



Република Србија  
ВРХОВНИ СУД  
Рев 1462/2022  
06.03.2024. године  
Београд

Врховни суд у већу састављеном од судија: Звездане Лутовац, председника већа, Иване Рађеновић и Владиславе Милићевић, чланова већа, у парници тужиље АА из ..., чији је пуномоћник Будимир Белојевић, адвокат из ..., против тужене Републике Србије, коју заступа Државно правобранилаштво, са седиштем у Београду, ради утврђења права својине, одлучујући о ревизији тужене изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду Гж 6780/20 од 07.09.2021. године, у седници одржаној дана 06.03.2024. године, донео је

## РЕШЕЊЕ

**УКИДАЈУ СЕ** пресуда Апелационог суда у Београду Гж 6780/20 од 07.09.2021. године и пресуда Вишег суда у Београду П 7892/19 од 04.09.2020. године и предмет **ВРАЋА** првостепеном суду на поновно суђење.

## Образложење

Пресудом Вишег суда у Београду П 7892/19 од 04.09.2020. године, ставом првим изреке, утврђено је да је тужиља носилац права својине на градском грађевинском земљишту кат. парцела .../..., кат. парцела ..., кат. парцела .../... и кат. парцела .../..., Лист непокретности ... КО ..., са уделом 1/1, што је тужена дужна да призна и трпи да се право својине тужиље на овом земљишту упише у катастар непокретности. Ставом другим изреке, обавезана је тужена да тужиљи накнади трошкове поступка у укупном износу од 420.000,00 динара.

Пресудом Апелационог суда у Београду Гж 6780/20 од 07.09.2021. године, ставом првим изреке, одбијена је као неоснована жалба тужене и потврђена првостепена пресуда. Ставом другим изреке, одбијен је као неоснован захтев тужене за накнаду трошкова другостепеног поступка.

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

Испитујући правилност побијане пресуде на основу члана 408. Закона о парничном поступку - ЗПП („Службени гласник РС“, бр.72/11...10/23-др. закон) Врховни суд је нашао да је ревизија основана.

Према утврђеном чињеничном стању, решењем Првог основног суда у Београду О 6760/14 од 07.04.2016. године тужила је након смрти супруга ББ оглашена за наследника на његовој заоставштини коју је чинило, између осталог, право коришћења на спорним кат. парцелама: .../..., ..., .../... и .../..., као градском грађевинском земљишту (неизграђеном), које право је потом уписано у корист тужиле у Листу непокретности ... КО ... . Пре подношења тужбе, решењем РГЗ СКН Савски Венац од 11.01.2017. године одбијен је захтев тужиле ради конверзије права коришћења у право својине без накнаде на предметним катастарским парцелам. По правноснажности овог решења (15.08.2019. године) тужила је пред Управном судом дана 18.10.2019. године покренула управни спор. Ове парцеле су својевремено биле власништво родитеља тужилиног супруга на основу купопродајних уговора из 1946. године, од чега власништво мајке ВВ: .../... старог премера, површине 6373,20м<sup>2</sup> (зк.ул. ...) и ... старог премера, површине 1890,60 м<sup>2</sup> (зк.ул. ...), а оца ГГ: ... старог премера, површине 577,10м<sup>2</sup> (зк.ул. ...) и ... старог премера, површине 7614,60м<sup>2</sup> (зк.ул. ...). Након смрти ГГ (1955. године) његову имовину су на основу решења Другог среског суда у Београду О 670/55 од 18.11.1955. наследили супруга ВВ и син ДД. Решењем НОО Општине Савски Венац 04-бр 2438/15 од 13.05.1960. године национализоване су и постале друштвена својина кат. парцеле и то: ... у површини 6.373,20 м<sup>2</sup>, ... у површини од 577,10 м<sup>2</sup> дела и ... у површини од 1890,60 м<sup>2</sup>. По смрти ВВ, на основу решења о наслеђивању Другог општинског суда у Београду О 733/78 од 06.10.1978. године и допунског решења од 07.02.1994. године, њену имовину која се, између осталог, састоји и од права коришћења овде спорних кат. парцела ... (неизграђен део), ..., ... и ..., све старог премера, наследио је супруг тужиле ББ.

