



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Рев 10059/2023
29.02.2024. године
Београд

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Весне Субић, председника већа, Зорана Хацића и Мирјане Андријашевић, чланова већа, у парници тужилаца АА, ББ, ВВ и ГГ, сви из ..., чији је заједнички пуномоћник Даница Вигњевић, 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 2093/22 од 21.12.2022. године, у седници већа одржаној дана 29.02.2024. године, донео је

РЕШЕЊЕ

УКИДАЈУ СЕ пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж 2093/22 од 21.12.2022. године и пресуда Вишег суда у Новом Саду П 18/22 од 22.06.2022. године и предмет враћа првостепеном суду на поновно суђење.

Образложење

Пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж 2093/22 од 21.12.2022. године, ставом првим изреке, одбијена је жалба туженог и потврђена пресуда Вишег суда у Новом Саду П 18/22 од 22.06.2022. године, којом је усвојен тужбени захтев, обавезан тужени да преузме од тужилаца парцелу број .. укупне површине 580м², од чега земљиште под зградом број 1, површине 152м², земљиште под зградом број 2, површине 43м², земљиште под зградом број 3, површине 22м², земљиште под зградом број 4, површине 23м² и земљиште уз зграду површине 340м², све уписано у ЛН број .. КО Нови Сад 2, обавезан тужени да од тужилаца преузме и објекте који су саграђени на парцели број .. КО Нови Сад 2, који се налазе у Новом Саду, у ул. ... број .. и то породичну стамбену зграду број 1, габаритне површине 152м², породичну стамбену зграду број 2, габаритне површине 43м², породичну стамбену зграду број 3, габаритне површине површине 22м² и помоћну зграду број 4, габаритне површине 23м², те да се на основу ове пресуде тужени упише као носилац права јавне својине на овим непокретностима у катастру непокретности, што су тужиоци дужни да трпе, обавезан тужени да на име накнаде за преузету напред описану имовину, исплати и то: тужиоцу АА, сувласнику у 10/63 делова предметне некретнине износ од 9.483.470,40 динара, тужиљи ББ, сувласнику у 10/63 делова предметне некретнине износ од 9.483.470,40, тужиоцу ВВ, сувласнику у 10/63 делова предметне некретнине износ од 9.483.470,40 динара и тужиоцу ГГ, сувласнику у 33/63 делова предметне некретнине износ од 31.295.452,32 динара, све са законском затезном каматом од дана пресуђења до

исплате, као и да тужиоцима накнади трошкове парничног поступка у износу од 1.327.061,48 динара, са законском затезном каматом од извршности пресуде до исплате. Ставом другим изреке, одбијен је захтев туженог за накнаду трошкова жалбеног поступка.

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

Испитујући побијану пресуду у смислу члана 408. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/2011....10/2023, у даљем тексту: ЗПП), Врховни суд је оценио да је ревизија туженог 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. 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. Наводи ревидента да је учињена битна повреда одредаба парничног поступка из члана 374. став 1. ЗПП су паушални, јер се не указује на процесну одредбу коју другостепени суд није применио или је погрешно применио, а што је утицало или могло утицати на одлуку о жалби.

Према утврђеном чињеничном стању, у листу непокретности број .. КО Нови Сад 2 на парцели број .. у улици ... број .. у Новом Саду уписано је земљиште под зградом-објектом, површине 1а 52м², земљиште под зградом-објектом, површине 43м², земљиште под зградом-објектом, површине 22м², земљиште под зградом-објектом, површине 23м² и земљиште уз зграду-објекат, површине 3а 40м², све укупне површине 5а 80м², које по врсти представља градско грађевинско земљиште. На породичној стамбеној згради број 1 (објекат преузет из земљишних књига) и породичној стамбеној згради број 2 (објекат изграђен пре доношења прописа о изградњи објеката) уписано је право својине тужилаца АА, ББ и ВВ са по 10/63, а тужиоца ГГ са 33/63 идеалних делова непокретности, док је на породичној стамбеној згради број 3 и помоћној згради број 4 (објекти изграђени без одобрења за изградњу) уписано право државине у корист тужилаца АА, ББ и ВВ са обимом удела од по 10/63, а у корист тужиоца ГГ са обимом удела од 33/63. Правни претходници тужилаца су предметну некретнину стекли на основу купопродајног уговора од 05.09.1955. године, а тужиоци су је даље стекли по основу уговора о купопродаји и решења о наслеђивању.

У информацији о локацији за предметну парцелу је наведено да је већи део парцеле намењен за комплекс основне школе, а да је део парцеле потребно издвојити за регулацију улице Што се тиче правила грађења примењује се План генералне регулације простора за мешовиту намену између Булевара Европе, Булевара Цара Лазара, улице Стражиловске и Жарка Зрењанина, Булевара Михаила Пупина и улице Јеврејске и Футошке у Новом Саду („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 40/11...22/19) и План детаљне регулације блокова око улице Данила Киша у Новом Саду („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 55/18, 36/19). Делатност на овом комплексу се не може обављати без претходног одобрења, сагласности и другог акта надлежног органа, ако је то посебним законом дозвољено. Предвиђено је да се предметна парцела налази у зони јавне комуналне површине и да је намењена за јавно грађевинско земљиште – сквер, дечје игралиште и саобраћајнице. ЈП „Завод за

