

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE
Broj: 11 0 U 032350 23 Uvp
Banjaluka, 19.6.2025. godine

Vrhovni sud Republike Srpske, u vijeću sastavljenom od sudija, Svjetlane Knežević, predsjednika vijeća, Asmira Koričića i Vesne Mišić, članova vijeća, uz sudjelovanje zapisničara Tamare Kočić, u upravnom sporu po tužbi Milana Plavšića iz Šipova (u daljem tekstu: tužilac), zastupan po punomoćniku Radmili Plavšić, advokatu iz Banje Luke, protiv Opštine Šipovo (u daljem tekstu: tužena), zastupana po punomoćniku Milanu Petkoviću, advokatu iz Banje Luke, radi poništenja rješenja Skupštine Opštine Šipovo, broj: 02-013-45/22, od 29.06.2022. godine, u predmetu opoziva predsjednika Skupštine opštine, odlučujući o zahtjevu tužioca za vanredno preispitivanje presude Okružnog suda u Banjoj Luci broj 11 0 U 032350 22 U od 4.5.2023. godine, u sjednici vijeća održanoj dana 19.6.2025. godine, donio je:

PRESUDU

Zahtjev se uvažava, ukida se presuda Okružnog suda u Banjoj Luci broj 11 0 U 032350 22 U od 4.5.2023. godine i predmet vraća nižestepenom sud na ponovno odlučivanje.

Obrazloženje

Pobijanom presudom, stavom 1. izreke, odbijena je kao neosnovana tužba koju je tužilac podnio protiv uvodno označenog osporenog akta kojim je tačkom 1. dispozitiva određeno da se sa danom 29.6.2022. godine, Milan Plavšić, opoziva sa funkcije predsjednika Skupštine opštine Šipovo, dok je tačkama 2 i 3 dispozitiva, određeno da će se prava po osnovu radnog odnosa nakon opoziva sa funkcije predsjednika Skupštine opštine Šipovo iz tačke 1 utvrditi posebnim aktom Komisije za izbor i imenovanje, u skladu sa zakonom, te da to rješenje stupa na snagu danom donošenja i da će se isto objaviti u „Službenom glasniku Opštine Šipovo“. Stavom 2. izreke pobijane presude, odbijen je zahtjev tužioca za naknadu troškova upravnog spora, a stavom 3. odbijen je i zahtjev tužene za naknadu troškova upravnog spora.

U obrazloženju nižestepeni sud navodi da je osporeni akt kojim je tužilac opozvan sa funkcije predsjednika Skupštine Opštine Šipovo pravilan i zakonit. Citira odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 97/16, 36/19, 61/21), Zakona o statusu funkcionera jedinica lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 96/05 i 98/13), Statuta Opštine Šipovo („Službeni glasnik opštine Šipovo“, broj: 12/17 i 7/19, u daljem tekstu: Statut) i Poslovnika o radu Skupštine Opštine Šipovo („Službeni glasnik Opštine Šipovo“ broj 12/17 i 13/19, u daljem tekstu: Poslovnik), te shodno odredbama istih, te činjeničnog stanja utvrđenog na osnovu provedenih dokaza, zaključuje da je tužena u osporenom aktu pružila dovoljno razloga i dokaza koji opravdavaju donošenje odluke o opozivu tužioca, s obzirom da je njegovim postupanjem dovedeno u pitanje funkcionisanje i rad Skupštine Opštine Šipovo (u daljem tekstu: SO Šipovo). Navodi da tužilac, iako je to bio u

