

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
РЕПУБЛИКА СРПСКА
ВРХОВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ
Број: 16 0 У 000058 18 Увп
Бања Лука, 6.12.2019. године

Врховни суд Републике Српске у вијећу састављеном од судија, Смиљане Мрша предсједника вијећа, Душка Бојовића и Страхине Турковића чланова вијећа, уз учешће Мире Мачкић као записничара, у управном спору по тужби Града Д., заступаног по градоначелнику О.П. (у даљем тексту: тужилац), против рјешења број ... од 10.5.2017. године Министарства (у даљем тексту: тужени), у предмету инспекцијског надзора у области осигурања путних прелаза преко жељезничке пруге, одлучујући о захтјеву тужиоца за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Приједору број 16 0 У 000058 17 У од 7.3.2018. године, у нејавној сједници одржаној дана 6.12.2019. године донио је

ПРЕСУДУ

Захтјев се одбија.

Образложење

Побијаном пресудом је одбијена тужба против уводно означеног акта туженог, којим је одбијена жалба тужиоца изјављена против рјешења Управе, Сектора - Одјељење П., Саобраћајне инспекције (у даљем тексту: првостепени орган) број ... од 11.4.2017. године, којим је наложено тужиоцу да у складу са важећим прописима и актима, на путном прелазу у km 12+303 мјеста укрштања пруге Д.-Б. и локалног пута Л-19 на инфраструктури и троуглу прегледности којима управља, изврши стварање услова за безбједан прелазак мјеста укрштања пруге и пута, у циљу остваривања троугла прегледности пруге посматрано са локалног пута Л-19, предузимањем мјера, уклањања бесправних грађевинских објеката са десне стране пруге Д.-Б., са обе стране локалног пута Л-19, монтажни грађевински објекат са десне стране локалног пута и објекат дрвене појате за жито са лијеве стране локалног пута, забране паркирања и депоновања материјала у зони путног прелаза који својим положајем ометају троугао прегледности пруге са локалног пута, те крчења шибља, грмља и високог растиња, за које отклањање неправилности је остављен рок од 60 дана од достављања рјешења, с тим да се у року од 3 дана по истеку рока за извршење обавијести првостепени орган о извршењу рјешења, а жалба изјављена на то рјешење не одлаже његово извршење.

Одбијање тужбе образложено је разлозима да су без утицаја приговори тужиоца да су субјекти контроле била два одјељења Градске управе Д., а да је у записнику од 27.3.2017. године као субјекат контроле означен Град Д. као правно лице и наложено му предузимање прописаних мјера, а не Одјељењу за привреду и друштвене дјелатности и Одјељењу за инспекцијске послове, што не значи да та одјељења у предметном поступку

имају статус субјекта инспекцијске контроле, па такође да су без основа и приговори да је првостепени орган вршио инспекцијски надзор над инспекторима јединице локалне самоуправе, јер је поступао у складу са чланом 12. Закона о инспекцијама у Републици Српској („Службени гласник РС“ број 74/10, 109/12, 117/12, у даљем тексту: Закон о инспекцијама). Исто тако нису основани ни приговори да образложење оспореног акта и првостепеног рјешења, не садрже разлоге који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на одлуку дату у диспозитиву, у смислу члана 179. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“ број 13/02, 87/07, 50/10, у даљем тексту: ЗОУП), те су без основа и наводи тужиоца о неадекватно утврђеним габритима објекта, а такође паушални и ничим доказани наводи о евентуалној припадности објекта пружном појасу, што тужилац нетачно наводи, јер се објекат налази у појасу локалног пута, тако да је у смислу члана 58. став 1. Закона о жељезницама Републике Српске („Службени гласник РС“ број 19/17 и 28/17, у даљем тексту: Закон о жељезницама) тужилац као управљач пута дужан да обезбиједи троугао прегледности, односно да уклони објекте и онемогући складиштење грађевинског материјала и паркирање, што представља сметњу остварењу троугла прегледности, у смислу члана 49. став 1. тог закона. Одговорност тужиоца за одржавање троугла прегледности произилази и из одредбе члана 48. став 3. Правилника 322 о начину укрштања жељезничке пруге и пута („Службени гласник РС“ број 76/10, у даљем тексту: Правилник), који се примјењује у смислу одредбе члана 132. Закона о жељезницама, имајући у виду да су предметне мјере наложене у циљу обезбјеђења пружног прелаза у сврху заштите јавног интереса и очувања безбједности људи и имовине. Исто тако нису основани ни приговори тужиоца процесне природе, да оспорени акт не садржи све елементе прописане одредбама члана 195. ЗОУП-а, будући да није од утицаја пропуст што у оспореном акту није означен предмет поступка, тим прије што је у уводу првостепеног рјешења означен предмет поступка, а такође није од утицаја ни што се тужени у уводу оспореног акта није позвао на одредбу члана 190. ЗОУП-а, као одредбу из које произилази надлежност туженог за рјешавање ове управне ствари, која одредба (како је суд навео) прописује надлежност за доношење првостепеног рјешења а не надлежност туженог за доношење оспореног акта као другостепеног рјешења, па да су без основа и приговори тужиоца да је првостепени орган поступао противно основним начелима поступка из члана 5. и 8. ЗОУП-а и да се тужени у оспореном акту није изјаснио о жалбеним наводима, јер је утврђено да је тужени правилно поступио у смислу члана 230. став 2. тог закона руководећи се доказима из списка предмета, сходно чему се и није морао позвати на разлоге првостепеног рјешења. Није од утицаја ни што је првостепени орган идентификацију пута извршио према ранијој Одлуци о разврставању локалних и некатегорисаних путева на подручју Града Д., према којој је предметни пут Л-12 био означен као Л-19, јер је неспорно да се ради о путу Р474а Г.-Б.-С.-П.-П.Б.-М.