На предметим кат. парцелама (које су након национализације биле у режиму друштвене својине, а потом у режиму државне својине) супруг тужиле је имао право коришћења. Решењем Одељења за комунално-стамбене, имовинско-правне и грађевинске послове Општине Савски Венац у Београду бр. 46-283/2000-III-03 од 05.06.2001. године, ставом првим изреке, изузето је из поседа градско грађевинско земљиште на кат. парцели .../... новог премера (.../... КО ... старог премера) у површини од 849 м<sup>2</sup>, власништво Републике Србије, у корист тужилиног супруга ББ (по његовом захтеву) у циљу привођења земљишта намени образовањем грађевинске парцеле бр. ...-... КО ... и изградње објекта у складу са регулационим планом просторне целине „Дедиње“ („Службени лист Града Београда“, бр. 1/2000), односно урбанистичким пројектом за ову локацију. Ставом другим изреке признато је тужилином супругу право прече градње (орочено на рок од три године), уз давање на трајно коришћење изграђеног грађевинског земљишта на предметној грађевинској парцели које се формира од следећих кат. парцела: .../... (стари премер .../...) у површини од 849 м<sup>2</sup>, ... (стари премер ...) у површини од 577 м<sup>2</sup>, .../... (стари премер .../...) површине 7579 м<sup>2</sup>, ... (стари премер ...) у површини од 1277 м<sup>2</sup> и ... (стари премер ...) у површини од 1891 м<sup>2</sup>, све КО ..., тако да укупна површина новоформиране грађевинске парцеле износи 12123 м<sup>2</sup> у циљу привођења земљишта намени изградњом објекта у складу са регулационим планом просторне целине „Дедиње“.

Полазећи од тражене правне заштите тужиле, нижестепени судови су оценили као неосноване: приговор апсолутне ненадлежности суда за поступање у овој правној ствари јер се тужбеним захтевом не тражи да суд изврши конверзију права коришћења у право својине, већ утврђење права својине тужиле на предметним парцелама, приговор недостатка пасивне легитимације на страни тужене јер је Република Србија и

даље уписана као власник у катастру непокретности и приговор недостатка правног интереса за подношење тужбе у овој правној ствари јер тужила као уписани корисник предметних парцела у катастру непокретности има правни интерес да се утврди њено право својине на предметним парцелама, а нарочито када јој је то право оспорено од стране тужене у управном поступку. Имајући у виду утврђено чињенично стање, нижестепени судови су усвојили постављени тужбени захтев сматрајући да конверзија права коришћења грађевинског земљишта у право својине настаје по сили закона, испуњењем законских услова, о ком захтеву одлучује суд, док упис тог права у јавни регистар непокретности има само декларативни карактер.

Према становишту првостепеног суда, с позивом на чланове 102. ставови 1. и 2. у вези члана 90. став 3. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ бр. 72/09...37/19), важећег у време подношења тужбе, имајући у виду да су правни претходници тужиле (родитељи њеног супруга) били уписани као власници предметне парцеле, да су право својине стекли теретним правним послом, да је затим земљиште национализовано, након чега су власници били укњижени са правом трајног коришћења овог земљишта, да је тужила сада уписана као корисник предметних парцела у катастру непокретности. Оценио је да је даном ступања на снагу Закона о планирању и изградњи дошло до конверзије тужилиног права коришћења у право својине. У конкретном случају, нема места примени одредбе члана 102. став 9. тачка 2. Закона о планирању и изградњи јер право трајног коришћења правног претходника тужиле на предметном неизграђеном градском грађевинском земљишту у државној својини није стечено путем одлуке надлежног органа, с обзиром на то да је у моменту доношења решења Општине Савски Венац о праву прече градње из 2001. године, ово право већ било стечено и уписано у земљишним књигама.

Додатно, другостепени суд је изнео аргументацију да је за оцену основаности тужилиног захтева меродавна одредба Закона о планирању и изградњи важећа у време смрти њеног правног претходника – ББ, преминулог 20.08.2014. године. Како је током поступка утврђено да је тужилин правни претходник у јавној књизи евиденције непокретности и правима на њима уписан као носилац права коришћења на грађевинском земљишту које је предмет тужбеног захтева по основу наслеђивања, то је према одредбама чланова 101. став 1. и 101а. став 1. Закона о планирању и изградњи ступањем на снагу овог закона дана 11.09.2009. године његово уписано право коришћења прешло у прво својине по самом закону без накнаде. Ово законом стечено право својине предметних парцела у моменту његове смрти пренето је на тужилу у смислу чланова 1. и 212. Закона о наслеђивању и она је на истом стекла право својине у складу са одредбом члана 20. Закона о основама својинско-правних односа. Чињеница да ли је пропуштањем рока од 3 године за изградњу предметног објекта супруг тужиле ББ изгубио право прече градње није од утицаја на раније стечено право коришћења. Супротно тумачење водило би повреди стеченог права на имовину јер су правни претходници тужиле теретним правним послом, а она наслеђем стекли право својине које им је Законом о национализацији ограничено претварањем истог у право коришћења које је мањег обима (ограничено право располагања) па би прихватање тврдњи тужене да тужила има право својине само уз плаћање накнаде у висини тржишне вредности ових непокретности водило очигледној повреди стечених својинских права.

