

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
OKRUŽNI SUD U BANJOJ LUCI
Broj: 11 0 U 036497 24 U
Dana: 14.11.2024. godine

Okružni sud u Banjoj Luci, po sudiji pojedincu Igoru Mariću, uz učešće zapisničara Vesne Malešević, u upravnom sporu po tužbi Miroslava Grujičića iz Srebrenice, Soloćuša bb (u daljem tekstu: tužilac), koga zastupa punomoćnik Predrag Mijatović, advokat iz Bratunca, ulica Vidovdanska broj 10, protiv rješenja broj 01-10-6/24 od 16.2.2024. godine Komisije za žalbe, ulica Vojvode Momčila broj 5, Banja Luka (u daljem tekstu: tužena), u predmetu utvrđivanja sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, dana 14.11.2024. godine, donio je sljedeću

PRESUDU

U dijelu kojim se traži poništenje rješenja tužene broj 01-10-6/24 od 16.2.2024. godine, tužba se odbija kao neosnovana.

U dijelu kojim se traži poništenje rješenja Republičke komisije za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske broj 02-439-S/23-12, O.S. od 27.12.2023. godine, tužba se odbacuje.

Odbija se zahtjev tužioca za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Tužilac je dana 15.3.2024. godine podnio predmetnu tužbu Okružnom sudu u Bijeljini. Rješenjem broj 12 0 U 010288 24 U od 4.4.2024. godine navedeni sud se oglosio mjesno nenadležnim za postupanje u predmetnoj upravnoj stvari, te je dana 21.5.2024. godine predmetni spis dostavio ovom sudu.

Rješenjem tužene broj 01-10-6/24 od 16.2.2024. godine (u daljem tekstu: drugostepeni akt) odbijena je žalba tužioca izjavljena protiv rješenja Republičke komisije za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske (u daljem tekstu: prvostepeni organ) broj 02-439-S/23-12, O.S. od 27.12.2023. godine (u daljem tekstu: prvostepeni akt), kao neosnovana. Prvostepenim aktom je utvrđeno da se tužilac, odbornik u Skupštini opštine Srebrenica, nalazi u sukobu interesa povodom nespojivosti u odnosu na privredno društvo, jer je istovremeno obavljao funkciju odbornika u Skupštini opštine Srebrenica i funkciju direktora privrednog društva „MIMO-GM“ d.o.o. Srebrenica, a u koje je ulagao kapital u periodu od četiri godine prije preuzimanja javne funkcije koju vrši i poslovaao sa organom vlasti jedinice lokalne samouprave u vrijeme dok je vršio javnu funkciju i vrijednost posla je bila veća od 30.000 KM, čime je počinio povrede članova 6. i 10. Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, te je određeno da će prvostepeni organ konačno rješenje, nakon proteka 30 dana od dana dostavljanja, dostaviti nadležnom organu na postupanje, kako bi taj organ preduzeo mjere propisane članovima 18. i 20. navedenog zakona.