изградњу града“ у Новом Саду је током 2008. и 2009. године у оквирима Програма уређивања грађевинског земљишта решавао и питање проширења ОШ „ДД“, којом приликом је Служба за имовинско-правне послове настојала да преузме све парцеле које су планом биле предвиђене за реконструкцију школе, између осталих и парцелу тужилаца .., али су тужиоци имали приговор на налаз вештака о процени непокретности у износу од 26.292.360,00 динара, након чега је израђен нови налаз којим је утврђена вредност непокретности у износу од 34.120.654,00 динара, а коју процену тужиоци најпре нису прихватили, да би се током 2012. године обратили ЈП „Завод за изградњу града“ у Новом Саду изјављујући да повлаче приговор и да сматрају да је износ од 34.120.654,00 динара релативна вредност предметне непокретности. Међутим, ЈП „Завод за изградњу града“ у Новом Саду их је обавестио да Програмом уређивања грађевинског земљишта за 2012. годину није предвиђено решавање имовинско-правних односа у предмету изградње и проширења дворишта ОШ „ДД“. Тужиоци су се поново обратили током 2019. године са захтевом за исплату накнаде за предметну парцелу, али су обавештени да у буџету Града Новог Сада за 2019. годину, односно у Програму уређивања грађевинског земљишта за 2019. годину нису предвиђена финансијска средства за решавање имовинско-правних послова на том локалитету. Тужиоци нису подносили захтев за издавање грађевинске дозволе за реконструкцију објекта, нити за њихову легализацију, али тврде да су усмено добијали информације да неће такве дозволе ни добити, јер је планским актом предвиђено да се на парцели прошире објекти основне школе. Тврде и да су им се јављали и инвеститори заинтересовани за изградњу на парцели, али да су одустајали када би сазнали за предвиђен план изградње. Тржишна вредност предметне непокретности на дан давања налаза и мишљења вештака 15.06.2022. године износи 508.795 евра, односно 59.745.863,40 динара, која је важила и на дан закључења главне расправе 22.06.2022. године.

Имајући у виду утврђено чињенично стање, нижестепени судови су оценили да је тужбени захтев основан, налазећи да је тужени повредио право тужилаца на имовину и зато утврдили право јавне својине туженог на непокретности и обавезали га на исплату тржишне вредности предметне непокретности у својини тужилаца. Одлуку су засновали на одредби члана 58. Устава Републике Србије и члана 1. Протокола 1. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Планска документација је у конкретном случају имала значај почетног корака у процесу одузимања имовине, односно значај контроле употребе имовине и смањену могућност да се њоме располаже у дужем временском периоду у којем земљиште није приведено планској намени. Такво мешање туженог у права тужилаца на мирно уживање имовине је по становишту нижестепених судова несразмерно, јер није постигнута правична равнотежа између општег и приватног интереса, а тужиоци услед изостанка накнаде, несигурности свог положаја и непостојања делотворних правних средстава трпе прекомерни терет (став Европског суда за људска права изражен у одлукама *Sporrong i Lonngroth* против Шведске; *Matos e Silva* и други против Португалије и *Ellia SRL* против Италије).

Из тих разлога, закључивши да тужиоци не могу да располажу својом имовином због ограничења која у пракси постоје, тужиоцима је досуђена накнада у висини тржишне вредности непокретности, сразмерно њиховим сувласничким уделима, 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.

Пре свега, нижестепени судови су начином на који су пресудили у овом спору извршили експропријацију непокретности у својини тужилаца, 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 и 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, тужиоци нису фактички лишени имовине и овлашћења која чине садржину права својине, јер донетим планским актом нису спречени да је држе, користе је и њоме располажу у границама одређеним законом (члан 3. став 1. Закона о основама својинскоправних односа). Постојање планског акта којим је предвиђено да ће на земљишту тужилаца бити изграђени јавни објекти 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 даље 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 су трпели прекомерни терет услед изостанка било какве накнаде и непостојања делотворног правног средства.

Следствено изложеном, по оцени Врховног суда, тужиоцима се не може досудити накнада у висини тржишне вредности њихове непокретности. Таква накнада досуђује се само власнику који је лишен своје имовине, што овде није случај, јер плански акти нису спроведени и земљиште на којем се налазе објекти тужилаца нису 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, доношења 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 штете коју евентуално трпи због ограничења права на мирно уживање имовине, доказују тужиоци у складу са правилом из члана 231. став 1. ЗПП.

У конкретном случају, тужиоци нису подносили захтев за издавање грађевинске дозволе за реконструкцију објеката нити за њихову легализацију, али тврде да су усмено добијали информације да неће такве дозволе ни добити, јер је планским актом предвиђено да се на парцели прошире објекти основне школе, тврде и да су им се јављали инвеститори заинтересовани за изградњу на парцели, али да су одустајали након сазнања да је забрањена градња, али о томе осим својих исказа нису предложили друге доказе, као ни доказе о цени по којој су нудили предметну непокретност на продају. У прилог тих тврдњи тужиоци не нуде ни доказе да власници околног земљишта и објекта, обухваћеног истим планским актом, такође нису могли продати своје непокретности.

Из наведених разлога, обе нижестепене пресуде су морале бити 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 да ли је и на који начин предметна непокретност коришћена до и након доношења планског акта, који не онемогућава тужиоце да непокретност држе и да се њом користе, као и да ли и чиме доказују да су онемогућени или да је смањена могућност располагања имовином искључиво из разлога што је иста у обухвату донетог планског акта, због чега трпе штету у одређеној висини.

Укинута је и одлука о трошковима парничног поступка, јер зависи од коначног исхода спора.

Из наведених разлога, на основу члана 416. став 2. ЗПП, Врховни суд је одлучио као у изреци.

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

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