



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Рев 21879/2024
14.11.2024. године
Београд

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Весне Субић, председника већа, Зорана Хацића, Гордане Комненић, Драгане Миросављевић и Марије Терзић, чланова већа, у парници тужиле АА из ..., коју заступа пуномоћник Снежана Вучковић, адвокат из ..., против туженог Града Новог Сада, кога заступа Правобранилаштво Града Новог Сада, ради исплате, одлучујући о ревизији туженог изјављеној против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж 379/24 од 07.02.2024. године, у седници одржаној 14.11.2024. године, донео је

РЕШЕЊЕ

ПРИХВАТА СЕ одлучивање о ревизији туженог изјављеној против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж 379/24 од 07.02.2024. године, као изузетно дозвољеној.

УКИДАЈУ СЕ пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж 379/24 од 07.02.2024. године и пресуда Основног суда у Новом Саду П 3756/22 од 03.10.2023. године и предмет **ВРАЋА** првостепеном суду на поновно суђење.

Образложење

Пресудом Основног суда у Новом Саду П 3756/2022 од 03.10.2023. године, тужбени захтев је усвојен, утврђено да је тужени Град Нови Сад повредио право тужиле АА из ..., на мирно уживање имовине у погледу парц. бр. .. површине 246 м² уписане у лист непокретности бр. .. КО Футог и парц. бр. .. површине 326 м² уписане у лист непокретности бр. .. КО Футог, обавезан тужени да од тужиле преузме у својину $\frac{1}{2}$ дела парц.бр. .. и 153/226 дела парцеле бр. ..., КО Футог, за јавно земљиште и да их на основу ове пресуде о свом трошку упише у катастар непокретности као јавну својину, што је тужилца дужна трпети и признати, обавезан тужени да тужилци на име накнаде за преузето земљиште исплати укупан износ од 1.780.696,80 динара са законском затезном каматом почев од дана пресуђења па до исплате, као и да, на име накнаде трошкова парничног поступка, исплати износ од 381.398,00 динара са законском затезном каматом почев од дана извршности пресуде па до коначне исплате.

Пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж 379/24 од 07.02.2024. године жалба туженог је делимично усвојена, делимично одбијена, пресуда Основног суда у Новом Саду П 3756/22 од 03.10.2023. године преиначена у делу одлуке о трошковима

поступка тако што је снижена обавеза туженог по том основу са досуђеног износа од 381.398,00 динара на износ од 364.748,00 динара, док је у преосталом побијаном, а не преиначеном делу, првостепена пресуда потврђена и одбијен је захтев туженог за накнаду трошкова жалбеног поступка.

Против правноснажне пресуде донете у другом степену тужени је благовремено изјавио ревизију, због погрешне примене материјалног права, са предлогом да се о ревизији одлучује као изузетно дозвољеној, у смислу члана 404. Закона о парничном поступку, ради уједначавања судске праксе и другачијег тумачења права.

Врховни суд је закључио да су испуњени услови за одлучивање о ревизији туженог као изузетно дозвољеној, ради уједначавања судске праксе, због чега је одлучено као у ставу првом изреке.

Врховни суд је испитао побијану пресуду, у смислу члана 408. Закона о парничном поступку („Сл. гласник РС“ бр. 72/11...10/23), па је утврдио да је ревизија туженог основана.

У поступку није учињена битна повреда одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. тачка 2. Закона о парничном поступку на коју Врховни суд пази по службеној дужности.

Према утврђеном чињеничном стању, тужила је у РГЗ уписана у листу непокретности број .. КО Футог као сувласник са $\frac{1}{2}$ дела на парцели број .. површине 266 м², са врстом права својина и обликом својине – приватна, а у листу непокретности број .. КО Футог, као сувласник са 153/326 делова на парцели број .., површине 326 м², са врстом права - својина и обликом својине – приватна.

Према Плану генералне регулације насељеног места Футог („Службени лист Града Новог Сада бр. 45/15...28/21 и Плану детаљне регулације простора између Улица ..., ... и ... у Футогу („Службени лист Града Новог Сада“ 42/2007) наведене парцеле се налазе у зони претежне намене за постојеће и планирано породично становање спратности П+1+ПК, намена земљишта је јавно грађевинско земљиште, парцеле су планиране за површине јавне намене, саобраћајнице (регулацију Улице ... и ... у Футогу). Парцела број .. представља већ издвојену парцелу планирану у потпуности за површине јавне намене – саобраћајница и спајањем са парцелама .. и .. КО Футог и са свим осталим парцелама и деловима парцела које чине саставни део, планиране су за регулацију улице ... у Футогу. Парцела број .. представља већ издвојену парцелу планирану у потпуности за површине јавне намене – саобраћајнице и спајањем са парцелом бр. .. КО Футог, као и са свим осталим парцелама и деловима парцела које чине саставни део и планирани су за регулацију улице ... у Футогу. Према фактичком стању, парцела број .. у површини од 61м², што чини 24,80% површине, приведена је својој планској намени, док преостали део у површини од 185м² што чини 75,20% површине парцеле није преведен својој планској намени и користи се као обрадиво пољопривредно земљиште заједно са суседним катастарским парцелама. Парцела број .. у површини од 14м² што чини 4,29% површине, привредена је својој планској намени, док у површини од 312 м² што чини 95,71% површине парцеле није приведена својој планској намени и користи се као обрадиво пољопривредно земљиште заједно са суседним катастарским парцелама.

Налазом и мишљењем судског вештака утврђена је тржишна вредност 1м2 градског грађевинског земљишта наведених парцела. Поступак експропријације ових парцела никада није спроведен, није ни започет, нити је тужили исплаћена накнада за наведене парцеле.

