



РЕПУБЛИКА СРБИЈА

УПРАВНИ СУД

17 У. 16916/16

Дана 29.03.2019. године

Београд

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Душице Маринковић, председника већа, Биљане Шундерић и Маријане Тафра Мирков, чланова већа, са судским саветником Горданом Вукићевићем, као записничарем, решавајући у управном спору по тужби тужиоца АА а.д. ..., ..., чији је пуномоћник Љиљана Б. Гњатовић, адвокат из Београда, Булевар др Зорана Ћинђића број 115/3/23, против туженог Министарства финансија Републике Србије, Сектора за имовинско-правне послове, Београд, Кнеза Милоша број 20, ради поништаја решења, број: 463-02-00327/2005-07 од 18.10.2016. године, са заинтересованим лицем ББ из ..., ..., ..., у предмету изузимање земљишта – понављање поступка, по одржаној усменој јавној расправи, дана 27.03.2019. године, у нејавној седници већа, одржаној дана 29.03.2019. године, донео је

ПРЕСУДУ

I Тужба **СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА** решење Министарства финансија Републике Србије, Сектора за имовинско-правне послове, број 463-02-00327/2005-07 од 18.10.2016. године и предмет **ВРАЋА** надлежном органу на поновно одлучивање.

II **ОДБИЈА СЕ** захтев тужиоца за накнаду тршкова управног спора.

Образложење

Оспореним решењем одбијене су, као неосноване жалба тужиоца и Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београд ЈП из Београда, изјављене против решења Одељења за имовинско правне послове Управе градске општине Палилула у Београду, бр. 462-90/2015-I-3 од 22.07.2015. године, којим решењем је одбачен предлог тужиоца за понављање поступка окончаног правноснажним решењем Одељења за имовинско правне послове – Управе градске општине Палилула број 462-9/2011 од 24.06.2011. године, као неоснован.

Тужбом поднетом Управном суду дана 28.11.2016. године тужилац оспорава законитост решења туженог органа због учињених повреда правила поступка, нетачно и непотпно утврђеног чињеничног стања и погрешне примене материјалног права. Наводима тужбе указује да је Управни суд у истом предмету пресудом 21 У 996/13 усвојио захтев овде тужиоца и поништио претходно решење туженог органа од 10.12.2012. године, признајући право тужиоцу да буде странка у поступку који је правоснажно окончан решењем првостепеног органа бр. 462-9/2011 од 24.06.2011. године, са којих разлога налази да је непоступањем по налогу из наведене пресуде повређено начело обавезности пресуда, што већ акте управних органа чини незаконитим. Такође сматра да је првостепено решење нејасно и контрадикторно разлозима истог, па како је жалба тужиоца изјављена против тог решења одбијена, то је и оспорено решење незаконито са наведених разлога. Истиче да је поднети захтев за понављање поступка заснован на чињеници да је тужилац, у својству носиоца права коришћења и крајњег корисника парцела које су предмет поступка чије понављање је тражио одбаченим предлогом, у тренутку подношења захтева за поништај решења о изузимању истих од стране ББ, имао право да учествује у поступку, односно морао да има својство странке у смислу одредбе члана 39. Закона о општем управном поступку, с обзиром да се у истом поступку одлучивало о правима и правним интересима овде тужиоца који је уписани носилац права коришћења на наведеним парцелама. Указује да су предметне кп. бр. ..., ... и ..., све КО ..., додељене тужиоцу решењима СО Палилула бр. 060-7/90-VII од 25.06.1990. године и од 30.06.1994. године и од 07.11.1994. године, на коришћење ради изградње стамбених објеката "Г" и "Ф", те да је на основу тих решења тужилац уписао своје право коришћења у земљишне књиге и катастар непокретности, а да је на основу решења Одељења за имовинско-правне послове Општине Палилула бр. 462-9/2011 од 24.06.2011. године, донетог у поступку чије је понављање тражено предметним захтевом, РГЗ-СКН Београд 1 решењем бр. 952-02-14624/11 од 02.12.2011. године провео промену на кп. бр. .../... у корист ББ, а до тог тренутка уписаној са уделом 1/1 у корист овде тужиоца. Поред повреде одредбе члана 246. ст. 1. и 2. Закона о општем управном поступку тужилац указује да се управни органи прећутно позивају и на одредбу члана 246. став 3. истог закона, па како налази да је захтев тужиоца одбачен, то је беспредметно позивање органа на околности наведене у члану 246. став 3. наведеног закона. У супротном, по оцени тужиоца, прописи на којима је одлука заснована били би погрешно примењени. Такође наводи да су предметне парцеле изузете из поседа ради уређења терена за стамбену изградњу, а не ради изградње стамбених објеката, те с обзиром да је овде тужилац у том смислу привео предметно земљиште намени изградњом дренажног система за који је издата употребна дозвола и који је уписан у катастру водова, то је јасно да нису били испуњени услови за поништај решења о изузимању из поседа. О овој чињеници се, управо из разлога што је тужиоцу онемогућено учешће у поступку, није расправљало те је чињенично стање погрешно утврђено а материјално право погрешно примењено. Такође са разлога ближе наведених у тужби налази да је у проведеном поступку погрешно утврђена и активна легитимација, односно својство правног следбеника ранијег сопственика предметних непокретности. Сматра да је ирелеватно позивање туженог органа на чињеницу да тужилац није приступио на расправу заказану пред првостепеним органом, с обзиром да првостепени орган није донео решење којим је усвојио захтев тужиоца за понављање поступка, те вратио поступак на почетак, односно на поступање по захтеву ранијих сопственика за поништај решења о

