

ПРАВНО СХВАТАЊЕ

О НАДЛЕЖНОСТИ СУДА ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ О ТУЖБИ ЗА ПОНИШТАЈ АКТА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ О ДАВАЊУ У ЗАКУП ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ

Управни суд је надлежан да у управном спору одлучује о тужби ради поништаја коначног акта јединице локалне самоуправе о давању у закуп грађевинског земљишта у јавној својини донетог након спроведеног поступка јавног надметања, односно прикупљања понуда.

Образложење:

Одредбом члана 84. став 1. Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 72/09, 81/09, 64/10-Одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-Одлука УС, 50/13-Одлука УС, 54/13-Решење УС, 98/13-Одлука УС, 132/14 и 145/14) прописано је да грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине, а ставом 2. истог члана, да право својине на грађевинском земљишту у јавној својини има Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе.

Одредбом члана 86. став 1. претходно наведеног закона прописано је да власник грађевинског земљишта у јавној својини може грађевинско земљиште дати у закуп ради изградње објекта за који се издаје привремена грађевинска дозвола у складу са чланом 147. овог закона, у случају реализације пројеката од значаја за Републику Србију, као и у случајевима предвиђеним у члану 100. ст. 2. и 3. овог закона. Према ставу 2. истог члана, када се грађевинско земљиште даје у закуп ради изградње објекта за које је законом предвиђено издавање привремене грађевинске дозволе, уговор о закупу се закључује на одређено време, најдуже до пет година.

Одредбама члана 99. Закона о планирању и изградњи, поред осталог, прописано је: да се грађевинско земљиште у јавној својини може дати у закуп у случају из члана 86. овог закона (став 15); да власник грађевинског земљишта у јавној својини ближе уређује услове, поступак, начин и садржину уговора о отуђењу или давању у закуп (став 17); да учесник јавног надметања, односно учесник у поступку прикупљања понуда који сматра да је грађевинско земљиште отуђено или дато у закуп супротно одредбама овог закона, те да му је на тај начин повређено право, може поднети надлежном суду тужбу за поништај уговора у року од осам дана од сазнања за закључење уговора, а најкасније у року од 30 дана од дана закључења уговора (став 18).

На основу овлашћења из члана 99. став 17. Закона о планирању и изградњи, власници грађевинског земљишта у јавној својини су својим подзаконским актима ближе уредили услове, поступак, начин и садржину уговора о отуђењу или давању у закуп грађевинског земљишта у јавној својини.

У судској пракси су се поводом давања у закуп грађевинског земљишта у јавној својини поставила следећа спорна правна питања:

- 1) какав је карактер акта јединице локалне самоуправе о давању у закуп грађевинског земљишта у јавној својини након спроведеног поступка јавног надметања, односно прикупљања понуда;
- 2) да ли се законитост таквог акта може/мора преиспитивати пред судом;
- 3) који суд је надлежан за оцену законитости таквог акта.

Акт јединице локалне самоуправе о давању у закуп грађевинског земљишта у јавној својини је појединачни акт, којим власник грађевинског земљишта у јавној својини одлучује о томе коме ће од учесника јавног надметања, односно учесника у прикупљању понуда дати у закуп земљиште којим располаже и на тај начин одлучује о правима и на закону заснованим интересима учесника јавног надметања, односно учесника у прикупљању понуда.

Врховни суд Србије је у својој пракси заступао становиште да акти располагања донети у стварима имовинске природе немају карактер управних акта и да се због тога против њих не може водити управни спор.¹ Ово становиште имало је јасно упориште у члану 6. раније важећег Закона о управним споровима ("Службени лист СРЈ", број 46/96), којим је било прописано да се управни спор може водити само против управног акта (став 1), а да управни акт, у смислу овог закона, јесте акт којим државни орган и предузеће или друга организација у вршењу јавних овлашћења решава о одређеном праву или обавези физичког лица или правног лица или друге странке у управној ствари (став 2).

Уколико се тужбом тражио поништај акта органа јединице локалне самоуправе о давању у закуп неизграђеног грађевинског земљишта, Врховни суд Србије је сматрао да се ради о акту располагања и да тужилац има могућност да у парничном поступку тражи поништај уговора о закупу који се на основу таквог акта закључује. Врховни суд Србије није никада утврдио правно схватање о овом питању, нити је објавио сентенцу о надлежности парничног суда да поступа у оваквим споровима.

Врховни суд Србије је наставио са оваквом праксом и након ступања на снагу Устава Републике Србије из 2006. године, који у члану 198. став 2. утврђује да оцени законитости у управном спору подлежу сви коначни појединачни акти којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу (а не само управни акти) под условом да у закону није предвиђена другачија судска заштита.

