



Republika Srbija
VRHOVNI SUD
Uzp 41/2023
08.08.2023. godina
Beograd

U IME NARODA

Vrhovni sud, u veću sastavljenom od sudija: Jelene Ivanović, predsednika veća, Dobrile Strajina i Zorana Hadžića, članova veća, sa savetnikom Mirelom Konstadinović, kao zapisničarem, odlučujući o zahtevu Udruženja „Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu“ Beograd, Dositejeva 30/3, čiji je punomoćnik Jovan Rajić, advokat iz ..., za preispitivanje sudske odluke – rešenja Upravnog suda 3 U 28354/22 od 25.01.2023. godine, sa protivnim strankama Privrednim društvom „Begej Water“ d.o.o. Beograd – Novi Beograd, Bulevar Mihajla Pupina 6a i Pokrajinskim sekretarijatom za energetiku, građevinarstvo i saobraćaj, Novi Sad, u predmetu izdavanja građevinske dozvole, u nejavnoj sednici veća održanoj dana 08. 08.2023. godine, doneo je

P R E S U D U

Zahtev se odbija.

ODBIJA SE zahtev podnosioca zahteva za naknadu troškova.

O b r a z l o ž e n j e

Pobijanim rešenjem, stavom prvim dispozitiva, odbačena je tužba tužioca Udruženja „Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu“ Beograd podneta protiv rešenja o građevinskoj dozvoli Pokrajinskog sekretarijata za energetiku, građevinarstvo i saobraćaj broj 143-351-328/2022-04 ROP-RSUGZ-12496-CPIH-2/2022 od 08.06.2022. godine. Stavom drugim dispozitiva, odbijen je zahtev tužioca Udruženja „Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu“ Beograd za naknadu troškova upravnog spora, a stavom trećim dispozitiva je obavezan tužilac da zainteresovanom licu „Begej Water“ d.o.o. Beograd naknadi troškove upravnog spora u iznosu od 16.500,00 dinara. Navedenim rešenjem o građevinskoj dozvoli Pokrajinskog sekretarijata za energetiku, građevinarstvo i saobraćaj broj 143-351-328/2022-04 ROP-RSUGZ-12496-CPIH-2/2022 od 08.06.2022. godine, stavom I dispozitiva, dozvoljava se investitoru „Begej Water“ d.o.o. Beograd, Bulevar Mihajla Pupina 6, izgradnja Postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda Zrenjanin, sa instalacijama (taksativno navedenim u rešenju) neophodnim za funkcionisanje postrojenja: elektroenergetske, hidrotehničke, telekomunikacione, interne saobraćajnice i infrastrukturni priključak za odvod prečišćene vode, sve na katastarskim parcelama broj .. (površine 26857m²), .. i .. KO Zrenjanin I; stavom II dispozitiva, utvrđeno je da je predmetni objekat G kategorije klasifikacione oznake 222330, ukupne predračunske vrednosti 2.335.669.355,00 RSD bez PDV-a; prema stavu III dispozitiva, sastavni deo ovog rešenja su: - lokacijski uslovi broj ROP-PSUGZ- 35330-LOCH-2/202, 143-353-291/2021-04 od 14.12.2021. godine, izdati od strane Pokrajinskog sekretarijata za energetiku, građevinarstvo i saobraćaj, - izvod iz projekta, koji je maja 2022. godine izrađen i potpisom i ličnim pečatom overen od strane glavnog projektanta AA, dipl. inž. tehnol. licenca broj .. i projekat za građevinsku dozvolu – „Postrojenje za prečišćavanje otpadne vode Zrenjanin, na kat. parc. broj .., KO Zrenjanin I, sa infrastrukturnim priključkom za odvod prečišćene vode na kat. parc. broj .. i .. KO Zrenjanin I“ izrađen marta 2022. godine, koji je sačinjen od knjiga taksativno navedenih u rešenju; stavom IV dispozitiva utvrđeno je da investitor ima obavezu da plati doprinos za uređivanje građevinskog zemljišta u iznosu od 1.043.579,45 dinara jednokratno do prijave radova, u skladu sa obračunom doprinosa za uređivanje građevinskog zemljišta Odeljenja za urbanizam, Odsek za sprovođenje objedinjene procedure Gradske uprave Grada Zrenjanina broj ROP-PSUGZ- 12496-CPIH-2/2022, 143-351-328/2022-04 od 07.06.2022. godine; stavom V dispozitiva, da je investitor dužan da osam dana pre početka izvođenja radova podnese organu prijavu radova, sa podacima i dokazima propisanim članom 148. Zakona i članom 30. Pravilnika o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem („Službeni glasnik RS“, broj 68/2019); stavom VI dispozitiva, da je investitor obavezan da obezbedi stručan nadzor u toku građenja objekta, odnosno izvođenja radova za koje je izdata građevinska dozvola; stavom VII dispozitiva, da građevinska dozvola prestaje da važi ako se ne izvrši prijava radova u roku od tri godine od dana pravnosnažnosti ovog rešenja; stavom VIII dispozitiva, da je investitor dužan da trajno čuva jedan originalni ili na propisan način kompletiran primerak tehničke dokumentacije na osnovu koje je izdata građevinska