изузимању земљишта из поседа, већ је захтев тужиоца за понављање поступка одбацио. На крају тужилац указује да је решење којим је поништено решење о изузимању земљишта из поседа захваћено таквим повредама које га чине ништавим, јер како произлази из образложења тог решења, током поступка је утврђено да парцеле које су предмет захтева више не постоје, па је по оцени тужиоца, извршење тог решења немогуће у правном и фактичком смислу. Са напред наведених разлога, налазећи да је оспореним решењем повређен закон на штету тужиоца предлаже да суд тужбу уважи и поништи оспорено решење и обавезе тужени орган да тужиоцу надокнади трошкове насталог спора колико исти буду изнели, у року од 15 дана од дана пријема писменог отправака пресуде.

Тужени орган је у одговору на тужбу достављеном суду дана 31.01.2017. године оспорио наводе тужбе, па како налази да тужилац није приложио нове доказе нити навео нове чињенице, то остаје при разлозима изнетим у оспореном решењу са предлогом да суд тужбу одбије, као неосновану.

Заинтересовано лице је у одговору на тужбу достављеном Управном суду дана 21.04.2017. године такође оспорило наводе тужбе у целости указујући да је оспорено решење правилно и у свему на закону засновано а предметна тужба усмерена на одуговлачење поступка. Налази да се оваквим поступањем тужиоца и поновним покушајем поништавања правноснажног решења и евентуално другачијом одлуком доводи у питање право заинтересованог лица на имовину, као и повреда права на одлучивање у законом предвиђеним роковима. Сматра да је заинтересованом лицу повраћај земљишта извршен као наследнику ранијег сопственика и да је у проведеном поступку јасно утврђено, да наведено земљиште није приведено намени, а што је суштина ове управне ствари.

Како је одредбом члана 34. став 2. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", бр. 111/09) прописано да је усмена јавна расправа обавезна ако су у управном поступку учествовале две или више странака са супротним интересима, то је Управни суд дана 27.03.2019. године, одржао усмену јавну расправу у присуству заинтересованог лица, а у одсуству уредно позваних пумоћника тужиоца и туженог органа, у складу са чланом 38. став 1. Закона о управним споровима.

Заинтересовано лице, остало је у свему код навода из одговора на тужбу, као и свим наводима, изјавама и поднесцима датим током управног поступка до доношења оспореног решења. Указало је суду да је, сагласно Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, од Секретаријата за имовинске и правне послове Градске управе града Београда, Сектора за грађевинско земљиште, прибавило решење XXI-03 број: 463.7-82/2016 од 13.02.2017. године, из кога се види да је овде тужиоцу "АА" а.д. ..., престало право коришћења грађевинског земљишта на одређеним катастарским парцелама, наведеним у диспозитиву тог решења, између осталих и на катастарским парцелама овде заинтересованог лица, које су биле предмет управног поступка и овог управног спора. Предложио је да суд тужбу одбије.

