

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE
Broj: 57 0 Ps 117595 21 Rev
Banjaluka, 12.10.2021. godine

Vrhovni sud Republike Srpske u Banjaluci, vijeće u sastavu sudija: Senad Tica, kao predsjednik vijeća, Biljana Tomić i Gorjana Popadić, kao članovi vijeća, u pravnoj stvari tužitelja D.r.e. d.o.o. B., koga zastupa punomoćnik I.S., advokat iz B., protiv tuženih, Republika Srpska i Grad B., koje zastupa Pravobranilaštvo Republike Srpske, radi naknade štete, odlučujući o reviziji tužitelja izjavljenoj protiv presude Višeg privrednog suda u Banjaluci broj: 57 0 Ps 117595 20 Pž od 14.12.2020. godine, na sjednici održanoj dana 12.10.2021. godine, donio je

PRESUDU

Revizija se odbija.

Obrazloženje

Presudom Okružnog privrednog suda u Banjaluci broj: 57 0 Ps 117595 16 Ps od 11.12.2019. godine odbijen je, kao neosnovan, zahtjev tužitelja da se solidarno obavežu tuženi: Republika Srpska i Grad B. (u daljem tekstu: tuženi) da mu na ime naknade štete, zbog izgubljene dobiti, isplate iznos od 14.206.517,50 KM, sa zakonskom zateznom kamatom od 17.12.2018. godine do isplate, a ukoliko sud nađe da ovaj zahtjev nije osnovan, da se tuženi solidarno obavežu da plate tužitelju naknadu štete zbog izgubljene dobiti, u iznosu od 8.989.120,19 KM, sa zakonskom zateznom kamatom od 17.12.2018. godine do isplate i da mu naknade troškove parničnog postupka, sa zakonskom zateznom kamatom od dana donošenja presude do isplate.

Stavom drugim iste presude utvrđeno je povlačenje tužbe u dijelu kojim je traženo da se utvrdi da je tužitelj vlasnik gradskog građevinskog zemljišta, označenog kao kč. br. 710/11, 710/12 i 710/13 i upisanog u zk. ul. br. 7114 KO SP B., što bi tuženi bili dužni priznati i izdati ispravu podobnu za upis tužitelja kao vlasnika predmetnog zemljišta i da se naloži Upravi RS Područna jedinica B., zemljišno knjižna kancelarija da izvrši uknjižbu navedenog prava u korist tužitelja u odgovarajućim javnim evidencijama.

Obavezan je tužitelj da tuženima naknadi troškove postupka u iznosu od 26.250,00 KM.

Presudom Višeg privrednog suda u Banjaluci broj: 57 0 Ps 117595 20 Pž od 14.12.2020. godine, žalba tužitelja je odbijena i prvostepena presuda, u pobijanom dijelu (stav 1. i 3. izreke prvostepene odluke), potvrđena.

Protiv drugostepene odluke tužitelj je izjavio blagovremenu reviziju zbog povrede odredaba parničnog postupka i pogrešne primjene materijalnog prava, s prijedlogom da se revizija usvoji i osporena presuda preinači (ne kaže kako), ili da se obje nižestepene presude ukinu i predmet vrati na ponovno suđenje, a tuženi obavežu da mu naknade troškove postupka, uključujući i troškove za sastav žalbe i revizije.

U odgovoru, tuženi predlažu da se revizija odbije kao neosnovana.

Revizija nije osnovana.

Predmet spora u ovoj fazi postupka, jer se revizijom ne pobija (a nije ni žalbom) dio nižestepenih odluka kojim je utvrđeno povlačenje tužbe – je zahtjev tužitelja da se solidarno obavežu tuženi da mu naknade štetu koju je pretrpio u vidu izgubljene dobiti, koja je prouzrokovana nezakonitim postupanjem tuženih, u iznosu od 14.206.517,50 KM sa pripadajućom kamatom (primarni zahtjev), a ako sud ne prihvati taj iznos, da mu po navedenom osnovu dosudi iznos od 8.989.120,19 KM, takođe sa pripadajućom kamatom i troškovima spora (eventualni zahtjev).

