

Босна и Херцеговина
РЕПУБЛИКА СРПСКА
ВРХОВНИ СУД
Број: 118 0 У 003002 23 Уж
Бања Лука, 08.5.2023. године

Врховни суд Републике Српске у вијећу састављеном од судија Едине Чупељић, предсједника вијећа, Страхиње Ђурковића и Смиљане Мрше чланова вијећа, уз судјеловање Маје Савић, као записничара, у предмету покретања иницијативе за доношење Одлуке Скупштине општине В. о забрани реализације пројекта успоставе постројења за хемијско-термички третман отпадне пластике, одлучујући о жалби Иницијативног одбора Грађанске иницијативе на подручју општине В., који чине Љ.М., М.С. и С.П., сви из В., заступани по пуномоћнику Д.С., адвокату из Б., изјављеној на обавјештење број ... од 24.3.2023. године Општинске управе општине Власеница, Одјељења за општу управу, на нејавној сједници вијећа одржаној 08.5.2023. године, донио је

РЈЕШЕЊЕ

Жалба Иницијативног одбора грађанске иницијативе се одбацује као недозвољена.

Подносиоци жалбе одбијају се са захтјевом за надокнаду трошкова жалбе.

Образложење

Иницијативни одбор Грађанске иницијативе који чине Љ.М., М.С. и С.П., сви из В., поднијели су 27.2.2023. године Скупштини општине приједлог за доношење одлуке којом се забрањује реализација пројекта изградње постројења за хемијско-термички третман отпадне пластике дневног капацитета 288 тона на подручју општине В. Наводе да су 10.3.2023. године поднијели Листу потписника Грађанске иницијативе на пријемни протокол општине В., али су исту службеници на протоколу одбили да приме због чега је Врховном суду изјављена жалба на непрописно поступање органа општине В. и по којој се води поступак под бројем 118 0 У 002991 23 Уж. Даље наводе да је тужени орган био дужан примити поднесак без обзира на формалне недостатке или евентуалну ненадлежност уколико странка инсистира да заприми поднесак, а жалиоци су инсистирали на пријему поднеска и определијели су се за непосредну предају као поузданију заштиту од злоупотреба, па пошто је одбијен њихов пријем поднеска онда су исти послали непосредно поштом, а који начин предаје су искористили као *ultima ratio* у ситуацији у којој су се понашањем органа нашли. Наводе даље да је жалиоцима 29.3.2023. године достављено обавјештење Општинске управе општине В., Одјељења за општу управу број ... од 24.3.2023. године у којима се наводи „нисмо у могућности поступити по вашем поднеску број ... од 14.3.2023. године јер поднесак није усклађен са чланом 46 Закона о

референдуму и грађанској иницијативи („Сл. гласник РС“, број 42/10 и 46/10 - у даљем тексту: Закон), чланом 12 Закона о овјеравању потписа, рукописа и преписа („Сл. гласник РС“, број 106/09) и тачком 35 Упутства за извршавање Закона о овјеравању потписа, рукописа и преписа („Сл. гласник РС“ број 76/10 - у даљем тексту: Упутство) те уколико у року од 8 дана од дана пријема овог обавјештења не отклоните недостатке овај ће орган одбацити ваш поднесак као неуредан“. Истичу да из садржаја обавјештења није јасно у чему се огледају недостаци поднеска који је поднесен ожалбеном органу, нити се тим обавјештењем налаже шта жалиоци треба да приложе, односно на који начин да отклоне наведене евентуалне недостатке. Заправо, није јасно шта жалиоци треба да учине како би уредили свој поднесак. Пошто из достављеног обавјештења није јасно о каквом недостатку је ријеч, то жалиоци сматрају да Општинска управа општине В. Одјељење за општу управу није правилно поступило приликом предузимања радњи из члана 52 став 2 Закона, а поступањем на овај начин ожалбени орган онемогућава жалиоце да заштите и остваре своја уставна права. Орган управе се неосновано позива на члан 12 Закона о овјеравању потписа, рукописа и преписа јер је Листа потписа поднијета у изворнику, па слиједом тога је неосновано позивање на тачку 35 Упутства будући да се њоме уређује нумерисање и спајање листова преписа, а не изворника. Жалиоци предлажу да се одржи усмена расправа у складу са чланом 5 алинеја 1 и 16 Устава Републике Српске („Сл. гласник РС“, број 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 22/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 и 48/11 - у даљем тексту: Устав) и члана 6 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода. Наводе да су испуњени услови за уживање уставног права на правно средство тј. на жалбу, а начин остваривања овог права није детаљно уређен законом, па је на Врховном суду да донесе одлуку уважавајући специфичности овог закона, као и своје надлежности утврђене Уставом и другим законима. Предлажу да се жалба уважи и поништи обавјештење, Општинске управе општине В. Одјељења за општу управу број 03-052-7/23 од 24.3.2023. године и предмет врати на поновно одлучивање, а Општинска управа општине В. Одјељење за општу управу обавезе да жалиоцима надокнади трошкове овог поступка према исказаном трошковнику.