Благовременим захтјевом за ванредно преиспитивање те пресуде (у даљем тексту: захтјев), тужилац оспорава њену законитост из разлога прописаних у одредби члана 35. став 2. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“ број 109/05 и 63/11, у даљем тексту: ЗУС). Сматра да пресудом није одговорено на све приговоре тужбе и да пресуда нема образложење о одлучним чињеницама, чиме је учињена повреда права на правично суђење у смислу праксе Европског суда у Стразбуру, при чему није тачна тврдња у пресуди да увод оспореног акта садржи све податке прописане одредбама члана 195. ЗОУП-а, те да то што у оспореном акту није означен предмет поступка наводно није од значаја за рјешавање ове управне ствари, јер из оспореног акта произилази да је тужени одлучивао о жалби Градоначелника Д., који је само законски заступник Града Д., који је странка у поступку. Даље наводи да није тачна ни тврдња суда да одредба члана 190. ЗОУП-а прописује надлежност за доношење првостепеног рјешења а не и

надлежност туженог за доношење оспореног акта као другостепеног рјешења, јер се та одредба односи не само на доношење првостепеног рјешења већ и на доношење другостепеног рјешења, имајући у виду да је одредбама члана 230. ЗОУП-а прописано да се одредбе тог закона које се односе на рјешење сходно примјењују и на рјешења која се доносе по жалби. Како сходно одредбама члана 30. ЗУС-а суд на ништавост управног акта пази по службеној дужности, сматра да су ти пропусти суда, као и остали пропусти, од значаја за законитост побијане пресуде. Неправилном у побијаној пресуди сматра тврдњу да је у поступку доношења првостепеног рјешења поступано у складу са начелом законитости из члана 5. ЗОУП-а односно начелом истине из члана 8. тог закона, па да тужени као другостепени орган није испитивао да ли је поступак пред првостепеним органом правилно проведен и да ли је рјешење на закону засновано, сходно чему се тужени није могао позивати на доказе у спису предмета. Мишљења је да је поступање првостепеног органа и туженог, супротно одредбама члана 48. Закона о инспекцијама јер су првостепено рјешење и оспорени акт захваћени и повредама одредаба члана 128. став 1. ЗОУП-а, будући да прије њиховог доношења нису утврђене све одлучне чињенице и околности, тако да није правилно и потпуно утврђено чињенично стање које је од значаја за доношење рјешења, што само по себи те акте чини незаконитим и ништавим. Наглашава да за суд није од значаја што су у предметном поступку субјекти контроле била два одјељења Градске управе Д., која су самостална и независна у вршењу послова из своје надлежности, у које послове спадају и послови наложени првостепеним рјешењем које чини правно јединство са оспореним актом, па упркос тој чињеници извршење мјера је наложено Граду Д. а не тим одјељењима, којима је актом број ...најављено обављање инспекцијског надзора, који акт суд наводи у образложењу побијане пресуде. Стога сматра нетачним закључак у побијаној пресуди да је првостепени орган у односу на инспекторе јединице локалне самоуправе, поступао у складу са чланом 12. Закона о инспекцијама, јер Инспекторат врши надзор над радом инспектора у јединицама локалне самоуправе у поступку и на начин прописан одредбама тог члана, а не првостепени орган, па из тих одредаба Закона о инспекцијама не произилази овлашћење за вршење надзора и контроле од стране републичког инспектора над инспектором локалне самоуправе, који надзор је у конкретном случају вршен, а из којег разлога је донесено првостепено рјешење чији диспозитив је незаконит, јер је првостепени орган вршио надзор за који није овлашћен, слиједом чега је наложио мјере за које није овлашћен, чиме је прекорачио границе својих овлашћења и тиме се ставио у улогу органа који врши управни надзор, који је у надлежности управних органа као стварно надлежних органа, а превидјевши чињеницу да инспекцијски органи имају право и дужност да врше искључиво инспекцијски надзор. Приговара и констатацији суда да првостепено рјешење и оспорени акт нису сачињени супротно одредбама ЗОУП-а, превасходно одредби члана 190. тог закона која прописује да рјешење мора да садржи утврђено чињенично стање, разлоге због којих није био уважен који од захтјева странака, прописе и разлоге који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на одлуку која је дата у диспозитиву, то из разлога што се из првостепеног рјешења и оспореног акта не могу утврдити разлози за донесене одлуке. Такође приговара констатацији суда да предмет поступка у овој правној ствари није било одржавање путног прелаза већ остварење троугла прегледности, за чије обезбјеђење сходно одредбама члана 58. Закона о жељезницама је задужен управљач пута односно тужилац, који закључци суда су контрадикторни и не произилазе из првостепеног рјешења и оспореног акта, којима му је наложено да на наведеном путном прелазу на инфраструктури и троуглу прегледности изврши одређене радње, које представљају одржавање самог путног прелаза, а нити се суд у пресуди осврће на приговоре везано за то који орган, а и када је одредио троугао прегледности на наведеном прелазу, те да ли је тужилац упознат са чињеницом да је на

