

#MHE „ČITLUK“

STUDIJA SLUČAJA – IZGRADNJA MHE ČITLUK BEZ USLOVA ZAVODA ZA ZAŠTITU PRIRODE

Na planinskoj reci Izgare u opštini Sokobanja (južna Srbija) 2018. godine puštena je u rad mala hidroelektrana (MHE) „Čitluk“ snage 120 kW. Opština Sokobanja je izdala građevinsku (2016) i upotrebnu dozvolu (2018) za MHE „Čitluk“ iako ni nadležni organ lokalne samouprave ni investitor u postupku objedinjene procedure nisu pribavili uslove zaštite prirode, koji čine obavezan deo dokumentacije za izdavanje građevinske dozvole. Na ovaj način je opštinska uprava opštine Sokobanja postupila suprotno propisima Republike Srbije i omogućila investitoru da postrojenje za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora priključi na elektro-energetski sistem i stekne uslove za status povlašćenog proizvođača električne energije. Vlasniku MHE „Čitluk“, preduzeću Slemen Electric d.o.o. iz Beograda, Javno preduzeće Elektroprivreda Srbije isplatilo je 2018. godine 2.662.790,65 RSD (oko 22.500 EUR) na ime podsticaja za povlašćene proizvođače električne energije, uprkos činjenici da je objekat izgrađen i pušten u rad bez odgovarajućih uslova zaštite prirode koji su propisani zakonom.

Na planinskoj reci Izgare u okolini Sokobanje investitor „Slemen Electric“ d.o.o. iz Beograda pustio je 2018. godine u rad derivacionu MHE „Čitluk“ snage 120 kw. Građevinsku dozvolu za izgradnju ove MHE izdala je 2016. godine opština Sokobanja. Upotrebna dozvola izdata je 2018. godine.

Ispitivanje zakonitosti izgradnje MHE „Čitluk“ Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) pokrenuo je na osnovu informacija koje je dostavilo Sokobanjsko ekološko društvo, nevladina organizacija iz Soko Banje.

Prilikom terenskog obilaska, u aprilu 2019. godine Sokobanjsko ekološko društvo (SED) utvrdilo je da je riblja staza na vodozahvatu potpuno zatvorena drvenom daskom, zbog čega je nastao prekid vodotoka reke Izgare u dužini od 1,45 km te sva voda teče derivacionim cevovodom, od vodozahvata do mašinske zgrade. SED je o svojim nalazima obavestilo nadležnu inspekciju Ministarstva zaštite životne sredine.

Sokobanjsko ekološko društvo obavilo je u septembru 2019. godine još jedan terenski obilazak lokacije MHE „Čitluk“, na reci Izgare u klisuri Momin kamen. Tokom obilaska patrola SED-a uočila je prisustvo strogo zaštićene vrste potočnog raka, kao i riba i riblje mlađi u minijaturnim lokvama neposredno ispod vodozahvata MHE „Čitluk“.

Patrola SED-a na lokaciji je pronašla i mrtve jedinke potočnog raka.¹



Vodozahvat MHE „Čitluk“ i prekinut tok reke Izgare, foto SED, april 2019.

Opština Soko Banja proglašena je za ekološku opštinu, a zaštita životne sredine sa održivim razvojem postala je osnov njenog ukupnog razvoja, pa su i planska rešenja ovog Prostornog plana definisana postavljanjem očuvanja i zaštite životne sredine za okvir multifunkcionalnog i dugoročnog planskog razvoja. Planskim rešenjima se eliminišu ili umanjuju postojeći izvori negativnih uticaja a uvećavaju pozitivni.

Zaštita životne sredine planskog područja obuhvata zaštitu svih njenih činilaca.

Izvod iz Prostornog plana Opštine Soko Banja

¹ Rakovi i riblja mlad se guše u lokvama ispod mini elektrane, Sokobanjsko ekološko društvo: https://sed.rs/ne-za-mhe/rakovi-i-riblja-mladj-se-guse-u-lokvama-ispod-mini-elektrane/?fbclid=IwAR32a9rKa352BA4Gaidw2_hay_nrL-Qx25XSZk0jRrgO4zMjIwyGOF3cc, 4. septembar 2019.

