

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE
Broj: 11 0 U 017715 17 Uvp
Banja Luka, 15.05.2019 godine

Vrhovni sud Republike Srpske, u vijeću sastavljenom od sudija Smiljane Mrše, kao predsjednika vijeća, Svjetlane Knežević i Edine Čupeljić, kao članova vijeća, uz učešće Zdravke Čučak, kao zapisničara, u upravnom sporu po tužbi „D.H.E.“ d.o.o. U., koga zastupa punomoćnik A.P., advokat iz B. (u daljem tekstu: tužilac), protiv zaključka broj ... od 26.10.2015. godine tuženog Ministarstva, u predmetu izdavanja građevinske dozvole, odlučujući o zahtjevu tužioca za vanredno preispitivanje presude Okružnog suda u Banjaluci broj 1 0 U 017715 15 U od 19.01.2017. godine, u sjednici vijeća održanoj dana 15.05.2019. godine, donio je

PRESUDU

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Pobijanom presudom (stavom 1. izreke) odbijena je tužba podnesena protiv uvodno označenog akta kojim je tuženi odbacio zahtjev tužioca za izdavanje građevinske dozvole za izgradnju objekta male hidroelektrane Hrčavka (S-H-2) na rijeci Hrčavka na području Nacionalnog parka Sutjeska, teritorija Opštine Foča. Stavom 2. izreke presude odbijen je zahtjev tužioca za nadoknadu troškova upravnog spora.

Odbijanje tužbe sud je obrazložio razlozima da je zakonito postupio tuženi kada je osporenim zaključkom, pozivom na odredbu člana 113. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 13/02, 87/07 i 50/10 - u daljem tekstu: ZOUP), odbacio zahtjev tužioca za izdavanje građevinske dozvole za objekat male hidroelektrane Hrčavka (S-H-2), uz pravilno obrazloženje da nisu ispunjeni uslovi za vođenje ovog postupka, jer Prostorni plan područja posebne namjene Nacionalnog parka Sutjeska (u daljem tekstu - Prostorni plan Nacionalnog parka Sutjeska) još uvijek nije usvojen, iako je Odluka o izradi istog donesena od strane Narodne skupštine Republike Srpske i objavljena u „Službenom glasniku Republike Srpske“ broj 125/11, a samo na osnovu tog prostornog plana se može dozvoliti gradnja objekta ove vrste u okviru nacionalnog parka. Sud je podržao ovo tumačenje tuženog obrazlažući da odredba člana 2. Zakona o nacionalnim parkovima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 75/10) daje definiciju nacionalnog parka kao područja posebne namjene, da odredba člana 11. stav 1. istog zakona propisuje koje su aktivnosti i radnje zabranjene u nacionalnom parku, dok stav 2. predviđa da se izuzetno, može dozvoliti gradnja energetskih objekata, ako su od interesa za Republiku Srpsku, uz prethodnu saglasnost Vlade. Cijeneći prednje odredbe sud je zaključio da je područje nacionalnog parka zaštićeno područje, pa se zbog specifičnih prirodnih vrijednosti u istom i njegovog društvenog značaja, izgradnja objekata kao što je mala hidroelektrana sa pratećom infrastrukturom (putevima za pristup) može jedino dozvoliti i vršiti u skladu sa Prostornim planom Nacionalnog parka Sutjeska koji nesporno nije usvojen do dana podnošenja predmetnog zahtjeva tužioca.

Odbijeni su navodi tužbe da je za konkretan zahtjev tužioca relevantna samo odredba člana 59. stav 3. u vezi sa stavom 2. Zakona o uređenju prostora i građenju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 40/13, 106/15 i 3/16), koja propisuje kako se postupa kada dokumenti prostornog uređenja nisu doneseni, kao i navod da su tužiocu izdati lokacijski uslovi za ovu izgradnju dana 14.5.2012. godine sa izmjenama i dopunama od 23.10.2013. i 13.11.2013. godine, s obzirom na to da je Odlukom Vlade Republike Srpske broj ...od 02.02.2012. godine (objavljena u „Službenom glasniku Republike Srpske“ broj 14/12), koja je stupila na snagu prije izdavanja pomenutih lokacijskih uslova, a sa kojom je tužilac upoznat riješeno da su lokacijski uslovi za izgradnju malih hidroelektrana u Nacionalnom parku Sutjeska privremenog karaktera do donošenja Prostornog plana područja posebne namjene Nacionalnog parka Sutjeska i bez mogućnosti pribavljanja odobrenja za građenje.

