



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Рев 12911/2022
15.05.2025. године
Београд

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Добриле Страјина, председника већа, Драгане Миросављевић и Надежде Видић, чланова већа, у парници тужиле АА из ..., чији је пуномоћник Урош Давидовац, адвокат из ..., против туженог Града Новог Сада, кога заступа Правобранилаштво Града Новог Сада, одлучујући о ревизији туженог изјављеној против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж 1389/22 од 16.06.2022. године, у седници одржаној 15.05.2025. године, донео је

РЕШЕЊЕ

УКИДАЈУ СЕ пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж 1389/22 од 16.06.2022. године и пресуда Вишег суда у Новом Саду П 438/2021 од 21.04.2022. године и предмет враћа првостепеном суду на поновно суђење.

Образложење

Пресудом Вишег суда у Новом Саду П 438/2021 од 21.04.2022. године, ставом првим изреке, усвојен је примарни тужбени захтев. Ставом другим изреке, утврђено је да је тужени као носилац јавне својине на $\frac{7}{18}$ дела катастарске парцеле број .. КО Сремска Каменица укупне површине 3262 м² која је уписана у ЛН .. КО Сремска Каменица и обавезан да о свом трошку изврши пред РГЗ-СКН Нови Сад 3 упис права свог власништва јавне својине на $\frac{7}{18}$ дела наведене непокретности. Ставом трећим изреке, обавезан је тужени да тужилји исплати 13.319.833,30 динара са законском затезном каматом од пресуђења до исплате на име накнаде тржишне вредности за $\frac{7}{18}$ дела катастарске парцеле бој .. КО Сремска Каменица укупне површине 3262 м² која је уписана у ЛН .. КО Сремска Каменица. Ставом четвртим изреке обавезан је тужени да тужилји на име прибављене документације за потребе овог судског поступка исплати 10.525,00 динара са законском затезном каматом од извршности до исплате. Ставом петим изреке, обавезан је тужени да тужилји исплати трошкове тог парничног поступка од 414.000,00 динара са законском затезном каматом од извршности до исплате.

Пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж 1389/22 од 16.06.2022. године, ставом првим изреке, одбијена је жалба туженог и потврђена првостепена пресуда. Ставом другим изреке, одбијен је захтев туженог за накнаду трошкова другостепеног поступка.

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

Врховни суд је испитао побијану пресуду, применом члана 408. Закона о парничном поступку - ЗПП („Службени гласник РС“ број 72/11...10/23) и оценио да је ревизија основана.

У поступку није учињена битна повреда одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. тачка 2. ЗПП, на коју ревизијски суд пази по службеној дужности.

Према утврђеном чињеничном стању, парцела .. КО Сремска Каменица укупне површине 3262 м² уписана у ЛН .. КО Сремска Каменица налази се у Сремској Каменици и уписана је у листу непокретности као њива III класе по врсти земљиште градско-грађевинско земљиште и представља део ... улице у Сремској Каменици која има асфалтни коловоз. На предметној парцели право коришћења у ⁷/₁₈ дела има тужила, а иста је у својини Републике Србије у ¹/₁ дела. Тужила је свој сувласнички удео стекла наслеђем иза своје мајке. Према информацији о локацији од стране ЈП Урбанизам од 06.07.2021. године парцела .. КО Сремска Каменица, према Плану генералне регулације Сремска Каменица („Службени лист Града Новог Сада“ бр. 32/2013 и 9/2021) намењена је за јавну површину - планирана саобраћајна површина. Предметна парцела је инфраструктурно опремљена електро и гасним инсталацијама, уличном мрежом електронских комуникација, инсталацијом водовода и канализације и јавном расветом. Реализација на предметној парцели установљена је доношењем Плана детаљне регулације и потребе за формирањем грађевинске парцеле која ће се дефинисати приликом израде Плана детаљне регулације која је у току. Предметну парцелу још од 50-их година прошлог века користи породица тужиле као пољопривредно земљиште, а тужила је последњих осам година користила као воћњак. Тужила је намеравала да прода предметну непокретност и у ту сврху се обратила агенцији за промет непокретности, али јој је речено у агенцији да не може да се прода због јавне намене у смислу да се неће наћи купац за такву непокретност након чега тужила није покушавала да је прода. Заједно са сувласницима на парцели, тужила је имала намеру да изгради кућу, јер је породична кућа стара али ипак нису вршили дугорочна улагања осим замене осушених воћки новим због сазнања о промени намене парцеле. На предметној парцели се налази чардак. Вредност парцеле број .. КО Сремска Каменица, укупне површине 32 а 62 м² износи 34.251.000,00 динара полазећи од просечне тржишне цене продатог грађевинског земљишта на предметној локацији од 10.500,00 динара за један метар квадратни. Вредност парцеле тужиле у ⁷/₁₈ дела износи 13.319.833,30 динара. Тужила је платила на име републичке административне таксе за прибављање информација о парцели 4.275,00 динара 15.07.2021. године, као и 3.150,00 динара и 3.100,00 динара на име градске административне таксе 07.02.2021. године.