dozvola sa svim izmenama i dopunama izvršenim u toku građenja i svim detaljima za izvođenje radova; stavom IX dispozitiva, da je do prijave radova potrebno od Pokrajinskog sekretarijata za urbanizam i zaštitu životne sredine pribaviti saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu ili rešenje da nije potrebna izrada studije.

U zahtevu za preispitivanje pobijanog rešenja podasilac navodi da osporava pravilnost pobijane odluke zbog povrede zakona, drugog propisa ili opšteg akta odnosno povrede pravila postupka koja je mogla biti od uticaja na rešenje stvari. Ističe da obrazloženje pobijanog rešenja ne odgovara u potpunosti njegovom dispozitivu, budući da je tim rešenjem odbačena tužba tužioca iz razloga nedostatka aktivne legitimacije, dok se u samom obrazloženju Upravni sud bavio i razlozima zbog kojih bi tužba eventualno mogla biti odbijena. Smatra da se ne može prihvatiti argument da se građevinskom dozvolom ne dira u očigledno pravo tužioca ili u njegov na zakonu zasnovan interes. Ukazuje da je tužilac udruženje osnovano radi ostvarivanja ciljeva u oblasti promocije i unapređenja prava na zdravu i očuvanu životnu sredinu, održivog upravljanja prirodnim resursima i resursima obnovljive energije pa je zastupnik širih interesa javnosti u smislu člana 44. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku. Stoga smatra da nije u obavezi, niti je potrebno da dokazuje svoje očigledno pravo ili na zakonu zasnovani sopstveni interes, jer je navedena odredba Zakona upravo i propisana kako bi pravni subjekti koji ne zastupaju sopstveni interes i lična prava, bili u mogućnosti da učestvuju u upravnom postupku i nakon toga u upravnom sporu radi zaštite šireg interesa javnosti. „Pravno respektabilna veza tužioca sa onim o čemu se odlučuje“ utemeljena je u navedenoj odredbi Zakona o opštem upravnom postupku. Ukazuje na odredbe člana 81a, kao i čl 7. i 9. stav 1. Zakona o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 135/2004 ... 95/2018), kao i člana 3. stav 4. i člana 9. stav 3. Arhuske konvencije i na praksu Komiteta za pitanja usklađenosti sa odredbama Arhuske konvencije prilikom ocenjivanja usklađenosti postupanja država u pogledu primene čl. 6. i 9. Arhuske konvencije, koji nedvosmisleno naglašava da donošenje odluka o životnoj sredini nije ograničeno na sprovođenje postupka procene uticaja na životnu sredinu, već se proširuje na sve naredne faze donošenja odluka, kao što su korišćenje zemljišta i dozvole za izgradnju, sve dok planirana aktivnost ima uticaja na životnu sredinu. Pravni interes za podnošenje tužbe je nesporan i zasnovan na zakonu, jer se građevinska dozvola izdaje za postrojenje za koje se zahteva izrada studije o proceni uticaja na životnu sredinu, a uz zahtev za izdavanje nije priložena saglasnost na studiju procene uticaja na životnu sredinu, što je osnovni i preventivni instrument koji obezbeđuje da realizacija projekta, odnosno početak izvođenja građevinskih radova na predviđeni način neće imati negativan uticaj na životnu sredinu. Ističe da nije bio u obavezi da traži da mu se prizna svojstvo stranke u konkretnom postupku, niti je do podnošenja tužbe uopšte bio u mogućnosti da to učini. Navodi da član 81a Zakona o zaštiti životne sredine, kao i član 9.3. Arhuske konvencije ni na koji način ne ograničavaju prava zainteresovane javnosti da učestvuje u pojedinim postupcima povezanim sa zaštitom životne sredine, već im to pravo priznaje u svim postupcima koji se odnose na životnu sredinu. Naglašava da je investitor uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole dostavio samo studiju o proceni uticaja na životnu sredinu, a ne i rešenje o davanju saglasnosti nadležnog organa na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu. S tim u vezi ističe da studija bez date saglasnosti nadležnog organa nema pravnu snagu. Navodi i da je neprihvatljiv razlog Upravnog suda da sudsku praksu (presuda Upravnog suda 7 U 6063/19 od 12.02.2021. godine), ne može da primeni u konkretnom predmetu. Predlaže da Vrhovni sud zahtev uvaži, a pobijano rešenje preinači ili ukine.

