

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE
Broj: 14 0 U 005401 23 Uvp
Banjaluka, 07.11.2024. godine

Vrhovni sud Republike Srpske, u vijeću sudija Strahinje Ćurkovića predsjednika vijeća, Edine Čupeljić i Svjetlane Knežević, članova vijeća, uz sudjelovanje zapisničara Nataše Božić, u upravnom sporu po tužbi „GRETA“ d.o.o. Trnovo, koga zastupa Damir Alagić, advokat iz Sarajeva (u daljem tekstu: tužilac), protiv rješenja broj [...] od 18.04.2022. godine tuženog Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske, u predmetu poništenja rješenja po pravu nadzora, odlučujući o zahtjevu tužioca za vanredno preispitivanje presude Okružnog suda u Istočnom Sarajevu broj 14 0 U 005401 22 U od 19.12.2022. godine, u sjednici održanoj dana 07.11.2024. godine, donio je

PRESUDU

Zahtjev se odbija.

Zahtjev tužioca za naknadu troškova sastava zahtjeva za vanredno preispitivanje se odbija.

Obrazloženje

Pobijanom presudom odbijena je tužba protiv uvodno označenog osporenog akta i odbijen zahtjev tužioca za naknadu troškova spora. Osporenim aktom poništeno je po pravu nadzora rješenje Odjeljenja za prostorno uređenje, saobraćaj i stambeno-komunalne poslove Grada Istočno Sarajevo broj [...] od 14.06.2021. godine, kojim se obnavlja rješenje navedenog odjeljenja broj [...] od 14.09.2016. godine kojim je izdata ekološka dozvola „GRETA“ d.o.o. Kijevo za poslovni objekat za reciklažu guma u K., opština T., na zemljištu označenom kao k.č. broj 1987 i 1989/2 k.o. K., kapaciteta 5 tona/dan, sa rokom važenja do 14.09.2026. godine.

Odbijanje tužbe obrazloženo je navodima suda da su ispunjeni uslovi iz odredbe člana 248. stav 1. tačka 1. i u vezi sa članom 249. stav 1., 2. i 3. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“ broj 13/02-66/18, u daljem tekstu: ZOUP) da se rješenje od 14.06.2021. godine kojim je tužiocu obnovljena ekološka dozvola poništi po pravu nadzora. Ovo iz razloga što je Odjeljenje za prostorno uređenje, saobraćaj i stambeno-komunalne poslove Grada Istočno Sarajevo tužiocu obnovilo ekološku dozvolu, a nije bilo nadležno, kako za izdavanje tako i za obnavljanje ekološke dozvole, jer je za donošenje tog rješenja nadležno Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske (Ministarstvo) shodno odredbama člana 1. Pravilnika o projektima za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o obavezi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“ broj: 124/12, u daljem tekstu: Pravilnik o projektima) te člana 2. stav 1. Pravilnika o postrojenjima koja mogu biti

izgrađena i puštena u rad samo ako imaju ekološku dozvolu („Službeni glasnik RS“ broj: 124/12, u daljem tekstu: Pravilnik o postrojenjima), jer se u ovoj upravnoj stvari radi o postrojenju koje se bavi suspaljivanjem otpada u kojem se koristi tehnološki postupak pirolize, a što se ne može poistovjetiti sa postupkom reciklaže.

