



**Република Србија**  
**ВРХОВНИ СУД**  
**Рев 13890/2022**  
**04.04.2024. године**  
**Београд**

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Зорана Хацића, председника већа, Мирјане Андријашевић и Весне Мاستиловић, чланова већа, у парници тужиле АА из ..., чији је пуномоћник Дамир Перић, 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 995/22 од 25.05.2022. године, у седници већа одржаној дана 04.04.2024. године, донео је

## **РЕШЕЊЕ**

**УКИДАЈУ СЕ** пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж 995/22 од 25.05.2022. године и пресуда Вишег суда у Новом Саду П 99/21 од 07.02.2022. године у ставовима другом, трећем, четвртном и петом изреке и у том делу предмет враћа првостепеном суду на поновно суђење.

## **Образложење**

Пресудом Вишег суда у Новом Саду П 99/21 од 07.02.2022. године, ставом првим изреке, одбачена је тужба тужиле у делу у којем је тражено да се утврди да је тужени повредио тужиле право на мирно уживање имовине из члана 58. Устава Републике Србије у погледу катастарске парцеле број .., површине 5078 м<sup>2</sup> и катастарске парцеле број .. површине 66 м<sup>2</sup>, које су уписане у лист непокретности број .. КО Нови Сад 4. Ставом другим изреке, утврђено је да је тужени Град Нови Сад носилац јавне својине на 6/12 дела на катастарској парцели број .., површине 66 м<sup>2</sup>, уписаној у ЛН .. КО Нови Сад 4 и носилац јавне својине на 2332/5078 дела на катастарској парцели .., површине 5078 м<sup>2</sup>, која је уписана у ЛН .. КО Нови Сад 4, као и да се обавезе тужени да изврши упис јавне својине пред РГЗ СКН Нови Сад 1, што је тужиле дужна признати и трпети. Ставом трећим изреке, обавезан је тужени да тужиле исплати укупно 16.555.000,00 динара са законском затезном каматом почев од 07.02.2022. године до исплате, а на име накнаде вредности од 6/12 дела на катастарској парцели број .., површине 66 м<sup>2</sup>, уписаној у ЛН .. КО Нови Сад 4 и носилац јавне својине на 2332/5078 дела на катастарској парцели .., површине 5078 м<sup>2</sup>, која је уписана у ЛН .. КО Нови Сад 4. Ставом четвртим изреке, обавезан је тужени да тужиле на име прибављене писане документације исплати износ од 10.525,00 динара са законском затезном каматом почев од извршности пресуде до исплате. Ставом петим изреке, обавезан је тужени да тужиле накнади трошкове поступка у износу од

495.000,00 динара са законском затезном каматом почев од извршности пресуде до исплате.

Пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж 995/22 од 25.05.2022. године, ставом првим изреке, одбијена је жалба туженог и потврђена пресуда Вишег суда у Новом Саду П 99/21 од 07.02.2022. године у побијаном усвајајућем делу и делу одлуке о трошковима парнице (ставови други, трећи, четврти и пети изреке). Ставом другим изреке, одбијен је захтев туженог за накнаду трошкова жалбеног поступка.

Против правноснажне пресуде донете у другом степену, дела којим је усвојен тужбени захтев, тужени је благовремено изјавио ревизију због битне повреде одредаба парничног поступка и погрешне примене материјалног права.

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

У спроведеном поступку није учињена битна повреда одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. тачка 2. ЗПП, на коју ревизијски суд пази по службеној дужности, а ревизијом се посебно не наводе друге битне повреде одредаба парничног поступка из става 2. означеног члана које су чланом 407. став 1. тачка 2. ЗПП прописане као разлози за овај правни лек.

Према утврђеном чињеничном стању, тужила је у катастру непокретности уписана као власник парцела .., површине 5078 м<sup>2</sup> и парцеле .., површине 66 м<sup>2</sup> КО Нови Сад 4, и то као остало грађевинско земљиште у делу од по 6/12 иделаних делова. Ову непокретност тужила је наследила. На катастарској парцели број .. постоји нелегално саграђена породична зграда, која је у својини тужиле (у 6/12 идеалних делова). Од парцеле број .., која је укупне површине 5078 м<sup>2</sup>, идеални део тужиле одговара површини од 2539 м<sup>2</sup>, док идеални део тужиле од парцеле број .., површине 66 м<sup>2</sup>, одговара површина од 33 м<sup>2</sup>. Као посебне (самосталне) непокретности предметне парцеле се први пут појављују у плану детаљне регулације подручја „Сајлово“ у Новом Саду у „Службеном листу Града Новог Сада“ број 27/7, делом намењене за породично становање, а делом за јавну површину – улицу. Према фактичком стању на терену катастарска парцела број .. је делом у саставу улице ... (13 м<sup>2</sup>), делом чини зелену површину (18 м<sup>2</sup>), док преостали део земљишта (35 м<sup>2</sup>) је у саставу дворишта уз објекат број 1. Према важећем планском акту површина катастарске парцеле број .. која је предвиђена за будуће улице износи 19 ари и 53 м<sup>2</sup> (38,48% од укупне површине), док је површина парцеле која је предвиђена за породично становање у Блоку .. око 14 ари и 12 м<sup>2</sup>, а у Блоку .. око 17 ари и 10 м<sup>2</sup>. Према фактичком стању на терену земљиште код ове парцеле се у делу намењеном за будуће улице претежно користи као обрадиво пољопривредно земљиште засејано детелином, док је у централном делу зелена површина. Део ове парцеле .., који је планским актом предвиђен за јавну намену, није приведен намени утврђеној планским актом.

