



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Рев 21882/2024
28.05.2025. године
Београд

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Бранке Дражић, председника већа, Марине Милановић и Весне Мاستиловић, чланова већа, у парници тужилаца АА из ... и ББ из ..., чији је пуномоћник Немања Анђелковић, адвокат из ..., против туженог Града Новог Сада, кога заступа Правобранилаштво Града Новог Сада, ради исплате, одлучујући о ревизији туженог изјављеној против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж 1150/24 од 25.07.2024. године, у седници одржаној дана 28.05.2025. године, донео је

РЕШЕЊЕ

УКИДАЈУ СЕ пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж 1150/24 од 25.07.2024. године у потврђујућем делу става првог изреке и пресуда Вишег суда у Новом Саду П 266/2023 од 29.02.2024. године у ставу другом, трећем и четвртом изреке и у том делу предмет **ВРАЋА** првостепеном суду на поновно суђење.

Образложење

Пресудом Вишег суда у Новом Саду П 266/2023 од 29.02.2024. године, ставом првим изреке, одбијен је приговор апсолутне ненадлежности суда. Ставом другим изреке, тужбени захтев је усвојен. Ставом трећим изреке, обавезан је тужени да првотужили и друготужиоцу исплати по 15.259.019,97 динара са законском затезном каматом почев од 04.05.2023. године, као дана подношења тужбе, па до исплате на име накнаде за одузето земљиште у $\frac{1}{2}$ дела на непокретности, (власништво тужилаца са по $\frac{1}{2}$ дела) - парцеле број ... у Улици ..., уписане у ЛН ... КО ..., укупне површине 447м² која обухвата помоћну зграду површине 20м², земљиште под зградом – објектом површине и њиву 1. класе површине 427м². Ставом четвртим изреке, обавезан је тужени да тужиоцима накнади трошкове парничног поступка од 905.375,00 динара са законском затезном каматом од извршности пресуде па до коначне исплате, а ставом петим одбијен предлог друготужиоца за ослобађање од обавезе плаћања судске таксе.

Пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж 1150/24 од 25.07.2024. године жалба туженог је делимично усвојена и пресуда Вишег суда у Новом Саду П 266/2023 од 29.02.2024. године у делу одлуке из става трећег изреке о камати на главницу потраживања тужилаца преиначена, тако што је одбијен тужбени захтев у делу којим је тражено да се обавезе тужени да тужиоцима на износе од по 15.259.019,97 динара плати законску затезну камату почев од 04.03.2023. године до 28.02.2024. године, док је у преосталом делу жалба туженог одбијена, а првостепена пресуда у преосталом

побијаном, а непреиначеном делу одлуке о захтеву за исплату главнице, камате и трошкова поступка (став 1-4 изреке) потврђена. Ставом другим изреке, одбијен је захтев туженог за накнаду трошкова жалбеног поступка.

Против правноснажне пресуде донете у другом степену, дела којим је усвојен тужбени захтев, тужени је благовремено изјавио ревизију, не позивајући се ближе на ревизијске разлоге.

Одлучујући о изјављеној ревизији у складу са чланом 408. ЗПП, Врховни суд је нашао да је ревизија туженог основана.

У спроведеном 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 ... укупне површине 447м², уписана у ЛН ... се налази у КО ..., у Улици ..., која по врсти представља градско-грађевинско земљиште. Од укупне површине парцеле под зградом и другим објектом налази се 20м², док преостали део тог земљишта у површини од 427м² по култури представља њиву 1. класе. Тужиоци су на основу решења Општинског суда у Новом Саду од 22.04.1985. године уписани као носиоци права коришћења на овој парцели са по ½ идеалног дела. Првотужила је поднела захтев за конверзију права коришћења у право својине на основу којег је 13.12.2022. године решењем РГЗ СКН Нови Сад 2 у листу непокретности ... КО ... дозвољено превођење промене у бази података катастра, тако што је извршен упис права својине у корист тужилаца са по ½ идеалног дела. На предметној парцели је изграђен објект без одобрења за градњу и то помоћна зграда чија површина није евидентирана, на ком објекту тужиоци поседују право својине са по ½ идеалног дела, при чему су уписани као држаоци. Тужиоци су имали намеру да продају предметну парцелу, па су у Заводу за урбанизам информисани да је према плану намењена за изградњу децје установе, односно предвиђена за јавну намену. На парцели тужиоци нису могли да граде објекте, односно није било могуће добити дозволу за градњу објекта било породичног становања, било комерцијалне делатности. Предметна парцела је први пут планирана за површину јавне намене и то у целости, у већем делу за децју установу, а у мањем делу за заједничке блоковске површине у Плану детаљне регулације дела Авијатичарског насеља и Детелинаре („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 31/05). Планом генералне регулације простора за мешовиту намену између улица Футошке, Хајдук Вељкове, Руменичке и Суботичког булевара у Новом Саду („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 40/11... 42/22) и Планом генералне регулације дела Авијатичарског насеља и Детелинаре у Новом Саду („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 52/21) ова катастарска парцела је у целости намењена за јавну саобраћајну површину – регулацију колско – пешачког пролаза у површини од 68м² и делом за површину јавне намене – предшколску установу у површини од 379м². У природи предметна парцела представља неизграђено земљиште без објекта и користи се као окућница уз објекте са парцеле ... Не постоји ништа од инфраструктуре на предметној парцели. Поступак експропријације никада није спроведен, ни започет, нити је тужиоцима исплаћена накнада. Тржишна вредност парцеле износи 260.154 евра, односно 30.518.039,94 динара, а по сувласничким уделитема тужилаца по 15.259.019,97 динара.

