

BOSNA I HERCEGOVINA  
REPUBLIKA SRPSKA  
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE  
Broj: 71 0 P 041538 13 Rev  
Banja Luka, 19.02.2014. godine

Vrhovni sud Republike Srpske u vijeću sastavljenom od sudija Darka Osmića, kao predsjednika vijeća, Biljane Tomić i Rose Obradović, kao članova vijeća, u pravnoj stvari tužitelja D. N. iz B. L., Ul. ... br. ..., koga zastupa punomoćnik S. T., advokat iz B. L., Ul. ... br. ..., protiv tuženih: RS, Republička uprava za ... i Grada B. L., koje zastupa Pravobranilaštvo RS, Sjedište zamjenika u B. L., radi naknade štete, vrijednost spora: 80.000,00 KM, odlučujući o reviziji tužitelja izjavljenoj protiv presude Okružnog suda u Banjaluci broj: 71 0 P 041538 13 Gž od 06.9.2013. godine, na sjednici održanoj 19.02. 2014. godine, donio je

## P R E S U D U

Revizija se odbija.

## O b r a z l o ž e n j e

Presudom Osnovnog suda u Banjaluci broj: 71 0 P 041538 06 P od 17.01.2013. godine obavezana je tužena RS-Republička uprava za ... (u daljem tekstu: prvotužena) da tužitelju, na ime naknade materijalne štete zbog rušenja objekta ugostiteljske namjene (biffe), izgrađen u montažno-demontažnom načinu gradnje, lociranom u putnom pojasu magistralnog puta P.-B. L. na zemljištu javne površine JP ... označeno kao k.č. br. ... K.O. N., horizontalnog gabarita (6,00 x 8,00 m + 3,40 x 3,40 m) vertikalnog gabarita (podrum betonski) sa prizemljem i nadstrešnicom (11,40 x 3,40 m), isplati novčani iznos od 51.174,00 KM, sa zakonskom zateznom kamatom od dana presuđenja do isplate.

Stavom drugim iste presude odbijen je kao neosnovan zahtjev tužitelja da se obaveže tuženi Grad B. L. (u daljem tekstu: drugotuženi) da mu naknadi štetu uzrokovanu rušenjem naprijed opisanog ugostiteljskog objekta u iznosu od 51.174,00 KM.

Odbijen je zahtjev tužitelja da se obavežu tuženi da mu na ime naknade materijalne štete zbog izbuljene dobiti, usljed neobavljanja ugostiteljske djelatnosti u opisanom objektu S. B. za period od 09.9.2006. do 31.10.2012. godine solidarno isplate iznos od 35.774,00 KM, sa zakonskom zateznom kamatom od dana presuđenja do isplate.

Odlučeno je da svaka stranka snosi svoje troškove postupka.

Presudom Okružnog suda u Banjaluci broj: 71 0 P 041538 13 Gž od 06.9.2013. godine žalba prvotužene je usvojena i prvostepena presuda preinačena u dosuđujućem dijelu u odnosu na ovu tuženu, tako što je zahtjev tužitelja u cjelini odbijen, te tužitelj obavezan da prvotuženoj naknadi troškove postupka u ukupnom iznosu od 7.875,00 KM, dok je u preostalom dijelu zahtjev prvotužene za naknadu troškova postupka odbijen kao neosnovan. Žalba tužitelja je odbijena i prvostepena presuda u odbijajućem dijelu potvrđena, te je odbijen i zahtjev tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka.

Blagovremenom revizijom tužitelj pobija drugostepenu odluku zbog pogrešne primjene materijalnog prava. Predlaže da se revizija usvoji i pobijana presuda preinači tako da se njegovom tužbenom zahtjevu u cjelini udovolji, u odnosu na oboje tuženih.

U odgovoru na reviziju tuženi predlažu da se revizija kao neosnovana odbije.