том прелазу одређен троугао прегледности, а и да ли је то утврдила комисија коју именује министар саобраћаја и веза, у смислу члан 15. став 1, 4. и 5. Правилника, или је, како то произилази из Записника о извршеној редовној инспекцијској контроли од 7.3.2017. године и рјешења првостепеног органа утемељеног на том записнику, троугао прегледности утврдио поступајући инспектор у вријеме вршења надзора снимањем параметара троугла прегледности на наведеном путном прелазу, што је извршено од стране геодетског стручњака Ж.Р.С. а.д. Д., које параметре је користио првостепени орган за оцјену прегледности пруге са локалним путем, које поступање је супротно Правилнику и представља прекорачење овлашћења инспектора, што побијану пресуду чини неприхватљивом и незаконитом. Истиче да су поступајући органи а и суд, превидјели цијенити одредбу члана 51. став 5. Закона о жељезницама, којом је прописано да ће се постојећи путни прелази преко пруге уредити у складу са тим законом у року од 5 година од дана његовог ступања на снагу, па како је тај закон ступио на снагу 7.3.2017. године, а ради се постојећем путном прелазу, то му нису могле бити наложене мјере како је то учињено првостепеним рјешењем које је потврђено оспореним актом, а такође у предметној ствари нису утврђене ни све чињенице релевантне за доношење законите одлуке, јер надлежном Одјељењу за просторно уређење Града Д. није поднесен било какав захтјев за издавање урбанистичке сагласности односно локацијских услова за спорни објекат, нити се тај објекат налази у путном појасу локалног пута Л-12, а да из катастарских евиденција јасно произилази да се ради о приватним објектима који су саграђени на земљишним парцелама у посједу власника објекта, сходно чему је власнику објекта требало наложити уклањање, или пак из разлога што се земљиште налази у пружном појасу, наложити Ж.Р.С. а.д. Д. као овлашћеном управљачу жељезничке инфраструктуре, предузимање законом прописаних мјера. Додаје да су неправилно одбијени приговори изнесени у тужби у погледу припадности спорних објеката путном појасу регионалног пута Д.С.-Б. означеног као Р-474а, иако је првостепени орган при вршењу контроле на лицу мјеста требао утврдити и ту чињеницу, која је од битног значаја за потпуно и правилно утврђење чињеничног стања у овој правној ствари, при чему није наведено ни гдје се налази шибље, грмље и високо растиње, за које је такође наложено уклањање, па није јасно да ли се оно налази поред локалног пута или је израсло дуж цијеле пруге, за чије уклањање је надлежан управљач пруге, а да је иста ситуација и код изречене мјере забране паркирања и депоновања материјала, која локација се такође налази на приватном посједу који је истовремено у пружном појасу, а не у путном појасу локалног пута. Исто тако наводи да не стоји ни констатација у побијаној пресуди да је суд узео у обзир да су поменуте мјере наложене у циљу заштите јавног интереса и очувања безбједности људи и имовине, као и чињеницу да је тужилац наложене мјере већим дијелом већ извршио, што је супротно законом прописаној надлежности суда да у управним споровима одлучује о законитости управних аката и да на ништавост управних аката пази по службеној дужности. Предлаже да се побијана пресуда преиначи тако да се тужба уважи и оспорени акт поништи, или да се пресуда укине и предмет врати на поновно одлучивање.

