



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Рев 15510/2023
18.03.2026. године
Београд

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Добриле Страјина председника већа, Драгане Миросављевић, Надежде Видић, др Илије Зиндовића и Марије Терзић, чланова већа, у парници тужилаца АА из ... и ББ из ..., чији је заједнички пуномоћник Жељко Марјановић, 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 492/23 од 02.03.2023. године, у седници одржаној 18.03.2026. године, донео је

РЕШЕЊЕ

ДОЗВОЉАВА СЕ одлучивање о ревизији туженог изјављеној против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж 492/23 од 02.03.2023. године у делу у коме је одлучено о тужбеном захтеву тужиоца ББ, као о изузетно дозвољеној.

УКИДАЈУ СЕ пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж 492/23 од 02.03.2023. године и пресуда Вишег суда у Новом Саду П 286/21 од 18.11.2022. године у ставу другом, трећем, четвртном, петом и шестом изреке и у том делу предмет враћа првостепеном суду на поновно суђење.

Образложење

Пресудом Вишег суда у Новом Саду П 286/21 од 18.11.2022. године, ставом првим изреке, одбијен је предлог туженог да се одреди прекид поступка. Ставом другим, трећим, четвртим и петим изреке, усвојен је тужбени захтев тужилаца и обавезан је тужени да тужиљи АА исплати износ од 7.726.464,00 динара са законском затезном каматом почев од 18.11.2022. године до исплате, на име накнаде за експроприсану непокретност – парцелу број ../2 КО Нови Сад 4, површине 1140 м2, која је уписана у лист непокретности број .. КО Нови Сад 4, која представља саставни део улице ... у Новом Саду и обавезан је тужени да тужиоцу ББ исплати износ од 3.653.126,40 динара са законском затезном каматом почев од 18.11.2022. године до исплате, на име накнаде за непокретност – парцелу број ../2 КО Нови Сад, површине 539 м2, која је уписана у лист непокретности број КО Нови Сад 4, која представља саставни део улице ... у Новом Саду и обавезан је тужени да у року од 15 дана од правноснажности пресуде о свом трошку изврши упис јавне својине Града Новог Сада на непокретности – парцели број ../2 КО Нови Сад 4, површине 1140 м2, која је уписана у лист непокретности број .. КО Нови Сад 4 и парцели број ../2 КО Нови Сад 4, површине 539 м2, која је уписана у лист непокретности број КО Нови Сад 4, обе саставни део улице ... у Новом Саду, а што су тужиоци дужни признати и трпети.

Ставом шестим изреке, обавезан је тужени да тужиоцима на име трошкова поступка исплати износ од 585.054,00 динара са законском затезном каматом од дана извршности пресуде до исплате.

Пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж 492/23 од 02.03.2023. године, ставом првим изреке жалба туженог је одбијена и потврђена првостепена пресуда у побијаном делу којим је усвојен тужбени захтев и обавезан тужени на накнаду трошкова парничног поступка. Ставом другим изреке, одбијени су захтеви странака за накнаду трошкова жалбеног поступка.

Против правноснажне пресуде донете у другом степену, тужени је благовремено изјавио ревизију, због погрешне примене материјалног права, са предлогом да се о ревизији одлучи као о изузетно дозвољеној.

Одлучујући о дозвољености ревизије у делу у коме је одлучено о тужбеном захтеву тужиоца ББ, применом члана 404. став 1 Закона о парничном поступку – ЗПП („Службени гласник РС“, бр.72/11 ... 10/23), Врховни суд је утврдио да су испуњени услови за одлучивање о посебној ревизији туженог, ради уједначавања судске праксе, с обзиром на то да је о истоврсним тужбеним захтевима у сличној чињеничној и правној ситуацији донето више одлука којима је материјално право тумачено и примењено на другачији начин, због чега је одлучено као у ставу првом изреке, применом члана 404. став 2. ЗПП.

Ревизија туженог изјављена против дела правноснажне пресуде донете у другом степену којим је одлучено о тужбеном захтеву тужиље АА је дозвољена, с обзиром на вредност предмета спора, а сходно члану 403. став 3. ЗПП.

Врховни суд је испитао побијану пресуду применом члана 408. ЗПП и утврдио да је ревизија туженог основана.

