

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА  
РЕПУБЛИКА СРПСКА  
ВРХОВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ  
Број: 12 0 У 005697 16 Увп  
Бањалука, 16.1.2019. године

Врховни суд Републике Српске у вијећу састављеном од судија Смиљане Мрша, предсједника вијећа, Душка Бојовића и Едине Чупељић, чланова вијећа, уз учешће Мире Мачкић као записничара, у управном спору по тужби М. С. из Б., заступаног по пуномоћнику С. Ђ. адвокату из Д., (у даљем тексту: тужилац), против рјешења број ... од 11.05.2016. године Скупштине Града Б. (у даљем тексту: тужена), у предмету разрјешења дужности начелника одјељења у јединци локалне самоуправе, одлучујући о захтјеву тужене за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Бијељини број 12 0 У 005697 16 У од 5.7.2016. године, у нејавној сједници одржаној дана 16.1.2019. године донио је

## ПРЕСУДУ

Захтјев се одбија.

## Образложење

Побијаном пресудом је, у ставу 1. изреке уважена тужба и поништен уводно означени акт тужене, којим је тужилац разријешен дужности начелника Одјељења за финансије Града Б. (у даљем тексту: Одјељење за финансије), а у ставу 2. изреке тужена обавезана да тужиоцу надокнади трошкове поступка у износу од 877,50 КМ.

Уважење тужбе и поништење оспореног акта је образложено разлозима да је оспорени акт донесен уз повреду правила поступка, који се односе на члан 69. Статута Града Б. јер је приједлог 1/3 одборника тужене за разрјешење тужиоца, требао бити достављен градоначелнику, који је био дужан да у року од 15 дана достави своје мишљење туженој, а о чему у спису предмета управног поступка нема доказа, те да такође оспорени акт садржи недостатке који се односе на форму рјешења, чиме је учињена повреда одредаба члана 194, 195. и 197. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“ број 13/02, 87/07 и 50/10, у даљем тексту: ЗОУП) јер не садржи образложење за доношење таквог рјешења, иако је у спису предмета достављен још један акт у виду рјешења о разрјешењу тужиоца, у којем се у диспозитиву наводи да је тужилац разријешен због неизвршавања послова у складу са законом и актима органа Г. Б., те се у образложењу цитирају поједини чланови Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“ број 101/04, 42/05, 118/05 и 98/13, у даљем тексту: ЗОЛС) и Статута Града Б., као и износе разлози на основу којих је изведен закључак да тужилац није извршавао послове који су му повјерени, али које рјешење се у таквом облику није налазило пред туженом, већ је акт њене администрације, тако да не може бити предмет оцјене његове законитости, јер није акт којим је тужилац разријешен дужности.

Благовременим захтјевом за ванредно пеиспитивање те пресуде (у даљем тексту: захтјев), тужена побија њену законитост због повреде прописа о поступку која је могла бити од утицаја на рјешење ствари. Истиче да је оспорени акт донесен на приједлог Комисије за ..., па је тужилац разријешен дужности са 16 гласова „за“, без гласова „против“ и „уздржан“, што значи да је донесен натполовичном већином броја одборника тужене, сходно чему је у свему поступљено у складу са чланом 30. став 1. алинеја 19. ЗОЛС-а односно чланом 38. став 2. тачка п) Статута Града Б. а („Службени гласник Града Б.“ број 8/13 и 27/13у даљем тексту: Статут), према којима тужена бира и разрјешава начелнике одјељења или служби и чланове сталних или повремених радних тијела скупштине града. Сматра да у конкретном случају није рјешавано о извјесном праву или обавези физичког лица, односно није донесен управни акт у смислу члана 7. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“ број 109/05 и 63/11, у даљем тексту: ЗУС). Додаје да је суд приликом доношења побијане пресуде учинио повреде прописа о поступку, јер се у спису управног поступка налазио приједлог за разрјешење тужиоца поднесен од стране 1/3 одборника тужене, као и мишљење градоначелника, па није јасно како је суд извео закључак да се ти акти нису налазили у спису предмета, иако је сам суд у првој реченици образложења побијане пресуде, у пасусу број 2 на страни 3, констатовао да је поднесен приједлог за тужиочево разрјешење и да је након тога донесен оспорени акт. Такође сматра спорним навод суда да је изјашњење градоначелника требало бити предмет расправе у оквиру тачке дневног реда у којој је донесен оспорени акт, а то из разлога што је ЗОЛС-ом и Статутом прописано да градоначелник поводом приједлога најмање 1/3 одборника даје мишљење туженој, а није прописана обавеза вођења расправе по основу датог мишљења. Предлаже да се захтјев уважи и побијана пресуда укине.

Тужилац није дао одговор на захтјев, иако му је уредно достављен са поуком о праву давања одговора.

В. А. из Б., новоизабрани вршилац дужности начелника Одјељења за финансије, којем је нижестепени суд као заинтересованом лицу у овом управном спору доставио захтјев на одговор, подржава наводе захтјева и предлаже да се захтјев уважи и побијана пресуда укине.

