



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Рев 4211/2023
23.01.2025. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Мирјане Андријашевић, председника већа, Иване Рађеновић и Владиславе Милићевић, чланова већа, у парници тужиле АА из ..., чији су пуномоћници Дарко Стаменковић, адвокат из ... и Боривоје Боровић, адвокат из ..., против тужене Општина Врњачка Бања, коју заступа законски заступник Општински правобранилац Општине Врњачка Бања ради накнаде штете, одлучујући о ревизијама тужиле изјављеним против пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж 2653/22 од 20.10.2022. године, у седници већа одржаној дана 23.01.2025. године, донео је

ПРЕСУДУ

ОДБИЈАЈУ СЕ, као неосноване, ревизије тужиле изјављене против пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж 2653/22 од 20.10.2022. године.

Образложење

Пресудом Основног суда у Краљеву, Судска јединица у Врњачкој Бањи П 1195/19 од 01.07.2022. године тужбени захтев тужиле против тужене којим је тражила да суд утврди да је одлука тужене о давању у закуп површине јавне намене број 350-292/14 од 11.06.2014. године ништава и не производи правно дејство је повучен (став први изреке). Тужбени захтев тужиле којим је тражила да се утврди да је уговор о закупу површине јавне намене број 110-265/14 од 12.06.2014. године ништав и да не производи правно дејство је повучен (став други изреке). Одбијен је тужбени захтев тужиле којим је тражила да суд обавезе тужену да на име накнаде штете тужилци исплати износ од 909.560.886,26 динара са законском затезном каматом обрачунатом по Закону о затезној камати и то на износ од 503.189.419,39 динара почев од 11.05.2018. године до коначне исплате и на износ од 406.371.466,87 динара почев од 18.02.2021. године до коначне исплате, као неоснован (став трећи изреке). Одбијен је евентуални тужбени захтев којим је тражила да суд обавезе тужену да јој на име накнаде штете исплати износ од 909.568.186,26 динара са законском затезном каматом рачунатом по Закону о затезној камати почев од 18.02.2021. године до коначне исплате, као неоснован (став четврти изреке). Обавезана је тужилца да на име трошкова парничног поступка туженој плати износ од 778.678,00 динара (став пети изреке).

Пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж 2653/22 од 20.10.2022. године, одбијена је као неоснована жалба тужиље и потврђена пресуда Основног суда у Краљеву, Судска јединица у Врњачкој Бањи П 1195/19 од 01.07.2022. године, у ставу трећем, четвртном и петом изреке (став први изреке). Одбијен је захтев тужиље за накнаду трошкова другостепеног поступка као неоснован (став други изреке).

Против правноснажне пресуде донете у другом степену тужиља је благовремено изјавила две ревизије, због битних повреда одредаба парничног поступка, погрешне примене материјалног права и погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања.

Тужени је одговорио на ревизију.

Врховни суд је испитао побијану одлуку, применом одредбе члана 408. Закона о парничном поступку – ЗПП („Службени гласник РС“ број 72/11... 10/23 – други закон) па је оценио да је ревизије тужиље нису основане.

У поступку није учињена битна повреда одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. тачка 2. Закона о парничном поступку, на коју ревизијски суд пази по службеној дужности. Нису учињене ни друге битне повреде одредаба парничног поступка из члана 374. став 1. ЗПП учињене пред другостепеним судом на шта се ревизијама неосновано указује.

