

#MHE „ROČNJAK“

**STUDIJA SLUČAJA – PRESTANAK VAŽENJA GRAĐEVINSKE DOZVOLE ZBOG ISTEKA ROKA**

Gradska uprava grada Užica izdala je 22.09.2015. građevinsku dozvolu za izgradnju male hidroelektrane (MHE) Ročnjak, na Ročnjačkom potoku, levoj pritoci reke Đetinje. Ovim rešenjem je utvrđeno da građevinska dozvola prestaje da važi ako se ne otpočne sa građenjem, odnosno izvođenjem radova, u roku od dve godine od dana pravosnažnosti građevinske dozvole. Udruženje „Libergraf“ iz Užica podnelo je 07.03.2019. zahtev za donošenje rešenja kojim se utvrđuje prestanak važenja građevinske dozvole, a sve iz razloga što investitor do dana podnošenja zahteva nije otpočeo sa izgradnjom, što je bio u obavezi da učini shodno odredbama tada važećeg Zakona o planiranju i izgradnji. Građevinski inspektor je, po zahtevu Libergrafa izašao na teren i utvrdio da na dan izlaska na teren 05.04.2019. godine, radovi na izgradnji MHE Ročnjak nisu započeli. Međutim, gradska uprava grada Užica je odbila zahtev Libergrafa navodeći da nisu ispunjeni zakonom propisani uslovi za utvrđivanje prestanka važnosti građevinske dozvole.

Na ovako doneto rešenje o odbijanju zahteva, pravni tim Regulatornog instituta za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) je, u svojstvu punomoćnika Građanske čitaonice „Libergraf“, uložio žalbu. Dana 23.09.2019. godine, drugostepeni organ – Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture doneo je rešenje kojim se poništava ožalbeno rešenje prvostepenog organa i predmet vraća na prvostepeni postupak i ponovno odlučivanje, iz čega proističe da je prvostepeni organ pogrešno primenio i protumačio zahtev, te je građevinska dozvola za MHE „Ročnjak“, izdata 2015. godine, prestala da važi.

**Činjenice i tok postupka**Zahtev za donošenje rešenja o utvrđivanju prestanka važenja građevinske dozvole

Gradska uprava za urbanizam, izgradnju i imovinsko-pravne poslove, Odeljenje za sprovođenje planova i izgradnju grada Užica je dana 22.09.2015. godine donela rešenje (VI br. 351-193/15-02) kojim se izdaje građevinska dozvola za izgradnju MHE „Ročnjak“ instalisane snage 142 kW, na potoku Ročnjak, levoj pritoci reke Đetinje. Građevinska dozvola je izdata investitoru Hidro Duo d.o.o. Beograd, privrednom društvu iz Beograda.

Pored ostalih uslova za izgradnju, preciziranih u građevinskoj dozvoli, tačkom 7. dispozitiva je, u skladu sa tada važećim Zakonom o planiranju i izgradnji, izričito navedeno da

građevinska dozvola *prestaje da važi ako se ne otpočne sa građenjem, odnosno izvođenjem radova u roku od 2 (dve) godine od dana pravosnažnosti* Građevinske dozvole. RERI je od strane nadležnog organa obavešten da je građevinska dozvola postala pravosnažna dana 12.10.2015. godine.

Dana 07.03.2019. godine, udruženje građana Građanska čitaonica „Libergraf“<sup>1</sup> iz Užica, podnelo je nadležnom organu u gradskoj upravi Užica zahtev za donošenje rešenja kojim se utvrđuje prestanak važenja građevinske dozvole, iz razloga što investitor do dana podnošenja zahteva nije otpočeo sa građenjem objekta (izvođenjem radova), a što je bio u obavezi da učini shodno odredbama tada važećeg Zakona o planiranju i izgradnji<sup>2</sup>, na osnovu koga je izdata građevinska dozvola.