Врховни суд налази да се изложени правни став нижестепених судова за сада не може прихватити, јер је због погрешне примене материјалног права чињенично стање остало непотпуно утврђено.

Законом о планирању и изградњи (“Службени гласник РС“, бр.72/09 ...50/13 од 07.06.2013. године - УС), који је био на снази у време смрти правног претходника тужиле (20.08.2014. године), била су изједначена лица која су уписана као носиоци права коришћења на изграђеном грађевинском земљишту (члан 101. став 1.) и на неизграђеном грађевинском земљишту (члан 101а. став 1.) у државној својини у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима, тако што је прописано да им престаје право коришћења на грађевинском земљишту и прелази у право својине без накнаде, које одредбе се према ставу 4. члана 101. и ставу 2. члана 101а. овог закона, нису примењивале на лица која су по овом закону могла остварити право на конверзију права коришћења у право својине уз накнаду, што се, између осталог, односило и на лица носиоце права коришћења неизграђеног градског земљишта у државној својини када је стечено ради изградње у складу са законом којим су се уређивали грађевинско земљиште до 13.05.2003. године или на основу одлуке надлежног органа (члан 104.).

Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ бр.132/14 од 09.12.2014. године), које су ступиле на снагу 17.12.2014. године, измењене су одредбе овог Закона у делу који се односи на конверзију права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, тако што је чланом 102. став 1. прописано да се право коришћења на грађевинском земљишту, претвара у право својине без накнаде; да се право својине из става 1. овог члана стиче даном ступања на снагу тог закона (дана 11.09.2009. године), а упис тог права врши орган надлежан за послове државног премера и катастра, по службеној дужности у корист лица које је уписано као власник објекта, односно објеката који се налазе на тој парцели, односно лица које је уписано као носилац права коришћења на катастарској парцели на неизграђеном грађевинском земљишту (став 2.), осим за лица чији је положај уређен законом којим се уређује претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду (став 3.). Међутим, чланом 102. став 9. овог закона прописано је да се одредбе из става 1. овог члана не примењују, између осталог, на лица носиоце права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини које је стечено ради изградње у складу са раније важећим законима којима је било уређено грађевинско земљиште до 13.05.2003. године, или на основу одлуке надлежног органа (тачка 2. истог става); док је ставом 10. овог члана, прописано да се право и услови за претварање права коришћења грађевинског земљишта у право својине за лица из става 9. овог члана уређују посебним законом.

Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, 83/18 од 29.10.2018. године) измењен је члан 102. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр.72/09...145/14) у погледу ставова 9. и 10. тако што је ставом 9. овог члана прописано да се одредбе става 1. овог члана не примењују на лица чији су положај, права и обавезе уређени законом којим се уређује претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду, а ставом 10. да се по захтеву лица, које има уписано право коришћења на грађевинском земљишту и које је обвезник плаћања накнаде за претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту може утврдити решењем престанак права коришћења на грађевинском земљишту. Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи – чланом 4. („Службени гласник РС“, бр.31/19 од 29.04.2019.године), важећег у време

подношења тужбе, измењен је овај Закон тако што су у члану 102. став 3. речи: „осим за лица из члана 102. став 9. овог закона“ замењене са речима „осим за лица чији је положај уређен законом којим се уређује претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду“.

Законом о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду ("Службени гласник РС", бр. 64 од 20.07.2015 године), важећег у време подношења тужбе, чланом 1. став 1. прописано је да се тим законом уређују право и услови за претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту за лица носиоце права коришћења на изграђеном и неизграђеном грађевинском земљишту, на коме је као титулар права својине уписана Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, могућност заснивања закупа на грађевинском земљишту, као и друга питања којима се уређују односи настали претварањем права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, а ставом 2. да су лица, носиоци права коришћења на грађевинском земљишту из става 1. овог члана, између осталог, и лица – носиоци права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини које је стечено ради изградње у складу са раније важећим законима којима је било уређено грађевинско земљиште до 13.05.2003. године или на основу одлуке надлежног органа (тачка 2.). Ставом 3. прописано је да ће се на питања поступка која нису уређена овим законом, примењивати одредбе закона којим се уређује општи управни поступак (став 3.). Према члану 2. став 1. овог закона, лица из члана 1. став 2. овог закона имају право на претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту (у даљем тексту: конверзија). Према ставу 2., право из става 1. овог члана остварује се уз накнаду, под условима прописаним овим законом. Према ставу 3., накнада за конверзију представља тржишну вредност тог земљишта у моменту подношења захтева за конверзију, у складу са овим законом.

