



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УПРАВНИ СУД
7 У 6063/19
дана 12.02.2021. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Биљане Тамбурковски Баковић, председника већа, мр Николе Китаровића и Љиљане Јевтић, чланова већа, са судским саветником Еленом Петковић, записничарем, одлучујући у управном спору по тужби Удружења „Регулаторни институт за обновљиву енергију и животну средину” из Београда, Краља Петра 70/11, кога заступају адвокат Атила Мразница из Београда, Дурмиторска 2, адвокат Драган Маравић из Београда, Светозара Марковића 40/3, и адвокат Јован Рајић из Београда, Краља Петра 70, поднетој против Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије, ради поништаја решења број: 351-02-00063/2019-07 (ROP-MSGI-1317-CPI-2/2019) од 01.04.2019. године, уз учешће заинтересованих лица Града Београда, кога заступа Градско правобранилаштво града Београда, Тиршова 3, и ЈП „Скијалишта Србије” из Новог Београда, Булевар Милутина Миланковића 9, у предмету грађевинском, након усмене јавне расправе одржане дана 09.02.2021. године, у нејавној седници већа одржаној дана 12.02.2021. године донео је

ПРЕСУДУ

I Тужба СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА решење Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије број: 351-02-00063/2019-07 (ROP-MSGI-1317-CPI-2/2019) од 01.04.2019. године и предмет враћа надлежном органу на поновно одлучивање.

II ОБАВЕЗУЈЕ СЕ тужено Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије да тужиоцу Удружење „Регулаторни институт за обновљиву енергију и животну средину” из Београда, Краља Петра 70/11, надокнади трошкове управног спора у износу од 34.500,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема пресуде, са законском затезном каматом почев од истека рока за добровољно извршење па до коначне исплате.

III ОДБИЈА СЕ захтев заинтересованог лица Града Београда за накнаду трошкова управног спора.

Образложење

Оспореним решењем дозвољава се инвеститору Републици Србији – ЈП „Скијалишта Србије”, Булевар Милутина Миланковића број 9, Нови Београд, и суфинансијеру Граду Београду, ул. Драгослава Јовановића број 2, Београд, извођење припремних радова за изградњу станице гондоле „Калемегдан” који обухватају постављање градилишне ограде, постављање инсталација и опреме привременог карактера за потребе извођења радова, земљане радове и радове на стабилизацији терена и осигурања ископа према суседним парцелама бушеним шиповима, све на кат.парцели број 64/17 КО Стари град, на територији града Београда (став I диспозитива); предрачунска вредност радова износи 143.610.645,00 динара (став II диспозитива); обавезује се инвеститор да пре почетка извођења радова пријави почетак грађења објекта Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (став III диспозитива); обавезује се инвеститор да обезбеди стручни надзор у току грађења објекта, односно извођења радова за које је издата грађевинска дозвола (став IV диспозитива); саставни део овог решења су: Локацијски услови Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре бр. 350-02-00033/2019-14 (ROP-MSGI-1317-LOC-1/2019) од 14.02.2019. године, Пројекат за грађевинску дозволу који чине: 0 Главна свеска и 1 - Пројекат припремних радова, које је израдио „ДЕЛ ИНГ” д.о.о. Београд, Омладинских бригада бр. 43; Елаборат о геотехничким истраживањима терена који је израдио „ZAPIS PRO” д.о.о. Београд, ул. 27. марта бр. 37 (став V диспозитива); грађевинска дозвола престаје да важи ако се не изврши пријава радова у року од три године од дана правноснажности овог решења (став VI диспозитива).

Тужилац је преко пуномоћника дана 17.04.2019. године поднео тужбу, којом побија законитост оспореног решења због непотпуно и нетачно утврђеног чињеничног стања, неправилног закључка у погледу чињеничног стања изведеног из утврђених чињеница, погрешне примене материјалног права, као и што у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка. Навео је да представља удружење основано ради заступања колективних интереса и ширих интереса јавности у области промоције и унапређења права на здраву и очувану животну средину, одрживог управљања природним ресурсима и ресурсима обновљиве енергије, које је организовано сагласно прописима, што га чини легитимисаним за учествовање у овој управној ствари. Истакао је да је План детаљне регулације за гондолу Ушће - Калемегдан („Службени лист Града Београда”, број 65/18), који је плански основ за издавање локацијских услова и грађевинске дозволе, незаконит, јер је донет супротно Генералном урбанистичком плану Београда и Плану генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе - град Београд („Службени лист Града Београда”, број 20/16) који представљају непосредно више планске документе. Тужилац је истакао да примена Закона о процени утицаја на животну средину („Службени гласник Републике Србије”, бр. 135/04 и 36/09) и припадајућих подзаконских аката у поступку издавања грађевинских дозвола није факултативна, већ обавезна, те да се његовом применом у конкретном случају отклањају ризици настанка ненадокнадиве штете која може настати извођењем земљаних радова на простору археолошког налазишта „Античког Сингидунума”, па сматра да је сагласност на

студију о процени утицаја на животну средину неопходан предуслов за добијање грађевинске дозволе, што инвеститор није прибавио, тако да су Грађевинска дозвола и Потврда о пријави радова донети супротно закону и Локацијским условима. Предложио је да суд тужбу уважи и поништи оспорено решење, а туженог обавезе на накнаду трошкова управног спора према одмерењу суда, са законском затезном каматом.

