

ZAŠTITA JAVNOG INTERESA PRAVNIM SREDSTVIMA PRESUDA UPRAVNOG SUDA U SLUČAJU „GONDOLA“

Jovan Rajić i Mirko Popović



BCBP

april 2021.



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

CRTA

ZAŠTITA JAVNOG INTERESA PRAVNIM SREDSTVIMA PRESUDA UPRAVNOG SUDA U SLUČAJU „GONDOLA“

maj 2021.

Izdavač:

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)
www.bezbednost.org

Autori:

Jovan Rajić i Mirko Popović

Dizajn i prelom:

Srđan Ilić

Ova studija slučaja je deo zajedničkih napora Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Nacionalne koalicije za decentralizaciju (NKD), Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP) i Partnera za demokratske promene da podstaknu veće učestvovanje građana u odlučivanju kroz projekat „Građani imaju moć“ koji podržava Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID). Stavovi izraženi u ovom radu isključivo su stavovi autora i ne odražavaju stavove USAID-a.



NACIONALNA
KOALICIJA ZA
DECENTRALIZACIJU



BCBP



**PARTNERI
SRBIJA**

Sadržaj

Uvod	4
Hronologija događaja	5
Aktivna legitimacija	6
Obrazloženje presude	9
Procena uticaja na životnu sredinu	12
Novi dokazi	13
Pritisци na upravni sud i članove upravnog odbora zavoda za zaštitu spomenika kulture	14
Zaključak	16

Upravni sud je 12. februara 2021. godine doneo presudu (broj: 7 Y 6063/19) po tužbi Regulatornog instituta za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) kojom je usvojio zahtev tužioca i **poništio građevinsku dozvolu za izvođenje pripremnih radova za izgradnju stanice gondole na Kalemegdanu**.¹ Sud je uvažio argumente tužioca (RERI) i poništio rešenje (građevinsku dozvolu) Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture broj: 351-02-00063/2019-07 (ROP-MGSI-1317-CPI-2/2019) od 1. aprila 2019. godine, te predmet vratio nadležnom prvostepenom organu na ponovno odlučivanje.

Na taj način okončan je postupak pred Upravnim sudom, koji je u aprilu 2019. godine tužbom pokrenuo RERI, iz razloga što je građevinska dozvola nezakonito izdata. Ovaj postupak je veoma značaj za upravno-sudsku praksu ali i delovanje udruženja koja štite opšte i kolektivne interese jer je Upravni sud, uprkos tvrdnjama tuženog ministarstva, JP „Skijališta Srbije“ i Grada Beograda (kao zainteresovanih lica u postupku), nedvosmisleno zaključio da je RERI, kao udruženje koje štiti kolektivni i javni interes aktivno legitimisan kao stranka koja ima pravo da preispituje odluke upravnih organa, kroz pokretanje upravnog spora pred nadležnim sudom.

Upravni sud je ovom presudom potvrdio činjenice koje je RERI istakao u tužbi, a koje su Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, JP „Skijališta Srbije“, grad Beograd, kao i pojedini javni funkcioneri uporno negirali:

- Upravni sud je priznao aktivnu legitimaciju udruženju koje se bavi zaštitom životne sredine, jer je osporenim upravnim aktom povređen na zakonu zasnovan interes;
- Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture bilo je dužno da u postupku izdavanja građevinske dozvole, pored Zakona o planiranju i izgradnji, primeni Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o kulturnim dobrima;
- Pojam izgradnja objekta, koji je utvrđen članom 2. tačka 30. Zakona o planiranju i izgradnji jeste skup radnji koji obuhvata i pripreme radove za građenje;
- JP „Skijališta Srbije“ bilo je dužno da uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole dostavi studiju o proceni uticaja na životnu sredinu na koju je data saglasnost nadležnog organa;
- U presudi je nedvosmisleno potvrđena činjenica, na osnovu dokumentacije koja je priložena uz spornu građevinsku dozvolu, da je izgradnja stanice gondole na Kalemegdanu planirana na parceli koja se nalazi u okviru zaštićenog kulturnog dobra od izuzetnog značaja za Republiku Srbiju („Beogradska tvrđava“) i Arheološkog nalazišta „Antički Singidunum“.²

1 RERI je u studiji „Borba za javni interes pravnim sredstvima: studija slučaja kabinske žičare Ušće – Kalemegdan“ opisao šta je sve prethodilo pokretanju upravnog spora i ranu fazu postupka koji je usvajanjem privremene mere od strane Upravnog suda. Ova, druga u nizu studija slučaja o izgradnji gondole, pre svega je posvećena analizi presude Upravnog suda. Prethodna studija dostupna je na veb sajtu RERI-ja: <https://www.eri.org.rs/wp-content/uploads/2020/07/Borba-za-javni-interes-pravnim-sredstvima-Studija-slu%C4%8Daja-kabinske-%C5%BEi%C4%8Dare-U%C5%A1%C4%87e-Kalemegdan.pdf>

2 Najuporniji u odbrani teze da se stanica gondole ne gradi na Beogradskoj tvrđavi bio je Vesić Goran, Zamenik gradonačelnika grada Beograda: BLIC: Vesić: Sud nije zaustavio gradnju gondole, 24. april 2019. godine: <https://www.blic.rs/vesti/beograd/vesic-sud-nije-zaustavio-gradnju-gondole/s8bywhl>

Hronologija događaja

1. April 2019:

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture izdalo je građevinsku dozvolu JP „Skijališta Srbije“ za izvođenje pripremnih radova za izgradnju stanice gondole na Kalemegdanu.

17. April 2019:

RERI je podneo tužbu Upravnom sudu, osporavajući zakonitost građevinske dozvole, zahtevajući odlaganje izvršenja rešenja – odlaganje početka radova (privremena mera).

19. April 2019:

Upravni sud usvojio zahtev RERI-ja za odlaganje izvršenja osporene dozvole (privremena mera) i naložio odlaganje izvršenja rešenja o građevinskoj dozvoli, do donošenja konačne sudske odluke.