Општинска управа општине В., Одјељење за општу управу у одговору на жалбу истиче да је Иницијативни одбор за подношење приједлога за доношење акта из надлежности СО В. путем поште дана 13.3.2023. године поднио неразумљив поднесак, јер исти није садржавао назначење органа коме се упућује, предмет на који се односи захтјев, односно приједлог, адресу подносиоца; без потписа чланова Иницијативног одбора што није у складу са чланом 43 став 2 Закона; без потписа 19 лица која су пријављена за прикупљање потписа што није у складу са чланом 45 став 4 Закона; без изјаве чланова Иницијативног одбора, односно лица за прикупљање потписа да сви потписници на листи имају право учествовања у Грађанској иницијативи што није у складу са чланом 46 став 1 Закона. Још се наводи да је тај орган актом од 15.3.2023. године обавијестио Иницијативни одбор да је поднесак неразумљив (тог акта нема у спису, нити да је исти Иницијативни одбор примио) и да је адвокат чланова Иницијативног одбора одговорила поднеском од 05.4.2023. године у којем одбија наводе органа и тражи да се поступи по поднеску, да би 06.4.2023. године доставила органу Изјаву од 10.3.2023.године са потписима чланова Иницијативног одбора. Даље истиче да је орган након протеча рока за

отклањање недостатака по обавјештењу од 24.3.2023. године, донио закључак 11.4.2023. године којим је поднесак одбацио као неуредан. Предлаже да Врховни суд одбаци жалбу.

Одлучено је као у диспозитиву рјешења из следећих разлога:

Закон о референдуму и иницијативи је *sui generis* закон којим се уређује расписивање и спровођење републичког референдума у општини и граду, органи за спровођење референдума, начин непосредног изјашњавања грађана на референдуму, заштита права грађана у спровођењу референдума и начин спровођења грађанске иницијативе.

У поглављу 4 овог закона ближе се уређује остваривање грађанске иницијативе, оснивање иницијативног одбора, садржај грађанске иницијативе, прикупљање потписа, понашање надлежних органа, право на жалбу и одлучивање Врховног суда.

Одредбом члана 43 став 1 Закона прописано је да приједлог за промјену или доношење одговарајућег акта, односно други приједлог обухваћен Грађанском иницијативом мора бити сачињен тако да се из њега јасно виде правци промјена, односно рјешења у којима надлежни орган треба да се изјасни, а ставом 2 овог члана регулисано је да приједлог из става 1 овог члана потписују чланови Иницијативног одбора. Сходно ставу 3 овог члана приједлог за промјену или доношење одговарајућег акта мора бити сачињен у складу са Пословником органа надлежног за доношење акта.

Према члану 51 Закона, када је листа потписника Грађанске иницијативе сачињена у складу са одредбама овог закона, а прикупљен је потребан број потписа, надлежни орган дужан је да о приједлогу, за који су прикупљени потписи, одлучи на начин и по поступку утврђеном Уставом и законом, односно одговарајућим Статутом или Пословником.

На основу одредбе члана 52 став 1 Закона, одређено је да кад надлежни орган не прихвати приједлог из члана 43 овог закона, дужан је да о томе обавијести Иницијативни одбор. Сходно ставу 2 овог члана, ако Иницијативни одбор сматра да надлежни орган није правилно поступио у случају из става 1 овог члана, може поднијети жалбу Врховном суду у року од 15 дана од дана пријема обавјештења надлежног органа. Према ставу 3 овог члана Врховни суд одлучује по жалби из става 2 овог члана у року од 30 дана од дана пријема жалбе. На основу става 4 овог члана, одлука Врховног суда по жалби је коначна.

