



Република Србија  
ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД  
Рев 4156/2021  
22.02.2023. године  
Београд

Врховни касациони суд, у већу састављеном од судија: Звездане Лутовац, председника већа, Драгане Маринковић и Владиславе Милићевић, чланова већа, у ванпарничном поступку предлагача АА из ..., чији је пуномоћник Радомир Петровић, адвокат из ..., против противника предлагача Града Крагујевца, кога заступа Градски правобранилац Града Крагујевца, ради доношења решења којим се замењује уговор о откупу стана, одлучујући о ревизији противника предлагача изјављена против решења Вишег суда у Крагујевцу Гж 1367/20 од 04.02.2021. године, у седници одржаној 22.02.2023. године, донео је

**РЕШЕЊЕ**

**УКИДАЈУ СЕ** решење Вишег суда у Крагујевцу Гж 1367/20 од 04.02.2021. године и решење Основног суда у Крагујевцу Р1 49/16 од 09.12.2019. године и **ОДБАЦУЈЕ СЕ** предлог предлагача.

**ОБАВЕЗУЈЕ СЕ** предлагач АА да проотивнику предлагача Град Крагујевц накнади трошкове целог поступка у износу од 394.500,00 динара у року од 15 дана од дана пријема отправка овог решења.

**Образложење**

Решењем Основног суда у Крагујевцу Р1 49/16 од 09.12.2019. године, ставом првим изреке, утврђено је да предлагач као закупац по основу уговора о закупу стана број .. од 05.09.2007. године и анекса уговора о закупу стана број .. од 04.06.2008. године, закљученим са ЈП Градска стамбена агенција, има право на откуп стана, у власништву противника предлагача, који се налази у Крагујевцу ближе описан у том ставу изреке. Ставом другим изреке, утврђена је откупна цена стана из става првог изреке овог решења у износу од 16.279.20 евра у динарској противвредности, по средњем курсу Народне банке Србије на дан плаћања, и обавезан предлагач да откупну цену стана исплати противнику предлагача са роком отплате од 20 година. Ставом трећим изреке, констатовано је да наведено решење замењује уговор о откупу стана и послужиће предлагачу као ваљани правни основ за укњижбу права својине и других права код надлежног органа по правноснажности решења. Ставом четвртим изреке, обавезан је противник предлагача да на име трошкова поступка исплати предлагачу износ од 649.000,00 динара.

Решењем Вишег суда у Крагујевцу Гж 1367/20 од 04.02.2021. године, одбијена је као неоснована жалба противника предлагача и потврђено првостепено решење.

Против другостепеног решења противник предлагача је изјавио благовремено посебну ревизију на основу члана 404. ЗПП због погрешне примене материјалног права.

Предлагач је дао одговор на ревизију.

Одлучујући о ревизији противника предлагача на основу члана 408. и члана 420. ЗПП („Службени гласник РС“, бр. 72/11 ... 18/20), Врховни касациони суд је оценио да је ревизија дозвољена на основу члана 27. Закона о ванпарничном поступку („Службени гласник СРС“, број 25/82 и 48/88 са изменама и допунама и „Службени гласник РС“, број 46/95 са изменама и допунама) и основана.

Према утврђеном чињеничном стању, зграда у којој се налази предметни стан изграђена је средствима италијанске владе у оквиру „Програма становања и трајне интеграције избеглих лица у Србији“ (СИРП), донетог на основу Националне стратегије за решавање питања избеглих и интерно расељених лица из 2002.године. Програм СИРП је реализовао Програм за људска насеља „УН Хабитат“ у сарадњи са Министарством за капиталне инвестиције Владе Републике Србије. У циљу реализације овог програма формиране су и градске стамбене агенције у градовима (као специјализоване институције за спровођење социјалне стамбене политике на локалном нивоу), између осталог, и на подручју града Крагујевца. ЈП „Градска стамбена агенција“ Крагујевац и Програм за људска насеља „УН Хабитат“ закључили су споразум о сарадњи на основу којег је донет Правилник о начину располагања становима изграђеним у оквиру „Програма СИРП“.

