



Република Србија  
ВРХОВНИ СУД  
Узп 41/2023  
08.08.2023. године  
Београд

## У ИМЕ НАРОДА

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Јелене Ивановић, председника већа, Добриле Страјина и Зорана Хаџића, чланова већа, са саветником Мирелом Констадиновић, као записничарем, одлучујући о захтеву Удружења „Регулаторни институт за обновљиву енергију и животну средину“ Београд, Доситејева 30/3, чији је пуномоћник Јован Рајић, адвокат из ..., ... ../..., за преиспитивање судске одлуке – решења Управног суда 3 У 28354/22 од 25.01.2023. године, са противним странкама Привредним друштвом „Вегеј Ватер“ д.о.о. Београд – Нови Београд, Булевар Михајла Пупина 6а и Покрајинским секретаријатом за енергетику, грађевинарство и саобраћај, Нови Сад, у предмету издавања грађевинске дозволе, у нејавној седници већа одржаној дана 08. 08.2023. године, донео је

## ПРЕСУДУ

Захтев се одбија.

**ОДБИЈА СЕ** захтев подносиоца захтева за накнаду трошкова.

## Образложење

Побијаним решењем, ставом првим диспозитива, одбачена је тужба тужиоца Удружења „Регулаторни институт за обновљиву енергију и животну средину“ Београд поднета против решења о грађевинској дозволи Покрајинског секретаријата за енергетику, грађевинарство и саобраћај број ...-...-.../...-...-...-...-.../... од 08.06.2022. године. Ставом другим диспозитива, одбијен је захтев тужиоца Удружења „Регулаторни институт за обновљиву енергију и животну средину“ Београд за накнаду трошкова управног спора, а ставом трећим диспозитива је обавезан тужилац да заинтересованом лицу „Вегеј Ватер“ д.о.о. Београд накнади трошкове управног спора у износу од 16.500,00 динара. Наведеним решењем о грађевинској дозволи Покрајинског секретаријата за енергетику, грађевинарство и саобраћај број ...-...-.../...-...-...-...-.../... од 08.06.2022. године, ставом I диспозитива, дозвољава се инвеститору „Вегеј Ватер“ д.о.о. Београд, Булевар Михајла Пупина 6, изградња Постројења за пречишћавање отпадних вода Зрењанин, са инсталацијама (таксативно наведеним у решењу) неопходним за функционисање постројења: електроенергетске, хидротехничке, телекомуникационе, интерне саобраћајнице и инфраструктурни прикључак за одвод пречишћене воде, све на катастарским парцелама број .../... (површине 26857м<sup>2</sup>), .../... и .../... КО ...; ставом II диспозитива, утврђено је да је

предметни објекат Г категорије класификационе ознаке ..., укупне предрачунске вредности 2.335.669.355,00 РСД без ПДВ-а; према ставу III диспозитива, саставни део овог решења су: - локацијски услови број ...-...-...-...-.../..., ...-...-...-...-... од 14.12.2021. године, издати од стране Покрајинског секретаријата за енергетику, грађевинарство и саобраћај, - извод из пројекта, који је маја 2022. године израђен и потписом и личним печатом оверен од стране главног пројектанта АА, дипл. инж. технол. лиценца број ... .. и пројекат за грађевинску дозволу – „Постројење за пречишћавање отпадне воде Зрењанин, на кат. парц. број .../..., КО ..., са инфраструктурним прикључком за одвод пречишћене воде на кат. парц. број .../...и .../... КО ...“ израђен марта 2022. године, који је сачињен од књига таксативно наведених у решењу; ставом IV диспозитива утврђено је да инвеститор има обавезу да плати допринос за уређивање грађевинског земљишта у износу од 1.043.579,45 динара једнократно до пријаве радова, у складу са обрачуном доприноса за уређивање грађевинског земљишта Одељења за урбанизам, Одсек за спровођење обједињене процедуре Градске управе Града Зрењанина број ...-...-...-...-.../..., ...-...-...-...-... од 07.06.2022. године; ставом V диспозитива, да је инвеститор дужан да осам дана пре почетка извођења радова поднесе органу пријаву радова, са подацима и доказима прописаним чланом 148. Закона и чланом 30. Правилника о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем („Службени гласник РС“, број 68/2019); ставом VI диспозитива, да је инвеститор обавезан да обезбеди стручан надзор у току грађења објекта, односно извођења радова за које је издата грађевинска дозвола; ставом VII диспозитива, да грађевинска дозвола престаје да важи ако се не изврши пријава радова у року од три године од дана правноснажности овог решења; ставом VIII диспозитива, да је инвеститор дужан да трајно чува један оригинални или на прописан начин комплетиран примерак техничке документације на основу које је издата грађевинска дозвола са свим изменама и допунама извршеним у току грађења и свим детаљима за извођење радова; ставом IX диспозитива, да је до пријаве радова потребно од Покрајинског секретаријата за урбанизам и заштиту животне средине прибавити сагласност на студију о процени утицаја на животну средину или решење да није потребна израда студије.

