

**Sud Bosne i Hercegovine**
Суд Босне и Херцеговине

Broj: S1 3 U 047677 24 Usoz
Sarajevo, 18.12.2024. godine

Sud Bosne i Hercegovine u Sarajevu, u vijeću za upravne sporove, sastavljenom od sudija Efraima Čosića, kao predsjednika vijeća, Maide Bikić i Jadranke Brenjo, kao članova vijeća, uz sudjelovanje Slavice Malinarić, kao zapisničara, u upravnom sporu tužitelja "NOVA BH" d.o.o. Sarajevo, ul. Trg solidarnosti br. 10, Radio televizija "BN" d.o.o. Bijeljina, ul. Laze Kostića br. 146 i OBN d.d. sa sjedištem u Grudama, ul. Republike Hrvatske br. 17b, zastupani po punomoćnicima Jasminu Omerdiću i Lejli Bošnjak, advokatima iz Sarajeva, ul. Fra Anđela Zvizdovića 1/B2 i Mariji Pušić, advokatu iz Mostara, ul. Kardinala Stepinca br.17, odlučujući o zahtjevu za ocjenu zakonitosti općeg akta Pravilnik o mjeriteljskim i tehničkim uslovima za mjerila gledanosti (peoplemeter)), tuženog Instituta za mjeriteljstvo BiH, ul. Branilaca Sarajeva br. 25, u smislu odredbe člana 8. Zakona o Sudu BiH, na nejavnoj sjednici održanoj dana 18.12.2024. godine, donio je slijedeću:

P R E S U D U

Zahtjev se usvaja.

Ukida se Pravilnik o mjeriteljskim i tehničkim uslovima za mjerila gledanosti (peoplemeter)), objavljen u Službenom glasniku BiH broj 71/23 od 13.10.2023. godine, sa ispravkom, objavljenom u Službenom glasniku BiH broj 5/93 od 19.01.2024. godine.

O b r a z l o ž e n j e

Tužbom za pokretanje upravnog spora, protiv tuženog Instituta za mjeriteljstvo BiH, tužitelji su predložili da Sud donese presudu, kojom će tužbu usvojiti i ukinuti Pravilnik o mjeriteljskim i tehničkim uslovima za mjerila gledanosti (peoplemeter)), objavljen u Službenom glasniku BiH broj 71/23 od 13.10.2023. godine, sa ispravkom, objavljenom u Službenom glasniku BiH broj 5/93 od 19.01.2024. godine. U tužbi navodi da je Pravilnik nezakonit, jer procedura usvajanja navedenog akta nije provedena u skladu sa propisima, kao i da je protivan materijalnim propisima više pravne snage, sa kojima bi morao biti usklađen. Ističu da je tužba dopuštena, blagovremena i podnesena nadležnom sudu. Navodi da su tužitelji pružaoci

