

BOSNA I HERCEGOVINA
APELACIONI SUD BRČKO DISTRIKTA
BOSNE I HERCEGOVINE
Broj: 96 o U 143200 23 UŽ
Brčko, 15.12.2023. godine

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Mustafić Amele kao predsjednika vijeća, Lučić Vuka i Klaić Ilje kao članova vijeća, u upravnom sporu tužioca „GAS PETROL“ d.o.o. Brčko, zastupanog po punomoćniku Oparnica Draganu, advokatu iz Brčkog, protiv tužene Apelacione komisije Kancelarije gradonačelnika Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, radi poništenja rješenja Apelacione komisije Kancelarije Gradonačelnika Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj predmeta: UP-II-23-000048/21 broj akta: 01.7-1187SGI-002/21 od 13.10.2021. godine, odlučujući o žalbi tužene izjavljenoj protiv presude Osnovnog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, broj 96 o U 143200 21 U od 23.08.2023. godine, na sjednici vijeća održanoj dana 15.12.2023. godine, donio je slijedeće

R J E Š E N J E

Žalba tužene se uvažava, presuda Osnovnog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 96 o U 143200 21 U od 23.08.2023. godine UKIDA i predmet vraća prvostepenom sudu na ponovno suđenje.

Obrazloženje

Prvostepenom presudom, stavom prvim izreke, tužba tužioca je uvažena, poništeno je rješenje tužene Apelacione komisije Kancelarije gradonačelnika Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj predmeta: UP-II-23-000048/21, broj akta: 01.7-1187SGI-002/21 od 13.10.2021. godine (u daljem tekstu tužena i konačni upravni akt) i rješenje Odjeljenja za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj predmeta: UP-I-23-003356/19, broj akta: 09-1402MN-008/21 od 31.08.2021. godine (u daljem tekstu prvostepeni upravni organ i prvostepeni upravni akt), te je predmet vraćen prvostepenom upravnom organu na ponovni postupak i odlučivanje, a stavom drugim izreke, tužena je obavezana da tužiocu nadoknadi troškove upravnog spora u iznosu od 902,00 KM, u roku od 30 dana po pravosnažnosti presude, pod prijetnjom prinudnog izvršenja.

Navedenu presudu žalbom pobija tužena zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava, s prijedlogom da ovaj sud žalbu uvaži i prvostepenu presudu preinači na način da tužbu tužioca odbije kao neosnovanu.

Odgovor na žalbu nije podnesen.

Nakon što je prvostepenu presudu ispitao u smislu odredbe člana 341. Zakona o parničnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 28/18 i 6/21 – u daljem tekstu Zakon o parničnom postupku) u vezi sa odredbom člana 32. Zakona o upravnim sporovima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ br. 4/00 i 1/01 – u daljem tekstu Zakon o upravnim sporovima), ovaj sud je odlučio kao u izreci, iz slijedećih razloga:

Prema podacima spisa predmeta i obrazloženju pobijane presude slijedi:

da je predmet ove upravne stvari ostvarivanje prava tužioca na podsticaj za unapređenje poljoprivredne proizvodnje kukuruza u 2019. godini i da je postupajući po zahtjevu tužioca od 12.09.2019. godine, a nakon što je komisija za podsticaj izašla na teren dana 25.11.2019. godine i konstatovala „da podnosilac zahtjeva za ostvarivanje prava na podsticaj u poljoprivrednoj proizvodnji posjeduje proizvodnju kukuruza na površini od 16,59 ha i da proizvodnja protiče po standardnoj tehnologiji i da će se po izjavi imenovanog gotovi proizvodi iskoristiti za prodaju dio, a ostatak za vlastite potrebe“, prvostepeni upravni organ rješenjem od 07.02.2020. godine odbio predmetni zahtjev budući da je utvrdio da tužilac ne ispunjava uslov određen odredbom člana 9. stav (1) tačka a) alineja 5) Pravilnika o načinu i uslovima za podsticaj u poljoprivrednoj proizvodnji za 2019. godinu („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 19/19 – u daljem tekstu Pravilnik), konkretno da je tužilac zahtjev za podsticaj podnio nakon isteka ugovora o zakupu poljoprivrednoj zemljišta (kako to stoji u obrazloženju ovog rješenja „Ugovor je važio do 23.07.2019. godine i predmetno zemljište je uredno vraćeno Kancelariji za upravljanje javnom imovinom nakon isteka tog datuma“);

