



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**  
**УПРАВНИ СУД**  
**1 У 4377/19**  
**01.06.2023. године**  
**Београд**

## **У ИМЕ НАРОДА**

Управни суд, у већу састављеном од судија Зорице Китановић, председника већа, Елене Петровић и Весне Иконић, чланова већа, са судским саветником Јасмином Ристић, као записничарем, одлучујући у управном спору по тужби тужиоца Министарства одбране Републике Србије, Београд, чији је законски заступник Војно правобранилаштво, Београд, Бирчанинова број 5, поднетој против туженог Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Београд, Немањина број 22-26, ради поништаја решења број: 351-01-05068/2018-10 од 25.02.2019. године, уз учешће заинтересованог лица АА, ..., ... број ..., чији је пуномоћник Ксенија Цигурски, адвокат из Београда, Џорџа Вашингтона број 48/3, у правној ствари одређивања земљишта редовну употребу, након одржане усмене јавне расправе дана 30.05.2023. године, у нејавној седници већа, одржаној дана 01.06.2023. године, донео је

## **ПРЕСУДУ**

**I Тужба СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА** решење Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Београд, број: 351-01-05068/2018-10 од 25.02.2019. године и предмет **ВРАЋА** надлежном органу на поновно одлучивање.

**II ОДБИЈА СЕ захтев заинтересованог лица АА, ..., за накнаду трошкова управног спора.**

## **Образложење**

Оспореним решењем одбијена је жалба Војног правобранилаштва Министарства одбране, изјављена против решења Секретаријата за имовинске и правне послове Градске управе града Београда, број: XXI-03 бр. 463.4-152/2018 од 05.12.2018. године. Првостепеним решењем, ставом 1. диспозитива, одређује се да је земљиште за редовну употребу пословног објекта-хангар, спратности П, у ул. ... број ... у ..., на катастарској парцели број ... КО ..., укупне површине 35758м<sup>2</sup>, земљиште испод објекта, у површини 74,00м<sup>2</sup>. Према ставу 2. диспозитива, након правоснажности овог решења, Привредно друштво АА из ..., ..., стиче право да поднесе захтев да му носилац права својине отуђи непосредном погодбом грађевинско земљиште и то део катастарске парцеле број ... КО ..., у површини 74,00м<sup>2</sup> (земљиште испод објекта). Према ставу 3. диспозитива, обавезује се Привредно друштво АА из ..., ... број ..., да у року од 5 година од дана правоснажности решења о легализацији покрене поступак за утврђивање земљишта за редовну употребу у складу са Законом о планирању и изградњи.

Тужбом поднетом овом суду преко законског заступника дана 20.03.2019. године, тужилац је оспорио законитост решења, наводећи да тужени орган није ценио наводе из жалбе. Истакао је да није ценио битне чињенице које се односе на стварне потребе Министарства одбране за наведеним земљиштем, које, са изграђеним објектима или без објеката, у функционалном и просторном смислу, чине јединствену целину, а да војни комплекс чини и изграђено и неизграђено земљиште, односно, на војном земљишту не морају бити изграђени објекти. Такође, мишљења је и да није ценио одредбе члана 31. став 1. и 2. и 32. став 2. Закона о имовини СРЈ, као ни одредбе члана 73. став 5. Устава СРЈ и члана 20. Уставног закона за спровођење Устава СРЈ. Указао је да наведено решење није достављено у складу са одредбама Закона о општем управном поступку, јер исто није достављено осталим корисницима уписаним у изводу из листа непокретности бр. 49 КО ... и то: Јавном комуналном предузећу “Зеленило-Београд”, Спортском друштву “ББ”, Дирекцији за путеве и Јавном комуналном предузећу “Београдски водовод и канализација”, односно Државном правобранилаштву као заступнику Републике Србије, власнику државне својине. Са изнетог, предложио је да суд тужбу уважи и оспорено решење поништи.

Тужени орган је у одговору на тужбу истакао неоснованост тужбених навода остајући у свему при разлозима изнетим у образложењу оспореног решења и предлажући суду да тужбу одбије као неосновану.

Заинтересовано лице до дана одржавања усмене јавне расправе, није доставило одговор на тужбу.

