

ПОСТУПАЊЕ УПРАВНИХ ОРГАНА
У ИЗВРШЕЊУ ОДЛУКА УПРАВНОГ СУДА

(Закон о управним споровима “Службени гласник РС”, бр.111/09)

Аутор:

Љиљана Петровић

саветник Управног суда

У В О Д

Поступање органа управе при решавању о управним стварима регулисано је обавезним правним правилима која чине управни поступак. Правила поступка, према којима су дужни да поступају државни органи и предузећа и друге организација кад у вршењу јавних овлашћења која су им поверена законом решавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке, као и кад обављају друге послове утврђене овим законом, садржана су у Закону о општем управном поступку (“Службени лист СРЈ” бр.33/97 и 31/01 и “Службени гласник РС” бр.30/10), и другим посебним законима када је тим законима у појединим управним областима прописан посебан поступак.

Управни спор је врста судског поступка у којем се оцењује законитост донетог по правилу (чл. 1. и 3. ЗУС-а) управног акта, и то акта са својством коначности у управном поступку (чл. 7. и чл. 14. ЗУС-а). Предмет управног спора може да буде и ћутање управе (чл. 15. и чл. 19. ЗУС-а), с тим да је и оно коначно у управном поступку, тј. да се на њега не може изјавити управна жалба (чл. 208. и 236. ЗУП-а).

Утврђивање тачног и потпуног чињеничног стања - циљ је поступка пред органом јавне управе у управном поступку и у поступку пред судом у управном спору. И управа и суд утврђују чињенице ради доношења сопствених одлука.

Смисао управног спора је у судској контроли рада јавне управе и заштите законитости и права грађана и организација у њиховим односима са јавном управом. Управни спор обезбеђује одређену сигурност да ће права и други интереси грађана и других правних субјеката која по закону имају бити остварена и призната.

I

ОБАВЕЗНОСТ ПРЕСУДА ДОНЕСЕНИХ У УПРАВНОМ СПОРУ

Начело обавезности пресуда донесених у управним споровима утврђена је у чл. 7. ЗУС-а, као једно од значајних начела управног спора, које је ближе разрађено у одредбама чл.69.-72. и чл. 75. ст. 2.-3. ЗУС-а. Обавезност пресуда односи се како на странке у управном спору, тако и на трећа лица и државне органе, па и суд који је пресуду донео и има велики значај у систему судске контроле законитости управних аката.

Против пресуде донете у управном спору не може се изјавити жалба (правоснажна пресуда), што значи да је свака пресуда Управног суда одмах и правоснажна. У управном спору предвиђена су два ванредна правна средства: захтев за преиспитивање судске одлуке (чл. 49.-55. ЗУС-а) и понављање поступка (чл. 56.-65. ЗУС-а).

Ради остваривања циља управног спора, односно обезбеђења судске заштите права физичких лица, правних лица и других странака, када су та права повређена управним актом или другим појединачним актом (у смислу чл. 3.), као и ради обезбеђења објективне законитости, битно је поступање органа управе у извршењу одлука Управног суда. Наиме, за праксу судова и органа који извршавају пресуде донесене у управном спору, је важно питање поступања органа управе када је пресудом суда тужба уважена и управни акт поништен, тужба уважена због “ћутања управе” и када је суд пресудом поништио управни акт, и решио управну ствар (пуна јурисдикција чл. 43. ст. 1. ЗУС-а).

а) Правне последице на поступање органа управе

када је пресудом управни акт поништен

Суд у управном спору када нађе да је тужба основана, поништава управни акт у целини или делимично и предмет враћа надлежном органу управе на поновно одлучивање, осим ако у тој управној ствари нови акт није потребан (члан 42. став 1. ЗУС-а).

