

Босна и Херцеговина  
РЕПУБЛИКА СРПСКА  
ВРХОВНИ СУД  
Број: 11 0 У 031649 23 Увп  
Бања Лука, 04.9.2024. године

Врховни суд Републике Српске, у вијећу састављеном од судија Страхине Ђурковића, предсједника вијећа, Тајане Ступар и Свјетлане Кнежевић, чланова вијећа, уз учешће Тамаре Кочић као записничара, у управном спору по тужби С. М. из Б.Л, ... (у даљем тексту: тужитељица), коју заступа пуномоћник Небојша Милановић, адвокат из Бањалуке, против закључка број ... од 06.4.2022. године туженог Министарства трговине и туризма Републике Српске, у предмету инспекцијског надзора, одлучујући о захтјеву туженог за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Бањалуци број 11 0 У 031649 22 У од 22.11.2022. године, на нејавној сједници вијећа одржаној 04.9.2024. године, донио је

## ПРЕСУДУ

Захтјев се уважава, пресуда Окружног суда у Бањалуци број 11 0 У 031649 22 У од 22.11.2022. године се преиначава на начин да се тужба одбија као неоснована.

Тужитељица се одбија са захтјевом за надокнаду трошкова управног спора.

## Образложење

Побијаном пресудом ставом 1 изреке уважена је тужба и поништен уводно означени оспорени акт којим је одбачена жалба тужитељице у предмету “Ћутања администрације“, као изјављена од неовлашћеног лица. Ставом 2 изреке обавезан је тужени да тужитељици надокнади трошкове управног спора у износу од 1.077,50 КМ у року од 30 дана од дана пријема пресуде.

У образложењу пресуде суд наводи да је тужени, поступајући по пресуди истог суда број 11 0 У 029274 21 У од 23.2.2022. године, одбацио жалбу тужитељице сматрајући да је поднесена од неовлашћеног лица и дајући разлоге за одлуку коју суд цијени неправилним и незаконитим. Суд наводи да је неспорно је да поменутом пресудом уважена тужба изјављена због недоношења одлуке по жалби од 01.2.2021. године и наложено туженом да донесе одлуку по жалби, у којој су дати потпуни и јасни разлози који говоре о чињеници да тужитељица није неовлашћено лице, те о неправилном и незаконитом поступању тржишне инспекције коју је подржао тужени. Даље наводи да је чињеница да је иницијатива за инспекцијским надзором упућена од тужитељице против правног лица „Т. М.“ из Б.Л због тога што је нису услужили, иако је као купац дошла у радњу са намјером да купи одређену техничку робу. Супротно томе, раднице су је избациле из радње и позвале полицију јер није носила маску на лицу. Указао је да је настојање и инсистирање тужитељице да се у складу са законом поступа и утврде јасни разлози у потпуности игнорисано од надлежних органа, а да је чињеница

да жалба није прослијеђена другостепеном органу, као и да је сва активност инспекције сведена на достављање обавијести, преписку са тужитељицом и упућивање на поступање у складу са, у то вријеме, раширеном Ковид инфекцијом. Такође, навео је да је више пута тужитељица подсјећала да њена пријава против „Т. М.“ Б.Л није била усмјерена на поштовање мјера прописаних за Ковид, већ на поступање у складу са Законом о заштити потрошача и Законом о трговини, која пријава је у потпуности игнорисана. Тачно је да закључци и наредбе који се односе на поступање за вријеме епидемије Ковида јесу веома важне због заштите здравља становништва, али је суд става да исте не могу суспендовати одредбе поменутих закона, при чему је обавеза инспекцијског органа да поступи по представци, утврди чињенично стање и о томе обавијести подносиоца представке, што је у потпуности изостало. Истакао је да овлашћење тржишне инспекције није да прецизира и обавјештава тужитељицу о поступању и понашању у вријеме епидемије Корона вируса већ да је надлежност тржишне инспекције да испита кршење Закона о заштити потрошача и Закона о трговини. Писмени одговор на тужбу свједочи о чињеници да је туженом познат садржај одредбе члана 38 Закона о општем управном поступку („Сл. гласник Републике Српске“, број: 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18 – у даљем тексту ЗОУП), чији садржај говори да је странка лице по чијем захтјеву је покренут поступак или против кога се води поступак или које ради заштите својих права и правних интереса, има право да учествује у поступку. Садржај и јасни разлози, садржани у пресуди од 23.2.2022. године, по којој тужени наводи да је поступао, јасно упућују на закључак да тужитељица није неовлашћено лице у предметној управној ствари и да је стога закључак туженог да тужитељица, која је поднијела представку надлежном инспектору, не може да буде странка у том поступку, потпуно неосновано.