Из списка предмета и образложења ожалбеног решења произлази да је то решење донето у извршењу решења туженог органа 07 број: 463-02-00327/2005 од

17.06.2015. године, којим је поништен закључак првостепеног органа од 02.03.2012. године, а све у извршењу пресуде Управног суда 21 У 996-13 од 16.04.2015. године. Наведеним првостепеним закључком од 02.03.2012.године био је одбачен предлог тужиоца за понављање поступка окончаног правоснажним решењем овог органа. број: 462-9/2011 од 24.06.2011. године, као предлог поднет од неовлашћеног лица. Иначе, тим правоснажним решењем првостепеног органа, број: 462-9/2011 од 24.06.2011. године, поништено је решење Општинског секретаријата за привреду и финансије-Управа за имовинско правне послове, Општине Палилула у Београду, бр. 462-72/80 од 10.03.1980. године, у делу којим је изузето из поседа замљишно - књижног корисника ВВ из ..., у корист општине Палилула, а за потребе Завода за изградњу града Београда, у циљу уређења земљишта за стамбену изградњу у ... и то кп. бр. ... ЗКУЛ ... КО ... и кп бр. ..., ... и ... ЗКУЛ ... КО ..., с тим да ће поступак за одређивање накнаде, коју је ББ, као наследник ранијег сопственика ВВ, обавезан да врати Дирекцији за грађевинско земљиште и изградњу Београда, а које је ВВ исплаћена за предметно земљиште, бити спроведен након правноснажности тог решења.

Закључак првостепеног органа од 02.03.2012. године, којим је предлог за понављање наведеног поступка одбачен као поднет од неовлашћеног лица, са образложењем да подносилац предлога за понављање поступка нема својство странке у поступку, потврђен је решењем туженог органа од 10.12.2012. године, које решење је поништено пресудом Управног суда 996/13 од 16.04.2015. године, због учињених повреда правила поступка из члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку. По оцени суда првостепени орган је у проведеном поступку пропустио да утврди одлучну чињеницу ко је титулар права својине, односно права коришћења на непокретностима у време вођења поступка за поништај правоснажног решења од 10.03.1980. године, а све имајући у виду да су према наводима тужбе, као и према стању у списима предмета, предметне непокретности предате у посед тужиоцу, те да је тужилац био укњижен са правом коришћења на наведеним непокретностима након правоснажности решења од 10.03.1980. године, те је самим тим као носилац права коришћења на спорним непокретностима имао правни интерес да учествује у поступку пред првостепеним органом који је претходио доношењу решења од 24.06.2011. године, а којим решењем се, према ставу 1. поништава решење од 10.03.1980. године. Према стању у списима предмета, ожалбено решење првостепеног органа од 22.07.2015. године, донето је у извршењу решења туженог органа од 17.06.2015. године, у ком поновном поступку је првостепени орган приступио решавању предлога тужиоца за понављање поступка правоснажно окончаног решењем број: 462-9/2011 од 24.06.2011. године, са разлога из члана 239. став 1. тачка 9. наведеног у предлогу, јер тужиоцу није омогућено учествовање у поступку доношења тог решења, у ком поступку је по оцени тужиоца, тужилац требало да учествује имајући у виду постојање решење Скупштине општине Палилула бр. 060-7/90-VII од 25.06.1990. године, бр. 060-14/94 од 30.06.1994. године и бр. 060-15/94-VII од 07.11.1994. године, којим је тужиоцу дато градско грађевинско земљиште, ради стамбене изградње. У поступку који је проведен пред првостепеним органом након одржане јавне расправе на којој је странкама омогућено учешће, првостепени орган је увидом у списе предмета најпре утврдио да је ББ, наследник земљишно књижног корисника ВВ из ..., поднео захтев 03.09.2004. године, за поништај правоснажног решења, којим су предметне парцеле изузете земљишно књижном кориснику ВВ у корист општине Палилула, а за потребе Завода за изградњу