Blagovremenim zahtjevom za vanredno preispitivanje te presude tužilac pobija njenu zakonitost zbog razloga propisanih u odredbi člana 35. stav 2. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik RS“ broj 109/05 i 63/11, u daljem tekstu: ZUS). Navodi da je zahtjev za izdavanje dozvole za upravljanje otpadom za djelatnost skladištenja i tretman otpada godišnjeg kapaciteta od 1250 tona otpadnih automobilskih guma podnio dana 30.03.2022. godine, pa je rješenjem Odjeljenja za prostorno uređenje, saobraćaj i stambeno-komunalne poslove Grada Istočno Sarajevo od 14.06.2021. godine obnovljena ekološka dozvola za postrojenje za suspaljivanje otpada čija je primarna uloga proizvodnja materijalnih proizvoda koji se dalje koriste kao energent ili preradu u materijale koji se koriste kao gorivo. U tački 6. elaborata navedene su metode i tehnologije koje će se koristiti i u tački 6.1. opisuje se „metoda prerade pneumatika postupkom pirolize“ na način da se otpad podvrgava temperaturama od 300 do 8000 stepeni celzijusa na povišenim pritiskom i u odsustvu kiseonika. Tuženi se poziva na član 1. Pravilnika o projektima na osnovu kojeg zaključuje da Odjeljenje za prostorno uređenje, saobraćaj i stambeno-komunalne poslove nije bilo nadležno za izdavanje ekološke dozvole, iako je prvostepeno rješenje zasnovano na odredbi člana 89. i 94. Zakona o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“ broj: 71712, 79/15 i 70/20). Tuženi evidentno pogrešno primjenjuje materijalni propis koji ima slabiju zakonsku snagu u odnosu na zakon koji uređuje to pitanje. Nadalje navodi da je obnavljanje u suštini usmjereno na ažuriranje dokumenata koji su konačni, a u konkretnom slučaju to je rješenje od 14.09.2016. godine kojim mu je izdata ekološka dozvola, pa da je shodno odredbama članova 248. stav 1. tačka 1. i 249. stav 1., 2. i 3. ZOUP nastupila zastara preispitivanja konačne odluke po pravu nadzora. To prvostepeno rješenje bilo je konačno sa danom 14.09.2016. godine pa je rok od 5 godina za preispitivanje istekao sa danom 15.09.2021. godine. S obzirom da je postupak iniciran 30.03.2022. godine, jasno je da je nastupila apsolutna zastara preispitivanja konačne odluke po pravu nadzora, pa je kao takvo pobijano rješenje pravno neodrživo. Suprotan stav nižestepenog suda smatra nepravilnim. Predlaže da se zahtjev usvoji, pobijana presuda „poništi“ i predmet vrati na ponovni postupak. Takođe zahtijeva da se po članu 25. ZUS održi javna rasprava i da ga sud o datumu održavanja iste obavijesti. Zatražio je troškove za sastav zahtjeva u iznosu od 600,00 KM prema priloženom troškovniku.

U odgovoru na zahtjev tuženi osporava njegove navode i ističe da ostaje kod svih razloga obrazloženja osporenog akta. Navodi da tužilac pogrešno smatra da je presuda nezakonita kao i da je prvostepeno rješenje doneseno na osnovu člana 89. i 94. Zakona o zaštiti životne sredine. U konkretnom slučaju, utvrđeno je da se radi o postrojenju koje se bavi postupkom suspaljivanja otpada, a ne postupkom reciklaže što znači da prvostepeni organ nije bio nadležan da izda, a ni da obnovi ekološku dozvolu koja je izdata tužiocu. To proizlazi iz samog rješenja od 14.06.2021. godine u kojem je tužiocu obnovljena ekološka dozvola za postrojenje za suspaljivanje otpada čija je primarna uloga proizvodnja materijalnih proizvoda koji se dalje proizvode kao energent ili preradu u materijale koji se koriste kao gorivo, a koje koristi otpad kao osnovno ili dodatno gorivo. U tački 6.1. elaborata navedene su metode i tehnologije koje će se koristiti tj. navedena je metoda prerade pneumatika postupkom pirolize. Prema članu 1. Pravilnika o projektima za projekte za koje je potrebna procjena uticaja na životnu sredinu odlučuje Ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine, a u članu 2. tačka đ) podtačka 3) tog Pravilnika propisano je da postrojenje koje se bavi suspaljivanjem otpada