Према утврђеном чињеничном стању, председник тужене расписао је оглас 27.02.2014. године ради давања у закуп површине јавне намене ради постављања монтажних објеката и опреме – дечијег забавног програма – луна парк и клизалиште на травнатој површини на локацији „Србија у Врњачкој Бањи“ површине 2100 м² за почетни износ од 66.667,00 динара. Тужиља је поднела пријаву. Није спроведен поступак по овом огласу. Дана 21.05.2014. године поново је расписан оглас и тужиља је поднела пријаву дана 09.06.2014. године. Спроведен је поступак надметања у којем су учествовали тужиља и предузетник ББ – Луна парк „Обилић 1“ из Београда који је, као најповољнији понуђач, изабран. По огласу од 21.05.2014. године председник тужене донео је одлуку о давању у закуп површине јавне намене у закуп предузетнику ББ дана 11.06.2014. године и са њим је закључио уговор о закупу површине јавне намене 12.06.2014. године, који је анексиран 16.07.2014. године и 08.08.2014. године. Овај уговор су странке раскинуле 22.09.2014. године и закупни однос је престао 06.09.2014. године. Тужиља је поднела тужбу Управном суду ради поништаја одлуке о давању у закуп површине јавне намене од 11.06.2014. године и ради поништаја уговора од 12.06.2014. године. Управни суд је раздвојио ова два поступка, па је у предмету У 10133/14 дана 03.02.2017. године уважио тужбу и поништио одлуку председника, а решењем П 186/17 од 08.03.2017. године огласио се стварно ненадлежним за одлучивање по тужби тужиље поводом поништаја уговора од 12.06.2014. године. Врховни касациони суд је пресудом Узп 146/17 од 08.06.2017. године преиначио пресуду Управног суда и одбацио тужбу тужиље, јер се заштита учесника јавног надметања обезбеђује могућношћу побијања уговора сходно члану 199. став 18. Закона о планирању и изградњи. Тужиља је тужбом након што је Управни суд првостепеном суду уступио на надлежност списе предмета ради поништаја наведеног уговора о закупу од 12.06.2014. године, тражила да се утврди да је наведени уговор ништав, а потом тужбу у овом делу поднеском од 05.11.2018. године тужбу повукла. Утврђено је да је председник тужене дана 08.10.2014. године поново објавио оглас о јавном надметању за давање у закуп исте површине јавне намене, по ком огласу Комисија за

спровођење поступка јавног надметања у првом кругу 17.10.2014. године није спровела поступак јавног надметања. Председник тужене је дана 21.10.2014. године по други пут расписао оглас о јавном надметању за давање у закуп травнате површине и Комисија тужене је 30.10.2014. године по овом огласу од 21.10.2014. године спровела поступак јавног надметања у коме су присуствовали ББ предузетник и тужила који су благовремено доставили пријаве по конкурс. Комисија за спровођење поступка јавног надметања на записнику од 30.10.2014. године констатовала је да пријава тужиле не испуњава услове за учешће у јавном надметању, јер не садржи полису осигурања од осигуравајућег друштва за све посетиоце и да је тужила полису доставила два минута пре почетка јавног надметања, док се у члану 8. став 1. Одлуке о монтажним објектима прописује да није допуштена допуна пријаве овим доказом, као и из разлога што потврда о измиреним обавезама према туженој по основу закупа из претходног периода издата 10.10.2014. године, а не на дан када је тужила поднела пријаву за учешће у јавном надметању. Комисија је пријаву тужиле за учешће у поступку јавног надметања на истом записнику одбацила као непотпуну, а за најповољнијег учесника изабрала ББ - Луна парк „Обилић 1“ из Београда. Председник тужене је потом донео одлуку број 350-561/14 од 30.10.2014. године, а на предлог Комисије за спровођење јавног надметања и записника од 30.10.2014. године којом се описана површина даје у закуп предузетнику ББ из ... Луна парк „Обилић 1“. Након тога је тужена као закуподавац са предузетником ББ, као закуцем закључила уговор о закупу површине јавне намене 13.11.2014. године за предметну травнату површину на локацији „Србија“.

Полазећи од утврђеног чињеничног стања позивајући се на терет доказивања нижестепени судови су закључили да тужила није доказала да је постојао незаконит и неправилан рад органа тужене и да се рад органа тужене не може посматрати у односу на свеукупно поступање органа тужене по свим напред наведеним објављеним огласима ради давања у закуп површине јавне намене ради постављања монтажних објеката и опреме луна парка и клизалишта на травнатој површини на локацији „Србија“ из разлога што орган тужене по огласу од 27.02.2014. године није донео одлуку о давању у закуп површине јавне намене, док је уговор о закупу површине јавне намене за постављање монтажних садржаја за дечији забавни програм од 12.06.2014. године који је тужена закључила са предузетником ББ из ... Луна парк „Обилић 1“ по спроведеном поступку јавног надметања и доношења одлуке председника тужене од 11.06.2014. године о давању у закуп те површине раскинут од стране тужене 22.09.2014. године. Стога нижестепени судови закључују да је подложна оцени законитост рада тужене кроз доношење одлуке председника тужене од 30.10.2014. године и закључење уговора о закупу површине јавне намене за постављање монтажних садржаја за дечији забавни програм на одређено време број 110-469/14 од 13.11.2014. године за предметну травнату површину на локацији „Србија“. Нижестепени судови су закључили да тужила није доказала да је у раду тужене било незаконитог и неправилног рада који би био основ за накнаду штете.

По оцени Врховног суда правилно су нижестепени судови применили материјално право када су тужбени захтев тужиле одбили.