da je u suštini iz istog razloga i tužena donijela rješenje od 23.03.2020. godine (kojom je odbila žalbu tužioca izjavljenu protiv rješenja prvostepenog upravnog organa od 07.02.2020. godine) i prvostepeni sud presudu od 28.04.2021. godine (kojom je tužba odbijena u cjelosti kao neosnovana);

da je ovaj sud presudom od 15.07.2021. godine, uvažio žalbu tužioca i presudu prvostepenog suda od 28.04.2021. godine preinačio tako što je uvažio tužbu tužioca i rješenja tužene od 23.03.2020. godine i prvostepenog upravnog organa od 07.02.2020. godine poništio, te predmet vratio prvostepenom upravnom organu na ponovno rješavanje;

da odluka ovog suda od 15.07.2021. godine sadrži jasno tumačenje relevantnih odredaba Pravilnika (strana treća pasusi treći i četvrti obrazloženja) i zaključke da se tužilac dok je još bio u posjedu predmetnog zemljišta (dana 02.07.2019. godine) obratio prvostepenom upravnom organu sa zahtjevom u smislu odredbe člana 11. stav (4) Pravilnika, da se u spisu ne nalazi privremeni zapisnik po zahtjevu tužioca od 02.07.2019. godine već samo zapisnik od 23.11.2019. godine (koji sadrži kontradiktorna činjenična utvrđenja) i da zahtjev tužioca u ovoj upravnoj stvari nije pravilno i potpuno razmotren (jer tužilac traži podsticaj za proizvodnju koja je po njegovoj tvrdnji okončana prije stupanja na snagu Pravilnika odnosno dok je još bio u posjedu predmetnog zemljišta u skladu sa ugovorom, pa stoga po rezonu suda ispunjava uslov koji je određen odredbom člana 9. stav (1) tačka a) alineja 5) Pravilnika) te da su prvostepenom upravnom organu prilikom ponovnog postupanja date jasne upute na način da:

„Prilikom ponovnog rješavanja ove upravne stvari, polazeći od stava da je, u situaciji kada traži podsticaj za proizvodnju koja je okončana 2019. godine, ali prije stupanja na snagu Pravilnika, dovoljno da podnosilac zahtjeva dokaže ispunjavanje uslova u smislu postojanja ugovora o zakupu zemljišta u tom periodu (periodu prije stupanja na snagu Pravilnika, kao što je u konkretnom slučaju), u zavisnosti od činjenica koje su utvrđene prilikom izlaska na teren Komisije radi sačinjavanja privremenog zapisnika po zahtjevu tužioca od 02.07.2019. godine (Komisija je bila dužna izaći na teren, utvrditi činjenično stanje i sačiniti privremeni zaspisnik koji ima jednaku dokaznu snagu kao i zapisnik sačinjen po zahtjevu), donese novu na zakonu i Pravilniku zasnovanu odluku.“;

da je prvostepenim upravnim aktom, prvostepeni upravni organ u ponovnom rješavanju predmetne upravne stvari (ponovo) odbio zahtjev tužioca jer je utvrdio „da prilikom podnošenja zahtjeva kao i stupanja na snagu Pravilnika za 2019. godine tužilac nije ispunjavao uslove iz člana 9. stav (1) tačka a) alineja 5) odnosno nije priložio dokaz o pravu vlasništva ili pravu korištenja zemljišta“;