audiovizuelnih medijskih usluga i da se predmetnim Pravilnikom reguliše oblast mjerenja TV gledanosti, na temelju kojih marketinške agencije i njihovi klijenti, vrše planiranje zakupa medijskog prostora na TV stanicama. Ističe da procedura usvajanja Pravilnika nije ispoštovana i da nije sačinjen u skladu sa Zakonom o mjeriteljstvu, jer je Zakonom o mjeriteljstvu propisano da direktor tuženog, uz konsultacije sa Savjetom za mjeriteljstvo, propisuje načine usklađenosti, vrste i načine označavanja mjerila, što znači da je i u odnosu na postupak donošenja Pravilnika, postojala obaveza konsultovanja sa Savjetom za mjeriteljstvo, što u konkretnom nije učinjeno. Nije konsultovana niti Direkcija za evropske integracije, iz čega proizilazi da je Pravilnik sačinjen suprotno odredbama čl. 21. i 33. Zakona o mjeriteljstvu i člana 18. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave. Pravilnik nije sačinjen niti u skladu sa obavezama tuženog iz Jedinog pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, jer u Pravilniku nije korištena terminologija na jednom od službenih jezika, koji su u upotrebi u Bosni i Hercegovini, već je većina normi na engleskom jeziku. Nacrt Pravilnika objavljen na aplikaciji e konsultacije, ne sadrži nikakvo obrazloženje, koje je prema čl. 60. Pravila za izradu propisa obavezno. Tuženi je pored toga, uredio sistem zakonskog mjeriteljstva na način suprotan odgovarajućem sistemu u Evropskoj uniji, čime je prekršio član 1. stav 2. Zakona o mjeriteljstvu, a na ovakav način je povrijedio i pravo na imovinu tužitelja, kao i pravo na pravično suđenje. Usvajanjem ovakvog Pravilnika, prouzrokovano je sljedeće regulatorno stanje mjerila gledanosti u BiH, tako da ih mora verificirati imenovana laboratorija. Jedina predhodno verificirana laboratorija je izgubila odobrenje i više ne može verificirati mjerila, bilo koja nova laboratorija ne može biti izabrana, trenutno certificirana mjerila gledanosti ne mogu dobiti odobrenje, zato što ne ispunjavaju restriktivne zahtjeve iz novog Pravilnika. Stoga tehnički neopravdani zahtjevi za uređaj, koji mjeri gledanost, navode na zaključak da je tuženi u pripremi Pravilnika imao u vidu određeni tip uređaja. Usvajanjem ovakvog Pravilnika, tuženi je tužitelje doveo u stanje pravne nesigurnosti i moguće štete, zbog čega bi se dovelo u pitanje njihovo dalje poslovanje. Na ovakav način, tužiteljima se zadire u pravo neometanog uživanja njihove imovine na temelju nezakonitog Pravilnika, koji je pri tome restriktivan i nekonkurentan, te kao takav, suprotan javnom interesu. Stoga predlažu da Sud donese presudu i ukine Pravilnik o mjeriteljskim i tehničkim uslovima za mjerila gledanosti (peoplemeter))

U blagovremeno dostavljenom odgovoru na tužbu, tužena je istakla da je tužba tužitelja neblagovremena, jer je podnesena po proteku roka propisanog odredbama ZUS-a, da je nedopuštena, jer je podnesena suprotno odredbama ZUS-a, imajući u vidu da je predmet pobijanja zakonitost opšteg normativnog akta, a da zakonom nije propisano da se u upravnom sporu može pobijati zakonitost svih opštih normativnih akata. Istakli su i prigovor aktivne legitimacije na strani tužitelja, odnosno nepostojanje pravnog interesa za pokretanje ovog upravnog spora. Konačno, tužena je istakla neosnovanost predmetne tužbe, te predložila da Sud istu u cijelosti odbije kako neosnovanu.

Sud je ispitao zakonitost i pravilnost osporenog akta u granicama odredbe člana 35. Zakona o upravnim sporovima BiH („Sl. glasnik BiH“, broj: 19/02 do 74/10), pa je odlučio kao u dispozitivu presude, iz slijedećih razloga:

Prije odlučivanja o osnovanosti postavljenog zahtjeva, ovo vijeće je imalo zadatak odgovoriti na prigovor tuženog da je tužba u ovome sporu neblagovremena, prigovor da je nedopuštena, odgovoriti na prigovor o nedostatku aktivne legitimacije na strani tužitelja, odnosno nepostojanju pravnog interesa za pokretanje ovoga spora, a potom utvrđivati da li je tužbeni zahtjev tužitelja osnovan.