spada u projekte za koje se uvijek sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu. U članu 6. Zakona o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS“ broj: 111/13-65/21) u tački ac) opisan je postupak reciklaže, koji ne uključuje ponovno iskorištavanje recikliranog otpada u energetske svrhe i preradu, što je i razlika u odnosu na postupak spaljivanja otpada opisan u tački m) iste odredbe. Prema članu 2. stav 1. Pravilnika o postrojenjima propisano je da Ministarstvo u skladu sa propisom koji donosi ministar na osnovu člana 63. stav 1. Zakona o zaštiti životne sredine, a kojim se određuju projekti za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu izdaje ekološku dozvolu za projekte za koje se uvijek sprovodi procjena uticaja. Shodno navedenom u konkretnom slučaju Ministarstvo je isključivo nadležno za izdavanje i obnavljanje ekološke dozvole. Tužilac pogrešno tumači obavezu primjene podzakonskih propisa kojima su razrađene odredbe Zakona o zaštiti životne sredine, a primjena podzakonskih propisa je obavezna, jer se radilo o postrojenju za koju ekološku dozvolu može obnoviti i izdati ministar. U vezi prigovora na pogrešnu primjenu odredbe člana 248. stav 1. tačka 1. i člana 249. stav 1., 2. i 3. ZOUP vezano za istek roka od 5 godina u kojem se može izvršiti poništenje po pravu nadzora rješenja koje je postalo konačno u upravnom postupku naglašava da je odlučna činjenica da je predmet ispitivanja po pravu nadzora rješenje od 14.06.2021. godine, dakle predmet preispitivanja nije bila odluka koja je prestala da važi, već upravni akt kojim je obnovljena ekološka dozvola koje rješenje je bilo na snazi i proizvodilo dejstvo u vrijeme sprovođenja postupka preispitivanja po pravu nadzora. Shodno navedenom netačan je tužbeni navod da je došlo do zastare preispitivanja, jer tužilac pogrešno tumači pravno dejstvo obnovljene ekološke dozvole. Predlaže da se zahtjev odbije iz naprijed navedenih razloga.

Razmotrivši zahtjev, odgovor na zahtjev, pobijanu presudu, te ostale priloge u spisima predmeta, na osnovu odredbe člana 39. ZUS ovaj sud je odlučio kao u izreci ove presude iz slijedećih razloga:

Prema stanju spisa predmeta tužiocu je rješenjem Odjeljenja za prostorno uređenje, saobraćaj i stambeno-komunalne poslove Grada Istočno Sarajevo od 14.09.2016. godine data ekološka dozvola za izgradnju poslovnog objekta za reciklažu guma, kapaciteta 5 tona/dan u K. na zemljištu označenom kao k.č. broj 1987 i 1989/2 k.o. K., opština T., na period od 5 godina; da je rješenjem istog organa od 14.06.2021. godine, obnovljeno rješenje od 14.09.2016. godine sa rokom važenja do 14.09.2026. godine.

Osporenim aktom tuženi je poništio po pravu nadzora prvostepeno rješenje od 14.06.2021. godine, s pozivom na odredbu člana 248. stav 1. tačka 1. i člana 249. stav 1., 2. i 3. ZOUP. Takvo postupanje obrazloženo je navodima da je rješenjem od 14.06.2021. godine obnovljena ekološka dozvola za suspaljivanje otpada čija je primarna uloga proizvodnja materijalnih proizvoda koji se dalje koriste kao energenti ili prerada u materijale koji se koriste kao gorivo, a koje koristi otpad kao osnovno ili dodatno gorivo u skladu sa odredbama Uredbe o termičkom tretmanu otpada („Službeni glasnik RS“ broj: 54/17). U tački 6. elaborata navedene su metode i tehnologije koje će se koristiti, a u tački 6.1. opisana je metoda prerade pneumatika postupkom pirolize. S obzirom da piroliza predstavlja metodu suspaljivanja, a ne reciklaže, a postojenja koja se bave suspaljivanjem otpada spadaju u projekte iz grupe upravljanja otpadom, za koje se uvijek sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu. Za izdavanje ekoloških dozvola za takve objekte nadležno je Ministarstvo.

Tužilac tokom postupka i u zahtjevu ističe dva prigovora koja se odnose na pravilnu primjenu materijalnog i procesnog prava. Navodi da se nadležnost organa za postupanje ne može zasnivati na podzakonskim aktima odnosno na odredbi člana 1. i u vezi sa članom 2.

Pravilnika o projektima, već da se nadležnost zasniva na odredbama člana 89. i 94. Zakona o zaštiti životne sredine koji je i bio osnov za postupanje prvostepenog organa. Takođe navodi da je istekao petogodišnji rok iz odredbe člana 249. stav 1., 2. i 3. ZOUP za poništenje rješenja po pravu nadzora od dana konačnosti rješenja s obzirom da se ta konačnost računa od rješenja kojim je izdata ekološka dozvola, a ne rješenja kojim je ta dozvola obnovljena.