da je konačnim aktom tužena odbila žalbu tužioca izjavljenu protiv prvostepenog upravnog akta u suštini prihvatajući rezon prvostepenog upravnog organa o pravilnosti primjene odredaba Pravilnika u dijelu koji se odnosi na ispunjavanje uslova za podsticaj (ugovor o zakupu je istekao dana 23.07.2019. godine a zahtjev je podnesen dana 12.09.2019. godine, nakon isteka ugovora o zakupu), uz ocjenu da „imajući u vidu navode iz presude Apelacionog suda Brčko distrikta BiH broj 96 o U 130124 21 Už od 15.07.2021. godine da je Komisija trebala postupiti po zahtjevu žalitelja od 02.07.2019. godine te da je tada trebala izaći na teren i sačiniti zapisnik, Vijeće u konkretnom slučaju smatra irelevantnim i to iz razloga jer je opće poznata činjenica da vegetacioni period kada je u pitanu sjetva kukuruza traje duže od perioda na koji je žalitelj imao zaključen ugovor o zakupu zemljišta to jeste do 23.07.2019. godine. U konkretnom slučaju raniji izlazak Komisije na teren postupajući po zahtjevu žalitelja ne bi doveo do drugačije utvrđenog činjeničnog stanja od strane prvostepenog organa jer Komisija ni izlaskom na teren dana 23.11.2019. godine ne spori da isti posjeduje kukuruz nego je sporno postojanje ugovornog odnosa o zakupu zemljišta za čitav vegetacioni period (vegetacioni period za kukuruz ne završava u 7 mjesecu) to vijeće smatra da žalitelj nije ispunio uslove iz člana 9. stav (1) tačka a) alineja 5) odnosno nije priložio dokaz o pravu vlasništva ili pravu korišćenja zemljišta te samim time mu se nije ni moglo udovoljiti zahtjevu“;

i da je prvostepeni sud pobijanu presudu donio primjenom odredbi članova 30. stav (1) i 31. stavovi (1) i (2) Zakona o upravnim sporovima, dajući razloge zašto nadležni upravni organi prilikom ponovnog rješavanje upravne stvari nisu postupali zakonito (strana peta pasus drugi obrazloženja pobijane presude), uz zaključak da su i prvostepeni i drugostepeni upravni organ „zanemarili“ jasne upute Apelacionog suda iz rješenja od 15.07.2021. godine, pogrešno utvrdili odlučne činjenice i postupili suprotno odredbama članova 4, 5, 7. i 9. Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 48/11 – prečišćeni tekst, 21/18 i 23/19 – u daljem tekstu Zakon o upravnom postupku) uz upute da u ponovnom postupku upravni organi ponovo rješavaju zahtjev tužioca za podsticaj u poljoprivrednoj proizvodnji kukuruza za 2019. godine „pridržavajući se primjedbi iznesenih u ovoj presudi i presudi Apelacionog suda Brčko distrikta BiH broj 96 o U 130124 21 Už od 15.07.2021. godine“.

Odluka prvostepenog suda nije pravilna.

Naime, odredbom člana 29. Zakona o upravnim sporovima propisano je da sud rješava spor, u pravilu, na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku (stav 1), da ako nađe da se spor ne može raspraviti na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom postupku zbog toga što u pogledu utvrđenih činjenica postoji protivrječnost u spisima, što su one u bitnim tačkama nepotpuno utvrđene, što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, ili nađe da se u upravnom postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od uticaja na rješavanje stvari, sud će osporeni upravni akt i prvostepeni upravni akt poništiti presudom i vratiti na ponovno rješavanje (prvostepeni upravni akt se poništava ako su propusti u utvrđivanju činjeničnog stanja i povreda pravila postupka učinjeni u prvostepenom postupku, a osporeni upravni akt poništava se ako su ti propusti učinjeni u drugostepenom upravnom postupku) i da je u ovim slučajevima nadležni organ dužan da postupi onako kako je u presudi određeno i da donese novi upravni akt (stav 2), da ako bi poništenje osporenog upravnog akta po stavu (2) ovog člana i ponovno vođenje postupka kod nadležnog organa izazvalo za tužioca štetu koja bi se mogla teško nadoknaditi, ili ako je na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očigledno da je činjenično stanje drugačije od onog utvrđenog u upravnom postupku, ili ako je u istom upravnom sporu već jednom poništen upravni akt, a posebno ako nadležni organ nije u potpunosti postupio po presudi, sud je u ovim slučajevima obavezan sam utvrditi činjenično stanje i na podlozi tako utvrđenog činjeničnog stanja riješiti upravnu stvar presudom, odnosno rješenjem (stav 3) i da u slučaju iz stava (3) ovog člana sud utvrđuje činjenično stanje na raspravi (stav 4).

