



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УПРАВНИ СУД
4 У. 5045/17
Дана 24.10.2019. године
Б Е О Г Р А Д

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Весне Лазаревић, председника већа, Гордане Богдановић и Јасмине Минић, чланова већа, са судским саветником Весном Мутавцић, као записничарем, одлучујући у управном спору по тужби тужиоца Града Београда, кога заступа законски заступник Градско правобранилаштво града Београда, Београд, ул. Тиршова бр. 3, поднетој против туженог Министарства финансија Републике Србије, Сектор за имовинско-правне послове, Београд, ул. Кнеза Милоша бр. 20, ради поништаја решења туженог број: 463-02-00206/2009-07 од 22.02.2017. године, уз учешће заинтересованих лица АА из ..., ул. ... и ББ, из ..., ул. ..., у предмету грађевинског земљишта, након усмене јавне расправе одржане дана 23.10.2019. године, у нејавној седници већа, одржаној дана 24.10.2019. године, донео је

П Р Е С У Д У

- I** Тужба **СЕ** **ОДБИЈА**.
- II** **ОДБИЈА СЕ** захтев тужиоца за накнаду трошкова управног спора.

О б р а з л о ж е њ е

Оспореним решењем одбијена је, као неоснована, жалба тужиоца изјављена против закључка Одељења за имовинско-правне и стамбене послове управе Градске општине Врачар, број: 46-173/2015 од 01.12.2015. године. Закључком Одељења за имовинско-правне и стамбене послове ГО Врачар, број: 46-173/2015 од 01.12.2015. године, прекинут је поступак покренут по захтеву Градског јавног правобранилаштва града Београда за изузимање из поседа градског грађевинског земљишта катастарске парцеле .../... КО ..., уписане у ЛН бр. ... КО ..., земљишно-књижним корисницима, односно сувласницима, ВВ из ... – ..., ББ из ..., АА из ... и др., са припадајућим идеалним деловима у корист и за потребе Града Београда ради привођења земљишта урбанистичкој намени, до окончања поступка утврђивања статуса објекта означеног као објекат А на катастарској парцели .../... КО ... у Одељењу за инспекцијске послове,

односно Грађевинској инспекцији.

Тужбом поднетом Управном суду преко законског заступника непосредно дана 04.07.2017. године, тужилац је оспорио законитост решења из свих законом прописаних разлога наводећи да је ожалбени закључак донет истог дана када и допис Одељења за имовинско-правне и стамбене послове ГО Врачар, дакле дана 01.12.2015. године, којим је наложено Правобранилаштву да у року од 15 дана од пријема дописа достави решење о статусу објекта А изграђеног на кат.парцели .../... КО ..., иако је тужилац дана 25.11.2015. године, доставио допис у коме је детаљно образложио да је насловни орган у обавези да одлучи о поднетом захтеву јер се ради о правном питању, међутим, првостепени орган је прекинуо поступак закључком од 01.12.2015. године, да би подносилац захтева поступио по наведеном налогу од истог дана, што је потпуно неосновано. Тужилац је даље навео да сматра да питање због ког је поступак прекинут не чини самосталну целину за чије решавање је надлежан суд или други орган, већ је у питању поступање по налогу који свакако представља део овог поступка и спада у надлежност поступајућег органа, па нема места прекиду посебно што се о статусу спорног објекта А на кат.парцели .../... КО ..., законски заступник тужиоца већ детаљно изјаснио у свом поднеску од 08.04.2014. године, учинивши, на основу налаза и мишљења вештака од 20.03.2014. године неспорним да је предметни објекат нелегалан, да је изграђен непосредно по добијању решења за извршење припремних радова и закључења уговора о закупу земљишта у периоду од 1951.-1952. године, односно на основу решења од 23.10.1950. године, којим се пројекат за бараку – магацин одобрава и дозволе за извршење припремних радова на градилишту од 30.10.1950. године, у којој је наведено да се са грађевинским радовима на подизању бараке може отпочети без претходног прибављања грађевинске дозволе. Наведено је у складу са чланом 16. став 1. Основне уредбе о грађењу ("Службни лист ФНРЈ", бр. 46/48) који предвиђа да се извођењу градње не може приступити без грађевинске дозволе, а која уредба се примењивала у конкретном случају, с обзиром да је сходно налазу вештака, објекат саграђен након ступања на снагу наведене уредбе. Како грађевинска дозвола за предметни објекат није издата, јасно је да је исти нелегалан, што даље значи да је предметно земљиште неизграђено грађевинско земљиште у складу са чланом 75. став 3. тачка 2. Закона о планирању и изградњи, при чему из изведених доказа произлази да предметни објекат представља бараку, дакле привремени објекат па се предметно земљиште има сматрати неизграђеним и сходно члану 75. став 3. тачка 3. Закона о планирању и изградњи, због чега су испуњени услови предвиђени чланом 87. истог закона на ком члану је подносилац утемељио свој предлог. Предложио је да суд из свих изнетих разлога по спроведеном поступку тужбу уважи, оспорено решење поништи а туженог обавезе да тужиоцу накнади трошкове управног спора у износу од 16.500,00 динара.