Tuženi se kada je u pitanju određivanje nadležnosti za postupanje u ovoj upravnoj stvari pravilno poziva na odredbe Pravilnika o projektima i Pravilnika o postrojenjima, jer za to postoji osnov u odredbi člana 63. stav 1. Zakona o zaštiti životne sredine kojim je propisano da Ministarstvo u skladu sa propisom koji donosi ministar na osnovu te odredbe kojom se određuju projekti za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu i kriterijumi za odlučivanje o potrebi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu izdaje ekološku dozvolu, između ostalog a) za projekte za koje se uvijek sprovodi procjena uticaja.

Prema navedenom zakonom je dato ovlaštenje ministru da donese propise iz ove oblasti pa je tako članom 1. Pravilnika o projektima, određeno da se tim pravilnikom propisuju projekti za koje je potrebna procjena uticaja na životnu sredinu (procjena uticaja), projekti za koje o obavezi sprovođenja procjene uticaja odlučuje ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine (Ministarstvo) i kriterijumi na osnovu kojih Ministarstvo u pojedinim slučajevima o obavezi sprovođenja procjene uticaja i o obimu procjene uticaja. U članu 2. istog Pravilnika određeni su projekti za koje se uvijek sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu, a između ostalog to su projekti: u tački đ) upravljanje otpadom: podtačka 3. postrojenja za suspaljivanje otpada.

Po članu 6. tačka ac) Zakona o upravljanju otpadom propisan je postupak reciklaže, a u tački m) postupak spaljivanja koji obuhvata između ostalog i pirolizu i gasifikaciju i sagorijevanje u plazmi. S obzirom da tužilac, a što proizlazi iz samog rješenja od 14.06.2021. godine (stav 2. dispozitiva) posjeduje reaktor za pirolizu (2 komada), ukupne instalisane snage 1800 KW po reaktoru, koje postrojenje se u suštini bavi suspaljivanjem otpada, i za koje je se uvijek sprovodi procjena uticaja, to je pravilno zaključeno da Odjeljenje za prostorno uređenje, saobraćaj i stambeno-komunalne poslove nije bilo nadležno niti da obnovi niti da izda ekološku dozvolu tužiocu. Shodno navedenom nesporna je nadležnost Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstva i ekologiju za izdavanje pa i obnavljanje predmetne ekološke dozvole.

Ne stoji ni prigovor tužioca da je istekao rok od 5 godina iz odredbe člana 249. stav 3. ZOUP za poništenje rješenja po pravu nadzora, po članu 248. stav 1. toga zakona. Ovo jer je rješenje koje je bilo predmet preispitivanja doneseno 14.06.2021. godine, pa se rok od 5 godina računa od dana konačnosti tog rješenja, koje rješenje je bilo na snazi i proizvodilo dejstvo u vrijeme sprovođenja postupka preispitivanja po pravu nadzora, a ne rješenja od 14.09.2016. godine. Kako je osporeni akt donesen dana 18.04.2022. godine to je očigledno da rok od 5 godina nije istekao, pa su se shodno naprijed navedenom ispunili uslovi za donošenje osporenog akta u smislu odredbe člana 248. stav 1. tačka 1. ZOUP.

Kod takvog stanja stvari, kako ni ostali navodi tužioca nisu od uticaja na zakonitost, po ocjeni ovog suda u pobijanoj presudi nije ostvaren nijedan razlog njene nezakonitosti predviđen u odredbama člana 35. stav 2. ZUS pa se zahtjev tužioca odbija a na osnovu člana 40. stav 1. istog zakona.

Obzirom da je zahtjev za vanredno preispitivanje odbijen, tužilac nema pravo na naknadu troškova postupka, pa se zahtjev odbija kao neosnovan, na osnovu odredbe člana 49. i 49. a) ZUS, u vezi sa odredbom člana 397. stav 1. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik RS“ broj 58/03-61/13), koji se u upravnom sporu primjenjuje na osnovu odredbe člana 48. ZUS.

Zapisničar
Nataša Božić

Predsjednik vijeća
Strahinja Ćurković

Za tačnost otpravka ovjerava
Rukovodilac sudske pisarnice
Biljana Ačić