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

Према утврђеном чињеничном стању, тужиља АА је власник парцеле број ../2 КО Нови Сад 4, површине 1140 м², а тужилац ББ је власник парцеле број ../2 КО Нови Сад 4, површине 539 м². Према Плану генералне регулације простора за мешовиту намену западно од Суботичког булевара и северно од Булевара војводе Степе у Новом Саду („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 15/12 ... 39/18) и Плану детаљне регулације градског гробља у Новом Саду („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 43/18) за више парцела међу којима су и парцел број ../2 и ../2 КО Нови Сад 4, целина, односно зона у којој се налазе ове парцеле представља саобраћајну површину. Све предметне парцеле су намењене за јавну саобраћајну површину – регулацију улице Парцела број ../2 КО Нови Сад 4, користи се у крајњем северозападном делу као део асфалтног коловоза у улици ..., док се остатак парцеле користи као обрадиво пољопривредно земљиште заједно са суседном парцелом број ../1. Парцела број ../2 КО Нови Сад 4 користи се у крајњем северозападном делу као део асфалтног коловоза у улици ..., док се остатак парцеле користи као обрадиво пољопривредно земљиште заједно са суседном парцелом број ../1. Од укупне површине парцеле број ../2 КО Нови Сад 4 приведено је намени 9,21%, а од парцеле број ../2 Нови Сад 4 приведено је

намени 10,02%. Тржишна вредност 1м² предметних парцела износи 6.777,60 динара/м².

Полазећи од овако утврђеног чињеничног стања, првостепени суд је усвојио тужбене захтеве тужилаца, јер је сматрао да је тужени дужан да тужиоцима исплати наканду за одузете парцеле због повреде права на мирно уживање имовине, применом члана 58. став 1. Устава Републике Србије и члана 1. Протокола број 1. уз Европску конвенцију о људским правима, као и применом одредби Закона о основама својинскоправних односа и Закона о јавној својини. По оцени првостепеног суда то што је од укупне површине парцеле број ../2 КО Нови Сад 4 приведено намени 9,21%, а од парцеле број ../2 Нови Сад 4 приведено намени 10,02%, није од значаја на право тужилаца да им тужени исплати тржишну вредност за целокупну површину предметних парцела, јер је њихово право својине реално изгубило део своје суштине пошто су онемогућени да у пуном обиму остварују својинска овлашћења на земљишту чији су власници, што представља повреду права на мирно уживање имовине зајемчено Уставом Републике Србије, а које оправдава досуду новчане накнаде у висине тржишне вредности предметних парцела у целини.

Другостепени суд је одлучујући о жалби туженог, исту одбио као неосновану и потврдио првостепену пресуду, сматрајући да је првостепени суд правилно применио материјално право, прихватајући разлоге које је првостепени суд дао за своју одлуку.

По оцени Врховног суда, нижестепени судови су погрешно применили материјално право, па како због погрешне примене материјалног права нису потпуно утврдили чињенично стање, то су нижестепене одлуке укинуте.

Према одредби члана 3. став 1. Закона о основама својинскоправних односа власник има право да своју ствар држи, да је користи и да њоме располаже, у границама одређеним законом. Власник остварује право својине у складу са природом и наменом ствари (члан 4. став 1).

Одредбом члана 58. став 1. Устава Републике Србије, прописано је да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, ставом 2, 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, док је ставом 3. прописано да се законом може ограничити начин коришћења имовине.

Одредба члана 1. Протокола број 1. уз Европску конвенцију за заштиту 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 законима 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.

Планом генералне регулације простора за мешовиту намену западно од Суботичког булевару и северно од Булевару војводе Степе у Новом Саду („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 15/12 ... 39/18) и Планом детаљне регулације градског гробља у Новом Саду („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 43/18) за више парцела међу којима су и предметне парцеле број ../2 и ../2 КО Нови Сад 4, целина, односно зона у којој се налазе ове парцеле представља саобраћајну површину. У ситуацији када је земиште планским актом јединице локалне самоуправе одређено за улицу, то земљиште тог момента, по сили закона постаје средство у јавној својини. Сходно томе, јединица локалне самоуправе има обавезу да земљиште које је постало средство јавне својине изузме из поседа ранијег власника и да му за то плати одговарајућу накнаду и упише у јавну књигу своје право својине. Имајући у виду чињеницу да су предметне парцеле фактички делимично приведене намени предвиђеној планским актима, с обзиром на то да је од укупне површине парцеле број ../2 КО Нови Сад 4 приведено намени 9,21%, а од парцеле број ../2 Нови Сад 4 приведено намени 10,02% и користе се као улица, то је на тај начин извршена фактичка експропријација, која настаје када се на земљишту граде путеви, инфраструктурни и други објекти у јавном интересу, иако не постоји решење о експропријацији земљишта, односно његовом изузимању из поседа. С обзиром на то да се предметне парцеле делом користе као улица, а већим делом нису приведене намени, правилан је закључак нижестепених судова да је тужени у обавези да тужиоцима исплати одговарајућу новчану накнаду за површину која је приведена намени, по утврђеној тржишној вредности предметних парцела, док за преостале делове предметних парцела који делови нису приведени намени, за сада се не може прихватити као правилан закључак нижестепених судова да је тужени у обавези да тужиоцима исплати тржишну вредност и тих делова предметних парцела.