Tužba tužitelja u ovome sporu je blagovremena. Naime, ovo vijeće je utvrđivalo osnovanost prigovora tuženog da je tužba u ovome predmetu neblagovremena, jer je podnesena nakon protoka roka predviđenog odredbama člana 19. stav 2. Zakona o upravnim sporovima BiH, kojim je propisano da se tužba u upravnom sporu podnosi u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac obaviješten, odnosno od kada je primio pobijani konačni upravni akt ili rješenje, odnosno od dana objavljivanja pobijanog propisa. Tuženi ovu činjenicu potkrepljuje stavom da je osporeni Pravilnik objavljen u Službenom glasniku BiH broj 71/23 od 13.10.2023. godine, a ispravka istog dana 19.01.2024. godine, a kako je tužba podnesena dana 15.03.2024. godine, da je protekao rok predviđen zakonom za podnošenje tužbe od 60 dana, te da je iz tih razloga kao neblagovremenu treba odbaciti. Međutim, stav je ovoga vijeća za upravne sporove da se ove odredbe zakona ne mogu primijeniti na sporove, u kojima se odlučuje o zakonitosti opšteg akta, jer odredbama ovoga zakona, kao ni zakona o Sudu Bosne i Hercegovine, nije propisan rok za podnošenje zahtjeva za ocjenu zakonitosti opšteg akta. Naime, u konkretnom slučaju, ne radi se o pojedinačnom aktu, o čijem sadržaju može biti upoznat određeni krug lica, nego o aktu, koji se odnosi na širu zajednicu i o kome zainteresovana lica mogu biti upoznata tek od momenta kada su tim aktom, zainteresovanim licima eventualno uskraćena neka njihova prava, od kojih zavisi njihovo dalje poslovanje ili egzistencija. Tek od tog momenta, kada su ista upoznata sa sadržajem tog akta i od momenta od kada su upoznata sa postojanjem i sadržajem tog akta, može se računati rok od 60 dana za podnošenje tužbe. Svako drugačije tumačenje ove norme, značilo bi povredu osnovnih ljudskih prava propisanih Evropskom Konvencijom o zaštiti temeljnih ljudskih prava i sloboda i to člana 6. Evropske Konvencije, kojim bi im bio uskraćen pristup sudu, jer svako drugačije tumačenje značilo bi da stranka nije u roku podnijela tužbu, koja bi bila odbačena kao takva. Samo objavljivanje takvog akta u Službenom glasniku i računanje roka od dana objavljivanja bi predstavljalo kršenje prava kojim se stranci omogućava da pred nepristrasnim sudom dokazuje u meritumu osnovanost svog zahtjeva, kao i prava propisanih Ustavom Bosne i Hercegovine. Dakle, radi se o postupku po zahtjevu za ocjenu zakonitosti opšteg akta, pa ga kao takvog i treba tumačiti.

Nadalje, nije osnovan ni prigovor nedostatka aktivne legitimacije na strani tužitelja, te samo obrazloženje tuženog da tužitelji nemaju pravni interes za pokretanje ovoga spora je neosnovan i nije na zakonu utemeljen. Upravo suprotno, tužitelji upravo i imaju interes za pokretanje ovoga spora i aktivnu legitimaciju za to, pa je ovaj prigovor kao neosnovan odbijen. Iz istih razloga odbijen je prigovor da je tužba tužitelja nedopuštena, jer obrazloženje tuženog za ovakav prigovor nije na zakonu zasnovan. Naime, tuženi tvrdi da u Zakonu o upravnim sporovima nije propisano da se u upravnom sporu može pobijati i ocjenjivati zakonitost svih opštih normativnih akata. Upravo je osporeni Pravilnik akt koji se u skladu sa zakonsim propisima može pobijati u upravnom sporu. Stoga i ovaj prigovor tuženog nije osnovan.

Ovo sudsko vijeće je razmatralo navedeni zahtjev na temelju odredbe člana 8. stav 2. tačka a) Zakona o Sudu BiH – prečišćeni tekst („Službeni glasnik BiH, broj: 49/09), kojim je propisano da je Sud Bosne i Hercegovine naročito nadležan da ocjenjuje zakonitost pojedinačnih i opštih izvršnih upravnih akata donesenih na osnovu državnog zakona, pri vršenju javnih dužnosti organa vlasti Bosne i Hercegovine, utvrđenih zakonom države Bosne i Hercegovine, za koje zakonom nije predviđeno sudsko ispitivanje. Stoga je u ovom upravnom sporu za ocjenu zakonitosti osporenog Pravilnika nadležno vijeće za upravne sporove.

Vijeće za upravne sporove u postupku ocjene zakonitosti opšteg akta, na temelju odredbe člana 8. stav 2. tačka a) Zakona o Sudu BiH, ispitivalo je zakonitost opšteg akta u smislu njegove utemeljenosti na zakonu, ovlaštenjima za donošenje, te granice normativnog sadržaja, te je odlučilo kao u izreci presude, iz slijedećih razloga:

Odredbama člana 7. stav 1. tačka a) Zakona o osnivanju instituta za mjeriteljstvo Bosne i Hercegovine, propisano je da je Institut kao državna naučno-stručna institucija za oblast mjeriteljstva, nadležan da u tim oblastima priprema nacрте zakonskih akata i drugih propisa iz domena svoje nadležnosti i koordinira donošenje propisa, po kojima rade institucije za mjeriteljstvo u entitetima. Odredbama člana 9. stav 2. istog zakonskog propisa, propisano je da Direktor instituta predstavlja i zastupa Institut, odgovoran je za obavljanje posebnih zadataka utvrđenih odlukama Vijeća ministara BiH. Članom 21. stav 5. Zakona o mjeriteljstvu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH broj 29/00 i 19/01), propisano je da direktor instituta, uz konsultacije sa Savjetom, za pojedine vrste mjerila propisuje načine ocjenjivanja usklađenosti, vrste i način označavanja mjerila, te sadržaj i oblik certifikata o usklađenosti sa mjeriteljskim propisima. Članom 5. stav 2. Zakona o mjeriteljstvu, propisano je da Savjet za mjeriteljstvo djeluje kao savjetodavno tijelo, da u dogovoru sa entitetskim mjeriteljskim institucijama, predlaže načine zadovoljavanja mjeriteljskih potreba Bosne i hercegovine, da sudjeluje u formiranju stručnih mjeriteljskih povjerenstava koja razmatraju pojedine aspekte zakonskog mjeriteljstva i rezultate prezentiraju Savjetu.

U svom odgovoru na tužbu, tuženi je naveo da je na osnovu citiranih zakonskih propisa, a na osnovu ovlaštenja direktora Instituta, koja su mu povjerena zakonom, donesen osporeni Pravilnik o mjeriteljskim i tehničkim uslovima i da je u postupku donošenja, postupao kao samostalna državna upravna organizacija, osnovana Zakonom o osnivanju Instituta za mjeriteljstvo Bosne i Hercegovine, sa zadatkom da provodi aktivnosti u području mjeriteljstva, koji su utvrđeni Zakonom o mjeriteljstvu. Također su naveli da su nacrt osporenog Pravilnika dostavili Savjetu za mjeriteljstvo, na osnovu člana 21. stav 5. Zakona o mjeriteljstvu, a da im nije poznat razlog njihovog pasivnog odnosa. Ističu i da Poslovnik o radu Savjeta za mjeriteljstvo BiH, ne propisuje da Savjet mora učestvovati u izradi propisa iz nadležnosti Instituta.

Nasuprot ovakvom mišljenju tuženog, pravilni su prigovori tužbe, da sporni Pravilnik nije sačinjen u skladu sa zakonskom procedurom. Naime, pravilno je pozivanje tužitelja na odredbe člana 21. stav 5. Zakona o mjeriteljstvu BiH, te odredbe člana 33. istog Zakona, kojim je propisano da direktor Instituta, uz

konsultacije sa Savjetom za mjeriteljstvo, koji je osnovan Odlukom Vijeća ministara BiH 2020. godine (Službeni glasnik BiH broj: 75/20), propisuje mjerila, etalone i referentne materijale, nad kojim vrši mjeriteljski nadzor, kao i način i sadržaj mjeriteljskog nadzora. Nije sporno da konsultacije sa Savjetom, nisu obavljene i da je Pravilnik donesen suprotno propisanoj proceduri i Zakonu o mjeriteljstvu. Tačno je da u spisu postoji korespodencija e-mailom da se Pravilnik dostavlja na mišljenje Savjeta, ali to nije dovoljno. Savjet za mjeriteljstvo je imenovan Odlukom Vijeća ministara BiH kao savjetodavno stručno tijelo u okviru Instituta za mjeriteljstvo BiH saglasno odredbama člana 5. Zakona o mjeriteljstvu BiH i kao takvo ima svoje nadležnosti propisane Zakonom. Dakle, samo dostaviti Pravilnik, bez dalje procedure oko njegovog usvajanja je protivno Zakonu i ne može proizvesti pravno dejstvo. Stoga je i samo ovakav prigovor dovoljan da se osporeni Pravilnik poništi kao nezakonit, iako će ovo vijeće obrazložiti i ostale razloge, koji su dokazali nesumnjivo utvrđenu činjenicu o nezakonitosti ovog akta.