Благовремено поднесеним захтјевом за ванредно преиспитивање те пресуде (у даљем тексту: захтјев), тужени побија њену законитост због повреде закона и повреде прописа о поступку, односно због погрешне примјене материјалног и процесног права, конкретно члана 41 став 1 и 2 Закона о инспекцијама Републике Српске („Сл. гласник Републике Српске“ број 18/20, у даљем тексту: Закон). У захтјеву износи ток поступка и истиче да суд погрешно тумачи околност да то што је тужитељица поднијела пријаву и затражила инспекцијски надзор правног лица „Т. М.“ Б.Л, значи да има својство странке у управном поступку, а даље и у управном спору, јер је такво закључивање супротно наведеном закону. Суд губи из вида да се поступак инспекцијског надзора покреће и води по службеној дужности, што је прописано чланом 35 Закона и да само подношење пријаве за вршење инспекцијског надзора не даје њеном подносиоцу својство странке у том управном поступку, те даље у управном спору. Дакле, Закон не даје подносиоцу представке активну легитимацију за учествовање у поступку инспекцијског надзора. То важи и у ситуацији када поступајући инспектор представку оцијени основаном и изврши инспекцијски надзор код контролисаног лица, и у супротном када представку оцијени неоснованом, као у конкретном случају, с обзиром на посебне прописе који су важили у моменту њеног подношења а односе се на обавезне мјере које морају бити испуњене у свим трговинама по питању заштите од пандемије вируса Корона. С тим у вези, тужитељица је од тржишног инспектора обавијештена да је Наредбом о обавезном спровођењу мјера и препорука за реаговање на појаву болести изазване новим вирусом Корона од 21.10.2020. године, прописана обавеза коришћења заштитне маске за лице у свим затвореним просторијама, па и у трговинској радњи, а да је трговац дужан одбити пружање услуге лицу које не носи заштитну маску за лице. У случају даљег одбијања лица да стави заштитну маску за лице, службе обезбјеђења ће позвати контролне органе који су дужни изрећи казну и то не само тужитељици, већ и трговцу који није поступио у складу са мјерама за сузбијање ширења вируса Корона. Тужитељица у својој пријави

наводи да није носила заштитну маску за лице у простору трговинске радње, што значи да није поштовала прописе који ту обавезу налажу, па је спорна њена пријава против трговца који се понашао у складу са важећим прописима у вријеме пандемије Корона вируса, који су били основни предуслов да би се могла пружити услуга од стране трговца, због чега није дошло ни до примјене, а ни повреде Закона о трговини и Закона о заштити потрошача у Републици Српској. У моменту подношења представке у Републици Српској је била проглашена ванредна ситуација због пандемије вируса Корона, па је ирелевантно позивање на правилну примјену наведених закона, а без поштовања посебних мјера против ширења вируса Корона. Тужитељици није онемогућено право из поменутих закона по питању приступа трговцу, већ је исто у датим околностима могуће остварити под посебним условима који су се морали испунити с обзиром на проглашену ванредну ситуацију у Републици Српској. Суд нигдје не наводи да тужитељица није носила заштитну маску у продавници трговца „Т. М.“ и да није поштовала важеће прописе, који се доносе на заштиту здравља становништва у вријеме пандемије, а због чега није ни могло доћи до повреде наведених закона, на чему тужитељица инсистира у пријави, јер је трговац био обавезан примјењивати прописе који се односе на заштиту здравља становништва. Стога није било ни услова за покретање инспекцијског надзора против наведеног трговца, о чему је тужитељица обавијештена од стране тржишног инспектора који је поступио по одредби члана 35 Закона. Предлаже да се захтјев уважи, побијана пресуда укине и предмет врати суду на поновни поступак, те да се одбије захтјев за накнаду трошкова управног спора.

