



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Рев 22696/2024
11.03.2026. године
Београд

Врховни суд, у већу састављеном од судија Драгане Маринковић, председника већа, Зорице Булајић и Ирене Вуковић, чланова већа, у парници тужиоца АА из ..., чији је пуномоћник Александар Бјелобаба, адвокат из ..., против туженог Града Новог Сада, кога заступа Правобранилаштво града Новог Сада, ради накнаде, одлучујући о ревизији туженог изјављеној против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж 1379/24 од 31.07.2024. године, у седници одржаној 11.03.2026. године, донео је

Р Е Ш Е Њ Е

УСВАЈА СЕ ревизија туженог, укидају пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж 1379/24 од 31.07.2024. године и пресуда Вишег суда у Новом Саду П 310/20 од 13.03.2024. године, у ставовима првом, другом, трећем и четвртном изреке, па се предмет у том делу враћа првостепеном суду на поновно суђење.

О б р а з л о ж е њ е

Пресудом Вишег суда у Новом Саду П 310/20 од 13.03.2024. године, ставом првим изреке, усвојен је тужбени захтев. Ставом другим изреке, обавезан је тужени да тужиоцу, на име накнаде због бесправног заузећа земљишта, и то катастарских парцела бр. ... површине 2972м², бр. ... површине 241м², бр. .../8 површине 3м², бр. .../9 површине 511м² и бр. .../10 површине 465м², све у КО Лединци, укупне површине 4192м², уписаних у лист непокретности бр. ..., исплати износ од 28.411.028,48 динара са законском затезном каматом од дана пресуђења до исплате. Ставом трећим изреке, утврђено је да наведене парцеле представљају јавну својину туженог, што је тужилац дужан да трпи да се на основу те пресуде изврши упис права својине са његовог имена на име туженог. Ставом четвртим изреке, обавезан је тужени да тужиоцу накнади трошкове парничног поступка у износу од 1.151.450,00 динара са законском затезном каматом од дана извршности до исплате. Ставом петим изреке, одбијен је захтев тужиоца за исплату законске затезне камате на досуђени износ трошкова поступка почев од дана пресуђења до извршности.

Пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж 1379/24 од 31.07.2024. године, ставом првим изреке, жалба туженог је одбијена као неоснована и првостепена пресуда је потврђена у ставовима првом, другом, трећем и четвртном изреке, а ставом другим изреке одбијен је захтев туженог за накнаду трошкова жалбеног поступка.

Против правноснажне пресуде донете у другом степену, тужени је благовремено изјавио ревизију због битне повреде одредаба парничног поступка и погрешне примене материјалног права. Тужилац је на ревизију благовремено одговорио.

Испитујући побијану пресуду у смислу члана 408. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – УС, 74/13 – УС, 55/14, 87/18, 18/20 и 10/23 – др. закон), Врховни суд је нашао да је ревизија основана.

У поступку пред нижестепеним судовима није учињена битна повреда одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. тачка 2. ЗПП, на коју ревизијски суд пази по службеној дужности. Тужени ревизију изјављује и због битне повреде из члана 374. став 1. ЗПП, али не означава ниједну одредбу која би у поступку пред другостепеним судом била повређена, нити наводи у чему би се повреда састојала, будући да се тим наводима у суштини оспорава правилност примене материјалног права.

Према утврђеном чињеничном стању, тужилац је у листу непокретности бр. ... КО Лединци уписан као власник, са обимом удела 1/1, катастарске парцеле бр. ... површине 2972м², воћњак III класе, потез улица ..., катастарске парцеле бр. ... површине 241м², остало вештачки створено неплодно земљиште, потез Шевињак, катастарске парцеле бр. .../8 површине 3м², виноград III класе, потез Шевињак, катастарске парцеле бр. .../9 укупне површине 511м², коју чине њива VII класе површине 165м² и виноград III класе површине 346м², потез Шевињак, и катастарске парцеле бр. .../10 укупне површине 465м², коју чине њива VII класе површине 420м² и виноград III класе површине 45м², потез улица Све предметне парцеле су по врсти земљишта градско грађевинско земљиште, укупне површине 4192м².

