



Република Србија
ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД
Узп 132/2021
17.03.2023. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни касациони суд, у већу састављеном од судија: Гордане Цакула, председника већа, Јелене Ивановић и Бранка Станића, чланова већа, са саветником Горданом Војновић, као записничарем, одлучујући о захтевима за преиспитивање судске одлуке које су поднели Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије, Град Београд, са седиштем у ул. Драгослава Јовановића број 2, кога заступа Градско правобранилаштво града Београда и ЈП „Скијалишта Србије“ Београд, ул. Милутина Миланковића 9, против пресуде Управног суда 7 У 6063/19 од 12.02.2021. године, са противном странком „Регулаторним институтом за обновљиву енергију и животну средину“, удружењем са седиштем у Београду, ул. Краља Петра 70/11, кога заступају пуномоћници Атила Мразница, адвокат из ..., ... и Јован Рајић, адвокат из ..., ... у предмету грађевинском, у нејавној седници већа одржаној дана 17.03.2023. године, донео је

ПРЕСУДУ

Захтеви се **ОДБИЈАЈУ**.

ОДБИЈА СЕ захтев противне странке за накнаду трошкова.

Образложење

Побијаном пресудом, ставом I диспозитива, уважена је тужба тужиоца „Регулаторног института за обновљиву енергију и животну средину“, удружења са седиштем у Београду, поништено решење Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије број ...-...-.../...-... (....-....-....-....-.../...) од 01.04.2019. године и предмет враћен надлежном органу на поновно одлучивање. Ставом II диспозитива, обавезан је тужени Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије да тужиоцу Удружењу „Регулаторни институт за обновљиву енергију и животну средину“, из Београда, надокнади трошкове управног спора у износу од 34.500,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема пресуде, са законском затезном каматом почев од истека рока за добровољно извршење па до коначне исплате. Ставом III диспозитива, одбијен је захтев заинтересованог лица Града Београда за накнаду трошкова управног спора. Решењем о грађевинској дозволи Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије број ...-...-.../...-... (....-....-....-....-.../...) од 01.04.2019. године, ставом I диспозитива, дозвољава се инвеститору Републици Србији – ЈП „Скијалишта Србије“, Булевар Милутина Миланковића 9, Нови Београд и суфинансијеру Граду

Београду, ул. Драгослава Јовановића 2, Београд, извођење припремних радова за изградњу станице гондоле „Калемегдан“ који обухватају постављање градилишне оgrade, постављање инсталација и опреме привременог карактера за потребе извођења радова, земљане радове и радове на стабилизацији терена и осигурања ископа према суседним парцелама бушеним шиповима, све на кат. парцели број .../... КО ..., на територији града Београда. Ставом II диспозитива, утврђено је да предрачунска вредност радова износи 143.610.645,00 динара. Ставом III диспозитива, обавезује се инвеститор да пре почетка извођења радова пријави почетак грађења објекта Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Ставом IV диспозитива, обавезује се инвеститор да обезбеди стручни надзор у току грађења објекта, односно извођења радова за које је издата грађевинска дозвола. Према ставу V диспозитива, саставни део овог решења су: Локацијски услови Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре број ...-...-.../...-... (...-...-...-.../...) од 14.02.2019. године, Пројекат за грађевинску дозволу коју чине: 0 - Главна свеска и 1 - Пројекат припремних радова. Ставом VI диспозитива, констатовано је да грађевинска дозвола престаје да важи ако се не изврши пријава радова у року од три године од дана правноснажности овог решења.

Захтеве за преиспитивање побијане пресуде су поднели Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије, по ком захтеву је у Врховном касационом суду формиран предмет под бројем Узп 132/2021, затим Град Београд, по ком захтеву је формиран предмет под бројем Узп 133/2021. По захтеву за преиспитивање судске одлуке ЈП „Скијалишта Србије“ Београд, формиран је предмет заведен под бројем Узп 138/2021. Како се наведеним захтевима побија законитост исте пресуде Управног суда 7 У 6063/19 од 12.02.2021. године, Врховни касациони суд је, на основу одредбе члана 74. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) сходном применом одредбе члана 328. став 1. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 71/11... 18/20), ради економичности поступка и доношења јединствене одлуке, спојио поступке по захтевима ради заједничког расправљања тако да је предмете Узп 133/2021 и Узп 138/2021 спојио са предметом Узп 132/2021, под којим бројем ће се предмет даље водити.