града Београда. У истом поступку, а на основу власничких листова и уверења ближе наведених у образложењу ожалбеног закључка утврђено је да је у моменту подношења захтева за поништај решења о изузимању бр. 462-72/80 од 10.03.1980. године, у делу који се односи на к.п. бр. ..., ..., ... и ..., све КО ..., дана 03.09.2004. године, носилац права коришћења била општина Палилула у Београду а за потребе Завода за изградњу града Београда, те да је решењем Другог општинског суда у Београду ДН бр. 16797/06 од 22.09.2006. године “АА” уписан као корисник земљишта. Код напред наведеног првостепени орган је позивајући се на одредбу члана 246. Закона о општем управном поступку (“Службени лист СРЈ”, бр. 33/97) донео ожалбено решење којим је предлог тужиоца одбачен као неоснован, налазећи да околности на којима се заснива предлог за понављање поступка нису основане и поднете од овлашћеног лица јер “АА” а.д. из ... није странка у поступку чије понављање предлаже. У образложењу ожалбеног закључка првостепени орган је такође навео да из решења Скупштине општине Палилула бр. 060-7/90-VII од 25.06.1990. године, несумњиво произлази да наведена решења представљају акт располагања односно да не представљају управни акт, односно да истим није одлучивано о каквој управној ствари, па како такав акт нема карактер управног акта онда ни подносилац захтева за понављање поступка који се позива на наведено решење нема својство странке у управном поступку, а чак и да има својство странке то не би било од утицаја на другачију одлуку у тој правној ствари јер је за примену члана 86. став 7. Закона о планирању и изградњи од одлучног значаја чињеница да предметно земљиште није приведено намени од дана изузимања тј. од 1980. до дана доношења тог првостепеног решења. Поступајући по одвојеним жалбама Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда ЈП из Београда и овде тужиоца, тужени орган је жалбе одбио као неосноване налазећи да је поступак пред првостепеним органом правилно проведен, да је у поновном поступку првостепени орган заказао расправу на којој се тужилац није појавио иако је био уредно позван, те да је на основу узетих изјава присутних странака и након поновне оцене свих расположивих доказа и утврђеног чињеничног стања правилно поступио првостепени орган када је донео одлуку као у диспозитиву ожалбеног решења дајући за исту разлоге које је у свему као правилне прихватио и тужени орган. У образложењу оспореног решења тужени орган је такође навео да је позивањем тужиоца на расправу заказану за 21.07.2015. године, првостепени орган отклонио недостатке на које му је указано решењем туженог у чијем извршењу је донето ожалбено решење али и недостатке на које је указано пресудом Управног суда од 16.04.2015. године. Тужени је такође навео да, како је став Министарства такав да решење којим се одлучује о давању на коришћења градског грађевинског земљишта а које је донето на седници Већа удруженог рада и Већа месних заједница – по својој правној природи не представља управни акт у смислу члана 6. Закона о управним споровима (Управни суд - Одељење у Новом Саду III-3 У 8286/10 (2009.) од 17. јуна 2011. године), већ акт управљања, то ни одлучивање по поднетом предлогу заснованом на оваквом решењу није одлучивање засновано на управној ствари. Ценећи наводе жалбе којима је тужилац указивао да је првостепени орган предлог за понављање поступка одбацио као неоснован решењем иако се предлог за понављање поступка сходно одредбама ЗУП-а одбацује закључком, тужени је нашао да су ти наводи основани али без утицаја на другачије решење ове управне ствари обзиром да из разлога ефикасности и целисходности отклањање уочене неправилности не би довело до другачијег решавања те правне ствари. Како је и остале наводе жалбе тужени оценио као наводе без утицаја на другачије решење то је

применом одредбе члана 230. став 1. Закона о општем управном поступку донео одлуку као у диспозитиву оспореног решења.

Одредбом члана 39. Закона о општем управном поступку (“Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и “Службени гласник РС”, бр. 30/10), прописано је да је странка лице по чијем је захтеву покренут поступак или против кога се води поступак или које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учествује у поступку.

Одредбом члана 69. став 2. Закона о управним споровима, прописано је да ако према природи ствари у којој је настао управни спор треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган је дужан да тај акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему је надлежни орган везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка.

Код напред наведеног чињеничног и правног стања ствари, по оцени Управног суда, основано тужилац тужбом указује на незаконитост решења туженог органа и неправилност поступка у коме је исто донето. Наиме, имајући у виду налог из пресуде Управног суда У. 996/13 од 16.04.2015. године, према коме је првостепени орган био дужан да несумњиво утврди одлучну чињеницу-ко је био титулар права својине, односно права коришћења, на предметним непокретностима у време вођења поступка за поништај решења од 10.03.1980. године, од које чињенице зависи право тужиоца односно његов правни интерес да учествује у поступку пред првостепеним органом који је претходио доношењу решења од 24.06.2011. године, а која чињеница није утврђена ни у поновном поступку, то суд налази да је поступајући на напред наведени начин и доносећи одлуку као у диспозитиву ожалбеног решења првостепени орган повредио одредбу члана 39. Закона о општем управном поступку али и одредбу члана 69. став 2. Закона о управним споровима, са којих разлога основано тужилац указује на повреду закона на штету странке, и на повреду начела обавезности судских пресуда. Суд такође налази, да се са напред наведених разлога, не може прихватити као правилна оцена туженог органа да је тиме што је првостепени орган позвао тужиоца на расправу заказану за 21.07.2015. године, ком позиву се тужилац није одазвао, првостепени орган отклонио недостатке на које му је указано решењем туженог органа од 17.06.2015. године и наведеном пресудом суда, имајући у виду да ни у поновном поступку првостепени орган није утврдио да ли постоји правни интерес за учешће тужиоца у предметном поступку, као одлучну чињеницу од значаја за правилно решење у предметној правној ствари, а које повреде није отклонио ни тужени орган у поступку по жалби тужиоца.

