

НЕЗАКОНИТ РАД ОРГАНА И НАКНАДА ШТЕТЕ

Незаконитост или неправилност због које је поништена одлука органа управе нема увек за последицу накнаду штете.

Из образложења:

"Према утврђеном чињеничном стању, решењем Секретаријата за привреду Градске управе од 15.09.2005. године одбијен је захтев тужиоца којим је тражио обављање аутотакси превоза на територији града. Другостепено веће, прво је одбило његову жалбу да би касније одлучило да се предмет врати првостепеном органу на поновни поступак. Другим решењем првостепеног органа од 1.2.2007. године захтев је одбијен јер тужилац није испуњавао услове прописане Одлуком о ауто-такси превозу. У управном спору наложено је надлежном органу да због тзв. "ћутања администрације" одлучи о жалби тужиоца. Поступајући по пресуди Окружног суда, решењем другостепеног органа од 27.12.2007. године уважена је жалба тужиоца и наложено је да првостепени орган донесе нову одлуку. Тај орган је решењем од 29.2.2008. године одредио спајање поступака, па је тужиоцу одобрено обављање делатности решењем од 28.3.2008. године.

Код таквог чињеничног стања, првостепени суд је усвојио тужбени захтев сматрајући да су испуњени услови из члана 172. ЗОО за накнаду штете, јер орган туженог није уписао тужиоца у регистар после ступања на снагу измена Закона о превозу у друмском саобраћају којим је изричито забрањено ограничење броја такси возача од стране јединица локалне самоуправе, нити је упис извршио пошто је Уставни суд 21.10.2005. године објавио Одлуку којом је утврђено да Одлука о ограничењу броја такси превозника није у складу са законом.

Супротно, другостепени суд сматра да се нису стекли услови за накнаду штете због незаконитог и неправилног рада државног органа по члану 172. ЗОО. У време подношења пријаве на снази је била Одлука о ауто-такси превозу која је донета на основу члана 36. Закона о превозу у друмском саобраћају по коме је град био овлашћен да пропише ближе услове за обављање ауто-такси превоза. По члану 6. став 1. тачка 7. те одлуке било је прописано да се у оквиру годишњег и вишегодишњег планирања потреба у јавном превозу путника и ствари на територији града планирају потребе; да годишњи план потреба садржи број такси возила чијим се радом задовољавају потребе; одређен је орган надлежан за доношење годишњег плана и поступак доношења плана; да физичко лице може обављати такси превоз као предузетник ако поред услова утврђених законом испуњава услове утврђене овом одлуком – да има слободног места такси возача према годишњем плану потреба.

Становиште другостепеног суда је правилно.

Ранији Закон о превозу у друмском саобраћају није био на снази у време доношења решења из 2007. године јер је после одлуке Уставног суда донет Закон о измени Закона о превозу у друмском саобраћају ("Службени гласник РС" 91/05) који је брисао члан 36. став 4, па је донета нова Одлука о ауто-такси превозу ("Службени лист Града Београда" 29/05) од 27.12.2005. године у складу са измењеним законом. Та друга одлука није била предмет оцене законитости пред Уставним судом, па је утврђено да тужилац не испуњава услове за обављање ауто-такси превоза на територији града јер не постоји слободно место за такси возило предвиђено потребама за 2007. годину.

Чињеница у вези трајања управног поступка у одређеном временском периоду сама по себи не значи да је рад органа туженог био незаконит и неправилан имајући у виду да је тужилац добио сагласност за обављање ауто-такси превоза, па му право на рад није ускраћено.

Држава односно локална самоуправа одговара за незаконит или неправилан рад својих органа (члан 35. Устава и члан 72. ЗОО). Али свака незаконитост или неправилност, која је за последицу имала поништење одлуке органа управе у управном поступку или управном спору, нема за последицу накнаду штете. Повреда закона (подзаконског или општег акта) мора да буде тако очигледна и јасна и да представља узрок штете (узрочна веза је нужан и неопходан услов за проузроковање штете). За погрешно тумачење правних аката (законских и подзаконских) по правилу се не одговара осим ако у погледу неког правног питања постоји устаљена, доследна и у тумачењу непроменљива вишегодишња правна пракса.

У конкретном случају, свега наведеног нема. Захтев је одбијен не због примене правила о хијерархији прописа, него зато што није било слободног места за ауто-такси превозника. Без обзира на чињеницу што је измењен закон после интервенције Уставног суда (не може се доносити одлука о бројчаном ограничењу ауто-такси превозника) и да је донета нова одлука града којом се регулише ауто-такси превоз, суштина проблема није у томе која се одлука примењивала већ у постојању објективне чињенице да није било слободног места за таксисте. Са друге стране заштита тужиоца због неразумно дугог трајања управног поступка могла се остварити као што то наводи другостепени суд у поступку пред Уставним судом односно у другој врсти ванпарничног поступка по правилима Закона о уређењу судова (8а, 8б и 8в), а не у овој парници".

(Сентенца из пресуде Врховног касационог суда Рев 737/2017 од 4.4.2018. године, утврђена на седници Грађанског одељења од 12.2.2019. године)