



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Кзз 428/2023
31.05.2023. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Милене Рашић, председника већа, Дубравке Дамјановић, Гордане Којић, Биљане Синановић и Бојане Пауновић, чланова већа, са саветником Татјаном Миленковић, као записничарем, у кривичном предмету окривљеног АА, због кривичног дела грађење без грађевинске дозволе из члана 219а став 2. КЗ, одлучујући о захтеву за заштиту законитости Републичког јавног тужиоца КТЗ 216/23 од 31.03.2023. године, поднетом против правноснажне пресуде Вишег суда у Краљеву Кж1 111/22 од 22.12.2022. године, у седници већа одржаној дана 31.05.2023. године, једногласно је донео

ПРЕСУДУ

УСВАЈА СЕ, као основан, захтев за заштиту законитости Републичког јавног тужиоца КТЗ 216/23 од 31.03.2023. године и **УТВРЂУЈЕ** да је правноснажном пресудом Вишег суда у Краљеву Кж1 111/22 од 22.12.2022. године, у корист окривљеног АА, повређен закон из члана 4. став 1. Законика о кривичном поступку.

Образложење

Пресудом Вишег суда у Краљеву Кж1 111/22 од 22.12.2022. године, усвајањем жалбе браниоца окривљеног АА, адвоката Данила Пашајлића, преиначена је пресуда Основног суда у Рашкој К бр 66/22 од 30.06.2022. године, тако што је Виши суд у Краљеву према окривљеном АА, на основу члана 422. став 1. тачка 2) ЗКП, одбио оптужбу да је извршио кривично дело грађење без грађевинске дозволе из члана 219а став 2. КЗ и одредио да трошкови настали вођењем поступка падају на терет буџетских средстава суда.

Против наведене пресуде захтев за заштиту законитости поднео је Републички јавни тужилац под бројем КТЗ 216/23 од 31.03.2023. године, због повреде закона из члана 485. став 1. тачка 1) ЗКП у вези са чланом 4. став 1. ЗКП, са предлогом да Врховни касациони суд усвоји поднети захтев и утврди да је побијаном пресудом повређен закон у корист окривљеног.

Врховни суд је доставио примерак захтева за заштиту законитости браниоцу окривљеног АА, адвокату Данилу Пашајлићу, сходно одредби члана 488. став 1. ЗКП и, у седници већа коју је одржао без обавештења Врховног јавног тужиоца и браниоца

окривљеног, сматрајући да њихово присуство није од значаја за доношење одлуке (члан 488. став 2. ЗКП), након разматрања списка предмета и правноснажне пресуде против које је захтев за заштиту законитости поднет и након оцене навода изложених у захтеву, нашао:

Захтев за заштиту законитости Републичког јавног тужиоца је основан.

Основано се у захтеву Републичког јавног тужиоца указује да је побијаном пресудом којом је према окривљеном одбијена оптужба, јер је окривљени за исто кривично дело правноснажно оглашен одговорним пресудом Прекршајног суда у Рашкој Пр бр. 973/22 од 21.07.2021. године, па се ради о пресуђеној ствари која представља околност која трајно искључује кривично гоњење, повређен члан 4. став 1. ЗКП јер, према наводима захтева, у конкретном случају, дела због којих је окривљени казнено гоњен нису иста по више критеријума, па се не ради о повреди начела *ne bis in idem*.

Пресудом Прекршајног суда у Рашкој Пр 973/20 од 21.07.2021. године окривљени АА оглашен је одговорним да је поступио противно члану 57. став 1, 3, 4. и 5. Закона о заштити природе што је кажњиво по члану 126. став 5. у вези члана 126. став 1. тачка 9. Закона о заштити природе.

Чланом 4. став 1. ЗКП, прописано је да нико не може бити гоњен за кривично дело за које је одлуком суда правноснажно ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или је поступак правноснажно обустављен.

Чланом 219а став 1. КЗ прописано је да лице које је извођач радова или одговорно лице у правном лицу које је извођач радова на објекту који се гради, односно које изводи радове на реконструкцији постојећег објекта, без грађевинске дозволе, казниће се затвором од три месеца до три године и новчаном казном, док је ставом 2. истог члана прописано да ће се лице које је инвеститор или одговорно лице у правном лицу које је инвеститор објекта који се гради без грађевинске дозволе, казнити затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном.

Чланом 1. Закона о планирању и изградњи прописано је да се овим законом уређује: услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката; вршење надзора над применом одредаба овог закона и инспекцијски надзор; друга питања од значаја за уређење простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и за изградњу објеката.