Pravna analiza

U vezi sa izgradnjom MHE „Čitluk“ Odeljenje za urbanizam, stambeno-komunalne delatnosti, građevinarstvo i imovinsko pravne poslove Opštinske uprave opštine Sokobanja je izdala lokacijske uslove na osnovu kojih je donela rešenje o građevinskoj dozvoli i rešenje o upotrebnoj dozvoli.

Suštinski problem u ovom slučaju predstavlja činjenica da Zavod za zaštitu prirode nije izdao uslove zaštite prirode, niti bilo koji drugi akt u vezi sa projektom izgradnje MHE „Čitluk“. Naime, uslovi zaštite prirode predstavljaju sastavni i obavezni element lokacijskih uslova, kao jedna od najznačajnijih mera zaštite prirode odnosno životne sredine. Dakle, predmetni lokacijski uslovi ne sadrže sve obavezne elemente, što dovodi do zaključka da su lokacijski uslovi izdati protivno propisima, a shodno tome predmetno rešenje o građevinskoj dozvoli doneto je na osnovu nepotpunih i nepropisnih lokacijskih uslova, iz čega proizilazi i nezakornost građevinske dozvole.

Uslovi zavoda za zaštitu prirode obavezan su element lokacijskih uslova, u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji, Uredbom o lokacijskim uslovima i Zakonom o zaštiti prirode. Zavod za zaštitu prirode je mogao tokom postupka izdavanja uslova zaštite prirode, da utvrdi postojanje razloga za sprovođenje postupka procene uticaja na životnu sredinu (poput, na primer, postojanja strogo zaštićenih vrsta). Opštinska uprava odlučila je da studija o proceni uticaja na životnu sredinu nije potreba za ovaj projekat, iako uopšte nije pribavila uslove zaštite prirode. Takođe, uslovi Zavoda za zaštitu prirode utvrđuju i druga pravila i ograničenja koja bi omogućila izvođenje projekta na način koji ne ugrožava prirodne resurse i životnu sredinu i, na kraju, obezbedila poštovanje važećih propisa Republike Srbije.

Odeljenje za urbanizam, stambeno-komunalne delatnosti, građevinarstvo i imovinsko pravne poslove Opštinske uprave opštine Sokobanja donelo je rešenje o građevinskoj dozvoli 2016. godine (br. ROP-SBN-33131-CPI-1/2016, interni br. III 02 351-499/2016 od 20.12.2016. godine) kojim se investitoru odobrava izgradnja objekta MHE „Čitluk“, na reci Izgare. Prethodno, Opštinska uprava je izdala i lokacijske uslove (br III 02 353-27/2015 dana 28.12.2015. godine) na osnovu kojih je kasnije investitoru izdata građevinska dozvola. Takođe, Opštinska uprava je 26.02.2018. godine, na osnovu navedene građevinske dozvole donela i rešenje o upotrebnoj dozvoli za MHE „Čitluk“ (br. ROP-SBN-33131-IUP-5/2018).

Ministarstvo rudarstva i energetike je 08.03.2018. godine donelo rešenje kojim se privrednom društvu „Slemen Electric“ d.o.o. priznaje pravo na sticanje statusa povlašćenog proizvođača električne energije. S tim u vezi, prema izveštaju o prikupljenim i isplaćenim novčanim sredstvima za podsticaj povlašćenih proizvođača električne energije za 2018. godinu „JP EPS“, uviđamo da je Investitoru u navedenoj godini isplaćeno 2.662.790,65 RSD.²

² JP EPS - Ogranak EPS Snabdevanje - Garantovani snabdevač Izveštaj o prikupljenim i isplaćenim novčanim sredstvima za podsticaj povlašćenih proizvođača električne energije za 2018. godinu:

Prvenstveno, potrebno je sa pravnog aspekta objasniti neophodnost pribavljanja uslova zaštite prirode. Shodno odredbama Uredbe o lokacijskim uslovima („Sl. glasnik RS”, br. 35/2015, 114/2015 i 117/2017) posebno se propisuju uslovi za projektovanje i priključenje koji se obavezno pribavljaju od imalaca javnih ovlašćenja u postupku izdavanja lokacijskih uslova, a u koje prema čl. 15. Uredbe spadaju i uslovi u pogledu zaštite životne sredine. Uslovi u pogledu zaštite životne sredine i zaštite prirode pribavljaju u slučajevima kada je propisima o zaštiti životne sredine i zaštiti prirode, planskim dokumentom, odnosno separatom predviđeno pribavljanje tih uslova.

