



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УПРАВНИ СУД
7 У 7734/18
13.11.2019. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Биљане Тамбурковски Баковић, председника већа, мр Николе Китаровића и Зорице Китановић, чланова већа, са судским саветником Михајлом Ралићем, записничарем, одлучујући у управном спору по тужби тужиоца "Коридори Србије" д.о.о. Београд, Краља Петра 21, против туженог Министарства финансија Републике Србије - Сектора за имовинско-правне послове, Београд, Кнеза Милоша 20, ради поништаја решења број: 465-02-00793/2017-07 од 19.03.2018. године, уз учешће заинтересованог лица Града Београда, кога заступа Градско правобранилаштво Града Београда, у предмету експропријације, након одржане усмене јавне расправе дана 12.11.2019. године, у нејавној седници већа одржаној дана 13.11.2019. године донео је

ПРЕСУДУ

I Тужба СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА решење Министарства финансија Републике Србије, Сектора за имовинско-правне послове, број: 465-02-00793/2017-07 од 19.03.2018. године и предмет **ВРАЋА** надлежном туженом органу на поновно одлучивање.

II ОБАВЕЗУЈЕ СЕ тужени орган Министарство финансија Републике Србије, Сектор за имовинско-правне послове, да тужиоцу Коридори Србије д.о.о. Београд, Краља Петра 21, накнади трошкове управног спора у износу од 1.370,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема пресуде.

III ОДБИЈА СЕ захтев заинтересованог лица Града Београда за накнаду трошкова управног спора.

Образложење

Оспореним решењем у ставу првом диспозитива поништава се решење Одељења за имовинско-правне послове Управе Градске општине Вождовац број: III-463-91/2014 од 03.08.2017. године; у ставу другом диспозитива експроприше се у корист Републике Србије, а за потребе Коридора Србије д.о.о. из Београда, градско

грађевинско земљиште означено као кп.бр. ... у површини од 44м² уписана у ЛН бр. ... КО ... и кп.бр. ... у површини од 50м² уписана у ЛН број ... КО ..., обе као јавна својина града Београда, ради изградње деонице аутопута Е-75 и Е-70, обилазница Београд, деоница Добановци-Бубањ поток, а на основу решења Владе РС 05 број: 465-1135/2014 од 10.02.2014. године (“Службени гласник РС”, бр. 15/14) и решења Владе РС 05 број: 465-3299/2017 од 13.04.2017. године (“Службени гласник РС”, бр. 36/2017) којима је утврђен јавни интерес; у ставу трећем диспозитива да накнада за експроприсано земљиште пада на терет корисника и биће предмет посебног поступка након правоснажности овог решења; у ставу четвртом диспозитива обавезује се корисник да у року од 15 дана од дана правоснажности поднесе првостепеном органу писану понуду о облику и висини накнаде за експроприсано земљиште; у ставу петом диспозитива обавезује се ранији сопственик да кориснику експропријације преда у посед непокретности ближе описане у диспозитиву овог решења, у року од 15 дана од дана правоснажности одлуке о накнади, односно дана закључења споразума о накнади; у ставу шестом диспозитива да ће након правоснажности решење бити основ за укњижбу права својине. Ожалбеним решењем у ставу првом диспозитива преноси се уз накнаду у корист власника Републике Србије, за потребе “Коридори Србије” д.о.о. из Београда градско грађевинско земљиште означено као кат. парц. ... у површини од 44м² уписана у ЛН бр. ... КО ... и кат. парц. ... у површини од 50м² уписана у ЛН број ... КО ..., обе као јавна својина града Београда, ради изградње деонице аутопута Е-75 и Е-70, обилазница Београд, деоница Добановци-Бубањ поток, на основу Закона о просторном планирању Републике Србије од 2010. до 2020. године (“Службени гласник РС”, бр. 88/10) и Плана детаљне регулације деонице ауто-пута Е-75 и Е-70 Добановци-Бубањ поток, донетом од стране Скупштине града Београда под бр. 350-149/99-ХП-01 од 08.07.1999. године (“Службени лист града Београда”, бр. 13/99), а по основу решења Владе РС 05 број: 465-1135/2014 од 10.02.2014. године (“Службени гласник РС”, број 15/2014) и решења Владе РС 05 број: 465-3299/2017 од 13.04.2017. године (“Службени гласник РС”, број 36/2017), којима је утврђен јавни интерес за експропријацију, односно административни пренос непокретности-земљишта и објеката на земљишту ради изградње дела аутопута Е-75 и Е-70, обилазнице Београд, деоница Добановци-Бубањ поток; у ставу другом диспозитива накнада за пренето земљиште кат. парц. ... и кат. парц. ..., обе КО ..., пада на терет “Коридора Србије” д.о.о. из Београда и биће утврђена у посебном поступку по правоснажности овог решења; у ставу трећем диспозитива обавезују се “Коридори Србије” д.о.о. из Београда да у року од 15 дана од дана правоснажности овог решења овом Одељењу поднесе писмену понуду о висини накнаде за пренете кат. парц. ... и кат. парц. ..., обе КО ...; у ставу четвртом диспозитива обавезује се град Београд да предметне кат. парцеле преда у државину “Коридорима Србије” д.о.о. даном правоснажности одлуке о накнади, односно даном закључења споразума о накнади за пренете непокретности; у ставу петом диспозитива да ће то решење служити као основ за упис у одговарајућу јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима.