Чланом 135. став 1. Закона о планирању и изградњи прописано је да се грађевинска дозвола издаје инвеститору који уз захтев за издавање грађевинске дозволе достави пројекат за грађевинску дозволу и извод из пројекта за грађевинску дозволу израђене у складу са прописом којим се ближе уређује садржина техничке документације, који има одговарајуће право на земљишту или објекту и који је доставио доказе о уплати одговарајућих такси и накнада и друге доказе прописане прописом којим се ближе уређује поступак спровођења обједињене процедуре.

Чланом 1. став 1. Закона о заштити природе прописано је да се овим законом уређује се заштита и очување природе, биолошке, геолошке и предеоне разноврсности као дела животне средине.

Чланом 57. став 1. Закона о заштити природе прописано је да су на заштићеном подручју забрањени радови и активности, односно извођење пројеката, који оштећују, нарушавају и мењају особине и вредности због којих је подручје заштићено, док је ставом 4. истог члана прописано да се за радове и активности, односно извођење пројеката на заштићеном подручју спроводи поступак процене утицаја на животну средину, у складу са законом, уз обавезно прибављање акта о условима и мерама заштите природе, док су чланом 126. став 5. у вези члана 126. став 1. тачка 9. истог закона предвиђене прекршајне казне за поступање супротно члану 57. став 3, 4. и 5. наведеног закона.

Уставни суд Републике Србије је уважавајући судску праксу Европског суда за људска права, поставио критеријуме на основу којих се врши оцена да ли је дошло до повреде начела *ne bis in idem* и то: 1. да ли су оба поступка која су вођена против окривљеног вођена за дело које по својој природи представља кажњиво дело, односно да ли је запређена санкција по својој природи казненоправна; 2. да ли су дела због којих се окривљени казнено гони иста (*idem*) и 3. да ли је постојала двострукост поступка (*bis*).

У новијој пракси Европски суд за људска права је у предмету А. и Б. против Норвешке, бр. 24130/11 и 29758/11, од 15.09.2016. године детаљно размотрио питање примене начела *ne bis in idem*, спроводећи тзв. тест довољно уске повезаности у садржинском и временском смислу и прихваћена је могућност да је изрицање различитих санкција од стране различитих органа које се односе на исто понашање у одређеној мери допуштено и на основу члана 4. Протокола 7 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, без обзира на постојање одлуке која има својство *res iudicata*, те да се комбинација санкција у тим предметима треба сматрати као целина. Стога, закључак је да члан 4. Протокола 7 Европске конвенције не искључује вођење два поступка, чак и до њиховог завршетка, ако су испуњени одређени услови.

У проналажењу одговора на питање да ли су два поступка довољно тесно повезана у садржинском и временском погледу, потребно је утврдити следеће критеријуме:

- 1) да ли су у различитим поступцима остварене усклађене сврхе које се међусобно надопуњују и чине један јединствен поступак, те се тим поступцима обухватају различити аспекти противправног понашања;
- 2) да ли је дуалитет тих поступака предвидљива последица за окривљеног, како у праву тако и у пракси истог оспораваног понашања;
- 3) да ли су ти поступци вођени на начин како би се што више избегло дуплирање у прикупљању и оцени доказа, сарадњом између различитих надлежних тела како би се чињенице утврђене у једном поступку користиле у другом поступку;
- 4) да ли је казна изречена у поступку који је први правноснажно окончан узета у обзир у поступку који је касније правноснажно окончан и то на начин да укупан износ свих санкција буде сразмеран извршеном делу.

У конкретном случају неспорно је да су се против окривљеног АА водила два поступка за дело које по својој природи представља кажњиво дело, односно за које је запрећена санкција по својој природи казнено-правна, али у конкретном случају није испуњен критеријум „idem“, јер дела због којих је окривљени казнено гоњен, нису иста и то по више критеријума.

Догађаји који су описани и у прекршајном и у кривичном поступку који су вођени против окривљеног АА нису се одиграли у истом временском периоду – инкримисане радње у кривичном поступку окривљени је предузимао у току 2019. и 2020. године, док је у прекршајном поступку одговарао за радње које је предузео у периоду од 01.09.2020. до 01.10.2020. године. Надаље, постоји и разлика у погледу заштитног објекта који се штити кривичним делом недозвољена грађања из члана 219а КЗ, које спада у групу кривичних дела против имовине у односу на прекршај прописан Законом о заштити природе у оквиру кога заштитни објекат представља животна средина, а не постоји ни идентитет у погледу радње извршења ових кажњивих дела, с обзиром да је прописано да кривично дело грађење без грађевинске дозволе из члана 219а став 2. КЗ врши лице које је инвеститор или одговорно лице у правном лицу које је инвеститор објекта који се гради без грађевинске дозволе, док је чланом 57. Закона о заштити природе прописано под којим условима се могу обављати радови и активности у заштићеном подручју, односно предвиђено је прибављање аката о условима и мерама заштите природе, а све након поступка процене утицаја пројекта на животну средину и сагласно Закону о заштити природе, за чије непоштовање – односно неиспуњење услова је прописана прекршајна кажњивост чланом 126. Закона о заштити природе.