У захтеву за преиспитивање побијаног решења подсилац наводи да оспорава правилност побијане одлуке због повреде закона, другог прописа или општег акта односно повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари. Истиче да образложење побијаног решења не одговара у потпуности његовом диспозитиву, будући да је тим решењем одбачена тужба тужиоца из разлога недостатка активне легитимације, док се у самом образложењу Управни суд бавио и разлозима због којих би тужба евентуално могла бити одбијена. Сматра да се не може прихватити аргумент да се грађевинском дозволом не дира у очигледно право тужиоца или у његов на закону заснован интерес. Указује да је тужилац удружење основано ради остваривања циљева у области промоције и унапређења права на здраву и очувану животну средину, одрживог управљања природним ресурсима и ресурсима обновљиве енергије па је заступник ширих интереса јавности у смислу члана 44. став 3. Закона о општем управном поступку. Стога сматра да није у обавези, нити је потребно да доказује своје очигледно право или на закону засновани сопствени интерес, јер је наведена одредба Закона управо и прописана како би правни субјекти који не заступају сопствени интерес и лична права, били у могућности да учествују у управном поступку и након тога у управном спору ради заштите ширег интереса јавности. „Правно респектабилна веза тужиоца са оним о чему се одлучује“ утемељена је у наведеној одредби Закона о општем управном поступку. Указује на одредбе члана 81а, као и чл 7.

и 9. став 1. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/2004 ... 95/2018), као и члана 3. став 4. и члана 9. став 3. Архуске конвенције и на праксу Комитета за питања усклађености са одредбама Архуске конвенције приликом оцењивања усклађености поступања држава у погледу примене чл. 6. и 9. Архуске конвенције, који недвосмислено наглашава да доношење одлука о животној средини није ограничено на спровођење поступка процене утицаја на животну средину, већ се проширује на све наредне фазе доношења одлука, као што су коришћење земљишта и дозволе за изградњу, све док планирана активност има утицаја на животну средину. Правни интерес за подношење тужбе је неспоран и заснован на закону, јер се грађевинска дозвола издаје за постројење за које се захтева израда студије о процени утицаја на животну средину, а уз захтев за издавање није приложена сагласност на студију процене утицаја на животну средину, што је основни и превентивни инструмент који обезбеђује да реализација пројекта, односно почетак извођења грађевинских радова на предвиђени начин неће имати негативан утицај на животну средину. Истиче да није био у обавези да тражи да му се призна својство странке у конкретном поступку, нити је до подношења тужбе уопште био у могућности да то учини. Наводи да члан 81а Закона о заштити животне средине, као и члан 9.3. Архуске конвенције ни на који начин не ограничавају права заинтересоване јавности да учествује у појединим поступцима повезаним са заштитом животне средине, већ им то право признаје у свим поступцима који се односе на животну средину. Наглашава да је инвеститор уз захтев за издавање грађевинске дозволе доставио само студију о процени утицаја на животну средину, а не и решење о давању сагласности надлежног органа на студију о процени утицаја на животну средину. С тим у вези истиче да студија без дате сагласности надлежног органа нема правну снагу. Наводи и да је неприхватљив разлог Управног суда да судску праксу (пресуда Управног суда 7 У 6063/19 од 12.02.2021. године), не може да примени у конкретном предмету. Предлаже да Врховни суд захтев уважи, а побијано решење преиначи или укине.