Управни суд је одржао усмену јавну расправу дана 30.05.2023. године применом одредбе члана 34. став 2. Закона о управним споровима (“Службени гласник РС” бр.111/09), којом је прописано да је расправа обавезна ако је у управном поступку учествовало две или више странака са супротним интересима и то у складу са одредбом члана 38. став 1. истог закона, у присуству пуномоћника заинтересованог лица и у одсуству уредно позваног законског заступника тужиоца и туженог.

Пуномоћник заинтересованог лица је у речи на усменој јавној расправи навео да су и оспорено и ожалбено решење законити и предложио да суд одбије тужбу као неосновану. Трошкове поступка је тражио за приступ на расправу у износу од 19.000,00 динара.

Оцењујући законитост оспореног решења у границама захтева из тужбе, у смислу члана 41. Закона о управним споровима, ценећи наводе тужбе и одговора на тужбу туженог органа, као и целокупне списе ове управне ствари, Управни суд је нашао да је тужба основана.

Из списка предмета и образложења оспореног решења произилази да је заинтересовано лице, дана 18.10.2018. године, Секретаријату за имовинске и правне послове Градске управе Града Београда, Сектору за грађевинско земљиште, поднело захтев за одржавање земљишта за редовну употребу објекта у поступку легализације у ул. ... број ... у Београду, на катастарској парцели број ... КО ..., на основу члана 70. став 3. тачка 2. Закона о планирању и изградњи (“Службени гласник РС”, бр. 72/09...145/14). Уз захтев је приложио - акт о испуњености услова за озакоњење издат од стране Секретаријата за послове легализације објеката Градске управе града Београда, XXXI-12 број 351.21-1488/2018 од 16.10.2018. године; извод из листа непокретности број 49 КО ..., издат од стране Републичког геотедског завода – Службе за катастар непокретности Звездара, број 952-1-9633/2018 од 17.10. 2018. године; геодетски снимак

објекта израђен од стране Бироа за геодетске послове “ВВ” од 17.10.2016. године; и извод из АПР-а. С обзиром да је Секретаријат за послове легализације објеката Градске управе града Београда издао акт којим је утврђено да предметни пословни објекат испуњава услове за озакоњење, то је првостепени орган у складу са чланом 70. став 2. Закона о планирању и изградњи одлучио као у диспозитиву првостепеног решења.

Поступајући по жалби, тужени орган је нашао да је предметно решење донето сагласно Закону о планирању и изградњи, односно одредбама члана 70. Закона о планирању и изградњи Увидом у достављене списе предмета и образложење првостепеног решења, тужени орган је утврдио да је подносилац захтева уз захтев доставио, односно првостепени орган, по службеној дужности прибавио и: извод из листа непокретности број 49 КО ... од 17.10.2018. године, издат од Републичког геодетског завода-Службе за катастар непокретности Звездара, број: 952-1-9633/2018; обавештење у вези са могућностима озакоњења објекта, издато од стране Секретаријата за послове легализације објеката Градске управе града Београда, XXXI-12 број: 351.21-1488/2018 од 16.10.2018. године; геодетски снимак објекта који је предмет озакоњења, израђен од стране “ВВ” из ..., улица ... од 17.10.2016. године и извод из АПР. Увидом у извод из листа непокретности број 49 КО ..., од 17.10.2018. године, тужени орган је утврдио да је катастарска парцела број ... КО ..., укупне површине 3ха 57а 58м<sup>2</sup>, уписана као градско грађевинско земљиште у државној својини, са правом коришћења више различитих корисника у одређеном обиму удела. Такође, даљим увидом, утврђено је да је на предметној к.п. уписано 15 објеката са знаком да су изграђени без одобрења за изградњу, различитих држалаца, односно власника, од тога објекат под редним бројем 15 је уписан као приватна својина Привредног друштва АА из .... Увидом у списе предмета, тужени орган је такође нашао да је достављено и обавештење издато од стране Секретаријата за послове легализације објеката Градске управе града Београда од 09.11.2016. године, из ког произилази да је стамбени објекат, спратности П+Пк, у улици ... бр. ..., на катастарској парцели број ... КО ..., површине под објектом 51м<sup>2</sup>, испуњава услове за озакоњење. Имајући у виду напред наведено, а посебно узимајући у обзир све списе предмета понаособ, те списе предмета у њиховој укупности, као и наводе жалбе, тужени орган констатује да су наводи из жалбе неосновани. Приликом разматрања жалбе, тужени орган је посебно узео у обзир обавештење издато од стране Секретаријата за послове легализације објеката Градске управе града Београда од 16.10.2018. године, којим је констатовано да предметни објекат испуњава услове за озакоњење. Посебно је ценио наводе из жалбе да је доношењем ожалбеног решења учињена повреда одредаба члана 10. Закона о озакоњењу, али је нашао да исти нису основани, јер је ставом 8. наведеног члана одређено да се као одговарајућа права на грађевинском земљишту у поступку озакоњења сматра и право својине или закупа на земљишту испод објекта, стечено у складу са чланом 70. и 105. Закона о планирању и изградњи, у делу који се односи на легализацију објеката и објеката на које је примењиван Закон о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе. У вези са наводима жалбе, да достављање решења није извршено на правилан начин, тужени орган је констатовао да су исти неосновани, са разлога што је предметно земљиште у државној својини, те је с тим у вези нашао да је првостепени орган правилно поступио када је донето решење доставио заступнику Републике Србије-Државном правобранилаштву Републике Србије. Узимајући у обзир све наведено, као и стање у списима предмета, тужени орган је нашао да су испуњени сви услови прописани чланом 70. Закона о планирању и изградњи, којим се регулише поступак одређивања земљишта за редовну употребу објекта, тужени орган је нашао да је првостепени орган правилно поступио када је донео ожалбено решење којим је захтев странке ПГ из ..., улица ... број ..., за одређивање земљишта за редовну употребу објекта усвојио и одлучио о поднетом захтеву као у диспозитиву првостепеног решења. На основу свега изнетог, тужени орган је нашао да су испуњени напред наведени прописани услови за одређивање земљишта за редовну употребу објекта у поступку