24. Mart 2020:

Beogradska tvrđava je, na osnovu nominacije Evropa Nostre Srbija, proglašena za jedno od 7 najugroženijih spomenika kulture u Evropi.

4. Februar 2021:

Vlada Republike Srbije razrešila dužnosti članove Upravnog odbora Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture, Vladimir Lojanicu i Vladimira Džamića, koji su kritikovali projekat izgradnje gondole.

9. Februar 2021:

Održana usmena javna rasprava u slučaju „Gondola“ pred Upravnim sudom.

12. februar 2021:

Upravni sud je doneo presudu kojom je poništio građevinsku dozvolu za izvođenje pripremnih radova za izgradnju stanice gondole na Kalemegdanu.

Iako je brojnim ratifikovanim međunarodnim sporazumima i propisima Republike Srbije, u domaćem pravnom sistemu nesumnjivo dat pravni osnov udruženjima građana³ da u postupcima sa izraženom komponentom zastupanja „javnog“ ili „opšteg“ interesa, budu stranka u postupku i direktno zastupaju i brane taj interes, u praksi upravnih i sudskih organa ovakvo tumačenje nije do kraja prihvaćeno.

Naime, upravna praksa je vrlo šarenolika i različita su tumačenja (naročito) upravnih organa, na lokalnom i republičkom nivou, o tome u kojoj meri i u kojim postupcima je moguće dozvoliti udruženjima građana da budu *stranka* u postupku, ali i da im se prizna status *zainteresovanog lica* koje se obaveštava o toku postupka. Slična je situacija i kada su u pitanju sudovi, koji u zavisnosti od vrste postupka različito procenjuju opravdanost i mogućnost priznanja svojstva stranke u postupku udruženjima.

Dodatno, potencijalni izazov u konkretnom slučaju bila je neizvesnost u vezi sa stavom Upravnog suda kada je u pitanju tumačenje „*zaštićenog kulturnog dobra*“, a u kontekstu povezivanja sa „*životnom sredinom*“, odnosno, da li će Sud uvažiti argumentaciju RERI-ja da je čitavo područje Kalemegdana, tvrđave i čitav ovaj zaštićeni pojas, sastavni deo životne sredine grada Beograda.

Životna sredina je složen skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život (Zakon o zaštiti životne sredine⁴). Posebno je složeno pitanje šta je to životna sredina u urbanim zajednicama, gde dominiraju prostor i građevine koje su nastale delovanjem čoveka, odnosno, gde je životno okruženje značajno promenjeno. U takvom okruženju stvorene vrednosti moraju se posebno vrednovati u okviru sistema zaštite životne sredine. Kalemegdan i Beogradska tvrđava, kao i samo savsko priobalje i ušće Save u Dunav, predstavljaju tipičan primer takvog složenog životnog okruženja. Naime, životnu sredinu u okviru ove ambijentalne celine čine građevinski objekti, gde spada Beogradska tvrđava kao zaštićeno kulturno dobro, arheološko nalazište koje takođe predstavlja segment životne sredine grada Beograda, zelene površine parkova Kalemegdan i Ušće, same reke Sava i Dunav i njihove obale, ali i specifičan predeo i akvatorijalne vizure Kalemegdana i Terazijskog platoa. Zakon o zaštiti prirode kao poseban činilac životne sredine prepoznaje javna prirodna dobra, odnosno, uređeni ili neuređeni deo prirodnog bogatstva – vazduha, vodnih dobara, priobalja, podzemnih dobara šumskih dobara, predela ili prostora jednako dostupnih svima. Temeljeći svoju argumentaciju, pre svega, na pravnim argumentima, RERI je utvrdio da Beogradska tvrđava nesumnjivo predstavlja deo životne sredine grada Beograda, koju udruženja, kao subjekti sistema zaštite životne sredine imaju dužnost da štite. Dodatno, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu⁵ i Pravilnik o sadržini studije o proceni uticaja na životnu sredinu⁶ kao činioce životne sredine prepoznaje i građevine, nepokretna kulturna dobra, arheološka nalazišta i ambijentalne celine, i utvrđuje obavezu izrađivača studije o proceni uticaja na životnu sredinu da opiše navedene činioce životne sredine i utvrdi mogućnost negativnih uticaja. Kako je Ministarstvo zaštite životne sredine već donelo odluku o potrebi izrade studije o proceni uticaja za projekat izgradnje

3 *Udruženje* je prema pozitivnim propisima Republike Srbije jedini pravno dozvoljeni oblik organizovanja i registracije za organizacije civilnog društva;

4 „*Službeni glasnik RS*“, br. 135/04 ... 95/18;

5 „*Službeni glasnik RS*“, br. 165/04 i 36/09;

6 „*Službeni glasnik RS*“, br. 69/05

gondole Kalemegdan-Ušće otklonjena je svaka sumnja u to da li se Beogradska tvrđava i Arheološko nalazište „Antički Singidunum“ može posmatrati kao životna sredina. Jasno je da Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu navedene činioce prepoznaje kao deo životne sredine, te je bespredmetna rasprava o tome da li RERI ima zakonsko pravo da ove činioce životne sredine štiti pravnim sredstvima.

Međutim, Ministarstvo građevinarstva, JP „Skijališta Srbije“ i grad Beograd, izneli su drugačije argumente, koje Upravni sud nije uvažio. Naime, Ministarstvo građevinarstva je u odgovoru na tužbu osporilo aktivnu legitimaciju RERI-ja tvrdeći da je „tužilac udruženje koje se bavi obnovljivim izvorima energije i zaštitom životne sredine i da mu se ne može dati svojstvo zastupnika interesa javnosti koji su širi od navedenih“ jer je tužba, po mišljenju Ministarstva, podneta zbog potrebe zaštite kulturnih dobara i spomenika, a ne životne sredine. Slične argumente, i zahteve da se tužba odbaci zbog nedostatka aktivne legitimacije, izneo je i grad Beograd, kao zainteresovano lice.