Тужба је достављена туженом органу, који је у одговору на тужбу, примљеном у овом суду дана 17.05.2019. године, оспорио активну легитимацију тужиоца у овом управном спору, наводећи да тужилац није носилац права и обавеза о којима се решавало у конкретном управном поступку. Сматра да је тужилац удружење које се бави обновљивим изворима енергије и заштитом животне средине и да му се не може дати својство заступника интереса јавности који су шири од наведених, јер су тужбу поднели истичући наводну потребу заштите културних добара и споменика, а не животне средине. Из наведених разлога је предложио да суд тужбу одбаци у смислу члана 26. Закона о управним споровима. Уколико суд тужбу не одбаци, тужени је предложио да се тужба одбије јер, као орган надлежан за издавање грађевинске дозволе, нема обавезу да у поступку обједињене процедуре по захтеву за издавање грађевинске дозволе утврђује да ли је План детаљне регулације за гондолу Ушће - Калемегдан („Службени лист града Београда”, број 65/18), као плански основ за издавање локацијских услова, незаконит јер није усклађен са вишим планским документом, како се то наводи у тужби. У конкретном случају, тужени је у свему поступао у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник Републике Србије”, бр. 72/09 ... 83/18) којима је уређена обједињена процедура за издавање грађевинске дозволе, и у складу са Правилником о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем, те је утврђено да су испуњени сви формални услови, као и да подносилац захтева за издавање грађевинске дозволе има одговарајуће право на земљишту, чиме су испуњени сви прописани услови за издавање посебне грађевинске дозволе. Наводи у тужби којима се оспорава грађевинска дозвола за припремне радове се углавном односе на неусаглашеност нижег са вишим планским актом и исти могу бити повод за поступање урбанистичког инспектора, који су извршили ванредан, канцеларијски инспекцијски надзор, о чему је сачињен Записник број: 350-01-01273/2018-18 од 01.11.2018. године. Тужени истиче да предмет овог управног спора није поништај потврде о пријави радова или решења о грађевинској дозволи за изградњу објекта, већ решења којим се дозвољава вршење припремних, углавном археолошких истражних радова, у складу са условима и решењима надлежних органа за заштиту археолошког наслеђа, те да је обавеза инвеститора да приликом пријаве радова за извођење радова на главном објекту достави сагласност на студију о процени утицаја на животну средину, док та обавеза не постоји када су у питању припремни радови.

Заинтересовано лице Град Београд у одговору на тужбу је истакло приговор недостатка активне легитимације тужиоца за подношење тужбе. Навео је да План детаљне регулације за гондолу Ушће - Калемегдан не спада у категорију управних аката чија се законитост може испитивати у управном спору, јер је испитивање законитости планских докумената, који су по својој правној природи општи акти, у надлежности Уставног суда. Указује да у конкретном случају инвеститор није био

дужан да уз захтев за издавање грађевинске дозволе поднесе студију о процени утицаја на животну средину, јер се иста прилаже уз пријаву почетка извођења пројекта, а не у поступку издавања одобрења за извођење припремних радова, који претходе пријави. Предлаже да суд тужбу одбије као неосновану и обавезе тужиоца да заинтересованом лицу накнади трошкове поступка са законском затезном каматом.

Тужба је достављена заинтересованом лицу ЈП „Скијалишта Србије”, које је дана 07.05.2019. године доставило одговор на тужбу, у коме наводи да је решењем Министарства културе и информисања број 633-00-27/2019-02 од 19.02.2019. године одобрено Археолошком институту у Београду да може да врши заштитна археолошка ископавања и истраживања на Београдској тврђави, локалитет Велики калемегдан - Станица гондоле, општина Стари град у Београду, на основу израђеног и одобреног пројекта. Даље наводи да се претходни и припремни радови морају спровести како би се прикупили релевантни подаци и да законским прописима није прописана обавеза спровођења поступка процене утицаја на животну средину у случају претходних и припремних радова. У конкретном случају, претходни радови су заштитна археолошка ископавања и истраживања, а припремни радови се изводе за потребе археолошких истраживања и обухватају обезбеђење ископа. Наводи да ће студија о процени утицаја бити саставни део захтева за издавање грађевинске дозволе за изградњу гондоле Београд. Предложио је да суд тужбу одбије као неосновану. Трошкове управног спора је тражио, али није определио.