Када суд поништи акт против кога је покренут управни спор на основу чл. 69. Закона о управним споровима предмет се враћа у стање у коме се налазио пре него што је поништени акт донесен, што значи у фазу решавања по жалби, односно стање решавања по захтеву странке у управном поступку, ако је жалба била законом искључена или одлучивања по службеној дужности уколико је поништен коначни управни акт првостепеног органа. Чланом 69. ЗУС-а одеђено је какве су правне последице поништавања акта против кога је био покренут управни спор. Такав акт више правно не постоји, сматра се као да није ни био донесен и поступак се враћа у ону фазу у којој је био пре доношења поништеног акта. То је стање поновног решавања туженог органа по жалби, односно стање поновног решавања по захтеву странке у првостепеном поступку, ако је жалба била законом искључена, као и стање поновног одлучивања по службеној дужности у првостепеном поступку, ако је таква ствар у питању, а жалба је искључена. Управни спор се покреће против другостепеног акта, а против првостепеног само ако против таквог акта није дозвољена жалба (чл. 14. ЗУС-а). Значи, ако је пресудом суда поништен другостепени управни акт, поступак се враћа у стање жалбе, па у извршењу пресуде треба поново решити о жалби. Ако је пресудом суда поништен управни акт који је донесен у првом и последњем степену (жалба је искључена) поступак се враћа у стање захтева странке, па у извршењу пресуде треба поново решавати о том захтеву. Ако је такво решење било донесено по службеној дужности, његовим поништењем поступак се враћа у фазу када је, према правилима управног поступка, био покренут. Ново решење у извршењу пресуде доноси се ако постоји законска обавеза да се по службеној дужности решава у датој управној ствари.

ДУЖНОСТ ОРГАНА ДА ДОНЕСЕ ДРУГИ АКТ УМЕСТО ПОНИШТЕНОГ

Одредбом ст. 2. чл. 69. ЗУС-а прописана је дужност надлежног органа да уместо поништеног акта донесе акт ако према природи ствари у којој је настао управни спор, треба такав акт донети без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде (што значи од дана пријема

пресуде). Без обзира на то да ли је такав акт био донесен по захтеву странке или по службеној дужности, као из којих га је разлога суд поништио, новим актом се мора решити о жалби у складу са пресудом. Ова обавеза органа постоји само уколико према природи ствари која је била предмет спора треба уместо поништеног акта донети други. Закон не дефинише, који су то случајеви у којима орган због природе ствари није у обавези да донесе нови управни акт. Међутим, може се рећи да ретко и изузетно неће бити потребно донети нови управни акт после поништаја другостепеног акта. Тако, ако је пресудом суда поништен другостепени управни акт због ненадлежности туженог органа, орган неће доносити нови управни акт, већ ће предмет уступити на решавање надлежном органу и о томе обавестити странку (чл. 56. ст. 4. ЗУП-а). Орган ће бити дужан да у извршењу пресуде донесе управни акт којим ће жалбу одбацити због ненадлежности, само уколико не може да утврди који је орган надлежан. Такође, уколико је пресудом поништен коначни управни акт донет у првом степену у поступку вођеном по службеној дужности, орган ће имајући у виду разлоге пресуде ценити да ли је потребно доносити нови управни акт уместо поништеног. Овде се по правилу ради о управним актима којима је за странку утврђена одређена обавеза или утврђен престанак одређеног права. Када суд пресудом поништи управни акт престаје правни основ за постојање обавезе или престанак права, па надлежни орган није у обавези да у извршењу пресуде донесе ново решење. Међутим, уколико је пресудом поништено коначно решење првостепеног органа донето по захтеву странке или решење другостепеног органа донето по жалби странке, надлежни орган је дужан да донесе нови управни акт, јер би у супротном захтев, односно жалба странке остали нерешени. Када је пресудом у спору због ћутања управе (чл. 44. ЗУС-а) тужба уважена и наложено туженом органу да донесе решење по жалби или по захтеву странке – орган је такво решење увек обавезан да донесе. Када је пресудом суда поништен управни акт и решена сама управна ствар (пуна јурисдикција, чл. 43. ст. 1. ЗУС-а), таква пресуда у свему замењује поништен управни акт и непосредно се извршава. (Пресуда Управног суда II-2 З Уж. 287/12 од 13.05.2012. године). У овом случају тужени орган није дужан да доноси нови управни акт, већ има само обавезу да пресуду изврши.