Glavna opasnost kada je u pitanju priznanje aktivne legitimacije, jeste da bi njenim neprihvatanjem od strane Suda (a što je zahtevao tuženi, kao i zainteresovano lice – Grad Beograd), tužba RERI-ja bila odbačena kao podneta od strane neovlašćenog lica, čime se Sud ne bi uopšte morao upuštati u razmatranje (materijalnog dela) argumentacije tužioca, već bi bez dodatnog obrazlaganja ovog dela tužbe, mogao da predmet reši i građevinsku dozvolu održi na snazi.

RERI je u tužbi istakao da predstavlja udruženje osnovano radi zastupanja kolektivnih interesa i širih interesa javnosti u oblasti promocije i unapređenja prava na zdravu i očuvanu životnu sredinu, održivog upravljanja prirodnim resursima i resursima obnovljive energije, koje je organizovano saglasno propisima, a što ga u konkretnom slučaju čini legitimisanim za učestvovanje u ovoj upravnoj stvari (upravnom sporu).

Svoju aktivnu legitimaciju RERI je obrazložio u odnosu na konkretan slučaj, pozivajući se na statut udruženja, ali i čitav niz propisa (procesnih i materijalnih) koji garantuju aktivnu legitimaciju udruženjima građana generalno, a naročito u oblasti zaštite životne sredine. U obrazloženju presude, Sud je prihvatio argumentaciju RERI-ja, veoma detaljno i precizno navodeći čitav niz propisa koji na nesumnjiv način govore u prilog argumenata na koje se RERI pozvao u tužbi, ali i navodeći dodatnu praksu međunarodnih institucija i sudova.

Sud u obrazloženju priznanja aktivne legitimacije polazi od Preporuke R (2004) 20 Komiteta ministara Saveta Evrope, državama članicama, o sudskoj kontroli upravnih akata⁷, kojom je preporučeno državama članicama Saveta Evrope da sudska kontrola uprave treba da bude dostupna fizičkim i pravnim licima u pogledu upravnih akata kojima se direktno utiče na njihova prava ili interese, s tim da se *države članice ohrabruju da ispitaju da li pristup upravnom sudu treba otvoriti za udruženja i druga lica i tela koja su ovlašćena da štite kolektivne interese ili interese lokalne zajednice*.

U tom pravcu je, dalje navodi Sud u obrazloženju, postupao i Evropski sud za ljudska prava kada je u predmetu *Lerablje protiv Belgije*⁸, priznao pravo na pristup upravnom sudu neprofitnom udruženju čije su aktivnosti usmerene ka zaštiti životne sredine u nekoliko opština u Belgiji, a povodom osporavanja zakonitosti izdavanja građevinske dozvole za izgradnju postrojenja za sakupljanje otpada.

⁷ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, 15 December 2004;

⁸ *L'Erablje vs. Belgium*, predstavka br. 49230/07, presuda od 24.02.2009. godine;

Sud se dalje pozvao i na Konvenciju o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine – *Arhuska konvencija*, koja je potvrđena i u pravni sistem Republike Srbije uneta usvajanjem Zakona o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, kojom je propisano da za svrhe ove konvencije *javnost* označava jedno ili više fizičkih i pravnih lica i, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihova udruženja, organizacije ili grupe, dok *zainteresovana javnost* znači javnost koja je ugrožena ili će verovatno biti ugrožena ili ima interesa u donošenju odluka u oblasti životne sredine.

Odredbom člana 9. stav 2. Arhuske konvencije je propisano da će svaka strana, u okviru svog nacionalnog zakonodavstva, obezbediti da pripadnici zainteresovane javnosti (a) koji imaju dovoljnog interesa ili, alternativno, (b) tvrde da je došlo do kršenja prava, u slučaju kada propisi o upravnom postupku jedne strane to zahtevaju kao preduslov, imaju pravo na postupak preispitivanja pred sudom i/ili drugim nezavisnim i nepristrasnim telom ustanovljenim zakonom, u cilju pobijanja materijalne i procesne zakonitosti bilo koje odluke, činjenja ili propuštanja činjenja, prema odredbama člana 6. i, kada je to predviđeno nacionalnim zakonodavstvom.

Od izvorno nacionalnih propisa, Sud se pre svega pozvao na Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, imajući pre svega u vidu da je pitanje saglasnosti na procenu uticaja jedan od glavnih argumenata za tužbu. Ovim zakonom propisano je da pojam "*zainteresovana javnost*" označava javnost na koju projekat utiče ili je verovatno da će uticati, uključujući i nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i evidentirane su kod nadležnog organa.

Dalje, članom 44. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku⁹ propisano je da zastupnici kolektivnih interesa i zastupnici širih interesa javnosti, koji su organizovani saglasno propisima, mogu da imaju svojstvo stranke u upravnom postupku ako ishod upravnog postupka može da utiče na interese koje zastupaju, dok je odredbom člana 11. stav 1. Zakona o upravnim sporovima,¹⁰ propisano da tužilac u upravnom sporu može da bude fizičko, pravno ili drugo lice, ako smatra da mu je upravnim aktom povređeno neko pravo ili na zakonu zasnovani interes.

Konačno, odredbom člana 81a Zakona o zaštiti životne sredine propisano je da zainteresovana javnost u postupku ostvarivanja prava na zdravu životnu sredinu kao stranka ima pravo da pokreće *postupak preispitivanja odluke pred nadležnim organom, odnosno sudom*, u skladu sa zakonom.

Sud se u obrazloženju posebno osvrnuo i na statut RERI-ja, navodeći da iz istog proizilazi da je tužilac udruženje osnovano u skladu sa odredbama Zakona o udruženjima, a da je odredbom člana 1. statuta propisano da je tužilac dobrovoljno, nevladino, nestranačko i neprofitno udruženje osnovano na neodređeno vreme, *radi ostvarenja ciljeva u oblasti promocije i unapređenja prava na zdravu i očuvanu životnu sredinu, održivog upravljanja prirodnim resursima i resursima obnovljive energije*.

