

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE
Broj: 13 0 U 001992 12 Uvp
Banjaluka, 26.03.2015. godine

Vrhovni sud Republike Srpske u vijeću sudija Smiljane Mrše kao predsjednika vijeća, Edine Čupeljić i Strahinje Ćurkovića, kao članova vijeća, uz učešće Sanje Oraščanin kao zapisničara, u upravnoj stvari po tužbi Ministarstva ... RS, koje zastupa PRS, Sjedište zamjenika u D. (u daljem tekstu: tužilac), protiv tužene SO D. Ž., u predmetu administrativnog nadzora nad radom organa jedinice lokalne samouprave, odlučujući o zahtjevu tužioca za vanredno preispitivanje rješenja Okružnog suda u Doboju broj 13 0 U 001992 12 U od 28.02.2012. godine, u nejavnoj sjednici održanoj dana 26.03.2015. godine, donio je

P R E S U D U

Zahtjev se odbija.

O b r a z l o Ź e n j e

Pobijanim rješenjem odbačena je tužba kojom je tužilac tražio donošenje privremene administrativne mjere kojom se određuje da će se izvršiti privremeno finansiranje O., D. Ž. srazmjerno sredstvima korištenim u istom periodu u budžetu prethodne 2011. fiskalne godine, sve dok SO D. Ž. ne donese budžet i odluku o usvajanju budžeta za fiskalnu 2012. godinu i istovremeno da donese presudu kojom se nalaže SO D. Ž. da u roku od 30 dana po donošenju presude donese odluku o usvajanju budžeta za 2012. godinu, uz obrazloženje da odluka o usvajanju budžeta koja je predmet tužbe, u smislu člana 7. stav 2. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik RS“, broj 109/05 i 63/11, u daljem tekstu: ZUS) nema svojstvo upravnog akta iz kog razloga je primjenom odredbe člana 22. tačka 2. istog zakona odlučeno kao u izreci.

Blagovremenim zahtjevom za vanredno preispitivanje tog rješenja, tužilac osporava zakonitost pobijanog rješenja zbog povrede zakona, koju nalazi u povredi ZUS, Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, broj 101/04-118/05, u daljem tekstu: ZOLS), te Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, broj 54/08-92/09). Navodi da je tužbom podnesenom nižestepenom sudu traženo da sud donese rješenje kojim se izriče privremena administrativna mjera kojom se određuje da će se vršiti privremeno finansiranje O., D. Ž. sve dok skupština opštine ne donese budžet i odluku o usvajanju budžeta za 2012. godinu, pa kako se tužena u odgovoru na tužbu izjasnila da je donijela odluku o privremenom finansiranju O., D. Ž., to više i nije bilo osnova za odlučivanje o tom dijelu tužbenog zahtjeva, zbog čega i ne osporava propust suda da o istom odluči, ali smatra da je u pogledu zahtjeva za donošenje odluke o usvajanju budžeta za 2012. godinu, sud pogrešno odbacio tužbu uz obrazloženje da se odluka o usvajanju budžeta ne može smatrati upravnim aktom u smislu člana 7. stav 2. ZUS. U prilog tome ukazuje da je

odluka o privremenom finansiranju opštine privremenog karaktera, pa da neusvajanje budžeta prije početka fiskalne godine, pa ni u roku od 6 mjeseci znači da skupština opštine duže vrijeme ne izvršava svoju nadležnost u skladu sa zakonom i time ugrožava ostvarivanje osnovnih ustavnih prava građana, jer da se prema odredbi člana 230. stav 4. Zakona o budžetskom sistemu u takvoj situaciji ne mogu koristiti sredstva sa transakcionih računa opštine, čija zaštita se ne može pružiti u parničnom postupku u kome se odlučuje u građansko-pravnim sporovima, a ne može biti ni u nadležnosti Ustavnog suda. S obzirom da okružni sud odlučuje i po zahtjevu za zaštitu sloboda i prava pojedinaca zajamčenim Ustavom shodnom primjenom odredaba ZUS koje se odnose na upravni spor, smatra da se radi o upravnom sporu, a samim tim i nadležnosti okružnog suda. Pored navedenog, smatra da je odluka o usvajanju budžeta akt kojim skupština opštine rješava o izvjesnom pravu ili obavezi, odnosno neposrednom ličnom interesu fizičkih ili pravnih lica, zbog čega ne stoji tvrdnja nižestepenog suda da odluka o usvajanju budžeta nije upravni akt, pa da sud nije nadležan za postupanje. Kada bi se to prihvatilo ispravnim, nameće se pitanje ako skupština opštine po isteku privremene odluke ne donese odluku o usvajanju budžeta, koja pravna zaštita ostaje opštini, odnosno građanima. Predlaže da se zahtjev uvaži pobijano rješenje preinači ili ukine i predmet vrati nižestepenom sudu na ponovno odlučivanje.

