



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Рев 31084/2023
05.12.2024. године
Београд

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Весне Субић, председника већа, Зорана Хацића и Марије Терзић, чланова већа, у парници тужилаца АА и ББ, обоје из ..., које заступа пуномоћник Љубица 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 410/23 од 27.09.2023. године, у седници већа одржаној 05.12.2024. године, донео је

РЕШЕЊЕ

УКИДАЈУ СЕ пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж 410/23 од 27.09.2023. године и пресуда Вишег суда у Новом Саду П 436/2021 од 15.12.2022. године у ставовима другом, трећем, обавезујућем делу става четвртог и ставу петом изреке и у том делу предмет се **враћа** првостепеном суду на поновно суђење.

Образложење

Пресудом Вишег суда у Новом Саду П 436/2021 од 15.12.2022. године, ставом првим изреке, одбачена је тужба тужилаца у делу у којем је тражено да се обавезе тужени Град Нови Сад да у складу са Планом генералне регулације Мишелука II са рибњаком („Сл. лист Града Новог Сада“ бр. 54/14) и Планом детаљне регулације Мишелука II у Новом Саду („Сл. лист Града Новог Сада“ бр. 26/17) о свом трошку покрене и изврши парцелацију катастарске парцеле број .. КО Петроварадин на начин да издвоји у засебну катастарску честицу површине предметне непокретности која је намењена за јавну површину, а потом да пред РГЗ СКН Нови Сад изврши упис права свог власништа – јавне својине на новоформираној непокретности као и право јавне својине на катастарској парцели број .. КО Сремска Каменица, што су тужиоци дужни признати и трпети. Ставом другим изреке утврђено је да је тужени Град Нови Сад носилац јавне својине на катастарској парцели бр. .. КО Сремска Каменица, површине 315м2, уписане у лист непокретности бр. .. КО Сремска Каменица и на 306/3384 дела катастарске парцеле број .. КО Петроварадин, површине 3.384м2, уписане у лист непокретности бр. .. КО Петроварадин, што су тужиоци АА из ... и ББ из ... дужни признати и трпети. Ставом трећим изреке обавезан је тужени да тужиоцима исплати укупан новачни износ од 13.041.000,00 динара, са законском затезном каматом почев од дана пресуђења до исплате, и то тужиоцу АА износ од 3.213.000,00 динара, са законском затезном каматом почев од дана пресуђења до исплате на име накнаде тржишне вредности $\frac{1}{2}$ дела од 306/3384 дела кат.парц.бр. .. КО Петроварадин укупне површине 3.384м2 уписане у лист непокретности бр. .. КО Петроварадин, а тужили ББ

износ од 9.828.000,00 динара, са законском затезном каматом почев од дана пресуђења до исплате, на име накнаде тржишне вредности $\frac{1}{2}$ дела од 306/3384 дела кат.парц.бр. .. КО Петроварадин укупне површине 3.384м² уписане у лист непокретности бр. .. КО Петроварадин и 1/1 дела кат.парц.бр. .. КО Сремска Каменица површине од 315м², уписане у лн бр. .. КО Сремска Каменица. Ставом четвртим изреке обавезан је тужени да на име прибављања писмена и документације тужиоцу АА исплати новчани износ од 19.075,00 динара са законском затезном каматом почев од дана извршности пресуде до исплате и тужиљи ББ износ од 11.605,00 динара са законском затезном каматом почев од дана извршности до исплате, а одбијен је тужбени захтев тужилаца у делу за досуду законске затезне камате на досуђене износе на прибављање писмене документације за период од доношења пресуде до дана извршности пресуде. Ставом петим изреке обавезан је тужени да тужиоцима накнади трошкове поступка у износу од 617.179,14 динара, са законском затезном каматом почев од дана извршности пресуде до исплате.

Пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж 410/23 од 27.09.2023. године жалба туженог је одбијена, првостепена пресуда у побијаном усвајајућем делу и делу одлуке о трошковима поступка потврђена, а одбијен је захтев туженог за накнаду трошкова жалбеног поступка.

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

Тужилац АА је поднео одговор на ревизију.

Врховни суд је испитао побијану пресуду, применом одредбе члана 408. Закона о парничном поступку („Сл. Гласник РС“ бр. 72/11...10/23) и утврдио 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, а нема ни других битних повреда одредаба парничног поступка због којих се ревизија може изјавити.

Из утврђеног чињеничног стања произлази да су тужиоци сувласници са по $\frac{1}{2}$ дела парцеле .. уписане у лн бр. .. КО Петроварадин, која по врсти представља градско грађевинско земљиште, а у листу непокретности је уписана као виноград I класе, укупне површине 3384м². Тужиља ББ је власник 1/1 кат.парц.бр. .. уписане у лн бр. .. КО Сремска Каменица, на којој је истакнут објект површине 19м², који према фактичком стању не постоји. Наведена парцела је по врсти земљиште у грађевинском подручју укупне површине од 315м². Наведене парцеле тужиоци су стекли наслеђем иза смрти својих родитеља, који су почетком 70-их година прошлог века купили наведене парцеле и користили их као воћњак, где се налазила и виноградарска кућица од 19м², а која је током 90-их година прошлог века срушена, а земљиште запуштено.

