

VRHOVNI SUD
REPUBLIKE SRPSKE
Broj: U-1020/04
Banja Luka, 09.4.2008. godine

Vrhovni sud Republike Srpske u vijeću sastavljenom od sudija ovog suda i to Janka Ninića kao predsjednika vijeća, te Zlatka Kulenovića i Smiljane Mrše kao članova vijeća, uz učešće Sonje Matić kao zapisničara, u upravnom sporu po tužbi PD "S." A.D. B., koga zastupa punomoćnik S. M., advokat iz B. (u daljem tekstu: tužilac), protiv rješenja tužene uprave, broj 04-476-15/04 od 21.7.2004. godine, u predmetu administrativnog prenosa prava korištenja zemljišta u državnoj svojini, u nejavnoj sjednici održanoj dana 09.4.2008. godine donio je

P R E S U D U

Tužba se uvažava, osporeni akt se poništava.

O b r a z l o ž e n j e

Osporenim aktom, odbijena je žalba tužioca izjavljena protiv rješenja Područne jedinice B., broj 11-476-17/03 od 21.6.2004. godine, kojim je ostavljeno na snazi rješenje istog prvostepenog organa, broj 11-476-3/01 od 25.5.2001. godine i izmijenjen njegov stav 4. na način da je određeno da tužiocu kao korisniku zemljišta ne pripada pravo na naknadu za zemljište, a da mu pripada pravo samo za rad i sredstva uložena u to zemljište.

Odbijanje žalbe je obrazloženo razlozima: da je postupak administrativnog prenosa pokrenut po zahtjevu korisnika eksproprijacije OJDP "V. i k." B, u svrhu izgradnje i proširenja izvorišta vode "Grmić" u B.; da je tom prijedlogu udovoljeno; da dispozitiv rješenja nije sadržavao odluku o obavezi korisnika eksproprijacije "na određivanje prava na naknadu" što da je dovelo "do niza nepravilnosti", radi čega da je "u više navrata dozvoljena obnova" postupka i "predmetno" rješenje poništeno; da je drugim rješenjem tuženog poništeno ranije prvostepeno rješenje od 06.4.2004. godine, uz precizne upute za postupanje prvostepenog organa; da je žalba osnovana u pogledu sadržaja dispozitiva prvostepenog rješenja u pravcu da je trebalo da glasi tako da se prvo mijenja "stav" 4. dispozitiva rješenja od 25.5.2001. godine a da u preostalom dijelu to rješenje ostaje neizmijenjeno, ali da taj nedostatak ne utiče na drugačije rješenje te upravne stvari; da je odluka prvostepenog organa o nepriznavanju prava na naknadu za preneseno zemljište valjana obrazložena u smislu da zemljište ne mijenja svojinski odnos i da tužiocu pripada samo pravo naknade za rad i uložena sredstva po osnovu odredaba člana 70. stav 1. i 2. Zakona o eksproprijaciji ("Službeni glasnik RS" broj 8/96-64/06, u

daljem tekstu: ZE); da u pogledu primjene stava 3. tog člana (naknada za zemljište ako je ono uslov rada), treba cijeniti odredbu člana 11. stav 1. tačka 11. Odluke Skupštine Opštine B. o zaštiti izvorišta vode ("Odluka"), prema kojoj je u užoj zoni sanitarne zone izvorišta "Grmić" zabranjena upotreba svih vrsta pesticida, herbicida, insekticida, đubriva i slično. Iz sadržaja ove odredbe tuženi zaključuje da je tužiocu u velikoj mjeri smanjena poljoprivredna proizvodnja, ako ne i skoro onemogućena, pa da ako on i trpi štetu zbog smanjene proizvodnje, da ona nije nastala usljed postupka eksproprijacije. Dalje se navodi da je u isključivoj nadležnosti upravnog organa da odlučuje o pravu na naknadu, a da o njenoj visini odlučuje redovni sud, ukoliko se o tome u upravnom postupku ne postigne sporazum, čime da su neosnovani navodi žalbe da je upravni organ rješavao o stvari iz sudske nadležnosti.

