

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE
Broj: 11 0 U 027515 21 Uvp
Banjaluka, 24.05.2023. godine

Vrhovni sud Republike Srpske, u vijeću sastavljenom od sudija Smiljane Mrše, kao predsjednika vijeća, Svjetlane Knežević i Ljiljane Bošnjak Glizijan, kao članova vijeća, uz učešće Željke Vujanović, kao zapisničara, u upravnom sporu po tužbi Udruženja „R.A.C. u BiH“ sa sjedištem u S. (u daljem tekstu: tužilac) protiv akta broj ...od 07.09.2020. godine, tuženog Ministarstva... u predmetu obnove ekološke dozvole, odlučujući o zahtjevu tuženog za vanredno preispitivanje presude Okružnog suda u Banjaluci broj 11 0 U 027515 20 U od 10.09.2021. godine, u sjednici vijeća održanoj dana 24.05.2023. godine, donio je

PRESUDU

Zahtjev se uvažava, presuda Okružnog suda u Banjaluci broj 11 0 U 027515 20 U od 10.09.2021. godine preinačava na način da se tužba odbija, te se odbija zahtjev tužioca za nadoknadu troškova upravnog spora u iznosu od 200,00 KM.

Odbija se zahtjev zainteresovanog lica „B.“ d.o.o. I.S. za nadoknadu troškova sastava odgovora na zahtjev u iznosu od 1316,25 KM.

Obrazloženje

Pobijanom presudom (stavom 1. izreke) je uvažena tužba i poništen uvodno označeni osporeni akt, kojim je obnovljeno rješenje tuženog broj ... od 10.09.2015. godine, a kojim je izdata ekološka dozvola investitoru „B.“ d.o.o. I.S. za malu hidroelektranu „S.“ na K rijeci, na teritoriji opština I.N.S., I.I. i T. instalisane snage 0,925 MW sa rokom važenja do 10.09.2025. godine, pod uslovima koji su opisani u tačkama 2. do 11. dispozitiva osporenog akta. Stavom 2. izreke pobijane presude je obavezan tuženi da tužiocu nadoknadi troškove upravnog spora u iznosu od 200,00 KM.

Uvaženje tužbe i poništenje osporenog akta se obrazlaže razlozima da je tuženi nezakonito postupio kada je pozivom na odredbu člana 94. Zakona o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 71/12, 79/15 i 70/20 - u daljem tekstu: Zakon) i člana 5. Pravilnika o postupku revizije i obnavljanja ekoloških dozvola („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 28/13 i 104/17) obnovio svoje rješenje broj ... od 10.09.2015. godine, uz utvrđenje da su ispunjeni uslovi za takvo postupanje shodno važećim zakonskim i podzakonskim propisima, a što ne podržavaju dokazi iz spisa, jer iz istog proizilazi da prilikom odlučivanja nije primijenjen Pravilnik o projektima za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o potrebi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/12). Dalje je sud naveo da tuženi u osporenom aktu konstatuje da je ekološku dozvolu obnovio jer je zaključio da nema značajnih promjena uslova vezanih za ovo postrojenje u odnosu na ranije izdatu ekološku dozvolu, pri čemu nije dao objašnjenje na temelju čega je to utvrdio i da li je već nastala šteta za zdravlje ljudi i životnu sredinu, obzirom da iz spisa

