

Босна и Херцеговина
РЕПУБЛИКА СРПСКА
ВРХОВНИ СУД
Број: 11 0 У 027083 22 Увп
Бања Лука, 02.02.2023. године

Врховни суд Републике Српске у вијећу састављеном од судија Едине Чупељић предсједника вијећа, Страхиње Ђурковића и Смиљане Мрше чланова вијећа, уз судјеловање Маје Савић као записничара, у управном спору по тужби Удружење Р. А. ц. у БиХ, С., кога заступа извршни директор Удружења Е. В. (у даљем тексту: тужилац), против рјешења број ... од 01.7.2020. године, туженог Министарства ..., у предмету издавања грађевинске дозволе, одлучујући о захтјеву туженог за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Бањој Луци број 11 0 У 027083 20 У од 23.12.2021. године, на нејавној сједници вијећа одржаној 02.02.2023. године, донио је

ПРЕСУДУ

Захтјев се уважава, пресуда Окружног суда у Бањој Луци број 11 0 У 027083 20 У од 23.12.2021. године, се преиначава на начин да се тужба одбија као неоснована.

Тужилац се одбија са захтјевом за накнаду трошкова управног спора.

Б. д.о.о. И. С., заинтересовано лице у овом управном спору, одбија се са захтјевом за накнаду трошкова одговора на захтјев.

Образложење

Побијаном пресудом ставом 1 изреке уважена је тужба и поништен оспорени акт којим се тачком 1 диспозитива даје инвеститору „Б.“ д.о.о. И., грађевинска дозвола за изградњу мале хидроелектране „С.“ на К. ријеци инсталисане снаге 0,95 MW која обухвата изградњу машинске зграде, водозахвата, цјевовода, приступног пута од машинске зграде до водозахвата, те прикључног 35 Kw далековода на земљишту означеном као к.ч. број 2359/3, 2347/1, 2359/4, 982/42, 982/43, 989/2, 2315, 2359/2, 996/2, 997/6, 1004/2, 1003/3, 1034, 1022/4, 1029, 1003/2, 845/4, 845/6, 1003/4 к.о. Кијево и к.ч. број 536/10 к.о. Т. на територији општине И.Н. и Т. Тачком 2 диспозитива, за изградњу објекта из тачке 1 овог рјешења, инвеститору су издати од стране министарства локацијски услови број ... од 03.03.2015. године, са измјеном од 30.12.2015. године и од 01.03.2019. године. Тачком 3 диспозитива одређено је да је саставни дио рјешења техничка документација - Главни пројекат за изградњу мале хидроелектране „С.“ на К. ријеци: Свеска 1 (општи дио и подлоге), Свеска 2 (водозахват), Свеска 3 (Тлачни цјевовод), Свеска 4 (машинска зграда), Свеска 5 (електро-машинска опрема), Свеска 6 (прикључни далековод), Свеска 7 (приступни пут), Свеска 8 (премјер и предрачун радова), Елаборат о уређењу градилишта са прилозима мјера заштите на раду, све израђено од стране „С.“ д.о.о. Ф. у сарадњи са ЈУ „Институт за урбанизам, грађевинарство и екологију Републике Српске“, Бања Лука и „П.“ д.о.о. Б., број ГП-.../19, Е-.../19 и ...-ТД-В/19 од маја 2019. године, Елаборат заштите од пожара број

