

Босна и Херцеговина
РЕПУБЛИКА СРПСКА
ВРХОВНИ СУД
Број: 12 0 У 008867 23 Увп
Бањалука, 04.9.2024. године

Врховни суд Републике Српске, у вијећу састављеном од судија Страхине Турковића, предсједника вијећа, Татјане Ступар и Свјетлане Кнежевић, чланова вијећа, уз учешће Тамаре Кочић као записничара, у управном спору по тужби М. С. из Б. (у даљем тексту: тужилац), заступаног по пуномоћницима Миодрагу Стојановићу, Зорану Перићу, Бојану Стојановићу и Александру Чокешу, адвокатима из Бијељине, против решења број ... од 29.11.2021. године туженог Управног одбора Ловачког удружења „Ч...“ Б. (у уводу пресуде погрешно наведено туженог Ловачког удружења „Ч.“ Б.), заступаног по пуномоћнику Јовану Д. Готовцу, адвокату из Зворника, у предмету искључења из чланства ловачког удружења, одлучујући о захтјеву тужиоца за ванредно преиспитивање рјешења Окружног суда у Бијељини број 12 0 У 008867 21 У од 29.11.2022. године, на нејавној сједници вијећа одржаној 04.9.2024. године, донио је

ПРЕСУДУ

Захтјев се уважава, рјешење Окружног суда у Бијељини број 12 0 У 008867 21 У од 29.11.2022. године укида и предмет враћа том суду на поновно суђење.

Образложење

Побијаним рјешењем ставом 1 диспозитива одбачена је тужба поднесена против оспореног акта којим је одбијена жалба тужиоца и потврђена првостепена одлука Дисциплинске комисије Ловачког удружења „Ч...“ Б. број ... од 02.6.2021. године, а којом је тужилац, члан Ловачког удружења „Ч...“ Б..., искључен из тог Ловачког удружења на три године. Ставом 2 диспозитива побиијаног рјешења одбијен је захтјев тужиоца за накнаду трошкова управног спора.

Одбацивање тужбе суд је образложио позивом на одредбу члана 2 став 1 Закона о ловству („Сл. гласник Републике Српске”, број: 60/09 и 50/13), којом је прописано да је ловство еколошка, економска, друштвено корисна и образовно-научна дјелатност, која је у функцији интегралне заштите, узгоја, одрживог коришћења и сталног побољшавања квалитета ловног фонда, станишта и других ловних ресурса, као и на одредбу члана 4 став 1 тачка е) наведеног закона којом је прописано да је ловачко удружење добровољно удружење грађана удружених ради организованог бављења ловачком дјелатношћу, очувања и заштите животне средине, његовања ловачке етике и обичаја и других спортско-рекреационих активности. Закључио је да из наведених законских одредби произлази да ловачко удружење представља добровољно повезивање више физичких лица (ловаца) ради унапређења и остваривања заједничког циља, како је прописано Законом о ловству. Због тога, одлуке које се доносе на сједници управног одбора ловачког удружења (односно дисциплинске комисије која је овдје првостепени орган) нису управни акт, јер тај поступак није управни поступак, нити је орган који га води управни орган, у смислу члана 4 Закона

о општем управном поступку („Сл. гласник Републике Српске”, број: 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18, у даљем тексту: ЗОУП), по којем се под органом који води поступак, односно рјешава у управним стварима, подразумејева орган управе, други државни орган, управна организација, као и предузеће, установа и друга организација којима је законом повјерено вршење јавних овлашћења. Суд је нашао да оспорени акт нема карактер управног акта у смислу члана 7 Закона о управним споровима („Сл. гласник Републике Српске“ број 109/05 и 63/11, у даљем тексту: ЗУС) јер није донесен у поступку вршења јавних овлашћења органа управе него је исти донио управни одбор туженог у дисциплинском поступку против тужиоца као ловца, који поступак је уређен Правилником о дисциплинском поступку Ловачког удружења „Ч...“ Б..., а у вези са Правилником о дисциплинској одговорности Ловачког удружења „Ч...“ Б... (интерна правила удружења), те да том одлуком није одлучено о правима и обавезама тужиоца у некој управној ствари.