Predmet spora u ovoj parnici je zahtjev tužitelja da se solidarno obavežu tuženi da mu naknade štetu uzrokovanu rušenjem ugostiteljskog objekta, koja se ogleda u tržišnoj vrijednosti tog objekta i u izmakloj dobiti koju bi ostvario da do rušenja nije došlo.

U postupku koji je prethodio donošenju nižestepeni presuda utvrđeno je da je tužitelj sa Republičkom direkcijom za ... RS, dana 01.12.1999. godine zaključio ugovor o zakupu zemljišta a radilo se o putnom zemljištu u zaštitnom pojasu magistralnog puta P.-B. L., za potrebe izgradnje montažnog poslovnog objekta. Tužitelju je rješenjima nadležnog organa uprave, na određeno vrijeme, odobreno obavljanje djelatnosti, kao dopunskog zanimanja u SUR S. B. Rješenjem Odjeljenja za ... Grada B. L. od 29.8.2005. godine tužitelju je zabranjeno dalje obavljanje ugostiteljske djelatnosti u SUR S. B., do pribavljanja odobrenja za rad nadležnog organa uprave Grada B. L. Rješenjem nadležnog organa uprave od 21.10.2005. godine, odbijen je zahtjev tužitelja za izdavanje urbanističke saglasnosti za legalizaciju poslovnog objekta na parceli k.č. br. ... K.O. N., a zaključkom od 25.10.2005. godine odbačen njegov zahtjev za izdavanje odobrenja za izvedene radove na izgradnji privremenog objekta.

Rješenjem prvotuzene od 18.8.2006. godine tužitelju je naloženo da poruši izgrađeni privremeni objekat u roku od sedam dana, uz upozorenje da ukoliko tako ne postupi, da će se pristupiti prinudnom izvršenju, na njegov trošak, te da žalba ne odlaže izvršenje. Prvotuzeni je izvršio provjeru dana 30.8.2006. godine, te zapisnički konstatovao da tužitelj nije postupio po rješenju. Zato je nadležni organ prvotuzene dana 31.8.2006. godine, donio zaključak o dozvoli izvršenja, ostavio tužitelju dodatni rok od tri dana da postupi po rješenju, a izvršenje rješenja je prenio na Administrativnu službu Grada B. L. (drugotuzenog), Odjeljenje za ... . Istim zaključkom je ponovo upozoren da ukoliko po njemu ne postupi da će se izvršenje provesti rušenjem izgrađenog objekta putem drugog lica, dana 08.9.2006. godine, o trošku tužitelja, a u slučaju pružanja otpora da će asistirati organi policije. Provjera je izvršena i dana 07.9.2006. godine, te zapisnički konstatovano da tužitelj nije izvršio uklanjanje objekta.

Tužitelj je tek dana 08.9.2006. godine započeo uklanjanje spornog objekta, ali je on konačno uklonjen 09. i 10.09.2006. godine prinudnim putem posredstvom GP P., B. L.

Ovo rješenje je ostalo na snazi jer je Ministarstvo ... RS odbilo žalbu tužitelja izjavljenu protiv ovog rješenja. Tužitelj je vodio upravni spor pa je presudom Okružnog suda u Banjaluci broj: 011-0-U-07-000 157 od 21.9.2007. godine njegova tužba uvažena i poništen osporeni akt na osnovu kojeg je izvršeno rušenje. U nastavku postupka Republička uprava za ..., B. L. je dana 31.3.2008. godine donijela rješenje kojim je tužitelju ponovno naloženo rušenje predmetnog objekta, ali je to rješenje poništeno po žalbi tužitelja rješenjem Ministarstva ... od 11.6.2008. godine. Nakon toga je Republička uprava za ..., Sektor ..., Odjeljenje ... u B. L., dana 11.05.2009. godine donijelo rješenje kojim je ponovo naloženo tužitelju da ukloni predmetni montažno-demontažni objekat. Rješenjem Ministarstva ... od 30.7.2009. godine žalba

tužitelja izjavljena protiv ovog rješenja je odbijena, kao neosnovana i tako je konačno završen ovaj upravni postupak, jer tužitelj protiv ovog drugostepenog rješenja nije vodio upravni spor.

