



Република Србија
ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД
Рев 3985/2021
21.04.2023. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни касациони суд, у већу састављеном од судија: Добриле Страјина, председника већа, Гордане Комненић и Драгане Миросављевић, чланова већа, у парници тужиоца АА из ..., чији је пуномоћник Бранислав Херцег, адвокат из ..., против тужене Републике Србије, коју заступа Државно правобранилаштво, Одељење у Новом Саду, ради исплате накнаде за одузето земљиште, одлучујући о ревизији тужиоца изјављеној против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж 936/21 од 22.04.2021. године, у седници одржаној 21.04.2023. године, донео је

ПРЕСУДУ

ОДБИЈА СЕ, као неоснована ревизија тужиоца изјављена против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж 936/21 од 22.04.2021. године.

Образложење

Пресудом Вишег суда у Новом Саду П 1466/2018 од 08.02.2021. године, ставом првим изреке, одбијен је тужбени захтев тужиоца којим је тражио да се обавезе тужена да му исплати укупно 27.525.680,00 динара са законском затезном каматом од пресуђења до исплате, као и трошкове поступка, са законском затезном каматом од дана извршности до исплате. Ставом другим изреке, обавезан је тужилац да туженој на име трошкова поступка плати 292.500,00 динара. Ставом трећим изреке, тужилац је ослобођен обавезе плаћања судске таксе.

Пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж 936/21 од 22.04.2021. године, ставом првим изреке, жалба тужиоца је одбијена и првостепена пресуда у делу одлуке о тужбеном захтеву и трошковима поступка потврђена. Ставом другим изреке, одбијен је захтев тужиоца за накнаду трошкова жалбеног поступка.

Против правноснажне пресуде донете у другом степену, тужилац је благовремено изјавио ревизију из свих законом прописаних разлога.

Испитујући побијану пресуду на основу члана 408. Закона о парничном поступку - ЗПП („Службени гласник РС“, бр.72/11... 18/20) Врховни касациони суд је утврдио да је ревизија неоснована.

Према утврђеном чињеничном стању, у ЛН број ... КО ..., уписана је парцела бр. ..., потес ..., ливада 3. класе, површине 1ха 29а 18м2, по врсти градско грађевинско

земљиште, а као носилац права својине са обимом удела 1/1 уписан је тужилац. Предметна парцела се по Уредби о заштити специјалног резервата природе „Ковиљско-Петроварадински рит“ („Службени гласник Републике Србије“ број 27/98, 91/06 и 81/08) и Уредби о проглашењу специјалног резервата природе „Ковиљско-Петроварадински рит“ („Службени гласник Републике Србије“ број 44/11) налази у саставу тог специјалног резервата природе и у односу на њу се примењује режим заштите II степена. Према Просторном плану Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“ број 11/12) предметна парцела намењена је за специјални резерват природе, налази се изван грађевинског подручја Града Новог Сада и на њој није могућа изградња и парцелација. Фактички, наведена парцела и околне парцеле су мочвара - трстик и ниједна од њих се не користи за пољопривредну производњу. Тржишна вредност предметне парцеле, ако се узме у обзир да је по врсти градско грађевинско земљиште, а по начину коришћења ливада 3. класе, не узимајући у обзир да је парцела у саставу Специјалног резервата природе „Ковиљско-петроварадински рит“ на дан 01.03.2018. године износи 232.524 евра (18 евра по м²), односно 27.525.680,00 динара по курсу евра на дан 01.03.2018. године који износи 118,37 динара. Према обавештењу Пореске управе, Филијала Петроварадин, тржишна вредност предметне парцеле износи 550,00 дин / м² односно укупно 7.104.900,00 динара.

Полазећи од овако утврђеног чињеничног стања, нижестепени судови су одбили, као неоснован тужбени захтев тужиоца, са образложењем да тужилац није доказао да је његово земљиште фактички експроприсано, односно да је доношењем наведених Уредби доведен у положај да на том земљишту не може да врши овлашћења која проистичу из права својине, с обзиром да је у режиму установљеном Уредбом задржао својинска овлашћења која може да врши у складу са чланом 60. Закона о заштити природе, а није пружио доказе ни на околност да право својине врши у мањем обиму у односу на време пре доношења Уредби.

По оцени Врховног касационог суда правилно су нижестепени судови одлучили када су одбили, као неоснован тужбени захтев тужиоца, правилном применом материјалног права.