Blagovremeno podnesenom tužbom tužilac pobija zakonitost osporenog akta zbog bitne povrede odredaba Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18), pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. U tužbi se u bitnom navodi da je obrazloženje osporenog akta neosnovano i neprihvatljivo, da je formalističko i nepravično utvrđivanje postojanja sukoba interesa kod tužioca samo zbog istovremenog formalnog statusa odbornika i direktora privrednog društva sa kojim je Opština Srebrenica zaključila ugovore o prevozu, da je intencija zakonodavca da se postupcima članova organa vlasti ne stavlja privatni interes ispred javnog interesa, da je zakonodavac prije svega imao cilj da se zaštiti javni interes, te da se postavlja pitanje da li je utvrđivanje postojanja sukoba interesa kod tužioca proporcionalno i srazmjerno legitimnom cilju koji se želi postići. Dalje, navodi se da bi se nastojanjem da se prilikom utvrđivanja sukoba interesa primijene isključivo odredbe člana 6. Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 73/08 - u daljem tekstu: ZSSI) derogirali i obesmislili svi principi sadržani u tom zakonu, a naročito iz člana 2. istog. Dalje, navodi se da je prvostepeni organ pogrešno i nepotpuno utvrdio činjenično stanje, da je isti usko i na štetu tužioca tumačio odredbe ZSSI, da prvostepeni organ nije uzeo u obzir činjenicu da je tužilac bez ikakve konkurencije učestvovao na tenderima Opštine Srebrenica, da tužilac nije mogao uticati da se niko drugi ne javi na tendere za dobijanje poslova prevoza učenika, da to pokazuje da se radilo o poslovima sa upitnim stepenom isplativosti, zbog čega je očigledno da tužilac nije stavio svoj privatni interes ispred javnog interesa. Dalje, navodi se da se nije radilo o „namještanju i prilagođavanju uslova tendera“ privrednom društvu tužioca niti o finansijski atraktivnim ugovorima zbog kojih bi tužilac morao da koristi svoj uticaj i položaj odbornika Skupštine opštine Srebrenica, da svih tih godina niko nije pokrenuo pitanje postojanja sukoba interesa i tražio mišljenje prvostepenog organa da li takav sukob postoji, kao i da nije jasno zašto tuženi u predmetnom slučaju potencira samo princip zakonitosti, dok je u slučaju Milovana Ćirkovića, odbornika u Skupštini opštine Rudo, prednost dao principima savjesnosti, odgovornosti, časnosti, nepristarsnosti, etike, stavljanja javnog interesa ispred privatnog i slično. Dalje, navodi se da tužilac nije učestvovao i glasao na sjednici Skupštine opštine Srebrenica kada se donosila bilo koja odluka vezana za poslovanje njegovog privrednog društva, kao i da su svi ugovori vezani za prevoz učenika zaključeni nakon provođenja postupka javnog tendera, odnosno nijedan ugovor nije zaključen po osnovu neposredne pogodbe. Dalje, navodi se da tužilac nikada nije stavljao svoj privatni interes ispred javnog i nije koristio status odbornika kao prednost za sebe i svoju porodicu, niti je imao uticaja na bilo koga iz izvršne vlasti da bi dobio posao ili stekao neke privilegije. Dalje, navodi se da se sukob interesa ne može formalizovati i objektivizirati u tolikoj mjeri da je za utvrđivanje postojanja istog dovoljna sama činjenica da je tužilac odbornik i da je privredno društvo čiji je osnivač zaključilo neki ugovor sa Opštinom, da bi se u tom slučaju širom otvorila vrata za malverzacije i zloupotrebu, jer bi svi izabrani predstavnici vlasti lako mogli osnovati preduzeća preko trećih lica i na taj način zaobići posljedice i obesmisliti primjenu ZSSI, a što tužilac nije htio učiniti jer je postupao etički i savjesno. Dalje, navodi se da bi se prilikom utvrđivanja postojanja sukoba interesa morali uzeti svi prateći i dodatni elementi i faktori, da svi oni ukupno gledajući govore u prilog tome da u slučaju tužioca nije bilo sukoba interesa niti zabranjenih oblika djelovanja iz ZSSI, da je tužilac postupao na način da ne stavlja svoj interes ispred javnog i da se u potpunosti držao principa iz člana 2. tog zakona. Dalje, navodi se da je tužilac postupao po pravilima i principima kojih se uvijek držala tužena u svojim odlukama, kao i da je ista u mnogim svojim odlukama zauzela stav da se treba držati osnovnih principa djelovanja iz članova 2. i 3. ZSSI, a ne formalnih situacija, mogućnosti i pretpostavki da će neko samim tim što je odbornik i što je zaključio neki posao sa Opštinom zloupotrebiti svoj položaj i podrediti javni privatnom interesu. Dalje, navodi se

