које је као услов прописана непосредно нижа стручна спрема у трајању од две године.

Оспорено решење је донето у извршењу пресуде Врховног суда Србије број У. 7706/07 од 05.02.2009. године, којим је уважена тужба тужиоца и поништено решење туженог органа од 21.06.2007. године, којим је одбијен приговор тужиоца изјављен против првостепеног решења од 09.05.2007. године.

Дисциплински старешина је закључцима од 26.02.2007. године и од 28.02.2007. године покренуо дисциплинске поступке, а затим закључком од 01.03.2007. године извршено је спајање поступака у један дисциплински поступак на основу члана 117. Закона о општем управном поступку.

Одредбом члана 157. став 1. тачка 2. Закона о полицији ("Службени гласник РС" бр.101/05) је прописано да су тешке повреде службене дужности самовољно напуштање радног места, позорничког места, места обезбеђења одређених објеката и лица, јединице или места одређеног за приправност, а истим чланом став 1. тачка 7. је прописано да је тешка повреда службене дужности и понашање које штети угледу службе или нарушава односе међу запосленима.

Одредбом члана 159. став 1. тачка 3. истог закона је прописано да за тешке повреде службене дужности може се изрећи, између осталог, ме-

ра распоређивање на друго радно место у трајању од шест месеци до две године.

Одредбом члана 169. Закона о полицији је прописано да на положај, дужности, права и одговорности запосленима у Министарству примењују се прописи о радним односима у државним органима, ако овим законом и прописима донетим на основу овог закона није другачије одређено.

Одредбом члана 118. став 2. Закона о државним службеницима ("Службени гласник РС", бр.79/05... 104/09) је прописано да вођење дисциплинског поступка за лакше повреде дужности застарева протеком једне године од покретања дисциплинског поступка а за теже повреде дужности протеком две године од покретања дисциплинског поступка.

На основу свега изнетог, суд налази да се тужилац основано у тужби позива на застарелост вођења дисциплинског поступка применом одредбе члана 118. Закона о државним службеницима, који се примењује на основу члана 169. Закона о полицији.

Наиме, имајући у виду да је дисциплински поступак против тужиоца покренут 28.2.2007. године, односно 01.03.2007. године, а да је оспорено решење донето дана 22.05.2009. године, то је у време доношења оспореног решења протекло више од две године од покретања дисциплинског поступка против тужиоца, чиме је наступила застарелост за вођење овог дисциплинског поступка. Ово из разлога што рок застарелости вођења дисциплинског поступка тече континуирано и не прекида га ни вођење управног спора о законитости изречене дисциплинске мере. Ова застарелост је преклузивна која наступа *ipso iure*, рокови застарелости се утврђују законом, они су строги не могу се продужавати ни скраћивати. Пошто не постоји пропис да за време управног спора не тече застарелост вођења дисциплинског поступка време застарелости вођења дисциплинског поступка је у овом случају текло без прекида.

(Пресуда Управног суда, 21 У. 10798/10 (2009) од 09.06.2011. године)

Сентенцу сачинио Павел Јонаш,
судија Управног суда

**ЗАЈЕДНИЧКО ДОМАЋИНСТВО КАО КРИТЕРИЈУМ
ЗА ПРИЗНАВАЊЕ ПРАВА НА ДЕЧИЈИ ДОДАТАК**

Члан 2. Закона о финансијској подршци породици са децом
("Службени гласник РС", бр. 16/2001, 115/2005 и 107/2009)

Поседовање имовине дате у закуп може бити од утицаја на остваривање права на дечији додатак, само у случају ако је закуподавац члан породичног домаћинства подносиоца захтева.

Из образложења:

Основано се, по оцени Управног суда, тужбом указује да је доношењем оспореног решења повређен закон на штету тужиље, јер тужени орган није поступио по правном схватању Управног суда изнетом у пресуди број 9 У. 9039/10 (2009) од 25.08.2010. године, иако га одредба члана 69. став 2. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", бр. 111/09) на то обавезује.

Наиме, поменутом одредбом члана 69. став 2. Закона о управним споровима, прописано је да ако према природи ствари у којој је настао управни спор, треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган је дужан да тај акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему је надлежни орган везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка.

Супротно схватању израженом у пресуди Управног суда, тужени орган је одбио жалбу тужиље истичући да је првостепени орган у поновљеном поступку, поступајући по налогу другостепеног решења утврдио стамбени и пословни простор тужиљине породице непосредним опажањем и на основу тога донео ожалбено решење. Тужени орган у образложењу оспореног решења наводи да је увидом у записник о изласку на терен од 24.11.2010. године, тужиљину изјаву од 08.11.2010. године и Уговор о закупу пословног простора од 06.12.2007. године, утврдио да тужиљина породица поред стамбеног простора, који чини трособан стан од 72 м² поседује и пословни простор површине од 56 м² који се води на тужиљиног свекра, те је обзиром да је нашао да је тужиљина породица у поседу већег пословног простора од максимума утврђеног чланом 22. Правилника о ближим условима и начину остваривања права на финансијску по-

дршку породици са децом, закључио да нема основа за усвајање жалбе и признавања траженог права тужиље.

Међутим, како из образложења првостепеног решења произлази да тужиља са свекром, који је власник пословног простора у чијем закупу је њен муж, не живи у истом домаћинству, то по налажењу Управног суда, у овом случају поседовање имовине дате у закуп не може бити од утицаја на остваривање права на накнаду за дечији додатак, будући да закуподавац није члан породичног домаћинства подносиоца захтева, нити се узимање у закуп пословног простора за обављање делатности може сматрати поседовањем непокретности, која је од утицаја на остваривање права на дечији додатак.

(Пресуда Управног суда, 9 У. 3753/11 од 30.08.2011. године)

Сентенцу сачинила Елена Петровић,
судијски помоћник Управног суда

ДИСЦИПЛИНСКА КАЗНА КОД ВИШЕ УЧИЊЕНИХ ПОВРЕДА СЛУЖБЕНЕ ДУЖНОСТИ

Члан 110. Закона о државним службеницима
(„Службени гласник РС”, број 79/05 ... и 104/09)

У дисциплинском поступку за више учињених повреда службене дужности државном службенику се изриче једна од дисциплинских казни прописаних одредбама члана 110. Закона о државним службеницима.

Из образложења:

Оспореним решењем одбијена је тужиочева жалба против решења Министарства финансија Републике Србије, Пореска управа – Централна од 4. маја 2010. године, којим је Р.Ђ., до 1. јула 2009. године распоређен на радно место виши порески инспектор канцеларијске контроле у Регионалном центру Пореске управе Н., Експозитура Л., оглашен кривим за учињене две тешке повреде службене дужности из члана 109. став 1. тачка 1 Закона о државним службеницима односно из члана 36. став 2. алине-

ја 1. Правилника о остваривању права и обавеза из радног односа запослених у Министарству финансија – Пореска управа и за прво дисциплинско дело му изречена дисциплинска мера новчана казна у износу 25% од месечне плате у трајању од три месеца, а за друго дисциплинско дело му изречена дисциплинска мера новчана казна у износу 25% од месечне плате у трајању од једног месеца, те изречена јединствена дисциплинска мера новчана казна у износу 25% од месечне плате у трајању од четири месеца.

У тужби, поднетој овом суду, тужилац оспорава законитост решења туженог органа због погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања и погрешно примењеног материјалног прописа. Сматра да се у његовим поступцима не стичу елементи тешке повреде службене дужности за које је оглашен одговорним, као и да тужени орган није оценио наводе из његове жалбе да је дошло до застарелости покретања дисциплинског поступка за повреде службене дужности које је наводно учинио 23. фебруара 2009. године. Предлаже да суд уважи тужбу и поништи оспорено решење.

Према образложењу оспореног решења произлази да је тужени орган нашао да није основана тужиочева жалба изјављена против решења првостепеног органа од 4. маја 2010. године, којим је тужилац оглашен кривим за учињене две тешке повреде службене дужности из члана 109. став 1. тачка 1 Закона о државним службеницима („Службени гласник РС”, број 79/05,... и 104/09), неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или налога претпостављеног, односно из члана 36. став 2. алинеја 1. Правилника о остваривању права и обавеза из радног односа запослених у Министарству финансија – Пореска управа, број 110-8/2003-05 од 3. априла 2003. године са изменама и допунама од 5. новембра 2004. године, 26. априла 2005. године и 22. септембра 2005. године, неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање радних и других обавеза, или налога претпостављеног. За прво дисциплинско дело му је изречена дисциплинска мера новчана казна у износу 25% од месечне плате у трајању од три месеца, а за друго дисциплинско дело му је изречена дисциплинска мера новчана казна у износу 25% од месечне плате у трајању од једног месеца, те изречена јединствена дисциплинска мера новчана казна у износу 25% од месечне плате у трајању од четири месеца. У поступку који је претходио доношењу оспореног решења, а на основу доказа који се налазе у списима предмета, тужени ор-

ган налази да је дисциплински поступак вођен у свему у складу на начин прописан Законом, оцењујући да је тужилац одговоран за извршене наведене тешке повреде службене дужности, при томе тужени орган налази да су у проведеном поступку потпуно утврђене све чињенице и околности које су од значаја за избор и врсту дисциплинске мере. Тужени орган такође налази да је јединствена дисциплинска мера правилно одмерена применом одредаба и правних правила о стицају, као и да је изречена дисциплинска мера сразмерна тежини повреде службене дужности и сврси кањавања.

Оцењујући законитост оспореног решења, Управни суд налази да је, према стању списка предмета и разлозима оспореног решења, тужени орган у поступку доношења оспореног решења повредио правила поступка прописана одредбом члана 199. став 2. у вези члана 235. став 1. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, број 33/97 и 31/01). Према наведеним одредбама Закона, у образложењу решења је, поред осталог, потребно навести правне прописе и разлоге који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на решење какво је дато у диспозитиву.

У образложењу оспореног решења, што је случај и са образложењем првостепеног решења, не наводи се на основу ког прописа је тужиоцу за сваку појединачну тешку повреду службене дужности изречена дисциплинска мера, да би му на крају за све учињене повреде службене дужности била изречена јединствена дисциплинска мера. Наиме, одредбама члана 110. Закона о државним службеницима прописано је које се дисциплинске казне могу изрећи за учињене лакше повреде дужности односно за теже повреде дужности из радног односа. Тај закон, међутим, не садржи одредбе којима би био прописан начин изрицања дисциплинске казне за више учињених повреда службене дужности, односно о изрицању појединачне дисциплинске казне за сваку повреду дужности и изрицању јединствене дисциплинске казне. Овде је чак тужиоцу изречена јединствена дисциплинска мера новчана казна у износу 25% од месечне плате у трајању од четири месеца што је прост збир дисциплинских мера изречених за сваку од дисциплинских повреда које су му стављене на терет, што није начин одређивања јединствене казне у рецимо кривичном поступку. Суд стога налази да се у дисциплинском поступку за више учињених повреда службене дужности државном службенику изриче једна од дисциплинских казни прописаних одредбама члана 110. Закона о државним службе-

ницима. Тужени орган је зато, одлучујући по тужиочевој жалби, требало да отклони ову повреду правила поступка у раду првостепеног органа. Како тужени орган то није учинио, већ и сам налази да је јединствена дисциплинска мера правилно одмерена применом одредаба и правних правила о стицају, по налажењу суда, повредио је правила поступка прописана наведеним одредбама Закона о општем управном поступку, односно закон на тужиочеву штету. Стога је суд, применом одредбе члана 42. став 1. Закона о управним споровима, одлучио као у тачки I диспозитива пресуде.

У извршењу ове пресуде, тужени орган је дужан да донесе ново и на закону засновано решење о тужиочевој жалби, придржавајући се схватања и примедаба суда изнетих у пресуди, у року и на начин прописан одредбама члана 69. став 2. истог Закона.

(Пресуда Управног суда, II-2 У. 26202/10 од 10.11.2011. године)

Сентенцу сачинио Томислав Медвед,
судија Управног суда

ПРАВНИ СТАВОВИ

ПРАВНИ СТАВОВИ

Полицијски службеници и други запослени у МУП-у одговарају дисциплински само због повреда службене дужности прописаних Законом о полицији, а не и због повреда дужности из радног односа прописаних Законом о државним службеницима.

Образложење:

Из списка предмета ове управне ствари произлази да је тужилац као полицијски службеник у ПУ П., ПИ П.-С., у звању млађег полицајца, оглашен одговорним за тежу повреду службене дужности из члана 109. став 1. тачка 16. Закона о државним службеницима и изречена му је дисциплинска мера-престанак радног односа.

Међутим, приликом доношења оспореног решења погрешно је примењено материјално право и учињена је повреда правила поступања из члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ", број 33/97 и 31/01). Образложење оспореног решења не садржи разлоге о томе због чега је тужилац оглашен одговорним за повреду службене дужности по Закону о државним службеницима, када је он полицијски службеник чија је дисциплинска одговорност регулисана Законом о полицији („Службени гласник РС", бр. 101/05). Одредбом члана 169. цитираног закона, са назнаком „Примена других прописа", прописано је да се на положај, дужности, права и одговорности запослених у Министарству примењују прописи о радним односима у државним органима, ако овим законом и прописима донетим на основу ових закона није друкчије одређено. Ово значи да је против тужиоца као полицијског службеника могао да буде покренут дисциплински поступак само због неке повреде службене дужности прописане Законом о полицији.

У поновном поступку тужени ће отклонити повреду правила поступања на коју му је указано овом пресудом, правилно ће применити материјално право и донети правилну и на закону засновану одлуку, при чему ће имати у виду да су правно схватање и примедбе суда у погледу по-

ступка обавезни за надлежни орган у смислу члана 69. став 2. Закона о управним споровима („Службени гласник РС”, бр. 111/09).

Имајући у виду напред наведено, Управни суд је нашао да је закон погрешно примењен на штету тужиоца, па је применом члана 42. став 1. Закона о управним споровима, одлучио као у ставу I диспозитива пресуде.

(Пресуда Управног суда, I-3 У. 17685/10 од 03.11.2011. године)

Образложење става обрадила:
Јелена Ивановић, судија Управног суда

(Правни став утврђен на седници свих судија Управног суда од 16.12.2011. године)

Против решења жалбене комисије којим је одлучено о жалби државног службеника изјављеној против решења руководиоца државног органа, којим је извршено оцењивање државног службеника, може се покренути управни спор у складу са одредбом члана 143. став 3. Закона о државним службеницима.

Одредбом члана 140. став 4. Закона о државним службеницима (“Сл. гласник РС”, бр. 79/05...104/09), прописано је да при одлучивању о правима и дужностима државног службеника примењује се закон којим се уређује општи управни поступак изузев код одлучивања о одговорности за штету. Одредбом члана 142. став 1. наведеног Закона прописано је да Жалбене комисије одлучују о жалбама државних службеника на решења којим се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима и о жалбама учесника интерног и јавног конкурса, а ставом 2. истог члана Закона је прописано да Жалбене комисије примењују закон којим се уређује општи управни поступак. Одредбом члана 143. истог Закона је прописано да против одлуке Жалбене комисије може да се покрене управни спор.