легализације нелегално изграђеног објекта, за који је надлежни орган утврдио да постоји могућност легализације. Тужени орган је ценио и друге наводе изнете у жалби, али је нашао да исти, из разлога изнетих у образложењу овог решења, не могу бити од утицаја на другачију оцену правилности побијаног решења, посебно имајући у виду и чињеницу да жалиоци уз жалбу нису доставили друге доказе који би били од утицаја на другачије одлучивање о овој управној ствари. На основу изнетог, применом одредби члана 230. став 1. Закона о општем управном поступку, одлучено је као у диспозитиву оспореног решења.

Одредбом члана 141. става 4. Закона о општем управном поступку ("Службени гласник РС", број 18/16 и 95/18 - аутентично тумачење), прописано је, између осталог, да образложење мора да буде разумљиво и да садржи кратко излагање захтева странке, чињенично стање и доказе на основу којих је оно утврђено, разлоге који су били одлучујући код оцене сваког доказа, прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на одлуку из диспозитива и разлоге зашто није уважен неки захтев или предлог.

Одредбом члана 70. Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009, 64/2010 (Одлука Уставног суда), 24/2011, 121/2012, 42/2013 (Одлука Уставног суда), 50/2013 (Одлука Уставног суда), 54/2013 (Решење Уставног суда), 98/2013 (Одлука Уставног суда), 132/2014, 145/2014) прописано је да земљиште за редовну употребу јесте земљиште испод објекта и земљиште око објекта, које испуњава услове за грађевинску парцелу и које по спроведеном поступку, у складу са овим законом, постаје катастарска парцела. ( став 1.) Земљиште за редовну употребу објекта изграђеног у отвореном стамбеном блоку јесте земљиште испод објекта, а по захтеву подносиоца захтева у поступку легализације, надлежни орган може одредити грађевинско земљиште испод објекта као земљиште за редовну употребу, уз обавезу подносиоца захтева да у року од пет година од дана правноснажности решења о легализацији покрене поступак за утврђивање земљишта за редовну употребу, у складу са овим законом. ( став 2.) Захтев за утврђивање земљишта за редовну употребу објекта и формирање грађевинске парцеле подноси се органу јединице локалне самоуправе надлежном за имовинско-правне (у даљем тексту: надлежни орган) односе ако: 1) постојећа катастарска парцела на којој је објекат саграђен представља само земљиште испод објекта, осим у случају прописаним овим законом; 2) се ради о објекту за који је поднет захтев за легализацију за који је надлежни орган утврдио да постоји могућност легализације или објекту који је уписан у евиденцију о непокретности и правима на њима у складу са раније важећим законима којима је уређивана легализација објеката или на основу Закона о легализацији објеката ("Службени гласник РС", бр. 95/13 и 117/14), када је такав објекат изграђен на грађевинском земљишту на коме је као носилац права коришћења, односно власник уписана Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или правно лице чији су оснивачи Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или неко друго правно, односно физичко лице; 3) се ради о објекту који је уписан у евиденцију о непокретности и правима на њима у складу са Законом о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе ("Службени гласник РС", број 25/13), када је такав објекат изграђен на грађевинском земљишту на коме је као носилац права коришћења, односно власник уписана Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или правно лице чији су оснивачи Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или неко друго правно, односно физичко лице. ( став 3.) Уз захтев из става 3. овог члана власник објекта доставља доказ о праву својине и основ стицања, односно доказ да је по поднетом захтеву орган надлежан за послове легализације утврдио могућност легализације, односно донео решење о легализацији објекта, копију плана парцеле и уверење органа