Пре свега, постоји очигледна разлика у законском опису бића кривичног дела недозвољена грађања из члана 219а став 2. КЗ и прекршаја који је санкционисан Законом о заштити природе:

- чланом 219а став 2. КЗ, прописано је да извршилац кривичног дела лице – инвеститор или одговорно лице које гради без грађевинске дозволе,
- чланом 135. став 1. Закона о планирању и изградњи прописано да се грађевинска дозвола издаје инвеститору под одређеним условима и уз одговарајућу документацију: захтев за издавање грађевинске дозволе, пројекат за грађевинску дозволу и извод из пројекта за грађевинску дозволу израђен у складу са прописима који се ближе одређују садржином техничке документације, доказ о праву на земљишту или објекту, доказ о уплати одговарајућих такси и накнада и других доказа прописаних прописом који ближе одређују поступак спровођења обједињене процедуре,
- чланом 57. Закона о заштити природе прописано који радови и активности се могу спровести на заштићеном подручју и под којим условима, односно да исте није могуће спровести без решења о Условима заштите природе Завода за заштиту природе Србије.

Из наведеног јасно произилази да је за извођење грађевинских радова у зони подручја које је посебно заштићено Законом о заштити природе, поред комплетне „редовне“ документације потребне за добијање грађевинске дозволе, неопходно прибавити и акт о условима и мерама заштите природе који представљају „допунски услов“ неопходан да би се могло приступити грађњи у заштићеној зони, а који услов је

потребно испунити поред поштовања уобичајене процедуре и испуњености осталих услова за добијање грађевинске дозволе прописаних у члану 135. став 1. Закона о планирању и изградњи који се примењује приликом издавања грађевинске дозволе, уколико се градња обавља у обе зоне (обичној и посебној зони заштићеној Законом о заштити природе).

Дакле, очигледно је интенција законодавца да на овакав начин додатно поштри критеријуме за добијање грађевинске дозволе уколико се градња обавља у посебно заштићеном подручју, па је одлуком другостепеног суда да на основу члана 422. став 1. тачка 2) ЗКП, одбије оптужбу против окривљеног АА да је извршио кривично дело из члана 219а став 2. КЗ, заправо стављено у повољнији положај лице које недозвољену градњу реализује у заштићеној зони у односу на лице које без грађевинске дозволе гради у зони која не ужива посебан режим заштите.

По налажењу Врховног суда, имајући у виду све наведено, ова два облика инкриминације санкционисана Кривичним законом и Законом о заштити природе се разликују и не могу се поистоветити, тако да у конкретном случају није испуњен критеријум под редним бројем 2) на основу кога се врши оцена да је дошло до повреде начела *ne bis in idem*, а који је предвидео Уставни суд Републике Србије уважавајући судску праксу Европског суда за људска права, па је по налажењу овога суда претходно вођење прекршајног поступка за поступање противно члану 57. став 1, 3, 4. и 5. Закона о заштити природе, а што је кажњиво по члану 126. став 5. у вези члана 126. став 1. тачка 9. Закона о заштити природе, не може представљати сметњу да се против истог лица касније води кривични поступак за кривично дело недозвољена градња из члана 219а став 2. КЗ, јер се у конкретном случају не може радити о пресуђеној ствари у смислу члана 4. ЗКП, а како се то основано захтевом за заштиту законитости Републичког јавног тужиоца указује.

Из напред наведених разлога Врховни суд је усвојио захтев за заштиту законитости Републичког јавног тужиоца и утврдио да је правноснажном пресудом Вишег суда у Краљеву Кж1 111/22 од 22.12.2022. године, у корист окривљеног АА, повређен закон из члана 4. став 1. Законика о кривичном поступку.

Из напред наведених разлога донета је одлука као у изреци на основу одредбе члана 492. став 1. тачка 3) ЗКП.

**Записничар-саветник,
Татјана Миленковић, с.р.**

**Председник већа-судија,
Милена Рашић, с.р.**

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Марина Антонић