Из података списка произлази да је Иницијативни одбор доставио Општинској управи општине В., Одјељењу за општу управу приједлог за доношење Одлуке којом се забрањује реализација пројекта изградње постројења за хемијско-термички третман отпадне пластике дневног капацитета 288 тона на подручју општине В., као и потписе грађана. Наведени орган је сматрао да достављени поднесак није сачињен у складу са чланом 46 Закона, чланом 12 Закона о овјеравању потписа, рукописа и преписа и чланом 35 Упутства, па је дописом (обавјештењем) од 24.3.2023. године позвао Иницијативни одбор (подносилаца грађанске иницијативе) да отклони наведене недостатке

остављајући рок од 8 дана за отклањање тих недостатака уз упозорење да ће поднесак бити одбачен ако се у остављеном року не уклоне ти недостаци. Пошто Иницијативни одбор (подносилаца грађанске иницијативе) није отклонио наведене недостатке то је Општинска управа општине В., Одјељење за општу управу донијело закључак број ... од 11.4.2023. године којим је одбачен поднесак као неуредан. Против тог закључка дозвољена је жалба Министарству управе и локалне самоуправе Републике Српске у року од 15 дана, рачунајући од дана пријема закључка.

Овдје се поставља кључно питање да ли Обавјештење Општинске управе општине В., Одјељења за општу управу од 24.3.2023. године има карактер обавјештења о одбијању приједлога Иницијативног одбора (подносилаца грађанске иницијативе) за доношење одлуке од стране СО В., против којег је дозвољена жалба у смислу одредбе члана 52 став 2 Закона или представља процесни акт у смислу одредбе члана 56 став 1 Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС”, број 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18 - у даљем тексту: ЗОУП), за отклањање недостатака у поднесеном приједлогу, против којег није прописана правна заштита, односно могућност подношења правног средства.

Наведено обавјештење од 24.3.2023. године, по оцјени Врховног суда, представља процесни акт за отклањање недостатака у поднесеном приједлогу (поднеску) Иницијативног одбора (подносилаца грађанске иницијативе) и донесен је у складу са одредбом члана 56 став 1 ЗОУП.

Иако овај закон не упућује на супсидијарну примјену ЗОУП, његова примјена се заснива на одредби члана 3 ЗОУП којом је дефинисано да се по одредбама овог закона поступа у свим оним питањима која нису уређена посебним законом.

Тако је одредбом члана 56 став 1 ЗОУП прописано ако поднесак садржи неки формални недостатак који спречава поступање по поднеску, или ако је неразумљив или непотпун, орган који је примио такав поднесак учиниће све што треба да се недостаци отклоне и одредиће подносиоцу рок у коме је дужан да то учини. То се може саопштити подносиоцу телефоном или усмено ако се подносилац затекне код органа који саопштава да поднесак садржи недостатке.

Општинска управа општине Власеница, Одјељење за општу управу обавјештењем (дописом) од 24.3.2023. године наложило је Иницијативном одбору (подносилаца грађанске иницијативе) отклањање недостатака у поднесеном приједлогу, остављајући рок за отклањање наведених недостатака, па ово обавјештење нема карактер обавјештења из члана 52 у вези члана 43 Закона, већ има карактер процесног акта којим се налаже отклањање недостатака у поднесеном приједлогу, тако да против тог обавјештења није дозвољена жалба.

То потврђује и даље поступање Општинске управе општине В., Одјељења за општу управу које је донијело закључак 11.4.2023. године о одбацивању поднеска Иницијативног одбора (подносилаца грађанске иницијативе) као неуредног, а против којег је дозвољена правна заштита – изјављивање жалбе надлежном министарству.

Стога, ове наводе које жалиоци истичу у жалби моћи ће истицати у поступку који буде текао по жалби на закључак о одбацавању поднеска као неуредног па нису релевантни за одлучивање у овом поступку.

На крају, Врховни суд није нашао основа за одржавање усмене расправе, јер Врховни суд одлучује на сједници вијећа при чему се не ради о одлучивању о правима и обавезама жалилаца, већ о посредном учешћу грађана у доношењу одлука из надлежности јединице локалне самоуправе, при чему треба нагласити да је Врховни суд жалбу подносилаца одбацио као недозвољену, како је то у претходном дијелу образложено.

С обзиром на изложено, ваљало је жалбу одбацити као недозвољену на основу одредбе члана 52 став 3 Закона.

Будући да је жалба подносилаца одбачена као недозвољена, то је њихов захтјев да им се признају трошкови подношења жалбе по адвокату одбијен као неоснован сходном примјеном члана 6 Закона о измјенама и допунама Закона о управним споровима („Сл. гласник РС“, број 63/11), а према начелу *argumentum a contrario*, јер именовани нису успјели са жалбом.

Записничар
Маја Савић

Предсједник вијећа
Едина Чупељић

За тачност отправка овјерава
Руководилац судске писарнице
Биљана Аћић