da je tužilac u novembru mjesecu 2023. godine donio odluku kojom je imenovao drugo lice za direktora spornog privrednog društva, te da je postupak registracije nastalih promjena završen, čime je tužilac ispunio zahtjev iz prvostepenog akta i otklonio posljedice iz članova 18. i 20. ZSSI. Dalje, predloženo je da sud donese presudu kojom će uvažiti tužbu i poništiti u cijelosti drugostepeni akt i prvostepeni akt, te naložiti da se u ponovljenom postupku pravna stvar riješi uvažavajući pravna shvatanja, stavove i primjedbe suda. Tužilac je u tužbi istakao zahtjev za naknadu troškova sastava tužbe (sa paušalnom nagradom) u iznosu od 750,00 KM i troškova sudske takse na tužbu u iznosu od 100,00 KM.

* Na zahtjev ovog suda, tužena je dostavila spise predmetne upravne stvari i odgovor na tužbu. U odgovoru na tužbu se navodi da su činjenice da je tužilac odbornik i da je privredno društvo čiji je on direktor zaključilo ugovor sa Opštinom ključne i odlučujuće za utvrđenje sukoba interesa u predmetnom slučaju, da tužilac nije sporio da se nalazio na navedenim funkcijama, da je prvostepeni organ na osnovu prikupljenih dokaza utvrdio da je vrijednost zaključenih ugovora iznad zakonske granice od 30.000,00 KM, te da je odredbom člana 6. ZSSI jasno i nedvosmisleno propisano šta podrazumijeva nespojivost u odnosu na privredna društva, zbog čega su irelevantni navodi iz tužbe. Dalje, navodi se da se prema odredbi člana 2. stav 1. ZSSI smatra neprihvatljivim ne samo očigledno stavljanje privatnog ispred javnog interesa, nego i ono ponašanje koje je takvo da izgleda da može uticati na nepristrasno i objektivno vršenje dužnosti izabranog predstavnika. Dalje, navodi se da je period obavljanja nespojivih funkcija od strane tužioca 2022. i 2023. godina, da vođenje predmetnog upravnog postupka nije zastarilo, kao i da okolnost da je nakon pokretanja predmetnog upravnog postupka imenovano drugo lice za direktora spornog privrednog društva nije uticalo na donošenje drugačije odluke, iz razloga što je tužilac duži vremenski period obavljao nespojive funkcije. Dalje, predloženo je da ovaj sud tužbeni zahtjev (pravilno tužbu) odbije u cijelosti kao neosnovan.

Ispitujući zakonitost drugostepenog akta u skladu sa odredbama člana 30. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 109/05 i 63/11 - u daljem tekstu: ZUS), a nakon što je razmotrio tužbu, spise predmetne upravne stvari i odgovor na tužbu, ovaj sud je odlučio kao u izreci ove presude iz sljedećih razloga:

Iz stanja spisa predmetne upravne stvari proizilazi da je dana 23.6.2023. godine prvostepenom organu od strane Opštinskog odbora SNSD-a Srebrenica podnesen zahtjev za sprečavanje sukoba interesa, u odnosu na tužioca i Dragana Janjića, kao odbornika u Skupštini opštine Srebrenica, pri čemu je u odnosu na tužioca navedeno da on ima sa Opštinom Srebrenica zaključene ugovore za prevoz putnika u vrijednosti od preko 260.000,00 KM godišnje. Dalje, proizilazi da je prvostepeni organ dana 20.10.2023. godine donio odluku o pokretanju postupka za utvrđivanje postojanja sukoba interesa broj 02-439-S/23-1, O.S, kojom je navedeni postupak pokrenut u odnosu na tužioca. Dalje, proizilazi da je tužilac dana 8.11.2023. godine dostavio prvostepenom organu izjašnjenje na zahtjev za sprečavanje sukoba interesa od 23.6.2023. godine, u kojem je tužilac potvrdio da je vlasnik privrednog društva koje je zaključilo ugovore za prevoz putnika sa Opštinom Srebrenica, ali je osporio postojanje sukoba interesa. Dalje, proizilazi da prvostepeni organ dana 27.12.2023. godine donio prvostepeni akt, u čijem obrazloženju se u bitnom navodi: da je tužilac bio odbornik u Skupštini opštine Srebrenica u mandatu 2016. - 2020. godina, te da je odbornik u mandatu koji teče od 2020. godine; da je Opština Srebrenica zaključila 16 ugovora o prevozu učenika sa privrednim društvom „MIMO-GM“ d.o.o. Srebrenica, u periodu od 1.9.2022. godine do 7.9.2023. godine; da je Opština Srebrenica na osnovu navedenih ugovora tom privrednom društvu isplatila iznos od 115.763,50 KM tokom 2022.