Protivna stranka, Pokrajinski sekretarijat za energetiku, građevinarstvo i saobraćaj, Novi Sad u odgovoru na zahtev navodi da ostaje u svemu pri odgovoru na tužbu datom u predmetu Upravnog suda U 28354/22.

Protivna stranka, Privredno društvo „Begej Water“ d.o.o. Beograd – Novi Beograd, nije dostavila odgovor na zahtev.

Postupajući po podnetom zahtevu i ispitujući pobijano rešenje u granicama zahteva, u smislu člana 54. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik RS“, broj 111/09), Vrhovni sud je našao da je zahtev neosnovan.

Prema razlozima obrazloženja pobijanog rešenja Upravnog suda, osporenim rešenjem o građevinskoj dozvoli, kojim je investitoru „Begej Water“ d.o.o. Beograd dozvoljena izgradnja Postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda Zrenjanin, ne dira se u očigledno pravo tužioca ili u njegov na zakonu zasnovan interes. Tužilačka legitimacija u upravnom sporu je pravo da se bude stranka u njemu, u svojstvu tužioca, imajući u vidu njegovu pravno respektabilnu vezu sa onim o čemu se odlučuje, odnosno za postojanje aktivne legitimacije u upravnom sporu

neophodno je da je osporenim upravnim aktom rešavano o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu lica koje podnosi tužbu. Imajući u vidu da je osporeno rešenje doneto na osnovu člana 135. Zakona o planiranju i izgradnji, kojim su taksativno propisane isprave koje se podnose uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole, a koji je podnelo zainteresovano lice „Begej Water“ d.o.o. Beograd, u postupku u kom tužilac nije imao svojstvo stranke, niti je tražio da mu takvo svojstvo bude priznato u skladu sa članom 93. stav 1. u vezi člana 44. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku, Upravni sud je zaključio da osporenim rešenjem nije rešavano o pravu i obavezi tužioca, niti da mu je tim rešenjem povređen na zakonu zasnovan interes. Na ocenu aktivne legitimacije tužioca ne utiču navodi tužbe da je tužilac udruženje osnovano radi ostvarivanja ciljeva u oblasti promocije i unapređenja prava na zdravu i očuvanu životnu sredinu, održivog upravljanja privrednim resursima i resursima obnovljive energije, te da ima pravni interes, ali i obavezu da inicira i učestvuje u postupcima čiji ishod utiče na interese koje zastupa. Polazeći od odredbe čl. 135. i 148. Zakona o planiranju i izgradnji, u vezi sa odredbom člana 30. Pravilnika o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem, Upravni sud je našao da investitor – zainteresovano lice nije ni bilo u obavezi da priloži saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu u momentu podnošenja zahteva za izdavanje građevinske dozvole, s obzirom da je ta obaveza vezana za momenat podnošenja zahteva za prijavu radova. Ovakvo postupanje je u skladu i sa članom 5. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, kojim je propisano da nosilac projekta za koji je obavezna procena uticaja ne može pristupiti realizaciji, odnosno izgradnji i izvođenju projekta bez saglasnosti nadležnog organa na studiju o proceni uticaja, kao i sa članom 18. istog zakona, prema kome je momenat kada je neophodno priložiti studiju o proceni uticaja na životnu sredinu i saglasnost na ovu studiju postavljen alternativno, (uz zahtev za izdavanje odobrenja za izgradnju ili uz prijavu početka izvođenja projekta). Na osnovu iznetog, imajući u vidu da se postojanje interesa za podnošenje tužbe ocenjuje polazeći od materijalnih propisa, Upravni sud je našao da odredbe Zakona o planiranju i izgradnji i Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu propisuju mogućnost za tužioca, kao udruženja koje se bavi zaštitom životne sredine i koji predstavlja zainteresovanu javnost, da učestvuje u pojedinim postupcima povezanim sa zaštitom životne sredine, ali da iz navedenih odredbi zakona ne proizlazi neposredan i na zakonu zasnovan interes tužioca za osporavanje zakonitosti ovde tužbom osporenog rešenja o građevinskoj dozvoli. Zaključio je i da u konkretnom slučaju nema kolizije između odredaba Zakona o planiranju i izgradnji i Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, te da su bez uticaja navodi tužbe kojima se ukazuje na član 134. Zakona o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, broj 132/14), odnosno sada važeći član 109. stav 1. Zakona o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, broj 83/18) prema kojem se odredbe drugih zakona kojima se na drugačiji način uređuju pitanja koja su predmet uređivanja ovog zakona neće primenjivati, osim zakona i propisa kojima se uređuje zaštita životne sredine. Prema oceni Upravnog suda bez uticaja na donošenje drugačije odluke u ovoj upravnoj stvari su i navodi tužbe kojima je tužilac ukazao na presudu Upravnog suda 7 U 6063/19 od 12.02.2021. godine, iz razloga što se ne radi o istom činjeničnom i pravnom osnovu, budući da je u ovom upravnom sporu osporeno rešenje tuženog o građevinskoj dozvoli, dok je u predmetu okončanom presudom 7 U 6063/19 od 12.02.2021. godine uvažena tužba tužioca i poništeno rešenje tuženog Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Republike Srbije kojim je dozvoljeno investitoru izvođenje pripremnih radova za izgradnju određenog objekta. S obzirom na izloženo, Upravni sud je na osnovu člana 26. stav 2. Zakona o upravnim sporovima odbacio tužbu tužioca.

Ocenjujući zakonitost pobijanog rešenja, Vrhovni sud nalazi da je pobijano rešenje doneto uz pravilnu primenu propisa i bez povreda pravila postupanja koje bi bile od uticaja na rešenje stvari.

Odredbom člana 11. stav 1. Zakona o upravnim sporovima je propisano da tužilac u upravnom sporu može da bude fizičko, pravno ili drugo lice, ako smatra da mu je upravnim aktom povređeno neko pravo ili na zakonu zasnovan interes.

Odredbom člana 44. stav 1. i 3. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 18/16, 95/18 i 2/23) propisano je da stranka u upravnom postupku fizičko ili pravno lice čija je upravna stvar predmet upravnog postupka i svako drugo fizičko ili pravno lice na čija prava, obaveze ili pravne interese može da utiče ishod upravnog postupka. Zastupnici kolektivnih interesa i zastupnici širih interesa javnosti, koji su organizovani saglasno propisima, mogu da imaju svojstvo stranke u upravnom postupku ako ishod upravnog postupka može da utiče na interese koje zastupaju.

Odredbom člana 2. stav 2. tačka 4. i 5. Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine – Arhuska konvencija, koja je potvrđena Zakonom o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Službeni glasnik RS“ – Međunarodni ugovori, broj 38/09), propisano je da za svrhe ove konvencije „javnost“ znači jedno ili više fizičkih i pravnih lica i, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihova udruženja, organizacije ili grupe, a „zainteresovana javnost“ znači javnost koja je ugrožena ili će verovatno biti ugrožena ili ima interesa u donošenju odluka u oblasti životne sredine. Za potrebe ove definicije, nevladine organizacije koje promovišu zaštitu životne sredine i koje zadovoljavaju uslove propisane nacionalnim zakonodavstvom biće smatrane zainteresovanim. Odredbom člana 3. st 4. iste konvencije propisano je da će svaka Strana obezbediti odgovarajuće priznanje i pomoć udruženjima, organizacijama i grupama koje promovišu zaštitu životne sredine i obezbediti usklađenost svog nacionalnog pravnog sistema sa ovom obavezom. Odredbom člana 9. stav 2. alineja a) i b) iste konvencije je propisano da će svaka Strana, u okviru svog nacionalnog zakonodavstva obezbediti da pripadnici zainteresovane javnosti koji imaju dovoljnog interesa, ili, alternativno, tvrde da je došlo do kršenja prava, u slučaju kada propisi o upravnom postupku jedne Strane to zahtevaju kao preduslov, imaju pravo na postupak preispitivanja pred sudom i/ili drugim nezavisnim i nepristrasnim telom ustanovljenim zakonom, u cilju pobijanja materijalne i procesne zakonitosti bilo koje odluke, činjenja ili propuštanja činjenja, prema odredbama člana 6. i, kada je to predviđeno nacionalnim zakonodavstvom i bez narušavanja odredaba stava 3. u donjem tekstu, drugim relevantnim odredbama ove konvencije.