Тужитељица није доставила одговор на захтјев.

Размотривши захтјев, побијану пресуду по одредбама члана 39 Закона о управним споровима („Сл. гласник Републике Српске“ број 109/05 и 63/11, у даљем тексту: ЗУС), као и цјелокупне списе овог управног спора и предметне управне ствари, овај суд је одлучио као у изреци пресуде из сљедећих разлога:

Из података списка произлази да је тужитељица дана 06.11.2020. године поднијела тржишној инспекцији Града Бања Лука пријаву против правног лица „Т. М.“ из Б.Л, из разлога што је ушла у радњу са намјером да купи одређену техничку робу, али је нису услужили већ су је раднице истјерале из радње и позвале полицију јер није носила маску за лице. Тржишни инспектор Града Бањалука доставио је тужитељици обавијест од 20.11.2020. године, којом, с обзиром да је поднијела пријаву, обавјештава тужитељицу о прописима који су везани за поступање и понашање услијед епидемије вируса Корона, те обавезом ношења заштитне маске у свим затвореним просторима, као и актима према којима је наведена обавеза даваоца услуге, па стога и продавца, да одбије пружање услуге лицу које не носи заштитну маску и обавези позивања контролних органа ако лице одбије да стави заштитну маску. Дана 01.12.2020. године тужитељица је поново упутила допис тржишној инспекцији у којем подсјећа да се њена пријава против привредног друштва „Т. М.“ Бањалука није односила на поштовање аката везаних за епидемију Корона вирусом, него поступање у складу са Законом о трговини и Законом о заштити потрошача, уз напомену да у Закону о трговини не постоји нити једна одредба којом је трговцу дато право да ускрати продају робе потрошачу. Поред тога, у Закону о заштити потрошача наведено је да се потрошачи не смију дискриминисати по било којем основу због чега Закључак и Наредба, који се односе на Ковид, не могу суспендовати законске одредбе зато што је неприхватљиво да продавац примјењује прописе везане за Ковид. Затражила је да тржишни инспектор донесе одлуку на то изјашњење, у форми управног акта.

Дана 16.12.2020. године тржишни инспектор је тужитељици поново доставио обавијест у којој је навео да је у тренутној ванредној ситуацији поштовање прописаних мјера за реаговање на појаву болести изазване новим вирусом Корона у Републици Српској основни предуслов да би се могла пружити услуга од стране трговца, у којој ситуацији је трговац дужан одбити пружање услуге лицу које не носи заштитну маску, а о чему је већ информисана, након чега је тужитељица 28.12.2020. године поднијела захтјев за доношење управног акта из разлога што није поступљено по њеном претходном допису, указујући да обавијест од 16.12.2020. године се не може сматрати управним актом. Тржишни инспектор обавијестио је тужитељицу актом од 27.01.2021. године да је по њеним захтјевима од 06.11.2020. и од 01.12.2020. године добила одговор, па је тужитељица изјавила жалбу и ургенцију за одлуку о жалби. С обзиром да тужени није донио одговарајућу одлуку, тужитељица је покренула управни спор „ћутања администрације“, те је нижестепени суд донио пресуду број 11 0 У 029274 21 У од 23.2.2022. године, којом је уважио тужбу и наложио туженом да у законом прописаном року донесе одлуку по жалби тужитељице и надокнади јој трошкове управног спора. Поступајући у извршењу наведене пресуде тужени је донио оспорени акт којим је одбацио жалбу тужитељице у предмету „ћутања администрације“, као изјављену од неовлашћеног лица. Побијаном пресудом уважена је тужба и поништен оспорени акт из разлога који су наведени у уводном дијелу образложења ове пресуде.

Побијана пресуда није правилна.