.../19 од јула 2019. године, израђен од стране „Т.Е.Ц.“ д.о.о. Б., РЈ Б.1, те елаборат о изведеним детаљним геолошким истраживањима број ПГ-.../18 од децембра 2018. године, израђен од стране ЈУ „Институт за урбанизам, грађевинарство и екологију Републике Српске“, Бања Лука. Саставни дио техничке документације је Завршни извјештај о контроли техничке документације сачињен од стране „Р.“ д.о.о. И., под бројем ИЗ-РА-РЕ-.../19 од 02.08.2019. године. Тачком 4 диспозитива регулисано је да је инвеститор дужан прије отпочињања радова, поднијети захтјев општинском органу управе надлежном за послове урбанизма, или овлашћеној геодетској организацији за обављање геодетских послова, за искључавање предметног објекта. Тачком 5 диспозитива је наведено да је обавеза инвеститора да обавијести урбанистичко-грађевинску инспекцију о отпочињању радова и достави акт о именовању надзорног органа најкасније осам дана прије њиховог отпочињања. Тачком 6 диспозитива је наведено да рјешење престаје да важи ако инвеститор не започне радове у року три године од дана када је грађевинска дозвола постала извршна. Ставом 2 изреке пресуде тужени је обавезан да тужиоцу надокнади трошкове управног спора у износу од 200, 00 КМ.

Уважење тужбе суд је образложио разлозима да је тужилац активно легитимисан за подношење тужбе, у смислу члана 2 став 1 тачка 5 Аархуске конвенције коју је БиХ ратификовала и чији текст је објављен у „Службеном гласнику БиХ“ - Међународни уговори број 8/2008, па будући да тужилац представља невладину организацију која има право да учествује у поступку по питањима везаним за животну средину. Даље суд наводи да је тужени заинтересованом лицу издао локацијске услове под бројем ... од 03.03.2015. године, за МХЕ „С.“ инсталисане снаге 0,95 MW на територији општине Т. и И.Н., а онда је четири године касније поновно истом лицу издао још једну измјену локацијских услова 01.03.2019. године након подношења захтјева за издавање грађевинске дозволе, што није у складу са одредбом члана 12 став 3 и чланом 39 Закона о заштити животне средине („Сл. гласник РС“, број 71/12 и 79/15) с обзиром да тужени није осигурао да јавност учествује у овим поступцима, а имајући у виду да су локацијски услови и обнова еколошке дозволе накнадно издате, па није јасно како је тужени нашао да су испуњени услови за издавање грађевинске дозволе чиме је починио повреду правила поступка из члана 197 став 2 Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС“, број 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18 – у даљем тексту: ЗОУП). Суд је још цитирао одредбе члана 128 Закона о уређењу простора и грађењу („Сл. гласник РС“, број 40/13, 106/15, 3/16 и 84/19 у даљем тексту: Закон) те члана 50 и 66 истог закона. Даље суд цитира одредбу члана 8 Закона о заштити животне средине којом је прописано да се приликом коришћења животне средине мора испоштовати начело предострожности тј. пажљиво управљати и економично користити елементи животне средине, те свести на најмању могућу мјеру стварање отпада примјеном рециклаже насталог отпада, односно поновно коришћење природних и вјештачких материјала, што јасно упућује да је тужени морао имати у виду да већ постоји изграђена МХЕ „П.“ и да коришћење тока К. ријеке и изградњом још једне МХЕ „С.“ представља додатно оптерећење па је тужени на овај начин прекршио одредбу члана 6 став 1 тачка а) Правилника о пројектима за које се спроводи процјена утицаја на животну средину и критеријумима за одлучивање о обавези спровођења и обиму процјене утицаја на животну средину („Сл. гласник РС“, број 124/12, у даљем тексту: Правилник) којом је прописано да надлежно министарство одлучује о потреби спровођења процјене утицаја пројеката на животну средину. На крају суд се позива на одредбе Устава Републике Српске („Сл. гласник РС“, број 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 22/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 и 48/11, у даљем тексту: Устав РС) које говоре о заштити животне средине.

