



Република Србија
ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД
Узп 397/2022
21.04.2023. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни касациони суд, у већу састављеном од судија: Гордане Џакула, председника већа, Јелене Ивановић и Татјане Миљуш, чланова већа, са саветником Горданом Војновић, као записничарем, одлучујући о захтеву за преиспитивање судске одлуке Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије, против пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу I-4 У 10762/21 (2017) од 15.06.2022. године, са противном странком Општином Косјерић, чији је пуномоћник Марин Благојевић, адвокат из ... и заинтересованим лицем „Титан цементара Косјерић“ ДОО Косјерић, Живојина Мишића бб, чији је пуномоћник Иван Љубисављевић, адвокат из ..., у предмету издавања грађевинске дозволе, у нејавној седници већа одржаној дана 21.04.2023. године, донео је

ПРЕСУДУ

Захтев се **ОДБИЈА**.

ОДБИЈАЈУ СЕ захтеви „Титан цементара Косјерић“ ДОО Косјерић и Општине Косјерић за накнаду трошкова поступка.

Образложење

Побијаном пресудом, ставом првим диспозитива, уважена је тужба тужиоца Општине Косјерић, поништено је решење Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије број 351-02-00064/2017-07 од 10.10.2017. године и предмет враћен надлежном органу на поновно одлучивање. Ставом другим диспозитива, обавезан је тужени орган Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије да тужиоцу Општини Косјерић накнади трошкове управног спора у износу од 51.000,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема пресуде. Ставом трећим диспозитива, одбијен је захтев заинтересованог лица за накнаду трошкова управног спора. Наведеним решењем о грађевинској дозволи Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије број 351-02-00064/2017-07 од 10.10.2017. године, дозвољено је инвеститору „Титан Цементара Косјерић“ ДОО из Косјерића извођење радова на изградњи постројења за дозирање и коришћење горива добијеног из чврстог отпада (SRF) за комбиновано сагоревање са основним фосилним горивима у ротационој пећи, на кат. парцели број .. КО ..., на територији општине Косјерић (став I диспозитива); предрачунска вредност радова износи: 118.988.545,00 динара (став II диспозитива); обавезан је инвеститор да осам дана пре почетка извођења радова пријави почетак грађења објекта Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (став III диспозитива); обавезан је

инвеститор да обезбеди стручни надзор у току грађења објекта, односно извођења радова за које је издата грађевинска дозвола (став IV диспозитива); утврђено је да објекат за чију изградњу се издаје ова грађевинска дозвола, спада у објекте за чију изградњу идејни пројекат подлеже ревизији (стручној контроли) комисије коју образује министар надлежан за послове грађевинарства – ревизионе комисије (став V диспозитива); констатовано је да се за изградњу предметног објекта не обрачунава допринос за уређивање грађевинског земљишта (став VI диспозитива); саставни део овог решења су: Решење о локацијској дозволи Министарства грађевинарства и урбанизма број 351-03-00703/2012-07 од 05.10.2012. године, правноснажно од 30.06.2015. године, пројекат за грађевинску дозволу кога чини: извод из пројекта, главна свеска, пројекат конструкције, пројекат електроенергетских инсталација, пројекат управљања електромоторним погонима, мерење и регулација, пројекат машинских инсталација – опрема и транспортна средства, пројекат машинских инсталација – цевоводи, пројекат технологије, елаборат заштите од пожара и студија о процени утицаја на животну средину које је израдио „NDC“ д.о.о. Београд, Венизелосова 11, са извештајем о извршеној техничкој контроли и Извештај о извршеној стручној контроли идејног пројекта: за изградњу постројења за дозирање и коришћење горива добијеног из чврстог отпада (SRF) за комбиновано сагоревање са основним фосилним горивима у ротационој пећи, у оквиру комплекса фабрике цемента „Титан“ Цементара Косјерић на кат. парцели број .. КО ..., на територији општине Косјерић, Републичке ревизионе комисије за стручну контролу техничке документације број 350-01-05078/2016-07 од 01.02.2017. године (став VII диспозитива); Главни пројекат заштите од пожара, израђен у складу са законом којим се уређује заштита од пожара и пројекат за извођење, израђен у складу са правилником којим се уређује садржина техничке документације, достављају се овом органу, ради прибављања сагласности органа надлежног за послове заштите од пожара на пројекте за извођење (став VIII диспозитива); грађевинска дозвола престаје да важи ако се не почне са грађењем објекта, односно извођењем радова у року од две године од дана правноснажности овог решења (став IX диспозитива).