Благовремено поднесеним захтјевом за ванредно преиспитивање тог рјешења (у даљем тексту: захтјев), тужилац побија његову законитост због битне повреде одредаба поступка, погрешне примјене материјалног права и погрешно утврђеног чињеничног стања. У захтјеву наводи да одлука суда није правилна имајући у виду релевантне одредбе Закона о удружењима и фондацијама Републике Српске, којима је предвиђено да надзор над законитошћу рада удружења и фондација, а гдје мора потпадати и одлука о искључењу чланова, јесте предмет управне контроле, као и релевантне одредбе Закона о ловству којима је предвиђен управни надзор над примјеном одредаба тог закона. Наводи да према одредбама Закона о ловству и Правилника о облику, садржају, начину издавања и року важења дозволе за лов и ловне карте, ловачка удружења, као корисници ловишта издају дозволе за лов, при чему постоји разлика у обиму права матичног ловца (члана удружења) и осталих ловаца, па се може сматрати да ова удружења имају одређена јавно правна овлашћења, те да одлучивање о чланству у ловачком удружењу уједно подразумејева и одлучивање о обиму права одређеног лица као ловца. У прилог наведеном указује на став изнесен у одлуци Уставног суда БиХ број АП-5938/18 од 24.9.2020. године, из којег произлази не само да чланови удружења грађана, тј. конкретно ловачких удружења, имају право на оспоравање одлука о искључењу у судском поступку, него да такву заштиту управо треба пружити у управном спору. Предлаже да се захтјев уважи, побијано рјешење преиначи или укине и предмет врати на поновно одлучивање. Поставио је и трошковник за састав захтјева.

Тужени у одговору на захтјев оспорава захтјев тужиоца и истиче да је суд правилно одбацио тужбу сматрајући да оспорени акт нема карактер управног акта у смислу члана 7 ЗУС, те да истим није одлучивано о правима и обавезама тужиоца у некој управној ствари. Даље наводи да у Закону о удружењима и фондацијама јасно стоји да се надзор односи прије свега на праћење стања у области на коју се односи дјелатност удружења или фондације, те се не може на основу тога закључити да ту мора потпадати и одлука о искључењу чланова. У погледу навода захтјева да се може сматрати да ловачка удружења имају јавноправна овлашћења, наводи да су исти паушални и нејасни, те да тужилац свој захтјев заснива на нагађањима и широким схватањем законских прописа. Додаје да се јавноправна овлашћења једино могу посматрати у смислу истих, која се огледају у ауторитативном одлучивању у појединачним управним стварима о правима и обавезама појединаца на основу повјерених јавних овлашћења из закона, а не путем појединачних управних аката донесених у управном поступку. Сматра да се не може из чињенице једног овлашћења да ловачко удружење доноси опште акте екстерног карактера којима уређује остваривање права и обавеза својих чланова у области своје дјелатности изводити закључак да исто има и јавноправна овлашћења за рјешавање у конкретној управној ствари, а којег истог става је и суд који правилно наводи да одлуке које се доносе на сједници управног

одбора ловачког удружења нису управни акти, уз ваљано и јасно образложење наведеног става. Предлаже да се захтјев одбије, те да му тужилац надокнади трошкове поступка на име састава одговора на захтјев.

Дана 10.4.2022. године тужени је доставио став Врховног суда Републике Српске изражен у рјешењу број 71 0 П 222108 18 Рев од 21.3.2019. године.

Размотривши захтјев, одговор на захтјев, побијано рјешење по одредбама члана 39 ЗУС, као и цјелокупне списе овог управног спора и предметне ствари, овај суд је одлучио као у изреци пресуде из сљедећих разлога:

Одлуком Дисциплинске комисије Ловачког удружења „Ч...“ Б... од 02.6.2021. године тужилац је као члан Ловачког удружења „Ч...“ Б... искључен из наведеног ловачког удружења на три године, па је незадовољан истом тужилац изјавио жалбу која је оспореним актом туженог одбијена и потврђена првостепена одлука. Побијаним рјешењем одбачена је тужба из разлога који су наведени у уводном дијелу образложења ове пресуде.

Побијана одлука није правилна.

Тачно је да је одредбом члана 4 став 1 тачка е) Закона о ловству прописано да је ловачко удружење добровољно удружење грађана удружених ради организованог бављења ловачком дјелатношћу, очувања и заштите животне средине, његовања ловачке етике и обичаја и других спортивно-рекреационих активности.

Такође, тачно је и да се према одредби члана 7 ЗУС управни спор може водити само против коначног управног акта, а да је управни акт, у смислу тог закона, акт којим надлежни орган из члана 4 тог закона рјешава о извјесном праву или обавези, односно непосредном личном интересу физичких и правних лица или других странака у каквој управној ствари.

Тужилац сматра да су оспорени акт и одлука о искључењу из Ловачког удружења „Ч...“ Б... донесени противно правилима поступка и уз произвољну примјену релевантних одредаба Статута ловачког удружења и Правилника о дисциплинској одговорности чланова наведеног ловачког удружења, те уз произвољно утврђење чињеничног стања.

