

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE
Broj: 11 0 U 012204 14 Uvp
Banja Luka, 09.11.2016. godine

Vrhovni sud Republike Srpske u vijeću sastavljenom od sudija Stake Gojković, predsjednika vijeća, Smiljane Mrše i Želimira Barića članova vijeća, uz sudjelovanje Mire Mačkić, kao zapisničara, u upravnom sporu po tužbi D. L. iz G., L. bb. (u daljem tekstu: tužilac), protiv akta broj... od 14.6.2013. godine tuženog Fonda za PIO RS i protiv rješenja Filijale tuženog u B. L. Broj... od 27.8.2013. godine, u predmetu starosne penzije, odlučujući o zahtjevu tužioca za vanredno preispitivanje rješenja Okružnog suda u Banjaluci broj 11 0 U 012204 13 U od 01.11.2013. godine, u nejavnoj sjednici vijeća održanoj 09.11.2016.godine, donio je

PRESUDU

Zahtjev se uvažava, rješenja Okružnog suda u Banjaluci broj 11 0 U 012204 13 U od 01.11.2013. godine, se ukida i predmet vraća tom sudu na ponovno suđenje.

Obrazloženje

Pobijanim rješenjem odbačene su tužbe izjavljene protiv osporenog akta tuženog broj od 14.6.2013. godine i protiv prvostepenog rješenja Filijale tuženog u B. L. broj ... od 27.8.2013. godine. Osporenim aktom je žalba tužioca uvažena „iz drugih razloga“ i prvostepeno rješenje od 28.2.2013. godine poništeno te predmet vraćen tom organu na ponovni postupak i rješavanje. Rješenjem Filijale tuženog u B. L. od 27.08.2013. godine je odbačen kao neuredan zahtjev tužioca od 20.09.2005. godine te odlučeno da se tužiocu nastavlja isplata ranije ostvarene starosne penzije koja je na dan 01.01.1995. godine iznosila 33,66 dinara koji iznos se dalje usklađuje sa kretanjem plata svih zaposlenih na teritoriji Republike Srpske; da će se od 01.10.2002. godine penzija isplaćivati prema rješenju od 01.10.2002. godine; da se penzija isplaćuje mjesečno unazad u tekućem mjesecu za prethodni mjesec; da se penzija obustavlja ako snastupe razlozi zbog kojih se penzija ne isplaćuje uz odredbu da žalba i revizija ne odlažu izvršenje rješenja.

Tužba protiv osporenog akta je odbačena kao prijevremena primjenom odredbe člana 22. tačka 1. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik RS“ broj 109/05 i 63/11- u daljem tekstu: ZUS), jer da je osporenim aktom žalba tužioca uvažena i prvostepeno rješenje od 28.2.2013. godine poništeno te predmet vraćen tom organu na ponovni postupak i rješavanje; da je pojam konačnog rješenja po stavu suda bliže odeden u članu 234. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku („Sl. glasnik RS“ broj 13/02, 87/07 i 50/10 u daljem tekstu: ZOUP); da je tom zakonskom oredbom propisano između ostalog da se ponavljanje postupka može dozvoliti protiv rješenja kojim je postupak okončan, pa za pojam konačnog rješenja nije dovoljno samo to da protiv njega nema redovnog pravnog sredstva u upravnom

postupku, već da je neophodno i to da se radi o rješenju kojim je taj postupak okončan. S obzirom da je osporenim aktom samo poništeno navedeno prvostepeno rješenje i predmet vraćen prvostepenom organu na ponovni postupak i rješavanje, zaključuje se da osporeni akt ne predstavlja konačno rješenje jer da njime još nije okončan upravni postupak koji će po stavu suda biti okončan kada bude odlučeno o nečijem pravu, odnosno obavezi, na način da se to pravo priznaje (utvrđuje) ili obaveza određuje, odnosno odbija nečiji zahtjev za priznavanje prava. Tužba protiv rješenja Filijale tuženog u B. L. od 27.8.2013. godine je odbačena u smislu člana 7. stav 1. ZUS, jer da se radi o prvostepenom upravnom aktu, protiv koga se može izjaviti žalba tuženom koji odlučuje kao drugostepeni organ. S obzirom na navedene razloge sud je konstatovao da nije bilo pravnog osnova da sud odlučuje ni o zahtjevu tužioca da mu tuženi vrati nezakonito obustavljeni iznos preplaćene penzije u iznosu od 3515,26 KM pa da je predmetne tužbe i u tom dijelu valjalo odbaciti.