Поднеском који је у суду примљен дана 27.06.2019. године, тужилац се изјаснио на наводе туженог из одговора на тужбу од 17.05.2019. године. Истакао је да тужилац може имати статус странке у било ком поступку који потенцијално може резултирати доношењем одлуке чије спровођење угрожава животну средину, а такав је предметни поступак. Ово произлази из одредаба Устава Републике Србије, Закона о заштити животне средине, Закона о заштити природе, Закона о процени утицаја на животну средину и Закона о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција), на којима тужилац темељи своју активну легитимацију. Тужилац, као удружење, јесте основан ради заштите животне средине, а интерес јавности јесте да има здраву и очувану животну средину, па је легитимисан и у свом деловању дужан да штити животну средину, што и чини у овом поступку. Изградња гондоле подразумева уклањање здравих стабала са трасе гондоле, што је већ учињено у дане 12. и 13.03.2019. године, пројекат је планиран на јавним зеленим површинама које јесу део животне средине у складу са законом, а сам Калемегдан има специфичан значај као културна баштина и историјско наслеђе Београда, што такође представља животну средину, због чега налази да би планираним радовима из оспорене грађевинске дозволе несумњиво могла бити угрожена животна средина, а и заштићено културно добро као део животне средине. Навео је да је погрешна тврдња туженог да тужилац није организован да штити културна добра, већ само животну средину, због чега не може имати ни својство тужиоца у овом управном спору, будући да заштита животне средине подразумева и заштиту културне баштине и добара које је створио човек, што произлази и из Закона о процени утицаја на животну средину. Културно добро јесте део животне средине, које је тужилац овлашћен да штити. Сматра да се процена утицаја

ради за целокупни пројекат од почетка и припремних радова, па до завршетка пројекта добијањем употребне дозволе, а не за поједине фрагменте развоја пројекта. То што поједине организације и лица која чине заинтересовану јавност, у одређеном поступку нису узели учешћа из било ког разлога, не даје за право доносиоцима одлука да то користе за доношење незаконитих аката и одлука, а још мање да спречава било које лице да на њихову незаконитост указује у каснијим фазама и у поступцима који се ослањају и позивају на такве незаконите акте. Наводи да би предметни радови, а посебно радови на стабилизацији терена и постављање бушених шипова, могли да имају значајан утицај на заштићена културна добра и због тога је сагласност на студију о процени утицаја на животну средину од стране надлежног органа, била неопходна већ у фази која претходи извођењу радова.

Поднеском који је у суду примљен дана 31.05.2019. године, тужилац се изјаснио на наводе заинтересованог лица Града Београда из одговора на тужбу од 07.05.2019. године, с тим што је у погледу активне легитимације изнео исте наводе као у поднеску од 27.06.2019. године.

Поднеском који је у суду примљен дана 14.06.2019. године, тужилац се изјаснио на наводе заинтересованог лица ЈП „Скијалишта Србије” из одговора на тужбу од 07.05.2019. године. Истакао је да се у оспореном решењу нигде не помиње Археолошки институт као извођач било каквих радова за које се издаје дозвола, да археолошка истраживања нису предмет издате дозволе, али јесу припремни радови на изградњи гондоле, који се по закону не могу спроводити без претходно усвојене студије о процени утицаја на животну средину, а чијем усвајању морају претходити адекватна археолошка истраживања. Навео је да одредба члана 2. став 1. тачка 30. Закона о планирању и изградњи прописује да изградњу објекта чини скуп радњи у које улазе и припремни радови, као и претходни радови и грађење објекта. Све ове активности представљају део поступка изградње објекта, у овом случају гондоле, па се извођење радова који су обухваћени оспореном дозволом не може посматрати изоловано у односу на цео пројекат изградње гондоле.

Претходно оцењујући приговор недостатка активне легитимације на страни тужиоца, који је приговор истакнут у одговорима на тужбу туженог и заинтересованог лица Града Београда, Управни суд је, полазећи од одредбе члана 142. став 2. Устава Републике Србије да су судови самостални и независни у свом раду и да суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора, оценио да је истакнути приговор неоснован.

Препоруком Р (2004) 20 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о судској контроли управних аката (*Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts*) од 15.12.2004. године, препоручено је државама чланицама Савета Европе да судска контрола управе треба да буде доступна физичким и правним лицима у погледу управних аката којима се директно утиче на њихова права или интересе, с тим да се државе чланице охрабрују да испитају да ли приступ управном суду треба отворити за

удружења и друга лица и тела која су овлашћена да штите колективне интересе или интересе локалне заједнице. У том правцу је поступао и Европски суд за људска права када је у предмету Лераблије против Белгије (*L'Erabliere vs. Belgium*, представка бр. 49230/07, пресуда од 24.02.2009. године) признао право на приступ управном суду непрофитном удружењу чије су активности усмерене ка заштити животне средине у неколико општина у Белгији, а поводом оспоравања законитости издавања грађевинске дозволе за изградњу постројења за сакупљање отпада.

Одредбом члана 2. Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архуска конвенција (“Службени гласник РС” - Међународни уговори, број 38/09), која је потврђена Законом о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, усвојеним на седници Народне скупштине 12.05.2009. године и који је закон објављен у истом службеном гласилу, прописано је да за сврхе ове конвенције: 4. “Јавност” значи једно или више физичких и правних лица и, у складу са националним законодавством или праксом, њихова удружења, организације или групе; 5. “Заинтересована јавност” значи јавност која је угрожена или ће вероватно бити угрожена или има интереса у доношењу одлука у области животне средине. За потребе ове дефиниције, невладине организације које промовишу заштиту животне средине и које задовољавају услове прописане националним законодавством биће сматране заинтересованим.

