



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УПРАВНИ СУД
27 У 15836/17
Дана 25.03.2021. године
Б Е О Г Р А Д

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд у већу састављеном од судије Биљане Тамбурковски Баковић председника већа, мр Николе Китаровић и Јасминке Вукашиновић, чланова већа, са судским саветником Еленом Петковић, записничарем, одлучујући у управном спору по тужби тужилаца А.А. из ..., ... бр. ... и Б.Б. из ..., ... бр. ..., чији је заједнички пуномоћник Биљана Милидраговић, адвокат из Новог Сада, Димитрија Туцовића 6, против туженог Министарства правде Републике Србије, са седиштем у Београду, Немањина 22-26, ради поништаја решења број: 740-07-01914/2014-22 од 03.10.2017. године, са заинтересованим лицем В.В. из ..., ... бр. ..., у предмету именовања јавног бележника, након закључене усмене јавне расправе одржане дана 23.03.2021. године, у нејавној седници већа одржаној дана 25.03.2021. године, донео је

ПРЕСУДУ

I Тужба СЕ ОДБИЈА.

II ОДБИЈА СЕ захтев тужилаца за накнаду трошкова управног спора.

Образложење

Оспореним решењем о именовању јавног бележника именује се В.В. за јавног бележника за подручје Трећег основног суда у Београду, градску општину Нови Београд, почев од 1. августа 2014. године.

У тужби понетој овом суду, дана 23.10.2017. године, тужиоци побијају законитост оспореног решења истичући да нису примењене и неправилно су примењене одредбе Закона о јавном бележништву, Устава и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, у поступку није поступано по правилима поступка, чињенично стање није правилно утврђено и из утврђених чињеница је изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања, а у решењу су прекорачене

границе законског овлашћења и решење није донето у складу са циљем са којим је евентуално овлашћење дато. Истичу да тужени орган у поновљеном поступку није поступио по налогу из пресуде Управног суда 16 У 11375/14 од 12.09.2017. године, с обзиром да је поново именовао истог јавног бележника којег је именовао поништени решењем. Тужени је оспореним решењем ретроактивно именовао истог бележника погрешно се позивајући на члан 5. став 3. Закона о општем управном поступку чиме је поступио супротно одредбама члана 197. Устава Републичке Србије. Тужиоци с позивом на одредбу члана 69. Закона о управним спорима, указује да је тужени морао да спроведе цео поступак именовања прописан одредбама Закона о јавном бележничтву, а не да произвољно именује истог јавног бележника без назначења ко су остали кандидати који су учествовали на конкурс, које су оцене они добили на правосудном и јавнобележничком испиту, које су резултате на раду остварили, односно по којим критеријумима је тужени орган утврдио да је именовани кандидат бољи од осталих кандидата. Даље наводе да је нејасно да ли је тужени орган спроводећи поновни поступак образовао Конкурсну комисију. У оспореном решењу донетом у поновном поступку тужени орган је као један од главних критеријума навео оцену истог кандидата коју је добио на јавнобележничком испиту што је крајње спорно, јер сви кандидати нису имали исте услове полагања јавнобележничког испита услед промене правила полагања тог испита. Истиче да је Изборна комисија крајње произвољно и без нумеричке разраде критеријума „општи утисак” додељивала бодове кандидатима у зависности од тога колико поена им је потребно да би били изабрани. Напомињу да тужени орган није омогућио тужиоцима увид у документацију изабраних кандидата, као и да није довољно набројати утврђене, а необјављене критеријуме и навести да су цењени, већ је потребно објаснити конкретне разлоге решења у погледу неиспуњености у односу на сваког појединачног учесника у конкурс. Тужиоци сматрају да одредбама Закона о јавном бележничтву није прописано овлашћење конкурсне комисије и министра да даје мишљење о пријављеним кандидатима и да именује јавне бележнике на основу слободне оцене. Истичу да наведени закон прописује услове за именовање и поступак именовања као и критеријуме који се узимају у обзир при избору између више кандидата и да се дискрециона оцена не сме подразумевати већ она мора бити изричито прописана. Стога тужиоци сматрају да је оспореним решењем одлучивано ван граница овлашћења и противно циљу. Истичу да оваквим поступањем није поштован стандард правичног суђења, да су повређена начела правне сигурности, равноправности учесника на конкурс, једнакости грађана пред законом, заштите права грађана и заштите јавног интереса. Са ових и других разлога наведених у тужби, предлажу да суд тужбу уважи, поништи оспорено решење и предмет врати туженом на поновно одлучивање, а туженог обавезе да тужиоцима накнади нематеријалну и материјалну штету и трошкове поступка по АТ и ТТ, и то за састав тужбе у износу од 16.500,00 динара, увећану за 50%, односно укупно 24.750,00 динара, са законском затезном каматом од дана пресуђења до коначне исплате, у року од 8 дана од пријема пресуде.

