

Босна и Херцеговина
РЕПУБЛИКА СРПСКА
ВРХОВНИ СУД
Број: 13 0 У 003949 16 Увп
Бања Лука, 04.9.2018. године

Врховни суд Републике Српске, у вијећу састављеном од судија Весне Антонић предсједника вијећа, Страхиње Ђурковића и Свјетлане Кнежевић чланова вијећа, уз судјеловање Мире Мачкић као записничара, у управном спору по тужби „С.-П.“ д.о.о. Т., заступан по законском заступнику И. К., директору друштва, а овај по пуномоћнику Б. П., адвокату из Б. (у даљем тексту: тужилац), против закључка број ... од године, туженог начелника Општине Т. у предмету повлачења сагласности на тржно пијачни ред тржнице Т., одлучујући о захтјеву тужиоца за ванредно преиспитивање пресуде Округног суда у Добоју број 13 0 У 003949 15 У од 28.01.2016. године, на нејавној сједници вијећа одржаној 04.9.2018. године, донио је

ПРЕСУДУ

Захтјев се уважава, пресуда Округног суда у Добоју број 13 0 У 003949 15 У од 28.01.2016. године, се укида и предмет враћа на поновно суђење.

Образложење

Побијаном пресудом (требало је рјешењем) одбачена је тужба против закључка Начелника Општине број ... од године којим је повучена сагласност на тржно пијачни ред тржнице Т..

Одбацивање тужбе суд је образложио разлозима да се не ради о управном акту из члана 7. став 2. Закона о управним споровима („Сл. гласник РС“, број 109/05 и 63/11 - у даљем тексту: ЗУС). Истиче да је чланом 7. став 1. ЗУС прописано да се управни спор може водити само против коначног управног акта, а ставом 2. овог члана да управни акт у смислу овог закона јесте акт којим надлежни орган из члана 4. овог закона рјешава о извјесном праву или обавези, односно о непосредном личном интересу физичких и правних лица или других странака у каквој управној ствари. Надаље, наводи да је чланом 4. ЗУС прописано да се под органом у смислу овог закона подразумијевају републички органи управе, републичке управне организације, органи јединице локалне самоуправе, предузећа, установе и друга правна лица када у вршењу јавних овлашћења рјешавају о управним стварима, а чланом 22. став 2. истог закона регулисано је да ће надлежни суд у сваком стадијуму поступка рјешењем одбацивати тужбу, ако утврди да акт који се тужбом оспорава није управни акт па како се у конкретним случају не ради о управном акту у смислу одредбе члана 7. став 2. ЗУС то је суд на основу члана 22. тачка 2. ЗУС тужбу одбацио као недозвољену.

Благовременим захтјевом за ванредно преиспитивање те пресуде (у даљем тексту захтјев) тужилац оспорава њену законитост због повреде закона, друго прописа или општег акта и због повреде прописа о поступку која је могла бити од утицаја на рјешење ствари. Истиче да је наведени закључак управни акт и да је тим актом тужиоцу онемогућено право на рад, односно право да се бави регистрованом дјелатношћу јер акт којим је повучена сагласност на тржни пијачни ред је *condicio sine qua non* акт за рад тржнице, а овим актом се фактички суспендује рад тржнице без да су дати било какви разлози па је евидентно да је овим закључком тужени рјешавао о непосредном интересу тужиоца јер га је онемогућио у обављању своје дјелатности па наведени закључак без сумње представља управни акт. Поред наведеног тужени је повриједио правила поступка доносећи оспорени закључак јер се у уводу закључка позвао на члан 53. Закона о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“ број 101/04, 42/05, 118/05 и 98/13) којим је прописано да члана надзорног одбора именује Скупштина општине те ко се не може именовати за члана надзорног одбора као и на одредбу члана 31. става 3. Закона о трговини („Сл. гласник РС“ број 6/07, 52/11 и 67/13) којом је прописано да на тржни ред из става 1. овог члана сагласност даје орган јединице локалне самоуправе који може ускратити давање сагласности ако оцијени да се тржним редом, трговина регулише супротно интересима корисника услуга и купаца, посебно у погледу хигијенско санитарних услова и заштите човјекове околине. Наведена одредба даје овлашћење да орган јединице локалне самоуправе ускрати сагласност, али у поступку доношења таквог акта из горе наведена три разлога, а не накнадно, а тужени је без икаквог основа повукао наведену сагласност, а да при том није дао никакве разлоге. Тужилац у цијелости испуњава услове за обављање дјелатности тржнице на мало у складу са одредбом члана 16. став 2. Закона о трговини којим је прописано да су трговинске услуге, између осталог, и тржнице на мало, а ставом 3. истог члана је прописано да трговац са својством привредног друштва може обављати послове тржнице на мало за коју дјелатност је тужилац и регистрован. Одредбом члана 31. став 1. Закона о трговини је изричито прописано да трговац који врши услуге тржнице на мало односно пијаце утврђује пијачни ред којим се ближе уређују тржна правила за продају робе, врсту робе, начин излагања робе, одржавање просторија и опреме за обављање трговине на тржницама на мало, а ставом 2. овог члана је дефинисано да трговац који врши услуге тржнице на мало, односно пијаце и корисници услуга пијаце, односно тржнице на мало дужни да се придржавају утврђеног тржног реда из претходног става. Наведени закључак не садржи образложење разлога па је исти донијет супротно члану 197. Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС“ број 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18, у даљем тексту: ЗОУП), а самим тим не садржи образложење, а то је један од елемената права на правично суђење које је садржано у члану 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (Конвенција). Наводи бројне пресуде Европског суда за људска права које се односе на питање образложења одлуке органа и судова. Истиче да је повријеђен члан 5. ЗОУП којим је регулисано да органи који поступају у управним стварима рјешавају на основу закона и других прописа заснованих на закону, а наведени закључак је донесен паушално и није заснован на закону или другом пропису. Предлаже да се захтјев уважи, и поништи закључак туженог уз налагање туженом да тужиоцу надокнади трошкове спора, према исказаном трошковнику.