Уредбом о оцењивању државних службеника (“Службени гласник РС” бр. 11/06, 109/09) прописано је у члану 37., да решење којим је државном службенику одређена оцена и извештај о оцењивању достављају се без одлагања државном службенику, а државни службеник може да изјави

жалбу надлежној Жалбеној комисији на решење којим му је одређена оцена у року од 8 дана од дана када је примио решење.

Одредбом члана 3. став 1. Закона о управним споровима, прописано је да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита.

Одредбама Закона о државим службеницима није предвиђена другачија судска заштита код оцењивања држаних службеника, то државни службеник има право на судску заштиту у правном спору.

(Правни став утврђен на седници свих судија Управног суда од 16.12.2011. године)

Ако после подношења захтева странке да суд у складу са чланом 71. Закона о управним споровима донесе управни акт уместо управног органа (Уи. предмет), тужени орган донесе управни акт, суд ће одлучити о поднетом захтеву без налагања подносиоцу захтева да се изјасни да ли је таквим актом задовољан.

Образложење:

Када странка поднесе захтев суду и тражи да суд донесе управни акт у извршењу раније донете пресуде, јер је орган управе пропустио да то учини у законом прописаном року, према досадашњој судској пракси Врховног суда Србије, коју је прихватио и Управни суд, када орган донесе управни акт у извршењу пресуде после поднетог захтева (Уи), суд је налагао подносиоцу захтева да се у остављеном року изјасни да ли је задовољан донетим актом.

Ако се подносилац захтева изјасни да је задовољан донетим актом или не достави никакво изјашњење у остављеном року, предмет Уи се решава тако што се поступак обуставља.

Ако се подносилац захтева изјасни да није задовољан донетим актом, такав поднесак се сматра тужбом и уводи у уписник "У" где се решава као да се ради о поднетој тужби.

Како одредба члана 71. Закона о управним споровима не прописује обавезу суда да после доношења управног акта од стране туженог органа налаже подносиоцу захтева да се изјасни да ли је оваквом одлуком задовољан или није, то не постоји законска обавеза суда да захтева изјашњење од подносиоца захтева да ли је донетим актом задовољан већ постоје услови да суд о поднетом захтеву одлучи.

(Решење Управног суда, 9 Уи. 224/10 од 03.11.2011. године)

(Правни став утврђен на седници свих судија Управног суда од 16.12.2011. године)

Пре конституисања скупштине општине, код неспорне чињенице да је приликом уноса података о утврђеним резултатима избора са бирачких места у записник изборне комисије о утврђивању резултата избора у тој општини, дошло до техничке грешке (резултати једне изборне листе приписани су као резултати друге изборне листе и сл.), односно не одговарају подацима из записника са тог бирачког места, законска је обавеза изборне комисије да по службеној дужности утврди праву изборну вољу грађана кроз правилно утврђивање и објављивање укупних резултата гласања у складу са одредбом члана 15. став 1. тачка 9. Закона о локалним изборима.

Ово све на начин прописан чланом 40, 41. и 44. наведеног закона, при чему је дужна да у том поступку отклони све техничке грешке.

(Пресуда I-1 Уж. 577/12 од 13.06.2012. године)

(Правни став утврђен на седници свих судија Управног суда од 19.06.2012. године)

Право на подношење жалбе на одлуке скупштине јединица локалне самоуправе о престанку мандата одборника и потврђивању мандата новом одборнику има сваки одборник у тој скупштини јединице локалне самоуправе.

Образложење:

Одредбом члана 49. Закона о локалним изборима ("Службени гласник РС", број 129/07, 34/10 и 54/11) прописано је да је на одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о престанку мандата одборника, као и потврђивању мандата новом одборнику, допуштена жалба Управном суду (став 1.), као и да је жалба допуштена и у случају када скупштина пропусти да донесе одлуке из става 1. овог члана (став 2.), те да право на подношење жалбе из става 2. овог члана има сваки одборник (став 4.).

Из цитираних одредаба наведеног Закона, којима је уређено питање судске контроле рада скупштине јединице локалне самоуправе у погледу одлучивања о престанку и потврђивању мандата одборника те скупштине јединице локалне самоуправе, следи да је на изјављивање жалбе активно легитимисан сваки одборник као носилац мандата, потврђеног у складу са законом.

Овакав став се заснива на тумачењу одредаба Закона о локалним изборима, којима се, сагласно члану 1. тог закона, уређују избор и престанак мандата одборника скупштина јединица локалне самоуправе и довођењу тих одредаба у везу са уставним одредбама о носиоцима суверености у Републици Србији и Уставом утврђеном и зајемченом изборном праву грађана (члан 52. Устава). Уставом Републике Србије, наиме, утврђено је да сувереност потиче од грађана који је, поред осталог, врше и преко својих слободно изабраних представника (члан 2. Устава). Стога је скупштина јединице локалне самоуправе највиши представнички орган грађана на територији одређене јединице локалне самоуправе. Из наведеног, даље, следи да се општи, на Уставу засновани, интерес састоји у обезбеђивању законитог рада скупштине јединице локалне самоуправе. То, пре свега, подразумева и да у истој, у сваком тренутку буде доследно спроведена воља грађана, изражена кроз њен став од стране одборника, чији су мандати на закону засновани.

Поред тога, треба имати у виду да остваривање Уставом зајемченог изборног права грађана, подразумева не само заштиту тог права у поступку кандидовања и избора, већ и неометано уживање одборничког мандата током читавог периода његовог трајања, јер би у противном то право било обесмишљено. У прилог оваквог става говори и пракса Уставног суда, заснована на тумачењу уставних одредби и изборном праву, као и домаћа и страна доктрина.

Најзад, треба имати у виду и, такође, неспоран став да се одредбе о људским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18. став 3. Устава), међу које спада и заштита Уставом зајемченог права грађана.

Следом наведеног, може се закључити да одредбе члана 49. Закона о локалним изборима, које се односе на одлучивање скупштине јединице локалне самоуправе о потврђивању и престанку мандата одборника, треба тумачити тако да се судска контрола рада јединице локалне самоуправе остварује преко жалбе на одлуку јединице локалне самоуправе, на чије је изјављивање овлашћен сваки одборник те јединице локалне самоуправе. У противном би се рестриктивним тумачењем наведених законских одредаба угрозила сама суштина постојања и рада скупштине јединице локалне самоуправе, као врховног представничког органа грађана на тој територији.

(Пресуда Управног суда, I-20 Уж. 642/12 од 26.07.2012. године)

Образложење става обрадио:
Жељко Шкорић, судија Управног суда

(Правни став утврђен на седници свих судија Управног суда од 29.10.2012. године)

За повраћај више или неосновано плаћеног пореза на додату вредност приликом увоза добара и услуга надлежна је Пореска управа

Образложење:

Одредбама члана 58. Закона о порезу на додату вредност ("Службени гласник РС" број 84/2004...93/2012) прописано је да се на ПДВ при увозу добара примењују царински прописи, ако тим законом није друкчије одређено, док је одредбом члана 59. истог закона прописано да је за обрачун и наплату ПДВ при увозу добара надлежан царински орган који спроводи царински поступак, ако тим законом није друкчије одређено.

Како наведеним одредбама Закона о порезу на додату вредност није експлицитно прописана надлежност царинских, нити пореских органа за

повраћај више или неосновано наплаћеног пореза при увозу добара и услуга, питање надлежности органа за повраћај пореза на додату вредност се појавило као спорно у раду управних органа, али и у судској пракси.

Очигледно имајући у виду цитирану одредбу члана 59. Закона о порезу на додату вредност, према којој је за обрачун и наплату ПДВ при увозу добара надлежан царински орган који спроводи царински поступак, као и одредбу члана 2. став 1. Закона о пореском поступку и пореској администрацији ("Службени гласник РС" број 80/02...61/07) према којој се одредбе тог закона, па и одредбе о праву на повраћај пореза, примењују на све јавне приходе које наплаћује Пореска управа, Пореска управа је одбацивала захтеве увозника, обвезника пореза на додату вредност, за повраћај више или неосновано наплаћеног пореза на додату вредност при увозу добара и услуга, налазећи да није надлежна да одлучује по поднетим захтевима. Како је о праву на повраћај пореза на додату вредност и износу средстава за повраћај, одлучивала Управа царина приликом одлучивања о праву увозника на повраћај више или неосновано плаћене царине, Пореска управа је сматрала да је и за доношење решења о повраћају више или неосновано наплаћеног пореза на додату вредност при увозу добара и услуга надлежна Управа царина. Са оваквим ставом пореских органа се није сагласио Управни суд у свим предметима.

Приликом утврђивања овог правног става Управни суд је посебно имао у виду чињеницу да је спорно питање надлежности између Управе царине и Пореске управе разрешило ресорно Министарство финансија, које је дана 09.06.2008. године под бројем 413-00-01272/2008-04 донело Мишљење у вези са поступком повраћаја више плаћеног пореза на додату вредност при увозу добара, сагласно коме:

"Обвезник пореза на додату вредност, који је извршио исправку одбитка претходног пореза на прописани начин, има право да, у складу са одредбом члана 10. став 2. тачка 1. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, поднесе Пореској управи захтев за повраћај више наплаћеног пореза на додату вредност при увозу добара. Уз захтев обвезник пореза на додату вредност подноси: 1) оригинал решења надлежног царинског органа којим је утврђено да је обвезник ПДВ платио већи износ ПДВ при увозу добара од износа који је требало да плати, које садржи

клаузулу правноснажности; 2) фотокопије пореске пријаве (образак ПППДВ) поднете за порески период у коме је обвезник ПДВ-а, у складу са одредбом члана 31. став 4. закона, извршио исправку (смањење) претходног пореза. Право на повраћај више плаћеног ПДВ при увозу добара, у складу са одредбом члана 10. став 2. тачка 1) ЗПП-а, има и порески дужник из члана 10. став 1. тачка 5) закона који није обвезник ПДВ. Уз захтев, лице које није обвезник ПДВ (порески дужник из члана 10. став 2. тачка 5) Закона) подноси оригинал решења надлежног царинског органа којим је утврђено да је плаћен већи износ ПДВ при увозу добара од износа који је требало да се плати, а који садржи клаузулу правноснажности. Након спроведеног поступка по захтеву надлежан порески орган доноси решење којим се налаже повраћај ПДВ и доставља га Управи за трезор на извршење.

На основу тог акта Управа царина је, у циљу правилне и једнообразне примене, дала Објашњење 02/7 број D - 13124/1 од 16.06.2008. године, према коме:

"1) Диспозитив решења надлежног царинског органа којим је утврђено да је ПДВ при увозу добара плаћен у износу већем од износа који је требао бити плаћен, мора да садржи тачан износ више плаћеног ПДВ при увозу добара, укључујући и обавештење да право на повраћај више плаћеног ПДВ при увозу добра може да се оствари подношењем захтева надлежном пореском органу у складу са одредбом члана 10. став 2. тачка 1) Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

2) Странци се достављају два писмена отправка решења којим је утврђено да је обвезник ПДВ платио већи износ ПДВ при увозу добра од износа који је требао да плати, које мора да садржи тачан износ више плаћеног ПДВ при увозу добара и обавештење о праву на повраћај. Ово из разлога, јер је поменутом инструкцијом прописано да је, као један од доказа за остваривање права на повраћај више плаћеног ПДВ при увозу добара надлежном пореском органу потребно поднети оригинал решења надлежног царинског органа којим је утврђено да је обвезник ПДВ платио већи износ ПДВ при увозу добара од износа који је требало да плати, које садржи клаузулу правноснажности.

Такође, странку је потребно обавестити да се по испуњењу услова за правноснажност решења мора обратити надлежном царинском органу ради стављања клаузуле правноснажности на решење".

Образложење става обрадила:
Ружа Урошевић, судија Управног суда

(Правни став утврђен на седници свих судија Управног суда од 29.10.2012. године)

1. Решење колегијалног органа овлашћено је да потпише само лице које је председавало седницом колегијалног органа на којој је решење донето.

2. У списима предмета колегијалног органа, достављеним Управном суду поводом тужбе изјављене против одлуке тог органа, мора се налазити записник о већању и гласању.

3. Записником о већању и гласању колегијалног органа сматра се и записник или потписан и оверен извод из записника са седнице колегијалног органа, који садржи све елементе записника о већању и гласању из члана 192. Закона о општем управном поступку.

Образложење:

Одредбом члана 192. став 2. Закона о општем управном поступку прописано је да кад у управној ствари решава колегијални орган, он може решавати кад је присутно више од половине његових чланова, а решење доноси већином гласова присутних чланова, ако законом или другим прописима није предвиђена квалификована већина.

Одредбом члана 69. став 1. Закона о општем управном поступку прописано је да се, кад у поступку решава колегијални орган, о већању и гласању саставља посебан записник. Кад је у поступку по жалби једногласно одлучено, не мора се састављати записник о већању и гласању, већ се о томе може ставити забелешка на спису.

Одредбом става 2. овог члана прописано је да се у записник о већању и гласању уписује, поред података о личном саставу колегијалног

органа, означање предмета о коме се ради и кратак садржај онога што је речено, као и издвојена мишљења ако их је било. Тај записник потписује лице које председава и записничар.

Одредбом члана 201. став 2. је прописано да решење које је донео колегијални орган потписује председавајући, ако законом или другим прописом није друкчије одређено, док је одредбом ст. 3. истог члана прописано да кад је колегијални орган донео потпуно решење, странкама се издаје оверен препис решења, а кад је управну ствар решио закључком, решење се израђује у складу са тим закључком. Оверен препис тог решења доставља се странкама.

Из наведених одредаба Закона о општем управном поступку произлази да колегијални орган доноси одлуке у управним стварима на седници којој мора да присуствује више од половине чланова. Одлуке доноси већином гласова присутних чланова, осим ако законом или другим прописом није предвиђена нарочито квалификована већина. То значи да постоји кворум присутних чланова, без кога колегијални орган не може да решава и кворум гласача, који представља број присутних чланова који треба да гласа за предлог, да би предлог могао да се усвоји.

Делује сувишно, али је за праксу од изузетног значаја да се напомене да се о већању и гласању, кад у поступку решава колегијални орган у првом степену, мора саставити посебан записник о већању и гласању, који обавезно води записничар.

У записник се уписује следеће:

- подаци о личном саставу колегијалног органа - чланови колегијалног органа који су присуствовали већању и гласању;
- кратак садржај предмета о коме се одлучује – ознака правне ствари;
- диспозитив одлуке која је донета и
- издвојена мишљења, ако их је било.

Овај записник потписују председавајући и записничар и он се мора налазити у списима колегијалног органа у затвореној коверти, будући да се сматра поверљивим и да га странке и друга лица не могу разгледати и преписивати, сагласно одредбама члана 70. став 4. Закона о општем управном поступку.

