

BOSNA I HERCEGOVINA  
REPUBLIKA SRPSKA  
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE  
Broj: 11 0 U 013853 16 Uvp  
Banja Luka, 07.03.2018. godine

Vrhovni sud Republike Srpske, u vijeću sastavljenom od sudija Smiljane Mrše, kao predsjednika vijeća, te Svjetlane Knežević i Edine Čupeljić, kao članova vijeća, uz učešće Zdravke Čučak kao zapisničara, u upravnom sporu po tužbi V. a.d. B.L., koju zastupa L.R., advokat iz B.L., (u daljem tekstu: tužilac), protiv akta broj 15.03-360-263/13 od 21.01.2014. godine, tuženog Ministarstva ..., u predmetu priznavanja učešća tužiocu u upravnom postupku, odlučujući o zahtjevu tuženog za vanredno preispitivanje presude Okružnog suda u Banjaluci broj 11 0 U 013853 14 U od 03.06.2016. godine, u sjednici vijeća održanoj dana 07.03.2018. godine, donio je

#### PRESUDU

Zahtjev se uvažava, presuda Okružnog suda u Banjaluci broj 11 0 U 013853 14 U od 03.06.2016. godine preinačava, tako da se tužba odbija kao neosnovana, te se odbija zahtjev tužioca za naknadu troškova upravnog spora u iznosu od 1.077,50 KM.

Odbija se zahtjev tužioca za naknadu troškova sastava odgovora na zahtjev u iznosu od 1.316,25 KM.

#### Obrazloženje

Pobijanom presudom (stavom 1. izreke) uvažena je tužba protiv uvodno označenog akta tuženog, kojim je odbijena žalba tužioca izjavljena protiv zaključka Odjeljenja G. B.L. broj 03-360-961/10 od 14.10.2013. godine. Tim prvostepenim zaključkom odbačen je zahtjev tužioca podnesen dana 20.09.2013. godine za učešće u postupku izdavanja odobrenja za izgradnju broj 03-360-961/10, iz razloga što je isti okončan rješenjem od 19.09.2013. godine kojim je investitoru C.B. BiH S. dato odobrenje za izgradnju poslovnog objekta u B.L., a u kojem postupku tužilac nije imao i nema svojstvo stranke. Stavom 2. izreke pobijane presude obavezan je tuženi da tužiocu nadoknadi troškove upravnog spora u iznosu od 1.077,50 KM, u roku od 30 dana od dana prijema presude, pod prijetnjom prinudnog izvršenja.

Uvaženje tužbe i poništenje osporenog akta obrazloženo je time da činjenica što je postupak u kome tužilac traži učešće okončan donošenjem prvostepenog rješenja broj 03-360-961/10 od 19.09.2013. godine, nije od uticaja na njegovo pravo da u istom učestvuje, jer postupak pred prvostepenim i drugostepenim organom čini jednu cjelinu, što konačno znači da je tuženi pogrešno tumačio odredbu člana 127. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 13/02, 87/07 i 50/10 - u daljem tekstu ZOUP). Obrazloženo je takođe da nije od značaja činjenica što je prvostepeni organ utvrdio i naveo da parcele tužioca ne ulaze u sastav građevinske parcele poslovnog objekta C.B. BiH S., te da je njegov zahtjev za učešće u ovom upravnom postupku trebalo razmotriti i sa aspekta ostvarivanja susjedskih prava.