Овде треба имати у виду да се у новом поступку код органа управе могу износити нове чињенице и предлагати нови докази, као и да постоји могућност да дође до измене материјалног прописа. Наиме, уколико у поновном поступку код надлежног органа буду изнете нове чињенице и околности које пре доношења пресуде нису постојале или нису биле познате, ако нови изведени докази указују на другачије чињенично стање од оног које је било утврђено у раније вођеном управном поступку, или ако су у поновном поступку примењени други материјални прописи које суд није имао у виду приликом доношења пресуде, надлежни орган је овлашћен да заузме друго правно схватање које одговара новоутврђеном стању ствари.

б) Правне последице на поступање туженог органа када је пресудом суда тужба уважена због “ћутања управе”

(Члан 44. у вези члана 15. и 19. ЗУС-а)

Могућност покретања управног спора када надлежни орган по захтеву, односно по жалби странке није донео одговарајући управни акт, предвиђена је чланом 15. ЗУС-а, а услови за покретање управног спора чл. 19. истог Закона. Одредбом наведеног члана 19., предвиђена су два одложна законска рока за доношење управног акта, чијим протеком странка стиче процесно право на покретање управног спора због ћутања. Ако странка поднесе тужбу пре него што предвиђени рокови истекну, суд ће је решењем одбацити као преурањену (чл. 26. ст. 1. тач. 1. ЗУС-

а). Први одложни предвиђени рок износи 60 дана, осим ако законом није одређен краћи рок. Други, накнадни рок за доношење решења износи 7 дана, рачунајући од утврђивања пожурнице. (Пресуда Управног суда 17 У.13822/11 од 12.04.2012. године).

Када је тужба поднета на основу чл. 19. ЗУС-а, а суд нађе да је основана, пресудом ће применом чл. 44. истог Закона уважити тужбу и наложити да надлежни орган донесе решење. Надлежни орган је дужан да нови управни акт донесе одмах, а најкасније у року од 30 дана. Ако суд располаже потребним чињеницама, а природа ствари то дозвољава, он може својом пресудом непосредно да реши правну ствар (чл. 44. ЗУС-а). (Пресуда Управног суда 1 У.7543/11 од 24.11.2011. године).

ВЕЗАНОСТ ОРГАНА ПРАВНИМ СХВАТАЊЕМ СУДА И ПРИМЕДБАМА СУДА У ПОГЛЕДУ ПОСТУПКА

Одредбом члана 69. Закона о управним споровима изричито је прописано да је надлежни орган, доносећи нови управни акт у извршењу пресуде везан правним схватањем суда као и примедбама суда у погледу поступка.

Правило је да суд у образложењу пресуде којом управни акт поништава јасно изражава правно схватање суда и органу даје јасна упутства како да употпуни поступак и донесе законито решење. Надлежни орган је дужан да у поновном поступку прихвати правно схватање суда изражено у пресуди којом је ранији акт тог органа поништен и у случају да је исти или други суд у другој пресуди код истог чињеничног стања и примене материјалног права заузео друго правно схватање. Везаност органа правним схватањем суда постоји уколико је ново решење засновано на истом чињеничном стању и материјалном пропису које је суд оцењивао у пресуди којом је ранији управни акт поништен. Наиме, у новом поступку код органа управе могу се износити нове чињенице и предлагати нови докази, а постоји могућност и да дође до измене материјалног прописа. Уколико су у поновном поступку код надлежног органа изнете нове чињенице и околности које пре доношења пресуде нису постојале или нису биле познате, ако нови изведени докази указују на другачије чињенично стање од оног које је било утврђено у раније вођеном управном поступку, или ако су у поновном поступку примењени други материјални прописи које суд није имао у виду приликом доношења пресуде, надлежни орган је овлашћен да заузме друго правно схватање које одговара ново утврђеном стању ствари.

Такво решење у новом управном спору било би законито без обзира што је надлежни орган заузео друго правно схватање од правног схватања суда у пресуди којом је поништен управни акт истог органа.