Tužbom od 08.9.2004. godine, tužilac pobija zakonitost toga akta iz razloga propisanih odredbama člana 10. stav 1. tačka 1. i 3. Zakona o upravnim sporovima ("Službeni glasnik RS" broj 12/94, u daljem tekstu: ZUS), kako to proizlazi iz njenih razloga, navodeći: da je dispozitiv prvostepenog rješenja protivrječan sam sebi, jer da je prvo ranije rješenje ostavljeno na snazi, a potom izmijenjen njegov "stav" 4.; da je u sudskom postupku utvrđeno da je predmetno zemljište bilo uslov rada, pa da je pravosnažnim rješenjem Osnovnog suda B. broj R-I-1137/02 od 10.2.2003. godine određena visina naknade, čime da je "stavom" 2. dispozitiva prvostepenog rješenja izmijenjena pravosnažna sudska odluka; da prvostepeno rješenje ne sadrži razloge nepriznavanja prava na naknadu za oduzeto zemljište, pa da ga nije moguće ispitati; da je pogrešan stav tuženog u pogledu nepriznavanja tog prava, jer to onda znači da je odredba člana 70. stav 3. ZE suvišna i da se nikada ne bi mogla primijeniti; da je pogrešan stav tuženog i u pogledu tumačenja Odluke, jer da se tuženi time upušta u određivanje vrste i visine naknade, što je izvan njegove nadležnosti, obzirom da je zemljište bilo uslov rada tužioca; da se ne radi o nemogućnosti korištenja zemljišta, već o ograničenju njegovog korištenja, za šta da tužiocu pripada pravo na naknadu za sva oduzeta prava i nametnuta ograničenja; da je mijenjanjem pravosnažnog rješenja o administrativnom prenosu povrijeđena odredba člana 35. stav 2. ZE. Predlaže da se tužba uvaži, osporeni akt poništi i ostavi na snazi rješenje od 25.5.2001. godine.

Tužena strana nije dostavila spise ni nakon drugog traženja. Dopisom od 24.7.2007. godine, obavještava sud da spise predmeta ne može dostaviti, jer da su oni dostavljeni Okružnom sudu B. u drugom upravnom sporu, pokrenutom protiv rješenja od 20.6.2006. godine. Time su se stekli uslovi za donošenje odluke i bez spisa predmeta u smislu odredbe člana 32. stav 3. ZUS.

Razmotrivši tužbu i osporeni akt u smislu odredbe člana 39. ZUS, ovaj sud je odlučio kao u izreci ove presude iz sljedećih razloga:

Osporeni akt i prvostepeno rješenje čine pravno jedinstvo, iz čega slijedi da drugostepeni organ ocjenjuje zakonitost donošenja prvostepenog rješenja u svjetlu razloga iznijetih u žalbi stranke. U nedostatku spisa predmeta, ovaj sud nije u mogućnosti ocijeniti valjanost prikaza sadržaja prvostepenog rješenja i žalbe, pa preostaje da se zakonitost osporenog akta cijeni prema njegovom sadržaju. A iz njega proizlazi da je

prvostepeno rješenje donijeto u postupku ponavljanja postupka okončanog rješenjem od 25.5.2001. godine, po prijedlogu korisnika eksproprijacije, iz razloga što tim prvostepenim rješenjem nije bilo odlučeno o pravu tužioca na naknadu u smislu odredbe člana 70. ZE, pri čemu iz sadržaja razloga obrazloženja osporenog akta nije vidljivo da li je predlagač učinio vjerovatnim okolnosti na kojima zasniva prijedlog za ponavljanje postupka, niti da li je to blagovremeno učinio (član 239. Zakona o opštem upravnom postupku ("Službeni glasnik RS" broj 13/02 i 87/07, u daljem tekstu ZOUP)..

Pravo ranijeg korisnika zemljišta na naknadu za izvršeni administrativni prenos predstavlja obavezu korisnika eksproprijacije, i odluka o toj obavezi je u smislu odredbe člana 30. tačka 6. ZE obavezni element rješenja. Prema tome, organ koji sprovodi postupak je dužan odlučiti i o toj obavezi, odnosno odrediti da li raniji korisnik zemljišta ima pravo na neki oblik naknade prema odredbi člana 70. ZE. Ako organ ne odluči o tom pitanju, a u ovoj konkretnoj upravnoj stvari je to bio dužan odlučiti, nastaje situacija propisana odredbom člana 204. ZOUP. Dakle, bio je dužan da po službenoj dužnosti ili na prijedlog neke od stranaka donese dopunsko rješenje, kojim će odlučiti o pitanju koje već donijetim rješenjem od 25.5.2001. godine nije bilo riješeno.