Изузетак од наведеног правила се јавља код одлучивања другостепеног органа, као колегијалног, у поступку по жалби. Уколико је одлука по жалби донета једногласно, довољно је да се о томе састави само забелешка на спису. Ову забелешку саставља председавајући, без нарочито прописане форме, уносећи садржину донете одлуке и датум, и то потврђује својим потписом.

Опште је правило управног поступка да решење потписује службено лице које га доноси. Код колегијалног органа, решење потписује председавајући, ако Законом о општем управном поступку или другим законом није друкчије одређено. То значи да ће решење колегијалног органа потписати председник, ако је председавао седницом, односно лице које је овлашћено да га замењује, уколико је председавао седницом на којој је решење донесено. Ова правила важе у случају када је колегијални орган донео потпуно решење.

Међутим, колегијални орган може управну ствар решити и закључком, по напред наведеним правилима поступка која важе за доношење потпуног решења. Закључак донет на седници колегијалног органа се уноси у записник који потписује председавајући и записичар. Странкама се не доставља закључак колегијалног органа, него оверени препис решења које се израђује у складу са тим закључком. Овакво формално решење израђује стручна служба колегијалног органа, а потписује га председавајући колегијалног органа. Оверени препис решења, који се доставља странци, потписује и оверава лице задужено за тачност отправка.

Због наведених специфичности у поступку доношења одлука колегијалног органа којима се решава управна ствар и посебног начина израде формалног решења у складу са закључком, решење колегијалног органа се може оспоравати са више разлога:

- због недостатка кворума за решавање;
- због недостатка кворума за донету одлуку;
- због тога што садржина решења не одговара садржини закључка;
- због тога што закључак или решење није потписало овлашћено лице;
- са других разлога са којих се може оспоравати законитост било ког управног акта.

Колико озбиљним законодавац сматра ове повреде правила поступка види се и по томе што је у одредби члана 239. тачка 8) Закона о оп-

штем управном поступку предвиђено да, уколико колегијални орган који је донео решење није решавао у саставу предвиђеном важећим прописима, или ако за одлуку није гласала прописана већина, а решење је постало коначно у управном поступку, то представља разлог за покретање понављања поступка. Поступак окончан решењем против кога нема редовног правног средства поновиће се и ако је решење донело и потписало лице које није овлашћено за његово доношење, сагласно тачки 7) истог члана.

Образложење става обрадила:

Ружа Урошевић, судија Управног суда

(Правни став утврђен на седници свих судија Управног суда од 29.10.2012. године)

Диспозитивом решења надлежног првостепеног органа се утврђује датум од кога је државни службеник остао нераспоређен.

Ако је одлуком другостепеног органа, поводом изјављене жалбе или у управном спору, поништено решење првостепеног органа којим је утврђено да је државни службеник остао нераспоређен, предмет се увек враћа првостепеном органу на поновно одлучивање.

Правна последица поништаја првостепеног решења, када је предмет враћен на поновни поступак и одлучивање, је обавеза првостепеног органа да донесе ново решење на основу истог или употпуњеног чињеничног и истог правног стања управне ствари.

Образложење:

У Глави једанаестој Закона о државним службеницима под називом "Права државних службеника при промени уређења државних органа", прописани су случајеви у којима државни службеник може остати нераспоређен, као и обавеза државног органа да донесе решење којим се утврђује да је државни службеник нераспоређен. Тим решењем се, поред ове чињенице, утврђује и датум од кога је државни службеник нераспоређен. Жалба изјављена против тог решења, односно тужба којом је покренут управни спор, не одлажу извршење решења којим се утврђује да је државни службеник нераспоређен.

Независно од тога да ли је решење којим је државни службеник остао нераспоређен поништено од стране другостепеног органа у поступку по жалби или од стране Управног суда у управном спору, правне последице поништаја зависе од тога да ли је предмет враћен првостепеном органу на поновно одлучивање.

1. У случају када је предмет враћен на поновно одлучивање првостепени орган је дужан да донесе ново решење, пошто отклони све неправилности на које му је указао другостепени орган или суд. Иако је решење првостепеног органа било извршено, и по правилу извршено, одмах након доношења (јер према одредби члана 131. став 5. Закона о државним службеницима жалба изјављена против решења којим је утврђено да је државни службеник остао нераспоређен не одлаже извршење решења), државни службеник нема право да тражи реизвршење, односно враћање на рад, јер поступак утврђивања његовог радно-правног статуса још увек није окончан. Наведено је у складу са ставом судске праксе према коме:

"Акт којим је поништено првостепено решење, на основу кога је проведено извршење, основ је за противизвршење, у смислу члана 287. став 1. (сада члан 278. став 1.) Закона о општем управном поступку, само у случају када се предмет не враћа првостепеном органу на поновно одлучивање".

У прилог наведеном је и коментар уз члан 278. Закона о општем управном поступку, проф. др Зорана Томића:

"Према ставу судске праксе реизвршење се не може тражити нити дозволити на основу решења којим је раније решење-које је принудно извршено-само поништено и предмет враћен на поновно решавање, јер би такав захтев за реизвршење био преурањен. Наиме, после поништаја решења које је принудно извршено, ако се предмет враћа првостепеном органу на поновно решавање (што најчешће и бива), мора се поново водити поступак и донети ново решење; при том поновном решавању могуће је да се о ствари одлучи на исти начин: ако су, на пример, ранијим решењем учињене повреде правила поступка, па се и по њиховом отклањању утврди исто чињенично и правно стање, онда ће и одлука о ствари бити иста. Осим тога, нису ретки случајеви да се у једној истој управној ствари и по неколико пута поништава првостепено решење и предмет враћа на поновно решавање, било да до поништавања долази у поступку по жалби или након успешно вођеног управ-

ног спора. Ако би се приликом сваког поништавања првостепеног решења спроводило поновно извршење (реизвршење) то би на неки начин било и малтретирање странака. Све то говори у прилог наведеном ставу судске праксе да реизвршењу има места тек када се после поништаја решења које је било извршено, о управној ствари која је предмет поступка коначно одлучи. Са друге стране последица оваквог става је и да странка која је у праву може то право поново успоставити и користити га тек када се коначно одлучи, а у међувремену-које може и дуже да траје-она је лишена те могућности.

То значи да ће првостепени орган у поновном поступку, уколико није другачије утврђено чињенично стање у погледу датума са којим је утврђено да је државни службеник остао нераспоређен, донети ново решење са истим датумом од којег је и по раније донетом решењу био нераспоређен. Притом, датум достављања таквог решења државном службенику није од било каквог утицаја на датум од кога је утврђено да је државни службеник остао нераспоређен.

Ово стога, што је датум нераспоређености предмет утврђивања у поступку који је претходио доношењу решења и предмет одлучивања првостепеног органа, и увек је садржан у диспозитиву првостепеног решења. Датум уручења-достављања тог решења странци је од утицаја само на коначност решења, односно на рачунање рокова за коришћење правних средстава и ништа више од тога. Како жалба изјављена против тог решења не одлаже његово извршење, како је већ речено, датум достављања овог решења није од утицаја ни на доношење решења којим је констатовано да је државном службенику престао радни однос услед протекла два, односно шест месеци од када је остао нераспоређен. О томе се изјаснио Врховни касациони суд у пресуди Узп. 223/12 од 21.09.2012. године:

"У образложењу побијане пресуде стоје наводи да нема доказа у списима да је тужиља изјавила жалбу на решење којим јој је утврђен статус нераспоређеног државног службеника, али побијана пресуда није заснована на тој околности, нити изјављивање жалбе има значаја за примену члана 131. став 1. тачка 3. Закона о државним службеницима, по ком основу је подносиоцу захтева престао радни однос, с обзиром да је чланом 133. став 5. Закона о државним службеницима, између осталог, прописано да жалба не одлаже извршење решења којим се утврђује да је државни службеник нераспоређен."

2. У случају када је само поништено решење првостепеног органа, а предмет није враћен на поновно одлучивање, првостепени орган нема обавезу да донесе ново решење, ако је поступак пред тим органом покренут по службеној дужности. Међутим, како је у интересу државног службеника да тај поступак буде обустављен, првостепени орган би био дужан да на захтев државног службеника донесе закључак о обустављању тог поступка, односно то је дужан да учини и Управни суд када одлучује у спору пуне јурисдикције, јер тада доноси одлуку-ствар решава уместо надлежног првостепеног органа.

Код овакве ситуације, логична правна последица поништаја решења о нераспоређивању би била да је државни службеник распоређен, што није тачно, јер је претпоставка за распоређивање државног службеника према акту о систематизацији радних места, да је донето посебно решење којим се распоређује на одређено радно место. Дакле, правна последица поништаја решења о нераспоређивању никада не може бити као да никада није ни донето, без обавезе првостепеног органа да поновно одлучи, јер се статус државног службеника у том случају мора правно уредити, односно мора се донети одлука о томе да ли је државни службеник распоређен или нераспоређен. Уколико првостепени орган утврди да је државни службеник остао нераспоређен, датум нераспоређивања ће бити исти као и у претходно поништену решењу.

Образложење става обрадила:

Ружа Урошевић, судија Управног суда

(Правни став утврђен на седници свих судија Управног суда од 19.11.2012. године)

Решење о томе да је државном службенику престао радни однос по сили закона је декларативног карактера. Руководилац доноси ово решење искључиво након престанка радног односа државног службеника и њиме утврђује само разлог због кога је радни однос престао и дан када је радни однос престао.

Образложење:

Решење о престанку радног односа државног службеника по сили закона, по протеклу два, односно шест месеци од дана када је утврђено да је остао

нераспоређен, представља по својој правној природи декларативно решење. Овим решењем се само констатује да државном службенику престаје радни однос одређеног датума по самом закону и служи за спровођење одређених административних радњи везаних за остваривање права државног службеника по основу рада. Чак и у случају када такво решење не би било донето, то није од утицаја на радно-правно статус државног службеника, јер је њему радни однос престао по сили закона, са истеком задњег дана временског периода у коме је имао утврђен статус нераспоређеног државног службеника.

Начелно, ово правно питање није спорно, али је било спорно да ли решење о престанку радног односа државном службенику који је остао нераспоређен може бити донето пре него што протекне период нераспоређености.

Имајући у виду одредбу члана 131. став 1. тачка 3) Закона о државним службеницима, према којој државном службенику престаје радни однос по сили закона ако је нераспоређен, а не буде премештен на друго радно место-наредног дана од протеча два месеца од када је постао нераспоређен, решење о престанку радног односа државном службенику по том основу не може бити донето пре протеча два месеца од када је постао нераспоређен, јер током тог периода мора бити испуњен још један услов поред нераспоређености, а то је да у том периоду није премештен на друго радно место. Да ли је неко премештен или није на друго радно место у периоду од два месеца, може се утврдити тек након истека тог периода.

У прилог ставу да се решење о престанку радног односа по сили закона доноси након престанка радног односа, говори и одредба члана 132. Закона о државним службеницима која гласи: "О томе да је државном службенику престао радни однос по сили закона руководиоца доноси решење којим утврђује разлог због кога је радни однос престао и дан када је радни однос престао". То значи да се констатује престанак радног односа који је већ наступио по сили закона пре доношења решења, а утврђује се разлог и датум када је престанак радног односа већ наступио-дакле уназад.

Образложење става обрадила:

Ружа Урошевић, судија Управног суда

(Правни став утврђен на седници свих судија Управног суда од 19.11.2012. године)

ЗАКЉУЧЦИ

1. Закључак

У одлучивању по тужби због двоструког ћутања управе суд ће испуњеност услова за подношење тужбе ценити само у односу на рок законског рока за одлучивање другостепеног органа по жалби и рока од 7 дана по накнадном захтеву странке да одлучи по жалби у складу са чланом 19. став 1. ЗУС-а и ако су уз тужбу приложени докази предвиђени чланом 22. став 3. ЗУС-а.

Диспозитив пресуде мора бити у сагласности са чланом 44. ЗУС-а у предметима у којима суд одлучује по тужби поднетој на основу члана 19. ЗУС-а.

2. Закључак

Када је поднета тужба због двоструког ћутања управе, па у току трајања спора првостепени орган донесе првостепено решење, суд ће уважити тужбу и наложити туженом органу да донесе решење по жалби. (Као у пресуди II-1 У. 22535/10).

(Закључци усвојени на седници свих судија Управног суда од 24.04.2012. године)

3. Закључак

У предметима престанка радног односа цивилних лица у Војсци, када орган доноси ново решење у извршењу пресуде Управног суда, потврде надлежног органа у Министарству одбране и Националне службе за запошљавање донете у каснијем периоду у односу на датум престанка радног односа због нераспоређености, представљају валидан доказ да се то лице није могло распоредити на други посао или у други орган ако се ти докази односе на чињенице из периода када је лицу утврђен престанак радног односа.

Образложење:

(Извод из пресуде 9 У. 2191/11 од 29.08.2012. године)

Оспореним решењем одбијена је жалба тужиље, раније цивилног лица на служби у ВП, поднетој против решења Војне поште, којим је у

поновљеном поступку тужиљи утврђен престанак службе у Војсци Србије због расформирања јединице, уз претходно призната права решењем ВП, на отказни рок у трајању од 3 месеца, као и права на исплату једнократне отпремнине у висини дванаестоструког износа бруто плате за месец који претходи месецу престанка службе.

Тужбом, поднетом овом суду, тужилца оспорава законитост решења туженог органа, наводећи да је тужени прибављене доказе прикупио 15 месеци након доношења решења о њеном отказу, који притом и нису тачни, јер у моменту њеног отказа су постојала два места благајника и једно хигијеничарке, па је могла бити преквалификована, а што јој тужени орган није понудио. Тужени орган није поштовао њена права из члана 144. став 1. тачка 1. и 2. Закона о Војсци Југославије, јер је могла бити премештена у неки други град, што јој такође није понуђено. Предложила је да суд, у спору пуне јурисдикције, уважи тужбу и поништи оспорено решење.

Поступајући у извршењу пресуде Управног суда II-1 У. 6713/10 (2009) од 20.05.2010. године, којом је поништено решење туженог од 19.12.2008. године, тужени орган је усвојио жалбу тужилца, поништио решење од 24.03.2007. године и предмет вратио првостепеном органу на поновно одлучивање. У поновном поступку пред првостепеним органом, утврђено је да је на основу одлуке Министарства одбране о организацијско-мобилизацијским променама у Министарству одбране и Војсци Србије стр.пов.бр. 110-1 од 17.01.2007. године, регулисано да се расформира Војна пошта, са роком реализације до 30.06.2007. године. Расформирањем те Војне поште, у чијем је саставу била гарнизонска амбуланта, угашено је формацијско радно место цивилног лица "стоматолошки техничар", у гарнизонској амбуланти у ВП, због чега је престала служба тужилца у Војсци Србије. Првостепени орган је образовао трочлану комисију ради утврђивања разлога због којих је алтернативно, на формацијском радном месту подофицира "стоматолошки техничар" постављено цивилно лице, која је заједно са тужилцом радила у расформираној ВП, а сада ради у Санитетском одељењу ВП, па је нашла да формацијско радно место "стоматолошки техничар" предвиђа завршену средњу медицинску школу, смера фармацеутског или зуботехничког, док је тужилца смера "педијатријска сестра", а постављено цивилно лице је смера "стоматолошка сестра – техничар".

