

Босна и Херцеговина
РЕПУБЛИКА СРПСКА
ВРХОВНИ СУД
Број: 12 0 У 008358 21 Увп
Бања Лука, 01.12.2022. године

Врховни суд Републике Српске, у вијећу састављеном од судија Едине Чупељић предсједника вијећа, Страхиње Ђурковића и Смиљане Мрше чланова вијећа, уз судјеловање Маје Савић као записничара, у управном спору по тужби Г. Б. (у даљем тексту: тужилац), против рјешења број ... од 25.01.2021. године, тужене Скупштина Града Б., у предмету именована в.д. начелника одјељења, одлучујући о захтјеву тужене за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Бијељини број 12 0 У 008358 21 У од 25.5.2021. године, на нејавној сједници вијећа одржаној 01.12.2022. године, донио је

ПРЕСУДУ

Захтјев се одбија.

Образложење

Побијаном пресудом уважена је тужба и поништено рјешење тужене број 01-111-52/21 од 25.01.2021. године, којим је именован С. С. за вршиоца дужности начелника Одјељења за стамбено-комуналне послове и заштиту животне средине Градске управе Града Б.

Уважење тужбе образложено је разлозима да се ради о спору насталом између органа јединице локалне самоуправе, Града Б. и Скупштина Града Б. у вези именована 9 вршилаца дужности начелника Одјељења градске управе. Суд цитира одредбу члана 54 став 3 Закона о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“ број 97/16 и 36/19, у даљем тексту: ЗЛС), којом је прописано да градоначелник руководи градском управом и да је одговоран за њен рад што подразумева активно дјеловање градоначелника у циљу провођења политике јединице локалне самоуправе, па градоначелник има правни интерес да учествује у поступку именована в.д. начелника одјељења с обзиром да је он у смислу одредбе члана 55 став 4 Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе („Сл. гласник РС“, број 97/16, у даљем тексту: Закон о службеницима и намјештеницима) овлаштени предлагач именована вршилаца дужности начелника одјељења или служби, па имајући у виду наведено, градоначелник је активно легитимисан за подношење тужбе у овом управном спору. Даље суд позивајући се на одредбе члана 9 и 13 Закона о Правобранилаштву Републике Српске („Сл. гласник РС“, број 7/18, у даљем тексту: Закон о Правобранилаштву) закључује да се не ради о заштити имовинских права и интереса, те да је градоначелник овлаштен да самостално поднесе тужбу. На крају суд налази да је предмет оспоравања одлука о именовану в.д. начелника одјељења, која је од стране Скупштина Града Б. донесена на приједлог Комисије за избор и именована, а да је у смислу одредбе члана 55 став 4 Закона о службеницима и намјештеницима прописано да након престанка мандата

начелника одјељења или службе, Скупштина на приједлог градоначелника, односно начелника општине до окончања поступка именована начелника одјељења или службе именује вршиоца дужности начелника одјељења или службе, а најдуже за период до 90 дана, те како Комисије за избор и именовања, није била надлежна да упути такав приједлог то је резултирало доношењем незаконитог рјешења па је одлучено као у изреци пресуде јер су остварени разлози из члана 10 став 1 тачка 2 и 4 Закона о управним споровима („Сл. гласник РС”, број 109/05 и 63/11, у даљем тексту: ЗУС) за његово поништење.

