

BOSNA I HERCEGOVINA  
REPUBLIKA SRPSKA  
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE  
Broj: 95 0 P 050648 20 Rev  
Banjaluka, 26.10.2021. godine

Vrhovni sud Republike Srpske u Banjaluci, u vijeću sastavljenom od sudija: Senada Tice, kao predsjednika vijeća, Biljane Tomić i Gorjane Popadić, kao članova vijeća, u pravnoj stvari tužitelja: Sportskog udruženja G. T., A.G. iz T. i P.G. iz T., koje zastupaju punomoćnici M.R. i D.R., advokati iz S., protiv tuženog Grada T., koga zastupa Pravobranilaštvo Republike Srpske, radi naknade štete, odlučujući o reviziji tužitelja izjavljenoj protiv presude Okružnog suda u Trebinju broj: 95 0 P 050648 20 Gž 2 od 26.8.2020. godine, na sjednici održanoj dana 26.10.2021. godine, donio je

### PRESUDU

Revizija se odbija.

### Obrazloženje

Presudom Osnovnog suda u Trebinju broj: 95 0 P 050648 19 P 2 od 31.3.2020. godine, obavezan je tuženi da tužiteljima, na ime naknade štete, isplati iznos od 194.543,54 KM, od čega: na ime naknade materijalne štete u smislu investicionog ulaganja u objekat Sportska ... sala sagrađenog na kč. br. 74/2 i k.č. 74/5 KO SP T. stari premjer, odnosno k.č. br. 81 i 82 KO T. novi premjer, iznos od 104.629,04 KM, te na ime izgubljene zarade u smislu nemogućnosti korištenja navedenog objekta, za period od 09.5.2015. do 25.01.2019. godine, iznos od 89.914,50 KM, sa zakonskom zateznom kamatom na iznos od 104.629,04 KM počev od 09.4.2015. godine do isplate, a na svaki pojedini mjesečni iznos izgubljene zarade od po 2.009,00 KM počev od dana dospelosti svakog pojedinog mjesečnog iznosa do isplate (počev od 01.6.2015. godine pa tako dalje). Sa dijelom zahtjeva na ime izgubljene dobiti u smislu nemogućnosti korišćenja navedenog objekta, za period od 26.01.2019. do 09.5.2025. godine, u iznosu od po 2.009,00 KM mjesečno, sa pripadajućom zakonskom zateznom kamatom, tužitelji su odbijeni. Obavezan je tuženi naknaditi tužiteljima troškove parničnog postupka u iznosu od 18.000,96 KM sa zakonskom zateznom kamatom od 31.3.2019. godine do isplate.

Presudom Okružnog suda u Trebinju broj: 95 0 P 050648 20 Gž 2 od 26.8.2020. godine, žalba tuženog je uvažena i prvostepena presuda preinačena u dijelu kojim je usvojen tužbeni zahtjev i obavezan tuženi da tužiteljima, na ime naknade štete, isplati ukupan iznos od 194.543,54 KM, sa pripadajućom zateznom kamatom, tako da je odbijen i taj dio tužbenog zahtjeva. Tužitelji su obavezani da tuženom naknade troškove parničnog postupka u iznosu od 9.625,00 KM.

Blagovremenom revizijom tužitelji pobijaju drugostepenu odluku zbog pogrešne primjene materijalnog prava, s prijedlogom da se osporena presuda preinači tako da se odbije žalba tuženog i u cjelini potvrdi odluka prvostepenog suda, a tuženi obaveže da im naknadi troškove sastava odgovora na reviziju.

Tuženi, u odgovoru, predlaže da se revizija tužitelja odbije kao neosnovana.

Predmet spora je zahtjev tužitelja da se obaveže tuženi da im naknadi materijalnu štetu koja se ogleda u vrijednosti investicionog ulaganja u privremeni montažno-demontažni poslovni objekat Sportska ... sala i u izgubljenju zaradi zbog nemogućnosti korištenja navedenog objekta.

