

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА  
РЕПУБЛИКА СРПСКА  
ВРХОВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ  
Број: 11 0 У 018475 17 Увп  
Бања Лука, 12.6.2019. године

Врховни суд Републике Српске у вијећу састављеном од судија Смиљане Мрша предсједника вијећа, Душка Бојовића и Страхине Турковића чланова вијећа, уз учешће Мире Мачкић као записничара, у управном спору по тужби Града Б. (у даљем тексту: тужилац), заступаног по Градоначелнику С.Г. против рјешења број ... од 28.12.2015. године Управе (у даљем тексту: тужена), у предмету престанка државног власништва на грађевинском земљишту, одлучујући о захтјеву тужиоца, заступаном по Градоначелнику И.Р., за ванредно преиспитивање рјешења Окружног суда у Бањалуци број 11 0 У 018475 16 У од 17.11.2016. године, у нејавној сједници одржаној дана 12.6.2019. године донио је

## ПРЕСУДУ

Захтјев се уважава, рјешење Окружног суда у Бањалуци број 11 0 У 018475 16 У од 17.11.2016. године се укида и предмет враћа том суду на поновно суђење.

## Образложење

Побијаним рјешењем суда је одбачена тужба против уводно означеног акта тужене, којим је одбијена жалба Правобранилаштва Републике Српске - Сједиште замјеника Б.(у даљем тексту: Правобранилаштво) изјављена против рјешења Подручне јединице тужене у Б. (у даљем тексту: Подручна јединица Б.) број ... од 29.10.2015. године. Тим првостепеним рјешењем је утврђено да са даном ступања на снагу Закона о грађевинском земљишту Републике Српске ("Службени гласник РС" број 112/06, у даљем тексту: ЗГЗ) по сили закона престаје државно власништво на грађевинском земљишту означеном као к.ч. број 6/16 у површини од 3652 м<sup>2</sup>, к.ч. број 6/112 у површини од 1047 м<sup>2</sup> и к.ч. број 6/120 у површини од 49 м<sup>2</sup>, уписане у зк. уложак број 3939 к.о. Б., друштвена својина са 1/1 дијела, право коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у корист Народног одбора општине Б., што се по новом премјеру односи на к.ч. број 4305/1, број 4305/6 и број 4305/8, уписане у п.л. број 2318 к.о. Б. 7, као посјед Града Б. - Фонд за управљање грађевинским земљиштем са 1/1 дијела, а уз одређење да ће након правоснажности тог рјешења тужена извршити промјену стања у земљишној књизи и катастарском операту, уписивањем земљишта као својине С. Ц. из Б. са 1/1 дијела, уз истовремено брисање ранијих уписа, та даља одређења наведена у тачкама 3. и 4. диспозитива тог рјешења, у погледу плаћања ревалоризованог износа накнаде примљене на име преузетог земљишта и плаћања трошкова поступка.

Одбацивање тужбе образложено је разлозима да како заштита имовинских права и интереса града, општине и њихових органа и организација, као и предузимање правних радњи у оквиру заштите тих права, према одредби члана 1. Закона о Правобранилаштву

Републике Српске („Службени гласник РС“ број 16/05, 77/06, 119/08 и 78/11, у даљем тексту: Закон о Правобранилаштву) припада Правобранилаштву, које је законом одређени заступник града и општине у оквиру заштите њихових имовинских права и интереса, ни град ни општина немају могућност да у тим поступцима самостално иступају, нити да предузимају правне радње, о чему је тужилац поучен у допису суда од 31.3.2016. године, тако да и није могао самостално поднијети тужбу. На другачије одлучивање не утиче што је одредбом члана 4. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“ број 101/04, 42/05, 118/05 и 98/13, у даљем тексту: ЗОЛС) прописано да јединица локалне самоуправе има својство правног лица, те да према одредби члана 40. истог закона начелник општине заступа и представља општину и носилац је извршне власти у општини, а и да према одредби члана 3. став 2. Закона о Граду Б. („Службени гласник РС“ број 6/97) град има својство правног лица, као и да према одредби члана 2. став 1. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“ број 109/05 и 63/11- у даљем тексту: ЗУС) право покретања управног спора има и правно лице, ако сматра да му је управним актом повријеђено неко право или непосредни лични интерес заснован на закону. То стога што у конкретном случају тужба није, на тражење суда уређена у наведеном смислу, већ се Правобранилаштво као законски заступник тужиоца изјаснило да није сагласно са поднесеном тужбом, сходно чему је тужба одбачена примјеном одредбе члана 21. став 2. ЗУС-а у вези са одредбом члана 336. став 3. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“ број 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 и 61/13, у даљем тексту: ЗПП) који закон се у управном спору примјењује у смислу одредбе члана 48. ЗУС-а, имајући у виду да је Правобранилаштво као законом одређени заступник и заступало тужиоца у управном поступку, па онда не може у управном спору заступати другу странку, то јест тужену, без обзира на чињеницу да ли му је за то дато овлашћење. Стога је без утицаја позивање тужиоца на одредбу члана 18. став 3. Закона о Правобранилаштву, којом је прописано да послове заступања органа и правних лица из члана 1. тог закона, Правобранилаштво врши у свим судским и управним поступцима, а у управним споровима да може заступати органе који су тужени, ако му је за то дато овлашћење.