Tužena u odgovoru na zahtjev osporava njegove navode i ističe da je isti neosnovan, jer da odluka o usvajanju budžeta nije upravni akt, što proizlazi iz odredbe člana 2. tačka 3. Zakona o budžetskom sistemu, koja daje njegovu definiciju. Dodaje da je u potpunosti izvršavala svoje obaveze, jer da je na sjednici od 18.01.2012. godine donijela zaključak kojim se traži od načelnika da hitno uputi skupštini na razmatranje i usvajanje prijedlog budžeta, koji je poslije konačno upućenog prijedloga na sjednici od 20.04.2012. godine i usvojila i Odluku o usvajanju budžeta objavila u „Službenom glasniku Skupštine opštine D. Ž.“ vanredni broj 7/12 od 23.04.2012. godine. Predlaže da se zahtjev odbije kao neosnovan.

Razmotrivši zahtjev, pobijano rješenje, odgovor na zahtjev, kao i spise predmeta upravnog postupka i upravnog spora, na osnovu odredbe člana 39. ZUS, ovaj sud je odlučio kao u izreci ove presude iz slijedećih razloga:

U tužbi podnesenoj nižestepenom sudu tužilac je naveo da SO D. Ž. ne izvršava svoje zakonom propisane nadležnosti, odnosno da nije donijela odluku o usvajanju budžeta opštine za 2012. godinu, već da je donijela odluku o privremenom finansiranju, koju je ocijenio kao nezakonitu, te tražio da se ista poništi, što je i učinjeno, zbog čega je nakon toga tuženoj dostavio upozorenje da u smislu odredbe člana 91. stav 1. ZOLS, u roku od 8 dana u skladu sa odredbama člana 20. Zakona o budžetskom sistemu donese budžet opštine za 2012. godinu u cilju sprečavanja blokade rada opštinskih organa i ugrožavanja ostvarivanja osnovnih prava građana O., D. Ž., što nije učinjeno ni nakon upozorenja, pa da su se iz tog razloga ispunili uslovi iz odredbe člana 91. stav 2. ZOLS, a u vezi sa članom 48. ZUS, da se tužbom zahtijeva izricanje privremene administrativne mjere kojom će se odrediti vršenje privremenog finansiranja O., D. Ž. srazmjerno sredstvima korištenim u istom periodu u budžetu prethodne 2011. fiskalne godine, sve dok SO D. Ž. ne donese budžet i odluku o usvajanju budžeta za fiskalnu 2012. godinu i da istovremeno donese presudu kojom se nalaže SO D. Ž. da u roku od 30 dana po donošenju presude donese odluku o usvajanju budžeta za 2012. godinu.

Dakle predmetnom tužbom zatražena je sudska zaštita regulisana u poglavlju VII (članovi 83.-92.) ZOLS, a kojima je uređen administrativni nadzor nad radom jedinica lokalne samouprave, koji prema odredbi člana 83. toga zakona vrši Ministarstvo ... u zakonom utvrđenim slučajevima.

Odredbom člana 91. ZOLS propisan je poseban vid sudske zaštite u postupku administrativnog nadzora nad radom jedinica lokalne samouprave. U slučaju da organ jedinice lokalne samouprave duže vrijeme ne izvršava svoje nadležnosti u skladu sa zakonom i time ugrožava ostvarivanje osnovnih prava građana, Ministarstvo će upozoriti nadležni organ jedinice lokalne samouprave i zatražiti preduzimanje odgovarajućih mjera (stav 1.). Ako organ jedinice lokalne samouprave ne preduzme odgovarajuće mjere u roku od 8 dana od dana upozorenja, Ministarstvo će podnijeti tužbu nadležnom sudu, koji će u roku od 8 dana izreći odgovarajuće privremene mjere kojima će se obezbijediti izvršavanje osporenih nadležnosti nakon razmatranja argumenata svih zainteresovanih strana (stav 2.). Organ jedinice lokalne samouprave može osporiti radnje Ministarstva iz stava 1. i 2. ovog člana i žaliti se na odluku nadležnog suda o privremenim administrativnim mjerama (stav 3.).