Део парцеле бр. .. КО Петроварадин и цела парцела бр. .. КО Сремска Каменица су први пут предвиђене за површине јавне намене Регулационим планом „Мишелук II“ („Сл. лист Града Новог Сада“ бр. 19/01 и 12/03). Према Плану детаљне регулације

„Мишелук II“ („Сл. лист Града Новог Сада“ бр. 26/17) парцела .. КО Петроварадин је у јужном делу предвиђена за јавну површину – саобраћајницу у површини од 306м² (9,04% парцеле), а преостала површина од 3.078м² (90,96%) предвиђена је за вишепородично становање. Ова парцела се у крајњем јужном делу користи као део земљаног пута у површини од 40м², док је преостали део парцеле прекривен жбунастом вегетацијом.

Парцела бр. .. КО Сремска Каменица је намењена за јавну површину-регулацију улице, у свом североисточном делу користи се као земљани пут у површини од 52м² (16,51%), док је преостали део парцеле у површини од 263м² (83,49%) обрастао густом вегетацијом.

Наведени локалитет, према информацији о локацији, инфраструктурно није опремљен, али је њихово увођење предвиђено планским актима. У погледу енергетске и електронске инфраструктуре постоји улична електроенергетска и гасна инсталација, као и улична мрежа електронских комуникација. Тржишна вредност наведених парцела износи 21.000,00 динара по 1м², према налазу и мишљењу вештака, а према процени Пореске управе тржишна вредност парцеле .. износи 5.080,39 динара по 1м².

На основу овако утврђеног чињеничног стања нижестепени судови су утврдили да је тужени повредио право тужилаца на имовину и обавезали га на исплату тржишне вредности земљишта и утврдили право јавне својине туженог на тим непокретностима. Ову одлуку судови су засновали на одредби члана 58. Устава Републике Србије члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, као и члана 10. став 2. Закона о јавној својини.

Према становишту нижестепених 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 њоме располаже у дужем временском периоду (21 годину од доношења првог планског акта) у ком земљиште није преведено планској намени. Такво мешање туженог у права тужилаца на мирно уживање имовине је, према 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. Зато су, закључујући да тужиоци не могу да располажу својом имовином због ограничења које у пракси постоје, судови досудили накнаду у висини тржишне вредности њихових 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.

Према 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, преузимајући на себе надлежност Владе Републике Србије да утврди јавни интерес за експропријацију и органа управе да одлучи о експропријацији.

Одредбом члана 58. Устава Републике Србије зајамчено је право на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона 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, а само законом се може ограничити начин коришћења имовине.

Одредба члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода прописује 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. Држави је допуштено да примењује законе које сматра потребним како би регулисала коришћење имовине. Тако регулисана 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 своје имовине и овлашћења која чине садржину права својине, јер донетим планским актом нису спречени да своју имовину држе, користе је и њоме располажу у границама одређеним законом, у смислу члана 3. став 1. Закона о основама својинскоправних односа. Постојање планског акта којим је предвиђено да ће на земљишту тужилаца бити изграђени јавни објекти-улице је услов да се утврди јавни интерес за експропријацију, а усвајањем 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 спорно са становишта закона 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.

У смислу наведеног, према оцени Врховног суда, тужиоцима се не може досудити накнада у висини тржишне вредности њихових непокретности. Таква накнада досуђује се само власнику који је лишен своје имовине, што овде није случај, јер плански акти нису спроведени и земљиште тужилаца 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 из члана 1. став 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију, као и у смислу ставова изражених 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 штете коју евентуално трпе због ограничења права на мирно уживање имовине, доказују тужиоци у складу са правилом из члана 231. став 1. ЗПП.

У конкретном случају земљиште тужилаца је запуштено, обрасло густом вегетацијом, а једним делом се користи као део земљаног пута. Тужиоци истичу да се ограничење у вршењу својинских овлашћења на спорним парцелама огледа у забрани градње било каквих објеката на деловима парцелама које су намењене за јавне површине, а економски нису оправдани чак ни помоћни, монтажни или привремени објекти, јер би таква градња била незаконита и не би постојала могућност легализације изграђених објеката. На тржишту непокретности ове парцеле су неконкурентне јер делом нису подобне за градњу и нико не жели да купи земљиште намењено за јавну површину. У прилог тих тврдњи тужиоци не нуде доказе, осим својих исказа. Стога, ове чињенице нису довољне за закључак да је због постојања планских решења право својине тужилаца у тој мери ограничено да води обавези јавне власти да тужиоцима исплати тржишну вредност непокретности за површину која није фактички приведена планираној намени.

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 на који начин су спорне непокретности коришћене до и након доношења планског акта, који не онемогућава тужиоце да непокретности држе и да се њима користе, нити доказује да су

ономогућени или да је смањена могућност располагања имовином искључиво из разлога што је иста обухваћена планским актом, због чега трпе штету у одређеној висини.

Одлука о трошковима поступка зависи од коначног исхода спора, као и одлука о накнади тужиоцима за прибављање писмене документације ради вођења овог спора, због чега је првостепена пресуда укинута и у том делу.

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

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

За тачност отправка
Заменик управитеља писарнице
Миланка Ранковић