Тужени у одговору на захтјев истиче да је побијана пресуда правилна јер да је такав став заузео и Врховни суд Ф БиХ у пресуди број 03 0 У 002467 10 Увп од 24.11.2011.године. Истиче да је захтјев недопуштен и предлаже да се исти одбаци. Опреза ради истиче да пијачни ред садржи низ незаконитих одредби којима се трговина регулише супротно интересима корисника услуга и купаца, а што се нарочито огледа у

члану 4. спорног тржно пијачног реда, па да је то био разлог што је начелник општине, побијаним закључком, повукао дату сагласност те да се оваквим поступањем жељело постићи и уређење спорних односа између самих корисника простора градске тржнице, односно трговца на мало „С.-П.“ д.о.о. Т. и других субјеката регистрованих за обављање различитих дјелатности. Предлаже да се захтјев одбије.

Размотривши захтјев, побијану пресуду, одговор на захтјев, на основу одредбе члана 39. ЗУС, као и цјелокупне списе овог управног спора, а и предметне управне ствари, овај суд је одлучио као у изреци пресуде из следећих разлога:

Из података списка произлази да је закључком начелника Општине Т. ... од године дата сагласност на тржно пијачни ред тржнице Т. на акт „С.-П.“ д.о.о. Т. тржно пијачни ред тржнице Т. број ... од године и да је саставни дио тог акта - акт тржно пијачни ред тржнице Т. од године. Тачком 1. диспозитива Закључка истог органа ... од године повлачи се сагласност дата „С.-П.“ д.о.о. Т. на тржно пијачни ред тржнице Т. број ... од године. Тачком 2. диспозитива закључка предузећу „С.-П.“ д.о.о. Т., као лицу које врши услуге тржнице, односно пијаце, оставља се рок од 30 дана да изради и достави на сагласност нови тржни ред и тачком 3. диспозитива тог закључка је одређено да даном доношења овог закључка престаје важност закључка број ... од године, а тиме и тржно пијачни ред тржнице Т. ... од године. „Пресудом“ нижестепеног суда, одбачена је тужба као недозвољена.

Побијана одлука није правилна.

Правилно тужилац истиче да закључак туженог којим се повлачи дата сагласност на тржно пијачни ред тржнице Т. представља управни акт и да је тим закључком непосредно одлучено о праву тужиоца да обавља дјелатност тржнице на мало с обзиром да тужилац има статус привредног друштва које је регистровано за обављање дјелатности тржнице на мало будући да је одредбом члан 29. став 1. Закона о трговини дефинисано да тржница на мало (пијаца) представља организована и уређена мјеста на којима се обавља трговина на мало пољопривредних, прехрамбених производа, робе свакодневне потрошње, занатских производа, производа домаће радиности и остале робе која се по својим особинама може наћи у трговини и других производа између продаваца и купаца. На основу одредбе члана 31. став 1. тог закона, трговац који врши услуге тржнице на мало, односно пијаце утврђује пијачни ред којим се ближе уређују тржна правила за продају робе, врсту робе, начин излагања робе, одржавање просторија и опреме за обављање трговине на тржницама на мало, а ставом 2. овог члана дефинисано је да је трговац који врши услуге тржнице на мало, односно пијаце и корисници услуга пијаце, односно тржнице на мало дужни су да се придржавају утврђеног тржног реда из претходног става. Сходно ставу 3. овог члана на тржни ред из става 1. овог члана сагласност даје орган јединице локалне самоуправе који може ускратити давање сагласности ако оцијени да се тржни редом трговина регулише супротно интересима корисника услуга и купаца, посебно у погледу хигијенско-санитарних услова и заштите човјекове околине. Према одредби члана 16. став 2. трговинске услуге су имеђу осталих, услуге тржнице на мало, а ставом 3. овог члана је регулисано да трговац са својством правног лица може обављати све услуге из става 2 овог члана. Како тужилац има својство правног лица он је и регистрован за обављање тржнице на мало, те овлашћен за доношење тржног реда.