На основу тако утврђеног чињеничног стања нижестепени судови су обавезали туженог на исплату тржишне вредности земљишта и грађевинског објекта у својини тужилаца позивајући на одредбу члана 58. Устава Републике Србије и члана 1. Протокола 1. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

По налажењу суда, планска документација је у конкретном случају имала значај почетног корака у процесу одузимања имовине, односно значај контроле употребе имовине и смањену могућност да се њома располаже у дужем временском периоду (20 година) у којем земљиште није приведено планској намени. Такво мешање туженог у право тужилаца на мирно уживање имовине је по становишту нижестепених суда несразмерно, јер није постигнута правична равнотежа између општег и приватног интереса, а тужиоци услед изостанка накнаде, несигурности свог положаја и непостојања делотворних правних средстава трпе 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).

Из тих разлога, закључивши да тужиоци не могу да располажу својом имовином због ограничења која у пракси постоје, судови су им досудили накнаду у висини тржишне вредности њихових непокретности са образложењем да се на тај начин постиже равнотежа између појединачног и општег интереса, односно сразмерност у ограничењу права насталог као последица нечињења органа туженог.

По оцени Врховног суда, основано се ревизијом туженог указује на погрешну примену материјалног права, што има за последицу и непотпуно утврђено чињенично стање.

Одредбом члана 58. Устава Републике Србије зајемчено је мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (став 1) и прописано 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 (став 2). Према ставу 3. те одредбе законом се може ограничити начин коришћења имовине.

Одредба члана 1. Протокола 1 уз Конвенцију о заштити људских права и основних слобода садржи три норме. Прве две изражене су у првом ставу наведеног члана и прописују да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине и да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права. Трећа норма налази се у другом ставу означеног члана и предвиђа да је држави допуштено да примењује законе које сматра потребним како би регулисала коришћење имовине. Такво регулисање коришћења или употребе имовине мора бити у складу са општим интересом (или да би се обезбедила наплата пореза или других дажбина или казни).

У конкретном случају, тужиоци нису фактички лишени своје имовине и овлашћења која чине садржину права својине, јер донетим планским актом нису спречени да је држе, користе је и њома располажу у границама одређеним законом (члан 3. став 1. Закона о основама својинскоправних односа). Постојање планског акта којим је предвиђено да ће на њиховом земљишту бити изграђени јавни објекти је тек услов да се утврди јавни интерес за експропријацију, а усвајање планског акта не значи да ће нужно и доћи до његове реализације. 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. С тим у вези 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.

Следствено изложеном, по оцени ревизијског суда, тужиоцима се не може досудити накнада у висини тржишне вредности њихових непокретности. Таква накнада досуђује се само власнику који је лишен своје имовине, што овде није случај, јер плански акти нису спроведени, земљиште тужилаца и објекат чија површина није евидентирана, и на коме су тужиоци уписани као држаоци, нису 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 према ставовима 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. Ове 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 тужиоци тврде да су имали намеру да непокретност продају, те да нису могли градити објекте ни за породично становање, ни за комерцијалне делатности, зато што је парцела предвиђена за јавну намену, а сада се користи као окућица уз објекте са парцеле ... У прилог својих тврдњи да нису могли градити објекте, нити продати парцелу тужиоци нису нудили доказе да су купци одустајали од куповине по сазнању за постојање планова, а да су то чинили потенцијални инвеститори градње на њиховом земљишту након сазнања да је на истом забрањена градња, али о томе осим својих исказа да нису могли да граде нису предложили друге доказе. У прилог тих тврдњи тужиоци не нуде ни доказе да власници околног земљишта и објекта обухваћени истим планским актом такође нису могли продати своје непокретности.

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

У поновљеном суђењу првостепени суд ће, ради правилне примене материјалног права, употпунити чињенично стање тако што ће утврдити на који начин су предметне непокретности коришћене до и након доношења планског акта, који не онемогућава тужиоце да непокретности држе и да се њима користе, нити доказује да су онемогућени или да је смањена могућност располагања имовином искључиво из разлога што је иста у обухвату донетог планског акта, због чега трпе штету у одређеној висини.

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

Са свега наведеног, на основу члана 416. став 2. ЗПП одлучено је као у изреци.

**Председник већа - судија
Бранка Дражић,с.р.**

За тачност отправка
Заменик управитеља писарнице
Миланка Ранковић