obavezi, nije postupio u skladu sa relevantnim odredbama prethodno navedenih propisa, kojim su mu određene dužnosti, obaveze i ovlaštenja, pa s tim u vezi njegov prigovor da tužena u osporenom aktu nije navela razlog za njegov opoziv, smatra neosnovanim. Citira odredbe članova 53 tačka a) i 85 stav 2 Poslovnika, te zaključuje da je bez osnova prigovor tužioca da je prilikom sazivanja sjednice Komisije za izbor i imenovanje (u daljem tekstu: Komisija) došlo do proceduralne greške jer je ista zakazana u roku kraćem od tri dana, s obzirom da je navedenim odredbama propisano da predsjednik ima mogućnost da sazove sjednicu i u kraćem roku od navedenog. Imajući u vidu odredbe člana 88 stav 2, 3 i 4 Poslovnika, stava je da je dnevni red 12. Sjednice SO Šipovo dopunjen u skladu sa procedurom koja je propisana navedenim odredbama. U pogledu prigovora tužioca na proceduru koja je prethodila donošenju odluke o njegovom opozivu, odnosno nakon što je napustio sjednicu skupštine, ukazuje na odredbe člana 45 stav 2 Zakona o lokalnoj samoupravi i člana 85 stav 4 Poslovnika, koje regulišu situaciju ukoliko predsjednik svojevolumno odbije da predsjedava sjednicom SO Šipovo, koja je sazvana na zahtjev 1/3 odbornika. Navodi da je iz spisa predmeta vidljivo da je SO Šipovo organizovala tajno glasanje za opoziv, odnosno da je obrazovana Komisija za sprovođenje postupka tajnog glasanja za opoziv i izbor predsjednika SO Šipovo, da je izabrala odbornika koji će predsjedavati 12. Sjednicom SO Šipovo do njenog okončanja, da je obrazovana Komisija za primopredaju dužnost predsjednika SO Šipovo. Navodi da se ne može zanemariti činjenica da je većinom glasova odbornika, tačnije sa 11 glasova za od ukupno 19 odbornika, tužilac opozvan sa funkcije predsjednika SO Šipovo, pa da se iz toga da zaključiti da takva odluka odražava stav većine odbornika, a posebno kad je cjelokupna procedura provedena u skladu sa prethodno navedenim propisima, i kada je tužena u osporenom aktu pružila razloge i dokaze koji opravdavaju donošenje odluke o opozivu tužioca s mjesta predsjednika SO Šipovo. Kao osnovanim cijeni prigovor tužioca da je tužena postupila suprotno odredbi člana 92 stav 1 Statuta, to jest da rješenje o opozivu nije moglo stupiti na snagu danom donošenja već nakon 8 dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Opštine Šipovo“, ali smatra da to postupanje tužene nije takvog značaja da bi uticalo na zakonitost osporenog akta, odnosno da ne pruža dovoljan osnov za njegovo poništenje. Vezano za prigovor tužene, u pogledu nedostatka pasivne legitimacije, odnosno da je osporeno rješenje doneseno do strane SO Šipovo, a ne od strane opštinske uprave, nižestepeni sud smatra da isti nije osnovan s obzirom na to da je članom 34 i članom 36 stav 1 Statuta definisano da su organi opštine Skupština Opštine i Načelnik Opštine, te da SO Šipovo predstavlja jedan od organa opštine, iz čega crpi svoj subjektivitet, ali da ne može biti pasivno legitimisana u sudskim sporovima, već to isključivo može biti opština kao jedinica lokalne samouprave, pa s obzirom na navedeno zaključuje da je tužilac pravilno označio tuženu stranu.

Blagovremenim zahtjevom za vanredno preispitivanje presude (u daljem tekstu: zahtjev), tužilac osporava njenu zakonitost iz razloga predviđenih članom 35 Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik RS“ broj: 109/05 i 63/11, u daljem tekstu: ZUS). Navodi da je obrazloženje pobijane presude u suprotnosti sa članom 33 stav 1 ZUS, a u vezi sa članom 29 ZUS. Da je u obrazloženju pobijane presude nižestepeni sud djelimično prepričao tok upravnog postupka koji je prethodio donošenju osporenog akta, a nakon toga djelimično interpretirajući odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o statusu funkcionera jedinica lokalne samouprave, Statuta i Poslovnika, kojima je propisan postupak izbora i razrješenja predsjednika SO i načina sazivanja sjednice SO, ali da se iz pobijane presude ne vidi zašto, i da li su uopšte te norme pravilno primijenjene, a pored toga da se ne vidi koje pravno relevantne navode stranaka je sud cijenio prilikom donošenja pobijane presude. Smatra da se pobijana presuda isključivo zasniva na proizvoljnom stavu nižestepenog suda, da je od strane tužene ispoštovana procedura, sa opaskom da je prigovor u vezi sa primjenom člana 92 stav 1 Statuta, osnovan ali da nije od uticaja na zakonitost osporenog akta. Ponavlja tok upravnog postupka, te u tom pogledu ističe da mu je dana 18.5.2022. godine, od strane 1/3 odbornika SO Šipovo,

