

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
РЕПУБЛИКА СРПСКА
ВРХОВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ
Број: 11 0 У 016980 16 Уж
Бањалука, 06.02.2019. године

Врховни суд Републике Српске у вијећу судија овог суда Страхинје Ђурковића, као предсједника вијећа, Желимира Барића и Едине Чупељић, као чланова вијећа, уз учешће Душке Мутић, као записничара, у правној ствари тужиоца Министарства, заступаног по Правобранилаштву РС, Сједиште замјеника Б., против тужене Скупштине општине К., (у даљем тексту: тужена), у предмету административног надзора над радом органа јединица локалне самоуправе и изрицања привремене административне мјере, одлучујући о жалби тужене, изјављене против рјешења Окружног суда у Бањалуци број: 11 0 У 016980 15 У од 24.8.2015. године, у нејавној сједници вијећа одржаној 06.02.2019. године, донио је

РЈЕШЕЊЕ

Жалба тужене се одбија као неоснована и потврђује рјешење Окружног суда у Бањалуци број: 11 0 У 016980 15 У од 24.8.2015. године.

Одбија се захтјев тужене да јој тужилац надокнади трошкове поступка.

Образложење

Побијаним рјешењем у ставу 1. изреке изречена је привремена административна мјера којом се одређује да све док Скупштине општине К. не донесе буџет и одлуку о усвајању буџета за фискалну 2015. годину, привремено финансирање општине К., вршиће се сразмјерно средствима кориштеним у истом периоду у буџету претходне 2014. фискалне године, а у ставу 2. изреке одбијен је захтјев тужене да јој тужилац надокнади трошкове поступка у износу од 750,00 КМ.

Уважење тужбе образложено је разлозима да из списка неспорно произилази да Скупштина општине К., (до доношења одлуке нижестепеног суда), није усвојила буџет за 2015. годину, а што је једна од најважнијих законом прописаних надлежности тог органа. Наводи да је Министарство ... дописом број: 10.3-014-166/15 од 22.6.2015. године (код тужене за примљен 22.6.2015. године), са назнаком „Хитно“ упозорила тужену да је дужна у року од 8 дана, од дана пријема упозорења уложити додатне напоре да се постигне компромис, како би СО К., донијела буџет, а у циљу спречавања блокаде рада општинских органа. Како и поред овог дописа Министарства, буџет општине К., није усвојен, то су се сходно одредбама члана 91. став 1. и став 2. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“ број: 101/04, 42/05, 118/05 и 98/13, у даљем тексту: ЗЛС), стекли услови да се изрекне привремена мјера као у ставу 1. диспозитива.

Благовременом жалбом тужена побија законитост оспореног рјешења због повреде поступка, погрешно и непотпуно утврђеног стања и погрешне примјене

материјалног права. Истиче да је тачно, да није донесен буџет и да није усвојена одлука о усвајању буџета за 2015. годину. Наводи да је на сједници Скупштине општине К., одржаној 27.6.2013. године формирана нова скупштинска већина, која је изабрала ново скупштинско руководство, предсједника и в.д. секретара Скупштине општине К. Ова прекомпозиција власти и одлуке тужене се нису „допале“ начелнику општине који је од тада, па надаље наставио са опструкцијом. Наводи да Скупштина општине К., редовно одржава сједнице у пуном капацитету на коју је био писмено позиван начелник општине К., који одбија било какву сарадњу, онемогућујући одржавање сједница Скупштине општине К., у скупштинској сали, лишвајући је сваке техничке помоћи, што се огледа у непоштивању и одбијању извршења одлука које је Скупштина општине К., доносила. Појашњава да начелник општине К., није доставио нацрт буџета за 2015. годину, како би исти био усвојен у редовном поступку због чега буџет за ту годину није усвојен, искључиво због његовог одбијања, да као начелник сарађује са Скупштином општине К. У вези са горе наведеним, сматра да као тужена, није одговорна за неусвајања буџета за 2015. годину јер није имала прилику да о истој расправља и одлучује, јер због настале ситуације сва одговорност „лежи“ на начелнику општине К., као предлагачу буџета. Сматра да побијано рјешење није правилно и на закону основано, јер Скупштина општине К., функционише у пуном капацитету, због чега интервенције са стране нису неопходне. Наводи да је у одговору на тужбу предлагала да се у смислу правила из члана 25. став 2. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“ број 109/05 и 63/11, у даљем тексту: ЗУС), одреди усмена расправа у којој би обе стране изнијеле разлоге настале у вези неусвајања буџета за 2015. годину у којем би се саслушали начелник и предсједник Скупштине општине К., али је такав приједлог тужене „заобиђен“ од стране нижестепеног суда. Сматра да је побијано рјешење засновано на повредама одредаба из члана 91. ЗЛС, због чега нису били испуњени услови прописани наведеном одредбом да се побијаним рјешењем изрекне привремена административна мјера, финансирања општине К. за 2015. годину, како је то погрешно учињено. Предлаже да се жалба уважи, побијано рјешење преиначи и тужба одбије као неоснована и да се тужилац обавезе на накнаду трошкова спора.