Тужени орган у одговору на тужбу наводи да је у свему поступио по налогу из пресуде Управног суда број 16 У 11375/14 од 12.09.2017. године, у делу дискреционог овлашћења и излагања разлога којима се тужени руководио при доношењу одлуке узимајући у обзир мишљење Конкурсне комисије од 31.07.2014. године у коме је детаљно образложен начин на који су вредновани кандидати. Даље

наводи да према Закону о јавном бележништву приликом именовања кандидата за јавне бележнике министар има дискреционо право. Поступајући по примедбама Управног суда министар је у образложењу оспореног решења у границама законског овлашћења јасно навео разлоге којима се руководио при доношењу решења. При томе је ценио све пријаве кандидата за подручје Трећег основног суда у Београду, Градску општину Нови Београд у Београду. Цењени су и образложени сви критеријуми у складу са чланом 29. став 4. Закона о јавном бележништву и ставу Управног суда из наведене пресуде. Са разлога детаљно образложених у одговору на тужбу, предлажу да суд тужбу одбије као неосновану.

Заинтересовано лице није доставио суду одговор на тужбу иако је тужбу уредно примио што се види из доставнице у списима предмета.

Усмена јавна расправа одржана је дана 23.03.2021. године у одсуству уредно позваних тужилаца, туженог органа и заинтересованог лица, у смислу одредбе чл. 38. Закона о управним споровима.

Управни суд је извео доказ читањем и увидом у целокупне списе управног органа.

Испитујући оспорени акт, у смислу одредбе чл. 41. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС" број 111/09), након одржане усмене и јавне расправе у смислу одредаба чл. 2., 33. ст. 1. и 34. ст. 2. Закона о управним споровима, ценећи све доказе појединачно и у њиховој међусобној повезаности, Управни суд је нашао да је тужба неоснована.

Из стања у списима произлази да је пресудом Управног суда 16 У 11375/14 од 12.09.2017. године, уважена тужба и поништено решење Министарства правде Републике Србије број 740-07-01914/2014-22 од 01.08.2014. године којим решењем се именује В.В. за јавног бележника за подручје Трећег основног суда у Београду, градску општину Нови Београд и предмет враћен туженом органу на поновно одлучивање. По налажењу суда из наведене пресуде тужени је био дужан да, у складу са одредбом члана 199. став 3. Закона о општем управном поступку у образложењу оспореног решења наведе пропис на основу кога је овлашћен да ову управну ствар реши по слободној оцени и јасно изложи разлоге којима се руководио при доношењу решења. Супротно наведеном, тужени у образложењу оспореног решења само наводи да је утврдио да именовани кандидат испуњава опште услове за именовање, и да је у складу са одредбом члана 29. став 4. Закона о јавном бележништву приликом избора кандидата В.В. за јавног бележника посебно ценио њен успех на јавнобележничком испиту, без навођења какав је успех постигла, као и врсту правних послова које је обављала. Суд налази да решење које је донето по слободној оцени мора бити донето у границама датог овлашћења из закона или другог прописа и у складу са циљем који је законодавац, поверавајући ово овлашћење, имао у виду. Решавајући у поновном поступку тужени орган је по прибављеном мишљењу Коморе на основу јавног конкурса ценећи успех свих 83 кандидата на правосудном и јавнобележничком испиту, врсту послова на којима су кандидати радили, као и резултате које су постигли у раду, по слободној оцени у смислу својих овлашћења и прописаних критеријума оспореним

решењем именовано В.В. за јавног бележника за подручје Трећег основног суда у Београду, градску општину Нови Београд, почев од 1. августа 2014. године. Оспорено решење је ступило на правну снагу уместо поништеног са правним дејством од 01.08.2014. године из разлога одржања правоваљаности накнадно обављене законом прописане процедуре за почетак рада именованог јавног бележника и нарочито из разлога очувања законитости обављених јавнобележничких послова и правне сигурности трећих лица на које се одражавају ефекти до сада обављених јавнобележничких послова. Тужени орган налази да се на овај начин остварује начело законитости и предвидивости из члана 5. став 3. Закона о општем управном поступку којим је прописано да када поступа у управној ствари орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима.