Противна странка, Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај, Нови Сад у одговору на захтев наводи да остаје у свему при одговору на тужбу датом у предмету Управног суда У 28354/22.

Противна странка, Привредно друштво „Begej Water“ д.о.о. Београд – Нови Београд, није доставила одговор на захтев.

Поступајући по поднетом захтеву и испитујући побијано решење у границама захтева, у смислу члана 54. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09), Врховни суд је нашао да је захтев неоснован.

Према разлозима образложења побијаног решења Управног суда, оспореним решењем о грађевинској дозволи, којим је инвеститору „Begej Water“ д.о.о. Београд дозвољена изградња Постројења за пречишћавање отпадних вода Зрењанин, не дира се у очигледно право тужиоца или у његов на закону заснован интерес. Тужилачка легитимација у управном спору је право да се буде странка у њему, у својству тужиоца, имајући у виду његову правно респектабилну везу са оним о чему се одлучује, односно за постојање активне легитимације у управном спору неопходно је да је оспореним управним актом решавано о праву, обавези или на закону заснованом интересу лица које подноси тужбу. Имајући у виду да је оспорено решење донето на основу члана 135. Закона о планирању и изградњи, којим су таксативно прописане исправе које се

подносе уз захтев за издавање грађевинске дозволе, а који је поднело заинтересовано лице „Begej Water“ д.о.о. Београд, у поступку у ком тужилац није имао својство странке, нити је тражио да му такво својство буде признато у складу са чланом 93. став 1. у вези члана 44. став 3. Закона о општем управном поступку, Управни суд је закључио да оспореним решењем није решавано о праву и обавези тужиоца, нити да му је тим решењем повређен на закону заснован интерес. На оцену активне легитимације тужиоца не утичу наводи тужбе да је тужилац удружење основано ради остваривања циљева у области промоције и унапређења права на здраву и очувану животну средину, одрживог управљања привредним ресурсима и ресурсима обновљиве енергије, те да има правни интерес, али и обавезу да иницира и учествује у поступцима чији исход утиче на интересе које заступа. Полазећи од одредбе чл. 135. и 148. Закона о планирању и изградњи, у вези са одредбом члана 30. Правилника о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем, Управни суд је нашао да инвеститор – заинтересовано лице није ни било у обавези да приложи сагласност на студију о процени утицаја на животну средину у моменту подношења захтева за издавање грађевинске дозволе, с обзиром да је та обавеза везана за моменат подношења захтева за пријаву радова. Овакво поступање је у складу и са чланом 5. Закона о процени утицаја на животну средину, којим је прописано да носилац пројекта за који је обавезна процена утицаја не може приступити реализацији, односно изградњи и извођењу пројекта без сагласности надлежног органа на студију о процени утицаја, као и са чланом 18. истог закона, према коме је моменат када је неопходно приложити студију о процени утицаја на животну средину и сагласност на ову студију постављен алтернативно, (уз захтев за издавање одобрења за изградњу или уз пријаву почетка извођења пројекта). На основу изнетог, имајући у виду да се постојање интереса за подношење тужбе оцењује полазећи од материјалних прописа, Управни суд је нашао да одредбе Закона о планирању и изградњи и Закона о процени утицаја на животну средину прописују могућност за тужиоца, као удружења које се бави заштитом животне средине и који представља заинтересовану јавност, да учествује у појединим поступцима повезаним са заштитом животне средине, али да из наведених одредби закона не произлази непосредан и на закону заснован интерес тужиоца за оспоравање законитости овде тужбом оспореног решења о грађевинској дозволи. Закључио је и да у конкретном случају нема колизије између одредаба Закона о планирању и изградњи и Закона о процени утицаја на животну средину, те да су без утицаја наводи тужбе којима се указује на члан 134. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 132/14), односно сада важећи члан 109. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 83/18) према којем се одредбе других закона којима се на другачији начин уређују питања која су предмет уређивања овог закона неће примењивати, осим закона и прописа којима се уређује заштита животне средине. Према оцени Управног суда без утицаја на доношење другачије одлуке у овој управној ствари су и наводи тужбе којима је тужилац указао на пресуду Управног суда 7 У 6063/19 од 12.02.2021. године, из разлога што се не ради о истом чињеничном и правном основу, будући да је у овом управном спору оспорено решење туженог о грађевинској дозволи, док је у предмету окончаном пресудом 7 У 6063/19 од 12.02.2021. године уважена тужба тужиоца и поништено решење туженог Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије којим је дозвољено инвеститору извођење припремних радова за изградњу одређеног објекта. С обзиром на изложено, Управни суд је на основу члана 26. став 2. Закона о управним споровима одбацио тужбу тужиоца.