У захтеву за преиспитивање побијане пресуде Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије, оспорава правилност закључка Управног суда да је подносилац тужбе Удружење „Регулаторни институт за обновљиву енергију и животну средину“ активно легитимисан за подношење тужбе у складу са чланом 11. Закона о управним споровима, јер тужилац није носилац права и обавеза о којима се решавало у управном поступку окончаном оспореним решењем и легитимација тужиоца не произлази ни из одредбе члана 44. став 3. Закона о општем управном поступку на којој одредби тужилац заснива своју легитимацију. Сматра да је тужилац удружење које се, према свом Статуту, регистровано у Агенцији за привредне регистре, бави обновљивим изворима енергије и заштитом животне средине, а не заштитом културних добара, из ког разлога нема овлашћење да штити интересе јавности у конкретном случају у заштити културних добара. Указује да је шири јавни интерес заштићен прописаним процедурама за доношење планске документације, да је тај интерес тужилац могао да штити у поступку израде и усвајања Плана детаљне регулације за гондолу Ушће – Калемегдан („Службени лист Града Београда“, бр. 65/18), а да су за оцену потребе заштите ширег интереса јавности легитимисани надлежни јавни тужилац, надлежни правобранилац и Заштитник

грађана. Оспорава правилност закључка из побијане пресуде позивајући се, на одредбе члана 2. став 1. тачка 4, чл. 5. и 18. Закона о процени утицаја на животну средину, члана 137. ст. 1, 2. и 3. Закона о планирању и изградњи и одредбе Правилника о садржини, начину и поступку израде и начину вршења контроле техничке документације према класи и намени објеката, да је Министарство доносиће оспорено решење поступило супротно одредбама чл. 5. и 18. Закона о процени утицаја на животну средину и да је подносилац захтева за издавање посебне дозволе за извођење припремних радова био дужан да као саставни део документације достави студију о процени утицаја на животну средину на коју је издата сагласност надлежног органа. Указује, да обавеза прилагања студије о процени утицаја на животну средину и сагласности на студију настаје или у тренутку подношења захтева за издавање одобрења за изградњу (у конкретном случају грађевинске дозволе за припремне радове) или у тренутку пријаве почетка извођења пројекта, односно подношења пријаве радова у смислу Закона о планирању и изградњи. Такође наведеним прописима није утврђена обавеза прилагања студије о процени утицаја на животну средину уз пројекат припремних радова, већ уз пројекат за грађевинску дозволу. Оспорава и закључак Управног суда да је за дозволу за припремне радове који обухватају земљане радове на стабилизацији терена и осигурању ископа према суседним парцелама бушеним шиповима била потребна сагласност Републичког завода за заштиту споменика културе у складу са чланом 32. тачка 2. Закона о културним добрима и указује да су услови Републичког завода за заштиту споменика културе саставни део локацијских услова који су саставни део решења о грађевинској дозволи, даље наводи да је надлежни орган поступао у свему у складу са одредбама чл. 8б и 8ђ Закона о планирању и изградњи, у поступку издавања оспореног решења. Сагласно изложеном, налази да је побијана пресуда неправилна и незаконита и предлаже да Врховни касациони суд захтев усвоји, да донесе пресуду којом ће побијану судску одлуку преиначити и одбацити тужбу, или да укине пресуду и предмет врати Управном суду на поновно одлучивање.

Град Београд је поднео захтев за преиспитивање побијане пресуде у ставу првом и трећем диспозитива, због повреде закона. Наводи да је Управни суд погрешно оценио као неоснован приговор недостатка активне легитимације на страни тужиоца и да из прописа на које се Управни суд позвао у побијаној пресуди не произлази активна легитимација тужиоца у овом управном спору. Сматра да је услов за тужилачку легитимацију према одредби члана 11. став 1. Закона о управним споровима да се ради о повреди субјективних права или интереса тужиоца, а не трећих лица, а да је јавни тужилац према одредби става 3. наведеног члана легитимисан за подношење тужбе када је управним актом повређен закон на штету јавног интереса. Указује да Препоруке Комитета министара Савета Европе као ни пресуде Европског суда за људска права нису извор права, а да Закон о управним споровима у који је инкорпорирана Препорука Р (2004) 20 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о судској контроли управних аката од 15.12.2004. године, не дају тужилачку легитимацију подносиоцу тужбе. Такође, Архуска конвенција, иако представља потврђени међународни уговор, не даје непосредно право на подношење тужбе овде тужиоцу, већ само предвиђа обавезу страна потписница да, у оквиру свог националног законодавства, обезбеде припадницима заинтересоване јавности право на поступак преиспитивања пред судом, при чему члан 6. наведене конвенције предвиђа учешће јавности у доношењу одлука о посебним активностима, а тужба у управном спору не представља „доношење одлука о посебним активностима“. Наводи да Закон о процени утицаја на животну средину даје право заинтересованој јавности да покрене управни спор

искључиво против одлуке надлежног органа у вези давања или одбијања сагласности на студију о процени утицаја на животну средину, а да Закон о заштити животне средине садржи упућујућу норму о праву заинтересоване јавности да покреће поступак преиспитивања одлуке пред надлежним органом, односно судом, у складу са законом, а то је Закон о управним споровима. Закон о општем управном поступку предвиђа под којим условима заступници колективних интереса и ширих интереса јавности могу добити статус странке у управном поступку, а не у управном спору. Указује да је у одлуци Управног суда Ув 103/2011 од 22.12.2011. године изражен супротан став о легитимацији за подношење тужбе у управном спору, што је довело до неуједначене судске праксе, чиме је повређено право на правну сигурност као једно од јемстава права на правично суђење. Даље указује на повреду правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ове управне ствари и то да му нису достављени поднесци тужиоца, на који начин је повређено право на правично суђење. Оспорава побијану пресуду и у погледу меритума спора у вези примене одредаба чл. 5. и 18. Закона о процени утицаја на животну средину. Указује и на незаконитост решења о одлагању извршења оспореног решења. Предлаже да Врховни касациони суд пресудом уважи захтев, преиначи побијану пресуду Управног суда у ставовима првом и трећем диспозитива, тако што ће одбити тужбу или да побијану пресуду укине и предмет врати Управном суду на поновно одлучивање.