Одредбом члана 9. став 2. алинеја 1. исте конвенције је прописано да ће свака страна, у оквиру свог националног законодавства, обезбедити да припадници заинтересоване јавности (а) који имају довољног интереса или, алтернативно, (б) тврде да је дошло до кршења права, у случају када прописи о управном поступку једне стране то захтевају као предуслов, имају право на поступак преиспитивања пред судом и/или другим независним и непристрасним телом установљеним законом, у циљу побијања материјалне и процесне законитости било које одлуке, чињења или пропуштања чињења, према одредбама члана 6. и, када је то предвиђено националним законодавством и без нарушавања одредаба става 3. у доњем тексту, другим релевантним одредбама ове конвенције.

Одредбом члана 2. тачка 7) Закона о процени утицаја на животну средину (“Службени гласник РС”, бр. 165/04 и 36/09) је прописано да појам “заинтересована јавност” употребљен у овом закону има следеће значење: 7) заинтересована јавност обухвата јавност на коју пројекат утиче или је вероватно да ће утицати, укључујући и невладине организације које се баве заштитом животне средине и евидентирани су код надлежног органа.

Одредбом члана 44. став 3. Закона о општем управном поступку (“Службени гласник Републике Србије”, бр. 18/16 и 95/18) је прописано да заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности, који су организовани сагласно прописима, могу да имају својство странке у управном поступку ако исход управног поступка може да утиче на интересе које заступају.

Одредбом члана 11. став 1. Закона о управним споровима („Службени гласник РС”, број 111/09) је прописано да тужилац у управном спору може да буде физичко, правно или друго лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес.

Одредбом члана 81а Закона о заштити животне средине (“Службени гласник РС”, бр. 135/04 ... 95/18) је прописано да заинтересована јавност у поступку остваривања права на здраву животну средину као странка има право да покреће поступак преиспитивања одлуке пред надлежним органом, односно судом, у складу са законом. При томе је одредбом члана 35. став 1. истог закона прописано да се стратешка процена утицаја на животну средину врши за стратегије, планове, програме и основе у области просторног и урбанистичког планирања или коришћења земљишта, пољопривреде, шумарства, рибарства, ловства, енергетике, индустрије, саобраћаја, управљања отпадом, управљања водама, телекомуникација, туризма, инфраструктурних система, заштите природних и културних добара, биљног и животињског света и њихових станишта и др. и саставни је део плана, односно програма или основе.

У преамбули Статута Удружења „Регулаторни институт за обновљиву енергију и животну средину” из Београда, овде тужиоца, достављеног уз тужбу, произлази да је тужилац удружење основано у складу са одредбама Закона о удружењима (“Службени гласник РС”, број 51/09). Одредбом члана 1. Статута је прописано да је тужилац добровољно, невладино, нестраначко и непрофитно удружење основано на неодређено време, ради остварења циљева у области промоције и унапређења права на здраву и очувану животну средину, одрживог управљања природним ресурсима и ресурсима обновљиве енергије.

Имајући у виду све наведено и цитиране прописе, као и да заштита непокретних културних добара и њихове заштићене околине, као добара од општег интереса, ужива претходну заштиту и на основу прописа о заштити животне средине, то заинтересована јавност која тврди да је дошло до кршења права у заштити културних непокретних добара има право на поступак преиспитивања пред судом у управном спору, у циљу побијања материјалне и процесне законитости било ког појединачног управног акта. То значи да је тужилац активно легитимисан у смислу одредбе члана 11. став 1. Закона о управним споровима за подношење тужбе ради поништаја овде оспореног решења, јер сматра да је управним актом повређен на закону засновани интерес.

Усмена јавна расправа одржана је дана 09.02.2021. године, применом одредаба члана 34. став 2. и члана 38. став 1. Закона о управним споровима, у присуству пуномоћника тужиоца, законског заступника заинтересованог лица Града Београда и пуномоћника заинтересованог лица ЈП “Скијалишта Србије”, а у одсуству уредно позваног туженог органа.

Пуномоћници тужиоца су у речи на усменој јавној расправи остали код навода изнетих у тужби и поднесцима. Предложили су да се у допуни поступка изведу

докази читањем дописа Стручног савета Републичког завода за заштиту споменика културе од 22.04.2019. године и Одлуке истог органа број 11-297/19 од 16.05.2019. године којом се усваја одговор Управног одбора Завода на спроведене поступке издавања свих аката везаних за гондолу Калемегдан-Ушће. Предложили су да суд тужбу уважи и поништи оспорено решење. Трошкове су тражили по трошковнику који су приложили.

Законски заступник заинтересованог лица Града Београда у речи на усменој јавној расправи је остао у свему при наводима из одговора на тужбу. Противио се предлогу пуномоћника тужиоца за допуну доказног поступка. Предложио је да се тужба одбије. Трошкове је тражио и определио на записнику.

