



Република Србија
ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД
Узп 415/2017
02.11.2017. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни касациони суд, у већу састављеном од судија: Мирјане Ивић, председника већа, Драгана Скока и Бисерке Живановић, чланова већа, са саветником Весном Мраковић, као записничарем, одлучујући по захтеву Општине Шид - Општинског већа Општине Шид, поднетом преко Општинског правобраниоца Општине Шид из Шида, Карађорђева 2, за преиспитивање судске одлуке – пресуде Управног суда 20 У 2890/16 од 10.07.2017. године, уз учешће Јавног предузећа "Путеви Србије" из Београда, Булевар Краља Александра 282, као противне странке, у нејавној седници већа, одржаној дана 02.11.2017. године, донео је

ПРЕСУДУ

Захтев се **УВАЖАВА, УКИДА СЕ** пресуда Управног суда 20 У 2890/16 од 10.07.2017. године и предмет враћа Управном суду на поновно одлучивање.

Образложење

Побијаном пресудом је уважена тужба тужиоца ЈП "Путеви Србије" из Београда, поднета против решења Општинског већа Општине Шид број 418-11/III-16 од 11.02.2016. године и решено, применом одредбе члана 43. став 1. Закона о управним споровима, да се жалба уважава, поништава решење Општине Шид, Општинске управе, Одељења за финансије, привреду и развој, Одсека за пореске послове број 418-13-66/IV-09 од 06.07.2009. године и обустављен је поступак утврђивања накнаде за коришћење грађевинског земљишта ЈП "Путеви Србије" из Београда за период од 01.01.2009. до 31.12.2009. године. Пресудом је изречена и новчана казна од 30.000,00 динара председнику Општинског већа Општине Шид. Тужбом оспореним решењем у управном спору од 11.02.2016. године одбијена је жалба ЈП "Путеви Србије" из Београда, изјављена против решења Општинске управе Општине Шид, Одељења за финансије, привреду и развој - Одсека за пореске послове број 418-13-66/IV-09 од 06.07.2009. године, којим је тужиоцу утврђена накнада за коришћење грађевинског земљишта за период од 01.01.2009. до 31.12.2009. године за КО Вишњићево, у износу од 1.660,20 динара.

У захтеву за преиспитивање побијане пресуде, поднетом због повреде закона, прописа и општег акта, као и повреде одредаба Закона о управним споровима и непоступања по правним ставовима и одлукама Уставног суда Србије, подносилац истиче да су побијаном пресудом повређене одредбе члана 60. ст. 1, 3, 5. и 6, члана 72. тачка 9. и члана 113. тачка 3. Устава Републике Србије, као и одредба члана 12, члана

76, члана 13, члана 14, члана 17. и члана 105. Закона о буџетском систему. Указује на одредбе члана 2, члана 5, члана 6. став 1. тачка 5. и члана 7. Закона о финансирању локалне самоуправе, као и на одредбе члана 1. став 1. тачка 1, члана 2. став 2. и став 3. Закона о средствима у својини Републике Србије. Истиче да су Закон о планирању и изградњи, Закон о буџетском систему и Закон о финансирању локалне самоуправе *lex specialis* закони, јер на њих упућује Закон о средствима у својини Републике Србије. Сматра да је пресуда донета уз повреду одредаба члана 2, чл. 33. и 34, чл. 43. и 70. став 1. Закона о управним споровима и уз повреду одредбе члана 7. Закона о Уставном суду и предлаже да Врховни касациони суд побијану пресуду укине или преиначи.

Противна странка, у одговору на захтев, истиче да је побијана пресуда у свему на закону заснована.

Поступајући по поднетом захтеву и испитујући побијану пресуду у границама захтева, а у смислу члана 54. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС" 111/09), Врховни касациони суд је нашао:

Захтев је основан.