Ova sudska zaštita, kao to tužilac i navodi, ne može se zahtijevati u parničnom postupku u kome se odlučuje o građanskopravnim sporovima (član 1. Zakona o parničnom postupku), pa shodno tome, ne mogu određivati ni sudske mjere obezbjeđenja iz glave X Zakona o parničnom postupku, koje se određuju na prijedlog stranke, a ne po tužbi. To, takođe, ne može biti ni nadležnost Ustavnog suda, protiv čijih odluka se ne može izjavljivati žalba, već je, a s obzirom da se radi o postupku administrativnog nadzora, za odlučivanje po tužbi podnesenoj u smislu navedene odredbe člana 91. ZOLS, nadležan okružni sud shodnom primjenom odredaba ZUS koje se odnose na upravni spor, a u vezi sa odredbama člana člana 53.-64. ZUS i odredbe člana 31. tačka 1 g) Zakona o sudovima RS („Službeni glasnik RS“, broj: 37/12).

S obzirom na sadržaj navedene odredbe ZOLS, nije sporno da u situaciji kada organ jedinice lokalne samouprave, u konkretnom slučaju skupština opštine, ne izvršava svoje nadležnosti propisane zakonom, da tužilac nakon što ispoštuje proceduru propisanu stavom 1. ove odredbe, odnosno nakon što upozori nadležni organ i zatraži preduzimanje odgovarajućih mjera, ima ovlaštenje da podnese tužbu nadležnom sudu kojom će zahtijevati izdavanje privremene mjere kojom će se obezbijediti izvršavanje osporenih nadležnosti.

U konkretnom slučaju, u vrijeme podnošenja tužbe, SO D. Ž. nije usvojila budžet opštine prije početka fiskalne godine, a i nije ni donijela odluku o privremenom finansiranju, što znači da praktično nije izvršavala svoju nadležnost u skladu sa zakonom, pa je tužilac osnovano nakon što je skupštinu opštine upozorio svojim aktom broj 10.3-014-22-1/12 od 30.01.2012. godine na posljedice nedonošenja budžeta, podnio predmetnu tužbu i osnovano zatražio izricanje privremene administrativne mjere, čije izricanje je propisano odredbom člana 91. stav 2. ZOLS.

Iako je u međuvremenu, nakon podnošenja tužbe, tužena donijela odluku o privremenom finansiranju O., D. Ž., potrebno je ukazati da je sud, prema odredbama člana 91. stav 2. i 3. ZOLS, inače, ovlašten samo na izricanje odgovarajuće

privremene administrativne mjere kojom će se obezbijediti izvršavanje nadležnosti tužene, kao jedinice lokalne samouprave za usvajanje budžeta opštine, a ne na donošenje posebne odluke kojom se nalaže tuženoj, kako se predlaže u tužbi, da donese budžet i odluku o usvajanju budžeta O., D. Ž., jer je to zakonska obaveza tužene propisana odredbom člana 27. Zakona o budžetskom sistemu. Iz tog razloga nije u skladu sa zakonom prijedlog tužioca da sud donese presudu kojom će naložiti tuženoj da donese odluku o usvajanju budžeta za 2012. godinu, što je bio razlog za odbacivanje tužbe. Razlozi suda iako pogrešni, s obzirom na odluku te shodno naprijed navedenom po ocjeni suda nisu takve prirode da bi za posljedicu imali ukidanje pobijanog rješenja.

Neosnovani su navodi tužioca da odluka o usvajanju budžeta ima svojstvo upravnog akta, jer to nije odluka kojom se rješava o pravima, obavezama ili pravnim interesima pojedinaca, pravnog lica ili druge stranke, neposrednom primjenom materijalnog propisa. Naime ta odluka nije pojedinačan, već predstavlja opšti akt koji skupština opštine donosi kao organ odlučivanja i kreiranja politike opštine, a ne donosi se u upravnoj stvari, pa nema svojstvo upravnog akta, u smislu odredbe člana 7. stav 2. ZUS.

Kod takvog stanja stvari, po ocjeni ovog suda pobijanim rješenjem nije ostvaren nijedan razlog njegove nezakovitosti iz odredbe člana 35. stav 2. ZUS, pa se na osnovu odredbe člana 40. stav 1. istog zakona, zahtjev odbija kao neosnovan.

Zapisničar
Sanja Oraščanin

Predsjednik vijeća
Smiljana Mrša

Za tačnost otpravka ovjerava
Rukovodilac sudske pisarnice
Amila Podrašćić