Према ставу Европског суда за људска права у предмету *Ловрић против Хрватске* (захтјев број 38458715, одлука од 4. априла 2017. године) судска пракса некадашње Европске комисије за људска права указује на то да би искључење из удружења противно његовим правилима, о којем се одлучује у складу са произвољним правилима или које укључује изузетне тешкоће за дотичног члана, могло представљати повреду његове слободе удруживања (види предмет *Cheall против Уједињеног Краљевства*, бр.10550/83, одлука Комисија од 13. маја 1985. године, одлуке и извјешћа 42, стр. 178 и 186).

Европски суд је истакао да слобода удруживања, како наводи члан 11 став 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција), и посљедично, организациона аутономија удружења, није апсолутна. То значи да се мијешање државе у унутрашње послове удружења не може потпуно искључити. Конкретно, удружење се мора придржавати неких минималних стандарда приликом искључења члана. Искључење из удружења би могло представљати повреду слободе удруживања дотичног члана (нпр. ако је у супротности са његовим правилима или ако је произвољно).

Слобода удруживања има грађанскоправне и политичке аспекте. Овај предмет се не односи на чланство у политичкој странци, односно политички аспект те слободе, у којем члан 6 став 1 Конвенције не би био примјењив. Умјесто тога, односи се на чланство подносиоца захтјева у ловачком удружењу приватног карактера, односно грађанскоправни аспект те слободе на који се члан 6 став 1 Конвенције несумњиво примјењује. У вези с тим наводи да ако држава даје права која се могу остварити правним средством, она се у начелу могу сматрати грађанским правима у смислу члана 6 став 1 Конвенције. Указао је на то да је у сличном предмету пресудио да је право некога да буде члан удружења право грађанскоправне природе, заједно са слободом удруживања, те да се стога члан 6 став 1 Конвенције примјењивао на поступке који се односе на искључење из удружења (види предмет *Sakellaropoulos против Грчке* (одл.), бр. 3811/08, 6. јануар 2011. године).

Европски суд је право на приступ суду први пут објаснио у предмету *Голдер против Уједињеног Краљевства* (апликација број 4451/70, 1975. године) у којем је, између осталог, закључено да право на правично суђење укључује и приступ суду које не смије бити условљено, односно отежано. У својим бројним одлукама је заузео став да право на суд није апсолутно и да оно може бити подложно *implicite* допуштеним ограничењима јер право на приступ суду по самој нарави захтијева регулацију државе. Ограничења која се примјењују морају тежити легитимном циљу, а мора постојати и разуман однос пропорционалности између употријебљених средстава и циља који се жели постићи (види, између осталих, *Tinnelly & Sons Ltd.*, те *McElduff и други против Уједињеног Краљевства*, 1998. година).

Европски суд прихвата да у таквим предметима обим судске ревизије може бити ограничен, чак и у значајној мјери, како би се поштовала организациона аутономија удружења. Међутим подносиоцу захтјева, који је побијао своје искључење из удружења због тога што је прекришио његов статут, у потпуности је ускраћен приступ суду, при чему је тешко распознати да ли је то био резултат непрецизног или непотпуног законског прописа, његовог тумачења од домаћих судова или обоје. Важно је то да је подносилац захтјева требао имати приступ суду, али је лишен тог приступа. Због тога је дошло до повреде члана 6 став 1 Конвенције, односно права на приступ суду.

Враћајући се на конкретан случај, тужилац је одлуком органа Ловачког удружења искључен из Ловачког удружења на одређени период, па након што је искористио инструменте интерне заштите, тужиоцу се мора омогућити преиспитивање те одлуке пред надлежним судом.

Одредбом члана 6 став 1 Конвенције прописано је да приликом утврђивања његових грађанских права и обавеза или кривичне оптужбе против њега, свако има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом установљеним законом, па ускраћивање тужиоцу права на судско преиспитивање одлука интерних органа представља повреду права на приступ суду као једног сегмента права на правично суђење из члана 6 став 1 Конвенције.

Из наведених разлога, правилно тужилац истиче да нижестепени суд није могао одбацити тужбу с позивом на одредбу члана 22 тачка 2 ЗУС, већ је требао да мериторно одлучи о наведеној тужби, односно утврди да ли је тужба основана или није.

Код таквог стања ствари, по оцјени овог суда у побијаном рјешењу остварени су разлози из члана 35 став 1 ЗУС, па се захтјев, на основу одредбе члана 40 став 2 ЗУС мора

уважити, побијано рјешење укинути и предмет вратити нижестепеном суду на поновно суђење примјеном члана 40 став 3 цитираног закона.

О трошковима управног спора одлучиће нижестепени суд сагласно одредби члана 397 став 3 Закона о парничном поступку („Сл. гласник Републике Српске”, број: 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 и 61/13, у даљем тексту: ЗПП) у вези члана 48 ЗУС.

Записничар
Тамара Кочић

Предсједник вијећа
Срахмиња Ђурковић

За тачност отправка овјерава
Руководилац судске писарнице
Биљана Аћић