Тужени орган је у одговору на тужбу остао у свему при разлозима изнетим у образложењу оспореног решења са предлогом да Суд тужбу одбије као неосновану.

Заинтересовано лице АА из ... на тужбу није одговорило.

Заинтересовано лице ББ је у одговору на тужбу оспорило наводе тужбе истичући да тужилац свој захтев током целог поступка темељи на одредби члана 87. раније важећег Закона о планирању и изградњи, које одредбе се налазе у одељку којим је наведени закон прописивао престанак права коришћења неизграђеног грађевинског земљишта, а које одредбе се односе искључиво на лица којима је до дана ступања на снагу тог закона 13.05.2003. године, дато на коришћење неизграђено грађевинско земљиште у државној својини ради изградње објеката и која то земљиште у том смислу нису привела намени, односно нису изградила објекат ради чије изградње им је земљиште додељено, при чему је у ставу 1. члана 87. било прописано да физичка и правна лица која су постала корисници неизграђеног грађевинског земљишта у државној својини до дана ступања на снагу тог закона, а којима није утврђено право коришћења из члана 84. тог закона, имају право да користе то земљиште до његовог привођења намени, стим да се сагласно ставу 2. престанак права коришћења утврђује Одлуком надлежне општинске управе, а накнада за одузето право коришћења неизграђеног грађевинског земљишта се одређује по прописима о експропријацији. Захтев тужиоца се дакле односио на захтев за доношење решења којим се утврђује престанак права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту додељеном одређеном лицу ради изградње објекта, а не на доношење решења о изузимању таквог земљишта које је било регулисано одредбама ранијих закона који се односе на грађевинско земљиште, пре доношења Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 47/03). Управни поступак у којем је донет управни акт који се у овом поступку оспорава, упорно се незаконито води у односу на наведену катастарску парцелу и њене сувласнике, погрешном применом материјалног права и законских одредби, које се на предметну катастарску парцелу не односе јер је она у својини наследника ранијег власника неизграђеног грађевинског земљишта. У Б листу листа непокретности бр. ... КО ..., на кат.парцели бр. .../..., површине 505 м², уписано је више сувласника са одређеним уделима стеченим конверзијом претходно уписаног права коришћења у право својине, које су стекли као наследници – универзални правни следбеници ранијег власника предметног земљишта ГГ из ..., који је био у земљишно-књижном улошку бр. ... КО ..., уписани носилац права коришћења на предметном земљишту, приликом обнављања земљишних књига 1980. године, и на основу одредби члана 38. и 39. Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, као носилац права коришћења на предметној катастарској парцели као неизграђеној у друштвеној, касније у државној својини. Заинтересовано лице је надаље навело и да је ГГ то земљиште стекао у својину теретним правним послом, пре доношења Закона о национализацији, по сили тог закона био је уписан као носилац права коришћења, док надлежни орган не донесе одлуку о предаји тог земљишта у посед општини на основу решења о изузимању истог. ГГ није предметна кат.парцела додељена ради изградње одговарајућег објекта, да би се утврђивао престанак права коришћења на основу одредби члана 86. и 87. Закона о планирању и изградњи, на који се подносилац захтева и овде тужилац позива, а услед чињенице да на истој није привео намени земљиште изградњом легалног објекта. Ранији власник неизграђеног градског грађевинског земљишта није био ни у каквој обавези да гради било какав објекат на тој парцели, одлука општине Врачар о изузимању тог земљишта никада није донета, као ни одлука о његовој експропријацији. Чињеница да ГГ, односно његовим наследницима није решењем утврђено право коришћења на основу некада важећег члана 84. Закона о планирању и изградњи, а који се спомиње у одредби члана 87. Закона о планирању и