Благовременим захтјевом за ванредно преиспитивање побијаног рјешења суда (у даљем тексту: захтјев), тужилац оспорава његову законитост, због разлога из члана 35. став 2. ЗУС-а који се односи на повреду прописа о поступку која је била од утицаја на рјешење ствари. Позива се на члан 2. став 1. ЗУС-а, као и члан 158. став 1. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“ број 97/16, у даљем тексту: важећи Закон о локалној самоуправи) којим је прописано да ако орган јединице локалне самоуправе сматра да је радњом или појединачним актом републичког односно државног органа учињена повреда законом гарантованих права јединице локалне самоуправе, може поднијети у року од 30 дана од сазнања, захтјев за заштиту права јединице локалне самоуправе надлежном суду у управном спору. Истиче да је тим законом у члану 18. став 1. тачка 11. прописано да самосталне надлежности јединице локалне самоуправе обухватају и послове правног заступања јединице локалне самоуправе у складу са законом, па како му је у конкретном случају Правобранилаштво дана 16.3.2016. године доставило своје Изјашњење број У-1516/15 у којем је наведено да Правобранилаштво сматра да против оспореног аката није потребно покренути управни спор, јер је тужена као другостепени орган одбила све примједбе Правобранилаштва као жалиоца на првостепено рјешење, те да Правобранилаштво не налази друге разлоге за покретање управног спора а нити располаже чињеницама које би могле бити од утицаја на доношење другачије одлуке суда, то је Град Б. самостално и поднио тужбу против оспореног акта, а која је побијаним рјешењем суда одбачена. Такав став суда сматра

неправилним, имајући у виду да је суд у другом управном спору по тужби Града Б. исто заступаног по градоначелнику, а против исте тужене, донио пресуду број 11 0 У 014177 14 У од 23.9.2015. године (коју доставља у прилогу захтјева) којом је ријешио управни спор, што указује на различито поступање суда у управним споровима по тужбама Града Б. заступаног по градоначелнику. Поред тога износи разлоге због којих сматра да у поступку доношења оспореног акта није правилно и потпуно утврђено чињенично стање, а и да је неправилно примијењено материјално право и учињене повреде правила поступка, наводећи да из расположиве документације произилази да је предметно земљиште додијељено Народном одбору општине Б. на коришћење, ради уређења градског централног парка, према тадашњем генералном урбанистичком плану, па да је евидентно да је земљиште приведено намјени, у коју сврху је и додијељено, те да у поступку није на неспоран начин утврђено да су З.Ф. и Г.Ц. насљедници иза С.Ц., а и да се о враћању ревализованог износа накнаде за предметно земљиште не одлучује на начин како је то учињено првостепеним рјешењем, што у том дијелу нема упориште у ЗГЗ-у, већ да у том смислу треба примјенити правила Закона о експропријацији. Предлаже да се захтјев уважи и побијано рјешење суда „поништи“.

Тужена није дала одговор на захтјев, иако је о том праву уредно поучена.

Нижестепени суд је захтјев и доставио на одговор Правобранилаштву, које је предложило да се захтјев одбије а тужилац обавезе на накнаду трошкова поступка, истичући да су првостепени орган и тужена у управном поступку правилно поступили доносећи законите одлуке.

Размотривши захтјев, одговор на захтјев, побијано рјешење суда, те остале прилоге у списима предмета, на основу одредбе члана 39. ЗУС-а, одлучено је као у изреци ове пресуде из сљедећих разлога:

Из списка предмета произилази да је дана 30.3.2016. године тужилац, заступан по градоначелнику, покренуо управни спор против оспореног акта, којим је одбијена жалба Правобранилаштва као законског заступника Града Б. у имовинско-правним стварима, у смислу члана 1. Закона о Правобранилаштву, изјављена против рјешења Подручне јединице Б., којим је утврђено да са даном ступања на снагу ЗГЗ, по сили закона престаје државно власништво на предметном грађевинском земљишту, уз одређење да ће након правоснажности тог рјешења тужена извршити промјену стања у земљишној књизи и катастарском оперативном уписивањем земљишта као својине С.Ц. из Б. са 1/1 дијела, уз истовремено брисање ранијих уписа, а и даља одређења наведена у диспозитива тог рјешења.