Оцењујући законитост побијаног решења, Врховни суд налази да је побијано решење донето уз правилну примену прописа и без повреда правила поступања које би биле од утицаја на решење ствари.

Одредбом *члана 11. став 1. Закона о управним споровима* је прописано да тужилац у управном спору може да буде физичко, правно или друго лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону заснован интерес.

Одредбом *члана 44. став 1. и 3. Закона о општем управном поступку* („Службени гласник РС“, бр. 18/16, 95/18 и 2/23) прописано је да странка у управном поступку физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управног поступка и свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка. Заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности, који су организовани сагласно прописима, могу да имају својство странке у управном поступку ако исход управног поступка може да утиче на интересе које заступају.

Одредбом *члана 2. став 2. тачка 4. и 5. Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архуска конвенција, која је потврђена Законом о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине* („Службени гласник РС“ – Међународни уговори, број 38/09), прописано је да за сврхе ове конвенције „јавност“ значи једно или више физичких и правних лица и, у складу са националним законодавством или праксом, њихова удружења, организације или групе, а „заинтересована јавност“ значи јавност која је угрожена или ће вероватно бити угрожена или има интереса у доношењу одлука у области животне средине. За потребе ове дефиниције, невладине организације које промовишу заштиту животне средине и које задовољавају услове прописане националним законодавством биће сматране заинтересованим. Одредбом *члана 3. ст 4. исте конвенције* прописано је да ће свака Страна обезбедити одговарајуће признање и помоћ удружењима, организацијама и групама које промовишу заштиту животне средине и обезбедити усклађеност свог националног правног система са овом обавезом. Одредбом *члана 9. став 2. алинеја а) и б) исте конвенције* је прописано да ће свака Страна, у оквиру свог националног законодавства обезбедити да припадници заинтересоване јавности који имају довољног интереса, или, алтернативно, тврде да је дошло до кршења права, у случају када прописи о управном поступку једне Стране то захтевају као предуслов, имају право на поступак преиспитивања пред судом и/или другим независним и непристрасним телом установљеним законом, у циљу побијања материјалне и процесне законитости било које одлуке, чињења или пропуштања чињења, према одредбама члана 6. и, када је то предвиђено националним законодавством и без нарушавања одредаба става 3. у доњем тексту, другим релевантним одредбама ове конвенције.

Одредбом *члана 3. тачка 1., 26. и 28. Закона о заштити животне средине* („Службени гласник РС“, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 (други закон), 72/2009 (други закон), 43/2011 (Одлука Уставног суда), 14/2016, 76/2018, 95/2018 (други закон)), прописано је, између осталог: да је животна средина скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот; да је јавност једно или више физичких или правних лица, њихова

удружења, организације или групе, и да је заинтересована јавност она јавност на коју утиче или на коју може утицати доношење одлуке надлежног органа или која има интереса у томе, укључујући и удружења грађана и друштвене организације које се баве заштитом животне средине и које су евидентирани код надлежног органа. Одредбама [члана 36. ст. 2. и 3. истог закона](#) које се односе на процену утицаја пројекта на животну средину, прописано је да се процена утицаја врши за пројекте из области индустрије, рударства, енергетике, саобраћаја, туризма, пољопривреде, шумарства, водопривреде, управљања отпадом и комуналних делатности, као и за пројекте који се планирају на заштићеном природном добру и у заштићеној околини непокретног културног добра и да је процена утицаја пројекта на животну средину саставни део техничке документације без које се не може приступити извођењу пројекта и врши се у складу са поступком прописаним посебним законом. Одредбом [члана 81а](#) прописано је да заинтересована јавност у поступку остваривања права на здраву животну средину као странка има право да покреће поступак преиспитивања одлуке пред надлежним органом, односно судом, у складу са законом.