proizilazi da se „radi o značajnim promjenama koje tuženi bez adekvatnog obrazloženja cijeni beznačajnim“. Pored toga se ističe da se ne mogu prihvatiti navodi tuženog da se u postupku po zahtjevu za obnovu već izdate ekološke dozvole ne konsultuje zainteresovana javnost, koja po stavu suda mora biti uključena u postupcima procjene uticaja projekata na životnu sredinu i postupcima izdavanja ekološke dozvole, zbog čega nije osnovan zaključak tuženog da Pravilnik o postupku revizije i obnavljanja ekoloških dozvola ne predviđa konsultovanje javnosti, jer to predviđa Zakon koji se ne može derogirati odredbama ovog podzakonskog akta. Dalje se dodaje da tuženi zahtjev za obnovu ekološke dozvole predstavlja kao „puku formalnost“ s tim da dokazi i činjenice govore suprotno, pa je bilo nužno detaljno proučiti o kakvim se to promjenama radi, posebno što je od izdavanja ekološke dozvole proteklo šest godina, pri čemu ni postupak koji je prethodio izdavanju ekološke dozvole 2015. godine nije proveden u skladu sa odredbama člana 12. stav 3. i 39. Zakona, jer je potpuno izostavljeno učešće javnosti, a posebno mještana iz neposredne blizine ovog postrojenja. Sud je ukazao da je preventivno djelovanje od presudnog značaja, zbog čega Arhuska konvencija i propisuje uključivanje javnosti u ranoj fazi, znači kada „stvar nije gotova“, kako to tužilac osnovano tvrdi, kada su sve opcije otvorene i može se doći do efikasnog rješenja. Konačno je ukazano da izgradnja ovog postrojenja nije predviđena Prostornim planom Republike Srpske do 2025. godine, što sve govori u prilog tome da mala hidroelektrana „Slapi“ ne bi ni trebala biti izgrađena, a posebno ne puštena u rad, zbog čega nije bilo uslova za obnovu ekološke dozvole.

Blagovremeno podnesenim zahtjevom za vanredno preispitivanje te presude (u daljem tekstu: zahtjev) tuženi pobija zakonitost iste zbog pogrešne primjene materijalnog prava i povrede pravila postupka koja je od uticaja na rješenje stvari. Prije svega ukazuje da se prilikom donošenja osporenog akta pozvao na relevantne odredbe člana 94. Zakona, člana 2. Pravilnika o postrojenjima koja mogu biti izgrađena i puštena u rad samo ukoliko imaju ekološku dozvolu („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/12), te člana 5. Pravilnika o postupku revizije i obnavljanja ekoloških dozvola, a ne na Pravilnik o projektima za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o potrebi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu, jer isti uopšte nije relevantan za predmetnu upravnu stvar. Takođe ukazuje da se sud izjašnjavao i o dokazima (Prostorni plan Republike Srpske do 2025. godine sa izmjenama i dopunama) koji nisu dostavljeni uz tužbu, a shodno tome ni tuženom, sa čim je onemogućen da se o istim izjasni, što predstavlja povredu pravila postupka. Posebno osporava zaključak suda da tuženi samo konstatuje da nema značajnih promjena uslova koji se odnose na ovo postrojenje i da za to ne daje nikakvo obrazloženje. Naime, u postupku obnavljanja ekološke dozvole, zaključak da se u konkretnom slučaju nije radilo o značajnim promjenama uslova, proizilazi iz dokaza koji su svi cijenjeni i to iz zapisnika Urbanističko-građevinske i ekološke inspekcije broj ... od 26.05.2020. godine, iz izjave odgovornog lica broj ... od 02.06.2020. godine, kao i stručnog mišljenja broj ... od 02.06.2020. godine koje je izradila „E.“ d.o.o. B. ovlašćeno pravno lice za obavljanje djelatnosti iz oblasti zaštite životne sredine. Podsjeća da „značajna promjena“ u smislu odredbe člana 14. stav 1. tačka m) Zakona predstavlja promjenu u prirodi ili funkcionisanju, ili proširenje postrojenja, koja može da ima značajan negativan uticaj na ljudsko zdravlje ili životnu sredinu, o čemu se ovdje ne radi. To nedvosmisleno proizilazi iz stručnog mišljenja „E.“ d.o.o. B. u kojem se navodi da se promjene odnose na mjere za zaštitu voda i zemljišta u toku eksploatacije u smislu da nema potrebe da se na predmetnoj lokaciji izgradi separator ulja i masti, te na monitoring buke i površinskih voda u toku eksploatacije, uz praćenje uticaja elektromagnetnog zračenja, za što je dato obrazloženje od strane ovlašćene institucije koje je uvaženo osporenim aktom, uz pravilan zaključak da ovo nisu značajne promjene koje bi obavezivale zainteresovano lice da podnese novi zahtjev za izdavanje ekološke dozvole. Iz ovih razloga, a dosljednom primjenom odredbe člana 94. Zakona i odredbe člana 5. Pravilnika o postupku revizije i obnavljanja ekoloških dozvola, ne postoji obaveza da se konsultuje javnost prilikom obnove ekološke dozvole, kako to pogrešno zaključuje nižestepeni sud, kao što pogrešno zaključuje da