Позивајући се на одредбу члана 1. Закона о Правобранилаштву, којом је прописано да је Правобранилаштво заступник града, општине и њихових органа и организација у оквиру заштите њихових имовинских права и интереса, констатујући да сходно тој одредби град, општина и њихови органи и организације немају могућност да у тим поступцима самостално иступају, нити предузимају правне радње, нижестепени суд је дописом од 31.3.2016. године позвао тужиоца да у складу са одредбом члана 336. став 1. ЗПП-а у вези са одредбом члана 48. ЗУС-а, отклони недостатак тужбе, тако што ће је уредити на начин да Град Б. заступа Правобранилаштво, према одговарајућем сједишту, уз упозорење на посљедице уколико се не поступи по том налогу суда.

Тужилац је дана 12.4.2016. године обавијестио суд да је тужбу, дописом број 19-050-3867/2015 од 07.4.2016. године, доставио Правобранилаштву ради поступања по налогу суда, истичући да му је Правобранилаштво дописом број У-1516/15 од 16.3.2016. године дало мишљење да не налази разлоге за вођење поступка покретањем управног спора, с обзиром на чињенице које су утврђене у проведеном управном поступку од стране поступајућег органа, па да имајући у виду одредбу члана 2. ЗУС-а Град Б. има могућност самосталног покретања управног спора, уколико су наведеним правним актом повријеђени имовинско-правни интереси Града Б., а са чим у вези се Правобранилаштво и позвало на одредбу члана 3. став 2. Закона о Граду Б. („Службени гласник РС" број 6/97), према којој Град Б. има својство правног лица, као и одредбе члана 4. и члана 40. ЗОЛС, који је био на снази у то вријеме, према којима јединица локалне самоуправе има својство правног лица, а начелник општине (односно града) заступа и представља општину (односно град) и носилац је извршне власти у општини (односно граду), с тим да је Правобранилаштво и додало да је Одлуком Владе Републике Српске број 02/1-020-710/05 од 10.6.2005. године („Службени гласник РС" број 59/05) дато овлашћење Правобранилаштву да заступа Владу Републике Српске и органе републичке управе, у управним споровима у којима је као тужена означена Република Српска.

Такође из списка предмета управног спора произилази да је Правобранилаштво доставило суду поднесак број У-1516/15 од 12.4.2015. године, у којем је навело да није сагласно са подношењем тужбе у управном спору против оспореног аката, позивајући се на то да је дана 16.3.2016. године доставило Граду Б. поменути допис којим је доставило оспорени акт, а уз своје правно мишљење дато у складу са чланом 18. став 2. Закона о Правобранилаштву, то јест да против оспореног акта нема разлога за подношење тужбе у управном спору, сходно чему и предлаже суду да се тужба одбаци, а да уколико суд прихвати тужбу Града Б., онда ће Правобранилаштво поступити у складу са чланом 18. став 3. у вези са чланом 20. Закона о Правобранилаштву, према поменутој Одлуци Владе Републике Српске број 02/1-020-710/05 од 10.6.2005. године о давању овлашћења Правобранилаштву да заступа Владу Републике Српске и органе републичке управе у управним споровима у којима је као тужена означена Република Српска.

Побијаном рјешењем суда је тужба одбачена, позивањем на одредбу члана 21. став 2. ЗУС-а у вези са одредбом члана 336. став 3. ЗПП-а, како је то већ изнесено у уводном дијелу образложења ове пресуде.

Побијано рјешење суда није правилно а самим тим ни законито.

Наиме, тачно је да је чланом 1. Закона о Правобранилаштву прописано да је Правобранилаштво самостални орган који у поступку пред судовима и другим надлежним органима предузима правна средства ради заштите имовинских права и интереса Републике Српске, града, општине и њихових органа и организација, те других органа и организација које немају својство правног лица и нису уписани у судски регистар, а финансирају се из буџета Републике Српске, сходно чему Правобранилаштво и заступа Град Б. у имовинско-правним стварима, с тим да је и чланом 18. став 3. истог закона прописано да послове заступања органа и правних лица из члана 1. тог закона, Правобранилаштво врши у свим судским и управним поступцима, а у управним споровима може заступати органе који су тужени, ако му је за то дато овлашћење.

Неспорно је и да према одредби члана 4. ЗОЛС јединица локалне самоуправе има својство правног лица, те да према одредби члана 40. истог закона, начелник општине заступа и представља општину и носилац је извршне власти у општини, као и да према одредби члана 3. став 2. Закона о Граду Б., Град Б. има својство правног лица, те да према одредби члана 2. став 1. ЗУС-а право покретања управног спора има и правно лице, ако сматра да му је управним актом повријеђено неко право или непосредни лични интерес заснован на закону.