Наведени стан је дат предлагачу у закуп на одређено време као лицу које је имало статус избеглице у Републици Србији (а држављанство Републике Србије је стекао 05.02.2001. године) на основу коначне одлуке о расподели станова од 30.07.2007. године и решења градоначелника Града Крагујевца од 16.08.2007. године у складу са Правилником о начину располагања становима изграђеним у оквиру „Програма СИРП“ Након тога, између предлагача као закупца и ЈП „Градска стамбена агенција“ Крагујевац као закуподавца закључен је уговор о закупу овог стана бр. .. од 05.09.2007. године на одређено време од три године који рок се рачуна почев од датума предаје стана на коришћење, што је учињено записником о примопредаји од 16.01.2008.године, и анекс уговора о закупу стана бр. .. од 04.06.2008. године. Предлагач је 11.12.2013. године поднео противнику предлагача захтев за откуп предметног стана као трајно решење, о чему противник предлагача није одлучио. Вештачењем је утврђена тржишна вредност предметног стана, према ценама у време вештачења, и следом тога купопродајна цена истог са припадајућим умањењима (по основу признатог права на телесно оштећење предлагача и др.) у износу од 16.279,20 динара.

На основу утврђеног чињеничног стања нижестепени судови су оценили да је основан предлог предлагача за доношење решења које замењује уговор о откупу предметног стана позивајући се на одредбе чланова 19. до 19н Закона о избеглицама („Службени гласник РС“, бр. 18/92, са изменама и допунама) и одредбу члана 4. Правилника о начину располагања становима изграђеним у оквиру „Програма

становања и трајне интеграције избеглих лица у Србији “ (СИРП) јер противник предлагача није одлучио о захтеву предлагача да му се омогући откуп односно купопродаја предметног стана.

По оцени Врховног касационог суда нижестежене одлуке се не могу прихватити као правилне, што се основано указује ревизијом, јер су захваћене битном повредом одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. тачка 2. ЗПП која постоји ако је одлучено о захтеву који не спада у судску надлежност (члан 16.), на коју ревизијски суд пази по службеној дужности дужности на основу члана 407. став 1. тачка 1.овог закона.

У конкретном случају, предлагач је 12.03.2014. године поднео првостепеном суду предлог за доношење решења које замењује уговор о откупу стана (из чињеничних навода предлога произилази да се ради о захтеву за куповину), пошто противник предлагача није одговорио по његовом захтеву за откуп предметног стана, позивајући се на Закон избеглицама (са изменама и допунама из 2010. године), чијом применом су нижестепени судови пружили правну заштиту овако поднетом предлогу (у ванпарничном поступку). Предметни стан који предлагач жели да купи од противника предлагача дат је предлагачу у закуп на одређено време као избеглом лицу, односно лицу које је стекло држављанство Републике Србије, у оквиру реализације „Програма становања и трајне интеграције избеглих лица у Србији“ (СИРП).