Kod ovakvog stanja stvari prvostepeni sud, nalazeći da je tužitelj rušenjem predmetnog objekta nesumnjivo pretrpio štetu, pozivom na odredbu člana 154. i 155. u vezi sa članom 172. Zakona o obligacionim odnosima („Službeni list SFRJ“, br. 29/78, 39/85 i 57/89, te „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 17/93, 3/96, 39/03 i 74/04 – u daljem tekstu: ZOO), udovoljava zahtjevu tužitelja u dijelu kojim je tražena naknada štete koja se ogleda u vrijednosti srušenog objekta, u visini utvrđenoj po vještaku građevinske struke. Prvotuženu smatra odgovornom za prouzrokovanu štetu jer je rušenje izvršeno na osnovu akta koji je kasnije u upravnom sporu poništen. Odbija zahtjev u odnosu na drugotuženog, jer da je on zakonito postupao u postupku administrativnog izvršenja, po nalogu organa prvotužene. Zahtjev za naknadu izmakle koristi odbija u odnosu na oba tužena, jer da tužitelj provedenim dokazima nije dokazao visinu ovoga vida štete budući da nije raspolagao dokumentacijom o poslovanju sporne ugostiteljske radnje na osnovu koje bi vještak mogao računati visinu štete, a da iznos obračunat u visini prosječne plate ugostiteljskog radnika u spornom periodu, koji je utvrdio vještak ekonomske struke, nije mogao poslužiti kao osnov za dosudu ove naknade, jer da tužitelj i nije u predmetnom objektu bio zaposlen i radio za platu, pa da to ne može biti šteta koju je pretrpio u vidu izgubljene koristi. Odlučio je da svaka stranka snosi svoje troškove spora.

Drugostepeni sud odbija žalbu tužitelja i potvrđuje prvostepenu presudu u odbijajućem dijelu uz prihvatanje razloga koje je u tom dijelu dao prvostepeni sud, a usvaja žalbu prvotužene i preinačava pobijanu presudu tako da odbija zahtjev i u odnosu na ovu tuženu, uz obavezivanje tužitelja da ovoj tuženoj naknadi troškove postupka i obrazloženje da u parničnom postupku nije bilo moguće cijeliti zakonitost upravnih akata na osnovu kojih je izvršeno uklanjanje objekta, pa kako je taj upravni postupak konačno završen pravosnažnim rješenjem o njegovom uklanjanju, da nema odgovornosti ni krivice prvotužene za naknadu predmetne štete.

Pobijana odluka je pravilna i zakonita.

Nije sporno da je tužitelj sporni montažno-demontažni objekat sagradio na zemljištu označenom kao k.č. ... K.O. N. u zaštitnom putnom pojasu magistralnog puta B. L.-P., u mjestu zvanom P. P.

Odredbom člana 43. Zakona o javnim putevima („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 3/04 – u daljem tekstu: ZJP) propisano je da je na javnom putu i u zaštitnom pojasu javnog puta zabranjeno izvođenje radnji i radova kojima bi se mogao oštetiti put, objekti i oprema puta, povećati troškovi održavanja javnog puta, odnosno ugroziti bezbjednost saobraćaja na putu, a odredbom člana 47. stav 1. istog zakona, da se u putnom pojasu ne mogu graditi objekti kao što su stambene, poslovne, pomoćne i slične zgrade, bunari, rezervoari, septičke jame i slično, osim objekata koje služe saobraćaju. Prema odredbi člana 47. stav 2. ZJP javna preduzeća, koncesionar ili nadležni organ opštine, odnosno grada može dio putnog pojasa da izda u zakup u skladu sa prostorno-planskom dokumentacijom puta. Odobrenje za izgradnju građevina u zaštitnom putnom pojasu autoputeva, brzih puteva, magistralnih regionalnih puteva izdaje Ministarstvo za ... uz prethodno pribavljenu saglasnost nadležnog Ministarstva (član 49. stav 1. ZJP).