Одредбом члана 27. став 1. Закона о јавном бележништву ("Сл. гласник РС", бр. 31/11...55/14), (у даљем тексту ЗЈБ), прописано је да јавног бележника именује решењем министар, по прибављеном мишљењу Коморе на основу јавног конкурса, док је ставом 2. истог члана закона, прописано да је решење министра коначно, а ставом 3. истог члана закона, да се против решења министра из става 1. овог члана, може покренути управни спор.

Одредбом члана 29. став 4. наведеног закона, прописано је да ће се при избору између више кандидата, узети у обзир њихов успех на правосудном и јавнобележничком испиту, врста правних послова на којима су радили, као и резултати које су постигли на раду, док је ставом 6. истог члана закона прописано да се у поступку именовања јавног бележника, сходно примењују одредбе Закона којим се уређује општи управни поступак.

Одредбом члана 178. став 1. наведеног закона, прописано је да ће Министарство у року од 9 месеци од дана ступања на снагу овог закона, расписати конкурс за именовање јавних бележника ради попуњавања првих сто јавнобележничких места, док је ставом 2. истог члана закона, прописано да ће за спровођење конкурса из става 1. овог члана, министар у року од 8 месеци од дана ступања на снагу овог закона именovati конкурсну комисију која ће обављати послове Коморе у поступку избора јавних бележника. Ставом 3. истог члана закона прописано је да је конкурсна комисија из става 2. овог члана састављена од 3 члана, док је ставом 4. истог члана закона, да се конкурс из става 1. овог члана спроводи по одредбама чланова 25- 30. овог закона, а да је ставом 5. истог члана закона, прописано да ће првих сто јавних бележника бити именовано у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона.

Одредбом члана 179. ставом 1. наведеног закона, прописано је да ће се у року од 15 дана од дана именовања првих сто јавних бележника одржати оснивачка скупштина Коморе, док је ставом 2. истог члана закона, прописано да оснивачку скупштину Коморе сазива и њоме руководи најстарији јавни бележник, а ставом 3. истог члана закона, да ће у року од 90 дана од дана одржавања оснивачке скупштине, Комора изабрати органе Коморе и донети подзаконске акте предвиђене овим законом.

Одредбом члана 69. став 2. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", бр. 111/09) је прописано 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.

Имајући у виду наведено и цитиране законске одредбе, правилно је по оцени суда тужени орган оспореним решењем без повреде правила поступка од утицаја на решење ове управне ствари, након законитоведеног поступка, одлучне чињенице утврдио потпуно и несумњиво и на утврђено чињенично стање правилно применио одредбе правних прописа на које се позвао. Ово стога што је оспореним решењем тужени орган је у потпуности поступио у складу са правним схватањем суда, изложеним у пресуди 16 У 11375/14 од 12.09.2017. године, и отклонивши повреду правила поступка на које му је суд указао и на основу овлашћења прописаног одредбама члана 27. став 1. и 2., у вези са чланом 29. Закона о јавном бележничтву, по слободној оцени, у границама овлашћења и у складу са циљем у коме му је овлашћење дато, именовао В.В. за јавног бележника за подручје Трећег основног суда у Београду, градску општину Нови Београд, почев од 01.08.2014. године. Образложење побијаног решења садржи јасне и одређене разлоге којима се тужени руководио у извршењу пресуде од 12.09.2017. године, које разлоге у свему прихвата и овај суд. Правилно је министар правде у поновном поступку утврдио 01. август 2014. године као дан именовања јавног бележника В.В., с обзиром да је, сагласно одредби члана 69. став 2. Закона о управним споровима, поништењем претходног решења туженог, поступак именовања враћен у стање у коме се налазио пре него што је поништени акт донесен, што значи у стање оцене успеха свих 83 кандидата на правосудном и јавнобележничком испиту, оцене врсте послова на којима су кандидати радили и њихових резултата које су у раду постигли, па како је и у поновном поступку донео управни акт којим је на исти начин решио предметну управну ствар, који је заснован на истим доказима на којима је било засновано и претходно поништено решење, али сада темељно образложено и допуњено у складу са заузетим становиштем суда у пресуди од 12.09.2017. године, то је правилно у поновном поступку утврђен као дан именовања 01. август 2014. године, са којим датумом је наступило правно и фактичко дејство именовања јавног бележника В.В.. За своју одлуку тужени орган је дао довољне и на закону засноване разлоге, које у свему прихвата овај суд.