Према разлозима образложења побијане пресуде, како тужени орган, у извршењу пресуде Управног суда 24 У 15267/14 од 11.12.2015. године, није отклонио утврђене повреде, на које му је том пресудом указано, те како оспорено решење садржи исте неправилности, а како природа ствари то дозвољава и подаци поступка пружају поуздан основ за то, и како се у конкретном случају ради о чињенично и правно неспорном случају, Управни суд је, с обзиром на то, да су испуњене процесне претпоставке за решавање у спору пуне јурисдикције, применом одредбе члана 43. став 1. Закона о управним споровима, сам, уместо управног органа, решио управну ствар. Управни суд сматра да су управни органи били дужни да утврде да путеви, у смислу одредбе члана 1. тачка 1. Закона о средствима у својини Републике Србије, члана 3. став 2, члана 7. став 3. и члана 8. став 1. Закона о јавним путевима, те одредбе члана 77. став 2. Закона о планирању и изградњи, нису објекти, већ јавна добра, те, по налажењу Управног суда, органи локалне самоуправе Општине Шид нису имали законског основа да тужиоцу за путеве, као јавна добра, утврде обавезу плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта, нити да утврђују мерила за плаћање такве накнаде, која се односе како на накнаду за коришћење изграђеног јавног, тако и на накнаду за коришћење неизграђеног јавног, а ни осталог грађевинског земљишта. Због непоступања по наведеној пресуди Управног суда, суд је руководиоцу туженог органа изрекао новчану казну у смислу одредбе члана 75. став 2. Закона о управним споровима.

Оцењујући законитост побијане пресуде, Врховни касациони суд налази да је Управни суд побијаном пресудом повредио правила поступка и погрешно применио материјално право на штету подносиоца захтева.

Одредбом члана 2. став 1. тачка 22. Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС" 47/03... 72/09) је прописано да "објекат" јесте грађевина која представља физичку, техничко-технолошку и биотехничку целину са свим инсталацијама,

постројењима и опремом, односно саме инсталације, постројења и опрема која се уграђује у објекат или самостално изводи (саобраћајни, водопривредни и енергетски објекти и тако даље).

Одредбом члана 67. истог закона је прописано да грађевинско земљиште јесте земљиште на којем су изграђени објекти и земљиште које служи редовној употреби тих објеката, као и земљиште које је, у складу са законом, одговарајућим планом предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката. Грађевинско земљиште користи се према његовој намени и на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење, у складу са законом.

Одредбом члана 69. став 1. истог закона је прописано да грађевинско земљиште на којем су до дана ступања на снагу овог закона изграђени јавни објекти од општег интереса и јавне површине и које је у државној својини, јесте јавно грађевинско земљиште.

Одредбом члана 77. ст. 1. и 2. Закона прописано је да накнаду за коришћење изграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа власник објекта, а да изузетно накнаду из става 1. овог члана плаћа носилац права коришћења на објекту, односно посебном делу објекта, а ако је објекат, односно посебан део објекта дат у закуп, накнаду плаћа купац објекта, односно дела објекта. Ставом 5. истог члана закона је прописано да ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана прописује општина, односно град, односно Град Београд.

Одредбом члана 220. Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС" 72/09 и 81/09) је прописано да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са Законом о планирању и изградњи ("Службени гласник РС" 47/03 и 34/06) док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину.

Одредбом члана 2. став 1. тачка 22. истог закона прописано је да објекат јесте грађевина спојена са тлом која представља физичку, функционалну, техничко-технолошку и биотехничку целину (зграде свих врста, саобраћајни, водопривредни и енергетски објекти и тако даље), који може бити подземни или надземни.

Одредбом члана 2. став 1. тачка 26. истог закона је прописано да линијски инфраструктурни објекат јесте јавни пут, јавна железничка инфраструктура електроенергетски вод и тако даље.

Одредбом члана 7. Закона о јавним путевима ("Службени гласник РС" 101/05 и 123/07) је прописано да управљање јавним путем у смислу овог закона јесте: коришћење јавног пута (организовање и контрола наплате накнада за употребу јавног пута, вршење јавних овлашћења и слично), заштита јавног пута, вршење инвеститорске функције на изградњи и реконструкцији јавног пута, организовање и обављање стручних послова на изградњи, реконструкцији, одржавању и заштити јавног пута и тако даље. Ставом 3. истог члана закона је прописано да је управљање државним путем делатност од општег интереса.

Чланом 8. истог закона прописано је, у ставу 1. да делатност управљања државним путевима обавља јавно предузеће које оснива Влада (у даљем тексту: Јавно предузеће).

Одредбом члана 13. став 1. Закона је прописано да је управљач јавног пута дужан да у року од 15 дана од дана достављања употребне дозволе поднесе захтев за упис права коришћења на јавном путу, као и права службености и других права одређених законом која се установљавају на јавном путу у корист других лица у јавне књиге и званичне евиденције у које се уписују права на непокретности.