Dakle, zakonskim odredbama, imperativnog karaktera je ustanovljena zabrana građenja objekata (kakav je bio i objekat tužitelja) u zaštitnom putnom pojasu magistralnog puta. Nije sporno da tužitelj nije od nadležnog organa iz člana 49. stav 1. ZJP dobio odobrenje za gradnju, niti mu je građenje odobreno rješenjem koje ima u vidu odredba člana 89. stav 1. Zakona o uređenju prostora – Prečišćeni tekst („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 84/02, 14/03, 112/06 i 53/07 – u daljem tekstu: ZUP). Rješenje o načelnim uslovima broj: 03-345-4830-3-nu/06 od 07.9.2006. godine kojim je JP P. RS dalo „načelne uslove D. N. (tužitelju) za legalizaciju lokacije izgrađenog privremenog, montažno-demontažnog, poslovnog (ugostiteljskog) objekta“ nema karakter odobrenja za gradnju iz citiranih zakonskih odredbi, ni po svom sadržaju, a ni po ličnosti donosioca.

Proizlazi da je tužitelj sporni ugostiteljski objekat bespravno sagradio. Takođe nije sporno da tužitelj nije u zakonom propisanom postupku uspio ishoditi odluku o legalizaciji tog objekta koju ima u vidu odredba člana 92. stav 3. ZUP. Radilo se, dakle, o bespravno podignutom objektu, izgrađenom protivno ustanovljenim zabranama utvrđenim naprijed spomenutim odredbama ZJP i koji se nije uklapao u regulacioni plan ili drugi akt urbanističke regulative, zbog čega je odbijena i njegova legalizacija.

Takav bespravno sagrađeni objekat se može u svako doba srušiti na osnovu odluke nadležnog organa, bez naknade, kako propisuje odredba člana 92. stav 1. ZUP. Prema tome, drugostepeni sud nije pogriješio kada je odbio zahtjev tužitelja za naknadu štete koju je pretrpio rušenjem spornog ugostiteljskog objekta. Ovo zato što šteta nije posljedica skrivljenog ponašanja tuženih. Naprotiv, pristupajući bespravnoj gradnji, tužitelj je sam preuzeo rizik štetnih posljedica koje mogu nastati zbog ovakvog njegovog ponašanja.

Graditelj građevinskog objekta bez odobrenja za građenje, do legalizacije ili rušenja tog objekta na osnovu odluke nadležnog organa, može njime da se koristi i uživa sudsku i svaku drugu zaštitu u odnosu na treća lica, bez prava na uknjižbu prava vlasništva, jer tako izgrađena građevina nema identitet građevinskog objekta kao nepokretnosti koja se upisuje u javne knjige. Zbog toga graditelj (ovdje tužitelj) može da bude samo vanknjižni vlasnik takvog objekta kao imovine koja pravno predstavlja građevinski materijal, a ne tržišnu vrijednost tog objekta kakvu naknadu je tužitelj tražio, a drugostepeni sud opravdano odbio. Dakle, i pod uslovom da se rušenje predmetnog objekta može pripisati u krivicu tuženih, tužitelj nema pravo na naknadu štete u visini tržišne vrijednosti porušenog objekta (ili iznosa potrebnog da se izgradi isti takav objekat), nego samo u vrijednosti građevinskog materijala, kakvu naknadu tužitelj i nije tražio.