Blagovremeno podnesenim zahtjevom za vanredno preispitivanje te presude (u daljem tekstu: zahtjev) tužilac pobija njenu zakonitost zbog povreda propisa o postupku koje su od uticaja na rješenje stvari i pogrešne primjene materijalnog prava. U zahtjevu iznosi da je sud iznio stav da se tužiocu ne može izdati odobrenje za građenje predmetne male hidroelektrane u Nacionalnom parku „Sutjeska“ primjenom relevantnih odredaba Zakona o uređenju prostora i građenju, a bez prethodno usvojenog Prostornog plana Nacionalnog parka „Sutjeska.“, što predstavlja pogrešno zaključivanje. Tužilac ne spori da odredba člana 26. Zakona o uređenju prostora i građenju propisuje obavezu donošenja Prostornog plana Nacionalnog parka „Sutjeska“, što je u skladu sa Zakonom o nacionalnim parkovima i Zakonom o Nacionalnom parku Sutjeska, ali napominje da niti jedan od ova dva posebna zakona izričito ne zabranjuje gradnju u nacionalnom parku, jer bi to onda bila blokada bilo kakvih građevinskih aktivnosti, što bi bilo apsurdno i nedopustivo. U tom pravcu se poziva na odredbu člana 59. stav 3. Zakona o uređenju prostoru i građenju koja propisuje da ako dokumenti prostornog uređenja iz stava 2. ovog člana nisu doneseni ili ako nije propisana obaveza njihovog donošenja, lokacijski uslovi izrađuju se na osnovu važećeg dokumenta prostornog uređenja i stručnog mišljenja pravnog lica koje ima odgovarajuću licencu za izradu dokumenata prostornog uređenja. Podsjeća da je osnov za izdavanje lokacijskih uslova neki od navedenih sprovedbenih dokumenata prostornog uređenja iz stava 2. ove odredbe, a to su: zoning plan, zoning plan područje posebne namjene, regulacioni plan, urbanistički projekat i plan parcelacije, a što znači i da je donesen Prostorni plan Nacionalnog parka Sutjeska, on ne bi mogao biti direktan osnov za izdavanje lokacijskih uslova, već bi se opet moralo raditi stručno mišljenje. Pobija stav suda da je u cjelini bio upoznat sa Odlukom Vlade RS broj ... od 02.02.2012. godine u kojoj je određeno da su lokacijski uslovi privremenog karaktera do donošenja Prostornog plana Nacionalnog parka „Sutjeska“ bez mogućnosti izdavanja građevinske dozvole, uz navod da je ista odluka suprotna zakonu, jer lokacijski uslovi ne mogu biti privremeni, niti Vlada RS može odgoditi izdavanje građevinske dozvole, naročito ne u situaciji kada je tužilac priložio svu dokumentaciju uključujući i rješenje od 29.07.2013. godine kojim mu je od strane tuženog odobrena Studija uticaja na životnu sredinu, jer je utvrđeno da predmetni objekat neće imati štetnog uticaja na okolinu. Napominje još jednom da je 2012. godine dobio lokacijske uslove za ovu izgradnju u kojima nisu navedena nikakva ograničenja ni uslovljavanja, jer bi na to tužilac reagovao posebnim pravnim sredstvima, ili se bar ne bi upuštao u troškove finansiranja izrade glavnog projekta, pribavljanja zemljišta, izrade Studije uticaja i druge tehničke dokumentacije koje sve isprave je pribavio. Ističe da je on sa Vladom Republike Srpske zaključio koncesioni ugovor za izgradnju ovog objekta, u kojem ugovoru se takođe ne pominje kao dodatni uslov usvajanje Prostornog plana Nacionalnog parka „Sutjeska“, pa zaključuje da je taj ugovor sa lokacijskim uslovima i drugom dokumentacijom dovoljan osnov za izdavanje traženog odobrenja za gradnju. Poznato mu je da Prostorni plan Nacionalnog parka „Sutjeska“ nije donesen i da je dva puta bio na dnevnom redu Narodne skupštine Republike Srpske, ali je povučen iz procedure od strane Vlade RS zbog