Из извештаја Националне службе за запошљавање, тужени је утврдио да није било одговарајућих слободних радних места за тужиљу по стручној спреми, квалификационој и старосној структури, а из потврде Управе за кадрове од 23.09.2008. године, произлази да у време престанка службе тужиље због расформирања ВП, није постојала могућност распореда на друго одговарајуће радно место, као ни могућност преквалификације. Тужиља је упозната са свим новоприбављеним доказима о чему је дала изјаву на записник о саслушању странке од 26.11.2010. године, чиме јој је омогућено учешће у поступку.

Одредбом члана 143. став 1. тачка 9. Закона о Војсци Југославије ("Службени лист СРЈ", бр. 43/94 ... 3/02 и "Службени лист СЦГ", бр. 7/05 и 44/05), прописано је да цивилном лицу у војсци престаје служба без његове сагласности ако се укида радно место на које је распоређено или се смањује број извршилаца на једном радном месту, док је одредбом члана 144. став 1. истог закона, прописано да цивилном лицу у војсци чије се радно место укида или се смањује број извршилаца на једном радном месту престаје служба ако му се претходно није могло обезбедити једно од следећих права и то: 1) заснивање радног односа у другом предузећу, установи или државном органу на радно место које одговара његовој стручној спреми; 2) стицање стручне оспособљености, доквалификација или преквалификација за рад у војсци или заснивање радног односа у предузећу, установи, односно државном органу и 3) коначно једно од права из члана 146. овог закона.

Како је у конкретном случају расформирана јединица ВП, услед чега је дошло до укидања радног места тужиље, при чему је у поновљеном поступку комисијски спроведен поступак утврђивања одлучних чињеница, рангирањем цивилних лица, о чему је тужиља упозната и о чему се изјаснила на записник, правилно је, по оцени Управног суда, одлучио тужени орган када је одбио жалбу тужиље изјављену против првостепеног решења, нашавши да јој је правилно утврђен престанак службе у Војсци, јер није постојала могућност њеног запослења на другом одговарајућем радном месту, нити могућност доквалификације или преквалификације.

Суд је нашао да нису основани наводи тужиље да су докази, којима се утврђују одлучне чињенице, прибављени 15 месеци након престанка

њене службе, па да зато првостепено решење има ретроактивно дејство, а што је тужени пропустио да оцени. Ово стога, што је првостепени орган у поновљеном поступку, у коме је омогућио тужиљи учешће, прибавио доказе који се не могу сматрати новим, јер се односе на чињенице из времена када је тужиљи утврђен престанак радног односа, а њима се само обрађаје правилност и законитост донетог решења првостепеног органа.

(Закључак усвојен на седници свих судија Управног суда од 29.10.2012. године)

Код престанка радног односа коме претходи правоснажно решење о нераспоређености, датум престанка радног односа се одређује најраније првог наредног дана у односу на дан истека рока нераспоређености.

Образложење:

(Извод из пресуде 9 У. 21133/10 од 30.08.2011. године)

Оспореним решењем, одбијена је као неоснована жалба тужиоца изјављена против решења Министарства одбране, тадашње Управе за ванредне ситуације (сада је то Министарство унутрашњих послова), којим решењем је у ставу првом диспозитива одређено да је тужилац, радник Министарства одбране СЦГ, Сектора за људске ресурсе, Управе за одбрану МО у Републици Србији, Центра за одбрану Београд, Одсека за одбрану Чукарица, на радном месту послова мобилизације-сарадник, остао нераспоређен због укидања послова и задатака радног места са даном 06.06.2005. године. Ставом другим диспозитива ожалбеног решења, одређено је да док се налази на располагању, има право на накнаду личног дохотка у висини личног дохотка оствареног у последњем месецу у коме је остао нераспоређен с правом на повећање накнаде личног дохотка сразмерно повећању које важи за раднике распоређене на задатке и послове, а ставом трећим диспозитива, да ће му Рачуноводствени центар МО исплатити износ од 231.663,48 динара на текући рачун ближе означен у диспозитиву тог решења. Ставом четвртим диспозитива ожалбеног решења, одређено је да тужиоцу радни однос престаје дана 06.06.2007. године.

Тужбом поднетом Управном суду, тужилац оспорава законитост решења туженог органа, указујући да му никада није уручено решење којим је утврђено да је нераспоређен, већ да је само добио решење о отказу са отказним роком од месец дана, а које је решење поништено пресудом Врховног суда Србије од 10.04.2008. године и решењем Жалбене комисије Владе од 30.11.2009. године. Указује да је новим решењем Министарство одбране ретроактивно утврдило да је добио статус нераспоређеног радника у трајању од две године, после чега му је престао радни однос, што је у супротности са одредбама Закона о државним службеницима, па је предложио је да Суд тужбу уважи, поништи оспорено решење и обавезе туженог да му надокнади трошкове управног спора.

У одговору на тужбу, тужени орган је остао при разлозима из образложења оспореног решења и предложио је да Суд одбије тужбу.

Из образложења оспореног решења, произлази да је тужени орган, разматрајући првостепено решење, донето у поновном поступку по примедбама и налозима датим у решењу Жалбене комисије Владе, а које решење је донето у извршењу пресуде Врховног суда Србије У-СЦГ, констатовао да је првостепени орган утврдио да је Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Министарству одбране – Управи за одбрану, бр. 110-287/2/2005-04 од 25.04.2005. године, укинута радно место за послове мобилизације – сарадник у Одсеку за одбрану Чукарица, на коме је тужилац био распоређен, затим да не постоји упражњено радно место на које би се с обзиром на стручну спрему коју има могао распоредити, а што се види из потврде Министарства одбране – Сектора за људске ресурсе – Управе за кадрове, бр. 8748-1 од 11.12.2009. године из које произлази да у време престанка радног односа није постојала могућност његовог распоређивања на друго одговарајуће радно место као и да се тужилац налазио на евиденцији Националне службе за запошљавање, и да му је утврђен отказни рок од 24 месеца од 06.06.2005. до 06.06.2007. године. На основу изнетог, уз уважавање налога датих у претходном решењу другостепеног органа, а који се односе на то да тужиоцу, као запосленом у Министарству одбране, који нема положај цивилног лица у Војсци, на чија права из радног односа се примењује закон којим се уређују радни односи у органима државне управе, а не прописи који регулишу положај цивилних лица у Војсци, односно на кога се за случај престанка службе, у погледу начина престанка и правима за случај престанка

радног односа, не примењују одредбе Закона о Војсци Југославије, по оци суда, правилно је првостепени орган применио одредбе материјалног права и донео ново, на закону засновано, првостепено решење.

Наиме, Законом о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и Савезним органима управе, који се примењивао у време доношења претходног решења првостепеног органа од 05.05.2005. године, које је Жалбена комисија Владе у извршењу пресуде Врховног суда Србије поништила и обавезала првостепени орган да у поновном поступку донесе решење о радноправном статусу тужиоца, уз примену прописа који се примењују на лица запослена у Министарству одбране који имају положај лица запослених у савезном органу управе, прописано је да ако се радници не могу распоредити на задатке и послове у истом савезном органу управе, односно савезној организацији, нити на задатке и послове у другом савезном органу управе, односно савезној организацији, они остају нераспоређени (члан 393. став 2.), као и да радник може бити на располагању док не буде распоређен на друге задатке и послове или док не заснује радни однос у другом органу, односно организацији, или док му не престане радни однос по другом основу, али најдуже две године, па ако радник за то време не заснује радни однос, престаје му радни однос у савезном органу управе, односно савезној организацији (члан 395. став 2.).

Код оваквог стања ствари, по налажењу Управног суда, нема ретроактивне примене закона у поновном поступку после поништаја првостепеног решења, већ се примењује материјални пропис који је био на снази у време доношења тог решења. Стога је и датум престанка радног односа тужиоца (06.06.2007. године) утврђен новим решењем управо применом тада важећег закона, истеком 24 месеца од дана када је утврђено да је остао нераспоређен (06.06.2005. године), јер је укинута његово радно место.

(Закључак усвојен на седници свих судија Управног суда од 29.10.2012. године)

РЕФЕРАТИ

Ружа Урошевић,
судија Управног суда

АКТУЕЛНИ ПРОБЛЕМИ У ЛЕГАЛИЗАЦИЈИ БЕСПРАВНО ИЗГРАЂЕНИХ ОБЈЕКТА И СУДСКА ПРАКСА

Легализација бесправно изграђених објеката у Србији је постала нарочито актуелна од 1997. године када је донет Закон о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе за одређене објекте¹, а врло је актуелна и данас. Огроман број објеката није легализован применом тог закона, као ни применом касније донетих Закона о планирању и изградњи из 2003. и 2009. године, због чињенице да власници бесправно изграђених објеката нису могли да пруже доказ о праву својине, односно праву коришћења или дугорочног закупа на земљишту на коме је објекат бесправно изграђен. Све док овај проблем не буде решен, свака будућа легализација ће доживети неуспех.

Легализација бесправно изграђених објеката по Закону о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе за одређене објекте

Законом о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе за одређене објекте били су уређени посебни услови за издавање грађевинске дозволе за објекте, односно за делове објеката изграђене без одобрења на подручју које је урбанистичким планом предвиђено за изградњу објеката те врсте и намене, одређен статус објеката изграђених без одобрења на подручју које урбанистичким планом није предвиђено за изградњу таквих објеката, односно на подручју за које није донет урбанистички план, као и услови за издавање употребне дозволе. Према одредбама члана 2. тог закона, грађевинска дозвола је могла бити изда-та за све објекте изграђене, односно реконструисане без грађевинске до-

¹ ("Службени гласник РС", бр. 16/97)

зvole до 04.11.1995. године, који су се могли ускладити са урбанистичким, грађевинским и другим прописаним условима грађења, независно од њихове намене, као и за реконструисане и дограђене објекте без грађевинске дозволе. За објекте који се, с обзиром на намену и локацију, нису могли ускладити са урбанистичким планом, односно који се налазе на подручју за које такав план није донет, одредбом члана 3. истог закона била је дата могућност издавања привремене грађевинске дозволе, ако испуњавају услове у погледу стабилности, безбедности и хигијенско-санитарне заштите. Наведене одредбе закона требало је да омогуће да се легализују објекти који су изграђени и реконструисани пре 04.11.1995. године, као дана ступања на снагу Закона о изградњи објеката, као и радови изведени на промени намене заједничког простора у вишестамбеним зградама у стамбени простор, ако су на промени намене започети радови и захтев за ту промену поднет пре 12.07.1995. године.

Према овом закону поступак легализације бесправно изграђеног објекта се покреће подношењем захтева за легализацију. Уз захтев за легализацију објекта власник објекта је био дужан да достави потребну документацију, а **нарочито доказ о праву својине, односно праву коришћења земљишта** на коме је објекат изграђен. Доказом се сматра:

1) за објекат изграђен на земљишту у својини – извод из јавних књига о упису непокретности или уговор о куповини земљишта на коме постоји право својине закључен у складу са прописима који су били на снази у време његовог закључења, односно који је накнадно оснажен одлуком суда у складу са законом;

2) за објекат изграђен на земљишту у својини другог лица, односно на коме право коришћења има друго лице – правноснажна судска одлука којом је утврђено право својине или бар право коришћења земљишта коју власник прибави у складу са прописима о својинским односима;

3) за објекат изграђен на градском грађевинском земљишту – акт надлежног органа општине, односно града о утврђивању права коришћења земљишта по основу својине на објекту изграђеном на том земљишту,

4) за објекат изграђен на земљишту у државној својини – уговор о преносу права својине на том земљишту по тржишним условима,

односно акт надлежног органа општине, односно града, о утврђивању права коришћења земљишта, у складу са законом.

Утврђивање права коришћења земљишта, на начин прописан у тачкама 3) и 4) вршено је на захтев власника објекта. Поводом таквих захтева надлежни органи управе су доносили решења о утврђивању права коришћења земљишта, а Врховни суд Србије је, решавајући у управном спору покренутом ради оцене законитости решења органа управе донетог тим поводом, изразио становиште према коме **право коришћења неизграђеног градског грађевинског земљишта уз накнаду, по основу власништва на објекту и земљишту које са парцелама за које се утврђује право коришћења чини грађевинску целину и где је предвиђено задржавање постојећих објеката и изградња нових у складу са ДУП-ом, може се утврдити од стране надлежног органа града, односно општине, применом одредбе члана 9. став 3. Закона о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе.**

У образложењу пресуде Врховног суда Србије У.2455/2002, донете у тој правној ствари 11.02.2003. године, је наведено:

"Из списка предмета неспорено је да је Геронтолошки центар изграђен на основу грађевинске и употребне дозволе надлежног органа на грађевинском земљишту које са неизграђеним грађевинским земљиштем, за које се утврђује право коришћења, чини грађевинску целину, а постојећи објекти се задржавају према важећем ДУП-у.

Првостепени орган је решењем утврдио право коришћења неизграђеног градског грађевинског земљишта у корист Центра на основу власништва на објекту постојећем на земљишту и земљишту које чини грађевинску целину са земљиштем за које се утврђује право коришћења.

Тужени орган је поништио првостепено решење са образложењем да Закон о грађевинском земљишту не познаје институт утврђивања права коришћења градског грађевинског земљишта по било ком основу.

Овакав закључак туженог органа не може се прихватити као правилан, с обзиром да је првостепеним решењем број 05-463-110/01 од 16.08.2001. године утврђено право коришћења градског грађевинског земљишта – к.п. бр. 6684/6 у корист тужиоца на основу одредаба Закона о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе

за одређене објекте ("Службени гласник РС", бр. 16/97), а не применом одредаба Закона о грађевинском земљишту на које се тужени орган позива у оспореном решењу.

Како је одредбом члана 9. став 3. Закона о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе за одређене објекте предвиђено да се као доказ о праву својине, односно праву коришћења земљишта на коме је објекат изграђен сматра акт надлежног органа општине, односно града о утврђивању права коришћења земљишта по основу својине на објекту изграђеном на том земљишту, то је правилно првостепени орган својим решењем од 16.08.2001. године утврдио право коришћења градског грађевинског земљишта у корист тужиоца применом цитиране одредбе закона.

По налажењу Врховног суда Србије није било основа да се оспореним решењем поништи наведено првостепено решење, те је тужени орган погрешно закључио да је првостепено решење донето применом одредаба Закона о грађевинском земљишту, па је због погрешне примене материјалног права од стране туженог органа, тужба тужиоца уважена и поништено оспорено решење."

Иако је одредбом члана 15. тог закона било предвиђено да ће надлежни орган извршити рушење објекта ако власник, односно носилац права коришћења, између осталог, не испуни услове у погледу стицања права својине, односно права коришћења земљишта на коме је објекат изграђен и не поднесе доказ о праву својине, односно праву коришћења реконструисаног објекта, резултати ове легализације су били врло скромни. Релативно мали број поднетих и позитивно решених захтева био је последица тога што инвеститори нису поседовали доказе о праву својине, односно праву коришћења грађевинског земљишта, па нису успуњавали један од основних услова за издавање грађевинске и употребне дозволе.