Raspravljajući o stavljenom zahtjevu prvostepeni sud je utvrdio: da su tužitelji investitori projekta Sportski kompleks-... sala; da je projekat sačinio vještak ekonomske struke u avgustu 2011. godine; da je u decembru 2011. godine sačinjen Biznis plan izgradnje ... sale na lokalitetu u T.; da je Institut ... d.o.o. B., PC I. T. izradio glavni projekat sportskog objekta ... sale u oktobru 2011. godine i dopunu navedenog projekta u januaru 2012. godine; da je tuženi izdao lokacijske uslove za izgradnju navedene sportske ... sale broj: ... od 09.9.2011. godine na lokalitetu P. u T., na parcelama označenim kao k.č. broj 74/2 i 74/5 (stari premjer) upisane u zk. ul. broj 2635 i 1801 KO SP T., koje odgovaraju k.č. broj 81 i 82 (novi premjer), vlasništvo tužitelja P.G. i lokacijske uslove broj: ... od 09.2.2012. godine za postavljanje aneksa uz privremeni objekat sportske hale na istoj lokaciji; da je MH ERS, ZP EH a.d. T. takođe donio rješenje o lokacijskoj saglasnosti za lokacijske uslove broj: ... od 07.11.2011. godine, kao i JP za komunalnu hidrotehniku V. a.d. T. pod brojem: ... od 07.11.2011. godine koje je dalo saglasnost na projektnu dokumentaciju; da je tuženi donio rješenje o odobravanju izvođenja radova broj: ... od 18.11.2011. godine i rješenje o odobrenju dogradnje aneksa objekta broj: ... od 21.02.2012. godine, te rješenje o produženju važnosti rješenja o odobrenju za građenje broj: ... od 20.5.2013. godine; da je nakon toga sačinjen zapisnik o iskolčavanju građevine broj: ... od 03.9.2014. godine; da je Ministarstvo donijelo rješenje broj: ... od 18.3.2015. godine, kojim je, po pravu nadzora, poništeno rješenje tuženog o odobravanju izvođenja radova od 18.11.2011. godine, a rješenjem broj: ... od 19.3.2015. godine je, po pravu nadzora, poništeno i rješenje o odobrenju dogradnje aneksa objekta od 21.02.2012. godine; da je rješenjem Uprave, Sektor ... - Odjeljenje T., broj: ... od 08.4.2015. godine, zabranjeno svako dalje izvođenje radova na objektu ... sale do pribavljanja građevinske dozvole za predmetne radove; da je presudom Okružnog suda u Trebinju broj: 15 0 U 002491 15 U od 28.10.2015. godine odbijena, kao neosnovana, tužba kojom je traženo poništenje rješenja kojima su, po pravu nadzora, poništena rješenja o odobrenju izvođenja radova na izgradnji predmetnog montažno-demontažnog objekta – sportske ... sale; da je rješenjem Ministarstva broj: ... od 10.9.2018. godine odbijen zahtjev za izdavanje lokacijskih uslova za legalizaciju privremenog poslovnog objekta-sportski ... sa pripadajućim aneksom; te da su tužitelji i prije donošenja rješenja o zabrani svakog daljeg izvođenja radova na objektu, izveli značajan dio radova.

Na naprijed navedenim činjenicama tužitelji su temeljili tužbeni zahtjev smatrajući da im je nanesena šteta nepravilnim radom organa tuženog za koju odgovara tuženi na osnovu odredbe člana 172. Zakona o obligacionim odnosima ("Službeni list SFRJ", broj: 29/78, 39/85 i 57/89 i "Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 17/93, 3/96, 39/03 i 74/04 – u daljem tekstu: ZOO). Tuženi se branio prigovorom da su tužitelji započeli izgradnju predmetnog objekta godinu dana nakon isteka važenja rješenja o dozvoli gradnje, pa da se imaju smatrati bespravnim graditeljima, te da nisu njegovi organi uzrokovali zabranu gradnje.

Prvostepeni sud je, kod naprijed utvrđenih činjenica, zaključio da je tuženi protivpravnom radnjom prouzrokovao štetu tužiteljima. Nalazi da se ne radi o bespravnim graditeljima, jer da je tuženi iskolčavanjem građevine faktički produžio dozvolu za gradnju. Dalje je zaključio da je organ tuženog pogriješio kada je izdao odobrenje za gradnju iako nije bio nadležan, zbog čega su takva rješenja poništena po pravu nadzora, rješenjem Ministarstva iz razloga što se lokacija na

kojoj je odobrena gradnja navedenog objekta nalazi u prvoj zoni zaštite objekta A.most, koji je odlukom Komisije ... proglašen nacionalnim spomenikom Bosne i Hercegovine, slijedom čega uživa najviši stepen zaštite, pa je za donošenje rješenja o dozvoljavanju gradnje u njegovoj blizini nadležno navedeno Ministarstvo. Prihvatajući nalaze vještaka koji su računali vrijednost uložениh sredstava u izgradnju predmetnog objekta i visinu izgubljene zarade, sudio je kao u izreci svoje presude, temeljeći odluku na odredbi člana 17. stav 1. Ustava Republike Srpske i člana 172. ZOO.