Закон о избеглицама („Службени гласник РС“, бр. 18/92), који је био на снази у време доношења одлуке о додели предметног стана предлагачу, прописивао је само збрињавање избеглица од стране Републике Србије, у складу са одредбама тог закона, ради задовољавања њихових основних животних потреба и омогућавања социјалне сигурности до стицања услова за њихов повратак на подручја која су напустили односно до обезбеђивања услова за њихову трајну социјалну сигурност (члан 1. ставови 1. и 2.). Збрињавање избеглица је обухватало организовани прихват, привремени смештај (у домаћинствима где за то постоје услови, организовањем колективног или појединачног смештаја у посебно обезбеђеним објектима и установама сходно члану 8. став 1.), помоћ у исхрани, одговарајућу здравствену заштиту и материјалну и другу помоћ (члан 2. став 1.) и пружање помоћи избеглицама које се трајно не могу вратити на подручја са којих су избегле како би се настаниле или запослиле у одређеном месту (члан 19.). Обављање стручних и других послова који се односе на збрињавање избеглица утврђене овим законом и с њима повезаних управних послова поверено је Комесаријату за избеглице као посебној организацији (члан 5. став 1.), односно надлежним органима у аутономној покрајини, граду Београду и општини (члан 5. став 2.), при чему Комесаријат између осталог, обавља послове који се односе и на збрињавање избеглица (члан 6. став 1.). Овим законом су били прописани случајеви у којима избеглици престаје право на збрињавање (члан 17. тачке 1.-4.) и случајеви у којима избеглица губи права утврђена тим законом (члан 18. тачке 1.-5.)

Закон о изменама и допунама Закона о избеглицама („Службени гласник РС“, бр. 30/10 од 07.05.2010.године), чије се одредбе према члану 25. тог закона примењују по истеку три месеца од дана његовог ступања на снагу (осим одредбе члана 22. који се примењује од дана ступања на снагу овог закона) другачије је дефинисао појам избеглице у односу на Закон о избеглицама из 1992.године тако што се избеглицом, између осталог, сматра и лице које се определило за интеграцију подношењем захтев за пријем у држављанство Републике Србије (члан 1. ставови 1. и 2.). Поред права на

збрињавање, овај закон је предвидео и право на решавање стамбене потребе избеглица у циљу њихове трајне интеграције (кроз члан 19. Закона о избеглицама, уз додавање чланова 19а до 19т). У прелазној одредби члана 21. је прописао да ће се према одредбама овог закона окончати само поступци у којима се одлучује о правима која се односе на решавање стамбених потреба и на збрињавање избеглица, који нису окончани до дана његовог ступања на снагу.

Тако је прописано да избеглици (онако како је појам избеглице дефинисан у члану 1. ставови 1. и 2.) и лицама из члана 18. став 2. тачка 1. овог закона (лице које је стекло држављанство Републике Србије и покренуло поступак пријаве пребивалишта) и члановима њиховог породичног домаћинства, ради њихове интеграције Република Србија може решавати стамбене потребе (члан 19. став 1.) на више начина, између осталог, и давањем непокретности у државној својини у закуп на одређено време са могућношћу куповине (члан 19. став 2. тачка 2.), поверивши вршење тих послова у првом степену комисији Комесаријата за избеглице (члан 19. став 3.), да се жалбе против првостепених одлука комисије подноси Комисији за решавање стамбених потреба избеглица у року од 15 дана од дана пријема првостепене одлуке, преко Комесаријата (члан 19. став 4.), да се у поступцима из ставова 3. и 4. овог члана примењују одредбе Закона који уређују општи управни поступак (члан 19. став 6.), да се стамбене потребе лицима из става 1. овог члана могу решавати и путем наменских иностраних кредита и кроз програме донатора (члан 19. став 7.), те да се услови, поступак и друга питања од значаја за решавање стамбених потреба из става 7. овог члана утврђују у уговорима и програмима донатора.

Поред тога, овај Закон је прописао да се непокретности прибављене из средстава буџета Републике Србије за решавање стамбених потреба избеглица дају у закуп на одређено време или се купују под условима утврђеним овим законом (члан 19а став 1.), а да се непокретности прибављене из средстава домаћих или иностраних донација дају на коришћење на одређено време, у закуп на одређено време и купују се под условима утврђеним овим законом, водећи рачуна о споразумима закљученим са донаторима (члан 19а став 2.), да право на решавање стамбених потреба могу да остваре лица из члана 19. став 1. овог закона уколико испуњавају прописане услове (члан 19б став 1. тачке 1. до 6.), да уговоре о коришћењу, закупу или купопродаји непокретности закључује Комесаријат, као давалац, са лицем из члана 19. став 1. овог закона, а на основу правноснажне одлуке о додели (члан 19г став 1.), а да ако је уговором о донацији изричито предвиђено, уговоре из става 1. овог члана, као давалац закључује јединица локалне самоуправе на чијем се подручју непокретност налази, осим ако то право не пренесе на Комесаријат (члан 19г став 2.), да се непокретност прибављена из домаћих или иностраних донација може дати на коришћење на одређено време под условима утврђеним овим законом лицу из члана 19. став 1. овог закона, у случају да да је овај начин решавања стамбених потреба и време коришћења непокретности предвиђен у споразуму са донатором (члан 19д став 1.).