Тужени у одговору на захтјев у свему остаје код разлога оспореног акта, истичући да је побијана пресуда правилна јер је суд дао јасне разлоге за одбијање тужбе, сходно чему предлаже да се захтјев одбије.

Размотривши захтјев, одговор туженог на захтјев, побијану пресуду и све списе предмета, на основу члана 39. ЗУС-а, одлучено је као у изреци ове пресуде из следећих разлога:

Из списка предмета произилази да је по основу иницијативе Савјета Мјесне заједнице С., за уређење путног прелаза у мјесту Г., на коме се у претходних неколико година догодило више саобраћајних несрећа са смртним исходом, што је проузроковано неправном градњом и паркирањем у зони жељезничке пруге, тужени затражио од првостепеног органа да предузме одговарајуће мјере из своје надлежности. Сходно томе, првостепени орган је дописима од 20.3.2017. године најавио тужиоцу обављање инспекцијског прегледа на предметном путном прелазу, захтијевајући присуство одговорних лица, а и учешће и вршење инспекцијског прегледа од стране инспекцијских органа тужиоца везано за њихову надлежност, па тако је првостепени орган извршио контролу дана 23.3.2017. године и о томе сачинио Записник о инспекцијској контроли Града Д. као правног лица, из области осигурања путних прелаза, на предметном путном прелазу, у складу са чим је донио рјешење од 11.4.2017. године наложивши тужиоцу да на предметном путном прелазу изврши стварање услова за безбједан прелазак мјеста укрштања пруге и пута, у циљу остваривања троугла прегледности пруге са локалног пута, како је то наведено у диспозитиву тог рјешења. При томе се првостепени орган позвао на одредбе члана 49. став 1. и чланова 58. и 59. Закона о жељезницама, те одредбе чланова 13, 14, 15, 18, 21, 24 и 48. Правилника, као и члана 57. Закона о инспекцијама. То првостепено рјешење је потврђено оспореним актом, у којем се тужени одговарајући на жалбене наводе позвао на члан 171. Закона о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске број 40/13 и 106/15) који предвиђа да је надлежни урбанистичко-грађевински инспектор, осим овлашћења прописаних Законом о инспекцијама, овлашћен предузимати одређене посебне мјере, посебно уколико су угрожени живот и здравље људи, додајући да није од утицаја то што је првостепени орган погрешно идентификовао предметни локални пут означивши га као Л-19 умјесто као Л-12, како је то предвиђено Одлуком о измјенама и допунама Одлуке о разврставању локалних и некатегорисаних путева на подручју Града Д. број 01-013-47/15 од 3.3.2015. године, јер је на основу увида у спис јасно да се обје ознаке односе на пут Р474а (Г. – Б. – С. – П. – П.Б. – М.).

Побијана пресуда је правилна а самим тим и законита.

Како у смислу члана 12. Закона о инспекцијама, Републичка инспекција врши надзор над радом инспектора у јединици локалне самоуправе, при чему у односу на те инспекторе има, сва општа овлашћења у надзору прописана тим законом којим се уређују питања од значаја за оснивање и рад инспектора у јединицима локалне самоуправе, то је правилно у конкретном случају првостепени орган поступао у циљу омогућавања уредног и безбједног одвијања саобраћаја на мјесту укрштања локалног пута са пружним прелазом. При томе није од утицаја што је првостепени орган погрешно означио тај локални пут према ранијој одлуци о разврставању локалних и некатегорисаних путева на подручју Града Д., јер је неспорно да се ради о путу Р474а, како је то и наведено у образложењу оспореног акта. Сходно томе је првостепеним рјешењем које је потврђено оспореном актом, правилно тужиоцу наложено предузимање мјера у смислу члана 49. став 1. Закона о жељезницама, којим је прописано да на мјесту укрштања пута са пругом, жељезничком инфраструктуром и жељезничким саобраћајем управља управљач жељезничке инфраструктуре, а путном инфраструктуром и саобраћајем управља управљач путне инфраструктуре, на начин да је сваки управљач дужан да створи услове за безбједан прелазак мјеста укрштања на инфраструктури којом управља, па тако да је у смислу члана 58. став 2. тог закона управљач пута дужан да обезбиједи троугао прегледности, да учесници у друмском саобраћају могу уз потребну пажњу, безбједно и неометано прећи преко прелаза. Сходно томе је правилно тужиоцу наложено

предузимање мјера у складу са одредбама Правилника, на које су се првостепени орган и тужени позвали у својим рјешењима, што је и оснажено побијаном пресудом, о чему су у образложењу пресуде дати довољно јасни и аргументовани разлози, које прихвата и овај суд, а који се не могу довести у сумњу наводима предметног захтјева.