Blagovremenim zahtjevom za vanredno preispitivanje tog rješenja (u daljem tekstu: zahtjev), tužilac pobija njegovu zakonitost iz razloga sadržanih u odredbi stava 2. člana 35. ZUS. Ističe da sud nije dao obrazloženje zašto je tužba prijevremeno podnesena protiv osporenog akta, jer da je on nezadovoljan odlukom tuženog u osporenom aktu koji je donijet u izvršenju presude Okružnog suda u Banjaluci broj 11 0 U 004534 10 U od 24.10.2011. godine i kojim je žalba tužioca izjavljena protiv rješenja od 28.02.2013. godine uvažena ali iz drugih razloga. Nadalje, sud dopunu tužbe, odnosno proširenje tužbe od 14.9.2013. godine na novodonijeti akt prvostepenog organa tuženog posmatra kao novu tužbu iako to nije i spaja navodno upravni spor radi poništenja rješenja tuženog od 14.6.2013. godine sa navodnim upravnim sporom protiv prvostepenog rješenja od 27.8.2013. godine i donosi jednu odluku kojom je tužilac nezadovoljan. Sud je pri tom propustio da tužioca pozove da se izjasni da li je naknadno donesenim upravnim aktom zadovoljan u smislu odredaba člana 19. i 23. ZUS, zbog čega sud nepravilno odlučuje o dvije tužbe iako je podnijeta samo jedna tužba. Na taj način sud ne postupa po svojoj presudi od 24.10.2011. godine i time podstiče i omogućava tuženi organ da odbija da izvrši tu presudu. Smatra da je tuženi bio dužan da primjeni član 51. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni glasnik RS“ broj 10/95) i da se upusti u obavezu da mu pravilno odredi starosnu penziju. Osim navedenog, sud je zauzeo pogrešan stav kad je odbacio tužbu u dijelu koji se odnosi na zahtjev tužioca da mu prvostepeni organ vrati nezakonito obustavljeni iznos navodno preplaćene penzije po rješenju od 20.2.2009. godine, koje je poništeno rješenjem tuženog od 30.6.2010. godine, po kojem mu je u periodu od 2009. do 2012. godine u 29 mjesečnih rata nezakonito obustavljen iznos navodno preplaćene penzije u ukupnom iznosu od 3.515,26 KM. Predložio je da se pobijano rješenje preinači kako bi tuženi napokon izvršio presudu nižestepenog suda od 24.10.2011. godine i tužiocu vratio nezakonito obustavljeni iznos navodno preplaćene penzije, kao i da izvrši obračun penzije od 01.01.1995. godine, pa nadalje, kako je propisano odredbama člana 51. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

U odgovoru na zahtjev tuženi organ je istakao da pobijanim rješenjem nisu povrijeđene odredbe Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, niti pravila postupka po zahtjevu korisnika prava. Ostajući kod razloga navedenih u obrazloženju osporenog akta predložio je da se zahtjev odbije.

Razmotrivši zahtjev, pobijano rješenje, odgovor na zahtjev, osporeni akt, i cjelokupne spise predmetne upravne stvari i ovog upravnog spora na osnovu odredbe člana 39. ZUS, ovaj sud je odlučio kao u izreci presude iz sljedećih razloga:

Rješenjem suda od 31.10.2013. godine spojeni su upravni sporovi po tužbi radi poništenja rješenja tuženog od 14.6.2013. godine i po tužbi protiv rješenja Filijale tuženog u B. L. od 27.8.2013. godine, jer da su se stekli uslovi da se po tim tužbama donese jedna odluka kojom će se ubrzati odlučivanje i smanjiti troškovi u skladu sa članom 83. stav 1. Zakona o parničnom postupku ("Sl. glasnik RS" broj 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 i 61/13, dalje: ZPP), koji je se u upravnom sporu primjenjuje na osnovu člana 48. ZUS.

Osnovano tužilac prigovara da nije podnio dvije tužbe već da je podneskom od 14.09.2013. godine koji je zaveden pod istim brojem kao i tužba, dopunio tužbu podnijetu protiv osporenog akta i proširio je na novodonijeti akt prvostepenog organa od 27.08.2013. godine. Pri tom, sud nije pozvao tužioca da se u smislu odredbe stava 1. člana 83. ZPP izjasni o tome da li se proširenje i dopuna tužbe smatra novom tužbom, pa nije bili mjesta donošenju takvog rješenja. Međutim, ova povreda pravila postupka nema uticaja na rješavanje stvari o kojoj se odlučuje u ovom upravnom sporu.