Пуномоћник заинтересованог лица ЈП “Скијалишта Србије” у речи на усменој јавној расправи је остао у свему при наводима из одговора на тужбу и придружио се наводима одговора на тужбу туженог и законског заступника Града Београда. Противио се предлогу пуномоћника тужиоца за допуну доказног поступка. Предложио је да се тужба одбије. Трошкове није тражио.

Испитујући законитост оспореног решења у границама захтева из тужбе, у смислу одредаба члана 41. став 1. Закона о управним споровима, Управни суд је, након оцене навода тужбе, одговора на тужбу, списка предмета ове управне ствари, као и навода странака изнетих на расправи, нашао да је тужба основана.

Из списка органа и образложења оспореног решења произлази да је заинтересовано лице ЈП “Скијалишта Србије”, у својству инвеститора, дана 22.03.2019. године поднело кроз ЦИС захтев за издавање грађевинске дозволе за извођење припремних радова за изградњу станице гондоле “Калемегдан”, који обухватају постављање градилишне ограде, постављање инсталација и опреме привременог карактера за потребе извођења радова, земљане радове и радове на стабилизацији терена и осигурања ископа према суседним парцелама, све на кат.парцели број 64/17 КО Стари град, на територији града Београда; да је тужени, увидом у достављени захтев и прилоге, утврдио да је приложена сва потребна документација која је прописана одредбама чл. 16. и 17. Правилника о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем као формални услов за поступање по захтеву, а да је у складу са одредбом члана 19. став 1. истог правилника прибављен извод из листа непокретности за катастарску парцелу која је предмет захтева; да је увидом у Локацијске услове туженог број предмета: ROP-MSGI-1317-LOC-1/2019 заводни број: 350-02-00033/2019-14 од 14.02.2019. године утврђено да су дефинисани услови за изградњу гондоле у Београду – кабинске жичаре Ушће-Калемегдан на конкретно одређеним кат.парцелама у градским општинама Нови Београд и Стари град, на територији града Београда, потребни за израду идејног пројекта, пројекта за грађевинску дозволу и пројекта за извођење, у складу са Планом детаљне регулације за гондолу Калемегдан-Ушће, Градске општине Стари град и Нови Београд (“Службени лист града Београда”, број 65/18); да је увидом у извод из листа непокретности број 1828 КО Стари град, који је издао РГЗ-СКН Стари град дана 27.03.2019. године, утврђено да кат.парцела број 64/17 КО Стари град представља градско грађевинско

земљиште у јавној својини Републике Србије са обимом удела 1/1; да је увидом у уверење РГЗ-СКН Стари град број 951-3-213/2019 од 12.03.2019. године утврђено да је извршена деоба кат.парц. 64/1 и 70/1 КО Стари град и да су том приликом формиране кат.парцеле бр. 64/1, 64/17, 70/1 и 70/4; да је увидом у достављени закључак Владе РС 05 број 464-8804/2018 од 20.09.2018. године утврђено да је Влада одлучила да се прибави непокретност коју чини кабинска жичара - гондола Ушће-Калемегдан, чија се изградња предвиђа на, између осталих, кат.парцели 64/1, уписаној у лист непокретности бр. 1828 КО Стари град, те да је Влада сагласна да ЈП “Скијалишта Србије”, у име и за рачун Републике Србије као власника непокретности, преузме права и обавезе инвеститора изградње наведеног објекта, све то путем заједничке изградње инвеститора и суфинансијера Републике Србије и Града Београда; да је увидом у достављени закључак Владе РС 05 број 464-10227/2018 од 25.10.2018. године утврђено да је измењен закључак од 20.09.2018. године, тако да је Влада сагласна да ЈП “Скијалишта Србије” има право коришћења на непокретности коју чини кабинска жичара - гондола Ушће-Калемегдан, те да укњижи наведену непокретност.

Такође, из списка органа произлази да је решењем Службе за катастар непокретности Стари град број: 952-02-3-233-828/2018 од 04.03.2019. године дозвољена деоба катастарске парцеле број 64/1 уписане у лист непокретности број 1828 КО Стари град, и то: бр. дела парцеле 1 површине 10 м² култура Земљиште под зградом и другим објектом, бр. дела парцеле 2 површине 4 м² култура Земљиште под зградом и другим објектом, бр. дела парцеле 3 површине 14 м² култура Земљиште под зградом и другим објектом, бр. дела парцеле 4 површине 10 м² култура Земљиште под зградом и другим објектом, бр. дела парцеле 5 површине 7 а 18 м² култура Земљиште под зградом и другим објектом, бр. дела парцеле 6 површине 17 ха 16 а 48 м² култура Земљиште уз зграду и други објекат, јавна својина Републике Србије са уделом 1/1, са конкретно уписаним теретима, тако да ново стање гласи: новоформирана катастарска парцела број 64/1 уписаће се у лист непокретности број 1828 КО Стари град, и то: бр. дела парцеле 1 површине 10 м² култура Земљиште под зградом и другим објектом, бр. дела парцеле 2 површине 4 м² култура Земљиште под зградом и другим објектом, бр. дела парцеле 3 површине 14 м² култура Земљиште под зградом и другим објектом, бр. дела парцеле 4 површине 10 м² култура Земљиште под зградом и другим објектом, бр. дела парцеле 5 површине 7 а 18 м² култура Земљиште под зградом и другим објектом, бр. дела парцеле 6 површине 16 ха 70 а 97 м² култура Земљиште уз зграду и други објекат, јавна својина Републике Србије са уделом 1/1, са конкретно уписаним теретима, а новоформирана катастарска парцела број 64/17 уписаће се у лист непокретности број 1828 КО Стари град, и то: бр. дела парцеле 1 површине 45 а 51 м² култура Остало вештачки створено неплодно земљиште, јавна својина Републике Србије са уделом 1/1, са конкретно уписаним теретима.