dostavljen prijedlog za njegov opoziv na koji se očitovao 23.5.2022. godine, a nakon toga da mu je dostavljena dopuna tog prijedloga, na koji se takođe očitovao pismenom od 26.5.2022. godine, ali da je i pored jasno istaknutih primjedbi, Komisija za izbor i imenovanje, na sjednici održanoj 26.5.2022. godine, dala mišljenje da su se stekli uslovi za njegov opoziv, za koje smatra da je bilo proizvoljno i paušalno jer u istom nije navedeno koja prava i dužnosti nije vršio. Navodi da Komisija nije bila sazvana u skladu sa članom 46 tačka 3 Poslovnika, da je osporenim aktom, suprotno odredbi člana 9 Statuta SO Šipovo određeno da je opozvan sa danom 29.6.2022. godine, jer je tom odredbom propisano da odluke i drugi akti SO stupaju na snagu najranije 8 dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Opštine Šipovo“, i da poslije 17.12.2021. godine nije mogao sazvati sjednicu SO Šipovo, jer nije bilo materijala za sazivanje sjednice, a za šta nije odgovoran, jer načelnik opštine nije stavio prijedlog za donošenje bilo koje odluke ili akta, a ni materijala o kojem bi se raspravljalo na sjednici, a što takođe nisu učinili niti Klub odbornika, a ni stručne službe Opštine Šipovo. Vezano za razlog u osporenom aktu navedenu tvrdnju tužene da je neblagovremeno sazvao skupštinu u pogledu donošenja odluke o raspisivanju javnog oglasa za imenovanje jednog člana Opštinske izborne komisije, isti osporava i navodi da ne postoji pravna norma kojom je propisano da predsjednik SO vodi računa o trajanju mandata članova Opštinske izborne komisije, već da je obaveza stručnih službi opštine da blagovremeno dostave materijal i prijedlog odluke. Povodom razloga da je na sjednici Kolegijuma SO održanoj 20.5.2022. godine, kao tačku dnevnog reda odbio uvrstiti „Prijedlog za opoziv predsjednika SO Šipovo“, navodi da takva konstatacija osporenog akta nije tačna, jer nije odbio zahtjev predsjednika kluba SNSD-a, da se u dnevni red uvrsti ovaj prijedlog, već je insistirao na tome da se prethodno ispune uslovi iz člana 181 stav 5 Poslovnika, kojim je propisano da je Komisija dužna SO Šipovo dostaviti svoje mišljenje o prijedlozima za opoziv, jer u momentu održavanja sjednice kolegijuma takvo mišljenje nije postojalo, već je isto pribavljeno 6 dana poslije održavanja sjednice kolegijuma. Vezano za navode da je postupio suprotno odredbi člana 98 stav 4 Poslovnika, ističe da je načelnik opštine istog dana kad je prekinuta sjednica od 27.5.2022. godine, donio rješenje kojim je sekretaru SO Šipovo, Z. D., utvrdio pravo na godišnji odmor počev od 30.5. do 23.6.2022. godine, iako je znao da sekretar, shodno odredbi člana 31 Poslovnika, obezbjeđuje uslove za rad skupštine, kao i da odgovara za upotrebu pečata skupštine, za što smatra da je učinio u namjeri da ga onemogućiti da u propisanom roku sazove nastavak sjednice, jer bez pečata nije mogao da ovjeri pozive za sjednicu. Navodi da nije bio u objektivnoj mogućnosti da u roku od 15 dana sazove nastavak 12 redovne sjednice SO Šipovo, a iz razloga što je u međuvremenu, potpredsjednik SO Šipovo dana 2.6.2022. godine, donio rješenje kojim se njemu određuje godišnji odmor u periodu od 2.6. do 24.6.2022. godine, te da tu okolnost ne mijenja činjenica što je načelnik opštine donio novo rješenje kojim je sekretaru SO prekinuo godišnji odmor, u kojem je kao razlog za prekid naveo da to čini radi stvaranja uslova za nastavak navedene sjednice, jer je sekretaru SO prekinuo korištenje godišnjeg odmora sa danom 3.6.2022. godine. Nadalje, smatra da je bez osnova tvrdnja tužene da je postupio suprotno članu 43 Zakona o lokalnoj samoupravi, jer je korištenje godišnjeg odmora određeno u isto vrijeme kada i potpredsjedniku SO, čime je doveo u situaciju da skupštinu nema ko zastupati i predstavljati. Ukazuje da je na korištenje godišnjeg odmora upućen rješenjem potpredsjednika SO, a ne samoinicijativno, a da je Načelnik opštine Šipovo uputio na godišnji odmor potpredsjednika SO, tako da taj propust ukoliko je i postojao se ne može stavljati njemu na teret. Predlaže da se zahtjev uvaži, i pobijana presuda ukine, te predmet vrati na ponovni postupak, a da se tužena obaveže da mu nadoknadi troškove upravnog spora koji su opredijeljeni u tužbi, kao i troškove sastava zahtjeva u ukupnom iznosu od 1.316,25 KM.