изградњи, на који се тужилац позива, није од значаја за решавање у овој управној ствари из разлога што је одредба члана 84. цитираног закона престала да важи доношењем и ступањем на снагу на дан 11.09.2009. године Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 72/09), на основу члана 222. став 1. тог закона, а којим законом је у члану 219. било између осталог прописано да ранији сувласник као и његов законски наследник, као у овом случају, остају носиоци права коришћења на неизграђеном осталом грађевинском земљишту, до доношења закона којим ће се уредити враћање одузете имовине, да би та одредба била брисана одредбом члана 87. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 24/11) са даном ступања на снагу 05.04.2011. године, којим законом је чланом 101а став 1. било прописано да лицима која су уписана као носиоци права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима, престаје право коришћења на грађевинском земљишту и прелази у право својине, без накнаде. На основу те одредбе уз искључену примену одредбе члана 104. тог закона, чије се одредбе односе на стицање права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту које је додељено ради изградње објекта, те искључену примену других одредби, Служба за катастар непокретности Београд 1 је донела решење о конверзији права коришћења у право својине горе наведених лица у наведеним уделима под бројем: 952-02-14508/11 дана 05.04.2012. године, и то решење је постало коначно и правноснажно, при чему ни овде тужилац, као ни ГО Врачар који су могли то решење побијати наводећи као разлоге да је наведено земљиште додељено ради изградње ГГ или да је од њега или његових наследника изузето или експроприсано, међутим такви разлози у изјављеној жалби на решење од 05.04.2012. године нису истакнути, што се може видети и из садржаја решења Републичког геодетског завода, 03 број: 952-02-22-5397/2016 од 17.07.2017. године, којим је одбијена жалба Града Београда и Градске општине Врачар изјављена на решење о конверзији од 05.04.2012. године, као неоснована. Указујући посебно да је ГГ био уписани сопственик предметне катастарске парцеле на дан 26.12.1958. године, као дан ступања на снагу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта ("Службени лист ФНРЈ", бр. 52/58...24/61) и да је у складу са одредбом члана 38. и 39. тог закона постао у земљишној књизи уписани носилац права коришћења на земљишту чији је власник претходно био, које земљиште је истовремено на основу тог закона постало и градско грађевинско земљиште по својој врсти и намени, а што је све укњижено у земљишној књизи како је већ напред образложено, због чега ово земљиште и уписани сувласници на истом не потпадају под примену члана 87. раније важећег Закона о планирању и изградњи како то тужилац предлаже, већ своја права подносилац захтева, овде тужилац може евентуално остварити једино путем подношења предлога за експропријацију предметног земљишта и објекта који су на њему саграђени, а у складу са одредбама важећег Закона о експропријацији ("Службени гласник РС", бр. 53/95...106/16). Заинтересовано лице је још указало и да је у конкретном случају поступак прекинут да би се утврдила легалност објекта на предметној парцели иако је то у потпуности ирелевантно и погрешно јер предметно земљиште није ни додељено ГГ ради изградње, већ је он био власник тог земљишта пре национализације. Заинтересовано лице сматра да се легалност изграђеног објекта може утврђивати у поступку накнаде за експроприсане непокретности у смислу утврђивања његове тржишне вредности и у смислу утврђивања ко је градитељ, односно инвеститор тог објекта ради исплате одређеном лицу утврђене накнаде за објекат, при чему се, као