Odredbom člana 3. tačka 1., 26. i 28. Zakona o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 (drugi zakon), 72/2009 (drugi zakon), 43/2011 (Odluka Ustavnog suda), 14/2016, 76/2018, 95/2018 (drugi zakon)), propisano je, između ostalog: da je životna sredina skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život; da je javnost jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe, i da je zainteresovana javnost ona javnost na koju utiče ili na koju može uticati donošenje odluke nadležnog organa ili koja ima interesa u tome, uključujući i udruženja građana i društvene organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i koje su evidentirane kod nadležnog organa. Odredbama člana 36. st. 2. i 3. istog zakona koje se odnose na procenu uticaja projekta na životnu sredinu, propisano je da se procena uticaja vrši za projekte iz oblasti industrije, rudarstva, energetike, saobraćaja, turizma, poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede, upravljanja otpadom i komunalnih delatnosti, kao i za projekte koji se planiraju na zaštićenom prirodnom dobru i u zaštićenoj okolini nepokretnog kulturnog dobra i da je procena uticaja projekta na životnu sredinu sastavni deo tehničke dokumentacije bez koje se ne može pristupiti izvođenju projekta i vrši se u skladu sa postupkom propisanim posebnim zakonom. Odredbom člana 81a propisano je da zainteresovana javnost u postupku ostvarivanja prava na zdravu životnu sredinu kao stranka ima pravo da pokreće postupak preispitivanja odluke pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom.

Odredbama člana 2. tačka 5., 6. i 7. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009), propisano je da je procena uticaja na životnu sredinu preventivna mera zaštite životne sredine zasnovana na izradi studija i sprovođenju konsultacija uz učešće javnosti i analizi alternativnih mera, sa ciljem da se prikupe podaci i predvide štetni uticaji određenih projekata na život i zdravlje ljudi, floru i faunu, zemljište, vodu, vazduh, klimu i pejzaž, materijalna i kulturna dobra i uzajamno delovanje ovih činilaca, kao i utvrde i predlože mere kojima se štetni uticaji mogu sprečiti, smanjiti ili otkloniti imajući u vidu izvodljivost tih projekata (u daljem tekstu: procena uticaja); da je studija o proceni uticaja na životnu sredinu dokument kojim se analizira i ocenjuje kvalitet činilaca životne sredine i njihova osetljivost na određenom prostoru i međusobni uticaji postojećih i planiranih aktivnosti, predviđaju neposredni i posredni štetni uticaji projekta na činioce životne sredine, kao i mere i uslovi za sprečavanje, smanjenje i otklanjanje štetnih uticaja na životnu sredinu i zdravlje ljudi (u daljem tekstu: studija o proceni uticaja); da zainteresovana javnost obuhvata javnost na koju projekat utiče ili je verovatno da će uticati, uključujući i nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i evidentirane su kod nadležnog organa. Odredbom člana 5. istog zakona, propisano je da nosilac projekta za koji je obavezna procena uticaja i projekta za koji je utvrđena procena uticaja, ne može pristupiti realizaciji, odnosno izgradnji i izvođenju projekta bez saglasnosti nadležnog organa na studiju o proceni uticaja. Odredbom člana 18. istog zakona, propisano je da su studija o proceni uticaja i saglasnost na studiju o proceni uticaja, odnosno odluka da