У тужби поднетој Управном суду дана 04.05.2018. године, тужилац оспорава законитост решења туженог органа наводећи да је погрешно примењено материјално право, тако што нису правилно примењене одредбе Закона о експропријацији, па се чак оспорено решење ни не позива на било коју одредбу тог

закона која би послужила као основ за доношење оспореног решења. Наводи да је експропријација правни институт који дозвољава принудни прелаз непокретности из приватне у државну својину због општег интереса, а уз накнаду. Указује на чињеницу да је у предметним листовима непокретности град Београд уписао јавну својину на предметним парцелама, па налази да је правно немогуће и неспојиво са појмом института експропријације извршити принудни прелазак јавне својине у јавну својину. Такође, решење туженог органа је неразумљиво, противречно само себи и разлозима наведеним у образложењу, а исти су нејасни и противречни са утврђеним чињеничним стањем. Тужени орган се у свом решењу позива на одредбу члана 213. Закона о општем управном поступку (“Службени гласник РС”, број 18/16), а у ставу 1. наведеног члана прописано је да поступци који до почетка примене овог закона нису окончани, окончаће се према одредбама закона који се примењивао до почетка примене овог закона, а ставом 2. истог Закона, прописано је да ако после почетка примене овог закона решење првостепеног органа буде поништено или укинато, даљи поступак се спроводи према одредбама овог закона. Оспореним решењем поништено је решење првостепеног органа, али другостепени орган није поступио на наведени начин, већ је поступак водио по одредбама чл. 215. и 232. став 1. Закона о општем управном поступку (“Службени лист СРЈ”, бр. 33/97, 31/01 и “Службени гласник РС”, број 30/10), који закон је престао да важи 01.06.2017. године као даном почетка примене Закона о општем управном поступку (“Службени гласник РС”, број 18/16). Из образложења оспореног решења се не види, нити је дато образложење из ког разлога је другостепени орган донео одлуку као у диспозитиву решења и експроприсао предметну непокретност мимо захтева поднетог првостепеном органу. Управни орган је дужан да се креће у границама поднетог захтева - предлога и може одлучити да исти усвоји или одбије, а не да реши мимо онога што је тражено. ни у чему није допунио поступак, није га ни спроводио иако је био у обавези по члану 232. ЗУП, нити је навео који су то недостаци које је првостепени орган начинио, односно у чему се састоји погрешно поступање првостепеног органа. Чињеница на коју се позива другостепени орган, а то је да је град Београд тражио да се предметна непокретност експроприше јер се налази у јавној својини града Београда, јесте чињеница која је била позната и првостепеном органу, тако да није била погрешно или непотпуно утврђена, па не може бити основ за доношење другачије одлуке. Позива се пресуду Управног суда 21 У 12848/17 од 22.02.2018. године, којом је поништено истоветно решење туженог. Предлаже да Управни суд, сходно одредбама чл. 41, 42. и 43. ЗУС, донесе пресуду којом се поништава оспорено решење и решава са предлогом текста као у ожалбеном решењу. Тражи трошкове управног спора у висини судске таксе за тужбу и одлуку, по одмерењу суда.

Тужени орган је у одговору на тужбу остао при разлозима изнетим у образложењу оспореног решења, те је предложио да суд тужбу одбије.