Благовременим захтјевом за ванредно преиспитивање те пресуде, (у даљем тексту: захтјев), тужена оспорава њену законитост из основа садржаних у одредби члана 35 став 2 ЗУС. Истиче да је наведена пресуда донесена повредом члана 38 и 39 Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС“, број 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18, у даљем тексту: ЗОУП), јер градоначелник није легитимисан за подношење тужбе у овом управном спору с обзиром да оспореним актом није одлучивано о његовим правима и обавезама, односно градоначелник није био носилац права и обавеза о којима је одлучивано у управном поступку, већ се одлучивало о правима и обавезама начелника одјељења, односно трећег лица, а не непосредно градоначелника. Такође је погрешан закључак суда да градоначелник, у овом управном спору, има постулативну способност, већ то право има Правобранилаштво РС које је одбило да поступи по захтјеву градоначелника и поднесе тужбу против рјешења СО број 01-111-50/21 од 25.01.2021. године. Одбијање Правобранилаштва да поступи по захтјеву градоначелника не даје право градоначелнику да покрене управни спор јер то не произлази ни из одредбе члана 20 став 2 Закона о Правобранилаштву, па се може закључити да овдје постоји спор између Правобранилаштва и Г. Б. за чије рјешавање није надлежан суд. Сматра да је суд повредио одредбу члана 81 став 4 ЗЛС и одредбу члана 91 став 1 Статута Града Б., према којима Комисије за избор и именовања, може дати приједлог за именовање начелника в.д. одјељења у ситуацији када постоји несклад између градоначелника и скупштине у поступку именовања начелника одјељења, будући да закон није прописао ситуацију када ове сагласности нема у циљу несметаног функционисања извршне власти у јединици локалне самоуправе. Предлаже да се захтјев уважи, поништан пресуда преиначи или укине и предмет врати на поновно суђење.

Тужилац у одговору на захтјев истиче да тужена није странка, па сходно томе није ни овлаштена да у смислу одредбе члана 35 став 1 и члана 36 ЗУС поднесе захтјев за ванредно преиспитивање, те предлаже да се захтјев одбаци примјеном одредбе члана 38 став 1 ЗУС. Поред тога, сматра да захтјев треба одбити као недозвољен, јер поништан пресуда није постала правноснажна у материјалном смислу зато што њоме није ријешена управна ствар, будући да је тужба уважена и поништан оспорени акт чиме је наведена пресуда постала правноснажна само у формалном смислу. Сматра да је градоначелник овлаштен за подношење тужбе у управном спору на основу одредбе члана 2 став 2 ЗУС, јер је носилац обавезе да предлаже кандидате за начелника одјељења у смислу одредбе члана 59 став 1 тачка 9 ЗЛС, члана 55 став 4 Закона о службеницима и намјештеницима и члана 71 став 1 тачка 9 Статута Г. Б.. Цијени неоснованим навод подносиоца захтјева да је правобранилац надлежан за подношење тужбе у овом управном спору и да је градоначелник у својим захтјевима од 01.02.2021. и 05.02.2021. године признао да није надлежан покренути управни спор, јер то не произлази из садржаја тих дописа будући да Правобранилаштво РС заступа ове субјекте само када су у питању имовински интереси и заштита тих интереса, како је то

правилно констатовао и суд. Наводи да не стоји навод из захтјева да је суд прекршио одредбе члана 84 став 1 ЗЛС и члана 71 став 1 Статута Града Б., јер су те одредбе процесне природе и представљају само правни основ за доношење рјешења, а одредбе члана 59 став 1 тачка 9 ЗЛС говоре да градоначелник предлаже именовање и разрјешење начелника одјељења или службе, као и одредба члана 55 став 4 Закона о службеницима и намјештеницима која говори да након престанка мандата начелника одјељења или службе, на приједлог градоначелника, односно начелника општине... скупштина именује начелника одјељења или в.д. службе најдуже на период до 90 дана. Наглашава да је посебно спорно што је предсједник скупштине пре гласања о приједлозима градоначелника, који су поднијети у складу са законом, ставио на гласање приједлог да се у случају неусвајања приједлога градоначелника, скупштина изјасни о приједлогу Комисије за избор и именовање која је у току засједања скупштине утврдила својих 10 приједлога, а након утврђеног Дневног реда сједнице скупштине града чиме су прекршене горе наведене одредбе по којима је искључиво градоначелник надлежан да предлаже именовање и разрјешење начелника одјељења. Предлаже да се захтјев првенствено одбаци као недозвољен или изјављен од неовлаштеног лица, а ако се не одбаци да се одбије као неоснован.

С. С., заинтересовано лице у овом управном спору, није доставио одговор на захтјев.