Чланом 198. Устава Републике Србије („Службени гласник“ РС бр. 98/2006) прописано је да појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону. Законитост коначних појединачних

аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају није предвиђена другачија судска заштита. Одредбом члана 97. став 6. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ бр.72/2009.... 42/2013) прописано је да учесник јавног надметања, односно учесник у поступку прикупљања понуда који сматра да му је у поступку јавног надметања или прикупљања понуда повређено право може да покрене управни спор поводом решења из става 4. овог члана у року од 30 дана од дана достављања решења.

У конкретном случају Одлука председника тужене број 350-561/14 од 30.10.2014. године, којом се описана површина даје у закуп предузетнику ББ из ... Луна парк „Обилић 1“ је акт из члана 3. Закона о управним споровима, па се о њеној законитости одлучује у управном спору. По наводима ревизије Управни суд је донео решење којим је одбацио тужбу тужиле ради поништаја одлуке број 350-561/14 од 30.10.2014. године. Тужилца није доказивала да је Врховном касационом суду подносила захтев за преиспитивање одлуке Управног суда. Одлука председника тужене број 350-561/14 од 30.10.2014. године у праву егзистира као законита, на основу које је закључен уговор о закупу површине јавне намене 13.11.2014. године за предметну травнату површину на локацији „Србија“.

Поступање органа за чији рад одговара тужена и правилност њиховог рада оцењује се, по становишту Врховног суда, по одредбама члана 172. Закона о облигационим односима, према прописаним правилима поступка за рад органа и околностима конкретног случаја. Незаконитим радом органа сматра се поступање супротно закону, другом пропису или општем акту, као и пропуштање да се закон, други пропис или општи акт примени. Неправилан рад органа је чињење или нечињење противно уобичајеном или прописаном начину обављања делатности које штети праву или интересима неког лица.

Насупрот наводима ревидента, правилно су закључили нижестепени судови да је предмет оцене законитости и правилности рада органа тужене Општине Врњачке Бање, поступак по огласу ради давања у закуп површине јавне намене ради постављања монтажних објеката и опреме – дечијег забавног програма – луна парк и клизалиште на травнатој површини на локацији „Србија“ у Врњачкој Бањи, површине 2100 м² објављеном 21.10.2014. године, поступак јавног надметања одржан 30.10.2014. године, Одлука председника тужене број 350-561/14 од 30.10.2014. године и Уговор о закупу површине јавне намене за предметну травнату површину на локацији „Србија“ закључен дана 13.11.2014. године између туженог, као закуподавца и предузетника ББ, као закупца.

Одлука председника тужене број 350-561/14 од 30.10.2014. године је коначан акт јединице локалне самоуправе чија се законитост преиспитује пред судом у управном спору. Ревидент наводи у ревизији да је покренула благовремено управни спор, али да је у управном спору Управни суд донео решење којим је одбацио тужбу тужиле ради поништаја одлуке број 350-561/14 од 30.10.2014. године, јер то није акт из одредбе члана 3. Закона о управним споровима о чијој законитости Управни суд одлучује, већ из одредбе члана 99, став 18. Закона о планирању и изградњи произлази да је заштита учесника јавног надметања обезбеђена могућношћу побијања закљученог уговора са изабраним учесником јавног надметања. У овом парничном поступку тужилца није доказала да је наведена одлука председника тужене од

30.10.2014. године поништена, као незаконита, нити да је Врховни касациони суд преиспитивао одлуку Управног суда.

Насупрот наводима ревизије, правилна је одлука нижестепених судова да у конкретној правној ситуацији тужила није доказала да је незаконита одлука председника тужене од 30.10.2014. године и да је Уговор од 13.11.2014. године закључен противно одредбама Закона о планирању и изградњи, па да стога не може ни захтевати накнаду штете због незаконитог или неправилног рада органа тужене. Одлука председника тужене од 30.10.2014. године је на правној снази након што је Управни суд у управном спору одбацио тужбу тужиле за оцену законитости наведене одлуке, а на основу те правноснажне одлуке јединице локалне самоуправе закључен је уговор о закупу површине јавне намене за предметну травнату површину на локацији „Србија“ закључен дана 13.11.2014. године између туженог, као закуподавца и предузетника ББ, као закупца.

Локална самоуправа одговара за незаконит или неправилан рад својих органа, али свака незаконитост или неправилност која би за последицу могла имати поништења одлуке органа управе у управном поступку или управном спору, нема за последицу накнаду штете. Повреда закона или подзаконског акта мора да буде тако очигледна и јасна и да представља узрок штете. Одговорност јединице локалне самоуправе за рад њених органа не може произилазити из погрешне примене прописа када су они резултат правног схватања односно тумачења конкретне правне норме.