Законски заступник заинтересованог лица је у одговору на тужбу, примљеном 13.02.2019. године, у коме наводи да је правилно оспореним решењем преиначено ожалбено решење од 03.08.2017. године, јер је првостепени орган неправилно применио одредбе члана 70. став 1. Закона о експропријацији, који се односи на пренос права на непокретностима у државној и друштвеној својини, а у

конкретној ситуацији се решава о преносу права на непокретностима у јавној својини, јер административни пренос није једини начин на који се у поступку експропријације непокретности, које су предмет поступка, преносе на корисника експропријације. Оспореним решењем правилно је поништено и преиначено првостепено решење које је донето на основу потпуно непримењивих одредаба чл. 70. и 71а Закона о експропријацији, које се односе на административни пренос, с обзиром да је град Београд у конкретном случају носилац права јавне својине према Закону о јавној својини, а који не предвиђа постојање државне својине, док је друштвена својина ранијим прописима већ била укинута, а што би био предуслов за могућност административног преноса. Ступањем на снагу Закона о јавној својини, престао је да важи Закон о средствима у својини Републике Србије, чиме је ранија државна својина постала јавна својина Републике, покрајине или јединица локалне самоуправе. Сходно томе, није била могућа примена чланова Закона о експропријацији који се односе на административни пренос, већ је орган био у обавези искључиво да примени опште одредбе о експропријацији. Имајући у виду судску праксу и став Управног суда заузет у пресуди 15 У 1867/13 од 02.10.2015. године, предлаже да Управни суд одбије тужбени захтев и обавезе тужиоца на плаћање трошкова овог спора, уз захтев за накнаду износа од 16.500,00 динара на име састава одговора на тужбу.

Управни суд је дана 12.11.2019. године одржао усмену јавну расправу применом одредбе члана 34. став 2. Закона о управним споровима (“Службени гласник РС”, број 111/09) којим је прописано да је расправа обавезна, ако су у управном поступку учествовале две или више странака са супротним интересима и у складу са одредбом члана 38. истог закона, у присуству овлашћеног представника заинтересованог лица Татјане Грујић, а у одсуству уредно позваног тужиоца и туженог органа.

Законски заступник заинтересованог лица Града Београда на усменој јавној расправи остао је у свему при наводима из одговора на тужбу. Предложио је да суд тужбу одбије, као неосновану. Трошкове је тражио за састав одговора на тужбу у износу од 16.500,00 динара и приступ на јавну расправу у износу од 18.000,00 динара.

Одлучујући о поднетој тужби у нејавној седници већа одржаној дана 13.11.2019. године, Управни суд је, оценом навода истакнутих у тужби и одговорима на тужбу туженог и заинтересованог лица, те навода учесника у поступку, истакнутих на одржаној усменој јавној расправи и списка предметаведеног управног поступка, у смислу чл. 41. Закона о управним споровима, утврдио да је тужба основана.

Из списка предмета и образложења оспореног решења произлази да је, поступајући по предлогу тужиоца од 25.04.2014. године за административни пренос предметних непокретности, првостепени орган донео ожалбено решење којим се предлог усваја и врши административни пренос непокретности у корист Републике Србије, корисник Коридори Србије д.о.о. Београд. Наведено решење првостепени орган је донео образлажући да је намена непокретности утврђена на основу у диспозитиву наведених планских аката и да је у диспозитиву наведеним решењима Владе РС утврђен јавни интерес. Такође је утврђено да се Град Београд, преко Правобранилаштва, дописом Уп-371/17 од 19.07.2017. године изјаснио о предлогу

тужиоца да није сагласан са административним преносом непокретности, већ са експропријацијом уз плаћање накнаде за експроприсане непокретности, уз претходно испуњавање законом прописаних услова за експропријацију, са позивом на став Управног суда изнет у пресуди У 18617/13 од 02.10.2015. године да административни пренос није законита промена имаоца права. Оцењујући правилност достављене документације у смислу чл. 26, 27. и 28. Закона о експропријацији, првостепени орган је, по налажењу туженог, правилно извео закључак да су уз предлог достављени сви докази. Међутим, по оцени туженог, а што је и став Управног суда заузет у пресуди 15 У 18671/13 од 02.10.2015. године, првостепени орган је одлуку у ставу првом диспозитива ожалбеног решења засновао на повреди члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку, јер административни пренос није прописан као једини начин на који се у поступку експропријације непокретности које су предмет, преносе на корисника експропријације. Стога, код овако утврђеног чињеничног стања, где се из списка предмета може закључити да су предложене катастарске парцеле, од ступања на снагу Закона о јавној својини, у јавној својини града Београда, то је тужени орган донео одлуку да се сходно ставу Управног суда изврши експропријација предметног земљишта, па је одлучио као у диспозитиву оспореног решења, на основу члана 232. став 1. Закона о општем управном поступку.