Imajući u vidu sve navedene i citirane propise, *kao i da zaštita nepokretnih kulturnih dobara i njihove zaštićene okoline, kao dobara od opšteg interesa, uživa prethodnu zaštitu i na osnovu propisa o zaštiti životne sredine, to zainteresovana javnost koja tvrdi da je*

⁹ "Službeni glasnik RS", br. 18/16 i 95/18;

¹⁰ „Službeni glasnik RS”, br. 111/09;

došlo do kršenja prava u zaštiti kulturnih nepokretnih dobara ima pravo na postupak preispitivanja pred sudom u upravnom sporu, u cilju pobijanja materijalne i procesne zakonitosti bilo kog pojedinačnog upravnog akta. To dalje znači, zaključuje Sud, da je tužilac aktivno legitimisan u smislu odredbe člana 11. stav 1. Zakona o upravnim sporovima za podnošenje tužbe radi poništaja ovde osporenog rešenja, jer smatra da je upravnim aktom povređen na zakonu zasnovani interes.

Ovakvo direktno i eksplicitno tumačenje Upravnog suda dodatno dobija na značaju imajući u vidu ovim formiranu sudsku praksu, koja je kod ovog suda naročito prepoznata kao važan element prilikom donošenja odluka u sličnim postupcima. Naime, iako sudska praksa, kao što je poznato, ne predstavlja izvor prava u kontinentalnom pravu i mada sudovi nisu u obavezi da se rukovode prethodno donetim odlukama u sličnim postupcima, Upravni sud jeste prepoznat kao organ koji obraća dosta pažnje na ovaj segment prilikom odlučivanja, pa je za njega postojeća sudska praksa koju su kreirala sudska veća ovog suda, izuzetno značajan parametar prilikom donošenja narednih odluka. **Na ovaj način, smatramo, dat je ogroman podstrek ali i pravno uporište, nevladinim organizacijama koje su specijalizovane za određene oblasti delovanja, da pred sudovima ostvaruju i brane javni (opšti) interes koji zastupaju.**

OBRAZLOŽENJE PRESUDE

U obrazloženju presude, Upravni sud je ispravno procenio i uvažio specifičnosti koje bi sa sobom nosila eventualna izgradnja, odnosno, izvođenje građevinskih radova na području Beogradske tvrđave, kao zaštićenog kulturnog dobra. Na ovaj način je, zapravo, osujećen pokušaj investitora, ali i nadležnog organa koji je spornu dozvolu izdao, da izgradnju, preciznije, izvođenje pripremljenih radova, predstavi kao regularno izvođenje građevinskih radova na građevinskoj parceli bez određenih specifičnosti i u redovnom postupku.

Ocenjujući zakonitost osporenog rešenja, Upravni sud je utvrdio da je tužilac osnovano ukazao da je rešenjem povređen zakon, jer je odluka doneta uz isključivu primenu odredaba člana 137. st. 3. i 4. Zakona o planiranju i izgradnji i odredaba Pravilnika o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem, što u konkretnom slučaju nije dovoljno, imajući u vidu da je tačkom 3. Spiska nepokretnih kulturnih dobara od izuzetnog značaja, sadržanom u Odluci o utvrđivanju nepokretnih kulturnih dobara od izuzetnog značaja i od velikog značaja ("Službeni glasnik SRS", br. 14/79 i 30/89), Beogradska tvrđava utvrđena kao **spomenik kulture** koji se nalazi pod zaštitom države.

Naime, kako se u obrazloženju presude navodi, iz priloženih akata Republičkog geodetskog zavoda i Uslova za preduzimanje mera tehničke zaštite Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture, proizlazi da se na katastarskoj parceli broj 64/17 KO Stari Grad u Beogradu nalazi Spomenik kulture "Beogradska tvrđava", **nepokretno kulturno dobro od izuzetnog značaja za Republiku Srbiju, i Arheološko nalazište "Antički Singidunum", kulturno dobro, a sve to u okviru Prostorne kulturno-istorijske celine "Kosančićev venac", koja je nepokretno kulturno dobro od velikog značaja za Republiku Srbiju.**

Naime, članom 2 (30) Zakona o planiranju i izgradnji je propisano da pojam "izgradnja objekta" označava skup radnji koji obuhvata: *prethodne radove, izradu i kontrolu tehničke dokumentacije, pripremne radove za građenje, građenje objekta i stručni nadzor u toku građenja objekta.*

Odredbom člana 133 (1) istog zakona je propisano da građevinsku dozvolu za izgradnju objekata izdaje ministarstvo nadležno za poslove građevinarstva, ako ovim zakonom nije drugačije određeno, a narednim stavom da Ministarstvo izdaje građevinsku dozvolu za izgradnju objekata, i to, *inter alia*, objekata u granicama nepokretnih kulturnih dobara od izuzetnog značaja i kulturnih dobara upisanih u Listu svetske kulturne i prirodne baštine, objekata u zaštićenoj okolini kulturnih dobara od izuzetnog značaja sa određenim granicama katastarskih parcela i objekata u zaštićenoj okolini kulturnih dobara upisanih u Listu svetske kulturne i prirodne baštine.

Odredbom člana 137 (2) propisano je da se *pripremni radovi* izvode na osnovu građevinske dozvole, a narednim stavom da se pripremni radovi za objekte iz člana 133. ovog zakona mogu izvoditi i na osnovu posebne građevinske dozvole. Takođe je propisano i da se, uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole, prilažu lokacijski uslovi, projekat pripremnih radova i dokaz o odgovarajućem pravu na zemljištu ili objektu.

Sud je zaključio da iz navedenih zakonskih odredaba proizlazi da su **pripremni radovi deo radnji izgradnje objekta, da se izvode na osnovu građevinske dozvole za izgradnju objekta**, a da se, izuzetno, za izvođenje pripremnih radova može izdati građevinska dozvola za pripremne radove ako se radi o pripremnim radovima za objekte, između ostalih, iz člana 133. Zakona o planiranju i izgradnji.