Blagovremeno podnesenim zahtjevom za vanredno preispitivanje te presude (u daljem tekstu: zahtjev) tuženi pobija njenu zakonitost zbog pogrešne primjene materijalnog prava. Interpretira stav suda u vezi sa tumačenjem člana 127. ZOUP i tvrdi da isti nije pravilan. Navodi da nije sporno da prvostepeni i drugostepeni postupak čine jednu cjelinu, te da u odredbi člana 127. ZOUP nije izričito propisano da lice koje nije učestvovalo u postupku kao stranka, može to zahtijevati samo u toku prvostepenog postupka. Međutim, u situaciji kada je doneseno prvostepeno rješenje kojim je odlučeno o predmetu postupka, stranke koje su učestvovale u postupku, kao i lica kojima nije bilo omogućeno da kao stranke učestvuju u postupku, a kojima to pravo pripada, zaštitu tih prava mogu ostvarivati podnošenjem žalbe kao redovnog pravnog sredstva u okviru zakonskog roka za žalbu, a po isteku tog roka, podnošenjem odgovarajućeg vanrednog pravnog sredstva. Zahtijevanje učešća u postupku nakon donošenja prvostepenog rješenja, izvan žalbe ili nekog od vanrednih pravnih sredstava, ne omogućava adekvatnu zaštitu prava licima koja smatraju da im to pravo pripada, čak i kada bi im isto bilo priznato, jer bi u takvoj situaciji i dalje ostalo na snazi rješenje prvostepenog organa, s obzirom na to da nije osporeno ni redovnim ni vanrednim pravnim sredstvima. Podsjeća da neomogućavanje učešća u postupku licu kome to pravo pripada, predstavlja bitnu povredu pravila upravnog postupka i osnov za izjavljivanje žalbe, a po isteku zakonskog roka za žalbu, osnov za podnošenje prijedloga za ponavljanje postupka. Dodaje da je odredba člana 127. ZOUP svrstana u Glavu XI-Postupak do donošenja rješenja, iz čega proizilazi da se zahtjev za učešće može podnijeti prvostepenom organu u toku postupka, ali ne i po donošenju rješenja kojim je odlučeno o predmetu postupka. Osim toga tužilac je upoznat sa činjenicom da parcele koje su njegov posjed ne ulaze u sastav građevinske parcele poslovnog objekta C.B. BiH, već da se odnose na pristupnu saobraćajnicu i vanjsko uređenje objekta, koji su predmet drugog postupka koji se vodi po zahtjevu Grada B.L. pod brojem 03-360-212/12 u kojem je tužilac zatražio učešće što mu je omogućeno i u kojem postupku će ostvariti odgovarajuću zaštitu svojih prava. S obzirom na navedeno predlaže da sud zahtjev uvaži, pobijanu presudu preinači i odbije tužbu kao neosnovanu.

Tužilac u odgovoru na zahtjev ističe da je isti neosnovan, odnosno da su neosnovani navodi da je on imao mogućnost izjavljivanja redovnih i vanrednih pravnih lijekova u postupku koji je prethodio donošenju zaključka od 14.10.2013. godine. Ovo stoga što ZOUP predviđa da žalbu kao redovni pravni lijek može izjaviti samo stranka koja je učestvovala u postupku, pravobranilac ili javni tužilac ako se zadire u prava opšteg interesa. Na osnovu toga postavlja se pitanje kako to tuženi smatra da tužilac može izjaviti žalbu kad nije stranka u postupku, jer mu je upravo zaključkom prvostepenog organa to pravo uskraćeno. Tuženi pravilno navodi da neomogućavanje učešća u postupku licu kome to pravo pripada predstavlja bitnu povredu upravnog postupka, a tužilac dodaje da je upravo učinjena takva povreda, zbog čega je i podnio tužbu Okružnom sudu u Banjaluci koji je takvu povredu uočio i donio pravilnu odluku. Napominje da je dana 17.09.2013. godine prisustvovao raspravi pred prvostepenim organom u drugom predmetu broj 21.11/746-16/10 na kojoj raspravi je saznao da njegovo zemljište ulazi u sastav građevinske parcele C.B. BiH. Odmah po saznanju za ovu činjenicu tužilac je podnio zahtjev za učešće u upravnom postupku i samim tim je njegov zahtjev blagovremen. Podjeća da ZOUP ne poznaje rokove za podnošenje zahtjeva ovakve vrste, isti ne precizira ni u kojem dijelu upravnog postupka (prvostepenog ili drugostepenog) se može podnijeti zahtjev za učešće u postupku, zbog čega se uzima kao tačno da prvostepeni i drugostepeni postupak čine jednu cjelinu, te da se zahtjev ove vrste može postaviti do donošenja kako prvostepenog, tako i drugostepenog rješenja. Zbog navedenog predlaže da sud zahtjev odbije i pobijanu presudu potvrdi, a postavio je i zahtjev za nadoknadu troškova ovog postupka koji se odnose na sastav odgovora na zahtjev od strane advokata u ukupnom iznosu od 1.316,25 KM.