Благовременим захтјевом за ванредно преиспитивање те пресуде (у даљем тексту: захтјев) тужени оспорава побијану пресуду због погрешне примјене закона. Истиче да суд у пресуди не наводи разлоге који указују на незаконитости и неправилности приликом доношења рјешења већ само интерпретира одредбе члана 8 Закона о заштити животне средине, те наводи да је прекршена одредба члана 6 став 1 тачка а) Правилника. Тужени истиче да је у овом случају предмет одлучивања захтјев инвеститора за издавање грађевинске дозволе за МХЕ „С.“, инсталисане снаге 0,95 MW, која дозвола се издаје у складу са чланом 128 Закона, а којим је прописано шта подносилац захтјева прилаже уз захтјев, па будући да је инвеститор доставио све документе који су прописани наведеном одредбом, а што не доводи у питање ни сам суд, то је тужени био обавезан да изда грађевинску дозволу. Наглашава да је погрешно позивање суда на члан 8 Закона о заштити животне средине и одредбу члана 6 став 1 тачка а) Правилника јер те одредбе нису мјеродавне за издавање грађевинске дозволе, већ се оне примјењују у поступку издавања еколошке дозволе, а који поступак је одвојен од поступка издавања грађевинске дозволе. Наводи да није спорно да је измјена локацијских услова извршена у току поступка издавања грађевинске дозволе и да је инвеститор прибавио обавјештење о промјени услова у еколошкој дозволи који не представљају значајну промјену проширења постројења, али то не значи да ови докази нису могли бити узети у обзир приликом доношења рјешења о грађевинској дозволи, јер странка сходно одредби члана 118 став 1 ЗОУП, може све до доношења првостепеног рјешења проширити захтјев или умјесто првог поднијети други, без обзира на то да ли се проширени или измијењени захтјев заснива на истом правном основу, под условом да се такав захтјев заснива на битно истом чињеничном стању па прихватање измјене локацијских услова извршених у току поступка за издавање грађевинске дозволе не представља битну повреду правила поступка. Предлаже да се захтјев уважи и побијана пресуда преиначи.

Тужилац у одговору на захтјев понавља наводе из тужбе и предлаже да се захтјев туженог одбије као неоснован.

„Б.“ д.о.о. И., заинтересовано лице у овом управном спору, у одговору на захтјев истиче да су наводи захтјева основани. Сматра да тужилац није легитимисан за подношење тужбе јер у управном поступку није одлучивано о његовом праву или непосредном личном интересу, а што је услов из члана 2 Закона о управним споровима („Сл. гласник РС”, број 109/05 и 63/11, у даљем тексту: ЗУС) за покретање управног спора. Такође сматра да нижестепени суд није правилно цијенио благовременост тужбе јер рок од 30 дана за подношење тужбе рачуна се од дана достављања управног акта странци, а како тужилац није био странка у управном поступку то није био овлаштен да прими рјешење туженог број ... од 01.7.2020. године, па се поставља питање од којег датума би се рачунао рок за подношење тужбе. Додаје да је тужени био дужан да поступи у смислу члана 128 Закона, а питање утицаја МХЕ на животну средину било је предмет разматрања надлежног органа приликом издавања еколошке дозволе коју инвеститор прилаже уз захтјев за издавање грађевинске дозволе. Напомиње да нижестепени суд не наводи никакве пропусте туженог у самој процедури доношења грађевинске дозволе, па су произвољна образложења суда да тужени поред достављања еколошке дозволе посебно испитује и утицај пројекта на животну средину због чега је погрешно позивање суда на члан 8 Закона о заштити животне средине и одредбу члана 6 став 1 тачка а) Правилника. Не стоји закључак суда да су учињене повреде члана 197 став 2 ЗОУП јер је рјешење тужени донио у складу са одредбом члана 129 став 1 ЗОУП у вези члана 128

Закона при чему су сва питања о утицају пројекта на животну средину разматрана у поступку издавања еколошке дозволе. Предлаже да се захтјев уважи, побијана пресуда преиначи, а заинтересованом лицу досуде трошкови одговора на захтјев.