godine i iznos od 196.024,43 KM tokom 2023. godine; da je navedeno privredno društvo osnovano 2018. godine, da kapital istog iznosi 1,00 KM, te da je tužilac osnivač i lice ovlašteno za zastupanje istog; da tužilac kao odbornik u skupštini lokalne samouprave ima status izabranog lica iz člana 4. ZSSI; da se tužilac nalazi u sukobu interesa, jer je za vrijeme obavljanja mandata odbornika osnovao privredno društvo koje je tokom njegovog mandata poslovalo sa Opštinom Srebrenica u ukupnoj vrijednosti posla preko 30.000,00 KM, čime je isti prekršio odredbe članova 6. i 10 ZSSI. Dalje, proizilazi da je tužilac protiv prvostepenog akta izjavio žalbu, u kojoj se navodi: da je prvostepeni organ pogrešno i nepotpuno utvrdio činjenično stanje i na štetu tužioca tumačio odredbe ZSSI; da je prilikom osnivanja spornog privrednog društva uloženi osnivački kapital u iznosu od samo 1,00 KM, ali da nakon toga nije bilo nikakvih povećanja osnovnog kapitala društva, odnosno ulaganja kapitala; da tužilac nije učestvovao ni glasao na sjednici Skupštine opštine Srebrenica kada se donosila bilo koja odluka koja je vezana za poslovanje spornog privrednog društva; da su svi ugovori zaključeni nakon provođenja postupka javnog tendera, te da se niko nikada nije javio ni na jedan od raspisanih tendera, jer se nije radilo o profitabilnim poslovima; da se nijedno treće lice nije žalilo nakon zaključivanja ugovora; da se sukob interesa ne može objektivizirati na način kako je to učinio prvostepeni organ, jer se moraju uzeti u obzir i prateći elementi i faktori koji govore u prilog da nije bilo sukoba interesa niti zabranjenih oblika djelovanja; da se tužilac u potpunosti držao principa iz člana 2. ZSSI, da isti zbog svog statusa odbornika nije imao prednost u odnosu na druga lica, te da se uslovi tendera nisu prilagođavali spornom privrednom društvu; da je tužilac postupao po pravilima i principima kojih se uvijek držala tužena u svojim odlukama; da je tužilac u novembru mjesecu 2023. godine donio odluku kojom je imenovao drugo lice za direktora spornog privrednog društva, da je postupak registracije nastalih promjena završen, čime je tužilac ispunio zahtjev iz drugostepenog akta i otklonio posljedice iz članova 18. i 20 ZSSI. Dalje, proizilazi da je tužena dana 16.2.2024. godine donijela drugostepeni akt, u čijem obrazloženju se u bitnom navodi: da je prvostepeni organ pravilno utvrdio činjenično stanje i pravilno primijenio materijalni propis; da ZSSI počev od člana 5. taksativno propisuje zabrane koje izabrani predstavnik mora poštovati da se ne bi našao u sukobu interesa; da tužilac u svom izjašnjenju na inicijativu niti u žalbi nije osporavao da je istovremeno sa funkcijom odbornika obavljao i funkciju direktora spornog privrednog društva, a koje je sa Opštinom Srebrenica zaključivalo pravne poslove na osnovu kojih je Opština Srebrenica istom isplatila iznos od 115.763,50 KM tokom 2022. godine i iznos od 196.024,43 KM tokom 2023. godine; da je tužilac povrijedio odredbu člana 6. stav 1. tačka b) ZSSI i principe djelovanja izabranog predstavnika koje propisuje odredba člana 3. stav 1. istog zakona, što je tužioca dovelo u sukob interesa; da nisu osnovani navodi tužioca da se postojanje sukoba interesa ne može objektivizirati i da za utvrđivanje postojanja istog nisu dovoljne činjenice da je tužilac odbornik i da je sporno privredno društvo čiji je on direktor imalo zaključen ugovor sa Opštinom Srebrenica, jer iz odredbe člana 2. stav 1. ZSSI proizilazi da se neprihvatljivim ne smatra samo očigledno stavljanje privatnog interesa iznad javnog, nego i ono ponašanje koje je takvo da izgleda da može uticati na nepristrasno i objektivno vršenje dužnosti izabranog predstavnika; da je odredbama člana 6. ZSSI jasno i nedvosmisleno propisao šta podrazumijeva nespojivost u odnosu na privredna društva, zbog čega su irelevantni navodi tužioca da su ugovori zaključivani nakon provođenja postupka javnog tendera, a ne na osnovu neposredne pogodbe, da se ne radi o profitabilnim poslovima, da nije bilo drugih učesnika na javnom tenderu, da se niko nije žalio nakon zaključivanja ugovora i da nije bilo uticaja da se dobije konkretan posao; da tužilac nije sporio da je radio na obe funkcije istovremeno, a koje su nespojive; te da je utvrđeno da je vrijednost zaključenih ugovora iznad zakonske granice. Dalje, proizilazi da je osporeni akt dostavljen tužiocu dana 23.2.2024. godine.