Imajući u vidu da se u predmetnom slučaju radi o hidroenergetskom objektu koji koristi obnovljivi prirodni resurs u ekonomske svrhe, na osnovu čl. 8. st. 1. i čl. 9. st. 1. Zakona o zaštiti prirode („Sl. glasnik RS”, br. 36/2009, 88/2010, 91/2010, 14/2016 i 95/2018), a u vezi sa čl. 15. Uredbe o lokacijskim uslovima, uslovi zaštite prirode predstavljaju obavezni element lokacijskih uslova, te je prethodno pribavljanje uslova zaštite prirode, bio neophodan preduslov za izdavanje lokacijskih uslova u konkretnom slučaju.

Prostornim planom opštine Sokobanje (2012.) predviđena je izgradnja malih hidroelektrana na teritoriji opštine. Kao podloga za utvrđivanje potencijalnih lokacija korišćen je Katastar malih hidroelektrana iz 1987. godine. Kako je navedeno u planu „Podaci iz katastra malih hidroelektrana često ne odgovaraju u potpunosti stvarnom stanju na terenu i ne bi ih trebalo striktno primenjivati u današnjim uslovima bez tehno-ekonomske i ekološke evaluacije rešenja, kao i raspoloživog potencijala vodotoka.“ Ovaj detalj planskog dokumenta otkriva da za izdavanje lokacijskih uslova nije bilo dovoljno konsultovati Prostorni plan opštine Sokobanja, već pribaviti uslove zaštite prirode koji bi upravo omogućili „ekološku evaluaciju rešenja“.

Dakle, imajući u vidu sve navedeno, predmetni lokacijski uslovi ne sadrže sve obavezne elemente predviđene Uredbom, konkretno, ne sadrže uslove zaštite prirode, što dovodi do zaključka da su lokacijski uslovi izdati protivno propisima, a shodno tome predmetno rešenje o građevinskoj dozvoli doneto je na osnovu nepotpunih i nepropisnih lokacijskih uslova, iz čega proizilazi i nezakonitost građevinske dozvole, imajući u vidu član 136. (2.) Zakona o planiranju i izgradnji koji propisuje da su lokacijski uslovi sastavni deo građevinske dozvole.

Takođe, skrećemo pažnju i na pitanje procene uticaja na životnu sredinu. Naime, prema Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonu o zaštiti životne sredine, procena uticaja predstavlja preventivnu meru zaštite životne sredine zasnovanu na izradi studija i sprovođenju konsultacija uz učešće javnosti i analizi alternativnih mera, sa ciljem da se prikupe podaci i predvide štetni uticaji određenih projekata na život i zdravlje ljudi, floru i faunu, zemljište, vodu, vazduh, klimu i pejzaž, materijalna i kulturna dobra i uzajamno

delovanje ovih činilaca, kao i utvrde i predlože mere kojima se štetni uticaji mogu sprečiti, smanjiti ili otkloniti imajući u vidu izvodljivost tih projekata.

Prema dostupnim podacima nadležni organ opštine uprave opštine Sokobanja odlučio je da procena uticaja na životnu sredinu nije potrebna. Ali u odlučivanju nije konsultovao Zavod za zaštitu prirode.³

S tim u vezi, skrećemo pažnju da se bez prethodno pribavljenog mišljenja Zavoda, odnosno, izdatih uslova zaštite prirode, ne može utvrditi da li se radi o projektu za koji se može zahtevati procena uticaja, a u vezi sa tim se ne može utvrditi potreba odnosno obaveza nosioca projekta/investitora za podnošenje zahteva za odlučivanje o potrebi procene uticaja nadležnom organu, iz čega proizilazi neophodnost i bitnost uslova zaštite prirode kao mere zaštite životne sredine.