Нису основани наводи тужилаца изнетих у тужби, којима се указује на ретроактивност оспореног решења, уз позивање на одредбу члана 197. став 1. Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 98/06). Ово стога што се означеном одредбом Устава утврђује да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство, а у конкретном случају се не ради о општем акту, већ о појединачном правном акту донетом од стране надлежног органа, непосредном применом прописа, сагласно одредби члана 4. Закона о управним споровима, и то у поновљеном поступку на основу раније утврђеног чињеничног стања.

Нису основани ни наводи тужбе, да је тужени донео оспорено решење без поново спроведеног поступка, односно доношења подзаконског акта о критеријумима из члана 29. став 4. Закона о јавном бележничтву, формирања конкурсне комисије, доношења мишљења конкурсне комисије, тј. без вредновања и упоређивања свих

кандидата, из разлога што пресудом Управног суда 16 У 11375/14 од 12.09.2017. године, није поништен поступак јавног конкурса, него решење о исходу конкурса, и тужени је, у складу са својом обавезом прописаном одредбом члана 69. став 2. Закона о управним споровима, у извршењу пресуде, отклонио све неправилности на које је суд указао и прихватајући правно становиште које је суд заузео у пресуди, тумачећи одредбе Закона о јавном бележничтву, који се у конкретном случају примењује, правилном применом одредаба закона на који се позвао, донео управни акт, којим је на исти начин решио управну ствар као што је то учинио и претходно поништеним решењем, те није било места понављању целокупне конкурсне процедуре за именовање јавног бележника.

Суд је ценио и наводе тужбе, да у одредбама чланова 27., 29. и 178. Закона о јавном бележничтву, није прописано овлашћење конкурсне комисије и министра да даје мишљење о пријављеним кандидатима и да именује јавне бележнике на основу слободне оцено и дискреционог одлучивања, али је нашао да се ни овим наводима не може довести у сумњу правилност и законитост оспореног решења, будући да се о дискреционом овлашћењу министра правде да одлуку о избору и именовању јавног бележника, између више кандидата, донесе по слободној оцени, суд већ изјаснио у правном ставу заузетом на 70. Седници свих судија од 31.10.2016. године, изнетом у пресуди 16 У 11375/14 од 12.09.2017. године, као и у другим пресудама, донетим поводом тужби којима су оспорена решења о именовању других јавних бележника.

Не могу се прихватити као основани ни наводи тужбе, да побијано решење не садржи конкретне и индивидуализоване разлоге на основу којих је утврђено, које услове за избор испуњава лице које је именовано а не испуњавају неизабрана лица која су конкурисала, односно не испуњава их тужилац, с обзиром да је одредбом члана 27. Закона о јавном бележничтву, прописано да министар решењем именује јавног бележника, а чланом 29. став 6. истог закона је прописано да се у поступку именовања јавног бележника, сходно примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак. Како је одредбом члана 141. Закона о општем управном поступку ("Службени гласник РС", бр. 18/16), ставом 4., прописана садржина образложења решења, и имајући у виду да побијано решење о именовању јавног бележника В.В. садржи темељно утврђено чињенично стање и доказе на основу којих је утврђено, разлоге који су били одлучујући код оцено сваког доказа, прописе и разлоге који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на одлуку из диспозитива, пропис којим је тужени овлашћен да одлуку о именовању јавног бележника донесе по слободној оцени, те разлоге којима се руководио при одлучивању о избору овог кандидата, то све оспорено решење чини правилним и законитим. Осим тога, ниједном одредбом Закона о јавном бележничтву којим је, поред осталог, уређен и поступак именовања јавних бележника, није прописано доношење одлуке о неизабраним кандидатима.