Одредбама чл. 26, 27. и 28. Закона о експропријацији ("Службени гласник РС", бр. 53/95 ... 106/16) прописано је која се све документација, односно докази достављају уз предлог за експропријацију непокретности, док је одредбом члана 31. истог закона прописано шта све садржи решење којим се усваја предлог за експропријацију.

Одредбом члана 70. став 1. истог закона прописано је да се права на непокретности у државној или друштвеној својини могу решењем општинске управе одузети или ограничити и пренети на другог носиоца права непокретности у друштвеној или државној својини ако то захтева јавни интерес (административни пренос).

Одредбом члана 71. истог закона прописано је да у случају административног преноса земљишта или другог природног богатства у друштвеној својини, носилац права на земљишту или другом природном богатству који је стекао без накнаде има право на накнаду само за рад и средства уложена у то земљиште или друго природно богатство.

Одредбом члана 71а истог закона прописано је да ако овим законом није другачије одређено, одредбе које се односе на експропријацију непокретности сходно се примењују и на административни пренос непокретности.

Оспорено решење је, у конкретном случају, донето на основу одредбе члана 171. став 5. Закона о општем управном поступку ("Службени гласник РС", број 118/16). Наведени закон се примењује почев од 01. јула 2017. године, изузев одредаба чл. 9, 103. и 207. овог закона, који почињу да се примењују истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона. Одредбом члана 213. став 1. истог закона прописано је да

ће се поступци који до почетка примене овог закона нису окончани, окончати према одредбама закона који се примењивао до почетка примене овог закона.

Одредбом члана 232. став 1. Закона о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ", бр. 33/97, 31/01 и "Службени гласник РС", број 30/10) прописано је да кад другостепени орган утврди да су у првостепеном поступку одлучне чињенице непотпуно или погрешно утврђене, да се у поступку није водило рачуна о правилима поступка која су од утицаја на решење ствари, или да је диспозитив побијаног решења нејасан или је у противречности са образложењем, он ће допунити поступак и отклонити наведене недостатке сам или преко првостепеног органа или замољеног органа. Ако другостепени орган нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку управна ствар мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем, он ће својим решењем поништити првостепено решење и сам решити управну ствар.

Према оцени Управног суда, основано се тужбом тужиоца указује на незаконитост оспореног решења, будући да је тужени орган приликом доношења решења повредио правила поступка из члана 125. Закона о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ", бр. 33/97, 31/01 и "Службени гласник РС", број 30/10), на чију сходну примену у поступку одлучивања другостепеног органа по жалби упућује члан 235. став 1. истог закона. Ово стога што тужени пре доношења решења није на поуздан начин утврдио чињенично стање, односно није утврдио све правно релевантне чињенице и околности које су од значаја за доношење законитог и правилног решења (одлучне чињенице) у складу са начелом истине из члана 8. истог закона, а које се односе на утврђивање испуњености услова за експропријацију предметног градског грађевинског земљишта. Наиме, тужени орган приликом доношења оспореног решења није узео у обзир чињеницу да је тужилац поднео предлог за административни пренос непокретности од 25.04.2014. године, односно, измењеним дана 12.07.2017. године, што је и било предмет одлучивања првостепеног органа решењем донетим на основу одредаба чл. 18. и 192. Закона о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ", бр. 33/97, 31/01 и "Службени гласник РС", број 30/10), а тужени ставом другим, трећим, четвртим и петим диспозитива оспореног решења одлучује о експропријацији и доноси одлуку позивајући се у уводу оспореног решења на одредбу члана 167. Закона о општем управном поступку ("Службени гласник РС", број 118/16), а у образложењу решења на одредбу члана 171. став 5. истог закона.

Због непотпуно утврђеног чињеничног стања, тужени орган је повредио и правила поступка из члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку, на чију сходну примену у поступку одлучивања другостепеног органа по жалби, такође упућује члан 235. став 1. истог закона. Ово због тога што образложење оспореног решења не садржи све елементе потпуног образложења, јер не садржи разлоге из којих произлази чињенични и правни закључак туженог органа изнет у образложењу оспореног решења, да је првостепени орган погрешно када је у конкретном случају применио одредбе Закона о експропријацији које се односе на административни пренос, јер је предметна парцела уписана као јавна својина града Београда, која чињеница је морала бити од значаја за доношење другачије одлуке у овој управној