Raspravljajući o stavljenom zahtjevu, na osnovu rezultata dokaznog postupka i nespornih navoda parničnih stranaka, nižestepeni sudovi su utvrdili: da je tužitelj od društva M.I. d.o.o. L., na osnovu notarski obrađenog ugovora od 21.3.2008. godine, kupio gradsko-građevinsko zemljište upisano u zk.ul. br. 7114 KO B., označeno kao k.č. br. 710/11, br. 710/12 i br. 710/13, ukupne površine 42.630 m² i na istom se u zemljišnoj knjizi upisao kao nosilac prava raspolaganja, a da je M.I. to zemljište stekao po osnovu Ugovora o razmjeni nekretnina zaključenog između tog društva i Republike Srpske, Ministarstva dana 09.7.1997. godine; da je Pravobranilaštvo Republike Srpske (u daljem tekstu: Pravobranilaštvo) podnijelo tužbu Osnovnom sudu u Banjaluci radi utvrđenja ništavosti tog ugovora o razmjeni i da je ta parnica završena pravosnažnom presudom broj: Ps-180/98 od 04.9.2002. godine kojom je utvrđeno da je taj ugovor o razmjeni pravno valjan; da je tužitelj prije zaključenja ugovora o kupovini predmetnih parcela od M.I. d.o.o. L., zatražio mišljenje od Uprave Republike Srpske o tome da li je dozvoljena prodaja navedenih nekretnina, od kojeg je dobio odgovor dana 19.9.2007. godine u kojem je navedeno da je dozvoljena prodaja i da prodavac nema obavezu prije prodaje to zemljišta ponuditi Gradu na čijoj teritoriji se zemljište nalazi; da je tužitelj predmetno zemljište kupio radi izgradnje tržnog centra; da je na njegovu inicijativu, 31.7.2008. godine, izvršena revizija dijela regulacionog plana na području grada na kom se nalaze predmetne parcele, kako bi se na istim mogao graditi tržni centar; da je tužitelj, dana 21.01.2013. godine, podnio zahtjev za pretvaranje prava raspolaganja u pravo vlasništva na predmetnim parcelama, jer je to bio uslov za izdavanje građevinske dozvole za građenje na kupljenom zemljištu; da je dana 24.10.2013. godine nadležni organ donio rješenje broj: ... kojim je taj zahtjev tužitelja odbijen; da je tužitelj protiv tog rješenja izjavio žalbu koja je odbijena, kao neosnovana, rješenjem drugostepenog upravnog organa broj: ... od 05.5.2014. godine; da je, nakon toga, Uprava, Područna jedinica B., dana 14.7.2015. godine, pod brojem: ... (rješavajući po prijedlogu za ponavljanje postupka podnesenim od strane Pravobranilaštva i prijedlogu tužitelja i Kompanije M.I. d.o.o. L. za ispravku pogrešnog upisa u zemljišnoj knjizi), donio rješenje kojim je, pored ostalog, izvršeno pretvaranje prava raspolaganja u pravo korištenja na predmetnim parcelama u korist tužitelja, a rješenjem istog organa broj: ... od 01.9.2015. godine je na tim parcelama izvršeno pretvaranje prava korištenja u pravo svojine u korist tužitelja; da je žalba Pravobranilaštva, izjavljena protiv ovog rješenja, odbijena rješenjem drugostepenog organa broj: ... od 28.10.2015. godine, te je presudom Okružnog suda u Banjaluci broj: 11 0 U 017 671 15 U od 30.05.2016. godine odbijena i tužba Pravobranilaštva kojom je pokrenut upravni spor; da je nakon toga tužitelju izdata građevinska dozvola, rješenjem od 28.12.2017. godine, koje je izmijenjeno rješenjem od 15.02.2019. godine, da je na predmetnom zemljištu izgrađen poslovni objekat - tržni centar, za koji je izdata upotrebna dozvola broj: ... od 20.3.2019. godine, nakon čega je tržni centar počeo sa radom.

Nije sporno da je na inicijativu punomoćnika tužitelja, Ustavni sud Republike Srpske donio odluku broj: U-27/14 je od 24.02.2016. godine kojom je utvrđeno da član 2. i član 4. Zakona o izmjenama

i dopunama Zakona o stvarnim pravima („Službeni glasnik RS“ br. 95/11), u dijelu koji se odnosi na izmijenjeni član 324. stav 2. i na izmijenjeni član 326. stav 2. Zakona o stvarnim pravima (Sl. glasnik RS“ br.124/08 i 58/09) nisu u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske (u daljem tekstu: Ustav), na osnovu kojih zakonskih odredbi je prvobitno bio odbijen zahtjev tužitelja za pretvaranje prava raspolaganja u pravo svojine na predmetnom zemljištu.