Тужилац је 2010. године купио две веће парцеле у Лединцима, које су по врсти биле градско грађевинско земљиште, а у природи њиве. Потврдом Градске управе за урбанизам и стамбене послове града Новог Сада бр. V 35-457/11 од 30.09.2011. године потврђен је пројекат препарцелације и парцелације бр. 7242 од 14.07.2011. године, израђен по захтеву тужиоца и у складу са тада важећим планом генералне регулације насеља Лединци, којим се од катастарске парцеле бр. ... КО Лединци издваја део за јавну намену и формира шест потпуних грађевинских парцела, док ће се остатак парцеле дефинисати у каснијој фази реализације. Том деобом, спроведеном на основу скице одржавања премера број 116 из 2011. године, настале су предметне катастарске парцеле .../8, .../9 и .../10, које до данас нису трпеле промену облика и површине. Катастарска парцела ... настала је премером катастарске општине и такође није мењала облик и површину, а катастарска парцела ... постојала је и пре наведене деобе. Тужилац је шест формираних грађевинских парцела продао, док преостале, међу којима су и предметне парцеле, није продавао.

Тужилац предметне парцеле делом користи као воћњак и на њима је засадио шљиве, касније и орахе, а преко њих прелазе власници околних плацева, којима је то једини начин да дођу до својих парцела, при чему се тужилац не противи. На једном делу насут је туцаник и постоји траса пута, а према исказу тужиоца туцаник је поставио један од власника околних плацева. Део предметних парцела је ограђен и користи се као двориште заједно са суседном катастарском парцелом бр. Тужилац је намеравао да на катастарској парцели ... гради хладњачу за воће, поднео је захтев преко пуномоћника и добио информацију да на тим парцелама не може да гради. Надлежним

органима са захтевом за измену планског акта се није обраћао, нити је предметне парцеле покушавао да прода.

Према информацији о локацији Градске управе за урбанизам и грађевинске послове града Новог Сада бр. V-353-632/20 од 03.09.2020. године, изdatoј на основу плана генералне регулације насељених места Лединци и Стари Лединци, предметне парцеле налазе се у зони породичног становања, а намена земљишта су површине јавне намене – делови улица и заштитно зеленило. Према дописима ЈП „Урбанизам“ Завод за урбанизам Нови Сад од 08.12.2022, 27.03.2023. и 01.08.2023. године, катастарска парцела ... први пут је видљива у детаљном урбанистичком плану индивидуалног становања „Шевињак“ у Лединцима из 1986. године, којим је мали део те парцеле планиран за површину јавне намене – део регулације улице, а делом за заштитно зеленило, при чему тај план више није на снази. Катастарска парцела ... први пут је видљива у изменама и допунама регулационог плана Лединаца из 2008. године, којим је већим делом планирана за површину остале намене – индивидуално становање, а малим деловима за делове регулација улица, док је први пут у целости планирана за површину јавне намене – саобраћајну површину тек важећим планом генералне регулације насељених места Лединци и Стари Лединци. Катастарске парцеле .../8, .../9 и .../10 као формиране, самосталне парцеле први пут су видљиве у том важећем плану, којим су планиране за површину јавне намене – делове регулација улица.

Планску намену и фактичко стање предметних парцела првостепени суд је утврдио на основу налаза и мишљења вештака геодетске струке, који је прихватио у целости. Према важећем планском акту, катастарска парцела ... намењена је за породично становање у површини од 4м², за јавну површину – улицу ... у површини од 3а 53м² и за јавну површину – заштитно зеленило у површини од 26а 15м². Део намењен породичном становању користи се као затрављена површина и није ограђен. Део намењен регулацији улице користи се као затрављена површина од 267м² и као двориште површине 86м² и није приведен планској намени. Од дела намењеног заштитном зеленилу, као неограђена зелена површина користи се 2а 83м², односно 10,82%, и тај део је приведен планској намени, док је преостали део од 23а 32м², односно 89,18%, ограђен, користи се као део дворишта заједно са суседном катастарском парцелом ... и није приведен планској намени. Катастарска парцела .../8 користи се као затрављена површина уз туцанички коловоз и приведена је планској намени у целости. Катастарска парцела .../9 у централном југозападном делу користи се као део туцаничког коловоза, у крајњем северозападном и источном делу као затрављена површина уз коловоз, а у југоисточном делу налази се шкарпа пута настала нивелацијом земљишта приликом изградње туцаничког коловоза и два стуба електроенергетске мреже на којима нису постављени водови. Та парцела је у целости приведена планској намени. Катастарска парцела .../10 у крајњем северном делу користи се као неограђена затрављена површина, а у јужном делу као двориште заједно са катастарским парцелама ... и ..., и није приведена планској намени. Задатком геодетског вештачења биле су обухваћене катастарске парцеле ..., .../8, .../9 и .../10, док катастарска парцела ... тим вештачењем није била обухваћена.