Примена одредаба закона који уређују општи управни поступак (члан 19. став 6. Закона о избеглицама) се односи како на поступак доделе непокретности (члан 19. став 2. тачке 1. и 2.), тако и на поступке закључења уговора о коришћењу (члан 19д ставови 2., 3. и 4.); уговора о закупу (19ђ), уговора о купопродаји непокретности (члан 19и став 4. и члан 19ј) и уговора о коришћењу непокретности, односно уговора о закупу на одређено време (члан 19е став 1. тачке 1. – 7.), подношење захтева за обнављање уговора о закупу на одређено време, утврђивања вредности непокретности која је

предмет уговора о купопродаји (члан 19к), укључујући и право на умањење купопродајне цене (члан 19љ став 1.). Одредбе чланова 19. до 19.п. овог закона сходно примењују и органи и јединице локалне самоуправе када у сарадњи са Комесаријатом решавају стамбене потребе избеглица у процесу њихове интеграције (члан 19р). Сходно члану 20. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о избеглицама из 2010.године непокретности које су, до дана ступања на снагу овог закона, прибављене из буџета Републике Србије, домаћих или иностраних донација за решавање стамбених потреба избеглица државна су својина.

По оцени Врховног касационог суда, Закон о избеглицама („Службени гласник РС“, бр. 18/92, „Службени лист СРЈ“ бр. 42/02 – СУС 45/02, „Службени гласник РС“, бр. 30/10, 107/12 – други закон) као *lex specialis*, у члану 19. став 6. прописује примену одредби закона који уређује општи управни поступак на поступак решавања стамбених потреба избеглица (члан 1. став 1.) и лица које је стекло држављанство Републике Србије и покренуло поступак пријаве пребивалишта (члан 18. став 2. тачка 1.), што се односи и на могућност куповине стана у државној својини који је био дат у закуп на одређено време (члан 19. став 2. тачка 2.), поверивши вођење овог поступка у првом степену Комесаријату за избеглице (члан 19. став 3.), уз двостепеност одлучивања, па и код станова прибављених из средстава донација (као што је то овде случај), које одредбе се односе и на органе и јединице локалне самоуправе када у сарадњи са Комесаријатом решавају стамбене потребе избеглица у процесу њихове интеграције (члан 19р), због чега нижестепени судови нису надлежни за поступање по поднетом предлогу предлагача за куповину предметног стана у ванпарничном поступку (насловљен као предлог за доношење решења које замењује уговор о откупу).

Код изложеног, лице у статусу избеглице и лице које је стекло држављанство Републике Србије и покренуло поступак пријаве пребивалишта као лице које се определило за интеграцију има право на решавање стамбене потребе на начин, под условима и у поступку предвиђеним одредбама члана 19. и чланова 19а до 19р новелираног Закона о избеглицама.