На основу наведене и остале приложене документације, тужени је нашао да је подносилац захтева доставио пројекат припремних радова, да има одговарајуће право на земљишту и да је доставио доказе прописане Правилником о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем, те да су на тај начин испуњени услови из члана 137. ст. 3. и 4. у вези са чланом 135. став 1. Закона о планирању и изградњи за издавање грађевинске дозволе, па је одлучено као у ставу I диспозитива

оспореног решења; да је предмером и предрачуном радова у главној свесци утврђена предрачунска вредност радова, па је одлучено као у ставу II диспозитива оспореног решења; да су одлуке из ст. III, IV, V и VI оспореног решења донете у складу са чл. 97, 135. и 148. ст. 1. и 2, односно чл. 131, 136, 140. и 153. Закона о планирању и изградњи.

Оцењујући законитост оспореног решења Управни суд налази да тужилац основано тужбом указује да је тим решењем повређен закон, јер је одлука донета уз искључиву примену одредаба члана 137. ст. 3. и 4. Закона о планирању и изградњи и одредаба Правилника о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем, што у конкретном случају није довољно, имајући у виду да је тачком 3. Списка непокретних културних добара од изузетног значаја, садржаном у Одлуци о утврђивању непокретних културних добара од изузетног значаја и од великог значаја (“Службени гласник СРС”, бр. 14/79 и 30/89), Београдска тврђава у Београду, Калемегдан 14, на територији општине Стари Град, утврђена као споменик културе. Из приложених аката Републичког геодетског завода и наведених Услови за предузимање мера техничке заштите број: 1-182/2019-1 дана 13.02.2019. године Републичког завода за заштиту споменика културе произлази да се на катастарској парцели број 64/17 КО Стари Град у Београду налази Споменик културе “Београдска тврђава”, непокретно културно добро од изузетног значаја за Републику Србију, и Археолошко налазиште “Антички Сингидунум”, културно добро, а све то у оквиру Просторне културно-историјске целине “Косанчићев венац”, која је непокретно културно добро од великог значаја за Републику Србију.

Одредбом члана 2. тачка 30) Закона о планирању и изградњи („Службени гласник Републике Србије”, бр. 72/09 ... 83/18) је прописано да појам “изградња објекта” употребљен у овом закону има следеће значење: 30) изградња објекта јесте скуп радњи који обухвата: претходне радове, израду и контролу техничке документације, припремне радове за грађење, грађење објекта и стручни надзор у току грађења објекта.

Одредбом члана 133. став 1. истог закона је прописано да грађевинску дозволу за изградњу објеката издаје министарство надлежно за послове грађевинарства (у даљем тексту: Министарство), ако овим законом није другачије одређено. Одредбом става 2. истог члана је прописано да Министарство издаје грађевинску дозволу за изградњу објеката, и то: 9) објеката у границама непокретних културних добара од изузетног значаја и културних добара уписаних у Листу светске културне и природне баштине, објеката у заштићеној околини културних добара од изузетног значаја са одређеним границама катастарских парцела и објеката у заштићеној околини културних добара уписаних у Листу светске културне и природне баштине, као и објеката у заштићеним подручјима у складу са актом о заштити културних добара (осим претварања заједничких просторија у стан, односно пословни простор у заштићеној околини културних добара од изузетног значаја и културних добара уписаних у Листу светске културне баштине), у складу са законом.

Одредбом члана 137. став 1. истог закона је прописано да се грађевинска дозвола издаје за цео објекат, односно за део објекта, ако тај део представља техничку и

функционалну целину. Одредбом става 2. истог члана је прописано да се припремни радови изводе на основу грађевинске дозволе из става 1. овог члана. Одредбом става 3. истог члана је прописано да се припремни радови за објекте из члана 133. овог закона, као и за објекте бруто развијене грађевинске површине преко 800 м², могу изводити и на основу посебне грађевинске дозволе. Одредбом става 4. истог члана је прописано да се, уз захтев за издавање грађевинске дозволе из става 3. овог члана, прилажу локацијски услови, пројекат припремних радова и доказ о одговарајућем праву на земљишту или објекту.