Ovaj inicijalni zahtev dopunjen je podneskom Libergrafa od dana 05.06.2019. godine, u čijem prilogu je dostavljen dopis Gradske uprave za inspekcijske poslove i komunalnu policiju, Odeljenje za inspekcijske poslove grada Užica od 05.04.2019. godine, a u kome se navodi da je građevinski inspektor izašao na teren i utvrdio da na dan izlaska na teren 05.04.2019. godine, radovi na izgradnji MHE Ročnjak nisu započeli.

#### Rešenje o odbijanju zahteva „Libergraf“-a

Rešenjem od 22.08.2019. godine, Uprava za urbanizam, izgradnju i imovinsko-pravne poslove, Odeljenje za sprovođenje planova i izgradnju grada Užica odbila je zahtev Libergrafa kojim je zatraženo utvrđivanje prestanka važenja građevinske dozvole.

U obrazloženju je nadležni organ naveo da nisu ispunjeni zakonom propisani uslovi za utvrđivanje prestanka važnosti građevinske dozvole iz razloga što je Zakonom o planiranju i izgradnji (čl. 140.)<sup>3</sup> propisano da dozvola *prestaje da važi ako se ne izvrši prijava radova u roku od tri godine od dana pravosnažnosti rešenja kojim je izdata* Građevinska dozvola.

Kako je dalje naveo nadležni organ, činjenica da je u samoj građevinskoj dozvoli, shodno tada važećim odredbama Zakona o planiranju i izgradnji navedeno da rešenje prestaje da važi ako se ne otpočne sa gradnjom u roku od dve godine od dana pravosnažnosti istog rešenja „*ne utiče na važnost građevinske dozvole*“, jer je članom 106. stav 1 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji propisano da *započeti postupci za rešavanje zahteva za izdavanje odobrenja za izgradnju.....i drugih zahteva za rešavanje o pojedinačnim*

---

<sup>1</sup> Prilikom izrade ove studije slučaja korišćena je dokumentacija koju je udruženje Libergraf stavilo na raspolaganje pravnom timu RERI-ja za potrebe pripreme žalbe drugostepenom organu.

<sup>2</sup> U trenutku izdavanja građevinske dozvole na snazi je bio Zakon o planiranju i izgradnji iz 2014. godine (Sl. glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009 - ispr, 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014 i 145/2014)

<sup>3</sup> U tom trenutku na snazi je bio aktuelni Zakon o planiranju i izgradnji (Sl. glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019 i 37/2019 - dr. zakon)

*pravima i obavezama podnetih do dana stupanja na snagu ovog zakona, okončaće se po propisima po kojima su započeti“.*

Nadležni organ zaključuje da, obzirom da je postupak izdavanja građevinske dozvole okončan pre pomenutih izmena Zakona o planiranju i izgradnji, to se o zahtevu Libergraf-a ima odlučiti po trenutno važećim odredbama zakona, koja validnost dozvole vezuju za *prijavu radova*, a ne za početak *izvođenja radova*, a imajući u vidu da je investitor prijavu radova izvršio 19.09.2017. godine, ima se smatrati da je Građevinska dozvola i dalje na snazi.

Poukom o pravnom sredstvu podnosilac zahteva je upućen da eventualnu žalbu može izjaviti u roku od osam dana od dana prijema rešenja.

Udruženje Libergraf obratilo se RERI-ju za pomoć u rešavanju ovog problema, smatrajući da su mu povređena prava i da nadležni organ grada Užica nije postupio u skladu sa zakonom. Pravni tim RERI-ja je preuzeo slučaj i udruženje Libergraf je advokatima RERI-ja dalo punomoćje za zastupanje u ovom postupku.

RERI se uključio u predmetni postupak<sup>4</sup> rukovođen ciljevima udruženja, a pre svega unapređenjem i jačanjem institucionalnih mehanizama za primenu prava na zdravu i očuvanu životnu sredinu, zaštitu ljudskih prava i prava na razvoj, kao i obezbeđivanjem pristupa pravdi u oblasti zaštite životne sredine. Iako u ovom slučaju pažnja nije posvećena mogućim negativnim uticajima na životnu sredinu predmetne MHE, RERI je zaključio da su povređena prava na pravni lek udruženju Libergraf, kao i da je gradska uprava grada Užica pokazala nameru da ne primeni propise, čime je ugroženo samo načelo zakonitosti i vladavine prava. Odbijanjem žalbe udruženja Libergraf nadležni organ u gradskoj upravi grada Užica pokazao je da nije spreman da preuzme odgovornost za primenu zakona, što je jedna od njegovih osnovnih i najvažnijih uloga u pravnom sistemu Republike Srbije.