Тужилац није доставио одговор на жалбу.

Одлучено је као у изреци овог рјешења из следећих разлога:

Тужбом поднесеном нижестепеном суду тужилац је навео да је дописом од 22.6.2015. године указао туженој на одредбу члана 38. став 7. Закона о буџетском систему Републике Српске („Службени гласник РС“ број: 121/12 и 52/14, у даљем тексту: Закон), којом је утврђено да ако у случају неусвајања буџета до 30. јуна текуће фискалне године, средства са трансакционих рачуна Републике, општина, градова и фондова, не могу се користити све до усвајања буџета. Ресорно Министарство је тужену позвало да у року од 8 дана од пријема упозорења уложи додатне напоре да се постигне компромис, како би се донио буџет, а у сврху спречавања блокаде рада општинских органа, које би довело до угрожавања основних права грађана општине К. Истим дописом, како се наводи у тужби, ресорно Министарство је упозорило тужену, да ако у наведеном року од 8 дана не донесе одлуку о усвајању буџета, то Министарство ће у смислу одредбе члана 91. став 2. ЗЛС, поднијети тужбу надлежном суду, ради изрицања одговарајуће привремене мјере, којом ће се обезбиједити финансирање основних функција општине К. до доношења буџета. Како и поред овог упозорења ресорног Министарства, буџет општине К. није донесен, односно, због тога што Скупштина општине К. дуже вријеме не извршава своје надлежности у складу са ЗЛС, чиме угрожава основна права грађана,

тузилац предлаже да суд на основу члана 91. став 2. ЗЛС, донесе рјешење којим ће изрећи наведену привремену административну мјеру.

Одредбом члана 29. ЗЛС, прописано је да су органи општине, Скупштина општине и начелник општине, а чланом 30. став 1. алинеја 3. истог закона, прописано је да је скупштина општине орган одлучивања и креирања политике општине, а једна од најважнијих надлежности тог органа је да доноси буџет и завршни рачун буџета.

У наведеној тужби затражена је судска заштита у складу са поглављем VII (чланови 83.-92.) ЗЛС, а којим је уређен административни надзор над радом јединица локалне самоуправе, који закон је *lex specialis* у поступку административног надзора над радом локалних заједница и којима је несумњиво прописана судска заштита у различитим ситуацијама кад орган јединице локалне самоуправе одбије захтјев или не примијени мјере надзора надлежног Министарства.

Одредбом члана 83. овог закона прописано је да је Министарство ... надлежно за вршење административног надзора над радом органа јединица локалне самоуправе (став 1.). Административни надзор над радом органа јединица локалне самоуправе, врши се само у законом утврђеним случајевима (став 2.). Поступак административног надзора над радом органа јединица локалне самоуправе који није регулисан овим законом врши се у складу са Законом о општем управном поступку (став 7.). Одредбом члана 84. истог закона прописан је предмет надзора који се тиче законитости донесених аката и одлука док је у даљим одредбама уређен поступак надзора који обухвата и обавезу Министарства ... да оспори односни акт на надлежном суду (члан 87. став 3. и 4., члан 88. став 1.), те судски поступак у случају ситуације коју прописују одредбе члана 89.