Tužitelj tvrdi da je zbog naprijed opisanog djelovanja organa tuženih pretrpio štetu u periodu od 21.01.2013. godine (kada je podnio zahtjev za pretvaranje prava raspolaganja u pravo vlasništva na predmetnim parcelama) do 30.5.2016. godine (kada je rješenje, kojim je dozvoljeno ovo pretvaranje postalo pravosnažno), jer da u tom periodu nije mogao dobiti građevinsku dozvolu i graditi, te u izgrađenom objektu (izdavanjem u zakup poslovnih prostora, jer mu je to osnovna djelatnost) ostvarivati dobit.

Polazeći od prednjih činjeničnih utvrđenja, nižestepeni sudovi nalaze da nema odgovornosti tuženih za nastanak predmetne štete, pa primjenom odredbe člana 17. stav 1. Ustava, člana 155. i člana 172. Zakona o obligacionim odnosima („Službeni list SFRJ“ broj: 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 i „Službeni glasnik RS“ broj:17/93, 3/96, 39/03, 74/04, u daljem tekstu: ZOO), odbijaju zahtjeve tužitelja.

Navodima revizije odluke nižestepeni sudova nisu dovedene u ozbiljnu sumnju.

Ne stoji uopštena, ničim obrazložena, tvrdnja revidenta da je pobijana presuda zasnovana na povredi odredaba parničnog postupka. Naime, nižestepeni sudovi su svestrano razmotrili navode parničnih stranaka, kojima su pravdali svoje tvrdnje, kao i sve izvedene dokaze, koji su relevantni za donošenje odluke u ovom sporu, kako propisuje odredba člana 8. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik RS“ broj: 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 i 61/13, dalje: ZPP), a za svoje odluke su dali jasna i argumentovana obrazloženja. Takođe je drugostepeni sud, odlučujući o žalbi tužene, odgovorio na sve relevantne žalbene navode, kako nalaže odredba člana 231. ZPP.

Takođe se neosnovano tvrdi da je pobijana presuda zasnovana na pogrešnoj primjeni materijalnog prava.

Prema odredbi člana 154. ZOO, da bi došlo do odgovornosti za štetu u smislu opštih načela prouzrokovanja štete, potrebno je postojanje pretpostavki: subjekat odgovoran za štetu, štetna radnja, protivpravnost štetne radnje, te uzročna veza između štetne radnje i štete, a kod određene vrste odštetne odgovornosti i krivica, te opasnost stvari ili djelatnosti koje su bile uzrok štete. Shodno odredbi člana 155. ZOO šteta je umanjeње nečije imovine (obična šteta) i spriječavanje njenog povećanja (izmakla korist).

Tužitelj u ovoj parnici traži naknadu štete temeljeći ga na sadržaju odredbe člana 172. stav 1. ZOO, prema kojoj pravno lice odgovara za štetu koju njegov organ prouzrokuje trećem licu u vršenju ili u vezi sa vršenjem svojih funkcija. Zahtjev zasniva isključivo na tvrdnji (u kojoj se iscrpljuju i navodi revizije) da se radi o nezakonitom postupanju tuženih koje veže za odluke njihovih organa – odluku Narodne skupštine Republike Srpske kojom je usvojen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o stvarnim pravima (čije su neke odredbe, kako je naprijed rečeno, proglašene neustavnim) i odluke, odnosno djelovanje Pravobranilaštva (kao zastupnika tuženih) u upravnim postupcima koji su prethodili izdavanju građevinske dozvole.

I kada se odgovornost zasniva na odredbi člana 172. ZOO, neophodno je postojanje opštih pretpostavki za odgovornost za štetu. Štetna radnja, kao jedna od pretpostavki odgovornosti za štetu, može se sastojati u postupanju suprotno nekom propisu ili postupanju suprotno pravilima struke i propisanom načinu obavljanja djelatnosti ili se može raditi o propuštanju postupanja po propisu ili u skladu sa pravilima struke, što znači, može se sastojati u činjenju ili nečinjenju. Štetna radnja organa tuženih mora biti vezana uz određeni postupak i djelovanje tog organa.