### **Pravno sredstvo**

Na ovako doneto rešenje o odbijanju zahteva, pravni tim RERI-ja je, u svojstvu punomoćnika Građanske čitaonice „Libergraf“, u zakonom ostavljenom roku uložio žalbu.

RERI je u žalbi naveo da se ista izjavljuje iz razloga što uopšte nije primenjen, odnosno, jer nije pravilno primenjen zakon (o opštem upravnom postupku), kao i iz razloga što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak o činjeničnom stanju.

Naime, pravilno je prvostepeni organ citirao zakon i utvrdio da se na podneti zahtev podnosioca, u delu kojim se zahteva utvrđivanje prestanka važenja građevinske dozvole, imale primeniti nove odredbe Zakona o planiranju i izgradnji, obzirom da su predmetne izmene stupile na snagu pre podnošenja ovog zahteva podnosioca.

---

<sup>4</sup> RERI se u postupak uključio u fazi podnošenja žalbe drugostepenom organu, Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture. Sve prethodne pravne korake udruženje Libergraf je preduzelo samostalno.

Međutim, prvostepeni organ, iako je citirao prelazne odredbe člana 106. stav 1 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, propustio je da utvrdi da se, shodno navedenom, na ranije izdatu građevinsku dozvolu, ima primeniti ranije važeće odredbe zakona, a prema kojoj je investitor bio u obavezi da u roku od dve godine od pravosnažnosti građevinske dozvole započne sa izvođenjem građevinskih radova, kako je u građevinskoj dozvoli i određeno, a što investitor nije učinio, kako u Rešenju konstatuje i sam prvostepeni organ (a što je potvrđeno i odgovorom građevinskog inspektora Gradske uprave za inspeksijske poslove i komunalnu policiju grada Užica VI br. 354-10/19 od 05.04.2019. godine).

Ovakvo rešenje usvojeno je i u samoj građevinskoj dozvoli, koja predstavlja jedini upravni akt kojim je odobrena izgradnja, a kojim je propisan rok od dve godine za početak izgradnje od strane investitora.

Predmetna građevinska dozvola je, dakle, izdata u skladu sa tada važećim odredbama Zakona o planiranju i izgradnji, što podnosioc i ne spori, a izdavanjem građevinske dozvole, predmetni upravni postupak je okončan, a pravosnažnošću upravni akt postao pravno obavezujući, u formi i sadržini u kojoj je i usvojen.

Potpuno je jasno, prema tome, da činjenica da je sam zakon kasnije promenjen, odnosno, da su usvojene izmene i dopune kojima isto rešenje ne bi danas bilo primenjeno, ne znači i automatsko tumačenje konkretnog upravnog akta – građevinske dozvole, na način koji odgovara novousvojenim rokovima, jer nije moguće usvojen tekst upravnog akta sada drugačije tumačiti, samo zato jer su usvojene izmene zakona i to nakon usvajanja i nastupanja pravosnažnosti građevinske dozvole.

Naprotiv, upravni akt se ima tumačiti kao takav, nezavistan i samostalan akt, koji je u vreme kada je usvojen, usvojen u skladu sa tada važećim propisima, naročito imajući u vidu da se ovde ne osporava zakonitost građevinske dozvole, već se zahteva da se konstatuje prestanak njenog važenja shodno rokovima definisanim u njoj.

RERI je u žalbi zaključio da, ukoliko je prvostepeni organ mišljenja da se na građevinsku dozvolu imaju primeniti novi rokovi, to bi se moglo učiniti jedino na osnovu izmena iste, za šta postoji zakonom propisana procedura (kojom se menja postojeći upravni akt).