Легализација бесправно изграђених објеката по Закону о планирању и изградњи²

Петог маја 2003. године објављен је у Службеном гласнику Републике Србије Закон о планирању и изградњи. Даном ступања на снагу овог

² ("Службени гласник РС", бр. 47/03, 34/06 и 39/09)

закона престали су да важе: Закон о изградњи објеката ("Службени гласник РС", бр. 44/95, 24/96, 16/97 и 43/01), Закон о планирању и уређењу простора и насеља ("Службени гласник РС", бр. 44/95, 20/96, 16/97 и 46/98), Закон о грађевинском земљишту ("Службени гласник РС", бр. 44/94 и 16/97) и Закон о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе за одређене објекте ("Службени гласник РС", бр. 16/97).

Овај закон за разлику од раније поменутог, не предвиђа право, већ обавезу власника објекта изграђеног, односно реконструисаног без грађевинске дозволе, да у року од 6 месеци од дана ступања на снагу закона, пријави општинској, односно градској управи објекат чије је грађење, односно реконструкција завршена без грађевинске дозволе. **Уз пријаву се подносе: доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту, односно праву својине на објекту, односно праву коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту** и геодетски снимак са скицом парцеле, објектима и површином објеката. У року који не може бити дужи од 60 дана, општинска, односно градска управа обавештава власника, односно инвеститора објекта о условима за издавање одобрења за изградњу, односно документацији коју је дужан да приложи уз захтев. Власник објекта изграђеног, односно реконструисаног без грађевинске дозволе, у року од 60 дана од дана пријема обавештења мора поднети **захтев за издавање одобрења за изградњу** уз који нарочито прилаже: пројекат изведеног објекта; **доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту, односно праву својине на објекту, односно праву коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту** и доказ о уређењу међусобних односа са органом, односно организацијом која уређује грађевинско земљиште. Када општинска, односно градска управа утврди да објекат који се користи, односно објекат чија је изградња завршена без грађевинске дозволе, испуњава прописане услове за грађење и коришћење, може једним решењем издати одобрење за изградњу и употребну дозволу.

Ако власник бесправно изграђеног објекта у законом прописаном року не поднесе захтев за издавање одобрења за градњу, општинска, односно градска управа донеће решење о рушењу објекта. Све док власник објекта изграђеног без грађевинске дозволе, односно објекта који се користи без употребне дозволе, не прибави одобрење за градњу, односно употребну дозволу, дужан је да плаћа накнаду за коришћење грађевинског земљишта у висини стоструког износа прописаног актом општине којим се

уређује накнада за коришћење грађевинског земљишта на коме је изграђен објекат.

Иако из наведеног произлази да се легализација бесправно изграђених, односно реконструисаних објеката може извршити без обзира на време њихове изградње и без обзира на то да ли се они могу ускладити са урбанистичким условима, односно да ли се налазе на подручју за које детаљни урбанистички план није донет, односно иако се на први поглед чини да је омогућено свим власницима изграђених, односно реконструисаних објеката без грађевинске дозволе да своје објекте легализују, велики број власника није могао то да учини, јер није поседовао доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту, односно праву својине на објекту, односно праву коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту и решење из члана 84. истог закона, којим је утврђено право коришћења које је у промету. Ово стога што се већина бесправно изграђених објеката налази на градском грађевинском земљишту на коме је неко друго лице корисник, а које је стављено у промет противно принудним прописима на основу уговора који су због тога били ништави.

Осим тога, незадовољавајућим резултатима примене овог закона у сегменту легализације, значајно је допринела неефикасност и нестручност запослених у органима управе који су одлучивали по захтевима за легализацију, при оцени ваљаности имовинско-правног основа за издавање грађевинске дозволе. То је био разлог због кога је Управни суд уважавао тужбе и поништавао решења органа управе. Примера ради, у предмету 9 У. 18188/10 суд је тужбу уважао и у образложењу пресуде навео:

"Наиме, из списка предмета и образложења оспореног решења произлази да су тужиоци поднели пријаву за легализацију изведених радова на објекту у Улици Таковској бр. 3 у Београду, при чему је документација коју су доставили била непотпуна, па су тужиоци дописом од 26.01.2005. године обавештени да документацију допуне. Тужени орган је навео да је првостепени орган више пута налагао тужиоцима да допуне документацију, последњи пут 12.10.2006. године, као и да су тужиоци делимично поступили по тражењу првостепеног органа, односно нису доставили ваљани имовинско-правни основ, због чега је њихов захтев правилно одбијен првостепеним решењем, а тужени је одбио жалбу тужилаца изјављену на

то првостепено решење, нашавши да нису испуњени услови за издавање грађевинске дозволе.

Међутим, из доказа приложених уз тужбу, и то дописа тужилаца предатог органу 10.11.2006. године, види се да су тужиоци обавестили орган да су поступили по налогу од 12.10.2006. године и у прилогу доставили тражени пројекат изведеног објекта у три примерка. Ову чињеницу тужиоци су истакли и у жалби у којој оспоравају и наводе из првостепеног решења да немају сагласност преко половине власника станова и да стан није укњижен, али тужени орган није оценио те наводе, већ је само закључио да стан није укњижен и да су сагласности дате од мање од 50% власника станова.

Суд је нашао да су приликом доношења оспореног решења повређена и правила управног поступка прописана одредбом члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку, јер докази у списима предмета указују на то да је стан укњижен, као и да постоји правни основ на основу којег је извршен упис, односно решење Службе за катастар непокретности од 06.10.2009. године, према коме је извршен упис права својине на предметном стану, на основу уговора тужилаца о купопродаји од 13.08.1999. године са В.Д, која је претходни власник стана. Тужиоци су доставили и Лист непокретности издат 11.06.2009. године, према коме је стан претходно био укњижен на Д.В. као њиховог правног претходника. Тужиоци су у жалби навели и да је дозвољена укњижба предметног стана решењем Републичког геодетског завода од 06.11.2008. године, о чему су такође пружили доказе, али ни те наводе тужени орган није ценио, нити је у образложењу оспореног решења навео зашто приложене доказе не прихвата. Поред тога, из Трећег извештаја службеног лица првостепеног органа од 14.02.2007. године, који се налази у списима предмета, неспорно произлази да се може издати грађевинска дозвола, односно да су се стекли услови за издавање одобрења за изградњу и употребне дозволе, у складу са чланом 161. Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС" бр. 47/03 и 34/06), а што тужени није узео у обзир приликом доношења оспореног решења."

За разлику од претходног закона који је прописивао да ће надлежни орган извршити рушење објекта ако власник, односно носилац права коришћења не испуни услове у погледу стицања права својине, односно

права коришћења земљишта на коме је објекат изграђен и не поднесе доказ о праву својине, односно праву коришћења реконструисаног објекта, овај закон предвиђа да ће општинска, односно градска управа донети решење о рушењу објекта, односно дела објекта само у случају да власник објекта изграђеног, односно реконструисаног без грађевинске дозволе не пријави објекат у року од шест месеци од дана ступања на снагу закона, односно не поднесе захтев за издавање одобрења за изградњу у року из члана 161. закона. То значи да су од рушења изузети сви пријављени бесправно изграђени објекти, без обзира на то на чијем су земљишту подигнути, па је Врховни суд Србије у пресуди У. 3962/2003 од 11.06.2004. године изразио правни став да **нема услова за доношење решења о рушењу објекта бесправно изграђеног, односно реконструисаног пре ступања на снагу Закона о планирању и изградњи, уколико је странка поднела пријаву и захтев за његову легализацију у роковима прописаним законом.**

У образложењу пресуде је наведено:

"Међутим, према налажењу Врховног суда, основано се тужбом истиче да је оспореним решењем повређен закон на штету тужиоца, с обзиром да је одредбом члана 160. став 1. Закона о планирању и изградњи (даље Закон) прописано да је власник објекта изграђеног, односно реконструисаног без грађевинске дозволе дужан да у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог Закона пријави општинској, односно градској управи објекат чије је грађење, односно реконструкција извршена без грађевинске дозволе, а ставом 3. истог члана је прописано да по истеку рока из става 1. овог члана општинска, односно градска управа, у року који не може бити дужи од 60 дана, обавештава власника, односно инвеститора објекта о условима за издавање одобрења за изградњу, односно о документацији коју је дужан да приложи уз захтев. Одредбом члана 162. истог Закона прописано је да ако власник објекта изграђеног, односно реконструисаног без грађевинске дозволе не пријави објекат у року из члана 160. овог Закона, односно не поднесе захтев за издавање одобрења за изградњу у року из члана 161. овог Закона, општинска, односно градска управа донеће решење о рушењу објекта, односно делу објекта.

С обзиром на цитиране прописе, **према правном схватању Врховног суда Србије, нема основа за доношење решења о рушењу**

објекта бесправно изграђеног, односно реконструисаног пре ступања на снагу Закона, уколико је странка поднела пријаву и захтев за његову легализацију у прописаним роковима из члана 160. и 161. овог Закона.

Како из списка произлази да је тужилац дана 30.10.2003. године – благовремено и у законском року од шест месеци поднео првостепеном органу пријаву за спорни објекат изграђен без грађевинске дозволе и уверење да је извршио геодетско снимање тог објекта, то је према налажењу Врховног суда потребно да тужени орган у поновном поступку правилно оцени да ли је тужилац предузео неопходне мере у циљу прибављања одобрења за легализацију бесправно изграђеног објекта у складу са наведеним законским одредбама, па тиме и да ли су били испуњени услови из цитираних чл. 162. и 141. став 1. тачка 1) наведеног Закона за доношење решења о рушењу објекта."

Како ни ова, прилично либерална законска решења, нису дала очекиване резултате на плану легализације бесправно изграђених објеката, нови покушај да се омогући легализација бесправно изграђених објеката у већем обиму је начињен доношењем новог, сада важећег Закона о планирању и изградњи.³

Легализација бесправно изграђених објеката по новом Закону о планирању и изградњи

Према одредбама овог закона захтев за легализацију бесправно изграђеног објекта подноси власник објекта, односно његовог дела у року од шест месеци од дана ступања на снагу закона, с тим што власници бесправно изграђених објеката, који су поднели пријаву за легализацију по раније важећем закону у прописаним роковима, немају обавезу подношења захтева за легализацију, већ се раније поднета пријава сматра захтевом за легализацију.

По први пут су законом прописани случајеви у којима се за објекте изграђене, односно реконструисане или дограђене без грађевинске до-

³ ("Службени гласник РС", бр. 42/09, 81/09, 64/10 и 24/11)

зvole не може накнадно издати грађевинска дозвола, као и изузеци од тих правила.

Према одредби члана 187. став 1. Закона, грађевинска дозвола се не може накнадно издати ако је објекат:

1) изграђен, односно реконструисан на земљишту неповољном за грађење (клизишта, мочварно тло и сл.);

2) изграђен, односно реконструисан од материјала који не обезбеђује трајност и сигураност објекта;

3) изграђен на површинама јавне намене, односно на земљишту планираном за уређење или изградњу објеката јавне намене или површине јавне намене за које се, у складу са одредбама посебног закона, утврђује јавни интерес;

4) изграђен, односно реконструисан у првом степену заштите природног добра, односно изграђен, реконструисан или дограђен у зони заштите културног добра од изузетног значаја и зони заштите културних добара уписаних у Листу светске културне баштине, односно ако су изведени радови на реконструкцији или доградњи културног добра, без претходно прибављеног мишљења органа, односно организације која се бави пословима заштите непокретних културних добара.

Поштујући наведене одредбе закона, надлежни органи управе су у свим наведеним случајевима одбијали захтеве за легализацију. У складу са тим је и Управни суд одбијао тужбе власника бесправно израђених објекта, имајући у виду да за легализацију постоје сметње из члана 187. став 1. тачка 3. Закона. У образложењу пресуде Управног суда 9 У 28585/10 од 22.02.2011. године је наведено:

"Правилно је, по оцени Управног суда, одлучио тужени орган када је у поступку, у коме није било повреде правила поступка, одбио жалбу тужиоца, налазећи да нису били испуњени законом прописани услови за накнадно издавање решења о пријави радова за надстрешницу изграђену 1976. године, а реконструисану 2001. године, на катастарској парцели 235/2 К.О. Цветовац, за коју је решењем 05 број 661-7844/2007 од 29.11.2007. године, утврђен општи интерес за експропријацију.

У поступку одлучивања о захтеву тужиоца за накнадно издавање решења о пријави радова за реконструисану надстрешницу, односно за легализацију бесправно изграђене надстрешнице, управни органи су правилно применили одредбе чл. 190. и 187. став 1. тачка 3. важећег Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", број 72/09). Ове одредбе се налазе у глави XIII Закона о планирању и изградњи, која носи назив: "Легализација објеката", и односи се на легализацију свих објеката, а од врсте објекта који је предмет легализације зависи само да ли ће бити накнадно издата грађевинска дозвола или решење о пријави радова, ако су испуњени законом прописани услови, односно ако не постоје сметње прописане одредбом члана 187. став 1. наведеног закона.

Како је одредбом члана 187. став 1. тачка 3) истог Закона прописано да се за објекте изграђене, односно реконструисане или дограђене без грађевинске дозволе не може накнадно издати грађевинска дозвола ако је објекат изграђен на површинама јавне намене, односно на земљишту планираном за уређење или изградњу јавних објеката или јавних површина за које се утврђује општи интерес, а у спроведеном управном поступку је на несумњив начин утврђено да је за тужиочеву парцелу, на којој се налазе бесправно изграђени објекти, утврђен општи интерес за експропријацију и да се налази у зони планираној за јавно грађевинско земљиште, правилан је закључак туженог органа да нису испуњени услови за накнадно издавање решења о пријави радова за реконструисану надстрешницу."

И новим, као и раније донетим законима, прописано је да се уз **захтев** за накнадно издавање грађевинске дозволе, поред осталог, **подноси доказ о праву својине, закупа или коришћења на грађевинском земљишту, односно доказ о праву својине на објекту или стану.**

Новина је да се поред ових доказа, као **доказ о решеним имовинско-правним односима** на грађевинском земљишту сматра и:

1) за објекат изграђен на грађевинском земљишту у својини другог лица – правноснажна судска одлука којом је утврђено право својине на земљишту, коју власник прибави у складу са прописима о својинским односима;

2) за објекат изграђен на грађевинском земљишту – уговор о преносу права коришћења, односно куповини земљишта, који је за-

кључен између тадашњег корисника земљишта и подносиоца захтева и који је оверен код надлежног суда, као и сви други правни послови на основу којих је подносилац стекао право државине на земљишту; уговор о куповини објекта или куповини објекта у изградњи између власника, односно корисника земљишта и подносиоца захтева, који је оверен код надлежног суда; уговор о суинвестирању изградње објекта закључен између власника, односно корисника земљишта и подносиоца захтева, који је оверен код надлежног суда; уговор о откупу стана у објекту који је изграђен на земљишту које је у јавној својини, као и сви други правни послови на основу којих се не несумњив начин може утврдити правни континуитет промета земљишта, објекта, односно посебног дела објекта; правноснажно решење о наслеђивању; правноснажно решење о статусној промени привредног друштва из кога се на неспоран начин може утврдити правни континуитет подносиоца захтева.