Pravne aktivnosti RERI-ja

Pre svega RERI je od nadležnih institucija prikupio podatke i informacije neophodne za preduzimanje koraka za zaštitu zakonitosti i obezbeđivanje poštovanja propisa prilikom realizacije projekata koji mogu imati značajan negativan uticaj na životnu sredinu. Imajući u vidu pribavljenu dokumentaciju, pravni tim RERI-ja priprema vanredni pravni lek - zahtev za ponavljanje postupka, sa predlogom za određivanje privremene mere obezbeđenja, shodno odredbama čl. 177. st. 1. i čl. 179. Zakona o opštem upravnom postupku („Sl. glasnik RS“ br. 18/2016 i 95/2018) nadležnom organu Opštinske uprave, protiv izdate građevinske dozvole. Takođe, pravni tim RERI-ja će podneti vanredni pravni lek - zahtev za poništavanje konačnog rešenja, shodno odredbama čl. 183. st. 1. tačka 9. Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP), protiv građevinske dozvole.

Zahtev za ponavljanje postupka

Zahtevom za ponavljanje postupka predloženo je nadležnom organu, da donese rešenje kojim se dozvoljava ponavljanje postupka, u skladu sa odredbama čl. 181 st. 3. ZUP-a, u kom će se postupku ponovo odlučivati o zahtevu za izdavanje građevinske dozvole za izgradnju MHE „Čitluk“.

Imajući navedeno u vidu, u konkretnom slučaju, u smislu čl. 176. st. 1. tačka 1. ZUP-a, odgovor Zavoda za zaštitu prirode u kome Zavod navodi da nije izdao uslove zaštite prirode, niti bilo koji drugi akt vezan za izgradnju MHE „Čitluk“, predstavlja novi dokaz koji potvrđuje da je građevinska dozvola izdata mimo obavezne procedure, te da je kao takva nezakonita.

Zahtevom za ponavljanje postupka je postavljen i predlog za određivanje privremene mere obezbeđenja, shodno odredbama člana 105 ZUP-a, kojim bi se donelo privremeno rešenje kojim se određuje privremena mera obezbeđenja, kojom bi se zabranilo investitoru ili bilo

³ Prema podacima koje je RERI-ju dostavio Zavod za zaštitu prirode ni nadležni organ opštine Sokobanja, kao ni sam investitor, nisu se ovom organu obraćali sa zahtevom za izdavanje uslova zaštite prirode, te ovi uslovi za MHE „Čitluk“ nikada nisu ni izdati.

kom trećem licu vršenje bilo kakve aktivnosti na MHE, do pravnosnažnog okončanja ponovljenog upravnog postupka.

Zahtev za poništavanje konačnog rešenja

Zahtevom za poništavanje postupka predloženo je nadležnom drugostepenom organu, Ministarstvu saobraćaja, građevinarstva i infrastrukture, da donese rešenje kojim se poništava konačno rešenje, u skladu sa odredbama čl. 183. stav 1(9) ZUP-a, kojim je predviđeno da će drugostepeni organ rešenjem, na zahtev stranke ili po službenoj dužnosti, u celini ili delimično poništiti konačno rešenje ako prilikom donošenja istog nije pravilno sproveden postupak za davanje prethodne ili naknadne saglasnosti ili mišljenja drugog organa u vezi sa čl. 138. ovog zakona.

Naime, čl. 138. ZUP-a odnosi se na tzv. složena rešenja. U donošenju takvih rešenja učestvuju odnosno saraduju na određeni način dva ili više organa; ipak kao neposredni i formalni izdavalac upravnog akta, uvek se pojavljuje jedan organ. S tim u vezi, prema čl. 138. st. 3. ZUP-a, kada je propisano da se rešenje donosi uz mišljenje drugog organa, rešenje ne može da se donese dok se mišljenje ne pribavi. Naime, kada je posebnim zakonom ili drugim propisom određena obaveza organa, koji donosi rešenje u nekoj upravnoj stvari, da pre donošenja rešenja pribavi i mišljenje drugog organa, nadležni organ ima dužnost da postupi u skladu sa tim odredbama⁴.

S tim u vezi, rešenje o lokacijskim uslovima i rešenje o građevinskoj dozvoli predstavljaju složena rešenja, u čijem donošenju saraduju dva ili više organa, iz čega proizilazi dužnost pribavljanja određenih saglasnosti i mišljenja u postupku donošenja rešenja. U konkretnom slučaju prilikom donošenja Rešenja o građevinskoj dozvoli i Rešenja o lokacijskim uslovima za izgradnju MHE „Čitluk“, bilo je neophodno da se pribavi mišljenje drugog organa – Zavoda za zaštitu prirode, u vezi sa uslovima zaštite prirode.