Размотривши захтјев, побијану пресуду, као и поменути одговор на захтјев, те остале прилоге у списима предмета, на основу одредбе члана 39. ЗУС-а, одлучено је као у изреци ове пресуде из следећих разлога:

Из података списка предмета произлази да је на приједлог 11 одборника тужене Скупштине Града Б. (у даљем тексту: Скупштина), на 42. сједници Скупштине одржаној дана 11.5. и 13.5.2016. године, оспореним актом тужилац разријешен дужности начелника Одјељења за финансије. У уводу оспореног акта се тужена позвала на одредбе члана 30. став 1. алинеја 19, те члана 111б. став 3. ЗОЛС-а, којима је прописано да начелника одјељења или службе разрјешава дужности скупштина града на приједлог начелника општине, односно градоначелника или 1/3 одборника или на начин одређен статутом општине, као и на одредбу члана 69. став 2. Статута којом је прописано да ако начелник одјељења или службе не врши послове у складу са законом или актима органа града, Скупштина разрјешава начелника града или службе, на приједлог градоначелника или најмање 1/3 одборника у Скупштини, па је одлучено као у диспозитиву.

Тачно је да скупштина општине, сходно члану 30. алинеја 19. ЗОЛС-а бира и разрјешава председника скупштине општине, потпредседника скупштине општине и замјеника начелника општине, секретара скупштине општине, начелника одјељења или службе и чланове сталних и повремених радних тијела скупштине општине, а сходно одредби члана 111а. став 1. ЗОЛС-а начелник одјељења се бира и именује на вријеме трајања мандата сазива скупштине општине односно града. То значи да скупштина општине, односно града у оквиру својих изворних надлежности, с позиције власти именује и разрјешава, између осталих, начелнике одјељења или служби, сходно чему је оспорени акт који је донијела Скупштина о разрјешењу тужиоца са дужности начелника одјељења, управни акт, јер тужилац против тог акта не ужива судску заштиту пред било којим другим судом. Будући да се ради о појединачном управном акту који је коначан, из разлога што се против одлуке скупштине општине или града не може изјавити жалба, оспорени акт је коначан и против њега је обезбијеђена судска заштита пред надлежним окружним судом у управном спору.

С обзиром да је одредбом члана 111б. став 3. ЗОЛС-а прописано да мандат начелника одјељења траје док траје мандат сазива скупштине која га је изабрала, онда за његово разрјешење прије истека мандата требају постојати оправдани разлози који морају бити утврђени у поступку доношења одлуке о разрјешењу.

У конкретном случају је спорно да ли је постојао основ за разрјешење начелника одјељења прије истека мандата на који је изабран и именован.

Како одлука о разрјешењу тужиоца са дужности начелника одјељења, представља управни акт у смислу члана 7. ЗУС-а, јер њоме скупштина општине односно града на основу изворних надлежности прописаних чланом 30. алинеја 19. и чланом 111б. став 3. ЗОЛС одлучује о правима и обавезама тужиоца у погледу извршавања изборних дужности начелника одјељења, то оспорени акт, као и сваки други управни акт, мора имати елементе прописане чланом 194. ЗОУП-а, што значи, увод, диспозитив, образложење, потпис овлашћеног лица и печат надлежног органа. Према одредби члана 197. став 2. истог закона образложење рјешења мора садржавати кратко излагање захтјева, аргументе предлагача и противаргументе супротне стране, позивање на прописе као и разлоге који оправдавају доношење одлуке садржане у диспозитиву.

Одредбе на које се позива тужена у оспореном акту указују само да су били испуњени формално правни услови да се покрене процедура разрјешења тужиоца са дужности начелника одјељења, имајући у виду да се у спису предмета управног поступка налази приједлог 1/3 одборника за тужиочево разрјешење, као и Мишљење градоначелника број ... од 3.5.2016. године, што тужена оправдано истиче у захтјеву, али у којем мишљењу градоначелника је наведено да тужилац вршећи послове начелника Одјељења за финансије, није кршио закон ни акте органа Града Б., па градоначелник није сагласан са приједлогом за тужиочево разрјешење.

Код таквих околности, постојања приједлога 1/3 одборника за тужиочево разрјешење, насупрот мишљењу градоначелника који није сагласан са таквим приједлогом, није јасно на основу чега је онда тужилац разрјешен дужности, будући да се из списка предмета управног поступка не може закључити у којој форми је материјал који се односи на тужиочево разрјешење, достављен одборницима као приједлог за његово разрјешење. Због тога се и не може испитати правилност проведене процедуре за тужиочево разрјешење, што се у образложењу побијане пресуде правилно констатује,

имајући у виду да се у спису предмета налази оспорени акт, без образложења, за који акт је суд правилно констатовао да форма управног акта није у складу са одредбама члана 194, 195. и 197. ЗОУП-а, према којима је било обавезно образложење рјешења у погледу услова за разрјешење тужиоца и образложење проведеног поступка прописаног ЗОЛС-ом и Статутом.

