



**Република Србија**  
**ВРХОВНИ СУД**  
**Рев 17229/2022**  
**07.02.2024. године**  
**Београд**

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Гордане Комненић, председника већа, др Илије Зиндовића и Марије Терзић, чланова већа, у правној ствари предлагача АА из ..., чији је пуномоћник Радомир Петровић, адвокат из ..., против противника предлагача Града Крагујевца, чији је заступник Градско правобранилаштво Града Крагујевца, ради доношења решења које замењује уговор о откупу стана, одлучујући о ревизији противника предлагача изјављеној против решења Вишег суда у Крагујевцу Гж 5098/21 од 07.07.2022. године, у седници одржаној 07.02.2024. године, донео је

### **РЕШЕЊЕ**

**УКИДАЈУ СЕ** решење Вишег суда у Крагујевцу Гж 5098/21 од 07.07.2022. године и решење Основног суда у Крагујевцу Р1 17/20 од 17.03.2021. године и **ОДБАЦУЈЕ** предлог предлагача.

### **Образложење**

Решењем Основног суда у Крагујевцу Р1 17/20 од 17.03.2021. године, ставом првим изреке, утврђено је да предлагач има право на откуп стана у власништву противника предлагача, који се састоји од улаза, дневне собе и једне половине собе, кухиње, купатила, који стан се налази у ... у Улици ... .. ламела ... број стана ..., по структури једноипособан, укупне површине 39,94м<sup>2</sup> у стамбеној згради за колективно становање на кп. бр. .../... КО ... .., уписаној у листу непокретности број ... КО ... .. . Ставом другим изреке, утврђена је цена стана на дан 08.01.2021. године, као дана вештачења у износу од 10.783,80 евра у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан плаћања, те је предлагач обавезан да откупну цену стана исплати противнику предлагача са роком отплате од 20 година. Ставом трећим изреке, одређено је да ово решење замењује уговор о откупу стана и послужиће предлагачу као ваљан правни основ за укњижбу права својине и других права код надлежног органа по правноснажности решења на предметном стану, без накнадне сагласности противника предлагача. Ставом четвртим изреке, обавезан је противник предлагача да на име трошкова поступка исплати предлагачу износ од 183.000,00 динара.

Решењем Вишег суда у Крагујевцу Гж 5098/21 од 07.07.2022. године одбијена је као неоснована жалба противника предлагача и потврђено решење Основног суда у Крагујевцу Р1 17/20 од 17.03.2021. године.

Против правноснажног решења донетог у другом степену, противник предлагача је благовремено изјавио ревизију због погрешне примене материјалног права са позивом на одредбу члана 404. ЗПП.

Врховни суд је испитао побијано решење у смислу члана 408. у вези члана 420. ст. 1. и 6. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11... 18/20) сходно одредби члана 27. став 1. Закона о ванпарничном поступку (ЗВП) па је утврдио да је ревизија противника предлагача основана.

У 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, Влада Републике Србије и Влада Републике Италије су 2004. године закључиле су споразум о реализацији 670 стамбених решења за избеглице са ниским примањима. Програмом изградње финансираним од стране Владе Републике Италије реализовао га је УН НАВИТАТ у сарадњи са Министарством за капиталне инвестиције Владе РС у шест градова: Нишу, Крагујевцу, Чачку, Панчеву, Ваљеву и Општини Стара Пазова, а по изградњи станова јединице локалне самоуправе су се књижиле као власници истих. На основу решења градоначелника Града Крагујевца број 360-222/07 од 16.08.2007. године предлагач је, као купац, закључио са ЈП „Градска стамбена агенција“ као куподавцем, уговор о закупу стана број ... од 05.09.2007. године, на период од три године, који стан је предмет овог поступка. Закључком о прихватању извештаја о спровођењу „Програма за становање и трајну интеграцију избеглица у Србији – СИРП број 360-6707/2019-1 од 04.07.2019. године, наведени извештај је прихваћен и препоручено је јединицама локалне самоуправе, које су реализовале програм, да ради окончања процеса интеграција избеглица, омогуће куповину стамбених јединица, тако да се на поступак купопродаје и на поступак закупа предметних стамбених јединица примене одредбе Закона о избеглицама. Предлагач је дана 31.01.2020. године упутио Градској управи за имовину Града Крагујевца захтев да му се омогући откуп стана, у коме противник предлагача није одлучио. Вештачењем је утврђено да тржишна вредност предметног стана износи 21.567,60 евра, па сагласно одредбама члана 19к – 19н Закона о избеглицама („Службени гласник РС“, бр. 18/92... 45/2002), тржишна вредност умањена је за 50% вредности стана што чини откупну цену у износу од 10.783,80 евра односно 1.267.717,64 динара. У Граду Крагујевцу формирана је ЈП „Градска стамбена комисија“, као специјализована институција за спровођење социјалне стамбене политике на локалном нивоу, која стратегија за Град Крагујевац је изражена кроз споразум о сарадњи између програма за људска насеља УН и наведене агенције. На основу тог споразума донет је Правилник о начину располагања становима изграђеним у оквиру програма „СИРП“, којим су одређени услови и мерила за расподелу станова. Чланом 4. прописано је да на конкурс за доделу станова могу учествовати три категорије лица, при чему у једну од три прописане категорије спада и предлагач, као лице које је изгубило статус избеглог лица јер је добио и држављанство и има пребивалиште у Крагујевцу. Даље, предлагач није у меуђувремену стекао својину на другој непокретности ради решавања својих стамбених потреба. Према члану 19а став 2. Закона о избеглицама прописано је да се непокретности прибављене из домаћих или иностраних донација дају на коришћење у закуп на одређено време и купују се под условом одређеним тим законом, водећи рачуна о споразумима закљученим са донаторима док је одредбом члана 19д став 1. истог закона прописано да се непокретност прибављена из домаћих или иностраних донација може дати на

коришћење лицу из члана 19н тог закона у случају да је тај начин решавање стамбених потреба и време коришћења предвиђен у споразуму са донатором.

Како је предлагач изгубио статус избеглог лица пријемом у држављанство а како је према Програму било предвиђено да је једна од опција и куповина стана којим се одлучује на локалном нивоу и с обзиром да је тужилац поднео предлог за откуп стана на шта му није одговорено, то је предлог предлагача усвојен.

Овакво правно становиште и дате разлоге прихватио је и другостепени суд.

По оцени Врховног 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 18.02.2020. године поднео првостепеном суду предлог за доношење решења које замењује уговор о откупу стана, 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 откупи 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 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 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 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 IУо-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 оне избеглице 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 се 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 Врховни суд је одлучио као у изреци.

**Председник већа - судија  
Гордана Комненић, с.р.**

За тачност отправка  
Управитељ писарнице  
Марина Антонић