ЈП „Скијалишта Србије“ Београд је поднео захтев за преиспитивање побијане пресуде Управног суда, у ставу првом диспозитива, због повреде закона, у основи из истоветних разлога као у захтеву Града Београда који су напред изложени. Предложио је да Врховни касациони суд захтев уважи, преиначи побијану пресуду Управног суда у ставу првом диспозитива, тако што ће одбити тужбу и обавезати тужиоца да заинтересованом лицу накнади трошкове спора или да побијану пресуду укине и предмет врати Управном суду на поновно одлучивање.

Противна странка је у одговорима на поднете захтеве оспорила све наводе захтева и истакла да је Управни суд у образложењу оспорене пресуде дао убедљиве, довољне и јасне разлоге у вези са приговором активне легитимације подносиоца захтева, које је одбио као неосноване, као и разлоге због којих је нашао да је оспорено решење о грађевинској дозволи незаконито. Предложио је да Врховни касациони суд захтеве за преиспитивање побијане пресуде одбије као неосноване и да обавезе подносиоце захтева да му надокнаде трошкове за састав ових одговора.

Поступајући по поднетим захтевима и испитујући побијану пресуду у границама захтева, у смислу члана 54. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", број 111/09), Врховни касациони суд је нашао да су захтеви неосновани.

Према образложењу побијане пресуде и стању списка тужбу у овом управном спору поднео је „Регулаторни институт за обновљиву енергију и животну средину“ удружење са седиштем у Београду, овде супротна странка, које удружење је основано у складу са Законом о удружењима и према одредби члана 1. Статута је добровољно, невладино, нестраначко и непрофитно удружење основано на неодређено време, ради остваривања циљева у области промоције и унапређења права на здраву и очувану животну средину, одрживог управљања природним ресурсима и ресурсима обновљиве енергије. Предмет управног спора је оцена законитости решења о грађевинској дозволи Министарства

грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије број ...-...-.../...-... (...-...-...-...-.../...) од 01.04.2019. године којим се, дозвољава инвеститору Републици Србији - ЈП „Скијалишта Србије“ и суфинансијеру Граду Београду извођење припремних радова на изградњи станице гондоле „Калемегдан“, који обухватају постављање градилишне ограде, постављање инсталација и опреме привременог карактера за потребе извођења радова, земљане радове и радове на стабилизацији терена и осигурања ископа према суседним парцелама бушеним шиповима, све на кат. парцели број .../... КО ..., на територији града Београда која парцела се, према утврђеном, налази у зони „Београдске тврђаве“ непокретног културног добра од изузетног значаја за Републику Србију. Закључком Владе Републике Србије од 20.09.2018. године утврђено је да је Влада одлучила да се прибави непокретност коју чини кабинска жичара – гондола Ушће – Калемегдан, чија се изградња предвиђа између осталих кат. парцела, и на кат. парцели .../... уписаној у листу непокретности бр. ... КО Локацијским условима туженог овде подносиоца захтева број предмета ...-...-...-...-.../... заводни број ...-...-.../...-... од 14.02.2019. године дефинисани су услови за изградњу гондоле у Београду - кабинске жичаре Ушће – Калемегдан на конкретно опредељеним кат. парцелама у градским општинама Нови Београд и Стари град, на територији Града Београда, између осталих и на кат. парцели бр. .../... КО ..., а који услови су потребни за израду идејног пројекта, пројекта за грађевинску дозволу и пројекта за извођење, у складу са Планом детаљне регулације за гондолу Калемегдан – Ушће, градске општине Стари град и Нови Београд („Службени гласник града Београда“, бр. 65/18). Решењем Министарства заштите животне средине број ...-...-.../...-... од 25.02.2019. године утврђено је да је потребна процена утицаја на животну средину пројекта кабинске жичаре (гондоле) Ушће – Калемегдан, на к.п. .../..., .../..., .../..., .../... КО ... и кп. .../..., .../..., .../..., .../..., .../..., .../..., .../..., .../..., ... КО Према Условима за предузимање мера техничке заштите Републичког завода за заштиту споменика културе за израду Пројекта гондола Ушће – Калемегдан од 13.02.2019. године и аката Републичког геодетског завода, планирана изградња гондоле у Београду - кабинска жичара –Ушће – Калемегдан обухвата поред осталог простор у оквиру кога је и кат. парцела .../... КО ..., и то простор који се налази у оквиру Споменика културе „Београдска тврђава“, непокретног културног добра од изузетног значаја за Републику Србију, Археолошког налазишта „Антички Сингидунум“, културног добра и Просторно културно – историјске целине „Косанчићев венац“, непокретног културног добра од великог значаја за Републику Србију. Решењем Службе за катастар непокретности Стари град од 04.03.2019. године, после издавања локацијских услова и решења којим се утврђује потреба процене утицаја на животну средину пројекта кабинске жичаре, дозвољава се деоба кат. парцеле .../... и кат. парцеле .../... КО ... и формиране су кат. парцеле бр. .../..., .../..., .../... и .../..., те деоба кат. парцеле бр. .../... уписане у листу непокретности број ... КО ... и новоформирана кат. парцела број .../... уписује се у лист непокретности број ... КО ..., и то: бр. дела парцеле 1 површине 45а 51м² јавна својина Републике Србије, са уделом 1/1, са конкретно уписаним теретима.