При томе је нижестепени суд правилно утврдио да Извод из записника са 42. и 43. сједнице Скупштине, у којем је само наведено да пошто расправе није било, председавајући је ставио на гласање приједлог рјешења о тужиоцевом разрјешењу и констатовао да је усвојен, не упућује на закључак да су у поступку разрјешења тужиоца правилно примијењене наведене одредбе, без обзира што ЗОЛС-ом није прописана обавеза вођења расправе ради разрјешења. Такође је у побијаној пресуди констатовано да се као оспорени акт не може прихватити други акт који се налази у спису предмета, под истим бројем и датумом као оспорени акт, у којем другом акту је у диспозитиву наведено да је тужилац разрјешен због неизвршавања послова у складу са законом и актима органа Града Б., при чему се у образложењу тог акта цитирају поједини чланови ЗОЛС-а и Статута и износе разлози из којих је изведен закључак да тужилац није извршавао послове на које је постављен, за који други акт је нижестепени суд закључио да није уопште акт који се у таквом облику налазио пред Скупштином, већ је акт њене администрације, због чега не може бити ни предмет оцјене његове законитости, односно да није акт којим је тужилац разрјешен дужности, јер из записника са сједнице не произилази да је у том смислу био предмет расправе у погледу испуњења услова за тужиочево разрјешење, сходно чему се и не може сматрати релевантним актом Скупштине.

Код наведених околности, такво закључивање суда у побијаној пресуди није доведено у сумњу предметним захтјевом, јер у спису предмета нема доказа да је уопште у тој форми, са таквим диспозитивом и образложењем, приједлог акта о тужиоцевом разрјешењу био достављен одборницима у материјалу за сједницу Скупштине.

Сходно томе, овај суд налази потребним да укаже да, како је мандат начелника одјељења везан за мандат састава сазива Скупштине, онда за разрјешење са дужности начелника одјељења прије истека мандата, морају осим формалних бити испуњени и материјални услови, а под испуњавањем материјалних услова се подразумијева поступање тужиоца супротно одредбама закона и актима града, које чињенице морају бити поткријепљене правно-релевантним доказима и аргументовано образложено разлозима који оправдавају такво поступање тужене.

Иако је у образложењу тог другог акта наведено да бројни примјери потврђују да тужилац није вршио послове у складу са законом и актима Града Б., у погледу непоштовања одредбе члана 3. став 1. Наредбе о редосљеду плаћања из буџета Општине Б. („Службени гласник општине Б.“ број 2/10, у даљем тексту: Наредба), којом је прописано да одобрење за исплате потписује начелник општине, као и за приоритетне исплате које се односе на добављаче административних средстава односно опреме, па да је то констатовано у извјештају Интерног ревизора о редовној ревизији личних примања у градској управи за период од 1.1.-31.8.2015. године, број ..., те да је ревизијом утврђено да Одјељење за финансије није равноправно поступало у исплатама накнада лицима ван радног односа, нарочито у исплати одборничких накнада „привилегованим одборницима“ и другим лицима, што све није поткријепљено било каквим доказима у спису, те да је даље наведено да је закључак интерног ревизора да су у поступку провјере

обрачуна плата, накнада и других личних примања утврђена одређена одступања од прописа и недостаци који појачавају ризик незаконитог и нерационалног трошења тог дијела буџетских средстава и да у исплатама није одређен једнак третман и досљедна примјена закона, што такође није поткријепљено ниједним доказом у спису предмета, па да је наведено да иако је препорука интерног ревизора била да се поштује принцип равноправности у исплатама, да тужилац као начелник Одјелјења за финансије, не само да није отклонио утврђене неправилности и пропусте, него је и даље наставио са кршењем закона и аката Града Б., што исто није поткријепљено ниједним доказом, ни такво образложење, без релевантних доказа у спису предмета, у том другом акту се не може прихватити као разлог за тужиочево разрјешење.

Стога овај суд налази да је правилно побијаном пресудом уважена тужба и поништен оспорени акт, јер су остварени разлози из одредбе члана 10. тачка 1. ЗУС-а за поништавање оспореног акта, будући да садржи недостатке који спречавају оцјену његове законитости, а и остварени су разлози из одредбе тачке 4. истог члана ЗУС-а који се односе на то да у управном поступку који је акту претходио није поступљено по правилима поступка, а нарочито да чињенично стање није правилно и потпуно утврђено, што је у конкретној управној ствари неспорно случај.

Код таквог стања ствари, по оцјени овог суда, побијаном пресудом нису остварени разлози из одредбе члана 35. став 2. ЗУС, па се на основу одредбе члана 40. став 1. истог закона захтјев тужене одбија као неоснован.

Записничар  
Мира Мачкић

Предсједник вијећа  
Смиљана Мрша

Тачност отправка овјерава  
Руководилац судске писарнице  
Амила Подрашчић