Ако се као доказ из става 1. овог члана прилаже уговор о преносу права коришћења који је закључен између тадашњег корисника земљишта и подносиоца захтева који није судски оверен, по захтеву подносиоца захтева, **орган надлежан за имовинско-правне послове на чијој територији се налази предметно земљиште доноси решење о престанку права коришћења дотадашњег корисника и утврђује право коришћења у корист подносиоца захтева**, а по правноснажности тог решења, орган надлежан за легализацију објеката га прихвата као доказ о решеним имовинско-правним односима на земљишту.

Када је предмет легализације објекат изграђен на грађевинском земљишту које је у сусвојини, односно сукоришћењу више лица, **поред доказа о решеном имовинско-правном основу подносиоца захтева, доставља се и писмена сагласност свих сувласника, односно сукорисника на грађевинском земљишту**, која је судски оверена. Сматраће се да је сувласник, односно сукорисник на предметном земљишту дао сагласност за легализацију, ако је знао или је могао знати за изградњу предметног објекта, односно за извођење радова, али се у време изградње томе није противио.

Очигледно је да могућност, прописана одредбом члана 193. став 2. овог Закона, да орган надлежан за имовинско-правне послове донесе ре-

шење о престанку права коришћења дотадашњег корисника и утврђивању права коришћења у корист подносиоца захтева, није у довољној мери коришћена, будући да се у скоро свим предметима који се појаве као спорни пред Управним судом, јавља проблем прибављања доказа о праву својине, односно праву коришћења на земљишту, односно проблем решавања имовинско-правних односа на земљишту. Осим тога ни остале могућности, прописане одредбом члана 193. Закона, нису у довољној мери коришћене, што се види из одлука надлежних органа управе које су оспораване пред Управним судом, а у којима је као разлог за одбијање захтева за накнадно издавање одобрења за изградњу наведено да подносилац захтева не испуњава услове за легализацију, јер није пружио доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту, односно праву својине не објекту. У таквим случајевима суд је у управном спору одбио тужбе подносилаца захтева за легализацију, са образложењем:

"Из списка предмета произлази да је тужилац дана 09.11.2009. године поднео захтев за легализацију објекта површине 68 м², који је реконструисан и адаптиран без грађевинске дозволе, одредивши при том да се објекат налази у Ул. М. О. и Т. Бр. 70 на кат.парцели 1552/1 КО Ж., при чему је поднео одређене доказе. Увиђајем на лицу места обављеним од стране Комисије, као и записником Одељења за грађевинску инспекцију и извршења од 09.11.2009. године, утврђено је да је предметни објекат барака направљена од дрвене грађе-дасака, кровљен двоводним кровом са постављеном дрвеном столаријом са уличне стране, а налази се на две катастарске парцеле и то 1552/1 и 3432/6 новог премера КО Ч, односно 841 и 1453/7 старог премера КО Ж. Парцела 841 је изузета из поседа корисника и предата у посед општини Ч. ради изградње јавних зелених површина, док је парцела 1453/7 добро од општег интереса. Поступајући по захтеву тужиоца, првостепени орган је одбио захтев тужиоца за накнадно издавање грађевинске дозволе за предметни објекат, а другостепени орган је одбио жалбу, са разлога што је нашао да је првостепени орган правилно утврдио да тужилац не испуњава услове за легализацију.

Одредбом члана 188. став 1. Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС" бр. 72/09) прописано је да уз захтев за накнадно издавање грађевинске дозволе за породичне и стамбене објекте до 100 м² и стамбене објекте преко 100 м² са једним станом, подноси се, између осталог, доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљи-

шту, односно праву својине на објекту. Чланом 195. став 2. истог закона прописано је да ће надлежни орган решењем одбити захтев, ако утврди да не постоји могућност легализације.

Полазећи од наведених законских одредаба и чињенице да тужилац не поседује доказ о праву својине на кат.парцелама 1552/1 и 3432/6 КО Ч. (нови премер), а што је утврђено из приложених извода из земљишних књига за кат. парцеле 841 и 1453/7 КО Ж. (стари премер), којима одговарају кат. парцеле бр. 1552/1 и 3432/6 КО Ч. новог премера, Управни суд је оценио да је тужени орган правилно одбио жалбу тужиоца, налазећи да је првостепени орган правилно утврдио да тужилац не испуњава услове за легализацију. При том је тужени правилно оценио и све наводе тужиоца изнете у жалби и за своју оцену дао довољне и јасне разлоге које у свему као правилне прихвата и овај суд."⁴

* * *

У овом реферату је приказана вишегодишња законодавна активност државе на решавању проблема легализације бесправно изграђених објеката, као и ставови суда по појединим питањима која су била од изузетног значаја при решавању захтева за легализацију.

Од каквог је значаја однос извршне, законодавне и судске власти при решавању важних државних питања, види се и из чињенице да је при доношењу новог Закона о планирању и изградњи, у одредбу члана 193. став 3. тог закона, уграђен правни став Врховног суда Србије, утврђен на седници Управног одељења одржаној дана 30.05.2005. године, који гласи:

1) за извођење грађевинских радова од стране сукорисника парцеле, за које је према Закону о планирању и изградњи потребно прибавити одобрење за градњу, неопходна је сагласност свих сукорисника парцеле, без обзира на чињеницу да ли је између сукорисника уређен начин коришћења.

2) противљене сукорисника парцеле, који је знао за извођење грађевинских радова на парцели за које је потребно одобрење за град-

⁴ Пресуда Управног суда 9 У. 27175/10 од 24.02.2012. године

њу, у поступку усаглашавања бесправне градње другог сукорисника, представља злоупотребу права и не ужива правну заштиту.⁵

И пракса Управног суда иде истим путем, што се види из образложења пресуде Управног суда 5 У. 3365/10 (2008) од 06.05.2010. године:

"Из списка предмета произлази да је тужилац на основу одобрења првостепеног органа број 351-100/2002-V од 12.04.2002. године изградио објекат на кп.бр.3296/1 КО Л-Град и то за објекат спратности По+Пр+1+Пк. Није спорно да је тужилац одступио од издатог одобрења, те да је изградио објекат већег габарита и спратности, односно објекат спратности Су+Пр+3+Пк. За део прекорачења од издатог одобрења за градњу, тужилац је поднео пријаву за легализацију, уз коју је приложио сагласност сукорисника парцеле која је издата у фази издавања одобрења за градњу по решењу од 12.04.2002. године. Из списка предмета даље произлази да је Комисија за легализацију првостепеног органа утврдила да објекат са становишта урбанистичких услова испуњава услове за легализацију, али је првостепени орган нашао да сагласност коју је приложио уз пријаву за легализацију није валидна, те да инвеститор мора да приложи нову сагласност сукорисника катастарске парцеле. Како у остављеном року није поступио по овом налогу, првостепени орган је донео решење број: 351-643/2003-III од 26.03.2007. године којим је одбио пријаву за легализацију изграђеног објекта на означеној катастарској парцели.

Према образложењу оспореног решења, имајући у виду доказ у списима предмета, Министарство је оценило да је правилно поступио првостепени орган када је пријаву за легализацију вишепородичног стамбеног објекта одбио као неосновану, јер је неспорно да уз пријаву, као ни накнадно, није поднет доказ да је подносилац пријаве искључиви корисник катастарске парцеле на којој је објекат изграђен, нити сагласност другог корисника, а све у складу са одредбом члана 160. Закона о планирању и изградњи.

Овакав закључак туженог органа не може се прихватити као правилан у овој фази поступка, обзиром да се у списима предмета налази сагласност сукорисника катастарске парцеле М. Р. који је оверен у Општинском суду у Л. 11.04.2002. године, којом се сукорисник катастарске парце-

⁵ Билтен Врховног касационог суда број 1/2011

ле сагласио да тужилац може да изгради стамбени објекат на означеној катастарској парцели без ограничења габарита или спратности објекта. Суд налази да уколико је управни орган посумњао да ли постоји сагласност сукорисника парцеле за одступање од издатог одобрења за изградњу, био је у обавези да ово лице позове и узме изјаву у погледу тога да ли се његова сагласност односи и на део објекта који одступа од издатог одобрења за изградњу.

Како то у проведеном управном поступку првостепени орган није учинио, а тај пропуст није отклонио ни другостепени орган, то је суд нашао да тужбу тужиоца треба уважити и поништити оспорено решење, а у поновном поступку управни органи су у обавези да отклоне пропуст на који је суд указао, те узму изјаву од сукорисника катастарске парцеле, при чему ће водити рачуна, пре доношења одлуке о захтеву за легализацију објекта који одступа од издатог одобрења за изградњу, о ставу суда да противљење сукорисника парцеле, који је знао за извођење грађевинских радова на парцели за које је потребно одобрење за градњу, а ништа није предузео да то спречи, у поступку усаглашавања бесправне градње другог сукорисника представља злоупотребу права и не ужива правну заштиту."

Јелена Тишма-Јовановић,
судија Управног суда

УПРАВНИ СУД

Извештај са студијског путовања судија Управног суда у Берлину и Лајпцигу, СР Немачка у периоду од 24. до 28. октобра 2011. године

Од свог оснивања, Управни суд има веома успешну сарадњу са Немачком фондацијом за међународну правну сарадњу (Deutsche Stiftung Fur Internationale Rechtliche Zusammenarbeit). У фебруару 2010. године, Фондација је у сарадњи са Правосудном академијом у Београду одржала конференцију за судије Управног суда на којој су судије Савезног управног суда у Немачкој, др Ото Малман и др Герд Хајнрих Кемпер, одржали предавања о немачком управном процесном праву и материјалном праву, са освртом на неке од најзанимљивијих случајева у којима су против Немачке грађани подносили представке Европском суду за људска права у Стразбуру. Модератор конференције у фебруару била је судија Јелена Тишма-Јовановић која је на тој конференцији разговарала са тадашњим представником Фондације задуженим са сарадњу са Републиком Србијом, г-дином Кристијаном Хуком, о могућностима да се стручно усавршавање судија Управног суда одвија кроз неколико конференција које ће се одржати у Правосудној академији у Београду током 2010. године и 2011. године. У јуну 2011. године у организацији Фондације, Управног суда из Београда и Правосудне академије у Београду, одржана је симулација усмене расправе у већу сачињеном од судија др Малмана, др Кемпера и судије Невене Милојчић, на којој су судије из Управног суда активно учествовале у доношењу одлуке у два предмета. Први предмет био је привремена забрана управљања моторним возилом на територији Немачке, грађанину коме је возачка дозвола издата на територији Републике Чешке, а у другом случају у питању је била тужба коју је поднео ученик једне средње школе, јер му школа, по његовом мишљењу, није омогућавала да у време у које он жели, обавља у просторијама школе молитву у складу са

својом муслиманском вероисповешћу. Са вршиоцем функције председника суда, судијом Слађаном Бојовић, г-дин Хук разговарао је о пројекту студијског путовања судија Управног суда управним судовима у СР Немачкој. Први део студијског путовања реализован је у мају 2010. године, када су судија Ружа Урошевић и судија мр Зоран Рељић били у двонедељној радној посети Управним судовима у Немачкој. Други део пројекта реализован је од 24. до 28. октобра 2011. године, када је десеторо судија Управног суда посетило СР Немачку.

Првог дана посете Берлину, судије Управног суда су обишле немачки парламент (Bundestag). Представница Центра за пријем и контролу посетилаца зграде Бундестага, је након историјског подсећања на политички значај зграде Рајхстага, данас Бундестага, приказала судијама из Србије историјат развоја зидања саме зграде као изузетне архитектонске грађевине са посебним освртом на стаклену куполу која се простире изнад главне сале за седање у којој раде посланици и на којој се налази натпис “Немачком народу” као и низ огледала којима је обложена, као метафора да немачки народ надзире рад посланика у Парламенту. Судије из Србије упознате су са начином рада 620 посланика. Они раде у својим одборима, путују у своје покрајине из којих су изабрани ради одржавања трибина са грађанима и сл. Судијама из Београда приказан је ток самог изборног процеса. У Немачкој 250.000 становника чини једну изборну јединицу. Гласање се врши тако што грађани на гласачком листићу на коме се налазе две колоне, заокружују у првој колони име кандидата за посланике, а у другој колони се опредељују за политичку партију којој кандидати за посланике припадају. Грађани гласају тако што на гласачком листићу заокружују име кандидата (непосредно гласање) и политичку партију (посредно гласање) која је на гласачком листићу означена у другој колони. Предлог закона се у парламенту Немачке разматра у три фазе и то тако што се гласа у начелу, затим по појединим областима (о појединостима) и на крају се гласа за сам предлог закона у целини. У парламенту Немачке време за дискусију немају све политичке партије подједнако већ сразмерно броју места које су освојиле у парламенту на изборима.