Одредбом члана 1. став 1. тачка 1. Закона о средствима у својини Републике Србије ("Службени гласник РС" 53/95... 101/05) прописано је да су средства у својини Републике Србије природна богатства (земљиште, шуме, воде, водотоци, рудна блага и друга природна богатства) и добра у општој употреби (јавни путеви, паркови, тргови и улице и друга добра у општој употреби), као добра од општег интереса, за која је законом утврђено да су у државној својини.

Одредбом члана 2. Закона је прописано да на добрима од општег интереса у државној својини може, под условима утврђеним законом, да се стекне концесија или право коришћења. Режим грађевинског земљишта, пољопривредног земљишта, шума и шумског земљишта у државној својини уређује се посебним законом. Законом се уређује плаћање накнаде за коришћење добара од општег интереса и градског грађевинског земљишта у државној својини.

Одредбом члана 12. став 1. тачка 1. Закона о буџетском систему ("Службени гласник РС" 9/02... 86/06) је прописано да се примања буџета састоје, између осталог, и из: текућих прихода, и то: пореза, доприноса за обавезно социјално осигурање, донација и трансфера, осталих прихода (такса, накнада за коришћење добара од општег интереса, новчаних казни, пенала и одузете имовинске користи, прихода од имовине, прихода од продаје добара и услуга и др).

Законом о буџетском систему ("Службени гласник РС" 54/09) прописано је, чланом 13, да се јавни приходи и примања уводе законом, односно одлуком Скупштине локалне власти у складу са законом. Висина јавних прихода и примања утврђује се законом, односно актом надлежног органа у складу са законом.

Према одредби члана 14. Закона, јавни приходи су, између осталог (став 1. тачка 3) накнаде за коришћење добара од општег интереса.

Одредбом члана 17. став 1. тачка 4. Закона је прописано да се законом могу увести накнаде за коришћење добара од општег интереса, и то накнаде за земљиште.

Одредбом члана 5. Закона о финансирању локалне самоуправе ("Службени гласник РС" 62/06) је прописано да се средства буџета јединице локалне самоуправе обезбеђују из изворних и уступљених прихода, трансфера, примања по основу задуживања и других прихода и примања утврђених законом.

Према одредби члана 6. став 1. тачка 5. Закона, јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, и то, између осталог, накнада за коришћење грађевинског земљишта, при чему, према одредби члана 7. став 1. Закона, стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом.

У конкретном случају, решењем првостепеног органа од 06.07.2009. године је тужиоцу утврђена накнада за коришћење грађевинског земљишта, и то парцеле бр. 2657, површине 69м² и парцеле бр. 2658, површине 85м², за период од 01.01. до 31.12.2009. године, применом критеријума из Одлуке о критеријумима и мерилима за утврђивање накнаде за коришћење грађевинског земљишта ("Службени лист Општина Срема" 10/07... 39/08), којом је, у члану 4, прописано да накнаду за коришћење изграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа власник објекта, носилац права коришћења на објекту или посебном делу објекта, закупац објекта, односно дела објекта.

Имајући у виду цитиране прописе, Врховни касациони суд налази да је погрешно Управни суд стао на становиште да путеви нису објекти, већ јавна добра, те да туженом не припада накнада за коришћење грађевинског земљишта. Пут јесте објекат у грађевинском смислу, при чему је и добро у општој употреби у смислу одредбе члана 1. став 1. тачка 1. Закона о средствима у својини Републике Србије. Тиме што ЈП "Путеви Србије" из Београда управљају јавним путем у смислу одредбе члана 7. и члана 8. Закона о јавним путевима не ослобађа их обавезе плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта у смислу одредаба члана 2. став 3. Закона о средствима у својини Републике Србије, члана 14. и члана 17. Закона о буџетском систему, члана 6. став 1. тачка 5. Закона о финансирању локалне самоуправе и Одлуке о критеријумима и мерилима за утврђење накнаде за коришћење грађевинског земљишта ("Службени лист Општина Срема" 10/07... 39/08), која је на снази.

Са изложеног, Врховни касациони суд је, на основу одредбе члана 55. став 2. и став 3. Закона о управним споровима, одлучио као у диспозитиву пресуде и предмет вратио Управном суду, који је дужан да расправи питања на која му је указано пресудом овог суда, имајући у виду прописе на које му је указано.

ПРЕСУЂЕНО У ВРХОВНОМ КАСАЦИОНОМ СУДУ
дана 02.11.2017. године, Узп 415/2017

Записничар
Весна Мраковић,с.р.

Председник већа – судија
Мирјана Ивић,с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Марина Антонић