Odlučujući o žalbi tuženog, drugostepeni sud je našao da su pravilna činjenična utvrđenja, ali ne i pravni stav prvostepenog suda, pa je žalbu usvojio i preinačio prvostepenu presudu tako da je tužbeni zahtjev odbio, nalazeći da je žalba osnovano ukazala da prvostepeni sud na pitanje odgovornosti tuženog za traženu štetu, nije pravilno primijenio odredbe ZOO koje se odnose na odgovornost pravnog lica za rad njegovog organa iz člana 172. ZOO. Pozivom na odredbe člana 90. i 92. Zakona o uređenju prostora i građenju ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 55/2010 – u daljem tekstu: ZUPG), koji je bio na snazi u vrijeme izdavanja navedenih rješenja o odobrenju za građenje i produženju važnosti tih rješenja, naglašavajući da sličnu odredbu (član 138.) sadrži i Zakon o uređenju prostora i građenju ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 40/13 i 106/15) koji je sada na snazi, nalazi da su tužitelji bili bespravni graditelji jer nisu započeli izvođenje radova dok je važno odobrenje za građenje, nego osam mjeseci kasnije, a da prijava početka radova i samo iskolčavanje, koje se vrši u skladu sa lokacijskim uslovima i uslovima datim u odobrenju za građenje predstavlja samo tehničku radnju kojom se "prenose lokacijski uslovi i uslovi dati u odobrenju za građenje na sam teren", a nema dejstvo produženja važnosti rješenja kojim se dozvoljava gradnja. Takođe je ukazao da je Ministarstvo, djelujući u skladu sa svojim ovlašćenjima (propisanim zakonom) poništio po pravu nadzora navedena rješenja tuženog o izdavanju odobrenja za građenje i rješenja o produženju roka važenja tih rješenja, na osnovu odredbe člana 248. stav 1. tačka 1. Zakona o opštem upravnom postupku ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 13/02 i 50/10), a da tuženi ne može odgovarati zato što njegov organ pri izdavanju rješenja nije primijenio odgovarajuću zakonsku odredbu, jer to, samo za sebe, ne predstavlja povredu dužnosti u vršenju funkcije državnog organa, koja bi uzrokovala obavezu naknade štete, u smislu odredbe člana 172. ZOO.

Pobijana presuda je pravilna i zakonita.

Odredbom člana 16. Ustava Republike Srpske propisano je da svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava u postupku pred sudom i drugim državnim organom i organizacijom, a odredbom člana 17. stav 1. da svako ima pravo na naknadu štete koju mu nezakonitim ili nepravilnim radom nanese službeno lice ili državni organ, odnosno organizacija koja vrši javna ovlaštenja. Nije izričito rečeno ko snosi odgovornost za tako prouzrokovanu štetu, odnosno ko je dužan da je naknadi. Zato zakonski osnov za odgovornost pravnog lica koje vrši javna ovlaštenja za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada njegovog organa, može biti samo u odredbi člana 172. ZOO. Ovom odredbom je propisano da pravno lice odgovara za štetu koju njegov organ prouzrokuje trećem licu u vršenju ili u vezi sa vršenjem svojih funkcija. Dalje se primjenjuju odredbe ZOO koje generalno regulišu naknadu štete, počev od odredbe člana 16. koja propisuje da je svako dužan suzdržati se od postupka kojim se može drugom uzrokovati šteta, pa nadalje.

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 umanjene nečije imovine (obična šteta) i spriječavanje njenog povećanja (izmakla korist).

Tužitelj u ovoj parnici traži naknadu štete temeljeći zahtjev isključivo na tvrdnji (u kojoj se iscrpljuju i navodi revizije) da se radi o nezakonitom postupanju tuženog koje veže za odluke njegovog organa (rješenja o odobrenju gradnje predmetnog objekta – sportske ... sale) koje su po pravu nadzora poništene u upravnom postupku, slijedom čega je republička inspekcija zabranila dalju gradnju.

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 tužene mora biti vezana uz određeni postupak i djelovanje tog organa.