У захтеву за преиспитивање побијане пресуде, поднетом због погрешно, односно непотпуно утврђеног чињеничног стања и погрешне примене материјалног права, подносилац истиче да је Управни суд погрешно применио одредбу члана 63. Закона о управљању отпадом, јер је том одредбом уређен институт издавања дозволе за управљање отпадом (која није решење о грађевинској дозволи), који је у надлежности Министарства заштите животне средине. Самим тим, и процедуру, односно поступак за издавање дозволе из члана 63. Закона о управљању отпадом (обавештавање јавности о поднетом захтеву, прибављање записника о испуњености услова за изградњу и рад постројења код надлежног инспекцијског органа и достављање захтева за издавање дозволе јединици локалне самоуправе заједно са документацијом ради прибављања мишљења) мора спроводити надлежно министарство, тј. Министарство заштите животне средине, а не Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. У вези наведеног, сматра да је Управни суд приликом доношења побијане пресуде погрешно утврдио чињенично стање, имајући у виду да је поништено решење – решење о грађевинској дозволи издато у складу са чланом 135. Закона о планирању и изградњи, а не решење о издавању дозволе за третман, односно складиштење, поновно искоришћење и одлагање отпада. Даље указује да је у оспореном решењу грешком наведено предузеће које је сачинило студију о процени утицаја на животну средину и да је студију заправо сачинио Машински факултет Универзитета у Београду, како то

произлази из списка туженог органа, а о чему се он изјаснио и на одржаној усменој јавној расправи пред судом дана 15.06.2022. године. Сматра да ова грешка (која није исправљена), не може утицати на законитост оспореног решења, те да је суд с обзиром на прописано чланом 144. Закона о општем управном поступку могао да наложи њену исправку. Указује затим, с позивом на одредбе члана 18. Закона о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 135/2004 и 36/2009) и члан 31. став 2. тачка 2) Правилника о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем („Службени гласник РС“, бр. 113/2015 и 96/2016), да није постојала законска обавеза инвеститора да студију о процени утицаја на животну средину, сагласност на исту, односно одлуку да није потребна процена утицаја на животну средину, доставља уз захтев за издавање грађевинске дозволе, те нити обавеза туженог да постојање и важење исте испитује, а да је у сваком случају студија о процени утицаја на животну средину у тренутку подношења захтева за издавање грађевинске дозволе била приложена. Што се тиче навода тужиоца да је министарство надлежно за послове заштите животне средине сторнирало своју сагласност на студију о процени утицаја на животну средину, сматра да ова чињеница није ни у ком случају могла бити од утицаја на поступак издавања побијаног решења, будући да надлежни орган, овде тужени, није био дужан нити законом овлашћен да од инвеститора захтева достављање сагласности на студију о процени утицаја на животну средину у моменту издавања побијаног решења, нити је био овлашћен, односно дужан да преиспитује веродостојност достављене студије о процени утицаја на животну средину. Закључује и да би остављањем на правној снази побијане пресуде била нанета штета свим грађанима Републике Србије, односно да је истом повређен јавни интерес, па предлаже да Врховни касациони суд захтев уважи, а побијану пресуду преиначи или укине.

У одговору на захтев „Титан Цементара Косјерић“ ДОО Косјерић је навео да сматра да је поднети захтев за преиспитивање судске одлуке основан, па је предложио да суд захтев уважи, а тужиоца обавезе да му накнади све трошкове поступка.