Razmotrivši zahtjev, pobijanu presudu, odgovor na zahtjev, te ostale priloge u spisima predmeta, na osnovu odredbe člana 39. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 109/05 i 63/11 - u daljem tekstu ZUS), ovaj sud je odlučio kao u izreci ove presude iz slijedećih razloga:

Iz podataka u spisu predmeta proizilazi da je tužilac dana 20.09.2013. godine prvostepenom organu podnio zahtjev za učešće u postupku izdavanja odobrenja za građenje broj 03-360-961/10, koji se vodi po zahtjevu C.B. BiH S. u vezi sa izgradnjom poslovnog objekta u B.L. U zahtjevu je tužilac naveo da je na raspravi koja je održana u drugom predmetu broj 21.11/476-16/10 saznao da parcele koje se vode na njegovom imenu u p.l. broj 38 k.o. B.L. ulaze u sastav građevinske parcele objekta C.B.BiH, zbog čega je zatražio da učestvuje u postupku izdavanja odobrenja za građenje tog objekta, kako bi zaštitio svoja prava i interese. Prvostepeni organ je zahtjev tužioca odbacio zaključkom 03-360-961/10 od 14.10.2013. godine „kao neosnovan“ dajući obrazloženje da je isti podnesen od strane neovlašćenog lica V. a.d. B.L. koja nema i ne može imati status stranke u ovom upravnom postupku broj 03-360-961/10 koji je okončan rješenjem od 19.09.2013. godine, prvo iz razloga što nije dokazala pravno sljedništvo sa upisanim posjednikom iz p.l. br. 38 k.o. B.L. AIPK OOUR V. B.L., te iz razloga što parcele iz ovog posjedovnog lista ne ulaze u sastav građevinske parcele objekta C.B. BiH S. Obrazloženo je da predmetne parcele ulaze u sastav pristupne saobraćajnice sa pratećom infrastrukturom za vanjsko uređenje ovog objekta, o čemu se odlučuje u predmetu broj 03-360-212/12 u kojem je tužiocu priznato svojstvo stranke i u kojem će imati mogućnost da ostvari i zaštititi svoja prava na ovim nepokretnostima.

Tužilac je protiv prvostepenog zaključka izjavio žalbu koju je tuženi odbio osporenim aktom valjano zaključujući da je za razmatranje zahtjeva tužioca isključivo relevantna odredba člana 127. ZOUP koja pravo na podnošenje zahtjeva za učešće u upravnom postupku ograničava na postupak do donošenja prvostepenog rješenja, koje je u konkretnom slučaju po zahtjevu C.B. BiH doneseno dana 19.09.2013. godine. Ovo ne samo iz razloga što je odredba člana 127. ZOUP smještena u Glavu XI-Postupak do donošenja rješenja, već iz razloga što je njen sadržaj jasan. Naime, istom odredbom je propisano da ako se u postupku pojavi lice koje do tada nije učestvovalo u postupku kao stranka, pa zahtijeva da učestvuje u postupku kao stranka, službeno lice će ispitati njegovo pravo da bude stranka i o tome će donijeti zaključak. Pravilnim tumačenjem ove odredbe, kakvo je dao tuženi u osporenom aktu, sasvim je jasno da se ona odnosi na postupak do donošenja prvostepenog rješenja, jer učešće u postupku u pravom smislu te riječi podrazumijeva iznošenje činjenica, dokaza i okolnosti koje su od uticaja na rješavanje upravne stvari. Omogućavanje učešća u upravnom postupku bilo kojem licu nakon što je već doneseno prvostepeno rješenje, ne bi imalo nikakvog smisla i ne bi pružilo odgovarajuću pravnu zaštitu tom licu, kako je to pravilno zaključio tuženi, jer bi ono formalno učestvovalo u postupku, a prvostepeno rješenje bi ostalo na snazi.