U konkretnom slučaju, rješenja o odobrenju za građenje i rješenja o produženju roka važenja tih rješenja, donijelo je Odjeljenje ..., kao organ tuženog, saglasno odredbi člana 80. stav 1. ZUPG. Činjenica da je ovaj organ pogrešno ocjenio svoju nadležnost pa su ta rješenja poništena u upravnom postupku po pravu nadzora, ne povlači automatski za sobom odgovornost tuženog iz člana 172. stav 1. ZOO, na čemu insistiraju revidenti. 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) a činjenica da je povodom pravnog lijeka ukinuta, poništena ili preinačena osporena odluka, ne povlači za sobom odgovornost organa čija je odluka ukinuta, poništena ili preinačena u smislu odredbe člana 172. stav 1. ZOO, već isključivo obavezu tog organa da postupi po pravnim stavovima i shvatanjima instanciono višeg organa ili suda koji je utvrdio nezakonitost odluke (ukoliko je predmet vraćen na ponovno odlučivanje, što ovdje nije slučaj).

Protivpravnost u postupanju organa, koja je neophodna za postojanje odgovornosti tuženog za štetu, postoji ako je u tom postupanju ostvaren sadržaj standarda „dovoljno ozbiljne povrede“. 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 nekog organa u vršenju njegove dužnosti (javnog ovlaštenja), 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 upravnog organa tuženog, kao pravnog lica koje vrši javna ovlaštenja, 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, upravni organi i službena lica u tim organima ne bi mogli samostalno i nezavisno obavljati svoju dužnost bez straha za izraženo pravno shvatanje i primjenu prava.

Proizlazi iz rečenog da, iako su rješenja tuženog poništena u upravnom postupku, da iz izvedenih dokaza ne proizlazi da je postupanjem organa tuženog, odnosno donošenjem rješenja koja su poništena u upravnom postupku, tužiteljima nanesena šteta, jer u postupanju organa tuženog u postupku donošenja rješenja o odobrenju gradnje, nije ostvaren sadržaj standarda „dovoljno ozbiljne povrede“, po kojem se procjenjuje odgovornost tuženog za naknadu štete, u smislu naprijed navedenih zakonskih odredbi. Osim toga, kod činjenice da se radilo o izgradnji

montažno-demontažnog objekta, čak i pod uslovom da je tuženi odgovoran za predmetnu štetu, ona se ne bi mogla ogledati u vrijednosti uložениh sredstava. Ovo zato što se taj objekat može demontirati i iskoristiti na drugom mjestu ili eventualno prodati, što dokazuje činjenica da su tužitelji skinuli krov sa objekta (pa je utoliko smanjen zahtjev), a u kasnijem toku postupka su naveli (na ročištu održanom 13.3.2020. godine) da su „demontirali i uskladištili ... salu“.

Predmetna rješenja o dozvoljavanju gradnje su donesena u vrijeme kada je na snazi bio ZUPG (donesena 18.11.2011. i 21.02.2012. godine). I rješenje o produžavanju važnosti tih rješenja doneseno je u vrijeme važenja navedenog Zakona (20.5.2013. godine). Donesena su po pravilima propisanim tim Zakonom. Zato se njihova važnost i djelovanje ne može ispitivati po odredbama Zakona o uređenju prostora i građenju koji je stupio na snagu kasnije (24.5.2013. godine), u kojim navodima se u dobroj mjeri iscrpljuje revizija tužitelja. Ovo naročito kod činjenice da su ta rješenja u upravnom postupku poništena, pa se na njima ne mogu zasnivati nikakva prava i obaveze. Uostalom, naprijed su dati razlozi (kakve je iznio i drugostepeni sud u obrazloženju svoje odluke), zašto nije ostvaren sadržaj standarda „dovoljno ozbiljne povrede“, po kojem se procjenjuje odgovornost tuženog za naknadu štete, slijedom čega ne stoji obaveza tuženog da naknadi traženu štetu čak i pod uslovom da se ne radi o bespravnom građenju.

Tuženi je nudio tužiteljima novu lokaciju na koju bi izmjestili predmetni sportski objekat – ... salu, koji prijedlog tužitelji nisu prihvatili. Međutim, nuđenjem takve mogućnosti, suprotno navodima revizije, tužitelj nije prihvatio svoju odgovornost za naknadu predmetne štete.

Naprijed izloženo čini neosnovanim i ostale revizione prigovore, kao i tvrdnju revidenata, da je u toku ovoga postupka dokazana odgovornost tuženog za štetu čiju naplatu traži u ovom postupku, slijedom čega je odlučeno kao u izreci, temeljem odredbe člana 248. Zakona o parničnom postupku Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 i 61/13).

Predsjednik vijeća  
Senad Tica

Za tačnost otpravka ovjerava  
Rukovodilac sudske pisarnice  
Biljana Ačić