надлежног за послове државног премера и катастра да ли је извршено обележавање, односно формирање катастарске парцеле и по ком основу. ( став 4.) По пријему захтева из става 3. овог члана надлежни орган прибавља по службеној дужности од органа надлежног за послове урбанизма извештај да ли постојећа катастарска парцела испуњава услове да буде одређена као земљиште за редовну употребу објекта и услове за грађевинску парцелу, односно да ли је, ради утврђивања земљишта за редовну употребу објекта потребно израдити пројекат препарцелације, односно парцелације, да ли постоје урбанистички услови за израду ових пројеката, односно прибави мишљење, ако је већ извршено обележавање или формирање катастарске парцеле, да израда пројекта препарцелације, односно парцелације није потребна. Ако орган за послове урбанизма утврди да је потребна израда пројекта препарцелације, односно парцелације, извештај садржи и предлог за формирање грађевинске парцеле. ( став 5.) Извештај из става 5. овог члана, као и пројекат препарцелације, односно парцелације, израђују се у складу са условима садржаним у важећем планском документу, а нарочито са условима који се односе на положај постојећег објекта у односу на регулацију и границе катастарске парцеле, услове и начин приступа катастарској парцели, општи минимум у погледу површине који парцела мора испуњавати у односу на намену и површину постојећег објекта или у складу са општим правилима за формирање грађевинске парцеле прописаним у подзаконском акту којим се уређују општа правила за парцелацију, регулацију и изградњу. ( став 6.) Ако извештај из става 5. овог члана садржи обавезу израде пројекта препарцелације, односно парцелације, надлежни орган обавештава подносиоца захтева о потреби израде пројекта, са предлогом за формирање катастарске парцеле. ( став 7.) Ако се на основу извештаја из става 5. овог члана утврди да нема урбанистичких услова за израду пројекта препарцелације, односно парцелације, надлежни орган о томе обавештава подносиоца захтева, који има право да у року од три дана од дана добијања обавештења поднесе приговор општинском, односно градском већу. ( став 8.) Решење о утврђивању земљишта за редовну употребу и формирању грађевинске парцеле, по спроведеном поступку, доноси надлежни орган. ( став 9.) Решењем из става 9. овог члана одређују се сви елементи потребни за формирање катастарске парцеле, односно утврђује се да је постојећа катастарска парцела истовремено и грађевинска парцела, а саставни део решења је потврђени пројекат препарцелације, односно парцелације који садржи пројекат геодетског обележавања, односно констатацију да је катастарска парцела већ обележена, односно формирана. ( став 10.) Решењем из става 9. овог члана утврђује се престанак права коришћења, односно права својине дотадашњег корисника, односно власника грађевинског земљишта и право власника објекта да право својине на грађевинском земљишту стекне непосредном погодбом, по тржишној цени, у складу са овим законом. ( став 11.) На решење из става 9. овог члана може се изјавити жалба министарству надлежном за послове грађевинарства, у року од 15 дана од дана достављања решења. ( став 12.) Правноснажно решење из става 9. овог члана је основ за провођење промене код органа надлежног за послове државног премера и катастра. ( став 13.) Ако је грађевинска парцела формирана до 11. септембра 2009. године у складу са законом, надлежни орган ту чињеницу прихвата као стечено право у поступку одређивања земљишта за редовну употребу објекта. ( став 14.)