Sud je u obrazloženju svoje presude, pozivajući se na prethodno navedene članove relevantnih propisa, zaključio da je nadležni organ bio dužan da u postupku izdavanja posebne građevinske dozvole za izvođenje pripremnih radova na izgradnji predmetnog objekta, pored uslova propisanih odredbama Zakona o planiranju i izgradnji, *primeni i Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o kulturnim dobrima, čije su odredbe o ispunjavanju uslova za izvođenje radova na nepokretnim kulturnim dobrima lex specialis u odnosu na Zakon o planiranju i izgradnji.*

Ovde je dodatno važno skrenuti pažnju na to kako je Upravni sud razumeo i obrazložio pripremne radove. To je važno imajući u vidu pokušaj manipulacije od strane tuženog i zainteresovanih lica u postupku - koji od početka postupka tvrde da se pripremni radovi zapravo odnose na „arheološka istraživanja“, iako celokupna dokumentacija koja je pratila čitav postupak nesumnjivo ukazuje na izvođenje građevinskih radova koji bi mogli trajno ugroziti zaštićeno kulturno dobro. Na toj činjenici je tužilac od početka gradio svoju argumentaciju, a što je sud i potvrdio, najpre donošenjem privremene mere u aprilu 2019. godine, a onda definitivno i presudom donetom skoro dve godine kasnije.

Naime, sud navodi da pripremni radovi, za koje je osporenim rešenjem izdata posebna građevinska dozvola, obuhvataju *zemljane radove i radove na stabilizaciji terena i osiguranja iskopa prema susednim parcelama bušenim šipovima*, te da iz navedenog proizlazi da se radi o radovima koji mogü narušiti svojstva Beogradske tvrđave kao nepokretnog kulturnog dobra, naročito osiguranjem iskopa prema susednim parcelama bušenim šipovima. Po oceni suda, izvođenje takvih radova nije moglo biti odobreno bez saglasnosti nadležnog organa, u konkretnom slučaju Republičkog zavoda za zaštitu

spomenika kulture, za izvođenje pripremnih radova, u skladu sa odredbom člana 32 (2) Zakona o kulturnim dobrima¹¹, kojim je propisano da *sopstvenik ne sme da raskopava, ruši, prepravlja, prežiđuje, prerađuje ili vrši bilo kakve radove koji mogu narušiti svojstva kulturnog dobra bez utvrđenih uslova i saglasnosti nadležnog organa*, a što, prema oceni suda, u konkretnom slučaju nije učinjeno.

Pri tome sud navodi i da je imao u vidu da su aktom Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture¹² utvrđeni uslovi za preduzimanje mera tehničke zaštite, kojima jesu propisane mere tehničke zaštite za izradu projekta izgradnje gondole, „*ali nalazi da navedeno nije od uticaja na drugačiju odluku, s obzirom da se u spisima ne nalazi saglasnost nadležnog organa*“.

U vezi sa navodima JP “Skijališta Srbije”, prema kojima se prethodni i pripremni radovi moraju sprovesti kako bi se prikupili relevantni podaci i da su u konkretnom slučaju prethodni radovi zaštitna arheološka iskopavanja i istraživanja, a pripremni radovi se izvode za potrebe arheoloških istraživanja i obuhvataju obezbeđenje iskopa, sud je ovakve navode ocenio kao neosnovane.

Ovde se posebno navodi rešenje Ministarstva kulture i informisanja¹³, iz koga proizlazi da je tim rešenjem nadležno ministarstvo, saglasno članu 102. Zakona o kulturnim dobrima, odobrilo Arheološkom institutu u Beogradu, kao ustanovi zaštite koja ima stručni kadar i adekvatnu opremu, da može da vrši zaštitna arheološka iskopavanja i istraživanja na Beogradskoj tvrđavi, te da će se zaštitna arheološka iskopavanja i istraživanja na ovom lokalitetu obaviti na površini neposredno ugroženoj planiranom izgradnjom stanice gondole, na ukupnoj površini od 880 m². Takvo odobrenje nije izdato ni podnosiocu zahteva za izdavanje građevinske dozvole, JP “Skijališta Srbije”,

Konačno, domet i značaj ove presude ogleda se i u pouci Upravnog suda, upućenoj organu koji je dozvolu izdao, a po kojoj je isti, u izvršenju ove presude, dužan da donese novo i na zakonu zasnovano rešenje, s tim što je, u smislu odredbe člana 69. stav 2. istog zakona, vezan pravnim shvatanjem i primedbama suda iznetim u ovoj presudi.

Ovo praktično znači da je Ministarstvo obavezno da prilikom eventualnog izdavanja nove dozvole, prethodno otkloni sve gore navedene zakonske nedostatke na koje je sud ukazao i o kojima je poučio nadležni upravni organ. U suprotnom, a imajući u vidu upravo ustanovljenu praksu Upravnog suda, može se očekivati novi poništaj tako izdate građevinske dozvole, iz svih već navedenih razloga.