Полазећи од наведеног, Управни суд је, претходно ценио приговор недостатка активне легитимације на страни тужиоца, с позивом на члан 142. став 2. Устава Републике Србије, а у складу са Препоруком Р (2004) 20 Комитета министара Савета Европе државама чланицама у судској контроли управних аката (Recommendation Rec (2004) 20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts) од 15.12.2004. године, одредбама члана 2. и члана 9. став 2. алинеја 1 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, чланом 2. тачка 7) Закона о процени утицаја на животну средину, чланом 44. став 3. Закона о општем управном поступку, чланом 11. став 1. Закона о управним споровима и чланом 81а у вези члана 35. став 1. Закона о заштити животне средине. С обзиром на Статут тужиоца, те имајући у виду да заштита непокретних културних добара и њихове заштићене околине, као добара од општег интереса, ужива претходну заштиту и на основу прописа о заштити животне средине, Управни суд је закључио да заинтересована јавност која тврди да је дошло до кршења права у заштити културних непокретних добара има право на поступак преиспитивања пред судом у управном спору, у циљу побијања материјалне и процесне законитости било ког појединачног управног акта, из ког разлога је тужилац активно легитимисан у смислу члана 11. став 1. Закона о управним споровима за подношење тужбе ради поништаја оспореног решења, јер сматра да је управним актом повређен на закону засновани интерес. Управни суд је оцењујући законитост оспореног решења закључио да је оспореним решењем повређен закон јер је одлука донета уз искључиву примену одредаба члана 137. ст. 3. и 4. Закона о планирању и изградњи и одредаба Правилника о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем, а међутим, да је у конкретном случају у поступку издавања посебне дозволе за припремне радове орган био дужан да примени и Закон о процени утицаја на животну средину и Закон о културним добрима чије су одредбе у испуњавању услова за извођење радова на непокретним културним добрима *lex specialis* у односу на Закон о планирању и изградњи. Налази, полазећи од одредбе члана 2. тачка 30. Закона о планирању и изградњи да уз захтев за издавање посебне грађевинске дозволе за припремне радове постоји обавеза да се достави и студија о процени утицаја на животну средину на коју је дата сагласност надлежног органа а што је у конкретном случају пропуштено да се учини из ког разлога је оспорено решење донето противно одредби чл. 5. и 18. Закона о процени утицаја на животну средину. Ово посебно имајући у виду да је решењем Министарства заштите животне средине од 25.02.2019. године, утврђена потребна процене утицаја на животну средину пројекта кабинске жичаре (гондоле) Ушће – Калемегдан. Поред наведеног, а како припремни радови за које је оспореним решењем издата посебна грађевинска дозвола обухватају и земљане радове и радове на стабилизацији терена и осигурање ископа према суседним парцелама бушеним шиповима све на кат. парцели број .../... КО ... која се налази у зони споменика културе „Београдска тврђава“ те да се ради о радовима који могу нарушити својство „Београдске тврђаве“ као непокретног културног добра од изузетног значаја за Републику Србију, то по оцени суда за извођење таквих радова била је потребна сагласност Републичког завода за заштиту споменика културе, у складу са одредбом члана 32. тачка 2. Закона о културним добрима. Из наведеног разлога Управни суд је нашао да је без утицаја постојање Услови за предузимање мера техничке заштите Републичког завода за заштиту споменика културе од 13.02.2019. године.

Оцењујући законитост побијане пресуде, Врховни касациони суд налази да је побијана пресуда правилна и да је донета без повреде правила поступања које би биле од утицаја на законитост решавања ове управне ствари.

Одредбама члана 11. Закона о управним споровим 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 (став 1); да ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, управни спор може да покрене надлежни јавни тужилац (став 3); да ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, управни спор може да покрене и надлежно јавно правобранилаштво (став 4).

Одредбом члана 44. став 3. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18-аутентично тумачење) је прописано да 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. 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: 4. „Јавност“ значи једно или више физичких и правних лица и, у складу са националним законодавством или праксом, њихова удружења, организације или групе; 5. „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 9. став 2. алинеја 1 исте конвенције је прописано да ће свака Страна, у оквиру свог националног законодавства обезбедити да припадници заинтересоване јавности (а) који имају довољног интереса, или, алтернативно, (б) 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.