Локалитет није опремљен уличним инсталацијама водовода и канализације, а делимично је опремљен електроенергетским и гасним инсталацијама, као и уличном мрежом електронске комуникације. Према службеној документацији ЈКП „Пут“ Нови Сад нема података да је то јавно комунално предузеће у улицама ... и ... на предметним парцелама изводило радове везане за њихово претварање у улицу. Према техничкој

документацији ЈКП „Водовод и канализација“ Нови Сад, кроз предметне парцеле не пролази водоводна и канализациона мрежа која је у надлежности тог предузећа. Према допису ЕПС „Дистрибуција“ ДОО Београд, Огранак Електродистрибуција Нови Сад, на предметним парцелама није изграђена електроенергетска мрежа. У периоду од 2012. до 2019. године није вршена промена намене предметних парцела.

Према допуни налаза и мишљења вештака грађевинске струке, тржишна вредност предметних парцела на дан давања допуне износи 6.777,44 динара по квадратном метру. Поступак експропријације предметних парцела никада није спроведен нити започет, нити је тужиоцу исплаћена накнада.

На тако утврђеном чињеничном стању првостепени суд је закључио да је тужбени захтев основан. Оценио је да је приговор недостатка пасивне легитимације неоснован, јер је тужилац власник парцела које су планским актима туженог предвиђене за јавне површине, што се, по налажењу тог суда, може сматрати депоседирањем. Утврдио је да у односу на предметне парцеле није донет акт о експропријацији нити је извршена фактичка експропријација, те да до онемогућавања мирног уживања имовине није дошло фактичким радњама туженог и депоседирањем тужиоца ни његових правних претходника, привођењем парцела планској намени, већ доношењем урбанистичких планова којима је предвиђено да се на предметном земљишту изграде површине јавне намене и њиховим неспровођењем у дужем временском периоду. Закључио је да је правни положај тужиоца тиме учињен неизвесним у мери која превазилази разумну меру трпљења, па су предметне парцеле планским актом и делимичним привођењем намени, у смислу члана 10. став 2. и 7. Закона о јавној својини, постале опште добро и тим моментом фактички изашле из приватног власништва, те да је пропуст туженог што није благовремено спровео поступак експропријације.

Другостепени суд се, наводећи да прихвата чињенично стање утврђено првостепеном пресудом и примену материјалног права, позвао на члан 396. став 2. ЗПП, али је своју пресуду ипак образложио сопственим разлозима. По тим разлозима, катастарске парцеле .../8 и .../9 и део катастарске парцеле ... приведени су намени, односно фактички су експроприсани, а у конкретном случају ради се о тзв. фактичкој експропријацији, која настаје када се на земљишту у приватној својини граде путеви, инфраструктура или други објекти од јавног и општег интереса. Тај суд је заузео став да накнада тржишне вредности припада без обзира на то да ли је земљиште већ фактички, у целини или делимично, приведено тој намени или се још увек налази у државини власника или трећих лица.

Нижестепени судови су, дакле, тужбени захтев усвојили из различитих разлога: првостепени суд полазећи од тога да до депоседирања тужиоца није дошло и да повреда његовог права произлази из дугогодишњег непривођења земљишта планској намени, а другостепени суд полазећи од тога да су предметне парцеле фактички експроприсане. Ни једни ни други разлози не почивају на правилној примени материјалног права, због чега ни чињенично стање није потпуно утврђено.

Одредбом члана 58. став 1. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06 и 115/21) јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, а ставом 2. истог члана прописано је да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз

накнаду која не може бити нижа од тржишне. Одредбом члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – исправка и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/10 и 10/15) јемчи се право сваког физичког и правног лица на неометано уживање своје имовине.

Планским актом се утврђује намена простора и уређују услови изградње, а не одлучује се о правима на непокретностима. Његовим доношењем власник не губи ниједно својинско овлашћење. Земљиште и даље држи, користи га и њиме располаже, а до привођења планској намени може га користити на дотадашњи начин. Сагласно члану 20. став 4. Закона о експропријацији („Службени гласник РС“, бр. 53/95, „Службени лист СРЈ“, бр. 16/01 – СУС и „Службени гласник РС“, бр. 20/09, 55/13 – УС и 106/16 – аутентично тумачење), донет плански акт је само услов да се јавни интерес за експропријацију може утврдити, а одлуку о томе доноси Влада, па доношење планског акта не значи ни да ће поступак експропријације бити покренут и спроведен. Из истих разлога, земљиште одређено планском наменом за површину јавне намене не постаје тиме добро у општој употреби у смислу члана 10. став 2. Закона о јавној својини („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – др. закон, 108/16, 113/17, 95/18 и 153/20), јер се тим добрима сматрају ствари које су због своје природе намењене коришћењу свих и које су као такве одређене законом, нити по том основу прелази у јавну својину јединице локалне самоуправе. Стога је на погрешној примени материјалног права заснован закључак првостепеног суда да су предметне парцеле планским актом и делимичним привођењем намени постале опште добро и тим моментом изашле из приватног власништва.