заинтересовано лице, не противи доношењу решења о експропријацији сходно важећим прописима, али се противи пролонгирању поступка. Из ових и свих других разлога ближе изнетих у поднеску заинтересовано лице је предложило да Суд у спору пуне јурисдикције донесе пресуду којом ће поништити акт који се тужбом у овом поступку побија, поништити закључак о прекиду првостепеног поступка и мериторно решити ову управну ствар доношењем пресуде којом се захтев овде тужиоца одбија као неоснован, или одбацује као недозвољен, а тужиоца упутити на подношење предлога за експропријацију предметног земљишта у складу са важећим прописима.

Управни суд је дана 23.10.2019. године одржао усмену јавну расправу у присуству..., самосталног саветника законског заступника тужиоца и заинтересованог лица ББ, а у одсуству уредно позваних туженог органа и заинтересованог лица АА, у складу са одредбом члана 38. Закона о управним споровима („Службени гласник РС” бр. 111/09), којим је ставом 1., прописано да изостанак уредно позване странке са усмене расправе, не одлаже њено одржавање.

На усменој јавној расправи законски заступник тужиоца је у свему остао при тужби и тужбеном захтеву са предлогом да суд тужбу уважи, оспорено решење поништи и туженог обавезе на накнаду трошкова управног спора у износу од 16.500,00 динара за састав тужбе и 18.000,00 динара за приступ на јавну расправу.

У својој речи на усменој јавној расправи заинтересовано лице Биљана Герушевић је у свему остала при одговору на тужбу.

По разматрању навода тужбе, одговора на тужбу, речи законског заступника тужиоца и заинтересованог лица са усмене јавне расправе и свих списа ове управне ствари, испитујући оспорени управни акт у смислу одредбе члана 41. Закона о управним споровима, након усмене јавне расправе одржане у смислу одредби члана 2., члана 33. став 1. и члана 34. став 2. Закона о управним споровима, Управни суд је нашао да тужба није основана.

Према стању у списима и разлозима образложења оспореног решења Град Београд је преко законског заступника дана 20.03.2009. године, Одељењу за имовинско-правне и стамбене послове Општине Врачар, поднео предлог за доношење решења о престанку права коришћења градског грађевинског земљишта на кат.парцели .../... КО Поступајући по том захтеву, првостепени орган је донео више решења о изузимању предметног земљишта која су у међувремену поништавана по жалбама странака. Решењем Министарства финансија РС, Сектора за имовинско-правне послове, 07 број: 463-02-00206/2009 од 17.06.2015. године, поништен је закључак првостепеног органа од 25.07.2014. године и предмет враћен првостепеном органу да поступи по примедбама изнетим у образложењу решења у коме је наведено да је другостепени орган утврдио да је ожалбени закључак од 25.07.2014. године, донет у извршењу решења Министарства финансија и привреде Републике Србије од 15.07.2013. године, а да првостепени орган није поступио по примедбама из другостепеног решења. Првостепени орган јесте обавио вештачење од стране Градског завода за вештачење, али том приликом вештак није утврдио легалност објекта који се налази на парцели чије се изузимање предлаже, према Уредби о грађењу из 1955.