Razlog ponavljanja postupka - neodlučivanje o obavezi korisnika eksproprijacije (administrativnog prenosa) - barem kako ga tuženi navodi u obrazloženju osporenog akta, je predmet materijalnog prava propisanog odredbom člana 30. tačka 6. u vezi sa članovima 14., 15. i 18. ZE, i po ocjeni ovog suda, nije ga moguće podvesti ni pod jedan od razloga za ponavljanje postupka, propisanih odredbom člana 234. ZOUP.

Otuda, ovaj sud nalazi da uopšte nije bilo moguće pokretati postupak ponavljanja, pa time ni mijenjati rješenje od 25.5.2001. godine, već da je propust prvostepenog organa bilo moguće sanirati primjenom odredbe člana 204. ZOUP. Time je osporeni akt donijet povredom pravila postupka, zbog čega se on ne može održati na snazi.

Obzirom da je ova povreda pravila postupka dovoljan razlog za uvažanje tužbe i poništenje osporenog akta, ovaj sud u pogledu ostalih navoda tužbe načelno ukazuje na sljedeće:

Pravilno se uočava nerazumljivost dispozitiva prvostepenog rješenja u pogledu redoslijeda odlučivanja, ali je obrazloženjem osporenog akta ovaj propust otklonjen, jer i ovaj sud nalazi da iz takvog redoslijeda sadržaja dispozitiva prvostepenog rješenja slijedi da je prvostepenim rješenjem u suštini izmijenjeno rješenje od 25.5.2001. godine samo u pogledu odluke o pravu na naknadu. Otuda, takav redoslijed odlučivanja bi bio valjan, da osporeni i prvostepeni akt ne sadrže druge nezakonitosti.

Odredbom člana 70. ZE, propisani su uslovi za ostvarenje prava na naknadu. Odredba stava 1. tog člana je opšteg karaktera i njome se pravo na naknadu ustanovljava ukoliko se oduzimaju prava u pogledu nepokretnosti. Odredbama stava 2. i 3. tog člana dalje se razrađuje odredba iz stava 1. Tako, ranijem nosiocu prava na nepokretnosti, pravo na naknadu će biti priznato samo u pogledu rada i sredstava uloženi u zemljište (stav 2.). A stavom 3. člana 70 ZE, ne propisuje se uopšteno pravo na naknadu u smislu

odredaba prethodnog stava tog člana, već pravo na naknadu štete, uz uslov da je zemljište bilo uslov rada. Bez obzira na postojanje vanparničnog rješenja nadležnog suda, jasno je da je predmetno zemljište bilo uslov rada tužioca, pa da mu pripada pravo na naknadu štete, jer administrativnim prenosom tužilac više nije titular prava njegovog korištenja, ono mu se izuzima iz posjeda, pa sa njega ne može ostvarivati bilo kakav prihod, makar i ograničen, zbog posebnog režima korišćenja zemljišta u smislu Odluke. Dakle, u ovoj konkretnoj stvari, tužilac bi imao pravo na dvojak oblik naknade - pravo na naknadu za rad i uložena sredstva u zemljište (stav 2. člana 70. ZE) i pravo na naknadu štete (stav 3. istog člana). Utoliko je obrazloženje osporenog akta u pravcu tumačenja svojinskog režima na zemljištu i primjene sadržaja Odluke - pravno neodrživo. U svakom slučaju, o osnovu i visini naknade je odlučeno rješenjem nadležnog suda, pa u upravnom postupku, po nepostojećem razlogu za ponavljanje postupka, nije moguće mijenjati odluku suda.

Konačno, neosnovan je navod o povredi odredbe člana 35. stav 2. ZE, jer je predmet sadržaja te odredbe zajednički zahtjev obiju stranaka za deeksprijaciju, o kojoj se nije odlučivalo u predmetnoj upravnoj stvari.

Kod takvog stanja stvari, osporenim aktom je ostvaren razlog iz odredbe člana 10. stav 1. tačka 3. ZUS, pa se na osnovu odredbe člana 41. stav 1. i 2. istog zakona, tužba uvažava i osporeni akt poništava. U ponovnom postupku, tuženi je dužan da odmah, a najdalje u roku od 30 dana od dana prijema ove presude donese novi akt, poštujući pravno shvatanje suda i primjedbe u pogledu postupka.

Obzirom na razloge poništenja osporenog akta i usljed okolnosti da spisi predmeta nisu bili dostavljeni, ovaj sud nalazi da podaci postupka onemogućavaju donošenje meritorne odluke, kako to tužilac predlaže.

Zapisničar
Sonja Matić

Predsjednik vijeća
Janko Ninić