11 “Službeni glasnik RS”, broj 71/94,52/11 i 99/11;

12 broj: 1-182/2019-1 dana 13.02.2019. godine;

13 broj: 633-00-27/2019-02 od 19.02.2019. godine

PROCENA UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU

Kolizija normi u Zakonu o planiranju i izgradnji i Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu predstavljaju ozbiljan problem u pravnom režimu zaštite životne sredine u Republici Srbiji. Ključno sporno pitanje jeste da li se može izdati odobrenje za izgradnju (građevinska dozvola) pre nego što se sprovede postupak procene uticaja, odnosno, pre nego što nadležni organ izda saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu. Na ovaj problem ukazala je i Evropska komisija u poslednjem godišnjem izveštaju za Republiku Srbiju navodeći da: „Neusklađenost pravnih propisa o proceni uticaja na životnu sredinu (EIA) sa drugim zakonima, naročito sa Zakonom o planiranju i izgradnji prema kojem se procena uticaja vrši nakon izdavanja građevinske dozvole, treba hitno rešiti.“¹⁴

Značaj presude Upravnog suda u slučaju „Gondola“ ogleda se, između ostalog, u tome što je Sud utvrdio da je tuženi organ, Ministarstvo građevinarstva, bilo dužno *da u postupku izdavanja posebne građevinske dozvole za izvođenje pripremnih radova... pored uslova propisanih odredbama Zakona o planiranju i izgradnji primeni Zakon o proceni uticaja i Zakon o kulturnim dobrima, čije su odredbe o ispunjavanju uslova za izvođenje radova na nepokretnim kulturnim dobrima lex specialis u odnosu na Zakon o planiranju i izgradnji.* Dakle, rešenje o saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu investitor je trebalo da ishoduje pre nego što je dobio građevinsku dozvolu, a nikako nakon toga. Takođe, zaključak je Suda, organ koji je nadležan za izdavanje građevinske dozvole ima obavezu da primeni i Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, ukoliko je za projekat koji je predmet zahteva za izdavanje dozvole utvrđeno da postoji obaveza sprovođenja postupka procene uticaja kao prethodnog postupka. Ovo rešenje dugoročno otklanja nedoumicu u pogledu pitanja da li se građevinska dozvola može izdati bez prethodno sprovedenog postupka procene uticaja.

Sud je, pre svega, uzeo u obzir činjenicu da je Ministarstvo zaštite životne sredine 25. februara 2019. godine donelo rešenje (broj: 353-02-00206/2019-03) kojim se utvrđuje da je za projekat kabinske žičare Ušće-Kalemegdan potrebna procena uticaja na životnu sredinu. Imajući to u vidu, kao nespornu činjenicu, Sud je, dalje, argumentaciju zasnovao na članovima 3, 5 i 18. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu koji utvrđuju da:

- Nosilac projekta za koji je obavezna procena uticaja i projekta za koji je utvrđena potreba procene uticaja ne može pristupiti realizaciji, odnosno izgradnji i izvođenju projekta bez saglasnosti nadležnog organa na studiju o proceni uticaja;
- Studija o proceni uticaja i saglasnost na studiju o proceni uticaja, odnosno odluka da procena uticaja nije potrebna, sastavni su deo dokumentacije koja se prilaže uz zahtev za izdavanje odobrenja za izgradnju, ili uz prijavu početka izvođenja projekta.

Imajući u vidu navedene odredbe Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, te činjenicu da nadležni organ u trenutku izdavanja osporavane građevinske dozvole nije imao saglasnost na studiju o proceni uticaja, Sud je ocenio da je Ministarstvo građevinarstva postupilo suprotno odredbama članova 5. i 18. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu. Svoju odluku Sud je utemeljio na zaključku da pojam „izgradnja objekta“ obuhvata, između ostalog, i pripreme radove za građenje, a što je definisano Zakonom o planiranju i izgradnji.

Sud je u ovoj presudi utvrdio činjenice koje su ključne za ovaj slučaj, a značajne za dalju upravno-sudsku praksu.

Pre svega, podnosilac zahteva za izdavanje posebne dozvole za izvođenje pripremnih radova bio je dužan da uz zahtev za izdavanje posebne dozvole dostavi studiju o proceni uticaja na koju je data saglasnost nadležnog organa.

Sud je utvrdio da pripremni radovi, za koje je osporenim rešenjem izdata posebna građevinska dozvola, obuhvataju zemljane radove i radove na stabilizaciji terena i osiguranja iskopa prema susednim parcelama bušenim šipovima predstavljaju radove koji mogu narušiti svojstva Beogradske tvrđave kao nepokretnog kulturnog dobra.

Sud je, dakle, utvrdio da se pripremni radovi koji su predmet osporavane dozvole, ne mogu izvoditi na osnovu posebne građevinske dozvole, ukoliko je prethodno utvrđena obaveza pribavljanja saglasnosti na studiju o proceni uticaja za ceo projekat. U tom smislu, Upravni sud je potvrdio karakter procene uticaja kao preventivne mere zaštite životne sredine, pa samim tim zaključio da je postupak procene uticaja, koji se, u ovom slučaju, okončava saglasnošću na studiju (ili odbijanjem saglasnosti) neophodno sprovesti pre nego što se izda građevinska dozvola kojom se investitoru omogućava izvođenje radova koji mogu narušiti svojstva zaštićenog kulturnog dobra.¹⁵

NOVI DOKAZI

Na ročištu – usmenoj javnoj raspravi, koja je održana 09.02.2021. godine, punomoćnici RERI-ja su u svemu ostali kod navoda prethodno iznetim u tužbi, kao i u naknadnim izjašnjenjima na odgovore tuženog i zainteresovanih lica.

Dodatno, imajući u vidu da je od dana podnošenje tužbe, do održavanja rasprave proteklo gotovo dve godine a da investitor ni u međuvremenu nije pribavio saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu, RERI je predložio izvođenje novih dokaza kroz dopunu dokaznog postupka čitanjem dopisa upućenog od strane Stručnog saveta Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture u proširenom sastavu, direktoru ovog zavoda od dana 22. aprila 2019. godine.

Ovim dopisom, stručni savet Zavoda upozorio je odgovorno lice da bi izgradnjom gondole bile prekršene obaveze čuvanja kulturnog nasleđa koje je Republika Srbija preuzela potpisivanjem međunarodnih konvencija (Konvencija o zaštiti kulturne i prirodne baštine, Evropska konvencija o zaštiti arhitektonskog nasleđa, Evropska konvencija o zaštiti arheološkog nasleđa, Evropska konvencija o predelu, Evropska konvencija o vrednosti kulturnog nasleđa za društvo), kao i da bi *izgradnja žičare sa gondolama trajno ugrozila vrednosti Beogradske tvrđave, njen integritet, istorijske vizure, arheološke slojeve i materijalne ostatke svih istorijskih epoha, kao i stvorene arhitektonske, umetničke i prirodne vrednosti parka Kalemegdan.*

¹⁵ Tumačenje Suda koje je obrazloženo u presudi poseban značaj dobija ako se ima u vidu činjenica da je Ministarstvo građevinarstva izdalo građevinsku dozvolu samo za pripreme radove, a da građevinska dozvole za izgradnju kompletnog projekta gondole Ušće-Kalemegdan, niti je izdata, niti je investitor podneo zahtev.