javnost uopšte nije konsultovana prilikom donošenja rješenja broj ...od 10.09.2015. godine o izdavanju ekološke dozvole, koji postupak je proveden uz punopravno učešće javnosti, bez bilo kakvog osporavanja od strane iste. Ne spori da su važećim Prostornim planom Republike Srpske određeni strateški prioriteti prostornog razvoja, koju okolnost je sud u presudi potpuno zanemario kada nije cijenio posebnu oblast Prostornog plana, a to je „Hydroenergetika“ u okviru koje je navedena izgradnja malih hidroelektrana za koje je Vlada Republike Srpske već izdala koncesije, ukupna procijenjena snaga malih hidroelektrana za koje su već potpisani ugovori je 281,67 MW, pri čemu posebno ukazuje da je ugovor o koncesiji za izgradnju male hidroelektrane „S.“ na K. rijeci zaključen dana 29.04.2014. godine između Ministarstva ... i „B.N. GmbH“ Njemačka. Imajući u vidu da se radi o obnovljivim izvorima energije, smatra da je potrebno istaći da tuženi poštuje principe zaštite životne sredine u potpunosti, kao i evropske trendove u proizvodnji energije. S obzirom na navedeno predlaže da se zahtjev uvaži i pobijana presuda preinači na način da se tužba odbije, kao i zahtjev tužioca za nadoknadu troškova postupka.

Tužlac u odgovoru na zahtjev navodi da je isti neosnovan, a pobijana presuda zakonita i valjana obrazložena, jer je sud osnovano uvažio sve tužbene navode koje ponavlja, zbog čega predlaže da se zahtjev odbije.

„B.“ d.o.o. I.S., zainteresovano lice je putem punomoćnika V.S. advokata iz B. dostavilo odgovor na zahtjev u kojem navodi da je isti u potpunosti osnovan iz razloga koje je tuženi naveo, zbog čega predlaže da se zahtjev uvaži i pobijana presuda preinači na način da se tužba odbije, a tužilac obaveže da mu nadoknadi troškove ovog postupka koji se odnose na sastav odgovora na zahtjev od strane advokata u iznosu od 1.316,25 KM.

Razmotrivši zahtjev, pobijanu presudu, odgovore na zahtjev, te ostale priloge u spisima predmeta, na osnovu odredbe člana 39. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 109/05 i 63/11 - u daljem tekstu: ZUS), odlučeno je kao u izreci ove presude iz sljedećih razloga:

Pobijanom presudom je uvažena tužba i poništen osporeni akt tuženog od 07.09.2020. godine, uz iznošenje razloga od strane nižestepenog suda koji nisu pravilni, niti zasnovani na zakonu.

Osnovano tuženi ukazuje da se predmetni postupak vodi u skladu sa odredbom člana 94. Zakona koja u stavu 1. propisuje da organ nadležan za izdavanje ekološke dozvole vrši svakih pet godina reviziju i obnavljanje izdate ekološke dozvole i obnavlja dozvolu, mijenjajući po potrebi uslove iz dozvole, stav 2. propisuje da se obnavljanje ekološke dozvole vrši na zahtjev odgovornog lica, koji se podnosi nadležnom organu najkasnije tri mjeseca prije isteka njenog roka, uz koji se prilažu dokazi koji su potrebni u svrhu obnavljanja i revizije uslova iz navedene dozvole, stav 3. propisuje da se o izvršenoj redovnoj reviziji i obnavljanju ekološke dozvole javnost obavještava posredstvom internet-stranice nadležnog organa na kojoj se objavljuje obnovljena dozvola, stav 4. propisuje da se obnovljena dozvola iz stava 3. ovog člana dostavlja nadležnoj inspekciji i jedinici lokalne samouprave u roku od 15 dana od dana donošenja, a stav 5. propisuje da ministar donosi propis kojim se utvrđuje postupak revizije i obnavljanja ekoloških dozvola.

