



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Рев 27865/2023
03.12.2025. године
Београд

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Добриле Страјина, председника већа, Драгане Миросављевић и Надежде Видић, чланова већа, у парници тужиоца АА из ..., чији су пуномоћници Стеван Вигњевић и Даница Вигњевић, адвокати из ..., против туженог Града Новог Сада, кога заступа Правобранилаштво Града Новог Сада, ради исплате накнаде за извршену фактичку експропријацију, одлучујући о ревизији тужене изјављеној против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж 2400/23 од 31.08.2023. године, у седници одржаној 03.12.2025. године, донео је

РЕШЕЊЕ

УКИДАЈУ СЕ пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж 2400/23 од 31.08.2023. године и пресуда Вишег суда у Новом Саду П 373/2023 од 05.07.2023. године и предмет враћа првостепеном суду на поновно суђење.

Образложење

Пресудом Вишег суда у Новом Саду П 373/2023 од 05.07.2023. године, ставом првим изреке, усвојен је тужбени захтев. Ставом другим изреке, обавезан је тужени да преузме од тужиоца градско грађевинско земљиште у својини тужиоца, које чине парцеле ../2 градско грађевинско земљиште њива 4. класе површине 278 м²; парцела ../5 градско грађевинско земљиште њива 4. класе површине 352 м² КО Петроварадин; парцела ../10 градско грађевинско земљиште њива 4. класе површине 349 м² КО Петроварадин укупне површине парцела 978 м², све уписано у ЛН .. КО Петроварадин за јавно земљиште и да га на основу ове пресуде упише у катастар непокретности као јавну својину, што је тужилац дужан трпети. Ставом трећим изреке, обавезан је тужени да тужиоцу на име накнаде за преузето земљиште описано у ставу два изреке исплати укупно 12.060.100,00 динара, са законском затезном каматом од пресуђења 05.07.2023. године до исплате. Ставом четвртим изреке, обавезан је тужени да тужиоцу накнади трошкове парничног поступка од 488.230,00 динара са законском затезном каматом од извршности.

Пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж 2400/23 од 31.08.2023. године ставом првим изреке, одбијена је као неоснована жалба туженог и потврђена првостепена пресуда. Ставом другим изреке, одбијени су захтеви парничних странака за накнаду трошкова жалбеног поступка.

Против правноснажне пресуде донете у другом степену, тужени је изјавио благовремено ревизију због битних повреда одредаба парничног поступка и погрешне примене материјалног права.

Врховни суд је испитао правилност побијане пресуде, применом члана 408. ЗПП и утврдио да је ревизија туженог основана.

У поступку није учињена битна повреда одредаба парничног поступка прописана одредбом члана 374. став 2. тачка 2. ЗПП, на коју ревизијски суд пази по службеној дужности.

Према утврђеном чињеничном стању, тужилац је власник у 1/1 дела парцеле ../2 површине 278 м2, парцеле ../5 површине 352 м2 и парцеле ../10 површине 349 м2, све градско грађевинско земљиште њиве 4. класе, уписане у ЛН .. КО Петроварадин. Парцеле су настале деобом основне парцеле .. површине 67 а 01 м2, која је била уписана у ЗКУЛ .. КО Петроварадин, а коју је тужилац наследио 60-их година прошлог века. Деобом наведене парцеле која је извршена на захтев тужиоца у току 2012. године настале су парцеле бр. ../1 до ../12. Предметне три парцеле се први пут појављују као самосталне парцеле у планским актима 2018. године. Важећим Планом генералне регулације Мишелука са рибњаком („Сл. лист Града Новог Сада“ бр. 57/14) донетим 31.10.2014. године и Планом детаљне регулације Мишелука III у Новом Саду („Сл. лист Града Новог Сада“ бр. 60/18) донетим 27.12.2018. године све три су у целости планиране за јавну намену у виду саобраћајнице. Претходно су у склопу јединствене парцеле бр. .. први пут спорне парцеле као делови наведене јединствене парцеле планиране за јавну намену Планом детаљне регулације Мишелука III у Новом Саду („Сл. лист Града Новог Сада“ бр. 39/08) донетим 12.09.2008. године. Тужилац је све парцеле настале деобом основне парцеле .., осим предметних парцела продао, при чему је и те три нудио на продају лицима која су од њега купила остале парцеле, међутим нису хтели да их купе јер су планиране за изградњу јавне саобраћајнице. Наведене парцеле се налазе у делу насеља Мишелук, у Петроварадину и у природу су неизграђено грађевинско земљиште и нису инфраструктурно опремљене. Тужилац их не користи, нити се иначе бави пољопривредном, већ их само повремено обилази. Приступ овим парцелама је могућ набијеним земљишним путем, а исте нису оградањене. Тужилац се у циљу решавања имовинско правних односа поводом спорних парцела у току 2021. године обратио Градској управи за грађевинско земљиште инвестицији Нови Сад са захтевом за преузимање земљишта и исплату правичне новчане накнаде за депоседацију међутим одговорено му је да нису омогућена финансијска средства за потребе решавања тог питања на предметном локалитету. Такође се обратио и ЈП Заводу за урбанизам са захтевом за евентуалну измену планског акта на овим парцелама. Тржишна вредност укупне површине предметних парцела од 979 м2 износи 102.800,00 евра. односно 12.060,00 динара.