Osporeni akt je zakonit i pravilan.

Odredbom člana 4 tačka a) ZSSI propisano je da se u smislu tog zakona „izabranim predstavnicima“ smatraju: narodni poslanici u Narodnoj skupštini Republike, delegati u Vijeću naroda Republike, odbornici u skupštinama jedinica lokalne samouprave.

Odredbom člana 2. stav 1. ZSSI propisano je da sukob interesa postoji u situacijama u kojima izabrani predstavnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik ima privatni interes koji je takav da može uticati, ili izgleda da može uticati, na nepristrasno i objektivno vršenje njegove dužnosti.

Odredbom člana 6. stav 1. ZSSI propisano je da izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija ili savjetnici ne mogu, u vrijeme dok vrše javne funkcije i tri mjeseca nakon prestanka javne funkcije, biti članovi upravnih odbora, nadzornih odbora ili direktori privrednih društava: a) u koje su ulagali kapital u periodu od 4 (četiri) godine prije preuzimanja javne funkcije koju vrše i b) koja posluju sa organom vlasti Republike ili jedinice lokalne samouprave u vrijeme dok izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija ili savjetnici vrše javne funkcije i ako je vrijednost ugovora ili posla veća od 30.000 KM.

Kako je prvostepeni organ utvrđeno činjenično stanje zasnovao na dokazima koji nisu dovedeni u sumnju od strane tužioca, pri čemu su od strane prvostepenog organa utvrđene sve odlučne činjenice, to ovaj sud smatra da nije osnovan navod tužbe da je činjenično stanje pogrešno i nepotpuno utvrđeno. Uostalom, među strankama nisu ni sporne odlučne činjenice, i to: da je tužilac vršio funkciju odbornika u Skupštini opštine Srebrenica u periodu od 2016. godine do dana donošenja prvostepenog akta; da je 2018. godine osnovano privredno društvo „MIMO-GM“ d.o.o. Srebrenica, čiji osnivač je tužilac, sa uloženim osnivačkim kapitalom od 1,00 KM; da je navedeno privredno društvo sa Opštinom Srebrenica zaključilo 16 ugovora o prevozu učenika, u periodu od 1.9.2022. godine do 7.9.2023. godine; da je Opština Srebrenica na osnovu tih ugovora navedenom privrednom društvu isplatila iznos od 115.763,50 KM tokom 2022. godine i iznos od 196.024,43 KM tokom 2023. godine; te da je od njegovog osnivanja do donošenja prvostepenog akta tužilac bio direktor navedenog privrednog društva.