Није спорно овлашћење органа јединице локалне самоуправе да на тржни ред трговца који врши услуге тржнице на мало даје сагласност као и овлашћење да може ускратити давање сагласности ако оцијени да се тржним редом трговина регулише супротно интересима корисника услуга и купаца, посебно у погледу хигијенско-санитарних услова и заштите човјекове околине. Пошто давање сагласности органа јединице локалне самоуправе на тржни ред трговца који врши услуге тржнице на мало представља услов за обављање дјелатности тржнице на мало, онда тај акт којим се даје сагласност или ускраћује давање сагласности (у овом случају повлачи већ дата сагласност) несумњиво представља управни акт јер се њиме директно одлучује о праву и интересу трговца који врши услуге тржнице на мало да обавља ову дјелатност, у овом случају, о праву тужиоца да обавља дјелатност пружања услуга тржнице на мало за коју је и регистрован из којих разлога је погрешан став нижестепеног суда да побијани акт нема карактер управног акта.

Наиме, управни акт у смислу одредбе члана 7. став 2. ЗУС јесте акт којим надлежни орган из члана 4. овог закона рјешава о извјесном праву или обавези, односно непосредном личном интересу физичких и правних лица или других странака у каквој управној ствари.

Према цитираној законској одредби да би неки правни акт имао карактер управног акта мора бити појединачан и конкретан акт, донијет са позиције власти (ауторитативан), мора производити правне посљедице и коначно донијет у каквој управној ствари. У конкретном случају тужени је повукао дату сагласност на тржни ред тужиоца, чиме је тужилац онемогућен да обавља рад трговца тржнице на мало, односно да обавља дјелатност за коју је регистрован као привредно друштво, а да при томе није дао никакве разлоге. Овдје посљедице доношења побијаног закључка директно погађају тужиоца и тужилац нема друго правно средство да оспорава тај закључак, већ у управном спору. Стога су неосновани наводи туженог у одговору на захтјев да побијани закључак нема карактер управног акта.

Из истих разлога није основано позивање туженог на одлуку Врховног суда у Ф БиХ број 03 0 У 002467 10 Увп од 24.11.2011. године), иако одлуке других судова не обавезују овај (Врховни) суд, јер се у овом предмету радило о давању сагласности једног органа другом органу за доношење рјешење, будући да странка има право тужбе против рјешења које доноси један орган на основу сагласности другог органа, па само давање сагласности нема карактер управног акта.

Поред тога тужилац правилно указује да је одредбом члана 194. став 3. ЗОУП прописано да писмено рјешење садржи назив органа са бројем и датумом рјешења (заглавље), увод, диспозитив, образложење, упутство о правном средству, потпис овлашћеног службеног лица и печат органа, а на основу члана 197. став 2. тог закона образложење рјешења садржи кратко излагање захтјева странака и утврђено чињенично стање и разлоге који су били одлучујући при оцјени доказа, прописе и разлоге који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на одлуку која је дата у диспозитиву. Наведени закључак не садржи никакво образложење па већ из тог разлога исти садржи повреду поступка због којих се мора поништити због чега дати разлози у одговору на захтјев не могу надомјестити недостатке у образложењу оспореног акта.

Образложење оспореног акта је обавезни елемент, јер органи имају обавезу да образложе своју одлуку тако што ће навести јасне и разумљиве разлоге на којима се та

одлука заснива како би се странци пружила могућност да путем правних средстава може аргументовано оспорити наводе органа. И по пракси Европског суда за људска права у Стразбуру јасно и аргументовао образложење одлуке је битан сегмент права на правично суђење из члана 6. Конвенције како то правилно запажа тужилац.

Образложена одлука обезбјеђује право и на правну сигурност и владавину права. Право на образложену одлуку није обавеза само судова, како редовних, тако и уставних, него и свих органа јавне власти који одлучују у разним поступцима о правима и обавезама физичких и правних лица и других субјеката, када рјешавају о правима и обавезама тих субјеката.

С обзиром да нижестепени суд није вршио оцјену законитости побијаног акта у смислу одредбе члана 30. у вези члана 10. ЗУС, већ је тужбу одбацио сматрајући да оспорени акт нема карактер управног акта, то је отуда овај суд захтјев тужиоца за ванредно преиспитивање одлуке на основу члана 40. став 1. и 3. тог закона уважио, побијану „пресуду“ укинуо и предмет вратио на поновно суђење.

О трошковима спора одлучиће нижестепени суд сходно одредби члана 397. став 3.ЗПП која одредба се примјењује у поступку управног спора на основу члана 48. ЗУС.

Записничар
Мира Мачкић

Предсједник вијећа
Весна Антонић

Тачност отправка овјерава
Руководилац судске писарнице
Амила Подрашчић