ВЕЗАНОСТ СУДА ЗА СВОЈУ ПРАВНО СХВАТАЊЕ ЗАУЗЕТО У РАНИЈОЈ ПРЕСУДИ

Правило је да је и суд у новом управном спору покренутом против решења донетог у извршењу раније пресуде суда везан правним схватањем заузетим у својој ранијој пресуди, под условом да је и новодонесено решење засновано на истим доказима на којима је било засновано и раније решење. Ако у новом поступку, који је уследио после поништења оспореног решења буду поднети докази, тада је управни орган дужан да оцени и све нове доказе и да на основу целокупног доказног материјала донесе решење које у свему може изменити ранији став суда (Савезни Врхони суд Уж.845/58 од 28.02.1958. године).

Постоји могућност да суд оцењујући законитост управног акта донетог у извршењу своје раније пресуде, одустане од свог ранијег правног схватања, или је оно у међувремену на Општој седници

суда измењено. Ради правилне примене закона суд ће у случају да је правно схватање измењено на конкретни случај применити правно схватање заузето на општој седници, а уколико сматра да раније правно схватање треба изменити, веће ће затражити од опште седнице да заузме правни став који ће потом применити у пресуди. У том смислу се прихвата као актуелно и данас, правно схватање заузето на Општој седници СВС-а бр.5/58 од 10.06.1958. године.

II

ДЕЈСТВО ПРЕСУДЕ ПРЕМА ТУЖЕНОМ ОРГАНУ

(Члан 68. и 69. ЗУС-а)

Обавеза је надлежног органа како је напред речено, да када то природа ствари захтева у извршењу пресуде донесе други управни акт уместо поништеног у законом предвидијеном року, при чему је везан правним схватањем суда и примедбама у погледу поступка.

Код извршења пресуде према туженом органу треба разликовати поступање туженог органа: 1) када је пресудом одбијена тужба као неоснована; 2) пресудом тужба уважена: било у спору због “ћутања”, било у спору против акта – како о поништавању, односно оглашавању ништавим оспореног управног акта, тако и када је пресудом утврђена незаконитост аката без правних дејстава или када је пресудом утврђено да је тужени поновио свој ранији акт који је већ једном поништен у управном спору; 3) када је пресуда донета у пуној јурисдикцији.

1) Када је пресудом одбијена тужба као неоснована, оспорени акт стиче по правилу правоснажност. Тужени орган несме да доноси нови акт у истој ствари, под претпоставком да је правоснажним актом странка стекла неко право (а побијала га је јер је сматрала да јој припада више), или су јој тим актом одређене неке обавезе. Код одбијања тужбе у спору због “ћутања”, тужени орган нема ни право, ни обавезу да доноси било какав акт у датој ствари. Правоснажно је утврђено да такву дужност није ни имао.

2) Када је уважена тужба у спору због ћутања управе, тужени орган је у извршењу пресуде дужан да донесе тражени управни акт (чл. 44. ЗУС-а). У управној судској пракси велики је број тужби због “ћутања администрације” (па и због двоструког “ћутања администрације”) из члана 19. Закона о управним споровима. (Пресуда Управног суда 21 У. 10286/11 од 01.07.2013. године).

Код пресуде о уважавању тужбе и поништавању акта могуће су две ситуације: а) када је потребно да тужени орган донесе нови акт о истој ствари и б) када то није потребно.

а) Када је, према природи ствари, после поништења оспореног акта, потребно донети други акт у извршењу судске пресуде, предмет се враћа у стање поновног решења по жалби, односно поновног решавања по захтеву странке у првостепеном поступку, ако је жалба била законом искључена (члан 69. ЗУС-а). Надлежни орган је дужан да акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему је везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка. У пракси постоји следеће поступање:

1) када тужени орган у извршењу пресуде донесе у законском року нови акт, у свему у складу са правним схватањем суда и примедбама у погледу поступка;

2) када тужени орган у извршењу пресуде донесе у законском року нови акт, али противно правном схватању суда или примедбама у погледу поступка. У овом случају уколико тужилац

незадовољан новим актом, тужбом покрене нови спор, суд ће – пошто утврди да његова ранија пресуда није поштована, поништити предметни акт и вратити туженом органу на поновно одлучивање или у пуној јурисдикцији новом пресудом решити мериторно и саму управну ствар (осим ако је он законски искључен, или суд нађе да природа ствари не омогућава њено непосредно судско решење). Ова пресуда у свему замењује акт надлежног органа, са ког разлога непосредно обавезује тужиоца (чл. 70. ст. 1.-2. ЗУС-а). У овом случају тужени орган не може у истој ствари донети ново решење. (Пресуда Управног суда 8 У.5000/13 од 22.05.2013. године).