Размотривши захтјев, одговор на захтјев, побијану пресуду, те остале прилоге у списима предмета, на основу одредбе члана 39 ЗУС, овај суд је одлучио као у изреци пресуде из следећих разлога:

Из података списка произлази да је Скупштина Града Б. рјешењем број ... од 25.01.2021. године, именovala в.д. начелника Одјељења за стамбено-комуналне послове и заштиту животне средине и да је побијаном пресудом уважена тужба Града Б. и поништено оспорено рјешење из разлога који су наведени у уводном дијелу образложења ове пресуде.

Пре свега, не може се прихватити приговор тужиоца да тужена није легитимисана за подношење захтјева за ванредно преиспитивање зато што није имала својство странке у управном поступку.

Мора се имати на уму да су странке различито дефинисане у управном поступку и у управном спору.

Странка у управном поступку, у смислу члана 38 ЗОУП, је 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. Такође, одредбом члана 39 став 1 тог закона регулисано је да странка у управном поступку може бити свако физичко или правно лице, а ставом 2 да државни орган, организација, насеље и група лица и други, који немају својство правног лица, могу бити странке ако могу бити носиоци права и обавеза или правних интереса о којима се рјешава у управном поступку. Сходно одредби члана 40 став 1 ЗОУП, јавни тужилац, јавни правобранилац и други државни органи, када су законом овлашћени да у поступку заступају јавни интерес, имају, у границама тих овлашћења, права и дружности странке.

Док су странке у управном спору тужилац и тужена страна и заинтересовано лице, ако га има, а према одредби члана 13 став 1 ЗУС, тужена страна је орган чији се управни акт оспорава. Како је тужена, орган који је донио акт који се тужбом оспорава, онда је она странка у управном спору и има овлашћење, у смислу одредбе члана 35 став 1 ЗУС, за подношење захтјева за ванредно преиспитивање.

Такође је неоснован приговор да се против одлуке нижестепеног суда, којом је уважена тужба и поништен оспорени акт, не може поднијети захтјев за ванредно преиспитивање зато што је наведена одлука стекла само формалну, а не и материјалну правноснажност, јер је свака одлука суда донијета у управном спору правноснажна, без обзира на садржај њене изреке, па је у смислу одредбе члана 35 став 1 ЗУС дозвољено изјавити захтјев за ванредно преиспитивање и против пресуде којом је тужба уважена и оспорени акт поништен (пресуде која је стекла формалну правноснажност).

Према томе, у управном спору се не примјењује правило о материјалној правноснажности, садржано у одредби члана 237 став 1 Закона о парничном поступку („Сл. гласник РС“, број 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 и 61/13), које вриједи за парнични поступак.

Неосновани су наводи захтјева да градоначелник није овлашћен за подношење тужбе у овом управном спору, против одлуке скупштине града којом је извршено именовање в.д. начелника одјељења из разлога које је детаљно образложио нижестепени суд у побијаној пресуди, а које као правилно прихвата и овај суд.

Уз истакнуте разлоге које је дао нижестепени суд о легитимацији градоначелника да поднесе тужбу у овом управном спору, Врховни суд додаје да се овдје градоначелник појављује у улози заштитника институционалних права градоначелника као органа јединице локалне самоуправе, а не као заштитник личних права и интереса.

Право и обавеза је градоначелника као органа, да штити законитост и одговоран је за законит рад градске управе, па отуда и произлази право градоначелника да предлаже кандидате за начелнике одјељења или службе, јер би било илузорно тражити од градоначелника одговорност за рад одјељења управе ако би му било одузето право предлагања кандидата за руководиоце органа управе у јединицама локалне самоуправе.

Овдје није у питању заштита личних права градоначелника, већ заштита институционалних права које градоначелник има по горе цитираним одредбама ЗЛС и Закона о службеницима и намјештеницима, а како је то правилно образложио нижестепени суд, због чега су неосновани наводи захтјева да градоначелник нема својство странке у овом управном спору и да није легитимисан за подношење тужбе.