Одредбама [члана 2. тачка 5., 6. и 7. Закона о процени утицаја на животну средину](#) („Службени гласник РС“, бр. 135/2004, 36/2009), прописано је да је процена утицаја на животну средину превентивна мера заштите животне средине заснована на изради студија и спровођењу консултација уз учешће јавности и анализи алтернативних мера, са циљем да се прикупе подаци и предвиде штетни утицаји одређених пројеката на живот и здравље људи, флору и фауну, земљиште, воду, ваздух, климу и пејзаж, материјална и културна добра и узајамно деловање ових чинилаца, као и утврде и предложи мере којима се штетни утицаји могу спречити, смањити или отклонити имајући у виду изводљивост тих пројеката (у даљем тексту: процена утицаја); да је студија о процени утицаја на животну средину документ којим се анализира и оцењује квалитет чинилаца животне средине и њихова осетљивост на одређеном простору и међусобни утицаји постојећих и планираних активности, предвиђају непосредни и посредни штетни утицаји пројекта на чиниоце животне средине, као и мере и услови за спречавање, смањење и отклањање штетних утицаја на животну средину и здравље људи (у даљем тексту: студија о процени утицаја); да заинтересована јавност обухвата јавност на коју пројекат утиче или је вероватно да ће утицати, укључујући и невладине организације које се баве заштитом животне средине и евидентирани су код надлежног органа. Одредбом [члана 5.](#) истог закона, прописано је да носилац пројекта за који је обавезна процена утицаја и пројекта за који је утврђена процена утицаја, не може приступити реализацији, односно изградњи и извођењу пројекта без сагласности надлежног органа на студију о процени утицаја. Одредбом [члана 18.](#) истог закона, прописано је да су студија о процени утицаја и сагласност на студију о процени утицаја, односно одлука да није потребна процена утицаја на животну средину, саставни део документације која се прилаже уз захтев за издавање одобрења за изградњу или уз пријаву почетка извођења пројекта (изградња, извођење радова, промена технологије, промена делатности и друге активности). Одредбом [члана 24. став 1.](#) истог закона прописано је да надлежни орган доноси одлуку о давању сагласности на студију о процени утицаја или о одбијању захтева за давање сагласности на студију о процени утицаја, на основу спроведеног поступка и извештаја техничке комисије и доставља носиоцу пројекта у року од десет дана од дана пријема извештаја. Одредбом [члана 26. истог закона](#) прописано је да је одлука надлежног органа из члана 24. овог закона коначна, а да против одлуке из става 1. овог члана подносилац захтева и заинтересована јавност могу покренути управни спор.

Одредбом *члана 135. став 1. Закона о планирању и изградњи* („Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009, 64/2010 (Одлука Уставног суда), 24/2011, 121/2012, 42/2013 (Одлука Уставног суда), 50/2013 (Одлука Уставног суда), 54/2013 (Решење Уставног суда), 98/2013 (Одлука Уставног суда), 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 (други закон), 9/2020, 52/21), 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. Одредбама *члана 148. став 1. и 2.* истог закона прописано је да инвеститор подноси пријаву радова органу који је издао грађевинску дозволу пре почетка извођења радова. Уз пријаву радова подноси се доказ о регулисању обавеза у погледу доприноса за уређивање грађевинског земљишта, у складу са овим законом, решење о кућном броју, доказ о плаћеној административној такси, као и други докази одређени прописом којим се ближе уређује поступак спровођења обједињене процедуре.

Одредбом *члана 30. став 1. и 2. Правилника о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем* („Службени гласник РС“, бр. 68/19), прописано је да се пријава радова у складу са издатом грађевинском дозволом, решењем издатим у складу са чланом 145. Закона, привременом грађевинском дозволом, односно грађевинском дозволом за припремне радове врши надлежном органу кроз ЦИС, најкасније осам дана пре почетка извођења радова. Уз пријаву из става 1. овог члана подноси се доказ о уплати административне таксе за подношење пријаве и накнаде за Централну евиденцију, као и, између осталог, сагласност на студију о процени утицаја на животну средину, ако је обавеза њене израде утврђена прописом којим се уређује процена утицаја на животну средину, односно одлука да није потребна израда студије.