Противна странка Општина Косјерић је у одговору на захтев предложила да суд захтев одбаци као недозвољен или одбије као неоснован, с тим да се обавезе тужени на накнаду трошкова састава одговора на захтев у овом поступку.

Поступајући по поднетом захтеву 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 је захтев неоснован.

Према образложењу побијане пресуде, Управни суд је нашао да је оспореним решењем повређен закон, из разлога што је тужени у складу са чланом 63. Закона о управљању отпадом био дужан да пре издавања дозволе обавести јавност о поднетом захтеву, прибави записник о испуњености услова за изградњу и рад постројења од надлежног инспекцијског органа и да захтев за издавање грађевинске дозволе достави јединици локалне самоуправе заједно са документацијом ради прибављања мишљења. Како је у оспореном решењу изостала оцена о томе да ли је тужени орган поступио на наведени начин, при чему тужени уз одговор на тужбу није доставио доказе о таквом поступању, основано се наводима тужбе указује на повреду закона. Поред тога, у оспореном решењу је наведено да је његов саставни део и студија о процени утицаја на животну средину коју је израдио „NDC“ д.о.о. Београд. Међутим, увидом у CD који је рађен у поступку обједињене процедуре електронским путем, који је достављен суду,

утврђено је да се на предметном запису не налази наведена студија, већ студија о процени утицаја на животну средину коју је израдио Машински факултет Универзитета у Београду, која је према доказима у списима и које је доставио тужилац (решења Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине број 352-02-352/2012-05 од 02.04.2013. године и обавештења истог Министарства број 353-02-352/2012-05 од 16.04.2013. године) сторнирана. Како није достављена студија о процени утицаја на животну средину на коју је дата сагласност надлежног органа, као саставни део документације која се прилаже уз захтев за издавање одобрења за изградњу, Управни суд је оценио и да је тужени поступио супротно одредбама члана 3. став 3, члана 5. и члана 18. Закона о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 135/04 и 36/09), чиме је учинио повреду правила поступка које су од утицаја на правилност и законитост оспореног решења.

Одредбом члана 135. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/2009 ... 145/2014), који је важио у време издавања оспореног решења о грађевинској дозволи, прописано је да се грађевинска дозвола издаје инвеститору који уз захтев за издавање грађевинске дозволе достави пројекат за грађевинску дозволу, има одговарајуће право на земљишту или објекту и који је доставио доказе прописане подзаконским актом којим се ближе уређује садржина и начин издавања грађевинске дозволе и платио одговарајуће административне таксе. Саставни део захтева је и извод из пројекта за издавање грађевинске дозволе потписан и оверен печатом личне лиценце од стране главног пројектанта.

Према члану 63. Закона о управљању отпадом („Службени гласник РС“, бр. 135/04 и 14/2016), важећим у време издавања оспореног решења, захтев за издавање дозволе за третман, односно складиштење, поновно искоришћење и одлагање отпада подноси се министарству, односно аутономној покрајини односно јединици локалне самоуправе (став 1.); надлежни орган за издавање дозволе, у року од 15 дана од дана пријема захтева за издавање дозволе дужан је да од подносиоца захтева затражи доказе и документацију потребну за допуну захтева, ако је захтев непотпун, односно неуредан (став 2.); надлежни орган за издавање дозволе, у року од 15 дана од дана пријема уредног захтева, обавештава јавност о поднетом захтеву и прибавља записник о испуњености услова за изградњу и рад постројења од надлежног инспекцијског органа (став 3.); министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине, истовремено са обавештењем из става 3. овог члана доставља поднети захтев јединици локалне самоуправе, заједно са документацијом ради прибављања мишљења(став 4.); јединица локалне самоуправе у року од 30 дана од дана пријема захтева из става 3. овог члана, дужна је да размотри захтев и да министарству, односно надлежном органу аутономне покрајине достави своје мишљење са образложеним предлогом за прихватање или одбијање захтева (став 6.).