По оцјени овог (Врховног) суда правилно је побијаним рјешењем одређена привремена административна мјера садржаја одређеног у ставу 1. диспозитива тог рјешења, јер је посебан вид судске заштите у поступку административног надзора над радом јединица локалне самоуправе прописан одредбом члана 91. ЗЛС. У случају да орган јединице локалне самоуправе дуже вријеме не извршава своје надлежности у складу са законом и тиме угрожава остваривање основних права грађана, Министарство ће упозорити надлежни орган јединице локалне самоуправе и затражити предузимање одговарајућих мјера (став 1.). Ако орган јединице локалне самоуправе не предузме одговарајуће мјере у року од 8 дана од дана упозорења, Министарство ће поднијети тужбу надлежном суду, који ће у року од 8 дана изрећи одговарајуће привремене мјере којима ће се обезбиједити извршавање оспорених надлежности након аргумената свих заинтересованих страна (став 2.). Орган јединице локалне самоуправе може оспорити радње Министарства из става 1. и 2. овог члана и жалити се на одлуку надлежног суда о привременим административних мјера (став 3.).

Према одредби члана 31. тачка з) Закона, скупштина општине и града, након прибављене сагласности од Министарства доноси одлуку о усвајању буџета општине и града за наредну фискалну годину, а ако буџет не буде усвојен до 30. јуна текуће фискалне године средства са трансакционих рачуна Републике, општина, градова и фондова не могу се користити све до усвајања буџета у складу са одредбом члана 38. став 7. тог закона.

Према томе Скупштина општине К., као орган општине несвајањем буџета прије почетка фискалне године, па ни у року од 6 мјесеци текуће фискалне године, практично,

дуже вријеме не извршава ову своју надлежност у складу са законом и тиме угрожава остваривање основних права грађана.

Министарство ... упозорило је тужену својим актом од 22.6.2015. године на посљедице недоношења буџета и затражило да се исти усвоји. Скупштина општине К., као орган локалне самоуправе није усвојило буџет што у одговору на тужбу и у жалби не спори, па је тужилац био обавезан поднијети тужбу надлежном суду у року од 8 дана, у складу са одредбом члана 91. став 2. ЗЛС, према којој одредби је суд обавезан да изрекне одговарајуће привремене мјере којима ће се обезбиједити извршавање спорних надлежности након разматрања аргумената свих заинтересованих страна.

Није основан жалбени навод тужене да је нижестепени суд требао одредити усмену расправу на којој би се саслушали начелник и предсједник Скупштине општине К., из разлога што и према оцјени овог суда нижестепени суд није био обавезан да одржи усмену расправу, иако је такав приједлог стављен у одговору на тужбу од стране тужене, јер је правилно сматрао да сложеност ове правне ствари није таква да изискује одржавање усмене расправе и да је то потребно ради бољег разјашњења ствари.

Код таквог стања ствари остали разлози из жалбе нису од утицаја на законитост побијаног рјешења, па овај суд не налази за потребно да их посебно обрађаје.

Из наведених разлога на основу одредбе члана 235. тачка 2. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“ број 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/06 и 61/13, у даљем тексту: ЗПП), у вези са чланом 48. ЗУС, одлучено је као у изреци овог рјешења.

Одлука о трошковима спора из става 2. овог рјешења се заснива на одредби члана 49. и 49а. став 1. ЗУС, јер је жалба тужене одбијена као неоснована.

Записничар
Душка Мутић

Предсједник вијећа
Страхиња Ћурковић

За тачност отправка овјерава
руководилац судске писарнице
Амила Подрашчић