25. октобра 2011. године, делегација судија из Републике Србије посетила је Савезно министарство правде у коме их је саветник министра г-ђа Анета Борингер прво упознала са надлежношћу Савезног министарства правде, а потом и са организацијом мреже судова у Немачкој. Управ-

ни судови у Немачкој суде у првом степену, Виши управни судови суде у другом степену и трећи степен је Савезни управни суд. За разлику од управног судства у Републици Србији, у Немачкој у управном спору не суде се спорови из области финансија, пореза и других јавних прихода већ су за то надлежни првостепени финансијски судови и Савезни финансијски суд. Од специјализованих судова постоје и судови за социјална питања, као првостепени. Правни лекови на одлуке ових судова могу да се улажу вишим судовима за социјална питања и трећа инстанца ових специјализованих судова је Савезни суд за социјална питања. Од специјализованих судова постоје и Судови за радне спорове, као првостепени, затим Виши судови за радне спорове и Савезни суд за радне спорове. Такође, судије Управног суда из Београда упознате су и са мрежом судова за грађанске спорове и кривицу. Након упознавања са радом Савезног министарства правде у СР Немачкој, судије из Београда имале су стручне разговоре са г-дином др Оттом Малманом који је био председник већа у Савезном управном суду, а сада је у пензији. Доктор Малман је упознао делегацију судија из Србије с тим да управни судови у Немачкој, за разлику од управног судства у Србији, не суде у области пореза, царина, социјалних давања, нити у споровима забране монополског положаја (који су у надлежности редовних парничних судова). Он је дао пример када грађанин у Немачкој поднесе захтев надлежном органу управе за издавање грађевинске дозволе, ако надлежни орган управе одбије да му изда дозволу, грађанин може да уложи жалбу другостепеном органу управе и након тога, тужбу првостепеном управном суду. Ако првостепени управни суд одбије тужбу, грађанин може да се обрати вишој инстанци, али није дозвољена жалба на одлуку управног суда због погрешно утврђеног чињеничног стања већ Виши управни суд у Немачкој делује само ако је првостепени суд повредио правила поступка или је погрешно применио материјално право. Ревизију трећем степену, односно Савезном управном суду, грађанин може да поднесе само под рестриктивно прописаним законским условима. У погледу примене Европске конвенције за људска права у Немачкој, др Малман је истакао да је Европски суд за људска права у Стразбуру у неким одлукама против Немачке изнео став да је одређени национални закон Немачке у несагласности са Европском конвенцијом о људским правима, па је следећи корак у Немачкој био измена тог закона у парламенту. У другим пресудама, суд у Стразбуру је установио да је дошло до повреде члана 6. Конвенције у појединачном случају па је Немачка из

тог разлога донела Закон о забрани одуговлачења судског поступка у коме су прописане и новчане казне за службено лице у органу управе који одуговлачи управни поступак. Велики број одлука Европског суда за људска права у Стразбуру против државе Немачке односи се на екстрадицију страних држављана. Има много случајева да су грађани рођени у Немачкој, а да је орган управе донео одлуку о њиховој екстрадицији у земљу порекла. Међутим, како је у већини тих случајева грађанин рођен у Немачкој завршио школу у тој држави, социјализовао се и стекао круг пријатеља, Европски суд за људска права у Стразбуру врло благонаклоно гледа на такве грађане и укида одлуке немачких судова, у којима је грађанину наложено да се врати нпр. у Турску, Румунију и сл. са ставом да је таквим одлукама повређен члан 8. Европске конвенције за људска права. За извршење одлука Европског суда за људска права у Стразбуру против државе Немачке, надлежни су управни судови, јер они поседују инструменте за то (као што су изрицање новчане казне органу управе, изрицање прекршајне казне и сл.). Што се тиче одлука Европског суда за људска права у Стразбуру против државе Немачке у којима је суд изнео став да је дошло до повреде члана 6. Конвенције, оне су углавном везане за дужину трајања спорова у области издавања грађевинске дозволе, издавања дозволе за боравак странаца, у области спорова из заштите животне средине и сл. Само у малом броју спорова је Европски суд за људска права у Стразбуру заузео став да се не примењује члан 6. Конвенције, а то су порески спорови, спорови из области азила и пријема и отпуста из држављанства. Вероватно је *ratio legis* за искључење примене члана 6. Конвенције на такву врсту спорова то што су по природи ствари то спорови у којима постоји јавни интерес државе да брзо реагује. У погледу чувеног питања шта се сматра суђењем у разумном року у светлу члана 6. Конвенције, отприлике је то рок од годину дана трајања поступка пред судом једног степена, мада нигде децидирано то није изречено у одлукама Европског суда из Стразбура. Доктор Малман се сећа да је Европски суд, у одлуци Панченко против Русије из 2005. године, изнео тај став о разумном року. У неким другим случајевима је разуман рок две године трајања поступка пред судом истог степена. Наравно, овај рок суд цени у сваком појединачном случају, узимајући у обзир све конкретне околности и сложеност сваког појединачног предмета и тек онда заузима став да ли је прекорачен разуман рок или није. Код предмета који се заснива на веома сложеном чињеничном и правном стању, тај рок ће бити дужи од годину дана. У разуман рок у све-

тлу члана 6. Конвенције, не урачунавају се одуговлачења која се могу ставити на терет подносиоцу представке. На пример ако суд наложи тужиоцу у управном спору неким поднеском да тужилац достави неки доказ релевантан за пресуђење, а он то не учини нпр. годину дана и сл. тај период се неће урачунавати у ток разумног рока из члана 6. Конвенције. Олакшавајућа околност ни за једну државу не може бити недовољан број судија у суду, недостатак техничко кадровских услова и слично, јер је став судске праксе Европског суда за људска права у Стразбуру да је свака држава дужна да обезбеди све услове да се право грађана на ефикасно и правично суђење обезбеди у потпуности. Такође, Европски суд за људска права ће ценити да ли је прекорачен разумни рок другачије ако су у питању спорови који су од битног значаја за неку државу у целини као што су велике инвестиције, јавни радови и сл, а другачије ће ценити да ли је испоштован разуман рок у неком предмету мање битном за јавност и за друштвену заједницу, као што је нпр. издавање грађевинске дозволе физичком лицу или забрана управљања моторним возилом. У погледу примене члана 13. Конвенције, који се односи на право грађанина на ефикасан правни лек, има неколико одлука Европског суда за људска права против државе Немачке са констатацијом да је повређен члан 13. Дакле, тежина и сложеност предмета у управном спору је критеријум за одређивање разумног рока. Доктор Малман је истакао да је након уједињења Источне и Западне Немачке, донет Закон о реституцији и да су то веома сложени предмети, поготову ако има пуно ранијих власника, ако је земљиште приватизовано или је више пута променило власнике итд. Немачка јавност је веома негативно реаговала на одлуку Европског суда за људска права донету против државе Немачке у једном кривичном предмету, када је један дечак киднапован на територији Немачке, киднапери су од родитеља тражили велику откупнину, један киднапер је након краћег времена ухапшен, али дете није пронађено. Полицајац који је саслушавао киднапера је претио (само вербално) том лицу, како би овај открио где се налази дете. На крају се испоставило да је дете већ било закопано од стране киднапера и угушено под земљом, али је Европски суд за људска права пресудио да је том вербалном претњом киднаперу повређен члан 3. Европске конвенције за људска права.

Након посете Савезном министарству правде и разговора са др Малманом, делегација судија из Србије је посетила Савезно министарство

привреде и технологије где је др Јан-Стефан Ритер одржао судијама предавање из области заштите конкуренције и права потрошача у Немачкој. Говорио је и о материјално-правном оквиру заштите конкуренције. Он је упознао судије са поступком остваривања права заштите конкуренције у Немачкој, надлежним органима који поступају у тим предметима и кратким сумарним приказом правних средстава која су на располагању, како правним, тако и физичким лицима у овој правној области. Доктор Ритер је истакао да је законски оквир (материјално право) у Немачкој у овој правној области Закон против ограничења конкуренције који је донет 1958. године, а сада је у том министарству у припреми већ осми нацрт измена и допуна тог закона. Сврха овог материјалног прописа је заштита тржишне привреде и слободне конкуренције и то заштита како правних тако и физичких лица. Обим примене овог закона су све области привредног живота изузев оних које су од јавног значаја за државу као што телекомуникације, поштански саобраћај, енергетика и железнички саобраћај. Инструменти заштите у овој области су забрана стварања картела на тржишту, забрана закључивања штетних уговора који нарушавају слободу конкуренције и вршење контроле, од стране државе, над фузионисањем субјеката на тржишту. На пример, учесницима на тржишту забрањени су договори о ценама, договори о подели територије тржишта међу субјектима на тржишту, договори о купцима и сл. У свим земљама Европске уније овај правни институт забране стварања картела је уграђен у национална законодавства чланица Европске уније. Ако правни субјекат планира стварање картела, он мора да добије сагласност надлежног државног органа. Међутим, ради растерећења надлежног органа управе у броју таквих захтева, субјекат, који је учесник на тржишту, може и да тражи правно мишљење специјализованих адвоката који прате ову правну област и који ће му дати савет да ли је у пракси пред надлежним органима управе у Немачкој дозвољено удруживање такве врсте или није. Ако надлежни орган утврди да је дошло до повреде забране конкуренције он ће, у принципу, у највећем броју случајева изрећи учеснику на тржишту забрану да настави са таквим поступањем, а у мањем броју случајева изрећи ће му новчану казну, што је у Немачкој пракси ретко. Сви спорови настали у овој правној области су у надлежности редовних судова, по правилима грађанског поступка. Ради размене информација, мишљења и уједначавања праксе у овој правној области у Европској унији формирана је Мрежа антимонополских комисија свих држава чланица ЕУ. Једино што је забрањено овој Мрежи

антимонополских комисија је да преиспитује одлуке Европске комисије у овој правној области. У Немачкој свака од 16 покрајина има антимонополску комисију (у оквиру Покрајинског министарства привреде и технологије), а постоји и Савезна комисија на нивоу целе државе која прати рад покрајинских комисија и она је у оквиру Савезног министарства привреде и технологије. Савезна комисија надлежна је за све случајеве у области забране картела, као и за утврђивање антимонополског положаја учесника на тржишту са територије две или више покрајина у Немачкој. За разлику од Републике Србије у којој председника Комисије за заштиту конкуренције и чланове Савета комисије бира парламент, у Немачкој у овим комисијама раде државни службеници који имају радно-правни статус било ког државног службеника у неком министарству. Стога одлуку којом комисија не дозвољава учеснику на тржишту монополски положај, министар може да измени и да дозволи монополски положај ако процени да постоји јак економски интерес земље да се исти дозволи, као што је на пример било у једној компанији која је снабдевала гасом читаву земљу.

26. октобра 2011. године, делегација из Србије посетила је Првостепени управни суд у Берлину. У обилазак суда госте је водила судија др Беате Галер-Браун, која је у том суду председник већа за државно-службеничке спорове.

Првостепени управни суд у Берлину има 220 запослених од чега је 90 судија, који су годишњим распоредом президијума суда, распоређени у 31 веће. Председница суда судија Ерна Ксалтер је на кратко дошла да поздравити делегацију из Србије извињавајући се што не може да им посвети дуже време, јер је тог дана био заказан президијум суда на коме се утврђивао годишњи распоред судија за 2012. годину. Она је истакла да се у Управном суду у Берлину прими 16.000 - 17.000 нових предмета годишње. Толико се, по речима председнице суда и реши, али ипак сваке године се нерешених 10.000-11.000 предмета преноси у следећу годину. Најстарији предмет је из 2003. године, а 45% нерешених предмета је из 2010. године и 2011. године и углавном се односе на возачке дозволе. Председница суда је истакла да постоје већ две одлуке Европског суда за људска права против Немачке у којима је констатовано да је дошло до повреде члана 6. Конвенције, и то су у питању две одлуке баш Управног суда у Берлину. У питању је био предмет који је стар 3 године и 4 месеца. Председница суда је истакла да за све предмете који су старији од две го-

дине налаже својим судијама да су они хитно и приоритетно имају решавати, мада од када је она председница суда, она инсистира да тај рок износи годину дана, а мање сложени предмети могу да се реше и у року од три месеца. На питање судија из Србије колико судија месечно прими предмета и колико их реши, председница је истакла да би утицај на судију да реши одређен број предмета био неспојив са начелом независности судије. Стога нема прописаног броја предмета, јер судије раде по специјализованим већима у тачно одређеним управно-правним областима, а и независни су у раду. Наравно да онај судија који ради сложене грађевинске предмете не може да уради месечно онолико одлука као онај који ради једноставније предмете као што су одузимање дозволе због непрописне вожње или упис на факултет и сл. Већа су специјализована тако да се у једном већу суде само спорови настали у области високог школства, у другом у области саобраћајних дозвола, у трећем радни спорови државних службеника, у четвртном већу грађевински спорови, у петом већу спорови настали из права азиланата и боравка странаца и сл. Председница Управног суда у Берлину истакла је да председник суда треба да зна колики једно веће може да савлада прилив и да месечно реши предмета. Она води евиденцију о броју урађених предмета, али не сме то да истиче судији и да врши притисак на њега. Успешност савладаних предмета има значаја код оцењивања тог судије, али то само ако он жели да конкурише за судијску позицију у виши суд. Председница Управног суда у Берлину сматра да судија у већу које је специјализовано за радно-правни статус државних службеника, може отприлике да уради у просеку 12 предмета месечно, али ако тај судија ради и на додатним пословима, као што је праћење права Европске уније или је од стране Президијума суда одређен да прима иностране делегације, умањиће му се прилив. Судијски помоћници не постоје у првостепеним управним судовима, већ само у Савезном управном суду. Управни судија у првостепеном суду има своју сервисну јединицу. То је административно-техничко особље које судији куца поднеске, шаље их, сравњује и исправља техничке грешке у одлуци, експедује одлуке и сл. Чланом 19. став 4. Уставног закона Немачке, прописано је да ако је неком грађанину повређено право одлуком органа управе, он мора имати право на подношење правног лека против такве одлуке и то како против чињења тако и против нечињења органа управе. Она је истакла да је овај Управни суд надлежан за све управне спорове за које нису, за разлику од Републике Србије, надлежни специјализовани судови у Немачкој

као што су финансијски судови, судови за социјалне спорове и сл. Захтев за дозволу подношења жалбе на одлуку првостепеног суда прво се подноси истом суду, па ако он оцени да је жалба дозвољена грађанин може жалбу поднети Вишем управном суду покрајине. После тога грађанин од правних средстава има на располагању само ревизију Савезном управном суду, али не због чињеничног стања већ само због погрешне примене материјалног права и то ако је у питању повреда савезног закона Немачке. Има судија који раде скраћено радно време, због тога што је у Немачкој дозвољено да родитељ до пунолетства односно до навршених 18 година живота детета, ради на овај начин. Радно време свих судија у суду је флексибилно, јер често раде и код куће у припреми сложенијих предмета. Председницима већа се додељују у рад сви предмети једног већа и након што их председник већа евидентира и генерално се упозна са чињеничним и правним стањем у сваком предмету, предмети се додељују у рад првом и другом члану већа. Три судије професионалаца чине веће, а има и слушајева да се у неким већима ангажују судије поротници који су предложени од стране општине и они се ангажују у предметима од значаја за општину као друштвену заједницу. Распоред судија у већу сачињава Президијум суда сачињен од неколико судија Управног суда и тај се распоред судија по већима као и распоред већа по специјализованим правним областима, припрема крајем октобра за следећу годину уз што веће поштовање равномерне оптерећености судија. Судија појединац може по процесном управном законодавству државе Немачке да решава мање сложене предмете и предмете у којима странке пристану да суди судија појединац. Након обраћања председнице суда г-ђе Ксалтер, судија др Беате Галер-Браун је одвела судије у судницу у којој је била заказана усмена расправа у предмету одузимања возачке дозволе грађанину због вожње под дејством опојних дрога. Када су судије из Србије дошле на почетак усмене расправе, судија појединац, која је водила усмену расправу, обавестила је госте да је управо у разговору телефоном са пуномоћником тужиоца, сазнала да је тужилац факсом повукао тужбу, те је прекинула усмену расправу. Након тога др Беате Галер-Браун је провела судије кроз писарницу Управног суда, као и кроз своју сервисну јединицу и ту је упознала судије са начином рада у већу, са начином распореда предмета и са начином експедовања предмета из суда. Решење да може да одлучује судија појединац у одређеном предмету доноси веће у коме је иначе тај судија распоређен. Ово решење није потребно посебно доносити ако се тужилац у управном

спору сагласио да одлучује судија појединац. Усмена расправа у начелу је обавезна осим ако странке пристану да се донесе одлука у нејавној седници и ако чињенично стање у предмету није сложено. Председница Управног суда у Берлину је истакла да када се крајем октобра анализира које веће и који судија је колико био оптерећен, да би се то исправило у следећем годишњем распореду, доноси се такав распоред који ће да поштује равномерно оптерећеност судија, али то је мање приоритетан критеријум, већ је најважнији критеријум да се странкама омогући ефикасна заштита права пред Управним судом. Војни судови суде у војним предметима, али ако је у питању спор из радно-правног статуса војника као државног службеника, надлежан је Првостепени управни суд. Такође управни прописи предвиђају тзв. “сиромашко право” странке која је тужилац у управном спору, а нема материјална средства да лати трошкове управног спора и то је детаљно регулисано националним прописима.