nije potrebna procena uticaja na životnu sredinu, sastavni deo dokumentacije koja se prilaže uz zahtev za izdavanje odobrenja za izgradnju ili uz prijavu početka izvođenja projekta (izgradnja, izvođenje radova, promena tehnologije, promena delatnosti i druge aktivnosti). Odredbom člana 24. stav 1. istog zakona propisano je da nadležni organ donosi odluku o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja ili o odbijanju zahteva za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja, na osnovu sprovedenog postupka i izveštaja tehničke komisije i dostavlja nosiocu projekta u roku od deset dana od dana prijema izveštaja. Odredbom člana 26. istog zakona propisano je da je odluka nadležnog organa iz člana 24. ovog zakona konačna, a da protiv odluke iz stava 1. ovog člana podnosilac zahteva i zainteresovana javnost mogu pokrenuti upravni spor.

Odredbom člana 135. stav 1. Zakona o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, br. 72/2009, 81/2009, 64/2010 (Odluka Ustavnog suda), 24/2011, 121/2012, 42/2013 (Odluka Ustavnog suda), 50/2013 (Odluka Ustavnog suda), 54/2013 (Rešenje Ustavnog suda), 98/2013 (Odluka Ustavnog suda), 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 (drugi zakon), 9/2020, 52/21), propisano je da se građevinska dozvola izdaje investitoru koji uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole dostavi projekat za građevinsku dozvolu i izvod iz projekta za građevinsku dozvolu izrađene u skladu sa propisom kojim se bliže uređuje sadržina tehničke dokumentacije, koji ima odgovarajuće pravo na zemljištu ili objektu i koji je dostavio dokaze o uplati odgovarajućih taksi i naknada i druge dokaze propisane propisom kojim se bliže uređuje postupak sprovođenja objedinjene procedure. Odredbama člana 148. stav 1. i 2. istog zakona propisano je da investitor podnosi prijavu radova organu koji je izdao građevinsku dozvolu pre početka izvođenja radova. Uz prijavu radova podnosi se dokaz o regulisanju obaveza u pogledu doprinosa za uređivanje građevinskog zemljišta, u skladu sa ovim zakonom, rešenje o kućnom broju, dokaz o plaćenju administrativnoj taksi, kao i drugi dokazi određeni propisom kojim se bliže uređuje postupak sprovođenja objedinjene procedure.

Odredbom člana 30. stav 1. i 2. Pravilnika o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem („Službeni glasnik RS“, br. 68/19), propisano je da se prijava radova u skladu sa izdatom građevinskom dozvolom, rešenjem izdatim u skladu sa članom 145. Zakona, privremenom građevinskom dozvolom, odnosno građevinskom dozvolom za pripreme radove vrši nadležnom organu kroz CIS, najkasnije osam dana pre početka izvođenja radova. Uz prijavu iz stava 1. ovog člana podnosi se dokaz o uplati administrativne takse za podnošenje prijave i naknade za Centralnu evidenciju, kao i, između ostalog, saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu, ako je obaveza njene izrade utvrđena propisom kojim se uređuje procena uticaja na životnu sredinu, odnosno odluka da nije potrebna izrada studije.

