



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Рев 1584/2024
12.03.2025. године
Београд

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Бранке Дражић, председника већа, Марине Милановић и Весне Мاستиловић, 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 утврђења и исплате, одлучујући о ревизији туженог изјављеној против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж 504/23 од 04.10.2023. године, у седници већа одржаној 12.03.2025. године, донео је

РЕШЕЊЕ

УКИДАЈУ СЕ пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж 504/23 од 04.10.2023. године и пресуда Вишег суда у Новом Саду П 309/2022 од 15.12.2022. године, исправљена решењем истог суда П 309/2022 од 11.01.2023. године и предмет враћа првостепеном суду на поновно суђење.

Образложење

Пресудом Вишег суда у Новом Саду П 309/2022 од 15.12.2022. године, исправљена решењем истог суда П 309/2022 од 11.01.2023. године ставом првим изреке, обавезан је тужени да тужиоцу на име накнаде због бесправно заузетог земљишта – катастарске парцеле број .. к.о. Сремска Каменица, површине 663м², уписане у лист непокретности број .., исплати 8.415.459,00 динара са законском затезном каматом од дана пресуђења до исплате. Ставом другим изреке, обавезан је тужилац да трпи да се на основу ове пресуде изврши земљишно-књижни и катастарски пренос права власништва на непокретности – кат.парцеле број .. к.о. Ветерник, површине 663м², уписане у л.н. бр. .., код надлежног органа са његовог имена на туженог. Ставом трећим изреке, обавезан је тужени да тужиоцу накнади трошкове парничног поступка од 480.268,29 динара са законском затезном каматом од дана извршности одлуке до исплате. Ставом четвртим изреке, одбијен је тужбени захтев тужиоца у делу у коме потражује исплату законске затезне камате на досуђене трошкове поступка од дана пресуђења до дана извршности пресуде.

Пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж 504/23 од 04.10.2023. године ставом првим изреке, одбијена је жалба туженог и потврђена пресуда Вишег суда у Новом Саду П 309/20 од 15.12.2022. године, исправљена решењем истог суда П 309/20 од 11.01.2023. године. 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, погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања и погрешне примене материјалног права.

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

Према утврђеном чињеничном стању, тужилац је право својине на катастарској парцели број .. к.о. Сремска Каменица стекао на основу купопродајног уговора од 30.07.2007. године. Детаљним урбанистичким планом стамбеног блока „Мишелук II“ („Службени лист Града Новог Сада“, број 3/94) парцела број .. к.о. Сремска Каменица је први пут предвиђена за површину јавне намене – део регулације улице, а иста намена предметне парцеле предвиђена је накнадно донетим планом детаљне регулације „Мишелук II“ („Службени лист Града Новог Сада“, број 38/08). У време закључења купопродајног уговора, на основу кога је тужилац стекао право својине, предметна парцела била је у целости планирана за површину јавне намене, делом за део регулационе улице, а делом за заштитно зеленило, а према Регулационом плану „Мишелук II“ („Службени лист Града Новог Сада“, број 19/01 и 12/03). Доношењем Плана генералне регулације „Мишелука са рибњаком“ („Службени лист Града Новог Сада“, број 57/2014) и Плана детаљне регулације „Мишелук II“ („Службени лист Града Новог Сада“, број 26/17) престали су да важе ранији плански акти, те овим плановима предметна парцела предвиђена у целини за површину јавне намене – регулацију улице. На терену предметна парцела је делимично опремљена уличним електро-енергетским и гасним инсталацијама, као и уличном мрежом електронских комуникација. Према фактичком стању парцела број .. к.о. Сремска Каменица је запуштена и запарложена, није приведена намени, а на њој се налази неасфалтирана стаза. Тужилац је предметну парцелу купио са намером да на њој изгради стамбени објект, због чега је ангажовао адвокате, па је тек након извршених провера од стране адвоката био обавештен да због постојања планских аката градња стамбеног објекта на наведеној парцели није дозвољена. Тржишна вредност предметне парцеле износи 12.693,00 динара по м², а према процени вредности парцеле износи 8.818,07 динара по м².

На основу тако утврђеног чињеничног стања нижестепени судови су утврдили да је тужени повредио право тужиоца на имовину и зато га обавезали на исплату тржишне вредности земљишта и грађевинских објеката у својини тужиоца, и утврдили право јавне својине туженог на тим непокретностима. Одлуку у овом спору судови су засновали на одредби 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 њоме располаже у дужем временском периоду (20 година) у којем земљиште није приведено планској намени. Такво мешање туженог у право тужиоца на мирно уживање имовине је по становишту нижестепених суда несразмерно, јер није постигнута правична равнотежа између општег и приватног интереса, а тужилац услед изостанка накнаде, несигурности свог положаја и непостојања делотворних правних средстава трпи 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 тужилац не може да располаже својом имовином због ограничења која у пракси постоје, судови су му досудили накнаду у висини тржишне вредности његових 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.

Пре свега, нижестепени судови су начином на који су пресудили у овом спору извршили експропријацију непокретности у својини тужиоца, преузевши на себе надлежност Владе Републике Србије да утврди јавни интерес за експропријацију и органа управе да одлуче о експропријацији.

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, тужилац није фактички лишен своје имовине и овлашћења која чине садржину права својине јер донетим планским актом није спречен да је држи, користи је и њоме располаже у границама одређеним законом (члан 3. став 1. Закона о основама својинскоправних односа). Постојање планског акта којим је предвиђено да ће на тужиочевом 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, тужиоцу се не може досудити накнада у висини тржишне вредности његових непокретности. Таква накнада досуђује се само власнику који је лишен своје имовине, што овде није случај, јер плански акти нису спроведени и земљиште на којем се налазе тужиочеви објекти 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. 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 тужилац је предметну парцелу купио са намером да на њој сагради кућу, али због доношења планских аката, исти није у могућности да сагради објект на парцели. Није дошло до фактичког депоседирања тужиоца, с обзиром да је тужилац и даље у својини и државини предметне парцеле. Такође, пре закључења

купопродајног уговора 2007.године, на основу кога је тужилац стекао право својине, урбанистичким планом најпре из 1994.године, а потом и из 2001.године, предметна парцела је већ била предвиђена за површину јавне намене – регулациону улицу, па је тужилац увидом у планске акте могао утврдити да је предметна парцела предвиђена за површину јавне намене.

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 је предметна непокретност коришћена до и након доношења планског акта, који не онемогућава тужиоца да непокретности држи и да се њоме користи (што он не чини), нити доказује да је онемогућен или да је смањена могућност располагања имовином искључиво из разлога што је иста у обухвату донетог планског акта, због чега трпи 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**