*Према правном схватању Врховног касационог суда (израженом и у пресуди Узп 132/2021 од 17.3.2023. године)* удружења за заштиту животне средине (заинтересована јавност из еколошких прописа, односно заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности из члана 44. став 3. Закона о општем управном поступку) немају непосредно право за подношење тужбе у управном спору против решења о грађевинској дозволи (па тиме ни право да буду странке у управном спору у својству тужилаца на основу одредбе члана 11. Закона о управним споровима) ни у случају када је у питању грађевинска дозвола у вези пројекта за који је утврђена потреба процене утицаја на животну средину, односно када је поступак повезан са заштитом животне средине. Ово из разлога, јер еколошки прописи: Закон о заштити животне средине и Закон о процени утицаја на животну средину, који прописују правни оквир заштите животне средине (поред Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине и Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину) и који дефинишу појам „заинтересована јавност“, (ово својство имају и удружења која се баве заштитом животне средине и евидентирана су код надлежног органа), прописују непосредно право заинтересоване јавности да учествује у управном поступку и покреће управни спор само у појединим поступцима прописаним тим законима, али не и Законом о планирању и изградњи. Наведени

закључак произлази и из чињенице да Закон о планирању и изградњи, који не припада корпусу еколошких закона, не прописује заинтересовану јавност као странку у поступку доношења грађевинске дозволе, а Закон о заштити животне средине, Закон о процени утицаја на животну средину, као и Архуска конвенција, садрже само упућујуће норме о томе да се право на подношење тужбе остварује у складу са законом. Поред наведеног, према одредби члана 11. став 1. Закона о управним споровима удружење које се бави заштитом животне средине нема непосредно право на подношење тужбе у управном спору против грађевинске дозволе, јер се тим управним актом не решава о субјективном праву удружења као подносиоца тужбе, већ о праву странке у управном поступку по чијем захтеву је оспорено решење о грађевинској дозволи донето. Такође одредба члана 11. Закона о управним споровима не прописује заинтересовану јавност из еколошких прописа, те заступнике колективних интереса и заступнике ширих интереса јавности из члана 44. став 3. Закона о општем управном поступку, као правне субјекте који имају својство тужиоца у управном спору. *Према правном схватању Врховног касационог суда (такође израженом у пресуди Узп 132/2021 од 17.3.2023. године)*, удружење за заштиту животне средине и поред тога што нема непосредно право за подношење тужбе у управном спору, ипак може да оствари тужилачку легитимацију и у управном спору по тужби против грађевинске дозволе, када је у питању пројекат за који је утврђена потреба процене утицаја на животну средину, али се постојање тужилачке легитимације удружења за заштиту животне средине цени у сваком конкретном случају и то у складу са одредбом члана 11. став 1. Закона о управним споровима, полазећи од тога да ли постоји правно релевантна веза са предметом одлучивања из управног акта, а према томе да ли је оспореном грађевинском дозволом повређен интерес заштите животне средине којом се бави удружење ( подносилац тужбе) и то интерес заштите животне средине заснован на Закону о планирању и изградњи, применом ког закона је оспорена грађевинска дозвола и донета. Наведено произлази из Закона о заштити животне средине (чл. 81а), Закона о процени утицаја на животну средину, Архуске конвенције и одредбе члана 44. став 3. Закона о општем управном поступку.

Имајући у виду наведено, Врховни суд налази да је у конкретном случају решење оспорено у управном спору, донето у управној ствари по захтеву заинтересованог лица за издавање грађевинске дозволе за изградњу Постројења за пречишћавање отпадних вода Зрењанин поднетом по Закону о планирању и изградњи, у ком поступку подносилац захтева за преиспитивање судске одлуке (подносилац тужбе у управном спору) није учествовао. Као лице које није учествовало у управном поступку своју активну легитимацију за подношење тужбе заснива на члану 3. став 4. и члану 9. став 3. Архуске конвенције и на томе да му се као удружењу регистрованом за заштиту животне средине мора обезбедити доступност судском поступку у коме се оспорава решење о грађевинској дозволи које је издато (применом члана 135. и 148. Закона о планирању и изградњи у вези са одредбом члана 30. Правилника о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем), иако уз захтев за издавање грађевинске дозволе заинтересовано лице као инвеститор није доставило сагласност на Студију о процени утицаја на животну средину, што је, по наводима подносиоца тужбе, овде подносиоца захтева за приспитивање судске одлуке, у супротности са одредбама националног законодавства које се односи на животну средину, чију је усклађеност са Архуском конвенцијом Република Србија обезбедила кроз члан 44. став 3. ЗУП-а и кроз члан 81.а Закона о заштити животне средине.