Чланом 20. Устава Републике Србије, поред осталог, предвиђена је могућност ограничења људских и мањинских права под следећим условима: да је такво ограничење допуштено Уставом и да је изричито прописано законом; да ограничење служи сврси коју Устав допушта; да је таква врста ограничења неопходна у демократском друштву; да се ограничењем не задире у суштину зајемченог права. Када је у питању коришћење имовине, Устав гарантује мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, укључујући и право коришћења имовине. Међутим, то право се не сматра апсолутним јер је чланом 58. став 3. Устава предвиђена могућност ограничења начина коришћења имовине. Сагласно том члану, до ограничења начина коришћења имовине које не представља повреду може доћи под условима да је такво ограничење изричито прописано законом и да је установљено у јавном интересу, односно у циљу отклањања опасности од доношења штете животној средини или спречавања повреде права на закону заснованих интереса других лица. Према члану 87. став 3. Устава, природно богатство користи се под условима и на начин предвиђен законом.

Право на имовину је регулисано чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права, којим је прописано 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. Основни циљ овог члана Конвенције јесте да заштити свако лице од незаконитог мешања државе у мирно уживање имовине. Свако мешање јавне власти у право на мирно уживање имовине мора да буде законито, односно мора да има основ у домаћем праву, који треба да буде доступан, довољно прецизан и предвидљив. Такође, мешање у право на имовину мора да следи легитиман циљ. Оно је дозвољено само у јавном интересу, а контрола коришћења имовине се обавља у складу са општим интересом. Интереси појединца који су погођени мером којом се крши право на имовину треба да буду уравнотежени са интересима опште јавности. И по становишту Европског суда за људска права, а сагласно члану 1. Протокола 1. уз Европску конвенцију за заштиту људских права, да би мешање у право на имовину било оправдано потребно је: да је предвиђено законом (легално), да је у општем интересу (леgitимно) и да је разумно и пропорционално, односно да постоји правична равнотежа између захтева општег интереса одређене заједнице и захтева за заштиту основних права неког појединца.

Уредбу из 1998. године донела је Влада Републике Србије, на основу овлашћења из члана 43. став 1. тачка 1. Закона о заштити животне средине („Службени гласник Републике Србије“ број 66/91), а у циљу извршавања тог закона. Наведени закон престао је да важи 29.12.2004. године, ступањем на снагу Закона о заштити животне средине („Службени гласник Републике Србије“ број 135/04), осим одредаба којима се уређује заштита ваздуха, заштита природних добара и заштита од буке, а одредба члана 43. раније важећег Закона о заштити животне средине која је била основ за доношење наведене Уредбе налазила се у поглављу: „Заштита природних добара“. Тим чланом дато је овлашћење Влади, ако на предлог Министарства утврди да је природно добро од изузетног значаја, односно великог значаја, да може донети акт о стављању под заштиту природног добра. Чланом 49. тог закона били су уређени режими заштите природних добара кроз три степена заштите.

Одредбе о заштити природне средине, садржане у Закону о заштити животне средине из 1991. године, престале су да важе на основу члана 134. став 3. Закона о заштити природе („Службени гласник Републике Србије“ број 36/09), даном његовог ступања на снагу (23.05.2009. године). Прелазним и завршним одредбама тог закона прописано је да природна добра заштићена до ступања на снагу тог закона остају под заштитом, а управљачи, власници и корисници тих заштићених природних добара имају права и обавезе прописане тим законом (члан 130. став 1), што значи да је тим законом продужено важење Уредбе из 1998. године, односно важење спроведеног поступка проглашења наведеног заштићеног природног добра.

Уредба из 2011. године, донета је након ступања на снагу Закона о заштити природе. Тим законом, поред осталог, прописано је: да се тим законом уређује заштита и очување природе, биолошке, геолошке и предеоне разноврсности као дела животне средине, и да природа као добро од општег интереса за Републику Србију ужива