U konkretnom slučaju, navedena odluka, kojom je izmjenjen Zakon o stvarnim pravima, donesena je u okviru ovlaštenja Narodne skupštine Republike Srpske. Činjenica da su neke odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stvarnim pravima, kasnije, odlukom Ustavnog suda RS, proglašene neustavnim, ne povlači automatski za sobom odgovornost tuženih, iz člana 172. stav 1. ZOO, na čemu insistira revident. Takođe, ni ponašanje Pravobranilaštva, koje je zastupalo tužene u upravnim postupcima i upravnom sporu i djelovalo u okviru ovlaštenja sadržanih u odredbama Zakona o pravobranilaštvu Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj: 16/05 do 78/11), koji je bio na snazi u relevantnom periodu, samo za sebe, ne uzrokuje odgovornost tuženih za naknadu štete, bez obzira što postupci u kojima je zastupao tužene nisu riješeni u korist tuženih nego u korist tužitelja.

Ocjena ustavnosti zakonskih odredbi je u nadležnosti Ustavnog suda Republike Srpske i ona ima za cilj da se iz pravnog prometa uklone odredbe koje nisu u saglasnosti sa Ustavom, a proglašenje neustavnim nekih zakonskih odredbi ne povlači za sobom odgovornost zakonodavca zbog donošenja takvih odredbi. Uostalom, upravo zbog mogućnosti donošenja zakona, odnosno pojedinih zakonskih odredbi, koje nisu u saglasnosti sa Ustavom (iako su donesene u zakonom propisanoj proceduri i u okviru ovlaštenja i redovnog djelovanja Narodne skupštine RS, kao zakonodavnog organa) je i propisana mogućnost poništenja takvih odredbi odlukom Ustavnog suda RS.

Dalje su, odredbama Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske ("Službeni glasnik RS", br. 104/11 i 92/12), a ne odredbama ZOO, propisana pravna dejstva odluka tog suda. Pored ostalog, odredbom člana 71. tog Zakona (na koju se poziva revident, zahtjevajući naknadu štete) je propisano da ako se utvrdi da se izmjenom pojedinačnog akta ne mogu otkloniti posljedice nastale usljed primjene opšteg akta koji je na osnovu odluke Suda prestao da važi, Sud može odrediti da se ove posljedice otklone vraćanjem u pređašnje stanje, naknadom štete ili na drugi način. Ovdje se misli na djelovanje Ustavnog suda u postupku u kojem se ocjenjuje ustavnost i zakonitost, a ne na odluku koju može donijeti sud u redovnom parničnom postupku pokrenutom radi naknade štete. Pored toga, štetna posljedica primjene neustavnih odredbi – člana 2. i člana 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stvarnim pravima u dijelu koji se odnosi na izmijenjeni član 324. stav 2. i član 326. stav 2. Zakona o stvarnim pravima, otklonjena je tako što je u ponovljenom postupku (koje ponavljanje je tražilo Pravobranilaštvo) usvojen zahtjev tužitelja i njegovo pravo korištenja, odnosno raspolaganja, na predmetnim nekretninama, je pretvoreno u pravo svojine, pa nema mjesta još i naknadi štete.

Ovo pretvaranje je nadležni upravni organ (rješenjem od 01.9.2015. godine) učinio i prije donošenja odluke Ustavnog suda (odluka od 24.02.2016. godine), pa i iz ovog razloga, kako pravilno nalaze i nižestepeni sudovi, njeno donošenje nije od uticaja na rješenje ovog spora.

Nadalje, nezakonitost odluka organa uprave ispituje se u redovnom postupku povodom izjavljenih redovnih i vanrednih pravnih lijekova od strane neposredno viših organa uprave,

odnosno sudova (u upravnom sporu). Tužitelj tokom postupka, nije dokazao da je protiv prvobitno donesenih odluka kojim je odbijen njegov zahtjev za pretvaranje prava raspolaganja u pravo korištenja pokretao i vodio upravni spor, pa je tako propustio priliku da otkloni eventualno štetno djelovanje tih odluka. Njegova revizijska tvrdnja da je to ipak uradio, nije utemeljena na utvrđenom činjeničnom stanju, niti je u prilog te svoje tvrdnje uz reviziju priložio kakav dokaz koji, uostalom, i ne bi bio relevantan s obzirom na sadržaj odredbe člana 207. stav 1. u vezi sa članom 253. ZPP.