Током поподнева истог дана у Савезном министарству правде судије из Србије имале су стручни разговор са др Герд-Хајнрих Кемпером, судијом Савезног управног суда у пензији. Његово излагање било је на тему управни поступак у Немачкој и то одабрана питања у вези управног процесног права посебно у вези могућности убрзања поступка и савладавања великог броја предмета. Доктор Кемпер је изнео, у најкраћем, поступак и ток управног спора пред првостепеним управним судом о чему је већ било говора у Првостепеном управном суду у Берлину. Након усмене расправе, суд гласа без присуства јавности и то тако што за одлуку прво гласа судија извесилац па следећи члан већа и на крају гласа председник већа. Није реткост да један члан већа изузме глас. Управни суд има законску обавезу да донесе мериторну одлуку кад год су испуњени услови за то, а да што мање враћа органу управе на поновно одлучивање. Када се жалба поднесе на одлуку Управног суда, Виши управни суд такође у највећем броју случајева изводи доказе саслушањем странака као и друге доказе на усменој расправи, јер жели сам да се на усменој расправи увери у правилност утврђеног чињеничног стања пред Првостепеним управним судом. Управне судије у Немачкој су специјализоване за много мање посебних управно-правних области него управе судије у Србији. Доктор Кемпер је истакао да на нивоу целе државе Немачке постоји 1.462 судија свих управних судова и то на 80.000.000 становника. Доктор Кемпер је истакао да по судији се отприлике прими 150 предмета годишње и толико

се и реши. Са развојем људских права и уједначавањем права у Европској унији, расте међу грађанима Немачке самосвест према улози државне управе, као сервиса грађана, а не некој аутократској власти и све више њих жели да кроз управни спор заштити своја права пред државним апаратом, а тај ће се процес вероватно развијати и у будућности. Доктор Кемпер је потом говорио о појединачним занимљивим правним случајевима у којима је он судио као судија Управног суда, а то су били право азиланата и право боравка странаца, затим право на јавна окупљања и одржавање скупова и протеста. Истакао је да је највећи број привремених мера у својој управно-судској пракси донео баш у предметима у којима је Министарство унутрашњих послова забранило одржавање неког скупа и да је било случајева да у 20,00 часова увече суд доноси одлуку и уручује је на лицу места на којем је било заказано окупљање, уз упозорење органима полиције да су дужни да дозволе такво окупљање и да не предузимају никакве санкције против окупљених. У Немачкој су веома високе таксе како за тужбу и одлуку суда тако и за све поднеске и радње у судском поступку и оне се уплаћују унапред. Доктор Кемпер је говорио о управном процесном праву и то о предностима одржавања усмене расправе. Предности усмене расправе огледају се у томе што судија сам бира термин заказивања који њему одговара за одржавање усмене расправе, што судија на лицу места може да расветли чињенично стање много боље него што би то учинио само на основу списка, што се штеди време које би се утрошило на слање поднесака странкама, чекање на њихов писмени одговор и сл. Судија унапређује и развија како и свој сопствени ауторитет судије тако и ауторитет суда у непосредном контакту са странкама на усменој расправи, а и сам судија лакше стиче увид у права и интересе странака у конкретној правној ствари. И сам орган управе који је тужен, са већим уважавањем ће прихватити такву судску одлуку донету на усменој расправи него у нејавној седници. Такође, у великом броју усмених расправа у Немачкој, реши се предмет тако што тужилац или повуче тужбу на самој расправи или тужени орган призна да је управним актом повредио закон на штету тужиоца или странке постигну поравнање, чиме се доприноси ефикаснијем и економичнијем поступку. Обавеза судије известиоца је да потпуно припреми усмену расправу тако што ће пре њеног одржавања да предузме све радње како би се успешно одржала та расправа. Медијација као нови правни институт у Немачком праву такође је све више у употреби. Управни судија може да предложи медијацију, али тај поступак мора

да се настави пред судијом медијатором, а не може пред истим тим судијом. Нема великог броја оваквих предмета, али у дуготрајним поступцима се показало да је медијација корисна. Од реформе Немачког судства 2004. године, дозвољено је да у мање сложеним предметима одлучује судија појединац. На припремној расправи (пре усмене главне расправе) судија може у разговору са тужиоцем и туженим да покуша да расветли у ком ће правцу ићи вођење конкретног управног спора, да усмери ток спора само на најбитнија питања предмета спора и да у том неформалном разговору са странкама што боље припреми спровођење главне усмене расправе. Такође, ако је на некој усменој расправи било онемогућено да присуствује јавност, супротно закону, то је повреда правила поступка један од разлога за подношење правног лека Вишем управном суду. Постоји уставно начело обавезности суда да утврди материјалну истину. Доктор Кемпер је често у својој судској пракси усмене расправе имао у управним споровима у области права азиланата и на расправи је избегавао да се обраћа пуномоћницима тих азиланата као тужилаца, већ се обраћао самим тужиоцима. Истакао је да је инсистирао да му сами тужиоци непосредно објасне нпр. каквом су прогону били изложени у земљи из које су пребегли у Немачку и да му је то било од помоћи код доношења одлуке. У принципу, чињенице су у управном спору утврђене већ у управном поступку пред туженим органом, тако да судије у Немачкој дозвољавају странкама да на усменој расправи истичу и правна питања. Судијама је законима Немачке дозвољено да коментаришу примену материјалног права са тужиоцем и његовим пуномоћником и туженим органом на самој расправи.

27. октобра 2011. године, судије Управног суда посетиле су Савезни управни суд у Лајпцигу. Добродошлицу им је пожелела председник суда г-ђа Марион Екерц-Хефер, као и судије Савезног управног суда проф. др Харолд Дориг и др Рајнер Штормер судија истог суда. Председница је упознала српску делегацију са тиме да судије Савезног управног суда бира Одбор за избор судија при Парламенту, који чини 16 покрајинских министара правде и 16 посланика – представника политичких партија у Бундестагу. Савезни управни суд има 60 судија који суде у већу од петоро судија. Једно веће има судијског помоћника који је обично млађи судија из неког покрајинског управног суда, и који је због исказане стручности и марљивости у раду, упућен на две године у Савезни управни суд, као научни саветник. Он припрема предмет судији известиоцу, по налогу

председника петорног већа. Судија известилац размотри предмет, допуни и дотера пресек чињеничног и материјалног стања у конкретном управном спору. Потом још један судија саизвестилац из већа разматра исти тај предмет и даје своје мишљење. Председница Савезног управног суда г-ђа Хефер, упознала је судије из Србије да, поред тога што овај суд суди у трећем степену у свим управним споровима као што су права странаца и азиланата, грађевински спорови, спорови из радно-правног статуса државних службеника, штетних емисија и заштите животне средине, овај суд је надлежан у првом степену у најсложенијим областима за које је држава заинтересована и то из области приватизације поште, области телекомуникација, енергетике, али само у таксативно законом одређеним случајевима. Историјат управног судства у Немачкој, по навођењу председнице суда уствари је борба кроз историјско-политичке догађаје, да се уједначи положај грађана у односу на самовољу органа државне управе. Први управни судови основани су половином XIX века, али нису имали велике надлежности. По речима председнице суда, потом су историју Немачке пратиле диктатуре, а оне нису биле заинтересоване за управне судове, као облик контроле рада органа управе. 1953. године основан је Савезни управни суд, као трећа инстанца и председница суда је истакла да је велики број спорова произашао из последице уједињења две Немачке, а то су спорови највише у области реституције (који имају за циљ отклањање историјских неправди и отклањање кршења људских права), а за које се судије управног суда труде да их реше у што већем броју и у разумном року. Немачка већ 50 година у управном судству има искуства са усменом расправом и по мишљењу председнице суда, кроз усмене расправе подиже се и углед самог судије и суда у целини. У Немачкој је проблем што је у начелу обавезно увек веће од троје судија професионалаца, а изузетак је када је судија појединац овлашћен законом да суди и то у мање сложеним предметима и наравно ако је веће одлучило да је то мање сложен предмет и да га може решити судија појединац. Обично су то предмети који су мање сложени са чињеничног и материјално-правног аспекта и који нису од општег односно јавног интереса. По речима председнице г-ђе Хефер, треба бити што опрезнији када се доноси одлука да суди судија појединац. Судија др Дериг и судија др Штормер истакли су да су око 35% свих предмета пред управним судовима у Немачкој привремене мере и то највише из области уписа студената на факултете и права азиланата. По речима судије др Штормера, у области права грађана на јавно окупљање,

скоро 100% предмета решава се привременом мером. Такође је присутно одлучивање по привременој мери у области градње објеката. У Немачкој није прописан законски рок у коме суд мора да одлучи по захтеву за привремену меру, односно за одлагање извршења управног акта, али постоји пракса Савезног уставног суда према којој су судови дужни да грађанима пруже ефикасну судску заштиту, па судије у управном спору имају увек у виду ово начело. Захтев за издавање привремене мере може се поднети само против управног акта којим се установљава нека обавеза грађанину. Око 160.000 управних предмета се у Немачкој нађе пред првостепеним судом. Од тога око 10%, дакле 16.000 предмета, дође до друге инстанце и то у принципу ако је у питању нека правна област од општег интереса и ако је у одлуци првостепеног суда погрешно примењено материјално право. Након друге инстанце око 10% (дакле 1.600 предмета) дође на трећу инстанцу, а то је Савезни управни суд и то само ако су испуњени законом рестриктивно прописани услови, као што је погрешна примена савезног прописа. При томе, прво се Вишем управном суду подноси захтев за претходну допуштеност подношења ревизије Савезном управном суду. Након што Виши управни суд размотри тај захтев, може се поднети правни лек Савезном управном суду директно. Доктор Дериг је поново истакао да, пре одржавања усмене расправе пред овим судом, судија известилац проучи предмет и изнесе своје мишљење, потом још један судија суизвестилац проучи исти предмет и да своје мишљење, а потом петорно веће разговара о тој одлуци интерно, пре одржавања расправе. Тек након тога се иде на усмену расправу на којој веће отворено износи свој став и има право да усмерава ток и правац расправе и да адвокатима и другим странама сугерише у ком правцу треба да размишљају. Доктор Дериг је предложио судијама из Србије да размишљају о пракси коју је видео у посети канадским судовима, да се усмене расправе одржавају на правним факултетима, и због једне врсте рекламирања сопственог суда, повезивања са студентима међу којима ће многи бити будуће судије и сл, као и због популаризације рада суда и упознавања јавности са управним судством. Потом је др Штормер причао о једном од занимљивијих случајева из већа за грађанске спорове. Тужилац је у једном граду у Немачкој, на периферији града, имао на свом плацу шупу за алат. То је био део града који није био за стамбену намену, већ пољопривредно земљиште. Како је тужилац сматрао да му је лакше да ту понекад преноћи да не би стално морао да се враћа у град, сазидао је поред шупе за алат, један стамбени објекат. Орга-

ни управе донели су решење о рушењу тог стамбеног објекта са образложењем да тужилац нема дозволу за изградњу објекта за становање. Тада је тужилац поднео управном суду захтева за издавање привремене мере и судија Штормер је поставио питање судијама из Србије како би оне одлучиле у овом конкретном случају. Сложио се са судијама из Србије да би одбили захтев за одлагање извршења решења грађанину који је подигао објекат без дозволе надлежног органа. Првостепени управни суд у Немачкој је такође тако одлучио, са образложењем да тужилац није имао дозволу, да није ни поднео захтев за њено издавање, да је изградио објекат за становање у зони која није стамбена. Кроз ову одлуку требало је изрећи став државе да се делује превентивно да убудуће грађани не граде без дозволе и да је превагнуо у овом конкретном случају јавни интерес. Након што су судије из Савезног управног суда Немачке изнеле још пар занимљивих случајева, председница суда је желела да сазна какво је стање у Управном суду у Србији. Након тога је судија Живана Ђукановић, заменик вршиоца функције председника Управног суда, истакла да је Управни суд, када је почео да ради, преузео око 18.500 нерешених предмета из управног одељења Врховног суда Србије и окружних судова Србије и са новопримљеним предметима укупно је имао у раду 34.000 предмета. Од тога је решено 98% старих предмета до 01.06.2011. године, уз паралелно решавање и нових предмета из 2010. и 2011. године. Судије Савезног управног суда су поставиле питање каква је статистика у Србији о томе колико тужби је уважено, колико одбијено и колико одбачено, истакавши при томе да је у Немачкој проценат уважених тужби испод 10%. У ранијем периоду тај проценат је био већи, али је у међувремену државна управа, поштујући одлуке управних судова, побољшала свој рад. Председница Савезног управног суда је са забринутошћу истакла судијама из Србије да, када би судија у Немачкој имао 800 предмета и више у раду годишње, Савезни уставни суд би одмах реаговао и исказао став да се тиме крши право грађанина на суђење у разумном року и сматра да ћемо стога имати у будућности проблема пред Европским судом за људска права у Стразбуру. Такође, судије из Савезног управног суда Немачке биле су заинтересоване за то да ли се у Србији размишља о специјализацији управног судства и увођењу вишестепености у суђењу. Након што је делегација судија Управног суда уручила домаћинима пригодну монографију државе Србије на Немачком језику, председница суда се захвалила на дивном поклону

и истакла да се потпуно слаже са речима које су у посвети књиге, а које изражавају наду у будућу успешну сарадњу између ова два суда.

Након завршене званичне посете Савезном управном суду, са госпођицом Никол Шредел, менаџером пројекта Фондације ИРЗ задуженим за Србију, вођени су неформални разговори о правним областима које су интересантне за будућу сарадњу управних судова у Немачкој и Управног суда Србије. Закључено је да су најзанимљивије области – управни спорови у области реституције, слободног приступа информацијама од јавног значаја, заштите података о личности, као и спорови у области радно-правног статуса државних службеника, чији број све више расте и у Немачкој и у Србији. Ове посебне управно-правне области биће, као теме за будућу сарадњу, полазне основе за званични разговор господина Стефана Пурнера и в.ф. председника Управног суда, судије Слађане Бојовић, на састанку који се планира почетком децембра 2011. године у Београду.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34

БИЛТЕН судске праксе Управног суда / -
главни и одговорни уредник Душанка Марјановић. -
бр. 3, 2012- . - Београд (Булевар војводе Мишића 37/II)
: Intermex, 2012 - (Београд : "Cicero"). - 22 cm

Три пута годишње
ISSN 2217-4109 = Билтен судске праксе
Управног суда
COBISS.SR-ID 179854860