посебну заштиту у складу са тим и посебним законима (члан 1. став 1. и 2); да је коришћење простора, природних ресурса и заштићених подручја дозвољено на начин предвиђен тим и другим законима (члан 8. став 4); да је заштићено подручје и специјални резерват природе (члан 27. тачка 1. алинеја 2); да је у специјалном резервату природе забрањено вршити радње и активности и обављати делатности које могу нарушити својства због којег је проглашен заштићеним природним добром (члан 29. став 4); да се на заштићеном подручју успостављају режими заштите I, II и III степена који се утврђују актом о проглашењу заштићеног подручја на основу студије заштите, а Влада ближе прописује режиме заштите, поступак и начин њиховог одређивања и објекте, радове и активности који су забрањени или ограничени (члан 35. став 1, 9. и 10); да се организација, коришћење, уређење простора и изградње објеката на заштићеном подручју врши на основу просторног плана подручја посебне намене, односно урбанистичког плана у складу са законом (члан 55. став 1); да се у заштићеном подручју, ради спровођења заштите и очувања заштићених подручја, када постоји интерес Републике Србије непокретност може експроприсати или ограничити својинска и друга стварна права на непокретности, с тим што се поступак експропријације права својине на непокретности спроводи у складу са посебним прописима (члан 62. став 1. и 2); да правно лице, предузетник или физичко лице коме су због ограничења и забрана из тог закона или на основу донетих аката о заштити битно смањени постојећи услови за стицање прихода од делатности којима се бавио најмање пет година до доношења акта којим је утврђена забрана, односно ограничење коришћења, а то није могуће надокнадити дозвољеном делатношћу у оквиру прописаног режима заштите у заштићеном подручју, има право на накнаду за ограничење и забране (члан 65. став 1).

Уредба о проглашењу специјалног резервата природе, поред осталог, прописује разлоге стављања специјалног резервата природе под заштиту, утврђује режиме заштите и подручја на којем се они успостављају и предвиђа да се на површинама са тим режимима заштите непосредно примењују забране радова и активности које су као такве утврђене чланом 35. Закона о заштити природе.

Тужилац тужбом тражи накнаду у висини тржишне вредности предметне парцеле, јер сматра да му је доношењем наведених Уредби, предметна парцела фактички експроприсана без спроведеног поступка у складу са Законом о експропријацији.

Према утврђеном чињеничном стању, предметна парцела, на којој је тужилац носилац права својине, према Уредби о заштити специјалног резервата природе „Ковиљско-Петроварадински рит“ („Службени гласник Републике Србије“ број 27/98, 91/06 и 81/08) и Уредби о проглашењу специјалног резервата природе „Ковиљско-Петроварадински рит“ („Службени гласник Републике Србије“ број 44/11) налази се у саставу тог специјалног резервата природе, а према Просторном плану Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“ број 11/12) предметна парцела намењена је за специјални резерват природе, налази се изван грађевинског подручја Града Новог Сада и на њој није могућа изградња и парцелација. Предметна парцела и околне парцеле су мочвара - трстик и ниједна од њих се не користи за пољопривредну производњу. У таквој ситуацији, а када се има у виду напред наведено, мешање у право својине тужиоца је легално (предвиђено Законом о заштити животне средине, односно Законом о заштити природе и актима донетим у циљу њиховог спровођења) и

легитимно (природа је добро од општег интереса за Републику Србију и ужива посебну заштиту). Када је реч о правичној равнотежи (пропорционалности) законом је предвиђена накнада за ускраћивање или ограничавање права коришћења и забране које тужилац трпи на земљишту које је Уредбом предвиђено као део заштићеног подручја - специјалног резервата природе (члан 63. став 1. Закона о заштити природе). Међутим, како тужилац није доказао да је његово земљиште фактички експроприсано, односно да је доношењем наведених Уредби доведен у положај да на том земљишту не врши овлашћења која проистичу из права својине, с обзиром да је у режиму установљеном Уредбом задржао својинска овлашћења која може да врши у складу са одредбама Закона о заштити природе, а није пружио доказе на околност да право својине врши у мањем обиму у односу на време пре доношења Уредби, то су супротно наводима ревизије нижестепени судови правилном применом материјалног права правилно одлучили када су одбили, као неоснован тужбени захтев тужиоца.

Сагласно напред наведеном неосновани су наводи ревизије тужиоца којима се указује да побијаном одлуком повређено његово право на мирно уживање имовине зајамчено Уставом Републике Србије.

Одлуке Европског суда за људска права на које се позива тужилац (Matos e Silva LDA и др. против Португалије и Elia S. г. I. против Италије - пресуда од 16.09.1996. године и од 02.08.2001. године) не могу се применити у овом случају, с обзиром на то да те одлуке акценат стављају на несигурност подносилаца представки у погледу тога шта ће бити са њиховом имовином услед одређених аката јавне власти. У овом случају такве неизвесности нема, јер је извесно да је земљиште у својини тужиоца део специјалног резервата природе и да је његово коришћење ограничено у мери прописаној законом и Уредбом.

Са напред наведених разлога, на основу члана 413. ЗПП, одлучено је као у изреци.

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

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Марина Антонић