Dodatno, prema službenoj belešci od 15. aprila 2019. godine (dostavljeno uz internu odluku o usvajanju odgovora UO Zavoda o poslovanju Zavoda u postupcima izdavanja akata vezanih za gondolu Kalemegdan-Ušće) na zahtev odgovornog arhitekta u Zavodu, kao i šefa arhitektonskog odeljenja zatražen je sastanak i određivanje (stručnih) arhitekata prema projektu gondole, iz razloga što je Zavod „*dao uslove za izgradnju gondole, a velika većina arhitekata Zavoda o tome obaveštena samo iz medija*“. Ovim je faktički izvršen apel na odgovorna lica u Zavodu, da je pre bilo kakve saglasnosti na realizaciju ovakvog projekta, neophodno konsultovati stručna lica i odeljenja unutar Zavoda.

Sud je odmah, na samoj raspravi, odbio da nove dokazne predloge uvrsti u dokazni materijal, iz razloga što je smatrao da u tom trenutku već poseduje dovoljno informacija i dokaza na osnovu kojih je odlučivanje moguće, odnosno, izneo svoj stav da uvrštavanje novih dokaza u dokazni materijal ne bi bitnije uticalo na ishod presude i ne bi odredilo njen drugačiji rezultat i posledice po stranke u sporu.

PRITISCI NA UPRAVNI SUD I ČLANOVE UPRAVNOG ODBORA ZAVODA ZA ZAŠTITU SPOMENIKA KULTURE

Na sednici Vlade Republike Srbije, koja je održana 4. februara 2021. godine, razrešeni su dužnosti Predsednik Upravnog odbora Zavoda za zaštitu spomenika kulture, Vladimir Lojanica i član Upravnog odbora Vladimir Džamić.¹⁶ Na istoj sednici razrešen je dužnosti i član Nadzornog odbora Zavoda, Siniša Temerinski. Rešenja o razrešenju ne sadrže obrazloženje.

Prema navodima iz medija bivši predsednik UO Zavoda rekao je da nikakvo obaveštenje nije dobio i naglasio: „Ne očekujem neko obrazloženje. Ne ulazim u razloge. Malo mi je indikativno da smo smenjeni ja i Džamić, pošto smo bili najglasniji“.¹⁷ Naime, Lojanica i Džamić su kritički govorili o projektu izgradnje gondole i učestvovali u izradi Izveštaja o kontroli postupka za izdavanje uslova i saglasnosti za izgradnju gondole Kalemegdan-Ušće i Odgovora Upravnog odbora Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture na zahtev Ministarstva kulture i informisanja od 11. aprila 2019. godine.¹⁸

Naime, u Odgovoru Upravnog odbora Zavoda izneti su sledeći zaključci:

- Tokom javnog uvida na nacrt Plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd, 2015. godine, Republički zavoda za zaštitu spomenika kulture izdao je mišljenje i utvrdio da je neophodno: „Zabraniti postavljanje dalekovoda, žičanih sajli za alternativni prevoz i rekreaciju

16 Rešenje 24 Broj: 119-1050/2021, od 4. februara 2021. godine

17 NOVA.RS: Saznajemo: Smenjeni kritičari kalemegdanske gondole, 8. februar 2021. godine:

<https://nova.rs/vesti/politika/saznajemo-smenjeni-kriticari-kalemegdanske-gondole/>

18 Izveštaj o kontroli postupka za izdavanje uslova i saglasnosti za izgradnju gondole Kalemegdan-Ušće u Beogradu, sprovedenog u Zavodu za zaštitu spomenika kulture -Beograd, Republički zavod za zaštitu spomenika kulture br. 11-270/2019 od 7. maja 2019. godine; Odgovor Upravnog odbora Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture na zahtev Ministarstva kulture i informisanja od 11. aprila 2019. o poslovanju Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture u postupcima izdavanja svih akata vezanih za gondolu Kalemegdan-Ušće, Republički zavod za zaštitu spomenika kulture 0201 Br. 11-289/2019 od 14. maja 2019. godine

naročito u području Beogradske tvrđave i u njenim širim vizurama i akvateritorijalnim obuhvatima“. To mišljenje je uvažila Komisija za planove i u neizmenjenom obliku ga uvrstila u Plan generalne regulacije.