Имајући у виду напред изложено и цитиране прописе, Врховни касациони суд налази, али из других разлога од оних који су наведени у образложењу побијане пресуде, да је правилан закључак Управног суда из побијане пресуде да је оспорено решење незаконито.

У диспозитиву оспореног решења, и то као саставни део тог решења, означена је студија о процени утицаја на животну средину које ју је израдио „NDC“ доо Београд, Улица Венизелосова 11, која се неспорно не налази у списима туженог органа. Имајући

у виду да диспозитив као најзначајнији део управног акта - решења, у коме је садржана одлука о конкретној управној ствари, мора да буде јасан и прецизан, не ради се о техничкој грешци – „очигледној нетачности“ која се може исправити на основу члана 144. Закона о општем управном поступку, с обзиром да је наведена студија о процени утицаја на животну средину у диспозитиву оспореног решења идентификована управо кроз означавање лица које ју је израдило и да иста према члану 58. став 1. Правилника о садржини, начину и поступку израде и начину вршења контроле техничке документације према класи и намени објекта („Службени гласник РС“, број 23/15 ... 67/17) представља саставни део пројекта за грађевинску дозволу.

Стога се неосновано поднетим захтевом указује да погрешно означавање лица које је израдило студију о процени утицаја на животну средину у оспореном решењу представља грешку у имену која није од утицаја на законитост тог решења и чију исправку је евентуално могао да наложи и Управни суд у побијаној пресуди.

Према становишту Врховног касационог суда, основани су, али без утицаја на другачије одлучивање у конкретном случају, наводи захтева којима се указује на погрешну примену члана 63. Закона о управљању отпадом у овој управној ствари. Наиме, у побијаној пресуди Управни суд налази да је тужени орган био дужан да пре издавања дозволе, не прецизирајући при том о којој врсти дозволе се ради, предузме радње прописане одредбама члана 63. Закона о управљању отпадом. Овакав закључак суда је правно неутемељен, имајући у виду да наведени члан Закона о управљању отпадом прописује поступање надлежног органа по захтеву за издавање дозволе за третман отпада из члана 59. став 1. тачка 4) истог Закона, док је оспорено решење Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре од 10.10.2017. године донето на основу члана 135. Закона о планирању и изградњи, по захтеву инвеститора „Титан Цементара Косјерић“ доо Косјерић за издавање грађевинске дозволе. Основано се, а што је такође без утицаја, у захтеву указује и да је погрешан закључак Управног суда да је тужени орган учинио повреду правила поступка које су од утицаја на правилност и законитост оспореног решења, због тога што није достављена студија о процени утицаја на животну средину на коју је дата сагласност надлежног органа, као саставни део документације која се прилаже уз захтев за издавање одобрења за изградњу, пошто према члану 58. став 1. Правилника о садржини, начину и поступку израде и начину вршења контроле техничке документације према класи и намени објекта („Службени гласник РС“, бр. 23/15 ... 67/17) у вези члана 135. став 1. Закона о планирању и изградњи, сагласност на студију о процени утицаја на животну средину не представља саставни део документације која се подноси уз захтев за издавање грађевинске дозволе.

Следом наведеног, Врховни касациони суд налази да је правилно побијаном пресудом применом одредби члана 40. став 2. у вези члана 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 ценити испуњеност свих прописаних циљева за издавање грађевинске дозволе и у смислу одредбе члана 69. став 2. Закона о управним споровима поступити у складу са правним схватањем и примедбама из ове пресуде Врховног касационог суда.

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

С обзиром на то да одговори на захтев „Титан цементара Косјерић“ ДОО Косјерић и Општине Косјерић не садрже ништа ново у односу на податке у списима и садржину захтева, због чега нису били 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... 18/20) одлучио као у ставу другом диспозитива пресуде.

ПРЕСУЂЕНО У ВРХОВНОМ КАСАЦИОНОМ СУДУ
дана 21.04.2023. године, Узп 397/2022

Записничар,
Гордана Војновић, с.р.

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

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Марина Антонић