Међутим, иако је подносилац захтева за преиспитивање судске одлуке добровољно невладино удружење регистровано за промоцију и унапређење права на здраву и очувану животну средину чији је циљ, поред осталог, обезбеђивање приступа правди у области животне средине, правилан је закључак Управног суда да у наведеном управном спору оно нема активну легитимацију за подношење тужбе, јер се оспореним решењем ипак не дира очигледно у неко његово право. Такође се очигледно не дира ни у његов на закону заснован интерес (интерес заступника ширих интереса јавности у области заштите животне средине) у фази поступка у којој се одлучује о захтеву за издавање грађевинске дозволе уз који није достављена сагласност на Студију о процени утицаја на животну средину, јер не постоји правно релевантна веза између предмета одлучивања у управном поступку (издате грађевинске дозволе) и интереса заштите животне средине са аспекта Закона о планирању и изградњи, јер је по чл. 18. Закона о процени утицаја на животну средину прописано да се сагласност на студију о процени утицаја на животну средину, може приложити или уз захтев за издавање одобрења за изградњу или уз пријаву почетка извођења пројекта. При томе по члану 5. Закона о процени утицаја на животну средину, носилац пројекта за који је обавезна процена утицаја и пројекта за који је утврђена процена утицаја, не може приступити реализацији, односно изградњи и извођењу пројекта без сагласности надлежног органа на студију о процени утицаја. С тога, у конкретном случају, не произлази непосредан и на закону заснован интерес тужиоца за оспоравање законитости тужбом оспореног решења о грађевинској дозволи.

Правилан је закључак Управног суда о томе да у конкретном случају нема колизије између одредаба Закона о планирању и изградњи и Закона о процени утицаја на животну средину, те да су без утицаја наводи тужбе којима се указује на члан 134. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 132/14), односно сада важећи члан 109. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 83/18) према којем се одредбе других закона којима се на другачији начин уређују питања која су предмет уређивања овог закона неће примењивати, осим закона и прописа којима се уређује заштита животне средине.

Без утицаја на доношење другачије одлуке су и наводи захтева којима је тужилац указао на пресуду Управног суда 7 У 6063/19 од 12.02.2021. године, јер се не ради о истом чињеничном и правном основу. У наведеном управном спору било је оспорено решење о грађевинској дозволи за вршење припремних радова на објекту који представља непокретно културно добро од изузетног значаја за Републику Србију, при чему уз захтев за издавање ове дозволе није била приложена студија о процени утицаја на животну средину, противно прописаној обавези.

Ово све значи да се у сваком конкретном предмету мора пажљиво вршити оцена постојања активне легитимације подносиоца тужбе, а у конкретном управном спору на основу навода тужбе о томе да је подносилац удружење регистровано за заштиту животне средине и да уз захтев за издавање грађевинске дозволе није достављена сагласност на студију о процени животне средине (која се може доставити и уз пријаву почетка радова), не произлази да је тужилац доказао своју активну легитимацију.

Имајући у виду све напред наведено, Врховни суд је је нашао да су наводи захтева неосновани и да се њима не доводи у сумњу правилност побијаног решења

Управног суда па је применом члана 55. став 1. Закона о управним споровима, одлучио као у ставу првом диспозитива ове пресуде.

С обзиром на то да је захтев за преиспитивање судске одлуке одбијен, Врховни суд је на основу одредбе члана 74. Закона о управним споровима сходном применом одредбе члана 165. став 1. у вези члана 153. Закона о парничном поступку ("Службени гласник РС" бр. 72/11... 87/18) одлучио као у ставу другом диспозитива пресуде.

**ПРЕСУЂЕНО У ВРХОВНОМ СУДУ**  
**Дана 08.08.2023. године, Узп 41/2023**

Записничар,  
Мирела Костадиновић, с.р.

Председник већа – судија,  
Јелена Ивановић, с.р.

За тачност отправка  
Управитељ писарнице  
Марина Антонић