Dalje treba istaći da je Pravilnik o postupku revizije i obnavljanja ekoloških dozvola donesen, a isti u članu 5. decidno propisuje uslove pod kojima se ekološka dozvola obnavlja. Tako član 5. pomenutog pravilnika u stavu 3. propisuje da se obnavljanje dozvole vrši: a) dostavljanjem dokaza o izvršenim mjerama i obavezama naloženim u prethodnom postupku izdavanja dozvole koja je predmet revizije i b) dostavljanjem dokaza kojim se utvrđuje da nije došlo do značajnih

promjena uslova na osnovu kojih je izdata dozvola koja je predmet revizije, dok stav 4. propisuje da se pod dokazima iz stava 3. ovog člana podrazumijevaju: a) izvještaji o izvršenim mjerenjima emisija naloženim u dozvoli koja se obnavlja, b) zapisnik inspektora za zaštitu životne sredine, sačinjen na licu mjesta kojim se dokazuje da su izvršene mjere i obaveze naložene rješenjem o dozvoli i da nije došlo do značajnih promjena uslova koji se odnose na postrojenje i aktivnosti, osnovne i pomoćne sirovine, korišćenje energije, izvor emisija i lokaciju na kojoj se postrojenje nalazi i v) izjava odgovornog lica, ovjerena od organa nadležnog za ovjeru potpisa, da su sa danom podnošenja zahtjeva za obnavljanje dozvole izvršene mjere i obaveze naložene rješenjem o dozvoli i da nije došlo do značajnih promjena uslova koji se odnose na postrojenje i aktivnosti, osnovne i pomoćne sirovine, korišćenje energije, izvor emisija i lokaciju na kojoj se postrojenje nalazi, a koje sve dokaze je zainteresovano lice dostavilo uz zahtjev za obnovu ekološke dozvole koji je podnesen dana 08.06.2020. godine, što pravilno ističe tuženi.

Osim zapisnika inspektora od 26.05.2020. godine koji potvrđuje da mala hidroelektrana „S.“ nije otpočela sa radom i drugih neophodnih dokaza, dostavljeno je i stručno mišljenje o projektu MHE „S.“ broj ... od 02.06.2020. godine urađeno od strane ovlašćene institucije „E.“ d.o.o. B. iz kojeg proizilazi da nije došlo do značajne promjene uslova koji se odnose na ovo postrojenje, a koje mišljenje je osnovano uvažio tuženi osporenim aktom dajući za to argumentovano obrazloženje koje sud nije podržao, jer je pogrešno predmetnu upravnu stvar posmatrao kao postupak izdavanja ekološke dozvole, a ne postupak obnove iste, što su suštinski različite stvari.

Treba zaključiti da se u postupku obnove ekološke dozvole, tuženi ograničava samo na ispitivanje kvaliteta i obima te promjene, te ocjenjuje da li je došlo do značajne promjene ili nije, pa ako zaključi, na osnovu svih dokaza koji se provode u tom postupku, a posebno stručnog mišljenja koje se pribavlja od organizacije koja ima stručno znanje za obavljanje te djelatnosti, da nije došlo do značajnih promjena, onda to samo konstatuje i vrši obnovu rješenja o ranije izdatoj ekološkoj dozvoli u skladu sa odredbom člana 94. Zakona.

Osim što je pogrešno tumačio karakter ove upravne stvari, sud je pogrešno zaključio i da je zainteresovanoj javnosti onemogućeno da učestvuje u postupku izdavanja ekološke dozvole broj ... od 10.09.2015. godine, jer suprotno proizilazi iz upravnog spisa. Naime, u istom se zatiču dokazi da su sve tri jedinice lokalne samouprave (Opština I.N.S., Opština I.I. i Opština T.) još 2013. godine dale pisanu saglasnost za dodjelu koncesije za izgradnju male hidroelektrane „S.“ na K. rijeci, da im je tuženi dostavio zahtjev zainteresovanog lica za izdavanje ekološke dozvole podnesen dana 20.07.2015. godine, što mu je obaveza u smislu odredbe člana 88. Zakona, da su sve tri jedinice lokalne samouprave obavijestile zainteresovanu javnost o sadržaju zahtjeva putem oglasne ploče i izlaganjem zahtjeva sa svom dokumentacijom na uvid građanima u prostorijama opština, da u zakonom propisanom roku ni u jednoj od tri opštine nije bilo nikakvih primjedbi, sugestija, mišljenja ili prigovora građana, na koji način su potpuno ispoštovane odredbe člana 33. do 42. Zakona i člana 6. Arhuske konvencije u postupku izdavanja ekološke dozvole broj ... od 10.09.2015. godine, pri čemu je tuženi zainteresovanu javnost obavijestio o podnošenju zahtjeva objavljivanjem sadržaja istog u dnevnim novinama „Glas Srpske“ od 01. i 02.08.2015. godine, što mu je takođe bila zakonska obaveza.