Размотривши захтјев, побијану пресуду, оспорени акт, одговоре на захтјев и цјелокупне списе предметне управне ствари и овог управног спора на основу одредбе члана 39 ЗУС, овај суд је одлучио као у изреци пресуде из следећих разлога:

Нижестепени суд је одбио приговор заинтересованог лица на недостатак активне легитимације на страни тужиоца и о томе дао довољне и увјерљиве разлоге па их овај суд овом приликом неће понављати, тако да се тај приговор одбија као неоснован. Такође је нижестепени суд оцијенио приговор заинтересованог лица о благовремености тужбе и о томе дао аргументоване разлоге које подржава и овај суд.

Из података списка произлази да је рјешењем туженог број ... од 03.03.2015. године заинтересованом лицу издати локацијски услови са измјеном од 30.12.2015. године и 01.03.2019. године и да је рјешењем број ... од 11.9.2015. године издата еколошка дозвола за постројење МХЕ С. на К. ријеци на територији општина И. Н. и Т., инсталисане снаге 0,95 MW, те да је рјешењем туженог број ... од 19.6.2019. године утврђено да измјена на постројењу МХЕ С. на К. ријеци нису значајне те да остаје на снази раније издата еколошка дозвола од 11.9.2015. године. Побијаном пресудом уважена је тужба и поништен оспорени акт из разлога који су наведени у уводном дијелу образложења ове пресуде.

Побијана пресуда није правилна.

Предмет одлучивања у овој правној ствари је издавање грађевинске дозволе. Према одредби члана 128 Закона уз захтјев за издавање грађевинске дозволе инвеститор прилаже а) локацијске услове б) доказ о ријешеним имовинско-правним односима в) уговор о концесији или јавно-приватном партнерству г) главни пројекат у 3 примјерка д) извјештај о ревизији техничке документације у складу са чланом 114 овог закона њ) извјештај или потврду о нострификацији у случајевима из члана 102 став 4 овог закона е) еколошку дозволу ако је потребна или рјешење о одобравању студије утицаја на животну средину у складу са прописима о заштити животне средине ж) друге доказе одређене посебним законом. Пошто је инвеститор у складу са цитираном одредбом Закона уз захтјев поднио сву потребну документацију онда је правилно тужени донио рјешење којим се даје грађевинска дозвола за изградњу МХЕ С. на К. ријеци, инсталисане снаге 0,95 MW.

Дакле, нижестепени суд је, у конкретном случају, могао вршити само оцјену законитости побијаног акта са аспекта примјене Закона, а не са аспекта Закона о заштити животне средине који закон се примјењује у поступку издавања еколошке дозволе и доношења рјешења о процјени утицаја на животну средину, а у којем поступку учествује заинтересована јавност па између осталих и невладине организације које се баве промовисањем и заштитом животне средине којом дјелатношћу се бави и тужилац. То је изричито прописано одредбом члана 39 Закона о заштити животне средине, према којој ће надлежни орган осигурати учешће јавности у поступцима процјене утицаја пројеката на животну средину и у поступцима издавања еколошких дозвола, а када се врши процјена утицаја пројеката на животну средину прописано је одредбама члана 61 и 63 цитираног закона, те Правилником. Такође чланом 81 Закона о заштити животне

средине дефинисано је за која постројења је потребно издавање еколошке дозволе, те учешће јавности у том поступку.

Из горе наведених одредаба, јасно произлази у којим поступцима се тражи учешће јавности и заинтересованих страна, тако да је погрешно позивање нижестепеног суда на члан 8 Закона о заштити животне средине и одредбу члана 6 став 1 тачка а) Правилника, јер се те одредбе цитираног закона и Правилника не примјењују у поступку издавања грађевинске дозволе већ у поступку доношења рјешења о процјени утицаја пројекта на животну средину и у поступцима издавања еколошких дозвола. Цитирање одредаба Закона о заштити животне средине од стране нижестепеног суда је релевантно за поступке доношења одлука и рјешења која се тичу заштите животне средине, а то су поступци израде студије утицаја пројекта на животну средину и издавања еколошке дозволе, а није релевантно за издавање грађевинске дозволе.