Zakonodavac je za ovakve situacije propisao mogućnost izjavljivanja redovnog pravnog lijeka - žalbe na prvostepeno rješenje ili vanrednog pravnog lijeka - prijedloga za ponavljanje upravnog postupka, u zavisnosti od toga u kojoj se fazi postupak nalazi. U tom pravcu treba reći da nije osnovan navod tužioca da on kao lice koje smatra da je trebalo učestvovati u upravnom postupku, nije imao mogućnost izjavljivanja žalbe na prvostepeno rješenje, jer odredba člana 221. stav 2. ZOUP reguliše takvu situaciju i ostavlja mogućnost prvostepenom organu da shodno stavu 3. istog člana zakona, nakon izjavljene žalbe takvog lica i dopunjenog postupka, donese novo rješenje. Konkretno, odredbom člana 221. stav 2. ZOUP je propisano da će organ koji je donio rješenje upotpuniti postupak i onda kada žalilac u žalbi iznese takve činjenice i dokaze koji bi mogli uticati na drukčije rješenje stvari, ako je žaliocu morala biti

data mogućnost da učestvuje u postupku koji je prethodio donošenju rješenja, a ta mu mogućnost nije bila data, ili mu je bila data, a on je propustio da je iskoristi pa je u žalbi opravdao to propuštanje. Što se pak tiče vanrednog pravnog sredstva, prijedloga za ponavljanje postupka, nema nikakve sumnje da je on propisan za ovakve situacije odredbom člana 234. stav 1. tačka 9. ZOUP ukoliko se radi o postupku koji je okončan rješenjem protiv koga nema redovnog pravnog sredstva (konačno rješenje).

Zbog navedenog kako je sve ovo tuženi naveo u osporenom aktu koji je zasnovan na pravilnom tumačenju odredbe člana 127. ZOUP, nije bilo zakonskog osnova da ga sud poništi neosnovano tumačeći da stranka zahtjev za učešće u upravnom postupku može podnijeti do donošenja drugostepenog rješenja „jer postupak pred prvostepenim i drugostepenim organom čini jednu cjelinu“, na čemu pravilno insistira tuženi u zahtjevu, uz takođe pravilan zaključak da će tužilac svoja prava i interese u vezi sa parcelama upisanim u p.l. br. 38 k.o. B.L. ostvariti i zaštititi u drugom upravnom postupku broj 03-360-212/12 (koji se tiče izgradnje saobraćajnice i vanjske infrastrukture ovog poslovnog objekta) u kojem mu je zaključkom prvostepenog organa omogućeno učešće.

Iz prednjeg izlaganja proizilazi da je pobijana presuda zasnovana na pogrešnoj primjeni materijalnog prava, odnosno da su ostvareni razlozi njene nezakovitosti propisani odredbom člana 35. stav 2. ZUS, pa se zahtjev tuženog za njeno vanredno preispitivanje uvažava i ista preinačava na osnovu odredbe člana 40. stav 1. i 2. istog zakona, tako da se tužba odbija kao neosnovana. Pri tome treba navesti da je nižestepeni sud načinio i povredu pravila postupka, jer u predmetnom upravnom sporu nije omogućio učešće C.B. BiH S., po čijem zahtjevu je i doneseno odobrenje za izgradnju broj 03-360-961/10 od 19.09.2013. godine, ali koja povreda nije od značaja u ovoj fazi postupka, budući da je odlukom ovog suda tužba protiv osporenog akta odbijena kao neosnovana.

Na osnovu člana 397. stav 2. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske broj 58/03 - 49/09), koji se primjenjuje na osnovu člana 48. ZUS, u vezi sa odredbama člana 49a. ZUS, preinačena je i odluka o troškovima upravnog spora s obzirom da je tužilac izgubio spor pa mu ne pripada naknada troškova istog, kao ni naknada troškova sastava odgovora na zahtjev.

Zapisničar  
Zdravka Čučak

Predsjednik vijeća  
Smiljana Mrša

Za tačnost otpavka ovjerava  
Rukovodilac sudske pisarne  
Amila Podrašćić