Такође је неоснован навод захтјева да градоначелник није могао самостално поднијети тужбу у овој управној ствари позивајући се на дописе које је градоначелник упутио Правобранилаштву РС 01.02.2021. и 05.02.2021. године, јер се у конкретном случају не ради о заштити имовинских интереса субјекта које по закону заступа Правобранилаштво РС, па је градоначелник био овлашћен да самостално поднесе тужбу у овој управној ствари, а како је то правилно образложио нижестепени суд цитирајући релевантне одредбе Закона о Правобранилаштву, као и одредбе члана 2 ЗУС, па их овом приликом Врховни суд неће понављати.

Такође је неосновано позивање тужене на одредбе члана 38 и 39 ЗОУП, јер су овдје релевантне одредбе члана 2 став 2 ЗУС с обзиром да је градоначелник био носилац обавезе да предлаже кандидате за в.д. начелника одјељења. Овдје су субјективна права манифестована кроз заштиту објективне законитости.

Правилно се нижестепени суд позвао на одредбу члана 55 став 4 Закона о службеницима и намјештеницима, којом је регулисано да је градоначелник једини овлаштен да предлаже именовање, у овом случају, вршилаца дужности начелника одјељења или службе, а овај суд указује и на одредбу члана 59 став 1 тачка 9 ЗЛС којом је у надлежност градоначелника, односно начелника општине дато предлагање именовања и разрјешења начелника одјељења или службе, а које право произлази из одговорности градоначелника за рад Градске управе и права да градоначелник руководи Градском управном како је то прописано одредбом члана 54 став 3 ЗЛС.

Стога је неоснован приговор захтјева о погрешној примјени материјалног права, као и навод да је нижестепени суд повредио одредбу члана 84 став 1 ЗЛС и одредбу члана 91 став 1 Статута Града Б., а на које се тужена позвала у уводном дијелу оспореног рјешења, јер су те одредбе процесног карактера које дају овлашћење Скупштини за доношење рјешења или других одлука, а нису материјалног карактера као што су одредбе члана 59 став 1 тачка 9 ЗЛС и члана 55 став 4 Закона о службеницима и намјештеницима.

Нижестепени суд је правилно образложио постулатиону способност градоначелника за подношење тужбе у овом управном спору, а које разлоге прихвата и овај суд јер се не ради о заштити имовинских интереса правних субјеката које, по закону, заступа Правобранилаштво РС.

Позивање тужене на одредбу члана 20 став 3 Закона о Правобранилаштву није основано јер до примјене те одредбе долази само у ситуацији ако се ради о спору два правна субјекта које Правобранилаштво РС по закону заступа, па ако Правобранилаштво РС покрене управни спор заступајући једног правног субјекта, онда би други правни субјект, којег такође Правобранилаштво заступа по закону, био дужан да именује стручно лице које ће га заступати у том управном спору, јер би се радило о супростављеним или колизионим интересима, а што овдје није случај.

Градоначелник, у смислу одредбе члана 59 став 1 тачка 6 ЗЛС, извршава законе и друге прописе Републике, града и општине чије је извршење повјерено јединици локалне самоуправе, а у овом конкретном случају, градоначелнику је повјерено да предлаже именовање и разрјешење начелника одјељења или служби што произлази из одредбе члана 59 став 1 тачка 9 ЗЛС, као и именовање в.д. начелника одјељења, а што произлази из одредбе члана 55 став 4 Закона о службеницима и намјештеницима.

Из изложеног, произлази да је градоначелник имао постулатиону способност да самостално покрене и води управни спор у овој конкретној управној ствари, јер се рјешавало о именовању в.д. начелника одјељења чије је предлагање у искључивој надлежности градоначелника, па се може прихватити, истина, шире тумачење, које је дао нижестепени суд, а које подржава и овај суд, да је индиректно извршено мијешање у обавезе које су повјерене градоначелнику, а да се не ради, непосредно, о заштити индивидуалних права која су везана за именовање в.д. начелника одјељења.

На основу изложеног, слиједи да побијаном пресудом није остварен ниједан разлог њене незаконитости из одредбе члана 35 став 2 ЗУС, па се отуда захтјев тужене, на основу одредбе члана 40 став 1 тог закона, одбија као неоснован.

Записничар
Маја Савић

Предсједник вијећа
Едина Чупељић

Таџност отправка овјерава
Руководилац судске писарнице
Биљана Аџић