У конкретној правној ствари Правобранилаштво је и заступало Град Б. у управном поступку, у којем је донесен оспорени акт којим је одбијена жалба Правобранилаштва на првостепено рјешење Подручне јединице Б., па тако да Правобранилаштво и не може заступати тужену страну у овој управној ствари, како је то у побиијаном рјешењу суда правилно и објашњено, без обзира на супротне наводе Правобранилаштва у том смислу.

Међутим, треба истаћи да је чланом 19. Закона о Правобранилаштву прописано да у предузимању правних средстава ради заштите права и интереса субјеката из члана 1. тог закона, као и заступања, Правобранилаштво је овлашћено да предузима све радње које предузима странка у поступку (став 1), а ако Правобранилаштво сматра да не треба покренути поступак пред судом или другим органом, или треба повући тужбу, или се одрећи од тужбеног захтјева или приједлога за извршење и слично, затражиће о томе сагласност од субјекта којег заступа и који се писмено изјашњава (став 2), па ако субјекат којег заступа не достави писано изјашњење у року од седам дана од пријема захтјева за изјашњење, коначну одлуку о предузимању правне радње доноси правобранилац или замјеник у сједишту, о чему обавјештава субјекта.

Имајући у виду да је у конкретном случају Правобранилаштво обавијестило тужиоца да сматра да не треба покренути управни спор против оспореног акта, истовремено дајући упуту тужиоцу да може, у смислу члана 2. став 2. ЗУС-а и члана 4. и 40. ЗОЛС у вези члана 3. став 2. Закона о Граду Б., самостално покренути управни спор, тиме је фактички Правобранилаштво дало овлашћење тужиоцу за самостално покретање управног спора против оспореног акта.

Код таквог овлашћења, тужилац није ни био у обавези да се писмено изјашњава о томе, у смислу члана 19. став 2. Закона о Правобранилаштву, сходно чему нису били испуњени ни услови за примјену члана 19. став 3. Закона о Правобранилаштву, то јест да коначну одлуку о предузимању правне радње доноси Правобранилаштво, у ком случају тужилац не би имао овлашћење за самостално подношење тужбе.

Сасвим другачија ситуација би била да Правобранилаштво није дало овлашћење тужиоцу за самостално подношење тужбе, те да се тужилац на тражење Правобранилаштва, није у предвиђеном року од пријема захтјева за изјашњење, писмено изјаснио о томе, у којој ситуацији би неспорно били испуњени услови из члана 19. став 3. Закона о Правобранилаштву да коначну одлуку о предузимању правне радње доноси Правобранилаштво, о чему и обавјештава субјекта којег заступа, у којем случају тужилац не би имао овлашћење за самостално подношење тужбе.

Сходно наведеном, произилази да нису били испуњени услови за одбацивање тужбе, у смислу члана 21. став 2. ЗУС-а у вези са чланом 336. став 2. ЗПП-а, како је то учињено побиијаним рјешењем суда, јер да тужилац није поднио тужбу, код овлашћења

које му је дато од стране Правобранилаштва, несумњиво је да би остао без правне заштите.

Иако ни остали наводи тужиоца нису могли утицати на другачије одлучивање овог суда, није сувишно истаћи да је без основа позивање тужиоца на важећи Закон о локалној самоуправи, који и није био на снази у вријеме доношења оспореног акта а нити побијаног рјешења суда, сходно чему се и не може примјењивати у конкретном случају, а поготово ни члан 158. тог Закона на који се тужилац позива, који се односи на подношење захтјева за заштиту органа јединице локалне самоуправе уколико тај орган сматра да је радњом или појединачним актом републичког, односно државног органа учињена повреда законом гарантованих права јединица локалне самоуправе, јер се тај захтјев може поднијети само у случају да против такве радње или појединачног акта није обезбијеђена друга правна заштита, што се и не може односити на предметну ситуацију у којој је поднесена тужба у управном спору против оспореног акта.

Из изнесених разлога, како је побијаним рјешењем суда неправилно одбачена тужба, коју је тужилац поднио по овлашћењу Правобранилаштва као законског заступника града у имовинским стварима, побијаним рјешењем суда су учињене повреде правила поступка које су од утицаја на рјешење ствари, чиме су остварени разлози предвиђени одредбом члана 35. став 2. ЗУС-а, тако да се предметни захтјев тужиоца уважава и побијано рјешење суда укида, на основу одредаба члана 40. став 1. и 2. ЗУС-а и предмет враћа истом суду на поновно одлучивање, у смислу става 3. тог члана, ради провођења поступка по тужби а и испитивања законитости оспореног акта

Записничар  
Мира Мачкић

Предсједник вијећа  
Смиљана Мрша

Тачност отправка овјерава  
Руководилац судске писарнице  
Амила Подрашчић