Dispozitivom osporenog akta se "žalba uvažava iz drugih razloga poništava se prvostepeno rješenje Filijale B. L. Broj... od 28.2.2013. godine i predmet vraća prvostepenom organu na ponovni postupak i rješavanje". Uvaženje žalbe i poništenje prvostepenog akta kojim je odbačen zahtjev tužioca za ponovno određivanje penzije podnijet dana 20.9.1995. godine, kao neuredan, je obrazloženo stavom da prvostepeni organ odlučivanja nije postupio po nalogu i uputama iz presude nižestepenog suda od 24.10.2011. godine, zbog čega je "došlo do povrede pravila postupka" radi čega je žalba uvažena te je prvostepenom organu naloženo da donese novi akt u svemu po uputama i primjedbama iz te presude. Navedenom presudom od 24.10.2011. godine je tužba uvažena i poništen stav 3, rješenja tuženog od 30.06.2010. godine dok je tužba odbijena kao neosnovana "u dijelu koji se odnosi na tačku 1. i 2. dispozitiva osporenog akta". Rješenjem tuženog od 30.06.2010. godine je u stavu 1 dispozitiva žalba uvažena, u stavu 2. dispozitiva je poništeno prvostepeno rješenje Filijale B. L. od 20.02.2009. godine a u stavu 3. dispozitiva je naloženo prvostepenom organu da obustavi postupak određivanja novog iznosa penzije od 01.01.1995. godine. Sud je u presudi od 24.10.2011. godine ocijenio da je tim rješenjem tuženog pravilno žalba uvažena i ponišeno rješenje prvostepenog organa od 20.02.2009. godine ali da je nepravilno naloženo prvostepenom organu da obustavi postupak odlučivanja o određivanju novog iznosa penzije tužiocu od 01.01.1995. godine, pa nadalje. Zbog takvog odlučivanja tuženog sud nije dao upute za postupanje tuženog u smislu člana 50. ZUS, jer je osporenim aktom poništeno prvostepeno rješenje a u dijelu poništenog dijela rješenja (stav 3.) da je prvostepeni organ dužan voditi računa u postupku izvršenja osporenog akta saglasno pravnom shvatanju i primjedbama iz navedene presude. Uslijedilo je rješenje prvostepenog organa od 28.02.2013. godine protiv kojeg je tužilac izjavio žalbu o kojoj je odlučeno osporenim aktom.

Tužilac je protiv osporenog akta podnio tužbu jer da u njegovom obrazloženju nema konkretnih i jasnih uputa kojima se prvostepeni organ obavezuje da izvrši ono što je naloženo u presudi nižestepenog suda od 24.10.2011. godine, pa je u tužbi predložio da se ponište osporeni akt tuženog i rješenje prvostepenog organa 28.2.2013. godine, te da se naloži prvostepenom organu da tužiocu vrati nezakonito obustavljeni iznos preplaćene penzije u iznosu od 3.515,00 KM. Podneskom od 14.9.2013. godine tužilac je dopunio navedenu tužbu kojom je tražio da se poništi osporeni akt tuženog od 14.6.2013. godine i rješenje prvostepenog organa 28.2.2013. godine, te tužbu proširio na zahtjev za poništenje prvostepenog rješenje od 27.8.2013. godine, te da sud riješi ovu upravnu stvar presudom koja će u svemu zamijeniti akt nadležnog organa.

Pojam konačnog rješenja u upravnom postupku je dat u odredbi člana 13. ZOUP. Prema toj odredbi, rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba (konačno rješenje), niti pokrenuti upravni spor (pravosnažno rješenje) može se poništiti, ukinuti ili izmjeniti samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni.

Prema stavu 3. člana 227. ZOUP, ako prvostepeni organ nakon poništenja rješenja od strane drugostepenog organa donese novo rješenje protivno pravnom shvatanju drugostepenog organa ili primjedbama drugostepenog organa u vezi sa postupkom, pa stranka izjavi novu žalbu, drugostepeni organ je dužan poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar.

Stavom 2. člana 230. ZOUP je određeno da se u obrazloženju drugostepenog rješenja moraju ocijeniti i svi navodi žalbe. Ako je već prvostepeni organ u obrazloženju svog rješenja pravilno ocijenio navode iznesene u žalbi, drugostepeni organ se može pozvati na razloge prvostepenog rješenja.