U odgovoru na zahtjev, tužena osporava navode tužioca iz zahtjeva i ističe da u istom iznosi činjenično stanje predmeta koje nepravilno podvodi pod odredbe materijalnog i procesnog zakona i drugih podzakonskih akata, pa da je stoga zahtjev podnesen iz razloga koji

nisu predviđeni odredbom člana 35 stav 2 ZUS-a. Navodi da je prilikom odlučivanja SO Šipovo razmatrala prijedlog i dopunu prijedloga za opoziv tužioca potpisanih od strane 1/3 odbornika SO Šipovo, te da je tom prilikom pravilno utvrđeno da su se stekli uslovi za njegov opoziv a shodno odredbama člana 39 stav 2 Zakona o lokalnoj samoupravi, člana 7 stav 2 Zakona o statusu funkcionera jedinica lokalne samouprave, člana 44 stav 2 Statuta i člana 181 stav 1 Poslovnika. Tužena je pojedinačno obrazlagala svaki od pojedinih razloga koji su bili osnov za donošenje osporenog akta, pri tom osporavajući prigovore koje je tužilac u zahtjevu istaknuo. Predlaže da se zahtjev odbije, te da se tužilac obaveže da joj nadoknadi troškove upravnog spora u iznosu od 1.316,25 KM.

Razmotrivši zahtjev, odgovor na zahtjev, pobijanu presudu, te ostale priloge u spisima predmeta, na osnovu odredbe člana 39. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 109/05 i 63/11 - u daljem tekstu: ZUS), odlučeno je kao u izreci ove presude iz sljedećih razloga:

Iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je dana 18.5.2022. godine predsjedniku SO Šipovo, te Kolegijumu SO Šipovo, od strane 1/3 odbornika SO Šipovo dostavljen prijedlog za opoziv predsjednika SO Šipovo, na koji je tužilac dana 23.5.2022. godine dostavio svoje izjašnjenje. Dana 23.5.2022. godine, 1/3 odbornika SO Šipovo je dostavila dopunu navedenog prijedloga, na koju je tužilac, dana 26.5.2022. godine dao izjašnjenje. Komisija za izbor i imenovanje je dana 26.5.2022. godine, većinom glasova, dala Mišljenje da su se stekli uslovi za opoziv predsjednika SO, i isto dostavila SO Šipovo na razmatranje i dalje postupanje. Dana 27.5.2022. godine održana je 12. sjednica SO Šipovo, koja je prekinuta nakon pauze, a zbog nedostatka kvoruma. Dana 29.6.2022. godine održan je nastavak 12. sjednice SO Šipovo, na kojoj je dopunjen dnevni red sa tačkama za opoziv predsjednika SO Šipovo, te je na istoj sjednici, većinom glasova odbornika donesena odluka, kojom se tužilac opoziva sa funkcije predsjednika SO Šipovo, te je istog dana SO Šipovo donijela osporeni akt, u obrazloženju kojeg kao razloge donošenja istog se navodi da tužilac nije postupio u skladu sa članom 47 Statuta i članom 85 stav 1 Poslovnika jer nije sazvaio sjednicu SO Šipovo 3 mjeseca i 21 dan; da nije blagovremeno sazvaio skupštinu kako bi se donijela odluka o raspisivanju javnog oglasa za imenovanje jednog člana Opštinske izborne komisije što je rezultiralo nepoštivanjem propisanih rokova i postupanje suprotno Izbornom Zakonu BiH; da je na sjednici Kolegijuma SO Šipovo, održanoj dana 20.5.2022 godine, suprotno članu 33 tačka 7 Poslovnika odbio kao tačku dnevnog reda uvrstiti prijedlog za njegov opoziv kao predsjednika SO Šipovo, da je postupio suprotno članu 97 stav 2 i 98 stav 1 Poslovnika, jer je na sjednici SO Šipovo održanoj dana 27.5.2022. godine, u 9:10 časova, odredio pauzu u trajanju od pet minuta, a na sjednicu je došao u 9:32 časova, da bi istu potom prekinuo zbog nedostatka kvoruma; da je postupio suprotno članu 98 stav 4 Poslovnika kada je obavještenjem, broj 02-013-33/22, od 31.5.2022. godine obavijestio odbornike, Načelnika opštine i načelnike odjeljenja da ne može ispoštovati propisani rok za sazivanje nastavka sjednice iz razloga što je sekretar SO na godišnjem odmoru; da je postupio suprotno članu 43 Zakona o lokalnoj samoupravi jer je korištenjem godišnjeg odmora u isto vrijeme kad i potpredsjednik SO Šipovo, u periodu od 2.6.2022. godine do 24.6.2022. godine doveo u situaciju Skupštinu da je niko nema zastupati i predstavljati; da je tužilac postupio suprotno članu 98 stav 5 Poslovnika jer nije u propisanom roku obavijestio odbornike o nastavku sjednice; da je tužilac postupio suprotno članu 181 stav 6 Poslovnika jer nastavak sjednice SO Šipovo nije sazvaio u propisanom roku, čime ju istu onemogućio da razmatra prijedlog za njegov opoziv. Iz navedenih razloga je primjenom člana 39 stav 2 tačka 21 Zakona o lokalnoj samoupravi, člana 7 stav 2 Zakona o statusu funkcionera jedinica lokalne samouprave, člana 44 stav 2 Statuta i člana 181 stav 7 Poslovnika, tužilac opozvan sa funkcije predsjednika SO Šipovo. Pobijanom presudom nižestepeni sud je iz prethodno gore navedenih razloga odbio tužbu tužioca.