Тужиоци нису фактички лишени у целини своје имовине и овлашћења која чине садржину права својине, јер донетим планским актима нису спречени да имовину држе, користе и њоме располажу у границама одређеним законом, у смислу члана 3. став 1. Закона о основама својинскоправних односа. Постојање планских аката којим је предвиђено да ће на земљишту тужилаца бити изграђени јави објекти је услов да се утврди јавни интерес за експропријацију, а усвајање планских аката не значи да ће можда и доћи до њихове реализације. Право државе и јединице локалне самоуправе да планским актима врши 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, 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 Lonroth* 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.

У поступку је утврђено да су предметне парцеле фактички делимично приведене намени предвиђеној планским актима и користе се као улица, док преостали делови предметних парцела нису приведени својој планској намени и користе се као обрадиво пољопривредно земљиште. Та чињеница није довољна за закључак да је због постојања планских аката право својине тужилаца у тој мери ограничено да води обавези јавне власти да тужиоцима исплати тржишну вредност непокретности и за површину која није фактички приведена планираној намени. Тужиоци нису у целости фактички лишени своје имовине и овлашћења која чине садржину права својине, јер донетим планским актима нису спречени да предметне парцеле држе, користе и њима располажу у границама одређеним законом (члан 3. став 1. Закона о основама својинскоправних односа). Постојање планских аката којим је предвиђено да ће на земљишту тужилаца бити изграђени објекти јавне намене су тек услов да се утврди јавни интерес за експропријацију, а усвајањем планских аката не значи да ће нужно и доћи до њихове реализације. Међутим, неспровођењем 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. Са становишта одредбе члана 58. Устава Републике Србије и члана 1. став 1. Протокола 1. уз Европску конвенцију, као и у складу са ставовима израженим у напред 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 земљишту које чини његову имовину. Да ли је власнику у таквом случају повређено право на мирно уживање имовине и да ли му за то припада накнада и у ком обиму и висини, процењује се у зависности од околности сваког конкретног случаја. При том је нарочито од значаја утврђење чињеница на који начин је власник имовину користио до доношења планског акта и у којој мери и на који начин је ускраћен или ограничен у начину коришћења. Ове чињенице, као и висину накнаде због евентуалног ограничења права на мирно уживање имовине треба да докажу тужиоци у складу са правилом из члана 231. став 1. ЗПП.

У смислу изложеног, по оцени Врховог суда правилна примена материјалног права је захтевала утврђење наведених околности да би се одлучило о захтевима тужилаца за досуђивање накнаде. Наиме, да ли је тужиоцима повређено право на мирно уживање имовине и да ли тужиоцима за део парцела који није приведен намени

припада право на накнаду и у којој висини процењује се у зависности од околности сваког конкретног случаја, а нарочито од тога на који су начин имовину користили до доношења планских аката и у којој мери и на који начин тужиоцима је такав начин коришћења сада ускраћен или ограничен. Ове чињенице, као и висину накнаде због евентуалног ограничења права на мирно уживање имовине, доказују тужиоци у складу са правилом из члана 231. став 1. ЗПП.

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

У поновном поступку првостепени суд ће ради правилне примене материјалног права употпунити чињенично стање, тако што ће утврдити на који начин су предметне парцеле коришћене до доношења планских аката, као и након тога, те на који начин су тужиоци онемогућени да предметне парцеле користе, односно на који начин су онемогућени или им је смањена могућност располагања имовином искључиво из разлога што су предметне парцеле обухваћене донетим планским актима, због чега евентуално трпе штету у одређеном обиму и висини.

Пошто поступи по примедбама из овог решења, првостепени суд ће поново одлучити о тужбеним захтевима тужилаца, при чему ће имати у виду да су делови предметних парцела приведени планској намени, а делови парцела нису, од чега зависи висина накнаде коју тужиоци траже.

Одлука о трошковима поступка, зависи од исхода спора, због чега је побијана одлука укинута и у делу одлуке о трошковима поступка.

Са напред наведених разлога на основу члана 416. став 2. ЗПП, одлучено је као у и зречи.

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

За тачност отправка
Заменик управитеља писарнице
Миланка Ранковић