Nije pravilan stav suda da se ne može voditi upravni spor protiv osporenog akta kojim je žalba uvažena i osporeni akt poništen. Takvo rješenje je konačno u upravnom postupku u formalnom smislu jer protiv istog nije dopuštena žalba (član 13. ZOUP), ali se može pokrenuti upravni spor, kakva uputa je data u osporenom aktu. Osporenim aktom je tužilac nezadovoljan jer nisu dati razlozi zbog kojih je prvostepeno rješenje poništeno te da je nejasno koji su to drugi razlozi zbog kojih je prvostepeno rješenje poništeno, kao i da nije odgovoreno na žalbene navode, Osim navedenog, u predmetnom upravnom spisu nižestepeni sud je donio presudu dana 25.5.2006. godine kojom je uvažio tužbu i poništio tužbom osporeni akt; zatim je donio presudu dana 10.9.2008. godine kojim je ponovo tužba uvažena i naloženo tuženom da postupi po primjedbama i uputama iz te presude; donio je presuda dana 16.4.2010. godine kojom se takođe tužba uvažena i poništen u tom sporu osporeni akt, a nakon toga je donio presuda dana 24.10.2011. godine, kojom je takođe tužba uvažena i tužbom osporeni akt poništen. U tom smislu tužilac osnovano prigovara takvoj odluci tuženog, jer u njoj nije navedeno šta prvostepeni organ treba da uradi i kako da postupi po presudi od 24.10.2011. godine te da nije odgovoreno na žalbene navode. Osim navedenog, tuženi je bio u obavezi da postupi po odredbi člana 227. stav 3. i 4. ZOUP, kojim je propisano da ako prvostepeni organ nakon poništenja rješenja od strane drugostepenog organa donese novo rješenje protivno pravnom shvatanju drugostepenog organa ili primjedbama drugostepenog organa u vezi sa postupkom, pa stranka izjavi novu žalbu, drugostepeni organ je dužan poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar, a o takvom postupanju prvostepenog organa, drugostepeni organ je dužan obavijestiti upravnu inspekciju radi pokretanja prekršajnog postupka. Sud u pobijanoj presudi komentariše sadržaj tih zakonskih odredaba i pravilno ih tumači na način da onemogućavaju upravne organe da upravni postupak vode u nedogled. Međutim, umjesto da ukaže tuženom da je te odredbe trebao primijeniti prilikom donošenja osporenog akta, pogotovo zbog dugogodišnjeg vođenja predmetnog upravnog postupka, sud ih pogrešno dovodi u vezu sa pojmom konačnog upravnog akta i suprotno tim odredbama tužbu odbacuje kao prijevremenu uz obrazloženje da osporenim aktom nije riješeno o pravu ili obavezi tužioca, iako tužilac zahtijeva od tuženog da se konačno riješi o njegovom pravu na određeni iznos penzije, što nije učinjeno osporenim aktom.

Polazeći od navedenih odredaba člana 13., člana 227. stav 3., i člana 230. stav 2 ZOUP, sud je trebao odlučiti po tužbi ispitujući njenu osnovanost, dajući odgovore na pravno relevantne navode tužbe u smislu člana 31. stav 3. ZUS.

Stoji konstatacija suda da se protiv prvostepenog rješenja tuženog ne može voditi upravni spor, jer da to nije konačno rješenje u smislu člana 7. ZUS, s obzirom da je protiv njega dopuštena žalba kao redovno pravno sredstvo u kom smislu je tužba protiv tog rješenja pravilno odbačena kao nedopuštena, ali kako tužilac osnovano prigovara da nije ponio dvije tužbe već da je tužbu proširio na novodonijeti akt prvostepenog organa kojim je on nezadovoljan o dopuni odnosno proširenju tužbe nije trebalo odlučiti kao o posebnoj tužbi.

U pogledu zahtjevanja tužioca da mu prvostepeni organ vrati iznos od 3.515,00 KM, sud je u obrazloženju pobijanog rješenja pravilno zaključio da nije bilo osnova za takvo odlučivanje s obzirom da u tom upravnom postupku nije donijeta odluka o pravu ili obavezi tužica za vraćanje tog iznosa. Nezakonito obustavljen iznos navodno prepalačene penzije se ne može osporavati u ovom upravnom postupku u kojem se osporava zakonitost rješenja tuženog od 14.6.2013. godine, kojim nije određena obaveza tužiocu da vrati navedeni iznos, pa tako nije ni moguće da sud odluči o tom zahtjevu.

Iz iznijetih razloga, pobijano rješenje je zahvaćeno povredom iz člana 35. stav 2. ZUS, zbog čega se na osnovu člana 40. stav 1. i 2. ZUS, zahtjev uvažava i pobijano rješenje ukida i predmet vraća tom sudu na ponovno odlučivanje na osnovu stava 3. člana 40. ZUS.

Zapisničar
Mira Mačkić

Predsjednik vijeća
Staka Gojković

Za tačnost otpavka ovjerava
Rukovodilac sudske pisarnice
Amila Podrašćić