При томе се тужени правилно позвао и на члан 171. Закона о уређењу простора и грађењу, којим је дато овлашћење надлежном урбанистичко-грађевинском инспектору да наређује предузимање одговарајућих мјера, што је у оквиру надлежности инспектора у оквиру одјелења тужиоца као субјекта контроле, при чему није од утицаја ни то што су предметном контролом била обухваћена два одјелења тужиоца, јер је тужилац субјекат контроле, о чему су такође дати ваљани разлози у побијаној пресуди.

На другачије одлучивање не може утицати ни што је чланом 51. став 4. Закона о жељезницама, прописано да ће се постојећи путни прелази преко пруге уредити у складу са тим законом, у року од пет година од дана његовог ступања на снагу, будући да у конкретном случају, како је то у побијаној пресуди правилно наведено, предмет поступка није било одржавање путног прелаза, већ остварење троугла прегледности у смислу члана 58. став 1. и 2. тог закона, на шта такође не може утицати ни позивање тужиоца на то што је чланом 15. став 4. Правилника прописано да отежано остваривање прописаног троугла прегледности за сваки путни прелаз посебно утврђује комисија, на основу непосредног увида а према критеријумима безбједног одвијања саобраћаја и економске оправданости, коју комисију (коју сачињавају представници жељезничког саобраћаја, друмског саобраћаја и предузећа који управља путевима) именује министар саобраћаја и веза, у смислу става 4. тог члана. Исто тако није од утицаја ни што се објекти који ометају остваривање троугла прегледности, налазе на земљишту у приватном посједу, јер се ради о неправо изграђеним објектима, сходно чему и произилази надлежност тужиоца за предузимање мјера за њихово уклањање ради обезбјеђења услова за остваривање безбједног и несметаног одвијања саобраћаја, како је то правилно образложено у побијаној пресуди. Такође се то односи и на забрану паркирања и депоновања материјала у зони путног прелаза, који својим положајем ометају троугао прегледности пруге са локалног пута, а и на крчење шибља, грмља и високог растиња поред локалног пута. па тако да се и у том смислу приговори тужиоца указују без основа.

У побијаној пресуди су дати и ваљани разлози да у поступку доношења првостепеног рјешења односно оспореног акта, нису учињене повреде поступка из одредаба ЗОУП-а које би биле од утицаја на правилност тих рјешења, јер првостепено рјешење садржи означање предмета поступка, које рјешење а и оспорени акт су донесени на основу одлучних чињеница утврђених у поступку, у смислу члана 190. став 1. тог закона, па ни то што је у побијаној пресуди погрешно наведено да се тај члан односи само на првостепено рјешење а не и на оспорени акт као другостепено рјешење (што тужилац основано указује у предметном захтјеву, имајући у виду да је одредбом члана 230. став 1. ЗОУП-а прописано да се одредбе тог закона које се односе на рјешење сходно примјењују и на рјешења која се доносе по жалби), није од утицаја на законитост побијане пресуде. Како је ставом 2. члана 230. ЗОУП-а прописано да се у образложењу другостепеног рјешења морају цијенити и сви наводи жалбе, што је и учињено у оспореном акту, тако да су дати разлози који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на одлуку која је дата у диспозитиву оспореног акта, у смислу члана 197. став 2. ЗОУП-а у вези члана 230. став 1. истог закона, то нису учињене ни повреде поступка на које се тужилац у захтјеву неосновано позива.

Из изнијетих разлога, како ни остали приговори из предметног захтјева нису од утицаја на другачије одлучивање, по оцјени овог суда побијаном пресудом није остварен ни један од разлога из одредбе члана 35. став 2. ЗУС-а који би били од утицаја на њену законитост, па се стога захтјев тужиоца, на основу одредбе члана 40. став 1. истог закона, одбија.

Записничар
Мира Мачкић

Предсједник вијећа
Смиљана Мрша

Тачност отправка овјерава
Руководилац судске писарнице
Амила Подрашчић