- Na sastanku održanom u upravi Grada Beograda 30. decembra 2015. godine, a u vezi sa potencijalnom izgradnjom gondole Kalemegdan-Ušće, arhitekta Republičkog zavoda izneo je mišljenje da bi „izgradnja terminalne stanice turističke gondole predstavljala uvođenje neodgovarajućeg sadržaja u prostor Kalemegdanskog parka“ i „da bi izgradnja savremene strukture velikih dimenzija bila u suprotnosti sa merama zaštite,“ kao i da bi intervencije koje podrazumevaju radove većeg obima na prostoru parka Kalemegdan dovele ne samo do uništavanja vrednog visokog zelenila, degradiranja spomeničkih vrednosti parka, već i uništavanja neistraženih arheoloških slojeva antičkog perioda koji se nalaze neposredno ispod površine terena.“
- Posle zahteva JP Skijališta Srbije iz maja 2017. godine Republički zavod za zaštitu spomenika kulture izdao je uslove za potrebe Plana detaljne regulacije za gondolu Kalemegdan-Ušće, kojima se faktički dozvoljava izgradnja gondole. U martu 2018. godine, tokom glavnog javnog uvida u nacrt Plana detaljne regulacije, Republički zavod, na poziv gradske uprave Grada Beograda, nije izdao mišljenje.
- U februaru 2019. godine na zahtev Ministarstva građevinarstva, za izdavanje lokacijskih uslova, Republički zavod je izdao mere zaštite na osnovu kojih se eksplicitno dozvoljava izgradnja gondole, u skladu sa važećim Planom detaljne regulacije. Prilikom izdavanja mera i uslova za lokacijske uslove izostao je multidisciplinarni pristup i u izdavanju uslova i mera učestvovali su isključivo arhitekta Zavoda.
- Upravni odbor je zaključio da je Zavod, prilikom izdavanja mišljenja JP Skijališta Srbije u januaru i oktobru 2017. godine, načelno dozvolio mogućnost izgradnje gondole, suprotno svom prethodnom mišljenju, te da je Zavod bio dužan da poštuje važeća planska dokumenta višeg reda (GUP, PGR). Upravni odbor je zaključio da uslovi koje je Zavod dao u oktobru 2017. godine nisu bili u skladu sa uslovima iz januara iste godine, jer u međuvremenu nisu izvedena zahtevana arheološka istraživanja, niti je izrađena studija izvodljivosti, što je sam Zavod propisao kao uslove za izdavanje mera tehničke zaštite.

Indikativno je da su smene u Upravnom odboru Zavoda za zaštitu spomenika kulture neposredno prethodile održavanju usmene rasprave pred Upravnim sudom, po tužbi RERI-ja, koja je i održana 9. februara 2021. godine.

Takođe, usmenoj raspravi pred sudom prethodila je i izjava savetnice za medije Predsednika Republike, Suzane Vasiljević, koja je 17. januara izjavila: „Predsednik Vučić se jako radovao gondoli na Zlatiboru, raduje se i gondoli i na Kalemegdanu. Niko ne može u tome da ga spreči. Niko ga neće sprečiti da i taj projekat završi. Znam čoveka.“¹⁹ RERI je ovu izjavu okarakterisao kao nedopustivi pritisak na rad sudskih organa.²⁰

19 NOVA.RS: „Vučić hoće gondolu na Kalemegdanu, niko ga neće sprečiti“, 17. januar 2021. godine: <https://nova.rs/vesti/politika/vucic-hoce-gondolu-na-kalemegdanu-niko-ga-nece-sprečiti/>

20 RERI: Neprihvatljiv i opasan pritisak na sud od strane savetnice predsednika za medije Suzane Vasiljević: <https://www.reri.org.rs/neprihvatljiv-i-opasan-pritisak-na-sud-od-strane-savetnice-predsednika-za-medije-suzane-vasiljevic/>

Upravni spor koji je pokrenuo RERI, i koji je pravosnažno okončan poništavanjem rešenja o građevinskoj dozvoli, predstavlja jedinstven primer uspešne borbe za zaštitu javnog interesa pravnim sredstvima.

Presuda Upravnog suda potvrđuje da nezakonito postupanje nadležnih organa ne ostaje uvek van domašaja pravosuđa, ukoliko je (u konkretnom slučaju) upravni spor utemeljen na čvrstim dokazima i pažljivo obrazloženim činjenicama. Do takve argumentacije RERI je došao kroz posvećeni rad tima advokata i stručnjaka u oblasti zaštite životne sredine, a uz podršku stručnjaka iz oblasti zaštite kulturnog nasleđa, pre svega onih koji su okupljeni u udruženju Evropa Nostra Srbija. Borba za zaštitu javnog interesa i očuvanje jedinstvenog kulturnog dobra – Beogradske tvrđave, nije vođena samo na polju prava već i kroz delovanje brojnih udruženja i pojedinaca koji su se u odbranu Beogradske tvrđave uključili još u fazi izrade Plana detaljne regulacije za izgradnju gondole. Zbog toga pobjeda koju je organizovano društvo u ovom slučaju izborilo nije samo pobjeda vladavine prava, već i uspeh svakog slobodnog građanina Beograda i Srbije.

Slučaj „Gondola“ pokrenuo je stručnu javnost koja je iznela argumente i kritike koje ukazuju na pogubni uticaj projekta izgradnje gondole i rizik da Beogradsku tvrđavu trajno izgubimo kao kulturno dobro od izuzetnog značaja. Postupak pred sudom otklonio je nejasnoće i razbio neutemeljene tvrdnje o tome da se projekat ne realizuje na području pod zaštitom, da se radi samo o arheološkim istraživanjima i, što je najvažnije, potvrdio da snaga pravnih argumenata može da odnese pobjedu nad voljom moćnih aktera političkog života društva koje je potonulo u korupciju.

Presuda Upravnog suda sadrži izuzetno važnu praksu, posebno kada je u pitanju aktivna legitimacija udruženja u zaštiti javnog interesa. Nadamo se da će ova praksa otvoriti vrata za nove slučajeve koje će, štiteći javni interes, pokretati druga udruženja, a u situacijama kada javni interes ne štite institucije kojima je to primarni zadatak.

Međutim, okončanje upravnog spora ne znači i okončanje borbe za očuvanje Beogradske tvrđave. Sama činjenica da je dan pre donošenja presude Ministarstvo građevinarstva izdalo nove lokacijske uslove za projekat gondole Ušće-Kalemegdan jasno ukazuje na to da se od projekta nije odustalo. Zbog toga je neophodno da građani i udruženja nastave da budno motre i prate dalje korake javnih vlasti kako bi svako nezakonito postupanje bilo blagovremeno sprečeno.

Napomena:

Ovu studiju slučaja RERI je izradio u okviru zajedničkih napora Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Nacionalne koalicije za decentralizaciju (NKD), Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP) i Partnera za demokratske promene da podstaknu veće učestvovanje građana u odlučivanju kroz projekat „Građani imaju moć“ koji podržava Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID). Stavovi izraženi u ovom radu isključivo su stavovi autora i ne odražavaju stavove USAID-a.



BCBP

bezbednost.org