Odredbom člana 30. stav (1) Zakona o upravnim sporovima propisano je da zakonitost osporenog upravnog akta sud ispituje u granicama zahtjeva iz tužbe, ali pri tom nije vezan razlozima tužbe, odredbom člana 31. stav (4) da se presudom upravni akt poništava i rješava upravna stvar u slučajevima utvrđenim u članu 29. stav (3) ovog Zakona i drugim slučajevima predviđenim ovim Zakonom i da takva presuda u svemu zamjenjuje poništeni upravni akt, a odredbom člana 32. da se na postupak po pravnim lijekovima i ostala proceduralna pitanja koja nisu uređena ovim zakonom shodno primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku, osim odredaba koje se odnose na reviziju.

S tim u vezi, u pogledu obaveznosti sudskih presuda, Zakon o upravnim sporovima odredbom člana 33. propisuje da se kad sud poništi upravni akt protiv koga je bio pokrenut upravni spor, predmet vraća u stanje u kome se nalazio prije nego što je poništeni akt donesen, da ako prema prirodi stvari koja je bila predmet spora treba mjesto poništenog upravnog akta donijeti novi upravni akt, nadležni upravni organ je dužan da ga donese bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana dostavljanja presude i da je nadležni upravni organ pri tome vezan pravnim shvatanjem suda i primjedbama u pogledu postupka. Odredbom člana 34. da je, ako nadležni upravni organ poslije poništenja upravnog akta donese upravni akt protivno pravnom shvatanju suda, ili protivno primjedbama suda u pogledu postupka, pa tužilac podnese novu tužbu, sud dužan u ovim slučajevima poništiti osporeni upravni akt i sam riješiti stvar presudom i da takva presuda u svemu zamjenjuje upravni akt nadležnog organa, odredbom člana 35. stavovi (3) i (4) da odgovorna osoba koja ne postupi u skladu sa odredbom člana 34. ovog Zakona, čini tešku povredu radne dužnosti i da prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka podnosi sud po službenoj

dužnosti, a odredbom člana 36. da o ponašanju nadležnog organa iz člana 34. i 35. ovog Zakona, sud obavezno pismeno obavještava gradonačelnika kako bi on u okviru svojih ovlaštenja preduzeo odgovarajuće mjere da nadležni organ dosljedno postupi po odluci suda (stav 1) odnosno da gradonačelnik osigurava, u slučaju potrebe, izvršenje svake sudske odluke donesene u upravnom sporu na prijedlog suda ili zahtjev stranke (stav 2).

Prema tome, iz gore citiranih relevantnih odredbi slijedi da se, po pravilu, upravni spor rješava bez prisustva stranaka i javnosti i na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku, ali da zbog složenosti sporne stvari ili ako ocjeni da je to potrebno radi boljeg razjašnjenja stvari sud može odlučiti da održi usmenu raspravu (po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranaka), dakle, radi se o izuzetku koji pruža mogućnost sudu (ne stvara obavezu) da, kad zaključi da su ispunjeni zakonski uslovi, odluku donese nakon održane usmene rasprave.

Međutim, odstupanje od pravila da sud spor rješava na bazi činjenica utvrđenih u upravnom postupku bez prisustva stranaka i javnosti propisano je (osim ako se radi o tužbi kojom se traži povraćaj stvari ili naknada štete) i odredbom člana 29. stavovi (3) i (4) ZUS-a na način da je sud obavezan na raspravi sam utvrditi činjenično stanje i na podlozi tako utvrđenog činjeničnog stanja riješiti upravnu stvar presudom ili rješenjem:

- 1) ako bi poništenje osporenog upravnog akta po stavu (2) ovog člana i ponovno vođenje postupka kod nadležnog organa izazvalo za tužioca štetu koja bi se mogla teško nadoknaditi,
- 2) ako je na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očevidno da je činjenično stanje drugačije od onog utvrđenog u upravnom postupku,
- 3) ako je u istom upravnom sporu već jednom poništen upravni akt, a posebno ako nadležni organ nije u potpunosti postupio po presudi.

Stoga, za razliku od prethodno opisane procesne situacije, ovdje se radi o imperativnoj normi koja (alternativno) propisuje situacije kada je sud obavezan, nakon što na raspravi sam utvrdi činjenično stanje, na podlozi tako utvrđenog činjeničnog stanja riješi upravnu stvar presudom ili rješenjem, a takva sudska odluka u svemu zamjenjuje poništeni upravni akt.