Prema pravnom shvatanju Vrhovnog kasacionog suda (izraženom i u presudi Uzp 132/2021 od 17.3.2023. godine) udruženja za zaštitu životne sredine (zainteresovana javnost iz ekoloških propisa, odnosno zastupnici kolektivnih interesa i zastupnici širih interesa javnosti iz člana 44. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku) nemaju neposredno pravo za podnošenje tužbe u upravnom sporu protiv rešenja o građevinskoj dozvoli (pa time ni pravo da budu stranke u upravnom sporu u svojstvu tužilaca na osnovu odredbe člana 11. Zakona o upravnim sporovima) ni u slučaju kada je u pitanju građevinska dozvola u vezi projekta za koji je utvrđena potreba procene uticaja na životnu sredinu, odnosno kada je postupak povezan sa zaštitom životne sredine. Ovo iz razloga, jer ekološki propisi: Zakon o zaštiti životne sredine i Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, koji propisuju pravni okvir zaštite životne sredine (pored Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu) i koji definišu pojam „zainteresovana javnost“, (ovo svojstvo imaju i udruženja koja se bave zaštitom životne sredine i evidentirana su kod nadležnog organa), propisuju neposredno pravo zainteresovane javnosti da učestvuje u upravnom postupku i pokreće upravni spor samo u pojedinim postupcima propisanim tim zakonima, ali ne i Zakonom o planiranju i izgradnji. Navedeni zaključak proizlazi i iz činjenice da Zakon o planiranju i izgradnji, koji ne pripada korpusu ekoloških zakona, ne propisuje zainteresovanu javnost kao stranku u postupku donošenja građevinske dozvole, a Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, kao i Arhuska konvencija, sadrže samo upućujuće norme o tome da se pravo na podnošenje tužbe ostvaruje u skladu sa zakonom. Pored navedenog, prema odredbi člana 11. stav 1. Zakona o upravnim sporovima udruženje koje se bavi zaštitom životne sredine nema neposredno pravo na podnošenje tužbe u upravnom sporu protiv građevinske dozvole, jer se tim upravnim aktom ne rešava o subjektivnom pravu udruženja kao podnosioca tužbe, već o pravu stranke u upravnom postupku po čijem zahtevu je osporeno rešenje o građevinskoj dozvoli doneto. Takođe odredba člana 11. Zakona o upravnim sporovima ne propisuje zainteresovanu javnost iz ekoloških propisa, te zastupnike kolektivnih interesa i zastupnike širih interesa javnosti iz člana 44. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku, kao pravne subjekte koji imaju svojstvo tužioca u upravnom sporu. Prema pravnom shvatanju Vrhovnog kasacionog suda (takođe izraženom u presudi Uzp 132/2021 od 17.3.2023. godine), udruženje za zaštitu životne sredine i pored toga što nema neposredno pravo za podnošenje tužbe u upravnom sporu, ipak može da ostvari tužilačku legitimaciju i u upravnom sporu po tužbi protiv

građevinske dozvole, kada je u pitanju projekat za koji je utvrđena potreba procene uticaja na životnu sredinu, ali se postojanje tužilačke legitimacije udruženja za zaštitu životne sredine ceni u svakom konkretnom slučaju i to u skladu sa odredbom člana 11. stav 1. Zakona o upravnim sporovima, polazeći od toga da li postoji pravno relevantna veza sa predmetom odlučivanja iz upravnog akta, a prema tome da li je osporenom građevinskom dozvolom povređen interes zaštite životne sredine kojom se bavi udruženje (podnosilac tužbe) i to interes zaštite životne sredine zasnovan na Zakonu o planiranju i izgradnji, primenom kog zakona je osporena građevinska dozvola i doneta. Navedeno proizlazi iz Zakona o zaštiti životne sredine (čl. 81a), Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, Arhuske konvencije i odredbe člana 44. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku.

Imajući u vidu navedeno, Vrhovni sud nalazi da je u konkretnom slučaju rešenje osporeno u upravnom sporu, doneto u upravnoj stvari po zahtevu zainteresovanog lica za izdavanje građevinske dozvole za izgradnju Postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda Zrenjanin podnetom po Zakonu o planiranju i izgradnji, u kom postupku podnosilac zahteva za preispitivanje sudske odluke (podnosilac tužbe u upravnom sporu) nije učestvovao. Kao lice koje nije učestvovalo u upravnom postupku svoju aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe zasniva na članu 3. stav 4. i članu 9. stav 3. Arhuske konvencije i na tome da mu se kao udruženju registrovanom za zaštitu životne sredine mora obezbediti dostupnost sudskom postupku u kome se osporava rešenje o građevinskoj dozvoli koje je izdato (primenom člana 135. i 148. Zakona o planiranju i izgradnji u vezi sa odredbom člana 30. Pravilnika o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem), iako uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole zainteresovano lice kao investitor nije dostavilo saglasnost na Studiju o proceni uticaja na životnu sredinu, što je, po navodima podnosioca tužbe, ovde podnosioca zahteva za prispitivanje sudske odluke, u suprotnosti sa odredbama nacionalnog zakonodavstva koje se odnosi na životnu sredinu, čiju je usklađenost sa Arhuskom konvencijom Republika Srbija obezbedila kroz član 44. stav 3. ZUP-a i kroz član 81.a Zakona o zaštiti životne sredine.