ствари, с обзиром на то да се на непокретностима у приватној својини спроводи искључиво експропријација. Наиме, из образложења се не види, нити су у истом дати разлози, зашто је тужени орган донео одлуку као у диспозитиву решења и експроприсао предметну непокретност, мимо захтева тужиоца. Управни органи су, у смислу одредбе члана 198. став 1. истог закона, дужни да се крећу у границама поднетог захтева и могу одлучити да се исти усвоји или одбије, а не да решавају мимо онога што је тражено. Тужени орган, према образложењу оспореног решења, није ни у чему допунио поступак нити га је спроводио чиме је повредио правила поступка из цитиране одредбе члана 232. став 1, нити је навео у чему се састоји погрешно поступање првостепеног органа. Чињеница на коју се позвао тужени орган да је град Београд, преко законског заступника, у изјашњењу од 19.07.2017. године истакао да се ради о земљишту у јавној својини града Београда и тражио да се изврши експропријација предметних непокретности, није довољан основ за одлуку као у диспозитиву оспореног решења. Тужени је у овом поступку, покренутом по предлогу тужиоца као странке, а одлучујући о жалби заинтересованог лица могао да цени основаност жалбених навода, те у вези са тим да донесе одлуку по жалби или, уколико је сматрао да су испуњени услови да мериторно реши управну ствар, да правилно спроведе поступак, а што у конкретном случају није учинио. Позивање туженог органа на став изнет у пресуди Управног суда 15 У. 18617/13 од 02.10.2015. године је без утицаја на другачију оцену законитости оспореног решења, јер се из става изнетог у тој пресуди може само закључити да је првостепеном органу указано да, поред административног преноса, Закон о експропријацији познаје и друге институте којима се ограничава или одузима право својине. Стога, по оцени суда, образложење тужбом оспореног решења не садржи разлоге који су били одлучни при оцени доказа, правне прописе и разлоге који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на решење какво је дато у диспозитиву.

Имајући у виду напред изнето чињенично и правно стање ове управне ствари, суд налази да је тужени оспорено решење донео на основу погрешне примене процесног закона, јер је на основу одредбе члана 213. став 1. Закона о општем управном поступку ("Службени гласник РС", број 118/16) био дужан да управни поступак оконча према одредбама закона који се примењивао до почетка примене овог закона, што значи да је требало да одлучује применом одредаба члана 232. став 1. Закона о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ", бр. 33/97, 31/01 и "Службени гласник РС", број 30/10). То значи да је тужени у конкретном случају био дужан да закаже усмену јавну расправу, позове странке у поступку, посебно подносиоца предлога, овде тужиоца, да се изјасни о доказима и чињеницама значајним за одлуку, па тек по тако спроведеном поступку, након потпуно утврђених одлучних чињеница, правилном применом материјалног права, донесе одлуку.

Са изнетих разлога, Управни суд је, налазећи да је оспореним решењем повређен закон на штету тужиоца на основу одредаба члана 40. став 2. и члана 42. став 1. Закона о управним споровима, одлучио као у ставу I диспозитива ове пресуде, како би се у поновном поступку донело правилно и на закону засновано решење, с тим што је тужени, као надлежни орган везан правним схватањем и примедбама суда у погледу поступка из ове пресуде у смислу одредбе члана 69. став 2. истог закона.

Суд није прихватио захтев тужиоца за доношење одлуке у спору пуне јурисдикције, будући да су у конкретном случају утврђене повреде правила поступка од стране туженог органа, које према природи ствари може отклонити само тај орган.

Разматрајући захтев тужиоца да му тужени орган накнади трошкове овог управног спора, суд је имао у виду да је тужилац имао трошкове у висини судске таксе за тужбу у износу од 390,00 динара и судске таксе за одлуку суда у износу од 980,00 динара, па је одлучио као у ставу II диспозитива пресуде, на основу одредаба чл. 66, 67. и 74. Закона о управним споровима у вези чл. 150. и 153. Закона о парничном поступку ("Службени гласник РС", бр. 72/11 ... 87/18).

Суд је одбио као неоснован захтев заинтересованог лица Града Београда за накнаду трошкова управног спора, имајући у виду успех заинтересованог лица у спору, па је одлучио као у ставу III диспозитива пресуде применом одредаба чл. 66, 67. и 74. Закона о управним споровима у вези чл. 150. и 153. Закона о парничном поступку.

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ

Дана 13.11.2019. године, 7 У 7734/18

Записничар
Михајло Ралић,с.р.

Председник већа - судија
Биљана Тамбурковски Баковић,с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

ЉЛ