Право власника на накнаду у висини тржишне вредности земљишта постоји у две ситуације, које се међусобно разликују и по чињеницама које их чине. Прва је када је земљиште фактички приведено планској јавној намени, тако да је изашло из државине власника и постало доступно неограниченом броју лица, а поступак експропријације није спроведен. Тада је одлучно шта је на земљишту изведено, чијим радњама и да ли је власник изгубио државину. Друга је када земљиште није приведено намени, али је планским актом за јавну намену одређено кроз толико дуг период и уз такве последице по могућност коришћења и располагања да власник трпи прекомеран терет, услед чега правична равнотежа између захтева општег интереса и заштите права на мирно уживање имовине није постигнута. Тада је одлучно од када ограничење траје и у чему се стварно састоји. Обе оцене морају се извести за сваку катастарску парцелу посебно, јер се предметне парцеле међусобно разликују и по времену од када су одређене за површину јавне намене и по томе да ли су и у ком обиму тој намени приведене.

Ако се пође од разлога првостепеног суда, да до депоседирања тужиоца није дошло и да његово право трпи ограничење услед дугогодишњег непривођења земљишта планској намени, онда је требало утврдити од када то ограничење за сваку предметну парцелу траје и у чему се оно стварно састоји, а то није учињено. Из дописа ЈП „Урбанизам“ Завод за урбанизам Нови Сад произлази да је планским актом из 1986. године била обухваћена само катастарска парцела ..., и то мањим делом, да је катастарска парцела ... у целости одређена за површину јавне намене тек важећим планским актом, те да су катастарске парцеле .../8, .../9 и .../10 као формиране самосталне парцеле први пут видљиве такође у том плану, при чему је вештак геодетске струке навео да му графички делови раније важећих планских аката нису

доступни, да због тога не може да упореди регулационе линије и да се о томе може детаљније изјаснити ЈП „Урбанизам“ као обрађивач планског акта. Нижестепени судови су, и поред тога, за све предметне парцеле пошли од једног истог, дугог периода ограничења, не наводећи из чега за сваку од њих произлази када је то ограничење настало.

Није утврђено ни у чему се ограничење тужиоца стварно састоји. Утврђено је да он предметне парцеле држи и користи, да је на њима засадио воћке и да убира плодове, да је део парцела ограђен и да се користи као двориште заједно са суседном катастарском парцелом ..., да се надлежним органима са захтевом за измену планског акта није обраћао и да парцеле није ни покушавао да прода. Уз такве чињенице, требало је утврдити која су конкретна својинска овлашћења тужиоцу ускраћена и у ком обиму, јер се тек из тога може закључити да ли је терет који он трпи прекомеран.

Нису оцењене ни околности под којима је тужилац предметне парцеле стекао, односно под којима су оне настале. Катастарске парцеле .../8, .../9 и .../10 настале су деобом катастарске парцеле ... по захтеву самог тужиоца, пројектом препарцелације којим су делови те парцеле издвојени управо за јавну намену, и то у складу са тада важећим планским актом, при чему је шест истовремено формираних грађевинских парцела тужилац продао. У односу на катастарске парцеле ... и ..., које том деобом нису настале, није утврђено ни када их је ни на који начин тужилац стекао, нити да ли су оне међу двема парцелама које је купио 2010. године. Од тих околности зависи да ли је тужиоцу садржина планских докумената била позната у време стицања, а нарочито у време препарцелације, и да ли је доношењем важећег планског акта уопште промењен правни положај који је сам успоставио. О значају те околности Врховни суд се изјаснио у пресуди Рев 11505/24 од 11.06.2024. године, заузимајући становиште да теретни стицалац непокретности нема право на новчану накнаду због повреде права на мирно уживање имовине када му је у време стицања својине била позната садржина планских докумената по којима је део непокретности планиран за објекат јавне намене.