Према становишту Врховног суда, имајући у виду цитиране одредбе Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр.72/09...31/19), важећег у време подношења тужбе, разликује се конверзија права коришћења грађевинског земљишта у право својине без накнаде од конверзија права коришћења грађевинског земљишта у право својине уз накнаду, што зависи од правног режима земљишта, а у оба случаја оцена испуњености услова за конверзију врши се у управном поступку, о чему нижестепени судови нису водили рачуна приликом одлучивања.

Конверзија права коришћења грађевинског земљишта (изграђеног и неизграђеног) у право својине без накнаде регулисана је чланом 102. став 1. Закона о планирању и изградњи. Код конверзије без накнаде, право својине стиче се по закону, ступањем на снагу тог закона (11.09.2009. године), а упис тог права врши орган надлежан за послове државног премера и катастра, по службеној дужности, у корист лица које је уписано као власник објекта, односно објеката који се налазе на тој парцели, односно лица које је уписано као носилац права коришћења на катастарској парцели на неизграђеном грађевинском земљишту (став 2. овог члана). Међутим, одредбе члана 102. ставови 1. и 2. Закона о планирању и изградњи не искључују примену члана 33. став 1. тачка 5. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова ("Службени гласник РС", бр. 41/18...31/19) по коме по пријему захтева за упис из члана 25. овог закона Служба врши проверу испуњености формалних услова за упис у катастар непокретности, што се односи на то да ли су чињенице о непокретности и лицима, које су наведене у захтеву и исправама на основу којих се врши упис, у складу са стањем катастра непокретности у тренутку одлучивања о упису.

Када је реч о конверзији права коришћења у право својине уз накнаду, Закон о планирању и изградњи је у члану 102. став 3. прописао да се одредбе члана 102. ставови 1. и 2. овог закона не примењују на лица чији је положај уређен законом којим се уређује претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду, док је у члану 102. став 9. тачка 2. прописао да се одредбе из става 1. овог члана не примењују и на лица носиоце права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини које је стечено ради изградње у складу са раније важећим законима којима је било уређено грађевинско земљиште до 13.05.2003. године, или на основу одлуке надлежног органа. То значи да се на та лица примењује Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду ("Службени гласник РС", бр. 64 од 20.07.2015 године) као *lex specialis*.

Осим тога, приликом одлучивања, нижестепени судови нису имали у виду да је решење Одељења за комунално-стамбене, имовинско-правне и грађевинске послове Општине Савски Венац у Београду бр. 46-283/2000-III-03 од 05.06.2001. године донето на основу Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 64/95) којим је од предметних кат. парцела формирана грађевинска парцела бр. ...-... КО ... у циљу привођења земљишта намени изградњом објекта у складу са регулационим планом просторне целине „Дедиње“ донето на основу тада важећег Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 64/95).

Чланом 1. став 1. Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 64/95) било је прописано да се грађевинско земљиште приводи намени изградњом објекта у складу са прописима о планирању и уређењу простора, а пре провођења намени грађевинског земљишта образују се грађевинске парцеле на основу плана парцелације односно другог акта у складу са прописима о планирању и уређењу простора (став 2.). Земљиште које је до дана ступања на снагу овог закона одређено као градско грађевинско земљиште у државној је својини, осим земљишта на коме се, у смислу члана 32. овог закона, успостави режим раније својине (члан 33. став 1.). Према члану 34. став 1. овог закона, ранији сопственик неизграђеног градског грађевинског земљишта које је у државној својини у смислу члана 33. став 1. овог закона, имао је право да користи то земљиште до привођења намени, у складу са Законом о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“, бр.23/90 и „Службени гласник“ РС, бр.3/90,53/93,67/93 и 48/94). Према ставу 3., овог члана, право прече градње на градском грађевинском земљишту које је у државној својини у смислу члана 33. став 1. овог закона остварује се у складу са Законом о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“, бр.23/90 и „Службени гласник“ РС, бр.3/90,53/93,67/93 и 48/94). Према ставу 4., права из ставова 1. и 3. овог члана могу се преносити у складу са Законом о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“, бр.23/90 и „Службени гласник“ РС, бр.3/90,53/93,67/93 и 48/94). Према ставу 5., лице које у смислу ставова 3. и 4. овог члана оствари право прече градње закључује уговор о коришћењу земљишта у складу са овим законом. Према члану 35. став 1., корисници градског грађевинског земљишта које је у смислу члана 33. став 1. овог закона у државној својини, наставиће са коришћењем тог земљишта, у складу са овим законом. Према ставу 2., корисником градског грађевинског земљишта, у смислу става 1. овог члана, не сматра се ранији сопственик из члана 34. став 1. овог закона.