Одредбом члана 38 ЗОУП је прописано да је странка лице по чијем је захтјеву покренут поступак или против кога се води поступак, или које ради заштите својих права или правних интереса има право да учествује у поступку, а чланом 2 истог закона прописано је да поједина питања поступка због специфичне природе управних ствари у одређеним управним областима, могу се посебним законом уредити другачије него што су уређена овим законом, ако је то неопходно. Чланом 3 тог закона је прописано да у управним областима за које је законом прописан посебан поступак, поступа се по одредбама тог закона и те одредбе морају бити у сагласности с основним начелима утврђеним овим законом, па тако да се по одредбама ЗОУП поступа у свим оним питањима која нису уређена посебним законом.

Законом о инспекцијама се у смислу члана 1 тог закона, уређује обављање инспекцијског надзора у оквиру инспекцијског система, надлежност инспекцијских органа, инспекцијска звања и радноправни статус инспектора, овлашћења, права и обавезе инспектора, права и обавезе субјеката надзора, начин и поступак вршења инспекцијског надзора, одлучивања по жалбама изјављеним на рјешење инспектора, извршења рјешења инспектора, посебни поступци у инспекцијском надзору, поступак посебне и унутрашње контроле, прекршајна одговорност и друга питања значајна за обављање инспекцијског надзора у складу са важећим прописима Републике Српске, па тај закон представља посебни закон у односу на ЗОУП.

Чланом 36 став 1 тог посебног закона је прописано да поступак инспекцијског надзора инспектор покреће и води по службеној дужности, а ставом 2 да је инспектор обавезан да без одлагања поступи по представкама физичких лица, привредних друштава, предузетника, јавних предузећа, установа, агенција, удружења и других правних лица које се односе на повреду прописа из његове надлежности, изврши инспекцијски надзор, а о утврђеном чињеничном стању и предузетим мјерама, писаним

путем, обавијести подносиоца представке у року од 30 дана од дана пријема представке. Ставом 3 истог члана прописано је да ако подносилац представке понови представку која у односу на претходно поднесу не садржи нове чињенице, околности или доказе у односу на оне које су већ утврђене, подносилац представке се обавјештава да је поступљено по представци.

Такође је чланом 41 став 1 истог закона прописано да субјекат надзора је странка у поступку инспекцијског надзора, а ставом 2 да друга лица немају својство странке у поступку инспекцијског надзора, док је ставом 3 прописано да субјекат надзора има право да даје примједбе на поступање инспектора у току инспекцијског надзора и на тачност утврђеног чињеничног стања.

У конкретном случају тужитељица није поштовала мјере заштите које су биле прописане за вријеме трајања ванредне ситуације изазване Корона вирусом, па је одстрањена из трговинске радње тако да није ни дошло до остваривања неких од права прописаних Законом о трговини и Законом о заштити потрошача, па из тог разлога тужитељица нема својство странке у овом поступку у смислу члана 38 ЗОУП.

Правилно тужени у захтјеву наводи да тужитељица није поштовала мјере које се односе на заштиту здравља становништва у вријеме пандемије, па није ни дошло до повреде права из горе наведених закона јер су трговци били дужни поштовати мјере и прописе који се односе на заштиту здравља становништва.

У случају непоштовања ових мјера контролни органи су дужни изрећи казну не само лицу које крши ове прописе (овдје тужитељици) већ и трговцу који није поступио у складу са мјерама и прописима за сузбијање ширења вируса Корона.

У конкретном случају није ни дошло до поступка у којем би се тужитељица појавила као странка, те је оспорени акт којим је жалба одбачена законито донесен.

Код таквог стања ствари, овај суд налази да је побијаном пресудом остварен разлог њене незаконитости из одредбе члана 35 став 2 ЗУС, па се отуда захтјев туженог на основу одредаба члана 40 став 1 и 2 тог закона уважава, побијана пресуда преиначавана на начин како је то одређено изреком ове пресуде.

Будући да је захтјев туженог уважен, побијана пресуда преиначена на начин да је тужба одбијена као неоснована, то тужитељици сходно одредби члана 6 Закона о измјенама и допунама Закона о управним споровима („Сл. гласник Републике Српске“, број 63/11) по начелу *argumentum a contrario*, не припадају трошкови управног спора.

Записничар  
Тамара Кочић

Предсједник вијећа  
Страхиња Ђурковић

За тачност отправка овјерава  
Руководилац судске писарнице  
Биљана Аћић