Уколико би се прихватио став нижестепеног суда да је и у поступку издавања грађевинске дозволе потребно извршити укључивање јавности ради заштите животне средине то би било у супротности са законским условима на основу којих се издаје грађевинска дозвола јер инвеститор уз захтјев прилаже и еколошку дозволу ако је за изградњу тих пројеката потребна еколошка дозвола или студију утицаја пројекта на животну средину, ако је потребна таква студија, у којим поступцима учествује заинтересована јавност. У овом случају, инвеститор је уз захтјев, између остале документације, приложио и еколошку дозволу која је издата за наведени објекат.

Евидентно је, да се нижестепени суд бавио питањима утицаја на животну средину о којима се расправља у поступцима издавања еколошке дозволе и процјене утицаја пројекта на животну средину, као што је већ истакнуто, а што није предмет одлучивања у овој управној ствари. Стога тужени у захтјеву и заинтересовано лице у одговору на захтјев, правилно истичу да је погрешно позивање суда на члан 8 Закона о заштити животне средине и одредбу члана 6 став 1 тачка а) Правилника.

Чињеница да су у току поступка издавања грађевинске дозволе измијењени локацијски услови, не утиче на законитост донесеног рјешења о грађевинској дозволи јер је ово рјешење донесено (1.7.2020) послије годину и више након доношења измјене локацијских услова (1.3.2019.) при чему треба указати да на основу одредбе члана 10 став 1 ЗОУП овлашћено службено лице по свом увјерењу одлучује које ће чињенице узети као доказане, а на основу савјесне и брижљиве оцјене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата цјелокупног поступка. Исто тако сходно одредби члана 11 став 2 ЗОУП, овлашћено службено лице утврђује чињенице и околности, и на подлози утврђених чињеница и околности, примјењује законе и друге прописе.

Стога је погрешан закључак нижестепеног суда да је тужени оваквим поступањем учинио повреду одредбе члана 12 став 3 и члана 39 Закона о заштити животне средине, које одредбе се, уопште, не односе на поступак издавања грађевинске дозволе.

Будући да је побијано рјешење донесено у складу са одредбом члана 128 Закона, јер су уз захтјев приложени сви документи које је инвеститор био дужан приложити, то оспорени акт садржи све разлоге у смислу члана 197 став 2 ЗОУП па не стоји закључак нижестепеног суда да је оспорени акт донесен уз повреду цитиране одредбе ЗОУП.

Све што је нижестепени суд навео у разлозима побијане пресуде представља разлоге који се утврђују и процјењују у поступку доношења рјешења о процјени утицаја пројекта на животну средину и у поступку издавања еколошке дозволе, а нису од утицаја на доношење рјешења о грађевинској дозволи, поготово, што је у овом конкретном случају уз захтјев за доношење грађевинске дозволе приложена еколошка дозвола.

Из наведених разлога, Врховни суд налази да су доношењем побијане пресуде остварени разлози њене незаконитости из одредбе члана 35 став 2 ЗУС, па се отуда захтјев туженог, на основу одредаба члана 40 став 1 и 2 тог закона уважава и побијана пресуда преиначава на начин како је то одлучено изреком ове пресуде.

Будући да је суд уважио захтјев туженог, побијану пресуду преиначио на начин да је тужбу одбио, то тужиоцу сходно одредби члана 6 Закона о измјенама и допунама Закона о управним споровима („Сл. гласник РС“, број 63/11) по начелу *argumentum a contrario*, не припадају трошкови управног спора, због чега је његов захтјев за накнаду трошкова судске таксе на тужбу одбијен.

Заинтересовано лице је одбијено са захтјевом за накнаду трошкова одговора на захтјев, јер давање одговора на захтјев није обавезна радња у поступку управног спора, с обзиром да наводи одговора на захтјев нису утицали на одлуку суда, будући да би иста одлука била донесена да заинтересовано лице није ни дало одговор на захтјев.

Записничар
Маја Савић

Предсједник вијећа
Едина Чупељић

За тачност отправка овјерава
Руководилац судске писарнице
Биљана Аћић