Полазећи од овако утврђеног чињеничног стања, нижестепени судови су закључили да је тужени повредио право тужиле на мирно уживање имовине и обавезали туженог да тужили исплати накнаду у висини тржишне вредности предметне непокретности применом члана 1. Протокола 1. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Доношењем наведених планских аката (од 2013. године односно 2021. године), иако није лишена имовине, тужили је умањена могућност њеног уживања у пуном обиму због одређене јавне намене, услед смањене

могућности располагања том имовином због непривођења земљишта намени у дугом временском периоду. Такво мешање туженог у право тужиље на мирно уживање имовине је, по становишту нижестепених судова, несразмерно, јер није постигнута правична равнотежа између општег интереса и заштите права на мирно уживање имовине, јер је тужиља услед изостанка накнаде, несигурности свог положаја и непостојања делотворних правних средстава трпела прекомерни терет (став Европског суда за људска права изражен у одлукама *Sporrong i Lonnroth* против Шведске; *Matos e Silva* и други против Португалије и *Ellia SRL* против Италије).

По оцени Врховног суда основано се ревизијом указује на погрешну примену материјалног права.

Чланом 1. ставом 1. Протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права прописано је да свако физичко и правно лице има право на несметано уживање своје имовине и да нико не може бити лишен своје имовине осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелом међународног права. Ставом 2. истог члана прописано је да претходне одредбе ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу са општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни.

Чланом 58. Устава Републике Србије између осталог прописано је да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (став 1), да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном у закону, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (став 2), да се законом може ограничити начин коришћења имовине (став 3). Из наведене уставне одредбе произлази да дозвољено одузимање права својине које не представља повреду права на имовину постоји само када су кумулативно испуњена два услова: да је учињено у јавном интересу утврђеном на основу закона и да је учињено уз накнаду која не може да буде нижа од тржишне.

У конкретном случају, тужиља није фактички лишена своје имовине и свих овлашћења која чине садржину права својине, јер донетим планским актом није спречена да је држи, користи и њоме располаже у границама одређеним законом (члан 3. став 1. Закона о основама својинскоправних односа). Планским актом је предвиђено да ће тужиљино земљиште бити саобраћајна површина, а реализација на предметној парцели установљена је доношењем Плана детаљне регулације и потребе за формирањем грађевинске парцеле која ће се дефинисати приликом израде Плана детаљне регулације, која је у току. Право државе и јединица локалне самоуправе да планским актима врше урбанистичко планирање, нарочито у већим градовима, није упитно са становишта закона (легалности) и врши се у општем интересу. Међутим, неспровођење планских аката у дужем временском периоду, уз изостанак њихове поновне оцене у разумним интервалима након доношења, може повредити право власника имовине обухваћене планским актом на њено мирно уживање и без одузимања.

Повреду права на мирно уживање имовине у сличној ситуацији (издата дозвола за експропријацију у периоду од 1971. до 1979. године и забрана градње на земљишту од 1968. до 1980. године) утврђена је у пресуди Европског суда за људска права од 23.09.1982. године, донетој у случају *Sporrong i Lonnroth* против Шведске. У означеној