Iz istih razloga, uz obrazloženje koje su dali nižestepeni sudovi, nije osnovan ni zahtjev tužitelja za naknadu štete u vidu izgubljene koristi koju bi ostvario obavljanjem djelatnosti u porušenom objektu u periodu od 09.9.2006. do 31.10.2012. godine. Pored toga, kod činjenice da tužitelj od 29.8.2005. godine ne obavlja ugostiteljsku djelatnost, jer mu je rješenjem broj: 07/3-324-436/05 GU Grada B. L., Odjeljenje za ..., zabranjena dalja djelatnost „do pribavljanja odobrenja za rad nadležnog organa uprave“ (a nema podataka da je to odobrenje pribavio) i da je, saslušan kao parnična stranka, naveo „ja sam samovoljno zatvorio objekat 2005. godine“, po redovnom toku stvari ne bi se bavio ugostiteljskom djelatnošću, pa tako ni ostvarivao korist i da nije

došlo do rušenja objekta, slijedom čega se nisu ispunili uslovi iz odredbe člana 189. stav 3. ZOO za naknadu ovoga vida štete.

Revizija tužitelja se gotovo iscrpljuje u navodima da su organi tuženih nepravilno postupili kada su rušenju predmetnog objekta pristupili prije pravosnažnosti akta kojim je određeno to rušenje. Takvi navodi nisu mogli ishoditi drugačiju odluku.

Istina, rušenje spornog objekta je izvršeno na osnovu rješenja od 18.8.2006. godine koje nije postalo pravosnažno i koje je kasnije u upravnom sporu poništeno. Međutim, prvostepeni upravni organ je postupao u okviru zakonskih ovlašćenja i ne može biti odgovoran za pogrešno tumačenje pravne norme, a primjena neodgovarajuće zakonske odredbe (uključujući i one koja se odnosi na pravne posljedice ulaganja žalbe) nije povreda dužnosti, sama po sebi, u vršenju funkcije državnog organa, koja bi uzrokovala obavezu naknade štete, u smislu odredbe člana 172. ZOO. Naime, odluka prvostepenog upravnog organa ne može se smatrati nezakonitim djelovanjem tog organa ako bude ukinuta ili poništena zbog toga što je instanciono viši organ utvrdio da je ta odluka donesena uz pogrešnu primjenu materijalnog prava. Primjena materijalnog prava jeste zakonom predviđen osnov za žalbu u upravnom postupku i za pokretanje upravnog spora, ali različito tumačenje pravnih normi između prvostepenog i drugostepenog upravnog organa ili suda u upravnom sporu, ne može se smatrati nezakonitim djelovanjem, zbog kojeg bi javna vlast morala biti smatrana odgovornom za eventualno prouzrokovanu štetu.

Ovo tim prije što je upravni postupak i nakon ukidanja rješenja od 18.8.2006. godine konačno završen rješenjem kojim je naloženo rušenje spornog objekta, koje je postalo pravosnažno, jer tužitelj protiv ovog kasnijeg rješenja nije vodio upravni spor, niti je tokom ovog parničnog postupka tvrdio da nije bilo mjesta uklanjanju tog objekta.

I pod uslovom da je prihvatljiva teza revidenta o odgovornosti tuženih za naknadu štete, a nije (iz naprijed navedenih razloga), ona se ne bi mogla ogledati (kako je naprijed objašnjeno), u vrijednosti srušenog objekta i u izgubljenoj koristi, nego eventualno u šteti (koju tužitelj nije objasnio a ni zahtjevao njenu isplatu) nastaloj zbog činjenice da je uklanjanje izvršeno prinudno bez ostavljanja mogućnosti da se to izvrši dobrovoljno. Međutim, ni ovakav zahtjev ne bi bio osnovan budući da je tužitelju, rješenjem od 18.8.2006. godine, ostavljen primjeren rok za uklanjanje objekta, pa kasnije i produžen (zaključkom o izvršenju od 31.8.2006. godine), a on to ipak nije dobrovoljno učinio.

Slijedom izloženog ni ostali navodi revidenta nisu mogli ishoditi drugačiju odluku zbog čega je odlučeno kao u izreci na osnovu odredbe člana 248. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 i 61/13).

Predsjednik vijeća  
Darko Osmić

Za tačnost otpavka ovjerava  
Rukovodilac sudske pisarne  
Amila Podrašćić