Smisao ovakvog zakonskog rješenja je potpuno ostvarenje uloge suda u postupku upravnosudske kontrole postupanja nadležnih upravnih organa, a prije svega primjena principa (načela) zagaranatovanog najvišim pravnim aktima koji su u primjeni u Bosni i Hercegovini (Ustav Bosne i Hercegovine i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda), odnosno prava na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim zakonom ustanovljenim sudom (pravo na pristup sudu i suđenje u razumnom roku kao elementi prava na pravično suđenje).

U konkretnom slučaju, polazeći od pravilnog zaključka da nadležni upravni organi (prevashodno prvostepeni upravni organ) prilikom ponovnog rješavanja ove upravne stvari nisu postupili po uputama upravnog suda (u skladu sa pravnim shvatanjem i primjedbama u pogledu postupka), prvostepeni sud je morao (bio

obavezan) odlučiti saglasno odredbi člana 29. stav (3) Zakona o upravnim sporovima odnosno sam na raspravi utvrditi činjenično stanje i na podlozi tako utvrđenog činjeničnog stanja riješiti ovu upravnu stvar presudom (postupiti saglasno odredbi člana 31. stav (4) Zakona o upravnim sporovima), te istovremeno pokrenuti jasno propisan mehanizam sankcionisanja odgovornih osoba u nadležnom upravnom organu shodno odredbi člana 35. Zakona o upravnim sporovima, te obavijestiti gradonačelnika u skladu sa odredbom člana 36. istog Zakona.

Donoseći pobijanu presudu na osnovu odredbe člana 31. stavovi (1) i (2) Zakona o upravnim sporovima kojom je, i pored zaključka da nadležni upravni organi nisu postupili po decidnim uputama upravnog suda ponovo (drugi put) poništio osporavane upravne akte i predmet vratio prvostepenom upravnom organu na ponovno odlučivanje, prvostepeni sud je postupio suprotno odredbi člana 31. stav (4) u vezi sa odredbom člana 29. stav (3) Zakona o upravnim sporovima, čime je u konačnici povrijedio pravo tužioca na pravično suđenje iz člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koja se u smislu odredbe člana II stav 2. Ustava Bosne i Hercegovine neposredno primjenjuje u Bosni i Hercegovini i ima prioritet nad svim domaćim propisima, a što po ocjeni ovog suda predstavlja dovoljan razlog da ovaj sud shodnom primjenom odredbe člana 347. stav (1) tačka b) Zakona o parničnom postupku (jer je suštinski, povredom prava na pristup sudu i suđenje u razumnom roku kao elemenata prava na pravično suđenje, onemogućio tužioca da raspravlja pred sudom) prvostepenu presudu ukinе i predmet vrati prvostepenom sudu na ponovno suđenje.

U ponovnom suđenju, prvostepeni sud će održati raspravu, sam utvrditi sve relevantne činjenice i u skladu sa pravnim shvatanjem i prijedbama u pogledu postupka jasno ukazanim presudom ovog suda od 15.07.2021. godine, donijeti novu na zakonu zasnovanu odluku. Dakle, pravilno i potpuno će razmotriti zahtjev za podsticaj tužioca (zahtjev se po tvrdnji tužioca odnosi na proizvodnju koja je okončana prije isteka ugovora o zakupu zemljišta), jasno će utvrditi sve okolnosti oko sačinjavanja privremenog zapisnika (po zahtjevu tužioca od 02.07.2019. godine – da li je Komisija sačinila privremeni zapisnik i ako nije koje su posljedice takvog postupanja), imajući pri tome svakako u vidu i tvrdnju tužene iznesenu u obrazloženju konačnog upravnog akta da je „opšte poznata činjenica da vegetacioni period kada je u pitanu sjetva kukuruza traje duže od perioda na koji je žalitelj imao zaključen ugovor o zakupu zemljišta to jeste do 23.07.2019. godine“ (ako je potrebno ovu činjenicu utvrditi i posredstvom lica koja raspolažu posebnim stručnim znanjem).

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Amela Mustafić