Ако се пак пође од разлога другостепеног суда, да су предметне парцеле фактички експроприсане, онда је требало утврдити да ли су оне радњама туженог или лица која поступају по његовом овлашћењу приведенe јавној намени и да ли је тужилац тиме изгубио државину, а ни то није учињено. Утврђено је да према службеној документацији ЈКП „Пут“ Нови Сад нема података да је то предузеће на предметним парцелама изводило радове везане за њихово претварање у улицу, да кроз предметне парцеле не пролази водоводна и канализациона мрежа у надлежности ЈКП „Водовод и канализација“ Нови Сад, да на њима није изграђена електроенергетска мрежа и да локалитет није опремљен уличним инсталацијама водовода и канализације, а сам тужилац је у свом исказу навео да је туцаник поставио један од власника околних плацева. Те доказе нижестепени судови нису оценили, нити су утврдили коју је радњу на предметним парцелама предузео тужени, сам или преко својих јавних предузећа, због чега је без утемељења у изведеним доказима остао и навод првостепеног суда да је тужени опремао земљиште у приватном власништву.

Није утврђено ни да је тужилац изгубио државину предметних парцела. Напротив, утврђено је да их држи и користи као воћњак, да је део ограђен и да се користи као двориште, а сам је навео да власницима околних плацева прелаз преко својих парцела дозвољава.

Најзад, ни обим у коме су парцеле приведене намени не одговара закључку другостепеног суда. Тај суд је као приведене намени означио катастарске парцеле .../8 и .../9 и део катастарске парцеле ..., а о катастарској парцели .../10 се није изјаснио, иако је за њу утврђено да намени није приведена, док катастарска парцела ... геодетским вештачењем није ни била обухваћена, па о њеном фактичком стању у списима налаза нема. Уз то, не може се прихватити ни став другостепеног суда да накнада тржишне вредности припада без обзира на то да ли је земљиште приведено намени и да ли се још налази у државини власника. Тим ставом се брише разлика између фактичке експропријације и ограничења права својине планским актом, а са њом и разлика у чињеницама од којих у сваком од та два случаја зависи основаност захтева.

Ни висина досуђене накнаде не почива на потпуно утврђеном чињеничном стању. Накнада у висини тржишне вредности досуђена је за укупну површину од 4192м², иако је утврђено да су планској намени приведене само катастарска парцела .../8 површине 3м², катастарска парцела .../9 површине 511м² и део катастарске парцеле ... површине 2а 83м², док део катастарске парцеле ... намењен регулацији улице и катастарска парцела .../10 намени нису приведени, а део катастарске парцеле ... површине 4м² важећим планским актом намењен је за породично становање, дакле уопште није ни одређен за површину јавне намене. Нижестепени судови нису утврдили због чега накнада припада за целокупну површину предметних парцела. Уз то, записник Пореске управе од 02.10.2023. године, чија је процена од 6.644,28 динара по квадратном метру, поред процене вештака грађевинске струке, била основ за утврђивање тржишне вредности, обухвата катастарске парцеле ..., .../8, .../9 и .../10, али не и катастарску парцелу ..., тако да за ту парцелу у списима нема ни налаза о њеном фактичком стању ни процене њене вредности, а накнада је досуђена у пуном износу.

Због свега наведеног, Врховни суд је укинуо обе нижестепене пресуде и предмет вратио на поновно суђење првостепеном суду, који ће имати у виду да фактичка експропријација и ограничење права својине планским актом представљају различит основ, са различитим чињеничним претпоставкама. За сваку предметну катастарску парцелу утврдиће од када је и којим планским актом одређена за површину јавне намене, да ли је и у ком обиму тој намени приведена и чијим радњама, као и да ли је тужилац њену државину изгубио. Утврдиће и када је и на који начин тужилац стекао катастарске парцеле ... и ..., које нису настале деобом катастарске парцеле ..., затим околности под којима је по његовом захтеву извршена препарцелација, као и у чему се конкретно састоји ограничење његових својинских овлашћења. Тек на тако потпуно утврђеном чињеничном стању, уз правилну примену материјалног права, поново ће одлучити о тужбеном захтеву, а ако нађе да накнада тужиоцу припада, утврдиће и за коју површину и по којој вредности, дајући о свему јасне и потпуне разлоге. Приликом одлучивања о захтеву за утврђење да предметне парцеле представљају јавну својину туженог и о захтеву да тужилац трпи пренос права власништва, првостепени суд ће имати у виду да усвајање тих захтева претпоставља постојање материјалноправног основа за прелазак права својине.

На основу одредбе члана 416. став 2. ЗПП, Врховни суд је одлучио као у изреци.

**Председник већа – судија
Драгана Маринковић, с.р.**

За тачност отправка
Заменик управитеља писарнице
Миланка Ранковић