nedostatka političke volje za njegovo usvajanje, a što tužilac svakako nije dužan da trpi. Zaključuje da zbog pogrešnog shvatanja suda, on kao investitor trpi štetu i nalazi se u „začaranom krugu“ iz kojeg ne može izaći i zbog čega će vjerovatno morati podnijeti tužbu za raskid ugovora, a što onda podrazumijeva traženje izgubljene dobiti i nastale štete koja se kreće u milionskim iznosima. Zbog navedenog predlaže sudu da zahtjev uvaži te „poništi“ pobijanu presudu kao nezakonitu.

U odgovoru na zahtjev tuženi je naveo da isti razmotrio i da ostaje kod razloga iznesenih u obrazloženju osporenog akta, konačno predlažući da se zahtjev odbije kao neosnovan.

Razmotrivši zahtjev, pobijanu presudu, odgovor 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), ovaj sud je odlučio kao u izreci presude iz slijedećih razloga:

Pravilno je pobijanom presudom odbijena tužba podnesena protiv osporenog akta tuženog od 26.10.2015. godine, uz iznošenje valjanih i argumentovanih razloga od strane nižestepenog suda koje tužilac nije doveo u sumnju navodima zahtjeva.

Predmet ove upravne stvari je zahtjev tužioca za izdavanje građevinske dozvole za izgradnju male hidroelektrane „Hrčavka (S-H-2)“ na rijeci Hrčavlo u okviru Nacionalnog parka „Sutjeska“ za koji objekat su mu izdati lokacijski uslovi i druga dokumentacija, a koji zahtjev je tuženi odbacio pozivom na odredbu člana 113. stav 2. ZOUP, uz obrazloženje da nisu ispunjeni uslovi za vođenje ovog postupka dok se ne usvoji Prostorni plan Nacionalnog parka „Sutjeska“.

Odluka tuženog je pravilna iz razloga koje je u pobijanoj presudi dao nižestepeni sud. Tužilac se u tužbi te i u zahtjevu isključivo poziva na odredbu člana 59. stav 3. Zakona o uređenju prostora i građenju koja propisuje situaciju vezanu za izdavanje lokacijskih uslova kada nisu usvojeni dokumenti prostornog uređenja iz stava 2. tog člana, gubeći iz vida najvažniju okolnost, na čemu pravilno insistira sud, da se u konkretnom slučaju radi o građenju u nacionalnom parku kao specifičnom području posebnih prirodnih vrijednosti i velikog društvenog značaja, a koja materija je osim (opštim) Zakonom o uređenju prostora i građenju, regulisana i posebnim zakonima koji imaju primat, kao prvo Zakonom o nacionalnim parkovima koji u odredbi člana 2. daje definiciju nacionalnih parkova, u članu 4. tačka a) propisuje da se za područje nacionalnog parka donosi prostorni plan područja nacionalnog parka, dok u članu 10. stav 1. propisuje da se na području nacionalnog parka mogu vršiti samo one privredne, turističko-ugostiteljske i naučno-istraživačke djelatnosti za koje se u postupku dobijanja dozvola utvrdi da ne ugrožavaju izvornost i prirodnu ravnotežu biljnog i životinjskog svijeta, prirodnih staništa, te hidrografske, geomorfološke, geološke, kulturne i pejzažne vrijednosti područja, a stav 2. izričito propisuje da se izgradnja objekata i izvođenje radova u svrhu obavljanja djelatnosti iz stava 1. ovog člana mogu vršiti samo ako su u skladu sa prostornim planom područja i planom upravljanja nacionalnim parkom i na osnovu odobrenja za građenje koje donosi nadležni organ uprave u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i građenju, a što su ključne odredbe za rješavanje predmetne upravne stvari. Takođe odredba člana 11. stav 1. tačka a) do j) Zakona o nacionalnim parkovima decidno propisuje koje su radnje i aktivnosti zabranjene u nacionalnom parku, dok stav 2. propisuje da se izuzetno, može dozvoliti gradnja energetskih objekata, ako su od interesa za Republiku Srpsku, uz prethodnu saglasnost Vlade.