На основу тако утврђеног чињеничног стања нижестепени судови су утврдили да је тужени повредио право тужиле на имовину и зато га обавезали на исплату тржишне вредности земљишта 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 судова, планска документација је у конкретном случају имала значај почетног корака у процесу одузимања имовине, односно значај контроле употребе имовине и смањену могућност да се њома располаже у дужем временском периоду у којем земљиште није приведено планској намени. Такво мешање туженог у право тужиље на мирно уживање имовине је по становишту нижестепених судова несразмерно, јер није постигнута правична равнотежа између општег и приватног интереса, а тужиља услед изостанка накнаде, несигурности свог положаја и непостојања делотворних правних средстава трпи прекомерни терет.

Из тих разлога, закључивши да тужиља не може да располаже својом имовином због ограничења која у пракси постоје, судови су јој досудили накнаду у висини тржишне вредности њених 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.

Нижестепени судови су начином на који су пресудили у овом спору извршили експропријацију непокретности у својини тужиље, 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, тужиља је делимично фактички лишена своје имовине и овлашћења која чине садржину права својине јер донетим планским актом није спречена да део имовине држи, користи је и њома располаже у границама одређеним законом (члан 3. став 1. Закона о основама својинскоправних односа). Постојање планског акта којим је предвиђено да ће на тужиљином земљишту бити улица 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, тужиљи се не може досудити накнада у висини тржишне вредности њених непокретности. Таква накнада досуђује се само власнику који је у потпуности лишен своје имовине, што овде није случај, јер плански акти нису у потпуности спроведени и земљиште на којем се налазе тужиљини 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, тужила није у потпуности фактички лишена своје имовине. Лишена је дела катастарске парцеле број .. (13 м<sup>2</sup> фактички је у саставу улице, а делом фактички чини зелену површину у површини од 18 м<sup>2</sup>) док је преостали део од 35 м<sup>2</sup> у саставу дворишта уз објекат. Друга катастарска парцела број .. је предвиђена за будућу улицу и користи се као обрадиво пољопривредно земљиште засејано детелином и није приведена јавној намени утврђеној планским актом из 2007. године. Део парцеле – земљишта који није приведен планској намени је у државини тужиље и користи се и њоме располаже у границама одређеним чланом 3. став 1. Закона о основама својинскоправних односа.

Дакле, када је катастарска парцела тужиље делимично приведена намени, не може се априори закључити да је правилно досудити накнаду за целу непокретност, као су закључили нижестепени судови, нити да је правилно досудити само накнаду за реални део са кога је власник депоседован, већ је ствар процене да ли је тужиљи, као власнику у односу на преостали недепоседовани део непокретности повређено право на мирно уживање имовине и да ли у односу на тај део има потребе за накнадом за ограничење у коришћењу. У оваковом случају, према становишту Врховног суда требало је ценити да ли је у преосталом делу тужиља имала користи на начин да је услед фактичке експропријације непокретност у преосталом делу добила на вредности. За овакав став има аргумената и у ставовима Европског суда, када сматра да у одређеним ситуацијама одбијање да се додели посебно обештећење може само по себи представљати повреду члана 1. Протокола број 1, дакле не увек и не нужно, већ је потребно ценити да ли је природа радова непосредније допринела суштинском смањењу вредности преостале имовине или је могла да допринесе повећању вредности преостале имовине, или да ништа не промени.

На основу изложеног, по оцени ревизијског суда, тужиљи се за сада не може досудити накнада у висини тржишне вредности њене целокупне непокретности.

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 сагласно упутима из овог решења, и утврдити на који начин су предметне непокретности коришћене до и након доношења планског акта, који не онемогућава тужиљу да део непокретности држи и да се њима користи, нити доказује да је онемогућена или смањена могућност располагања овом 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.

На основу наведеног, а сагласно члану 416. став 2. ЗПП одлучено је као у изреци.

**Председник већа – судија  
Зоран Хаџић, с.р.**

**За тачност отправка  
Заменик управитеља писарнице  
Миланка Ранковић**