Одредбом члана 7. став 1. Одлуке о монтажним објектима („Службени лист Општине Врњачка Бања“ број 43 од 30.12.2010....21/13) прописано је да учесник у јавном надметању или прикупљању понуда јавним оглашавањем своје учешће пријављује, односно доставља понуду, Општинској управи - служби надлежној за послове Председника општине - комисији за спровођење поступка најкасније један радни дан пре почетка јавног надметања, односно отварања понуда. Ставом другим и трећим прописано је шта треба да садржи пријава. Одредбом члана 8. став 1. исте одлуке прописано је да ако пријава учесника за јавно надметање не садржи све податке предвиђене огласом или су они дати супротно објављеним условима или није достављена гаранција о авансној уплати закупа за цео период закупа, комисија ће затражити од учесника да недостатке отклони пре почетка јавног надметања. Учесник који не поступи по захтеву комисије губи право учешћа у јавном надметању.

Огласом о јавном надметању за давање у закуп површина јавне намене ради постављања монтажних објеката и опреме прописано је да за учешће на лицитацији поред осталих доказа из огласа потребно је доставити, полису осигурања од стране осигуравајућег друштва за све посетиоце. Тужени је тумачењем одредбе члана 7. и 8. став 1. Одлуке о монтажним објектима закључио да полиса осигурање од стране осигуравајућег друштва за све посетиоце не може да се достави накнадно након истека рока из члана 7. став 1. Одлуке о монтажним објектима, па је сматрала да је тужила изгубила право учешћа у јавном надметању,

Тужила у ревизији наводи да је тужени незаконитим поступањем које се огледа у погрешној примени одредбе члана 8. став 1. Одлуке о монтажним објектима, онемогућио је да учествује у јавном надметању и тиме јој проузроковао штету. Међутим, по становишту Врховног суда нису испуњени услови за обавезивање туженог за накнаду штете коју тужила потражује у овом спору, јер погрешно

тумачење прописа не води одговорности за штету, а тужиља није доказивала да се поступало супротно устаљеној, доследној и вишегодишњој пракси.

Неосновани су наводи ревизије да је у конкретном случају узрочна веза између настанка штете и противравних и незаконитих радњи тужене јасна. Елементи који формирају одговорност неког лица за причињену штету садржани су у одредбама чланова 155. и 158. Закона о облигационим односима. То су постојање штете на страни оштећеног, противправна радња или пропуштање на страни штетника и узрочно последична веза између противправне радње или пропуштања и настале штете. Код утврђивања узрочно последичне везе, не може се сматрати адекватним сваки узрок штете, већ само онај који има нарочити значај. Узрочна веза постоји само између оног догађаја, који по редовном току ствари и искуству свакодневног живота има за последицу штету. Не може се сматрати да је сваки догађај проузроковао штету, макар и да је посредно условила настанак штете. С тим у вези правно је релевантан само адекватан узрок штете.

Одредбом члана 189. став 1. Закона о облигационим односима прописано је да оштећени има право на накнаду обичне штете и измакле користи. Ставом трећим те одредбе, прописано је да при оцени висине имакле користи узима се у обзир добитак који се могао основано очекивати по редовном току ствари или према посебним околностима, а чије је остварење спречено штетниковом радњом или пропуштањем. То значи да оштећени треба да докаже да је у питању добитак који би свакако настао, а не добитак заснован на претпоставкама и очекивањима.

Тужиља насупрот наводима ревизије није доказала да би на јавном надметању дала најповољнију понуду и потом стекла услове за закључење уговора о закупу са туженим, како правилно закључује другостепени суд. У конкретном случају није се радило о прикупљању понуда, када би се са извесношћу знало да ли је дала најповољнију понуду, па би закључење уговора било спречено штетниковом радњом. У сваком случају није је спречила ова околност да учествује у јавним надметањима у другим градовима и локацијама и остварује добит од делатности.

Неосновани су наводи из ревизије од 25.11.2022. године о неправилном поступању Врховног касационог суда и Управног суда, јер је у овој парници тужена Општина Врњачка Бања, а за евентуални незаконит и неправилан рад судова одговара Република Србија.

Из наведених разлога, Врховни суд је одлучио као у изреци пресуде, на основу одредбе члана 414. став 1. ЗПП.

**Председник већа - судија
Мирјана Андријашевић, с.р.**

**За тачност отправка
Заменик управитеља писарнице
Миланка Ранковић**