Одредбама Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/2004, ... 76/2018, 95/2018 (други закон)) прописано је: одредбом члана 3. којом је утврђено значење појединих израза употребљених у овом закону: да животна средина јесте скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот (члан 3. тачка 1); да заинтересована јавност јесте 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 (члан 3. тачка 28); да се стратешка процена утицаја на животну средину врши, за стратегије, планове, програме и основе у области просторног и урбанистичког планирања и поред осталог заштите природних и културних добара и саставни је део плана, односно програма или основе (члан 35. став 1); да се процена утицаја, поред осталог прописаног у овом ставу, врши и за пројекте који се планирају на заштићеном природном добру и у

заштићеној околини непокретног културног добра (члан 36. став 2); да процена утицаја пројекта на животну средину је саставни део техничке документације без које се не може приступити извођењу пројекта и врши се у складу са поступком прописаним посебним законом (члан 36. став 3); да јавност и заинтересована јавност има право да, у складу са законом, учествује у поступку доношења одлука, поред осталих прописаних овим ставом, и о: 1) стратешкој процени утицаја планова и програма на животну средину (члан 81. став 1); да заинтересована јавност у поступку остваривања права на здраву животну средину као странка има право да покрене поступак преиспитивања одлуке пред надлежним органом, односно судом, у складу са законом (члан 81а).

Према Закону о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 135/2004, 36/2009) процена утицаја на животну средину јесте превентивна мера заштите животне средине са циљем да се прикупе подаци и предвиде штетни утицаји одређених пројеката, поред осталог и на материјална и културна добра, као и утврде и предложе мере којима се штетни утицаји могу спречити, смањити или отклонити имајући у виду изводљивост тих пројеката (у даљем тексту: процена утицаја) (члан 2. тачка 5), студија о процени утицаја на животну средину јесте документ којим се анализира и оцењује квалитет чинилаца животне средине и њихова осетљивост на одређеном простору и међусобни утицај постојећих и планираних активности, предвиђају непосредни и посредни штетни утицај 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) (члан 2. тачка 6). Законом о процени утицаја на животну средину прописано је: 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 (члан 2. тачка 7); да се процена утицаја врши, поред осталог и за пројекте који се планирају на заштићеном природном добру и у заштићеној околини непокретног културног добра (члан 3. став 3); да Влада Србије (у даљем тексту: Влада) прописује: 1) листу пројеката за које је обавезна процена утицаја; 2) листу пројеката за које се може захтевати процена утицаја (члан 4. став 1); 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 (члан 5); да студија о процени утицаја и сагласност на студију о процени утицаја, односно одлука да није потребна процена утицаја на животну средину, саставни су 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) (члан 18).

Одредбама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/2009... 83/2018) прописано је: да припремни радови јесу радови који претходе грађењу објекта (члан 2. тачка 28); да изградња објекта јесте скуп радњи који обухвата: претходне радове, израду и контролу техничке документације, припремне радове за грађење, грађење објекта и стручни надзор у току грађења објекта (члан 2. тачка 30); да Министарство издаје грађевинску дозволу за изградњу, поред осталих, и објеката у границама непокретних културних добара од изузетног значаја, објеката у заштићеној околини културних добара од изузетног значаја са одређеним границама катастарских парцела, као и објеката у заштићеним подручјима у складу са актом о заштити културних добара (осим претварања

заједничких просторија у стан, односно пословни простор у заштићеној околини културних добара од изузетног значаја и културних добара уписаних у Листу светске културне баштине), у складу са законом (члан 133. став 2. тачка 9); 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, поред осталих и доказе прописане прописом којим се ближе уређује поступак спровођења обједињене процедуре (члан 135. став 1); да се грађевинска дозвола издаје за цео објекат, односно за део објекта, ако тај део представља техничку и функционалну целину (члан 137. став 1); да се припремни радови изводе на основу грађевинске дозволе из става 1. овог члана (члан 137. став 2), припремни радови за објекте из члана 133. овог закона, могу се изводити и на основу посебне грађевинске дозволе (члан 137. став 3); да се уз захтев за издавање грађевинске дозволе из става 3. овог члана, прилажу локацијски услови, пројекат припремних радова и доказ о одговарајућем праву на земљишту или објекту (члана 137. став 4).

Полазећи од наведеног утврђеног чињеничног стања и списка предмета, као и цитираних прописа, Врховни касациони суд налази, али из других разлога од оних који су наведени у образложењу побијане пресуде, да је правилан закључак Управног суда да је тужилац активно легитимисан за подношење тужбе у овом управном спору као и да је оспорено решење незаконито.