Код оваквог стања ствари, Суд налази да су оспореним решењем на штету тужиоца повређена одредба члана 141. став 4. Закона о општем управном поступку. Ово због тога што, према оцени Суда, из образложења оспореног решења не произлази да је тужени орган одлучио о жалби тужиоца изјављеној на решење Градске управе града Београда, број: XXI-03 бр. 463.4-152/2018 од 05.12.2018. године. Ово са разлога што је ценио наводе који у жалби нису ни истицани, односно из оспореног решења произилази да је ожалбеним решењем усвојен захтев странке ГГ из ... за одређивање земљишта за редовну употребу објекта, док из стања у списима

простиче да је првостепеним решењем одлучено о захтеву АА из ..., те је нејасно о којој жалби и у односу на које решење првостепеног органа је тужени орган одлучио оспореним решењем. Такође, у образложењу оспореног решења наводи се и парцела број ... КО ..., површине под објектом 51м<sup>2</sup>, док из захтева АА из ... прозилази да се исти односи на кат.парцелу број ... КО ..., те је нејасно која парцела је предмет поступка за одређивање земљишта за редовну употребу објекта. Даље, из листа непокретности број 49 прозилази да право коришћења имају: Државни секретаријат за послове народне одбране, Београд; Јавно комунално предузеће "Зеленило- Београд", Београд; Спортско друштво "ББ", ...; Дирекција за путеве, Београд; Јавно комунално предузеће "Београдски водовод и канализација", Београд; и власници посебних делова уписани у В листу 2. део на објекту бр. 1, Звездара, Лединачка 1, као и да је као корисник уписана Општина Звездара, док је као носилац права својине уписана Република Србије. Међутим, како је првостепено решење достављено само Привредном друштву АА из ..., Градском правобранилаштву и Државном секретаријату за послове народне одбране, а на шта је тужилац жалбом указао и који навод тужени орган није оценио, исти је учинио повреду правила поступка имајући у виду да је поступио супротно одредби члана 168. став 1. и 2. Закона о општем управном поступку. Поред наведеног, из обавештење Секретаријата за послове легализације објеката Градске управе града Београда, ХХХИ-12 број: 351.21-1488/2018 од 16.10.2018. године прозилази да је АА из ... упућена да поднесе захтев за утврђивање земљишта за редовну употребу објекта у складу са одредбом члана 70. став 3. Закона о планирању и изградњи, док су првостепени и другостепени третирани захтев као одређивање земљишта за редовну употребу у поступку легализације и решења засновани на одредби члана 70. став 2. Закона о планирању и изградњи, те је нејасно о ком захтеву се ради, од чега зависи и оцена законитости поступка спроведеног пред првостепеним органом, имајући у виду да је за поступак утврђивања земљишта за редовну употребу неопходно да првостепени орган прибави извештај по службеној дужности од органа надлежног за послове урбанизма у складу са одредбом члана 70. став 5. Закона о планирању и изградњи.

Са изнетих разлога, Управни суд је одлучио као у ставу I диспозитива пресуде, на основу одредбе члана 40. став 2. Закона о управним споровима и вратио предмет надлежном органу на поновно одлучивање, сагласно одредби члана 42. став 1. истог закона, при чему је тужени орган дужан да донесе ново и на закону засновано решење, везан правним схватањем и примедбама суда у погледу поступка изнетим у пресуди, сагласно одредби члана 69. став 2. наведеног закона.

Суд је одбио, као неоснован, захтев заинтересованог лица АА, ..., за накнаду трошкова управног спора, имајући у виду њен успех у овој управној ствари, па је одлучио као у ставу II диспозитива пресуде, применом одредби члана 150. и 153. Закона о парничном поступку ("Службени гласник РС", бр. 72/11...18/20), које се сходно примењују на основу одредбе члана 74. Закона о управним споровима.

### **ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ**

дана 01.06.2023. године, 1 У 4377/19

**Записничар**  
**Јасмина Ристић, с.р.**

**Председник већа-судија**  
**Зорица Китановић, с.р.**

**За тачност отправка**  
**Управитељ писарнице**  
**Дејан Ђурић**

**HM**