Законом о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“ бр.23/90) пречишћен текст, на који упућује члан 34. Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 64/95), чланом 29. став 1., било је прописано да ранији

сопственик неизграђеног градског грађевинског земљишта има право првенства у добијању на коришћење тог земљишта ради изградње породичне стамбене зграде, стана или пословне просторије, у границама једне грађевинске парцеле чија је површина потребна за редовну употребе зграде, ако се на основу детаљног урбанистичког плана на том земљишту може подићи таква зграда (право прече градње). Према члану 31. став 1. овог закона, лица која имају право прече градње (чланови 29. и 30.) могу надлежном органу поднети захтев за добијање на коришћење одговарајуће грађевинске парцеле тог земљишта у року који прописује скупштина општине, односно града Београда, односно градске заједнице, а који не може бити краћи од шест месеци од дана када се стекну услови за остваривање права прече градње. Према ставу 2., ако лице које има право прече градње не поднесе захтев у прописаном року не може остварити то право. Према ставу 3., лице које добије на коришћење грађевинску парцелу на основу права прече градње дужно је да, у року од три године од дана уручења решења, изгради зграду односно изврши знатније радове (стављање зграде под кров, или извршење већег дела радова с обзиром на величину и вредност објекта), а ако то не учини може му под условима прописаним одлуком скупштине општине, односно града Београда, односно градске заједнице престати прече право градње. Према ставу 4., ранији сопственик односно лице којем је признато право прече градње на неизграђеном градском грађевинском земљишту има у погледу уређивања и коришћења тог земљишта исте обавезе као и лице коме се такво земљиште даје на коришћење, под условима које одређује скупштина општине, односно град Београд, односно градска заједница.

У конкретном случају, имајући у виду цитиране одредбе Закона о планирању („Службени гласник РС“, бр.72/09...31/19), Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 64/95) и Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“ бр.23/90) пречишћен текст, нижестепени судови нису разјаснили правни статус предметних парцела након доношења решења Одељења за комунално-стамбене, имовинско-правне и грађевинске послове Општине Савски Венац у Београду бр. 46-283/2000-III-03 од 05.06.2001. године, донетог по захтеву супруга тужиље, применом Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 64/95), којим је од предметних кат. парцела формирана грађевинска парцела бр. ...-... КО ... у циљу привођења земљишта намени изградњом објекта у складу са регулационим планом просторне целине „Дедиње“. С тим у вези нису разјаснили да ли је дошло до промене правног режима на овим парцелама и ако јесте које право је правни претходник тужиље као достадашњи носилац права коришћења на кат. парцелама стекао односно имао на тим парцелама након што је од њих образована грађевинска парцела ради остварења права прече градње у његову корист, без обзира што је формално правно остао уписан као носилац права коришћења на кат. парцелама (које је потом наследила тужиља), од чега зависи правилна примена материјалног права. Ово посебно стога што је, с позивањем на ово решење, решењем РГЗ СКН од 11.01.2017. године (правноснажно 15.08.2019. године) одбијен захтев тужиље ради конверзије права коришћења у право својине без накнаде на предметним катастарским парцелама, о чему нижестепени судови нису водили рачуна.

Са изнетих разлога, нижестепене пресуде су укинуте.

У поновном поступку првостепени суд ће поступити по изнетим примедбама овог суда, потпуно ће утврдити чињенично стање, након чега ће правилном применом

материјалног права донети правилну и закониту одлуку, водећи рачуна и о осталим ревизијским наводима.

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

На основу изложеног и члана 416. став 2. ЗПП, Врховни суд је одлучио као у изреци ове пресуде.

**Председник већа – судија  
Звездана Лутовац, с.р.**

За тачност отправка  
Заменик управитеља писарнице  
Миланка Ранковић