Врховни касациони суд налази да из цитираних прописа произлази да удружење за заштиту животне средине које је основано у складу са законом (заинтересована јавност из еколошких прописа, односно заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности из члана 44. став 3. Закона о општем управном поступку) нема непосредно право, а како то погрешно закључује Управни суд, за подношење тужбе у управном спору, те у вези са тим да буде странка у управном спору у својству тужиоца, у складу са одредбом члана 11. став 1. Закона о управним споровима, по тужби против грађевинске дозволе 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 у питању 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 утврђују појам „заинтересована јавност“, да су заинтересована јавност и удружења која се баве заштитом животне средине, прописују непосредно право заинтересоване јавности да учествују у управном поступку и право покретања управног спора 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 управном поступку доношења грађевинске дозволе, а Закон о заштити животне средине (члан 81а), Закон о процени утицаја на животну средину, а имајући у виду и

Архуску конвенцију, садрже само упућујуће норме према којима 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, односно тужилачку легитимацију у управном спору против грађевинске дозволе, јер се тим управним актом не решава о 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.

Међутим, по правном схватању Врховног касационог суда, удружење за заштиту животне средине и поред тога што нема непосредно право за подношење тужбе може да оствари тужилачку легитимацију у управном спору по тужби против грађевинске дозволе, када је у питању пројекат за који је утврђена потреба процене утицаја на животну средину. Наведено произлази из Закона о заштити животне средине (члан 81а), Закона о процени утицаја на животну средину, Архуске конвенције и одредбе члана 44. став 3. Закона о општем управном поступку. У том правцу је, поступио и Европски суд за људска права када је у предмету, на који се позвао и Управни суд, Лераблије (L'Elablière A.S.B.L против Белгије, представка бр. 49230/07 од 24.02.2009. године, ст. 29) признао право на приступ управном суду непрофитном удружењу чије су активности усмерене ка заштити животне средине у неколико општина у Белгији, а поводом оспоравања законитости издавања грађевинске дозволе за изградњу постројења за сакупљање отпада. Постојање тужилачке легитимације удружења за заштиту животне средине цени се 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 тужиоца, односно интереса чијом заштитом се бави, са предметом одлучивања управним актом, а према околности да ли је оспореном грађевинском дозволом повређен интерес чијом заштитом се тужилац као удружење бави и то интерес заштите животне средине, заснован на Закону о планирању и изградњи, применом ког закона је оспорена грађевинска дозвола и донета. При томе, по схватању Врховног касационог суда учешће тужиоца у управном поступку у коме је донета оспорена грађевинска дозвола, у својству странке из члана 44. став 3. Закона о општем управном поступку, као ни околност да ли је у том поступку тражио својство странке у складу са одредбом члана 93. став 1. истог закона, не представља услов за легитимацију за подношење тужбе у управном спору.

Следом наведеног, Врховни касациони суд налази да тужилац у овом управном спору, који је удружење за заштиту животне средине, основано у складу са законом (која заштита како то правилно закључује Управни суд, у смислу процене утицаја на животну средину обухвата и културна добра и заштићену околину културних добара сагласно члану 35. став 1, члану 36. став 2. Закона о заштити животне средине, члану 2. тачка 5, члану 3. став 3. Закона о процени утицаја на животну средину), нема непосредно право за подношење тужбе, те да буде странка у својству тужиоца у овом управном спору против посебне грађевинске дозволе за припремне радове из члана 137. став 3. у вези члана 133. став 2. тачка 9. Закона о планирању и изградњи. Ово из разлога што оспореном

грађевинском дозволом за припремне радове није решавано о праву и обавези тужиоца, већ о праву и обавези странке по чијем захтеву је оспорено решење донето, при чему тужилац у управном поступку није учествовао у својству странке из члана 44. став 3. Закона о општем управном поступку и није тражио својство странке у том поступку у складу са одредбом члана 93. став 1. истог закона. Следом наведеног, Врховни касациони суд налази да се активна легитимација тужиоца у овом управном спору цени у складу са одредбом члана 11. став 1. Закона о управним споровима, у односу на чињеницу да ли је оспореном грађевинском дозволом повређен интерес тужиоца везан за заштиту животне средине, чијом заштитом се тужилац бави, и то интерес који има упориште у Закону о планирању и изградњи применом ког закона је оспорена грађевинска дозвола и донета. Стога, одлучна чињеница за оцену легитимације тужиоца у овом управном спору је да ли је у конкретном случају за доношење оспореног решења о посебној грађевинској дозволи за припремне радове потребна и студија о процени утицаја на животну средину (а не сагласност на студију о процени утицаја на животну средину, како то погрешно закључује Управни суд, а основано указује поднетим захтевима) пројекта кабинске жичаре – гондоле Ушће – Калемегдан, за који пројекат је утврђена потреба процене утицаја на животну средину наведеним решењем од 25.02.2019. године, у чијем саставу је и објекат станица гондола „Калемегдан“, ради чије изградње је дозвољено извођење припремних радова.