Međutim, iako je podnosilac zahteva za preispitivanje sudske odluke dobrovoljno nevladino udruženje registrovano za promociju i unapređenje prava na zdravu i očuvanu životnu sredinu čiji je cilj, pored ostalog, obezbeđivanje pristupa pravdi u oblasti životne sredine, pravilan je zaključak Upravnog suda da u navedenom upravnom sporu ono nema aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe, jer se osporenim rešenjem ipak ne dira očigledno u neko njegovo pravo. Takođe se očigledno ne dira ni u njegov na zakonu zasnovan interes (interes zastupnika širih interesa javnosti u oblasti zaštite životne sredine) u fazi postupka u kojoj se odlučuje o zahtevu za izdavanje građevinske dozvole uz koji nije dostavljena saglasnost na Studiju o proceni uticaja na životnu sredinu, jer ne postoji pravno relevantna veza između predmeta odlučivanja u upravnom postupku (izdate građevinske dozvole) i interesa zaštite životne sredine sa aspekta Zakona o planiranju i izgradnji, jer je po čl. 18. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu propisano da se saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu, može priložiti ili uz zahtev za izdavanje odobrenja za izgradnju ili uz prijavu početka izvođenja projekta. Pri tome po članu 5. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, nosilac projekta za koji je obavezna procena uticaja i projekta za koji je utvrđena procena uticaja, ne može pristupiti realizaciji, odnosno izgradnji i izvođenju projekta bez saglasnosti nadležnog organa na studiju o proceni uticaja. S toga, u konkretnom slučaju, ne proizlazi neposredan i na zakonu zasnovan interes tužioca za osporavanje zakonitosti tužbom osporenog rešenja o građevinskoj dozvoli.

Pravilan je zaključak Upravnog suda o tome da u konkretnom slučaju nema kolizije između odredaba Zakona o planiranju i izgradnji i Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, te da su bez uticaja navodi tužbe kojima se ukazuje na član 134. Zakona o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, broj 132/14), odnosno sada važeći član 109. stav 1. Zakona o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, broj 83/18) prema kojem se odredbe drugih zakona kojima se na drugačiji način uređuju pitanja koja su predmet uređivanja ovog zakona neće primenjivati, osim zakona i propisa kojima se uređuje zaštita životne sredine.

Bez uticaja na donošenje drugačije odluke su i navodi zahteva kojima je tužilac ukazao na presudu Upravnog suda 7 U 6063/19 od 12.02.2021. godine, jer se ne radi o istom činjeničnom i pravnom osnovu. U navedenom upravnom sporu bilo je osporeno rešenje o građevinskoj dozvoli za vršenje pripremnih radova na objektu koji predstavlja nepokretno kulturno dobro od izuzetnog značaja za Republiku Srbiju, pri čemu uz zahtev za izdavanje ove dozvole nije bila priložena studija o proceni uticaja na životnu sredinu, protivno propisanoj obavezi.

Ovo sve znači da se u svakom konkretnom predmetu mora pažljivo vršiti ocena postojanja aktivne legitimacije podnosioca tužbe, a u konkretnom upravnom sporu na osnovu navoda tužbe o tome da je podnosilac udruženje registrovano za zaštitu životne sredine i da uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole nije dostavljena saglasnost na studiju o proceni životne sredine (koja se može dostaviti i uz prijavu početka radova), ne proizlazi da je tužilac dokazao svoju aktivnu legitimaciju.

Imajući u vidu sve napred navedeno, Vrhovni sud je je našao da su navodi zahteva neosnovani i da se njima ne dovodi u sumnju pravilnost pobijanog rešenja Upravnog suda pa je primenom člana 55. stav 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučio kao u stavu prvom dispozitiva ove presude.

S obzirom na to da je zahtev za preispitivanje sudske odluke odbijen, Vrhovni sud je na osnovu odredbe člana 74. Zakona o upravnim sporovima shodnom primenom odredbe člana 165. stav 1. u vezi člana 153. Zakona o parničnom postupku ("Službeni glasnik RS" br. 72/11... 87/18) odlučio kao u stavu drugom dispozitiva presude.

PRESUĐENO U VRHOVNOM SUDU

Zapisničar,

Predsednik veća – sudija,

Mirela Kostadinović, s.r.

Jelena Ivanović, s.r.

Za tačnost otpravka

Upravitelj pisarnice

Marina Antičić