По оцени Врховног касационог суда, према прелазној одредби члана 21. Закона о изменама и допунама Закона о избеглицама из 2010.године („Службени гласник РС“, бр. 30/10 од 07.05.2010.године) којом је прописано да ће се према одредбама овог закона окончати поступци у којима се одлучује о правима која се односе на решавање стамбених потреба и на збрињавање избеглица, који нису окончани до дана његовог ступања на снагу, поступак решавања стамбених потреба предлагача није правноснажно окончан до дана ступања на снагу овог закона. Наиме, предлагачу је у оквиру реализације Програма становања и трајне интеграције избеглих лица у Србији-СИРП“ („Службени лист Града Крагујевца“ бр. 10/06 од 01.08.2006. године) и Правилника о начину располагања становима изграђеним у оквиру „Програма СИРП“ („Службени лист Града Крагујевца“ бр. 10/06 од 01.08.2006. године) донетог на основу Одлуке о давању станова стечених путем донација („Службени лист Града Крагујевца“, бр. 8/01, 7/02, 1/05 и 5/06), предметни стан дат у закуп на одређено време од три године (са могућношћу продужења закупа) на основу расписаног конкурса од 10.08.2006.године, коначне одлуке градоначелника Града Крагујевца о расподели станова од 30.07.2007. године и решења градоначелника Града Крагујевца од 16.08.2007. године (примопредаја стана је извршена 16.01.2008.године).

У време имплементације Програма СИРП 2005-2008 године на подручју седам градова у Републици Србији, међу којима је био и град Чачак (као и противник предлагача град Крагујевац који се укњижио као власник предметног стана) и доношења Одлуке о давању станова стечених путем донација УН-ХАБИТАТ-а („Службени лист општине Чачак, бр.17/06) у оквиру реализације Програма СИРП, на коју се позива закључак Уставног суда Уж ІУо-423/2014 од 30. марта 2015.године, позитивним законским прописима Републике Србије односно Законом о избеглицама из 1992. године било је прописано само збрињавање избеглица до стицања услова за њихов повратак на подручја која су напустили односно до обезбеђивања услова за њихову трајну социјалну сигурност (члан 1. ставови 1. и 2.) и пружање помоћи како би се настаниле или запослиле у одређеном месту оним избеглицама које се трајно не могу вратити на подручја са којих су избегле (члан 19.), а не и решавање њихових стамбених потреба.

У конкретном случају, додела предметног стана у закуп на одређено време (који није истекао до дана ступања на снагу овог закона) се не може сматрати решавањем стамбене потребе предлагача, а ни збрињавањем у смислу члана 8. став 1. Закона о избеглицама из 1992.године, већ пружањем помоћи предлагачу како би се настанио у одређеном месту у смислу цитиране одредбе члана 19. овог Закона.

Како о захтеву предлагача за закључење уговора о куповини предметног стана није одлучено у за то прописаном управном поступку пред Комесаријатом за избеглице, односно јединицом локалне самоуправе на начин и под условима прописаним одредбама чланова 19. до 19р Закона о избеглицама („Службени гласник РС“, бр. 18/92, са изменама и допунама), као *lex specialis*, то је одлучено као у изреци решења.

Следом тога укинуте су обе нижестепене одлуке и одбачен предлог предлагача јер суд на основу члана 16. Закона о парничном поступку није надлежан за поступање по овако поднетом предлогу за доношење решења које замењује уговор о куповини стана.

На основу члана 415. став 2 ЗПП Верховни касациони суд је одлучио као у ставу првом изреке.

Противник предлагача је успео у поступку по ревизији па му на основу чланова 153. став 1, 154, 162.,163. став 2. и 165. став 2. ЗПП припадају тражени трошкови целог поступка и то: на име састава 5 образложених поднесака у износу од по 16.500,00 динара, заступање на 9 одржаних рочишта у износу од по 18.000,00 динара, за приступ на 12 неодржаних рочишта у износу од по 9.750,00 динара и са застав једне жалбе у износу од 33.000,00 динара према АТ (Службени гласник РС“, 121/12) важећој у време доношења нижестепених одлука

**Председник већа – судија  
Звездана Лутовац, с.р.**

За тачност отправка  
Управитељ писарнице  
Марина Антонић