године, већ је препустио да то утврди подносилац захтева за изузимање – Градско правобранилаштво и због тога је донео закључак о прекиду поступка, пропустивши да има у виду неспорну чињеницу да је објекат А изграђен као помоћни објекат без грађевинске дозволе због чега мора да се утврди његова легалност у односу на Уредбу о грађевини из 1955. године од чега даље зависи да ли земљиште које се предлаже за изузимање има третман изграђеног или неизграђеног земљишта, те да након тога тек одлучи о поднетом захтеву. Поступајући по овом решењу, првостепени орган је водећи рачуна о примедбама Министарства финансија Републике Србије закључио да утврђивање статуса објекта представља самосталну правну целину без чијег се решења не може решити сама управна ствар, а како је за решавање тог претходног питања надлежан други орган, Грађевинска инспекција Одељења за инспекцијске послове, првостепени орган је наложио подносиоцу захтева Граду Београду да достави решење о утврђеном статусу објекта А на катастарској парцели .../... КО ... обавештењем од 01.12.2015. године и са тиме у вези, налазећи да су испуњени услови за примену члана 134. став 1. Закона о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/01 и "Службени гласник РС", бр. 30/10), поступак прекинуо доносећи одлуку као у диспозитиву закључка. Против тог закључка Град Београд је изјавио жалбу, а оцењујући жалбене наводе тужени је нашао да је првостепени орган правилно закључио да је питање утврђивања статуса објекта који се налази на парцели која представља предмет захтева за изузимање из поседа, претходно питање за чије решавање је надлежан други орган, са чиме у вези је надаље правилно поступио када је донео ожалбени закључак о прекиду поступка, с обзиром да питање правног статуса спорног објекта јесте претходно питање у поступку доношења решења о изузимању, јер је од значаја чињеница да ли је предметно земљиште изграђено или неизграђено, од чега даље зависи доношење мериторне одлуке о захтеву за изузимање. Оценивши да наводи жалбе нису од утицаја на одлуку у управној ствари јер из свега произлази да се ради о спорном питању као претходном питању од чијег решења зависи одлука о главној ствари – захтеву за изузимање предметне кат.парцеле, тужени је применом одредбе члана 230. став 1. Закона о општем управном поступку, донео одлуку као у диспозитиву оспореног решења.

Одредбом члана 134. Закона о општем управном поступку ("Сл. Лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/01 и "Службени гласник РС", бр. 30/10), ставом 1. је прописано да ако орган који води поступак наиђе на питање без чијег се решења не може решити сама управна ствар, а то решење чини самосталну правну целину за чије је решење надлежан суд или други орган (претходно питање), он може, под условима из овог закона, сам расправити то питање, или поступак прекинути док надлежан орган то питање не реши. О прекиду поступка доноси се закључак против ког је допуштена посебна жалба, осим ако је закључак донео другостепени орган. Ставом 2. је прописано да ако је орган који води поступак сам распривио претходно питање, решење таквог питања има правно дејство само у управној ствари у којој је то питање решено. Ставом 3. истог члана закона је прописано да је у погледу постојања кривичног дела и кривичне одговорности учиниоца, орган који води поступак везан правоснажном пресудом суда којом се оптужени оглашава кривим.

Полазећи од цитиране законске одредбе и имајући у виду да је ожалбени закључак Одељења за имовинско-правне и стамбене послове ГО Врачар број: 46-

173/2015 од 01.12.2015. године донет у извршењу решења туженог органа 07 број: 463-02-00206/2009 од 17.06.2015. године у коме је првостепеном органу наложено да утврди легалност предметног објекта А који се налази на катастарској парцели .../... КО ... која је предмет изузимања у овој управној ствари по предлогу града Београда од 20.03.2009. године, од чега даље зависи да ли је земљиште које је предложено за изузимање у статусу изграђеног или неизграђеног земљишта, те с обзиром да је првостепени орган у поновном поступку закључио да утврђивање статуса објекта, како му је наложено, представља самосталну правну целину без чијег се решења не може решити сама управна свар, а за чије решење је надлежан други орган, конкретно Грађевинска инспекција Одељења за инспекцијске послове, то је по оцени Управног суда тужени орган правилно одбио као неосновану жалбу тужиоца изјављену против закључка првостепеног органа о прекиду поступка, правилно нашавши да су у целости били испуњени услови за прекид поступка, с обзиром да питање правног статуса спорног објекта јесте претходно питање у поступку доношења решења о изузимању земљишта на коме се објекат налази.