Из наведених законских одредаба произлази да су припремни радови део радњи изградње објекта, да се изводе на основу грађевинске дозволе за изградњу објекта, а да се, изузетно, за извођење припремних радова може издати грађевинска дозвола за припремне радове ако се ради о припремним радовима за објекте, између осталих, из члана 133. Закона о планирању и изградњи. У конкретном случају, из списка произлази да се захтев за издавање грађевинске дозволе за припремне радове, односи на припремне радове за изградњу станице гондоле “Калемегдан”, на кат. парц. 64/17 КО Стари Град, која се налази у зони “Београдске тврђаве”, која је непокретно културно добро од изузетног значаја за Републику Србију. Стога је тужени, као надлежни орган за издавање грађевинске дозволе за изградњу објекта у границама непокретних културних добара од изузетног значаја у смислу одредбе члана 133. став 2. тачка 9) Закона о планирању и изградњи, којом је прописано да се грађевинска дозвола за изградњу тих објекта издаје у складу са законом, било дужно да у поступку издавања посебне грађевинске дозволе за извођење припремних радова на изградњи таквог објекта, поред услова прописаних одредбама Закона о планирању и изградњи, примени Закон о процени утицаја на животну средину и Закон о културним добрима, чије су одредбе о испуњавању услова за извођење радова на непокретним културним добрима *lex specialis* у односу на Закон о планирању и изградњи.

Одредбом члана 2. Закона о процени утицаја на животну средину (“Службени гласник РС”, бр. 135/04 и 36/09) је прописано да поједини изрази употребљени у овом закону имају следеће значење: 5) процена утицаја на животну средину јесте превентивна мера заштите животне средине заснована на изради студија и спровођењу консултација уз учешће јавности и анализи алтернативних мера, са циљем да се прикупе подаци и предвиде штетни утицаји одређених пројеката на живот и здравље људи, флору и фауну, земљиште, воду, ваздух, климу и пејзаж, материјална и културна добра и узајамно деловање ових чинилаца, као и утврде и предложи мере којима се штетни утицаји могу спречити, смањити или отклонити имајући у виду изводљивост тих пројеката; 6) студија о процени утицаја на животну средину јесте документ којим се анализира и оцењује квалитет чинилаца животне средине и њихова осетљивост на одређеном простору и међусобни утицаји постојећих и планираних активности, предвиђају непосредни и посредни штетни утицаји пројекта на чиниоце животне средине, као и мере и услови за спречавање, смањење и отклањање штетних утицаја на животну средину и здравље људи.

Одредбом члана 3. став 3. истог закона је прописано да се процена утицаја врши за пројекте из области индустрије, рударства, енергетике, саобраћаја,

туризма, пољопривреде, шумарства, водопривреде, управљања отпадом и комуналних делатности, као и за пројекте који се планирају на заштићеном природном добру и заштићеној околини непокретног културног добра.

Одредбом члана 5. истог закона је прописано да носилац пројекта за који је обавезна процена утицаја и пројекта за који је утврђена потреба процене утицаја, не може приступити реализацији, односно изградњи и извођењу пројекта без сагласности надлежног органа на студију о процени утицаја.

Одредбом члана 18. истог закона је прописано да су студија о процени утицаја и сагласност на студију о процени утицаја, односно одлука да није потребна процена утицаја на животну средину, саставни део документације која се прилаже уз захтев за издавање одобрења за изградњу или уз пријаву почетка извођења пројекта (изградња, извођење радова, промена технологије, промена делатности и друге активности).

Имајући у виду наведено и цитиране законске одредбе, по оцени суда, тужени је, доносећи оспорено решење, поступио супротно одредбама чл. 5. и 18. Закона о процени утицаја на животну средину. Ово стога што је наведеном одредбом члана 2. тачка 30) Закона о планирању и изградњи прописано да је појам “изградња објекта” скуп радњи који, између осталог, обухвата и припремне радове за грађење. То даље значи да је подносилац захтева за издавање посебне дозволе за извођење припремних радова био дужан да уз захтев достави студију о процени утицаја на животну средину на коју је дата сагласност надлежног органа, као саставни део документације која се прилаже уз захтев, што је према стању у достављеним списима пропустио да учини. Ово посебно и код чињенице да се у достављеним списима налази решење Министарства заштите животне средине број: 353-02-00206/2019-03 од 25.02.2019. године, којим се утврђује да је потребна процена утицаја на животну средину пројекта кабинске жичаре (гондоле) Ушће-Калемегдан, на к.п. 1026/1, 1036/1, 1043/1, 6628/1 КО Нови Београд и к.п. 64/1, 64/16, 68/2, 68/3, 69/1, 70/1, 2774 КО Стари град, град Београд.