пресуди изражен је став да дозвола за експропријацију није утицала на право власника да користе своју имовину и њоме располажу, али да је у пракси знатно смањила могућност вршења тог права и утицала на саму суштину права својине, јер је омогућавала градским властима да спроведу закониту експропријацију кад год то сматрају сврсисходним, услед чега је право подносилаца представке постало несигурно, а исти значај су имале и мере забране градње. Суд је закључио да су мере забране градње представљале контролу употребе имовине и да су подносиоци представке сносили несразмерно велики терет који би био оправдан само у случају да им је пружена могућност да траже скраћење рока важења дозвола или захтевају накнаду штете. Слично као у означеном предмету, Европски суд за људска права је одлучио и у случајевима *Matos e Silva. LDA* и други против Португалије (пресуда од 16.09.1996. године) и *Ellia SRL* против Италије (пресуда од 02.08.2001. године), када је утврдио да није дошло до фактичке експропријације и лишавања подносилаца њихове имовине, али да је доношењем аката јавне власти којим је утврђен јавни интерес за изградњу резервата и усвајањем урбанистичког плана којим је било предвиђена градња парка, уз забрану градње на том земљишту дошло до мешања/ограничења права подносилаца на мирно уживање имовине које је проистекло из смањене могућности располагања имовином током дугог временског периода (13 и 26 година), а што је за последицу имало несигурност подносилаца у погледу тога шта ће бити са њиховом имовином и они трпели прекомерни терет услед изостанка било какве накнаде и непостојања делотворног правног средства.

Имајући у виду наведено, по оцени ревизијског суда, накнада у висини тржишне вредности њене непокретности се досуђује само власнику који је лишен своје имовине, што овде није случај, јер плански акти нису спроведени и земљиште фактички приведени планској намени, без спровођења одговарајућег управног поступка. Плански акт који није фактички спроведен не може бити ни основ стицања права јавне својине туженог.

Међутим, са становишта одредбе члана 58. Устава Републике Србије и члана 1. став 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију, као и у светлу ставова израженим у наведеним пресудама Европског суда за људска права, доношењем планских аката и њиховим неспровођењем у неразумно дугом временском периоду може бити повређено право власника на мирно уживање имовине и у случају када активности државе не иду толико далеко да власника лише својине на одређеном добру које чини његову имовину. Да ли је власнику у таквом случају повређено право на мирно уживање имовине и да ли му за то припада право на накнаду и у којој висини процењује се у зависности од околности сваког конкретног случаја, а нарочито од тога на који је начин имовину користио до доношења планског акта и у којој мери и на који начин му је такав начин коришћења сада ускраћен или ограничен. У таквој ситуацији, наведене чињенице, као и висину накнаде због евентуалног ограничења права на мирно уживање имовине, доказује тужилац у складу са правилом из члана 231. став 1. ЗПП.

У овом случају, утврђено је да је предметну парцелу још од 50-их година прошлог века користи породица тужиле као пољопривредно земљиште, а да је тужилца последњих осам година, од када је промењена намена планским актом, парцелу користила као воћњак. Утврђено је и да је тужилца намеравала да прода предметну непокретност, да се у ту сврху обратила агенцији за промет непокретности, у којој јој је речено да због јавне намене неће наћи купца за такву непокретност, али и да након

тога непокретност није покушавала да је прода. Наведено утврђење, међутим, по оцени ревизијског суда, није довољно за поуздано закључивање да је због доношења планског акта и непривођења земљишта намени у дужем временском периоду, тужилји онемогућена или смањена могућност располагања предменом непокретности на начин и у мери да тужилји као (су)власнику припада накнада у висини тржишне вредности предметне непокретности.

Из наведених разлога, нижестепене пресуде су морале бити укинуте и предмет враћен првостепеном суду на поновно суђење.

У поновном суђењу, потребно је да првостепени суд, ради правилне примене материјалног права, водећи при том рачуна о примени правила из члана 231. ЗПП, поуздано испита и утврдити да ли је и на који начин тужилји онемогућена или смањена могућност располагања предменом непокретности, искључиво из разлога што је иста у обухвату донетог планског акта (с обзиром на начин на који је непокретност коришћена до и након доношења планског акта, као и с обзиром на реалну могућност њеног прометовања након доношења планског акта) и зависно од тога да ли у конкретном случају тужилја као (су)власник трпи губитак који оправдава досуђење накнаде због ограничења права својине, односно мирног уживања имовине.

Укинута је и одлука о трошковима поступка, јер зависи од исхода спора.

Из изнетих разлога, на основу члана 416. став 2. ЗПП, одлучено је као у изреци.

**Председник већа – судија
Добрила Страјина, с.р.**

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