Tužitelj ničim nije dokazao svoju tvrdnju (koju naglašava i u reviziji) da je Pravobranilaštvo namjerno pogrešno tumačilo zakonske odredbe „sa očiglednim ciljem da se tužitelju nanese šteta“. Tako ne proizlazi ni iz utvrđenih činjenica. Štaviše, nadležni upravni organ je na isti način (kao i Pravobranilaštvo) tumačio zakonske odredbe, pa je prvobitno odbio zahtjev tužitelja za pretvaranje prava raspolaganja u pravo vlasništva. Uostalom, kod činjenice da je Pravobranilaštvo zatražilo ponavljanje upravnog postupka (u kojem je konačno izvršeno pretvaranje prava raspolaganja u pravo svojine), te činjenice da je na inicijativu tužitelja izmjenjen regulacioni plan u dijelu koji je obuhvatao predmetne parcele (za koje se i tražilo pretvaranje navedenih prava), kako bi se tužitelju omogućila izgradnja tržnog centra, takva tvrdnja se ne čini logičnom niti uvjerljivom.

Naprijed navedena tvrdnja (i da je tačna, a nije) ne bi mogla dovesti do drugačije odluke. Ovo zato što je kod okolnosti da je tužitelj dobio građevinsku dozvolu tek 28.12.2017. godine – iako je postupak pretvaranja prava raspolaganja, odnosno korištenja u pravo svojine (što je bio uslov za izdavanje građevinske dozvole) okončan znatno ranije (2015. godine, odnosno 30.5.2016. godine, kada se uzme u obzir i vođenje upravnog spora) – očigledno da je izdavanje odobrenja za građenje na predmetnim parcelama, zavisilo i o nekim drugim faktorima. To dalje znači da tužitelj svoje očekivanje dobiti iznajmljivanjem poslovnih prostora u tržnom centru, objektivno nije mogao temeljiti samo na dobijanju rješenja kojim se njegovo pravo korištenja na parcelama na kojima je izgrađen taj centar, pretvara u pravo svojine, pa se nisu ostvarili uslovi za naknadu štete u vidu izgubljene koristi, iz člana 155. i člana 189. stav 1. i 3. ZOO .

Revident gubi iz vida da protivpravnost u postupanju organa, koja je neophodna za postojanje odgovornosti tuženih za štetu, postoji ako je u tom postupanju ostvaren sadržaj standarda „dovoljno ozbiljne povrede“, kako ispravno navodi i prvostepeni sud. Ovo iz razloga što kod ove vrste odgovornosti za štetu, treba imati u vidu dva interesa koja se posebno štite, a to su pravo stranke na naknadu štete u slučaju nezakonitog i nepravilnog rada državnog organa u vršenju njegove dužnosti, ali i pravo organa ili službenog lica u tom organu, na pravno mišljenje i pravno shvatanje u postupku, za koje ne može odgovarati. Zato se nepravilnim radom državnog organa može smatrati samo ono postupanje koje je suprotno opštim pravnim načelima i pravilima struke, odnosno kada se radi o pogrešnoj primjeni pravne norme koja je potpuno jasna, koja ne zahtjeva posebno tumačenje i u čijoj primjeni nije bilo nikakvih dilema u praksi. U protivnom, državni organi i službena lica u tim organima (u konkretnom slučaju Narodna skupština RS, poslanici u toj skupštini, Pravobranilaštvo i zaposleni u Pravobranilaštvu) ne bi mogli samostalno i nezavisno obavljati svoju dužnost bez straha za izraženo pravno shvatanje i primjenu prava.

Proizlazi iz rečenog da, iako je potrajao postupak pretvaranja tužiteljevog prava raspolaganja, odnosno korištenja u pravo svojine na predmetnom zemljištu - da iz izvedenih dokaza ne proizlazi da je postupanjem organa tuženih tužitelju nanesena šteta, jer u postupanju organa tuženih, kako je naprijed izloženo, nije ostvaren sadržaj standarda „dovoljno ozbiljne povrede“, po kojem se procjenjuje odgovornost tuženih za naknadu štete, u smislu naprijed navedenih zakonskih odredbi. Stoga je, suprotno tvrdnji revidenta, pravilna pobijana odluka kojom je odbijen, kao

neosnovan, njegov tužbeni zahtjev i takvom odlukom nije povrjeđeno njegovo pravo na imovinu (izgubljenu korist) koju štiti odredba člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, na koju se poziva.

Naprijed izloženo čini neosnovanom tvrdnju revidenta, da je u toku ovoga postupka dokazana odgovornost tuženih za štetu čiju naplatu traži u ovom postupku, kao i ostale revizijske prigovore, slijedom čega je odlučeno kao u izreci, temeljem odredbe člana 248. ZPP.

Predsjednik vijeća
Senad Tica

Za tačnost otpravka ovjerava
Rukovodilac sudske pisarnice
Biljana Ačić