Iz navedenog se može zaključiti da je zainteresovana javnost imala mogućnost da iznosi prigovore, mišljenja, sugestije i primjedbe vezane za ovaj projekat i da ulaže pravna sredstva u postupku izdavanja ekološke dozvole, a u postupku obnove iste, o čemu se u smislu odredbe člana 94. stav 3. Zakona obavještava putem internet-stranice organa, ima mogućnost samo da dokaže da se eventualno radi o značajnim promjenama uslova koji se odnose na postrojenje, u čemu suprotno stavu nižestepenog suda nije uspjela, jer tužilac koji zastupa interes javnosti nije dokazao

da je prilikom obnavljanja već izdate ekološke dozvole broj ... od 10.09.2015. godine došlo do promjena uslova u prirodi ili funkcionisanju ili proširenju postrojenja, koje mogu da imaju značajan negativan uticaj na ljudsko zdravlje ili životnu sredinu.

Konačno, bez uticaja je ukazivanje suda na okolnost da je Prostornim planom Republike Srpske do 2025. godine planiran zaštićeni prirodni predio K. rijeka, jer je Izmjenama i dopunama istog prostornog plana, koje sve isprave su uložene u spis i dostupne su javnosti, predviđena izgradnja predmetne hidroelektrane na K. rijeci.

Kako je nižestepeni sud poništio zakonitu odluku tuženog, proizilazi da je pobijana presuda zahvaćena povredama iz odredbe člana 35. stav 2. ZUS, pa se zahtjev tuženog uvažava i ista preinačava na način da se tužba odbija, shodno odredbi člana 40. stav 1. i 2. istog zakona.

Na osnovu odredbe člana 397. stav 2. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske broj 58/03 - 61/13), koji se u upravnom sporu primjenjuje shodno odredbi člana 48. ZUS, u vezi sa odredbom člana 49a. stav 1. ZUS, preinačena je i odluka o troškovima postupka s obzirom da je tužilac izgubio upravni spor, pa mu ne pripada pravo na nadoknadu troškova istog.

Ovaj sud je odlučio kao u stavu 2. izreke presude, jer davanje odgovora na zahtjev koji je zainteresovanom licu sačinio advokat, za što je potraživana naknada, nije obavezna radnja u postupku, što proizilazi iz odredbe člana 38. ZUS koja propisuje obavezu suda da zahtjev dostavi na odgovor protivnoj stranci koja može u roku od 30 dana podnijeti odgovor. S obzirom da ovom, a niti jednom drugom odredbom ZUS nije propisano da propuštanjem te radnje nastaju posljedice za stranku, to proizilazi da troškovi koje je zainteresovano lice imalo po osnovu davanja odgovora na zahtjev, nisu bili neophodni za pravilan tok, a ni za okončanje ovog postupka. Zainteresovano lice dakle, ima pravo, ali ne i obavezu da daje isti, a kako sadržaj konkretnog odgovora na zahtjev nije imao bitan uticaj na ishod odlučivanja po podnesenom zahtjevu, ovaj sud nalazi da trošak sastava istog nije bio neophodan za okončanje predmetnog postupka. Shodno navedenom, ne radi se o troškovima koji su bili potrebni za vođenje postupka, zbog čega nisu ispunjeni uslovi iz odredbe člana 387. stav 1. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske” broj 58/03-61/13), u vezi sa odredbom člana 48. ZUS, za njihovo dosuđivanje zainteresovanom licu.

Zapisničar
Željka Vujanović

Predsjednik vijeća
Smiljana Mrša

Za tačnost otpavka ovjerava
Rukovodilac sudske pisarnice
Biljana Ačić