Imajući sve navedeno u vidu, u konkretnom slučaju, u smislu čl. 183 st. 1. tačka 9. ZUP-a, odgovor Zavoda za zaštitu prirode u kome Zavod navodi da nije izdao uslove zaštite prirode, niti bilo koji drugi akt vezan za izgradnju MHE „Čitluk“, predstavlja razlog koji potvrđuje da je građevinska dozvola izdata mimo obavezne procedure odnosno bez prethodno pribavljenog mišljenja, te da je kao takva nezakonita.

Zaključak

Nadležni organ je po odredbama ZUP-a, u obavezi da donese rešenje, u roku od 60 dana, od podnošenja Zahteva za ponavljanje postupka i Zahteva za poništavanje rešenja, te će se u odnosu na drugostepeno rešenje preduzeti adekvatni pravne aktivnosti, ukoliko rešenje bude nezakonito. Ukoliko nadležni organi ne postupe u zatom roku, onda postoji mogućnost podnošenja „žalbe zbog ćutanje uprave“, kojim bi se izvršio pritisak na organe da donesu drugostepeno rešenje.

⁴ Tomić R. Zoran (2019), Komentar Zakona o opštem upravnom postupku, Beograd: Službeni glasnik, str. 547-550.

Takođe, ukoliko bi postupajući organ, po podnetom Zahtevu za ponavljanje postupka, doneo rešenje, kojim bi naložio da se celokupni postupak ponovi, to bi faktički značilo hitnu i trenutnu obustavu rada predmetne MHE „Čitluk“.

Ukoliko bi postupajući organ, po podnetom Zahtevu za poništavanje rešenja, doneo rešenje, kojim bi poništio prethodno doneseno, to bi značilo uklanjanje svih pravnih posledica koje je nezakonito rešenje proizvelo i onemogućavanje da dalje proizvodi pravne posledice, što faktički znači obustavu rada i hitno uklanjanje objekta MHE „Čitluk“.

Na kraju, ističemo da će svi gore navedeni postupci, predstavljati praksu, koja će značiti za dalje pravne aktivnosti i postupanja RERI-ja i drugih nevladinih organizacija u sličnim postupcima i za najavljene izgradnje drugih malih hidroelektrana.

Istraživanje zakonitosti u postupku izdavanja građevinske dozvole za MHE „Čitluk“ rezultat je saradnje RERI-ja i Sokobanjskog ekološkog društva koje se RERI-ju obratilo sa zahtevom za podršku u rešavanju problema ugrožavanja životne sredine. Svi preduzeti koraci jesu rezultat uspešne saradnje i, pre svega, posvećenosti aktivista zaštite životne sredine iz Sokobanje. Budnost lokalne zajednice i aktivista, kao i spremnost da informacije i prikupljene podatke podele sa pravnim stručnjacima, predstavlja model za uspešno rešavanje problema ugrožavanja životne sredine, u situacijama kada organi javnih vlasti ne postupaju u skladu sa propisima i ne obezbeđuju neophodne minimalne uslove zaštite životne sredine propisane zakonom.

Izgradnja MHE „Čitluk“ bez uslova zaštite prirode predstavlja i očevidan primer odsustva odgovornosti organa javnih vlasti u primeni zakona. U takvim uslovima delovanje nevladinog sektora dobija na značaju i predstavlja neizostavnu kariku u lancu uspostavljanja vladavine prava u oblasti zaštite životne sredine.

Pravni tim RERI-ja, novembar 2019. godine

Napomena:

Studija slučaja izrađena je u okviru projekta „Tvoje Pravo – Unapređenje transparentnosti, odgovornosti i učešća javnosti u značajnim infrastrukturnim projektima i planovima koji imaju uticaja na životnu sredinu“. Projekat se realizuje u okviru projekta „ACTION SEE – Odgovornost, tehnologija i mreža institucionalne otvorenosti u Jugoistočnoj Evropi“, uz podršku Fondacije za internet i društvo METAMORFOZIS. Projekat je finansiran sredstvima Evropske unije.

Svi izneti argumenti i stavovi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno stavove donatora, Fondacije za internet i društvo METAMORFOZIS niti Evropske unije, i za sve informacije i zaključke iznete u ovoj publikaciji, kao i za njihovu tačnost, isključivu odgovornost snosi RERI.