Imajući u vidu opisano činjenično stanje, RERI je predložio drugostepenom organu da žalbu usvoji, a pobijano rešenje prvostepenog organa, shodno odredbama člana 167. Zakona o planiranju i izgradnji ukine i sam odluči o upravnoj stvari tako što će doneti rešenje kojim se zahtev podnosioca za utvrđivanje prestanka važenja građevinske dozvole usvaja. Alternativno, ukoliko drugostepeni organ iz bilo kog razloga smatra da nije moguće da sam donese odluku o stavljanju van snage predmetne građevinske dozvole, podnosilac je predložio da drugostepeni organ (nadležno ministarstvo) Rešenje ukine, a postupak vrati prvostepenom organu na ponovno odlučivanje.

## **Ishod postupka**

Dana 23.09.2019. godine, drugostepeni organ – Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture doneo je rešenje kojim se poništava ožalbena rešenje prvostepenog organa i predmet vraća na prvostepeni postupak i ponovno odlučivanje.

U obrazloženju Ministarstvo navodi kako je sam protok vremena, kao i odgovor građevinske inspekcije (da sa radovima nije započeto do određenog datuma) dovoljan da građevinska dozvola prestane da važi, odnosno, da rok važenja dozvole istekne, dok rešenje kojim se prestanak važenja utvrđuje ima samo deklarativno, a ne i konstitutivno dejstvo. Iz svega ovoga proizilazi da je prvostepeni organ pogrešno primenio i protumačio zahtev kada je naveo da se po podnetom zahtevu ima odlučivati po trenutno važećim odredbama zakona, a sve iz razloga što u konkretnom slučaju *nema rešavanja o pojedinačnim pravima i obavezama podnosioca zahteva već samo donošenja rešenja kojim se utvrđuje da je izdata građevinska dozvola prestala da važi u skladu sa tačkom 7. rešenja po kome je izdata*.

Istovremeno, Ministarstvo je prvostepenom organu naložilo da u svemu postupi po drugostepenom rešenju i da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana donese novo rešenje.

Shodno navedenom uputstvu, prvostepeni organ je dana 29.10.2019. godine doneo rešenje kojim se utvrđuje da je građevinska dozvola prestala da važi po isteku dve godine od dana pravosnažnosti, odnosno, 13.10.2017. godine. Poukom o pravnom leku ostavljena je mogućnost žalbe drugostepenom organu na ovako doneto rešenje u roku od 8 (osam) dana od prijema istog.<sup>5</sup>

## **Zaključak**

Pored činjenice da je rešenjem ministarstva po žalbi udruženja Libergraf onemogućen nastavak izgradnja MHE Ročnjak, svakako najznačajniji rezultat vođenja pomenutog postupka jeste obrazloženje iz drugostepene odluke Ministarstva, kojom je postupak ponovo vraćen na prvi stepen.

Ovo pre svega, jer je u obrazloženju pruženo autentično tumačenje, koje će u budućnosti moći da se koristi kao upravna praksa u sličnim situacijama, a u kome se izričito navodi da donošenje rešenja prvostepenog organa ne konstituiše samo po sebi nikakva prava i obaveze, već je samo deklarativnog karaktera jer konstatuje prestanak važenja upravnog akta.

U Srbiji već postoje slični slučajevi kada je u pitanju izgradnja malih hidroelektrana, poput onih čija je izgradnja planirana u Toplom Dolu ili Prokuplju. Uprkos tome što sudska (a ni upravna) praksa u Republici Srbiji ne predstavlja obavezan izvor prava, odnosno, ne

---

<sup>5</sup> Nije poznato da li je na rešenje nadležnog ministarstva u međuvremenu podneta žalba.

obavezuje nadležne organe da postupaju po uputstvima viših instanci u sličnim situacijama, u praksi će gotovo uvek lokalni organi rešenje doneti shodno uputstvima i praksi koja potiče od Ministarstva kao drugostepenog organa.

**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.*