Осим наведеног, у поступку који је претходио доношењу ожалбеног решења, али и оспореног решења, повређена је и одредба члана 199. став 2. Закона о управним споровима имајући у виду да су, и поред образложења решења оба управна органа, остали нејасни разлози за донету одлуку која је заснована на оцени управних органа да решења на која се тужилац позива о давању на коришћење градског грађевинског земљишта немају карактер управног акта са којих разлога ни одлучивање о поднетом предлогу заснованом на оваквом решењу није одлучивање засновано на управној ствари. Ово стога што је поступак у предметном случају неспорно покренут

предлогом тужиоца за понављање поступка у предмету изузимања земљишта бр. 462-9/2011-I-3 и то са разлога прописаних одредбом члана 239. став 1. тачка 9. Закона о општем управном поступку због чега је првостепени орган, поступајући по наведеном захтеву, био дужан да несумњиво утврди да ли је тужилац имао правни интерес да учествује у поступку који је претходио доношењу решења од 24.06.2011. године.

Код наведеног, сагласно цитираној одредби члана 39. Закона о општем управном поступку, право учествовања у управном поступку имају не само лица о чијем се статусном праву непосредно ради, већ и трећа лица која из статусног права тих лица изводе нека своја права, због чега је поступајући орган био дужан да испита да ли тужилац, који је својство странке истакао у свом предлогу за понављање поступка, има положај лица које је требало да буде укључено у поступак ради заштите својих права и интереса као лице које је имало право коришћења на наведеним непокретностима након правноснажности решења од 10.03.1980. године, а што је констатовао и првостепени орган у образложењу ожалбеног решења на основу решења Другог општинског суда у Београду Дн.бр. 16797/06 од 22.09.2006. године.

Суд такође налази да се не може прихватити као правилна оцена туженог органа да су без утицаја на другачије решење те правне ствари наводи жалбе којима се указује на повреде Закона о општем управном поступку, начињене тако што је диспозитивом ожалбеног решења предлог за понављање поступка одбачен као неоснован. Ово стога што ти наводи жалбе, а који су уједно и поновљени наводи тужбе, јесу основани и од утицаја су на оцену законитости акта не само са разлога што се решењем не може предлог одбацили као неоснован већ и са разлога што се из образложења ожалбеног решења не може несумњиво утврдити да ли је одлука првостепеног органа донета зато што је поднети предлог неоснован или је предлог одбачен са разлога што је поднет од неовлашћеног лица.

Како тужени орган није отклонио наведене пропусте и недостатке на шта је био дужан, сагласно одредби члана 232. Закона о општем управном поступку, то је и сам повредио закон на штету тужиоца.

Суд налази да су без утицаја на другачију оцену суда о законитости оспореног решења и наводи заинтересованог лица у изјави на јавној расправи којима је указивао на решење града Београда, Градске управе града Београда, Секретаријата за имовинске и правне послове, Сектора за грађевинско земљиште XXI-03 бр. 463.7-82/2016 од 13.02.2017. године, а све имајући у виду предмет овог управног спора и околност да се, притом ради о решењу које је донето у првом степену и против кога се, сагласно поуци о правном средству, против истог може изјавити жалба Министарству финансија Републике Србије.

Са изнетих разлога, Управни суд је, на основу одредбе члана 40. став 2. Закона о управним споровима, уважио тужбу и поништио оспорено решење, те одлучио као у ставу I диспозитива пресуде, с тим што је тужени орган везан правним схватањем и примедбама суда у погледу поступка у складу са одредбом члана 69. истог закона.

Суд није признао тражену накнаду трошкова управног спора тужиоцу, јер

их није определио по врсти и висини, како је то прописано одредбом чланом 163. ст. 2. и 3. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11 ... 87/18) које одредбе се сходно примењују на основу одредбе члана 74. Закона о управним споровима, па је на основу одредаба чл. 66. и 67. наведеног закона одлучио као у ставу II диспозитива пресуде.

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ
Дана 29.03.2019. године, 17 У. 16916/16

Записничар
Гордан Вукићевић,с.р.

Председник већа-судија
Душица Маринковић,с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

ЦРП