Tačno je to da u predmetnim lokacijskim uslovima od 14.05.2012. godine sa izmjenama i dopunama od 23.10.2013. godine i 13.11.2013.godine nije navedeno da se oni izdaju privremeno do donošenja Prostornog plana Nacionalnog parka „Sutjeska“ bez mogućnosti pribavljanja odobrenja za građenje, ali je nesporno da je prije izdavanja tih lokacijskih uslova, na snazi bila Odluka Vlade Republike Srpske broj .04/1-012-2-204/12 od 02.02.2012. godine koja je javno objavljena u „Službenom glasniku Republike Srpske“ broj 14/12 od 17.02.2012. godine, dakle dostupna i poznata svima, uključujući tužioca kao investitora, a koja odluka je upravo imajući u vidu prethodno citirane odredbe Zakona o nacionalnim parkovima ovako propisala.

Ova je Odluka Vlade Republike Srpske od značaja za konkretni zahtjev tužioca od 09.10.2015. godine kojim je zatražio izdavanje građevinske dozvole za objekat male hidroelektrane „Hrčavka (S-H-2)“ na rijeci Hrčavki u okviru Nacionalnog parka „Sutjeska“ kako zbog odredbe člana 11. stav 2. Zakona o nacionalnim parkovima temeljem koje je i donesena, tako i zbog sadržaja odredaba člana 6. do 9. drugog posebnog propisa koje reguliše ovu materiju, a to je Zakon o Nacionalnom parku „Sutjeska“ („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 121/12), iz kojih odredaba proizilazi da su na području Nacionalnog parka „Sutjeska“ predviđeni za različite lokacije, različiti režimi zaštite I, II i III stepena u zavisnosti od stepena očuvanosti prirodnih vrijednosti, koje zone i režimi zaštite se isključivo određuju Prostornim planom Nacionalnog parka „Sutjeska“, kako to propisuje odredba člana 10. u vezi sa odredbom člana 11. ovog zakona, a koji prostorni plan će propisati koje se aktivnosti mogu izvoditi u pojedinim zonama i tek sa njegovim usvajanjem, kada se dakle vidi kojoj zoni i režimu zaštite pripada lokacija predmetnog objekta male hidroelektrane H. (S-H-2), može se pristupiti postupku izdavanja građevinske dozvole. Ukoliko bi se rezonovalo na suprotan način, to bi za posljedicu imalo situaciju u kojoj bi objekat kakav je ovaj najprije bio izgrađen, a onda bi se nakon toga prostorni plan prilagođavao tom objektu, a ne objekat prostornom planu, što je pravno nedopustivo, jer takvo postupanje dovodi do toga da se pravni propis (a i prostorni plan je propis) piše i usvaja saglasno individualnim potrebama, a ne saglasno opštem društvenom interesu.

Iz iznijetih razloga, po ocjeni ovog suda, pobijanom presudom nisu ostvareni razlozi nezakonitosti predviđeni odredbom člana 35. stav 2. ZUS, pa se zahtjev tužioca za njeno vanredno preispitivanje odbija kao neosnovan, shodno odredbi člana 40. stav 1. istog zakona.

Zapisničar
Zdravka Čučak

Predsjednik vijeća
Smiljana Mrša

Za tačnost otpravka ovjerava
Rukovodilac sudske pisarne
Amila Podrašćić