3) Када тужени орган противно својој обавези у извршењу пресуде не донесе у законском року свој акт, тужилац има могућност да се најпре обрати (посебним поднеском) туженом органу тражећи доношење акта. Ако надлежни орган не донесе одговарајући акт ни за седам дана од дана поновљеног тражења, странка је овлашћена да се са истим циљем обрати суду по чијој пресуди тужени орган није поступио (чл. 71.).

4) Пресуда којом је суд, пошто је поништио оспорени акт – невраћајући предмет надлежном органу на поновно решавање – одлучио у пуној јурисдикцији (чл. 43. ст. 1.), тј. непосредно мериторно решио управну ствар, у свему замењује поништен акт надлежног органа. Та пресуда непосредно обавезује странке, при чему тужени орган не сме да доноси нови акт у истој ствари.

б) Када нема потребе за другим актом на место поништеног, дејство пресуде, тј. њено извршење, испољава се у обавези туженог органа на даље непоступање, недоношење новог акта у тој правној ствари. (Пресуда Управног суда 16 У. 22236/10 од 05.12.2012. године). Наведеном пресудом суд је уважио тужбу тужиоца и поништио оспорено решење туженог након закључене усмене јавне расправе, у смислу члана 46. став 2. Закона о управним споровима, применом одредбе члана 40. и 42. став 2. Закона о управним споровима, са назнаком да у извршењу ове пресуде уместо поништеног решења, није потребно доносити друго, јер према природи правне ствари нови акт није потребан.

ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ НЕПОСТУПАЊА НАДЛЕЖНОГ ОРГАНА ПО ПРЕСУДИ, ОДНОСНО КАДА ПОСЛЕ ПОНИШТАЈА УПРАВНОГ АКТА ДОНЕСЕ ДРУГИ АКТ ПРОТИВНО ПРАВНОМ СХВАТАЊУ СУДА ИЛИ ПРИМЕДБАМА У ПОГЛЕДУ ПОСТУПКА

(Члан 70. ЗУС-а)

Закон о управним споровима је прописао обавезу поступања суда у случају када надлежни орган после поништаја управног акта донесе управни акт противно правном схватању суда или противно примедбама суда у погледу поступка, па тужилац поднесе нову тужбу. Наиме, одредбом члана 70. ЗУС-а прописана је обавеза суда да по новој тужби у ситуацији када надлежни орган донесе решење у извршењу пресуде противно правном схватању суда или противно примедбама суда у погледу поступка, пресудом реши у пуној јурисдикцији. Та обавеза не постоји ако је у тој ствари пуна јурисдикција искључена законом (ЗУС-ом или посебним законом ст. 2.-3. чл. 43. ЗУС-а) или ако сам суд нађе да због природе ствари није могуће да непосредно реши управну ствар пресудом. Значи, суд овде не може да одбије тужбу, већ је дужан да поништи оспорни управни акт ако утврди да није поступљено по његовим примедбама и правном схватању и ранијој пресуди. (пресуда Управног суда 10 У. 5713/13 од 14.06.2013. године. Овом пресудом је ставом I уважена тужба, поништено решење туженог, а ставом II поступак обустављен. Суд је пресуду донео након одржане усмене јавне расправе, јер је закључио да је тужени поступио противно правном схватању суда, израженом у пресуди овог суда 16 У. 22236/10 од 05.12.2012. године.

Међутим, уколико суд закључи да пресудом из наведеног члана 70. не може да реши у пуној јурисдикцији, било да је она законом искључена, било да због природе ствари није могућа, надлежни орган је опет дужан да у извршењу те пресуде донесе нови управни акт и да поступи по примедбама и правном схватању суда. Против овог новог акта странка може, ако истим не буде задовољна, да покрене нови управни спор. (Пресуда Управног суда Уи 14/12 од 05.07.2013. године).