Наведена одредба Устава разрађена је у члану 3. сада важећег Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", број 111/09-у даљем тексту: ЗУС), који је ступио на снагу 29. децембра 2009. године. Важећим ЗУС-ом предмет управног спора је знатно проширен у односу на Закон о управним споровима из 1996. године. У управном спору суд сада одлучује не само о законитости управних аката, већ и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Међутим, Управни суд је и поред тога наставио са праксом да се у управном спору оглашава ненадлежним за одлучивање о тужбама против аката располагања не упуштајући се у испитивање да ли је у погледу тих аката обезбеђена другачија судска заштита. Наиме, сама чињеница да се тужбом тражи поништај акта располагања била је довољна за оцену да се о тужби не може

¹ Види: Сентенце из решења Врховног суда Србије Увп I 527/90, Увп I 237/02 од 29. јануара 2003. године и У 3501/00 од 13. јуна 2001. године

одлучивати у управном спору. Такав приступ подржан је и од стране Врховног касационог суда.²

Одредбом члана 99. став 18. Закона о планирању и изградњи прописано је да учесник јавног надметања, односно учесник у прикупљању понуда који сматра да је земљиште отуђено или дато у закуп супротно одредбама закона, те да му је на тај начин повређено право, може поднети надлежном суду тужбу за поништај уговора у року од осам дана од дана сазнања за закључење уговора.

Право учесника јавног надметања или прикупљања понуда да тужбом у парничном поступку захтева поништај уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини који је закључен супротно одредбама закона, не искључује право учесника да у посебном судском поступку захтева оцену законитости појединачног акта јединице локалне самоуправе о давању земљишта у закуп због повреде правила поступка, услова и начина додељивања земљишта који су ближе уређени подзаконским актом.

Иако поступак давања земљишта у јавној својини има као свој крајњи исход уговор о закупу који се закључује након доношења коначног акта о давању земљишта у закуп, а на основу чега би се могло закључити да се ради о јединственом поступку, мора се приметити да тај поступак има две јасно одвојене фазе (фазу која се окончава одлуком о давању земљишта у закуп и фазу у којој се на основу претходно донете коначне одлуке закључује уговор о закупу), које су у другим случајевима располагања имовином у вршењу јавних овлашћења препознате како од стране законодавца³, тако и у судској пракси наших највиших судова.⁴

Законом о планирању и изградњи није предвиђена било каква судска заштита у случају повреде права или на закону заснованог интереса учесника јавног надметања, односно учесника у прикупљању понуда извршене актом јединице локалне самоуправе о давању у закуп грађевинског земљишта у јавној својини. Законитост оваквог акта се због тога, сагласно одредбама члана 198. став 2. Устава и члана 3. став 2. Закона о управним споровима, може преиспитивати пред судом у управном спору.

² Види: решења Врховног касационог суда Ус 90/2012 од 14.9.2012. године, Ус 6/2013 од 22.10.2013. године и Ус 19/2016 од 31.10.2016. године

³ У Закону о пољопривредном земљишту ("Службени гласник РС", бр. 62/06, 65/08-др. закон, 41/09, 112/15, 80/17 и 95/18-др. закон) јасно су одвојене фазе давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини и правна средства против одлуке о давању земљишта у закуп и, са друге стране, фаза закључивања уговора о закупу пољопривредног земљишта у државној својини, које обухвата и измену, престанак и раскид уговора на које се сходно примењују одредбе Закона о облигационим односима.

⁴ Врховни суд Србије је на седници Управног одељења одржаној 19.2.2003. године утврдио правно становиште да акт из члана 32. став 5. Закона о приватизацији (коначни акт Министарства за приватизацију Републике Србије донет по приговору учесника тендера на законитост поступка тендера – прим. аут.) има карактер управног акта чија се законитост цени у управном спору пред Врховним судом Србије.

К.Манојловић Андрић у свом раду "Карактер аката донетих у поступку приватизације", који је објављен у Билтену Врховног суда Србије 3/2003, на страни 195, поред осталог, наводи да у примени прописа о приватизацији могу настати и спорови грађанско-правне природе о којима би био надлежан да одлучује Трговински суд, и то посебно у споровима који могу настати поводом уговора о продаји капитала, односно имовине субјекта приватизације који се закључује након завршеног поступка јавног тендера и јавне аукције. Дакле, Врховни суд Србије је био на становишту да се поступак приватизације одвија у две фазе. Прва фаза се завршава актом о продаји капитала након спроведеног поступка јавног тендера или јавне аукције и тај акт се може оспоравати у управном спору. Друга фаза је поступак закључења и испуњења уговора о продаји капитала који може бити предмет парничног поступка.

Према одредби члана 29. став 1. Закона о уређењу судова ("Службени гласник РС", бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 40/15, 106/15, 13/16, 108/16 и 113/17), Управни суд суди у управним споровима.

На основу свега изложеног је оцењено да се преиспитивање законитости коначног акта јединице локалне самоуправе о давању у закуп грађевинског земљишта у јавној својини донетог након спроведеног поступка јавног надметања, односно прикупљања понуда може тражити тужбом у управном спору пред Управним судом.

(Правно схватање утврђено на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда одржаној 2.6.2020. године)