Shodno odredbi člana 4 tačka a) ZSSI, tužilac spada u krug „izabranih predstavnika“ na koje se odnose odredbe ZSSI, uključujući i odredbe člana 6. tog zakona, a kojima je definisano kad postoji nespojivost u odnosu na privredna društva. Imajući u vidu navedene nesporne činjenice, jasno je da su u odnosu na tužioca kumulativno ispunjeni svi uslovi iz odredbe člana 6. stav 1. ZSSI. U vezi sa tim treba istaći i to da tužilac u toku predmetnog upravnog postupka niti u tužbi nije ni osporavao ispunjenost uslova iz odredbe člana 6. stav 1. ZSSI, nego je isticao da se kod utvrđivanja sukoba interesa moraju uzeti u obzir i druge odredbe tog zakona, a prije svega principi djelovanja iz člana 3. tog zakona. Međutim, ovaj sud smatra da ispunjenost uslova iz odredbe člana 6. stav 1. ZSSI samo po sebi podrazumijeva da postoji sukob interesa (usljed nespojivosti funkcija), zbog čega je bespredmetno da se postupanje tužioca u konkretnom slučaju ocjenjuje primjenom principa djelovanja iz odredaba člana 3. ZSSI, a koje odredbe su opšteg karaktera. Stoga je neosnovan i navod tužbe da su prvostepeni organ i tuženi pogrešno primijenili materijalno pravo.

Dakle, u situaciji kad su u odnosu na tužioca ispunjeni uslovi iz odredbe člana 6. stav 1. ZSSI, irelevantni su navodi iz tužbe da su sporni ugovori zaključivani nakon provođenja postupka javnog tendera, a ne na osnovu neposredne pogodbe, da tužilac nije učestvovao i

glasao na sjednici Skupštine opštine Srebrenica kada se donosila bilo koja odluka vezana za poslovanje njegovog privrednog društva, da se ne radi o profitabilnim poslovima, da nije bilo drugih učesnika na javnom tenderu, da se niko nije žalio nakon zaključivanja ugovora i da nije bilo uticaja tužioca da se dobije poslove.

Na odlučivanje u predmetnoj pravnoj stvari nije od uticaja okolnost da tužilac više nije direktor privrednog društva „MIMO-GM“ d.o.o. Srebrenica. Naime, rješenje o upisu promjene lica ovlašćenog za zastupanje u privrednom registru doneseno je dana 9.2.2024. godine, tj. nakon donošenja prvostepenog akta.

U pogledu pozivanja tužioca na slučaj Milovana Ćirkovića (odbornik u Skupštini opštine Rudo), te raniju praksu tuženog, ovaj sud ističe da je predmet ovog upravnog spora isključivo ocjena zakonitosti predmetnog drugostepenog akta.

Imajući u vidu sve navedeno, ovaj sud smatra da u postupku donošenja drugostepenog akta nije ostvaren niti jedan od razloga iz člana 10. ZUS, zbog čega je tužbu valjalo odbiti kao neosnovanu, a na osnovu ovlašćenja iz odredaba člana 31. stav 1. i 2. istog zakona.

Prema odredbi člana 7. stav 1. ZUS, upravni spor se može voditi samo protiv konačnog upravnog akta. Kako tužilac predmetnom tužbom traži poništenje i prvostepenog akta (koji nije konačan), to je ovaj sud na osnovu odredbe člana 22. tačka 4) ZUS odlučio kao u stavu 2. izreke ove presude.

Kako tužilac nije uspio sa tužbom, to je ovaj sud shodno odredbama članova 49. stav 4. i 49a. stav 1. ZUS, uz primjenu načela „argumentum a contrario“, odbio njegov zahtjev za naknadu troškova upravnog spora.

Zapisničar
Vesna Malešević



Sudija
Igor Marić