Pobijana presuda nije pravilna.

Prije svega, pogrešno nižestepeni sud smatra da je pravilno tužilac u tužbi kao tuženu označio Opštinu Šipovo, odnosno da SO Šipovo ne može u sudskim sporovima biti pasivno legitimisana. Naime nižestepeni sud je kao neosnovnim ocijenio prigovar tužene da Opština Šipovo nije pasivno legitimisana s obzirom da je osporeni akt donesen od strane SO Šipovo. Ovakav zaključak nižestepenog suda je u direktnoj suprotnosti sa odredbom člana 13 stav 1 ZUS, kojom je propisano da je tužena strana u upravnom sporu nadležni organ čiji se upravni akt osporava, a to je u konkretnom slučaju SO Šipovo, a ne kako to nižestepeni sud obrazlaže Opština Šipovo.

S obzirom na činjenicu da je tužilac u tužbi kao tuženu označio Opštinu Šipovo, umjesto pravilno SO Šipovo, to je propuštanjem da tužiocu predmetnu tužbu vrati na uređenje, kako bi navedeni nedostatak otklonio, nižestepeni sud povrijedio odredbe člana 13 stav 1, ali i odredbu član 33 stav 1 ZUS, koja propisuje da uvod presude, između ostalog, obuhvata označenje stranaka i njihovih zastupnika, a koja povreda za posljedicu ima da je pobijana presuda nezakonita.

Nadalje, osnovano tužilac u zahtjevu navodi da je pobijana presuda obrazložena suprotno odredbi člana 33 stav 1 ZUS, jer u obrazloženju iste nižestepeni sud nije cijenio pravno relevantne navode tužbe. Naime, iz sadržaja obrazloženja proizlazi da nižestepeni sud nije dao ocjenu niti jednog pojedinog prigovora (prethodno gore navedenog) koji je tužilac u predmetnoj tužbi eksplicitno naveo, što pobijanu presudu čini manjkavom i proizvoljnom, na što tužilac osnovano u zahtjevu ukazuje.

Propust nižestepenog suda da odgovori na prigovore koje je tužilac u tužbi iznio, ukazuje da pobijana presuda ne zadovoljava standard obrazložene odluke, te da je ista donesena suprotno odredbi člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Kod takvog stanja stvari, donošenjem pobijane presude ostvareni su razlozi njene nezakornitosti iz odredbe člana 35 stav 2 ZUS-a, pa se na osnovu odredbe člana 40 stav 1 i 2 istog zakona, zahtjev za vanredno preispitivanje uvažava, pobijana presuda ukida i predmet vraća nižestepenom sudu na ponovno odlučivanje u skladu sa stavom 3 ovog člana.

U ponovnom postupku nižestepeni sud će uvažavajući izneseno u ovoj presudi, donijeti novu na zakonu zasnovanu i pravilnu odluku, te shodno odredbi člana 397 stav 3 Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 105/08, 45/09, 49/09, 61/13, 109/21 i 27/24) u konačnoj odluci odlučiti i o svim troškovima upravnog spora.

Zapisničar
Tamara Kočić

Predsjednik vijeća
Svjetlana Knežević

Tačnost otpravka ovjerava
Rukovodilac sudske pisarnice
Biljana Aćić