Ово из разлога јер у случају када је за пројекат утврђена потреба процене утицаја на животну средину у вези којег се доноси грађевинска дозвола, односно посебна грађевинска дозвола за извођење припремних радова, студија о процени утицаја на животну средину (а не и сагласност на ову студију) обавезан је део документације који се доставља уз захтев за грађевинску дозволу, те за посебну грађевинску дозволу за припремне радове, како је то прописано одредбом члана 135. став 1. Закона о планирању и изградњи, у вези са одредбом члана 58. став 1. тачка 4. Правилника о садржини, начину и поступку израде и начину вршења контроле техничке документације према класи и намени објеката („Службени гласник РС“, број 72/2018), а које одредбе се по ставу Врховног касационог суда сходно примењују на посебну грађевинску дозволу за припремне радове. При томе грађењу, односно извођењу припремних радова може се приступити, према одредби члана 138а Закона о планирању и изградњи по правноснажном (коначном) решењу о грађевинској дозволи и то подношењем пријаве радова, уз коју се на основу одредбе члана 148. истог закона, у вези одредбе члана 31. став 2. тачка 2. Правилника о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем („Службени гласник РС“, бр. 113/2015, 96/2016, 120/2017) обавезно подноси и сагласност на студију о процени утицаја на животну средину ако је обавеза њене израде утврђена за пројекат прописом којим се уређује процена утицаја на животну средину.

Наиме, када су у питању припремни радови за изградњу објекта у вези ког пројекта је надлежни орган утврдио потребу процене утицаја на животну средину, по правном схватању Врховног касационог суда, за посебну грађевинску дозволу за извођење припремних радова из члана 137. став 3. Закона о планирању и изградњи, потребно је уз пројекат за припремне радове, као што је то прописано и за пројекат за грађевинску дозволу, да се приложи студија о процени утицаја на животну средину за пројекат у вези којег је дозвољено извођење припремних радова, сходном применом одредаба, које се односе на грађевинску дозволу, и то одредбе члана 135. став 1. Закона о планирању и изградњи и члана 58. став 1. тачка 4. Правилника о садржини, начину и поступку израде и

начину вршења контроле техничке документације према класи и намени објеката. Наведено јер из одредбе члана 137. ст. 1. и 2. Закона о планирању и изградњи произлази да се припремни радови изводе по правилу на основу грађевинске дозволе за изградњу објекта, у ком случају је, како је то напред наведено, обавезан део документације за издавање грађевинске дозволе и студија о процени утицаја на животну средину, уколико је утврђена потреба процене утицаја на животну средину у складу са прописима којима се уређује ова област. Следом наведеног, полазећи од тога да изградња објекта обухвата и припремне радове, као и да је посебна грађевинска дозвола за припремне радове прописана као могућност, а не као искључива врста грађевинске дозволе за припремне радове за објекте из члана 133. Закона о планирању и изградњи, а имајући у виду и да је процена утицаја на животну средину превентивна мера заштите животне средине од активности који могу да имају штетне утицаје поред осталог и на непокретна културна добра и на заштићену околину културних добара, то циљним тумачењем Закона о планирању и изградњи несумњиво произлази да је интенција законодавца да се студија о процени утицаја на животну средину за пројекат у вези којег се изводе припремни радови, прилаже и уз захтев за посебну грађевинску дозволу за припремне радове.

Оспорено решење о грађевинској дозволи је посебна грађевинска дозвола за извођење припремних радова које је донето у складу са одредбом члана 137. став 3. Закона о планирању и изградњи за припремне радове за изградњу објекта из члана 133. овог закона, какав је у конкретном случају и објекат станица гондола „Калемегдан“, као део пројекта кабинске жичаре – гондола Ушће – Калемегдан (објекат из члана 133. став 2. тачка 9. Закона о планирању и изградњи), за који пројекат је наведеним решењем од 25.02.2019. године утврђена потреба процене утицаја на животну средину. Имајући у виду све наведено Врховни касациони суд налази да је у конкретном случају уз захтев за оспорену посебну грађевинску дозволу за припремне радове потребно да се достави и студија о процени утицаја на животну средину наведеног пројекта.

Врховни касациони суд је при одлучивању у овој правној ствари имао у виду и да су оспореном посебном грађевинском дозволом за припремне радове одобрени и радови (означени као припремни), који обухватају земљане радове и радове на стабилизацији терена и осигурања ископа према суседним парцелама бушеним шиповима све на кат. парцели број .../... КО ..., на територији Града Београда која се налази у зони споменика културе „Београдска тврђава“, непокретног културног добра од изузетног значаја за Републику Србију, као и да се овим припремним радовима а како то правилно закључује Управни суд у побијаној пресуди могу нарушити својства овог непокретног културног добра од изузетног значаја за Републику Србију.

Следом наведеног, а с обзиром да уз захтев за оспорену посебну грађевинску дозволу за припремне радове, противно прописаној обавези није приложена и студија о процени утицаја на животну средину наведеног пројекта кабинске жичаре – гондола Ушће – Калемегдан, Врховни касациони суд налази да је оспореном грађевинском дозволом повређен интерес у вези заштите животне средине чијом заштитом се тужилац бави и то интерес који има упориште у Закону о планирању и изградњи и наведеним правилницима, из ког разлога је тужилац активно легитимисан за подношење тужбе у овом управном спору, на основу одредбе члана 11. став 1. Закона о управним споровима и да је оспорено решење незаконито.