Наводима тужбе којима тужилац истиче да је првостепени орган био у обавези да одлучи о претходном питању јер питање због ког је поступак прекинут не чини самосталну целину за чије је решавање надлежан суд или други орган, већ је у питање поступање по налогу које свакако представља део овог поступка, се не доводи у сумњу правилност оспореног решења, будући да одредба члана 134. став 1. Закона о општем управном поступку не прописује обавезу органа да реши претходно питање које се појави у току поступка, већ могућност, посебно у ситуацији када за решење претходног питања првостепени орган није надлежан. Без утицаја су и наводи тужбе којима се указује да је у спроведеном поступку несумњиво утврђено да грађевинска дозвола за предметни објекат на кат. парцели .../... КО ... није издата, а да је објекат изграђен након ступања на снагу Основне уредбе о грађењу ("Сл. лист ФНР", бр. 46/48), у периоду 1951.-1952. године, па је јасно да је објекат нелегалан из чега произлази да је предметно земљиште неизграђено грађевинско земљиште у складу са чланом 75. став 3. тачка 2. Закона о планирању и изградњи, при чему тај објекат представља бараку, дакле привремени објекат, што чини да је предметно земљиште има статус неизграђеног и сходно члану 75. став 3. тачка 3. Закона о планирању и изградњи, а ово зато што изнети наводи могу бити релеватни у поступку који ће се водити пред надлежним органом у коме ће се утврдити у потпуности статус предметног објекта, па стога исти немају значаја у поступку одлучивања о законитости решења туженог органа којим је правилно одбијена жалба на закључак о прекиду поступка.

Приликом доношења одлуке суд је ценио и наводе заинтересованог лица дате у одговору на тужбу из којих произлази да у конкретном случају уопште није било места за поступање по предлогу града Београда за доношење решења о престанку права коришћења градског грађевинског земљишта на кат. парцели .../.. КО ..., пошто се не ради о земљишту које је правном претходнику овде заинтересованих лица ГГ додељено ради изградње објекта да би могао да се утврђује престанак права коришћења на основу одредби члана 86. и 87. Закона о планирању и изградњи на које се подносилац захтева, овде тужилац позвао, већ о земљишту на коме ГГ није био ниукаквој обавези да гради било какав објекат, односно о земљишту на коме је законским наследницима ГГ решењем о конверзији Службе за катастар непокретности

Београд 1 број: 952-02-14508/11 од 05.04.2012. године утврђено право својине, а које решење је коначно и правоснажно, с обзиром да су жалбе града Београда и Градске општине Врачар одбијене као неосноване решењем Републичког геодетског завода 03 број: 952-02-22-5397/2016 од 17.07.2017. године, али је нашао да ови наводи такође не могу допринети доношењу другачије одлуке, већ их заинтересовано лице може истаћи у поступку утврђивања статуса предметног објекта и у поступку по захтеву за изузимање земљишта када исти буде настављен.

Следом изложеног, налазећи да оспореном решењем није повређен закон на штету тужиоца, Управни суд је применом одредби члана 40. став 2. и члана 41. став 1. у вези са чланом 46. став 2. Закона о управним споровима („Службени гласник РС”, бр. 111/09), донео одлуку као у ставу I диспозитива ове пресуде.

Одлуку као у ставу II диспозитива пресуде, суд је донео применом одредби члана 66. и 67. Закона о управним споровима, у вези са чланом 150., 153., 154. и 162. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, бр. 72/11...86/18), на чију сходну примену упућује одредба члана 74. Закона о управним споровима, водећи рачуна о томе да тужилац у овом спору није успео, због чега му право на накнаду трошкова не припада.

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ

Дана 24.10.2019. године, 4 У. 5045/17

Записничар
Весна Мутавцић, с.р.

Председник већа-судија
Весна Лазаревић, с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

БТ/ИО