Полазећи од овако утврђеног чињеничног стања, нижестепени судови су применом члана 1. став 1. Протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и члана 58.

Устава Републике Србије закључили да је тужени повредио право тужиоца на мирно уживање имовине и да је тужени у обавези да тужиоцу исплати правичну накнаду у висини тржишне вредности предметних непокретности, јер парцеле у дужем временском периоду, почев од 2008. године, нису приведене намени што има за последицу несигурност тужиоца у погледу тога шта ће бити са његовом имовином а што у крајњем има и значај ограничења права тужиоца на мирно уживање имовине. По становишту нижестепених судова, предвиђањем спорног земљишта за изградњу саобраћајнице није престало право власника да користи своју имовину и њоме располаже али је такво урбанистичко планирање знатно умањило могућност вршења овог права и тиме утицало на саму суштину права својине.

По оцени Врховног суда основано се ревизијом указује на погрешну примену материјалног права.

Чланом 1. ставом 1. Протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права прописано је 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.

Чланом 58. Устава Републике Србије између осталог прописано је да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (став 1), да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном у закону, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (став 2), да се законом може ограничити начин коришћења имовине (став 3). Из наведене уставне одредбе произлази да дозвољено одузимање права својине које не представља повреду права на имовину постоји само када су кумулативно испуњена два услова: да је учињено у јавном интересу утврђеном на основу закона и да је учињено уз накнаду која не може да буде нижа од тржишне.

У конкретном случају, тужилац није фактички лишен имовине и овлашћења која чине садржину права својине, јер донетим планским актима није спречен да је држи, користи и њоме располаже у границама одређеним законом (члан 3. став 1. Закона о основама својинскоправних односа). Планским актом је предвиђено да ће тужиочево земљиште бити саобраћајница. 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. 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.

Имајући у виду наведено, по оцени ревизијског суда, накнада у висини тржишне вредности непокретности се досуђује само власнику који је лишен своје имовине, што овде није случај, јер плански акти нису спроведени и земљиште 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 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. У таквој ситуацији, наведене 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, утврђено је да су предметне парцеле настале у току 2012. године деобом основне парцеле .. површине 67 а 01 м2, коју је тужилац наследио 60-их година прошлог века. Тужилац је продао све парцеле настале деобом основне парцеле .., осим предметних парцела, при чему је и те парцеле нудио на продају лицима која су од њега купила остале парцеле, међутим нису хтели да их купе јер су планиране за изградњу јавне саобраћајнице. Наведене парцеле се налазе у насељу и нису инфраструктурно опремљене. Тужилац их не користи, нити се иначе бави пољопривредном, већ их само повремено обилази. Приступ овим парцелама је могућ набијеним земљишним путем, а исте нису ограђене. Утврђено је и да се тужилац у циљу решавања имовинско правних односа поводом спорних парцела у току 2021. године обратио Градској управи за грађевинско земљиште инвестицији Нови Сад са захтевом за преузимање земљишта и исплату правичне новчане накнаде за депоседацију, међутим одговорено му је да нису омогућена финансијска средства за потребе решавања тог питања на предметном локалитету, као и ЈП Заводу за урбанизам са захтевом за евентуалну измену планског акта на овим парцелама. Наведено утврђење, међутим, по оцени ревизијског суда, није довољно за поуздано закључивање да је због доношења планских аката и непривођења земљишта намени у дужем временском периоду, тужиоцу онемогућена или смањена могућност располагања означеним непокретностима, на начин и у мери да је тужилац као власник трпео штету у висини њихове тржишне вредности.

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

У поновном поступку, потребно је да првостепени суд, ради правилне примене материјалног права, поуздано испита и утврди да ли је и на који начин тужилац онемогућен или је тужиоцу смањена могућност коришћења односно располагања предметним непокретностима, из разлога што су исте у обухвату донетих планских аката (с обзиром на период до и након доношења планског акта), због чега трпи губитак односно штету у одређеној висини, потребно је да првостепени суд посебно води рачуна о тома да наведене 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.

Укинута је и одлука о трошковима поступка јер зависи од одлуке о главној ствари.

Из наведених разлога, применом члана 416. став 2. ЗПП, одлучено је као у изреци.

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

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