Ставом 4. члана 70. ЗУС-а, прописано је да о случају из става 1. овог члана, суд извештава орган који врши надзор над радом органа. Надзорни орган, у оквиру своје надлежности, треба да омогући непосредно или посредно ефикасно спровођење судске пресуде у целини.

ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ КАДА НАДЛЕЖНИ ОРГАН У ИЗВРШЕЊУ ПРЕСУДЕ НЕ ДОНЕСЕ УПРАВНИ АКТ

(Члан 71. ЗУС-а)

Када надлежни орган после поништаја управног акта од стране суда не донесе нови управни акт одмах, а најкасније у року од 30 дана, или акт о извршењу пресуде донете на основу чл. 43. овог закона, странка која је учествовала у управном спору (тужиоци и заинтересована лица) може посебним поднеском да тражи доношење таквог акта. Поступак код суда који је донео пресуду покреће се посебним поднеском. Претпоставке за подношење захтева су:

- 1) да је протекао рок од 30 дана од пријема пресуде у ком року је орган био дужан да донесе управни акт у извршењу пресуде;
- 2) да је странка посебним поднеском од надлежног органа тражила доношење таквог акта;
- 3) да надлежни орган не донесе управни акт ни у даљем року од седам дана од овог тражења.

Треба напоменути да према пракси суда има случајева да надлежни орган после подношења захтева странке донесе управни акт у извршењу пресуде суда. У овој ситуацији суд ће поступити сходно одреби чл. 29. ЗУС-а и позвати подносиоца захтева да се изјасни да ли је накнадно донесеним актом задовољан. Уколико странка изјави да новим актом није задовољна, суд ће наставити поступак по тужби против поднетог акта и спор решити пресудом. Уколико странка изјави да новодонетим управним актом задовољна, поступак ће се обуставити.

По захтеву странке из ст. 2. чл. 71. суд ће затражити од надлежног органа обавештење о разлозима због којих управни акт није донео. Надлежни орган је дужан да ово обавештење да одмах, а најкасније у року од 7 дана. Када надлежни орган то обавештење непружи одмах или ако дато обавештење, по налажењу суда, не оправдава продужено ћутање управе, суд ће донети решење које у свему замењује акт надлежног органа, уколико природа ствари то дозвољава. Ово решење суда непосредно је извршно и у потпуности замењује акт који није донео надлежни орган (чл. 71. ст. 3). (Пресуда Управног суда 8 Уи 187/10 од 16.12.2010. године).

Ако је пресудом суда био поништен другостепени управни акт, суд ће у извршењу пресуде донети решење којим ће одлучити по жалби странке у складу са примедбама које је у пресуди изразио. Значи, тада суд сам извршава сопствену пресуду, доносећи неопходни појединачни управни акт у форми судског решења, а то решење спроводи се или према правилима ЗУП-а (административно извршење), ако је реч о неновчаним обавезама, или према правилима ЗИП-а (судско извршење), ако је реч о новчаним обавезама (чл. 265.-266. ЗУП-а).

ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ НЕПОСТУПАЊА РУКОВОДИОЦА ОРГАНА ПО ПРЕСУДИ СУДА

(Члан 75 ЗУС-а)

Нови ЗУС је увео нови правни основ поступања суда у случају када руководилац органа не поступи у извршењу пресуде у смислу чл. 70. ст. 1. и чл. 71. ЗУС-а, односно могућност да суд донесе решење о новчаном кажњавању руководиоца органа, који није, донео управни акт у извршењу пресуде или који је после поништаја управног акта донео управни акт противно правном схватању суда у погледу поступка. (Пресуда Управног суда б Уи. 41/12 од 18.10.2012. године).

ЛИТЕРАТУРА

- 1.Проф.др Зоран Р. Томић, Вера Бачић, Коментар Закона о управном поступку са судском праксом, Службени гласник, Београд, 2012.
- 2.Проф. др Зоран Р, Томић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, Службени гласник, Београд, 2010.
- 3.Вера Бачић, Зоран Р. Томић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, Службени лист, Београд, 2002.
- 4.Александар Дончић, Актуелна судска пракса у области управног права, Београд, 1998.