Odredbama člana 27. stav 4. Zakona o mjeriteljstvu, propisano je da je direktor Instituta dužan upozoriti Vladu FBiH i Vladu RS, ako nacrt propisa nije usklađen sa odgovarajućim propisom Evropske unije ili odgovarajućim dokumentom OIML-a. Iz podataka u spisu predmeta, proizilazi da nije bilo takvog obavještenja. I sama Direkcija za evropske integracije je obavijestila dopisom od 06.03.2024. godine da nije bila uključena u postupak donošenja i usklađivanja Pravilnika. Ovakvo postupanje protivno je pored predhodno citiranih zakonskih propisa i odredbama člana 18. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH broj:5/03,42/03,26/04,45/06,88/07,35/09,103/09,19/16 i 83/17), kojim je propisano da je Direkcija za evropske integracije mjerodavna za, između ostalih nadležnosti i za koordiniranje poslova na usklađivanju pravnog sistema BiH sa standardima za pristupanje Evropskoj uniji, kao i za provjeru usklađenosti svih nacrti zakona i propisa, koje Vijeću ministara dostavljaju ministarstva i upravne organizacije sa direktivama „Bijele knjige“..... Kako Direkcija za evropske integracije nije bila uključena u proces donošenja osporenog Pravilnika, što takođe nije sporno i koji nedostatak takođe ovaj Pravilnik čini ništavim i donesenim suprotno zakonskim propisima, koji regulišu ovu materiju. Odlukom o postupku usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine s pravnom tečevinom Evropske unije (Službeni glasnik BiH broj:75/16,2/18 i 32/23) , propisano je da su ovom Odlukom detaljno propisane obaveze predlagača propisa BiH u postupku usklađivanja, obaveze Direkcije za evropske integracije, kao i uputstva za izradu instrumenata za usklađivanje. Istom Odlukom je propisano da je u postupku izrade obrađivač dužan izraditi instrumente za usklađivanje, izvršiti stručnu redakturu termina u tabeli stručnih termina, te u završnim odredbama propisa, navesti nazive preuzetih pravnih akata EU. Navedeno je da je cilj ove Odluke da osigura preduslove za vršenje pravilnog usklađivanja zakonodavstva BiH sa pravnom tečevinom EU, praćenje procesa usklađivanja i izvještavanja o usklađenosti propisa, kao i dosljedna upotreba stručnih termina prilikom prevođenja propisa BiH na engleski jezik. Prema tome, pravilno se poziva Direkcija za evropske integracije, da kod donošenja osporenog Pravilnika Institut za mjeriteljstvo nije ispoštovao niti ove zakonske odredbe i to odredbe člana 3. i 4. Odluke, zbog čega je takođe osporeni Pravilnik neovisno o svom sadržaju nezakonit. Shodno navedenom, u postupku donošenja osporenog Pravilnika, učinjen je niz propusta, koji Pravilnik kao cjelinu čini nezakonitim.

Slijedom iznesenog, ovo sudsko vijeće je na temelju odredbe člana 8. stav 2. tačka a) Zakona o Sudu BiH ukinulo osporeni opšti akt, na koji način ukinuti akt prestaje važiti danom donošenja presude.

Budući da je osporeni akt ukinut u cijelosti, zbog njegove formalne nezakonitosti, ovo sudsko vijeće nije u obavezi ispitivati osnovanost dijela zahtjeva koji se odnosi na navode o materijalnoj nezakonitosti akta, ali u pogledu materijalne zakonitosti ukazuje da je pravilnik podzakonski akt, odnosno opšti izvršni akt niže pravne snage od zakona, te se istim normiraju i razrađuju načelne odredbe utvrđene u Zakonu, a pravna snaga akta podrazumijeva mjeru uticaja koju jedan pravni akt ima na druge akte, te u tom smislu akt niže pravne snage mora biti saglasan sa zakonom i granice njegovog normativnog sadržaja moraju biti utemeljene na zakonu.. Ovo iz razloga što materijalna nezakonitost postoji onda kada se sadržaj nižeg pravog akta ne slaže sa sadržajem višeg pravnog akta, odnosno Zakona. Imajući u vidu da je zakonitost u bliskom odnosu sa pravnom sigurnošću, to se smatra da je zakonitost jedno od sredstava za postizanje pravne sigurnosti i garant prava, što je navedeno trebalo biti poznato donosiocu akta.

Iz navedenih razloga, sud je na osnovu odredbi člana 8. stav 2. tačka a) Zakona o sudu BiH, odlučio kao u dispozitivu presude.

Zapisničar
Slavica Malinarić

PREDSJEDNIK VIJEĆA
SUDIJA
Efraim Čosić