Имајући у виду овако утврђено чињенично стање првостепени суд је закључио да је тужени дужан да тужили исплати накнаду за одузете парцеле, према њеном сувласничком уделу, а због повреде права на мирно уживање имовине, применом члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију о људским правима, члана 58. став 1. Устава Републике Србије, одредби Закона о основама својинско правних односа, Закона о планирању и изградњи и Закона о јавној својини, ближе наведених у образложењу побијане пресуде. При томе, чињеница да је од наведених парцела, које су планиране за површину јавне намене-улицу приведено намени 61 м2 од парцеле .. и 14м2 од парцеле број .. није од значаја на право тужиле да јој тужени исплати тржишну вредност за целокупну површину наведених парцела, јер је њено право својине реално изгубило део своје суштине пошто је онемогућена да у пуном обиму остварује својинска овлашћења на земљишту чији је власник, што представља повреду права на мирно уживање имовине зајамчено Уставом Републике Србије, а који оправдава досуду новчане накнаде у висини тржишне вредности парцела у целини.

Врховни суд сматра да нижестепени судови, због погрешне примене материјалног права, нису потпуно утврдили чињенично стање.

У ситуацији када земиште планским актом јединице локалне самоуправе буде одређено за улицу, то земљиште тог момента по сили закона постаје средство у јавној својини. Сходно томе, јединица локалне самоуправе има обавезу да земљиште које је постало средство јавне својине изузме из поседа ранијег власника и да му за то плати одговарајућу накнаду, а упише у јавну књигу своје право својине. Имајући у виду чињеницу да су наведене парцеле фактички делимично приведене намени предвиђеној планским актом, с обзиром да се у површини од 61м2, односно 14м2 користе као улица, на тај начин је извршена фактичка експропријација, која настаје када се на земљишту граде путеви, инфраструктурни и други објекти у јавном интересу, иако не постоји решење о експропријацији земљишта, односно његовом изузимању из поседа. Међутим, код утврђења да се наведене катастарске парцеле делом користе као улица, а већим делом нису приведене намени, тужени је у обавези да тужили исплати одговарајућу новчану накнаду, и то за површину која је приведена намени, по утврђеној тржишној вредности парцеле. За преостали део парцеле који није приведен урбанистичкој намени, за сада се не може поуздано утврдити да ли тужени тужили треба да исплати тржишну вредност.

У поступку је утврђено да део парцела који није приведен намени и није саставни део улица, тужиле користи као обрадиво пољопривредно земљиште, заједно са суседним катастарским парцелама.

Нижестепени судови су начином који су пресудили у овом спору извршили експропријацију непокретности у својини тужиле, преузимајући на себе надлежност Владе Републике Србије да утврди јавни интерес за експропријацију органа управе да одлучи о експропријацији.

Одредбом члана 58. Устава Републике Србије зајамчено је мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (став 1.) и прописано је 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. наведене одредбе, законом се може ограничити начин коришћења имовине.

Одредба члана 1. Протокола 1, уз Конвенцију за заштиту 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 законима и општим начелима међународног права. Трећа норма налази се у другом ставу означеног члана и предвиђа да је држави допушетно 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, тужила није фактички лишена у целини своје имовине и овлашћења која чине садржину права својине, јер донетим планским актом није спречена да имовину држи, користи је и њоме располаже у границама одређеним законом, у смислу члана 3. став 1. Закона о основама својинско правних односа. Постојање планског акта којим је предвиђено да ће на тужилином земљишту бити изграђени јавни објекти је 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, изостанак њихове поновне оцене у разумним интервалима након доношења, може повредити право власника имовине обухваћена 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.

У смислу изложеног, по оцени ревизијског суда тужилји се не може досудити накнада у висини тржишне вредности њених непокретности у целини. Таква накнада досуђује се само власнику који је лишен своје имовине, а у конкретном случају тужилја је само у мањем делу лишена своје имовине, а у већем делу није, јер плански акти нису спроведени и земљиште тужилје није фактички приведено 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 вези 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 поступку је утврђено да тужилја није депоседирана на целим спорним парцелама, јер површина од 185м² (75,20%) од парцеле број .. и површина од 312 м² (95,71%) од парцеле .. није приведена својој планској намени и користи се као обрадиво пољопривредно земљиште. Та чињеница није довољна за закључак да је због постојања планских решења право својине тужилје у тој мери ограничено да води обавези јавне власти да тужилји исплати тржишну вредност непокретности и за површину која није фактички приведена планираној намени.

Из наведених разлога обе нижестепене пресуде су укинуте и предмет враћен првостепеном суду на поновно суђење.

У поновном поступку првостепени суд ће, ради правилне примене материјалног права употпунити чињенично стање тако што ће утврдити на који начин су наведене непокретности коришћене до и након доношења планског акта, који не омогућава тужилји да непокретности држи и да се њима користи, нити доказује да је онемогућена или да је смањена могућност располагања имовином искључиво из разлога што је иста обухваћена донетим планским актом, због чега трпи штету у одређеној висини. Пошто првостепени суд поступи по примедбама из овог решења поново ће одлучити о

тужбеном захтеву, при чему ће имати у виду да је део парцела приведен планској намени, а део парцела није, од чега зависи и висина накнаде коју тужила тражи.

Одлука о трошковима парничног поступка зависи од исхода спора, због чега је побијана пресуда укинута и у том делу.

Из наведених разлога, на основу члана 416. став 2. Закона о парничном поступку, одлучено је као у изреци.

**Председник већа-судија
Весна Субић,с.р.**

За тачност отправка
Заменик управитеља писарнице
Миланка Ранковић