Приликом одлучивања суд, је ценио и наводе тужбе да је В.В. недостојна именовања за јавног бележника у смислу члана 26. став 4. Закона о јавном бележничтву, али је нашао да се ни ови наводи не могу прихватити, пре свега, зато што тужиоци на околност да В.В. није достојна јавног поверења и да се из њеног понашања

може основано закључити да делатност јавног бележника неће обављати у складу са етичким кодексом који доноси Комора, што је прописано одредбом члана 26. Закона о јавном бележништву, став 1. тачка 4., нису доставили ниједан доказ, а разлози које су изнели у прилогу овог навода тужбе, у погледу формирања Јавнобележничке коморе, не представљају доказе да заинтересовано лице не испуњава услов прописан чланом 25. став 1. тачка 6. Закона о јавном бележништву, за именовање.

Без утицаја су на другачије решавање ове правне ствари, и наводи тужбе усмерени на критеријум успеха на јавнобележничком испиту и промену правила полагања јавнобележничког испита, примењених у складу да Програмом за полагање јавнобележничког испита. Програм за полагање јавнобележничког испита, представља саставни део Правилника о полагању јавнобележничког испита и до данас се није мењао. Прва три јавнобележничка испита спроведена су у складу са Законом о јавном бележништву ("Службени гласник РС", бр. 31/11) и Правилником о јавнобележничком испиту ("Службени гласник РС", бр. 71/11). Пошто је одредбом члана 146. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о јавном бележништву ("Службени гласник РС", бр. 19/13), предвиђена измена у погледу чланова испитне комисије, измењен је и Правилник, доношењем Правилника о изменама и допунама Правилника о полагању јавнобележничког испита ("Службени гласник РС" бр. 32/13), с тим да Управни суд, за оцену законитости означеног Правилника, чију примену тужиоци сада оспоравају, није надлежан, већ су тужиоци могли да поднесу иницијативу за покретање поступка за оцену његове уставности и законитости, пред Уставним судом.

Доносећи ову пресуду, суд је ценио и све остале наводе тужбе, али их надаље посебно не образлаже, јер сматра да не би могли допринети доношењу другачије одлуке у овом управном спору, у коме није предмет оцене законитости целокупна конкурсна процедура именовања јавног бележника, већ тужбом оспорено решење о именовању јавног бележника, које је тужени орган донео поступајући у свему по пресуди Управног суда 16 У 11375/14 од 12.09.2017. године, којом пресудом, туженом није наложено понављање поступка конкурса за именовање јавних бележника, већ отклањање мањкавости претходног решења, донетог по слободној оцени, на начин наведен у тој пресуди. Ово посебно што се судска контрола аката донетих по дискреционој – слободној оцени, међу које спада и тужбом оспорено решење, ограничава искључиво на њихову законитост, из чега произлази да се дискрециони управни акт, у управном спору, може ограничено испитивати, тј. само његови правно везани делови који се односе на правилност примене формалног права прописаног одредбама ЗУП-а и меродавног посебног закона, а не и само слободно оцењивање надлежног органа, односно да исти подлежу оцени законитости само у погледу њихове формалне стране. Како је, у конкретном случају, тужени орган у извршењу наведене пресуде овог суда, доносећи овде оспорено решење, отклонио све неправилности на које је суд указао, а које су се односиле на формалне недостатке дискреционог акта, то доношењем управног акта у извршењу пресуде, којим је на исти начин решена предметна управна ствар, нису повређена правила поступка на која се тужбом указује.

Имајући у виду да је суд нашао да се поднетом тужбом не доводи у сумњу правилност и законитост оспореног решења, због чега је тужба неоснована, то нису испуњени услови да суд, у смислу одредби члана 45. у вези са чланом 16. Закона о

управним споровима, донесе одлуку о захтеву тужилаца за накнаду штете, на начин како је тужбом опредељена.

Следом изложеног, налазећи да оспореним решењем није повређен закон на штету тужилаца, Управни суд је применом одредбе члана 40. став 2., у вези са чланом 46. Закона о управним споровима (“Службени гласник РС”, бр. 111/09), донео одлуку као у ставу I диспозитива пресуде.

Одлуку као у ставу II диспозитива пресуде, Управни суд је донео применом одредби чланова 66. и 67. Закона о управним споровима, у вези са члановима 150. и 153. Закона о парничном поступку (“Службени гласник РС”, бр. 72/11...18/20), на чију сходну примену у управном спору, упућује одредба члана 74. Закона о управним споровима, с обзиром да тужиоци у овом спору нису успели, па им право на накнаду трошкова не припада.

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ
Дана 25.03.2021. године, 27 У 15836/17

Записничар
Елена Петковић,с.р.

Председник већа-судија
Биљана Тамбурковски-Баковић,с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

ТБ