Такође, како припремни радови, за које је оспореним решењем издата посебна грађевинска дозвола, обухватају земљане радове и радове на стабилизацији терена и осигурања ископа према суседним парцелама бушеним шиповима, све на кат.парцели број 64/17 КО Стари град, то из наведеног произлази да се ради о радовима који могу нарушити својства Београдске тврђаве као непокретног културног добра, нарочито осигурањем ископа према суседним парцелама бушеним шиповима. По оцени суда, извођење таквих радова није могло бити одобрено без сагласности надлежног органа, у конкретном случају Републичког завода за заштиту споменика културе, за извођење припремних радова, у складу са одредбом члана 32. тачка 2. Закона о културним добрима (“Службени гласник РС”, број 71/94,52/11 и 99/11), којом је прописано да сопственик не сме да раскопава, руши, преправља, презиђује, прерађује или врши било какве радове који могу нарушити својства културног добра без утврђених услова и сагласности надлежног органа, а на који начин, према стању у достављеним списима, није постуљено. При томе је суд имао у виду да су актом

Републичког завода за заштиту споменика културе, број: 1-182/2019-1 дана 13.02.2019. године, утврђени Услови за предузимање мера техничке заштите број: 1-182/2019-1 дана 13.02.2019. године, којима су прописане мере техничке заштите за израду Пројекта изградње гондоле у Београду – кабинска жичара Ушће-Калемегдан према условима наведеним у диспозитиву тог акта, али налази да наведено није од утицаја на другачију одлуку, с обзиром да се у списима не налази сагласност надлежног органа.

Стога, у конкретном случају, из правних прописа и разлога садржаних у образложењу оспореног решења не произлази правилност закључка туженог да су били испуњени сви законом прописани услови за издавање посебне грађевинске дозволе за извођење припремних радова за изградњу станице гондоле „Калемегдан” на кат.парцели број 64/17 КО Стари град, на територији града Београда. Како разлози садржани у образложењу оспореног решења и докази у достављеним списима не упућују на правилност одлуке дате у диспозитиву оспореног решења, суд налази да је оспорено решење донето уз повреде правила поступања које су од битног утицаја на правилност и законитост решавања ове управне ствари, због чега их је у поновном поступку потребно отклонити.

Предлог пуномоћника тужиоца изнет на јавној расправи дана 09.02.2021. године за допуну доказног поступка читањем дописа Стручног савета Републичког завода за заштиту споменика културе од 22.04.2019. године и Одлуке истог органа број 11-297/19 од 16.05.2019. године, суд је одбио, налазећи да је чињенично стање за пресуђење у овој управној ствари довољно утврђено.

Суд је ценио наводе из одговора на тужбу заинтересованог лица ЈП “Скијалишта Србије”, према којима се претходни и припремни радови морају спровести како би се прикупили релевантни подаци и да су у конкретном случају претходни радови заштитна археолошка ископавања и истраживања, а припремни радови се изводе за потребе археолошких истраживања и обухватају обезбеђење ископа, па налази да ови наводи нису основани. Ово стога што из решења Министарства културе и информисања број: 633-00-27/2019-02 од 19.02.2019. године, које се налази у списима предмета управног поступка, произлази да је тим решењем надлежно министарство, сагласно члану 102. Закона о културним добрима, Археолошком институту у Београду, као установи заштите која има стручни кадар и опрему прописану у складу са овим законом, а не подносиоцу захтева за издавање дозволе, овде заинтересованом лицу ЈП “Скијалишта Србије”, одобрено да може да врши заштитна археолошка ископавања и истраживања на Београдској тврђави, локалитет Велики калемегдан - Станица гондоле, општина Стари град, Београд (став први диспозитива); те да ће се заштитна археолошка ископавања и истраживања на локалитету Велики калемегдан - Станица гондоле, кат.парцела 64/1, општина Стари град, обавити на површини непосредно угроженој планираном изградњом станице гондоле, на укупној површини од 880 м².

Са изнетих разлога, Управни суд је, применом одредаба члана 40. став 2. у вези са чланом 42. став 1. Закона о управним споровима, одлучио као у ставу I диспозитива. У извршењу ове пресуде тужени орган је дужан да донесе ново и на

закону засновано решење, с тим што је, у смислу одредбе члана 69. став 2. истог закона, везан правним схватањем и примедбама суда изнетим у овој пресуди.

Одлука у ставу II диспозитива донета је на основу одредаба чл. 66. и 67. Закона о управним споровима и одредаба чл. 150, 153. и 163. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, бр. 72/11 ... 18/20), које се примењују на основу одредбе члана 74. Закона о управним споровима, па су тужиоцу, у складу са тарифним бр. 43. и 44. Тарифе о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката („Службени гласник РС”, бр. 121/12 и 99/20), признати трошкови на име састава тужбе од стране пуномоћника из реда адвоката у износу од 16.500,00 динара и на име приступа пуномоћника из реда адвоката на расправу у износу од 18.000,00 динара, са законском затезном каматом досуђеном у смислу одредбе члана 277. став 1. Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ”, бр. 29/78 ... 57/89 и “Службени лист СРЈ”, број 31/93).

Суд је нашао да захтев заинтересованог лица Града Београда за накнаду трошкова управног спора није основан, имајући у виду постигнути успех у овој управној ствари, па је одлучио као у ставу III диспозитива применом одредаба чл. 150. и 153. Закона о парничном поступку, које се сходно примењују на основу одредбе члана 74. Закона о управним споровима.

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ
Дана 12.02.2021. године, 7 У 6063/19

Записничар
Елена Петковић,с.р.

Председник већа - судија
Биљана Тамбурковски Баковић,с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

НК/ОИ