Следом наведеног, Врховни касациони суд налази да према стању списка и разлозима образложења нису били испуњени услови прописани одредбом члана 137. став 3. Закона о планирању и изградњи, у вези са одредбом чл. 135. и 136. истог закона (на које одредбе се и тужени орган позвао у уводу оспореног решења), за доношење оспореног решења о грађевинској дозволи за припремне радове. Стога из правних прописа и разлога садржаних у образложењу оспореног решења, и доказа у списима, не произлази правилност одлуке дате у диспозитиву оспореног решења из ког разлога је оспорено решење донето повредом правила поступка која су од битног утицаја на правилност и законитост решавања ове управне ствари, а како то правилно налази и Управни суд побијаном пресудом. Из наведених разлога правилно је побијаном пресудом, применом одредби члана 40. став 2, у вези са чланом 42. став 1. Закона о управним споровима уважена тужба, поништено оспорено решење о грађевинској дозволи и предмет враћен надлежном органу на поновно одлучивање. У поновном поступку надлежни орган ће, у смислу одредбе члана 69. став 2. Закона о управним споровима поступати у складу са правним схватањима и примедбама из ове пресуде Врховног касационог суда. Тужени орган ће у поновном поступку имати у виду и да према тачки VIII наведених локацијских услова од 14.02.2019. године, ови локацијски услови важе 24 месеца од дана издавања.

Врховни касациони суд је ценио наводе поднетих захтева па је нашао да су неосновани, односно без утицаја на другачију оцену законитости побијане пресуде.

По становишту Врховног касационог суда тужилац јесте активно легитимисан за подношење тужбе у овом управном спору из свих разлога наведених у образложењу ове пресуде. С обзиром да из навода захтева не произлази другачији закључак о активної легитимацији тужиоца у овом управном спору, то Врховни касациони суд налази да су неосновани сви наводи захтева којима се оспорава активна легитимација подносиоца тужбе, као и наводи да су побијаном пресудом повређене одредбе члана 11. ст. 1. и 3. Закона о управним споровима. Неосновани су и наводи захтева да се уз захтев за посебну дозволу за припремне радове не доставља студија о процени утицаја на животну средину пројекта у вези кога се изводе припремни радови, а имајући у виду и да тужени орган у захтеву управо наводи да обавеза прилагања студије о процени утицаја на животну средину настаје или у моменту подношења захтева за грађевинску дозволу за припремне радове, или у тренутку пријаве почетка припремних радова.

Неосновани су и наводи подносилаца захтева ЈП „Скијалишта Србије“ и Града Београда да су повређена правила поступка у управном спору тиме што им нису достављени поднесци тужиоца од 31.05.2019. године, 14.06.2019. године и 27.06.2019. године. Ово из разлога јер се тужилац овим поднесцима изјаснио на одговоре на тужбу овде подносилаца захтева, и да је суд на јавној расправи са садржином ових поднесака упознао заступнике ових подносилаца захтева. Имајући у виду да решење Ув 103/2011 од 22.12.2011. године, на које подносиоци захтева указују и побијана пресуда нису засновани на битно истом чињеничном стању и правном основу, то су неосновани и наводи захтева о неуједначеној судској пракси, и повреди права на правну сигурност, у погледу примене одредбе члана 11. ст. 1. и 3. Закона о управним споровима. Полазећи од разлога наведених у образложењу ове пресуде због којих је Врховни касациони суд нашао да је оспорено решење незаконито, без утицаја су наводи захтева којима се оспорава правилност

закључка Управног суда да је у конкретном случају била потребна сагласност Републичког завода за заштиту споменика културе на Услове за предузимање мера техничке заштите од 13.02.2018. године.

С обзиром на утврђено да је уз захтев за посебну грађевинску дозволу за припремне радове потребно да се достави и студија о процени на животну средину наведеног пројекта, то су неосновани и наводи захтева туженог којима се указује да је надлежни орган у поступку издавања грађевинске дозволе поступио у складу са поступком прописаним цитираним одредбама чл. 86 и 87 Закона о планирању и изградњи.

Врховни касациони суд није ценио наводе захтева којима се оспорава решење Управног суда о одлагању извршења оспореног решења од 19.04.2019. године јер ово решење није предмет преиспитивања у овом поступку. Поред тога Врховни касациони суд констатује да је решењем овог суда Узп 213/2019 од 13.06.2019. године одбачен захтев поднет против наведеног решења од 19.04.2019. године.

Имајући у виду све изложено, Врховни касациони суд је, на основу одредбе члана 55. став 1. Закона о управним споровима, одлучио као у ставу првом диспозитива ове пресуде.

С обзиром на то да одговор на захтев противне странке не садржи ништа ново у односу на податке у списима и садржину захтева, због чега није био од значаја за одлучивање, Врховни касациони 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 КАСАЦИОНОМ СУДУ

дана 17.03.2023. године, Узп 132/2021

Записничар,
Гордана Војновић, с.р.

Председник већа – судија,
Гордана Џакула, с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Марина Антонић