



**Građevinske dozvole i
procena uticaja na
životnu sredinu**

Autori: Hristina Vojvodić i Mirko Popović

Građevinske dozvole i procena uticaja na životnu sredinu

Autori: Hristina Vojvodić i Mirko Popović



RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu

Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd

Republika Srbija

www.eri.org.rs



Izrada ovog dokumenta podržana je od strane Nacionalne koalicije za decentralizaciju u okviru projekta “Tvoje pravo u tvojim rukama - jačanje kapaciteta civilnog društva za odbranu prava na zdravu i očuvanu životnu sredinu pravnim sredstvima”.



Ova publikacija objavljena je uz finansijsku pomoć američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovoran Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove USAID-a, niti Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

Građevinske dozvole i procena uticaja na životnu sredinu

Evropska komisija je u svom redovnom godišnjem izveštaju o Republici Srbiji za 2020. godinu direktno ukazala na problem izdavanja građevinskih dozvola pre sprovođenja procene

uticaja na životnu sredinu i skrenula pažnju da je potrebno hitno otkloniti ovaj problem. Slična napomena našla se i u izveštaju za 2021. godinu.

Pravne propise o proceni uticaja na životnu sredinu treba dalje uskladiti i unaprediti njihovo sprovođenje. 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.

Evropska komisija, Izveštaj za Republiku Srbiju za 2020. godinu, str. 105.

Iako problem postoji već duži niz godina, tek je u poslednje vreme uočen u praksi i istaknut u nekoliko postupaka procene uticaja na životnu sredinu. Naime, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu¹ (član 5.) utvrđuje 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. Takođe, članom 18. Zakona o proceni uticaja propisano je da su studija o proceni uticaja i saglasnost na studiju o proceni uticaja, odnosno odluka da nije potrebna procena uticaja na životnu sredinu, sastavni deo dokumentacije koja se prilaže uz zahtev za izdavanje odobrenja za izgradnju ili uz prijavu početka izvođenja projekta (izgradnja, izvođenje radova, promena tehnologije, promena delatnosti i druge aktivnosti). Ove nedovoljno precizne norme u Zakonu o proceni uticaja stvorile su prostor za drugačija rešenja u Zakonu

o planiranju i izgradnji koja su u suprotnosti sa ciljevima procene uticaja i u praksi onemogućavaju primenu procene uticaja na životnu sredinu kao preventivne mere zaštite životne sredine.

Naime, članom 55. Zakona o planiranju i izgradnji² (stav 1, tačka 4a) utvrđeno je da lokacijski uslovi sadrže podatke o tome da li je u vezi sa izgradnjom objekta ili izvođenjem radova u skladu sa izdatim lokacijskim uslovima potrebno pokrenuti postupak pribavljanja saglasnosti na studiju procene uticaja na životnu sredinu, odnosno odluke da nije potrebna izrada te studije, a koje nadležni organ pribavlja kroz objedinjenu proceduru od ministarstva nadležnog za poslove životne sredine. Ove izmene usvojene su u novembru 2018. godine i sporne su iz perspektive ciljeva i svrhe procene uticaja, kao i Zakona o proceni uticaja koji je usvojen 2009. godine.

¹ Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (Sl. glasnik RS, br. br. 135/2004 i 36/2009)

² Zakon o planiranju i izgradnji (Sl. glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019, 9/2020 i 52/2021)

Najpre, lokacijski uslovi predstavljaju jedan od prvih koraka u prikupljanju dokumentacije za građevinsku dozvolu. U toj fazi realizacije projekta nosilac projekta nema do detalja razvijeno tehničko i tehnološko rešenja za projekat i ne može organu koji je nadležan za zaštitu životne sredine staviti na raspolaganje dovoljno informacija za odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu. Odnosno, ne može ponuditi dovoljno pouzdanih informacija o projektu koje su potrebne za odluku u skladu sa Zakonom o proceni uticaja. A Zakon o planiranju i izgradnji upravo to zahteva.

Dodatno, naknadnim izmenama Zakona o

planiranju i izgradnji utvrđeno je da odluku o potrebi procene uticaja na životnu sredinu nadležni organ (misli se na organ nadležan za urbanizam i izgradnju, prim aut.) *pribavlja kroz objedinjenu proceduru od ministarstva nadležnog za poslove životne sredine*. Ova izmena zakona dodatno komplikuje odnos postupka procene uticaja i izdavanja građevinskih dozvola. Pre svega, na ovaj način je derogirana uloga organa nadležnog za zaštitu životne sredine na nivou lokalne samouprave koji je nadležan za odlučivanje o potrebi procene uticaja za projekte za koje se građevinska dozvola izdaje na lokalnom nivou. Tako je utvrđeno članom 2. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu.

Kako, prema odredbama važećeg Zakona o planiranju i izgradnji, organ nadležan za izdavanje lokacijskih uslova odluku o potrebi procene uticaja pribavlja od Ministarstva zaštite životne sredine, to lokalni organi za zaštitu životne sredine gube svoju ulogu u postupku procene uticaja. Sa druge strane, Ministarstvo zaštite životne sredine ne može biti nadležno za postupak procene uticaja, ukoliko građevinsku dozvolu izdaje organ lokalne samouprave.

Na ovaj način Ministarstvo zaštite životne sredine primorano je da vodi postupak za koji nije nadležno, a organ za zaštitu životne sredine na lokalnom nivou ne može da vodi postupak jer se njemu niko neće ni obratiti. Ovaj problem, nazovimo ga pravnom opstrukcijom, nije rešen i stvara prepreke u sprovođenju procedure procene uticaja na životnu sredinu.

Drugi problem koji su ove izmene Zakona o planiranju i izgradnji stvorile odnosi se na to da se postupak procene uticaja stavlja u okviru objedinjene procedure za izdavanje lokacijskih uslova koji se obavlja elektronskim putem, a dokumentacija se pribavlja u roku od 15 dana. Procena uticaja se ne može sprovoditi u postupku objedinjene procedure jer je objedinjena procedura netransparentna i ne podrazumeva učešće javnosti, koja je sastavni deo procedure procene uticaja u svakoj od faza postupka. Da bi organ nadležan za zaštitu

životne sredine odlučio o tome da li je potrebna procena uticaja on mora sprovesti postupak uz učešće i konsultacije sa javnošću, što u objedinjenoj proceduri nije moguće.

Problem neusaglašenosti Zakona o planiranju i izgradnji i Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu na nivou davanja saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu još je veći i ostavlja dublje i dalekosežnije posledice.

Naime, Zakon o planiranju i izgradnji i podzakonski akti doneti na osnovu njega, ne uređuju postupak davanja saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu, to ne bi ni smelo da se dogodi jer je to materija koja se uređuje posebnim zakonom,³ ali utvrđuje mesto ovog postupka u proceduri davanja odobrenja za izgradnju, opet koristeći nedovoljnu preciznost Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu.

³ Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu koji je u ovom slučaju *lex specialis*.

Uredbom o lokacijskim uslovima,⁴ Vlada je utvrdila da informaciju o tome da li je u vezi sa izgradnjom objekta ili izvođenjem radova u skladu sa tim lokacijskim uslovima, do prijave radova, potrebno pribaviti od ministarstva nadležnog za poslove životne sredine saglasnost na studiju procene uticaja na životnu sredinu, odnosno odluku da nije potrebna izrada te studije, odnosno informaciju o potrebi sprovođenja procedure procene uticaja na životnu sredinu, a koju nadležni organ pribavlja kroz objedinjenu proceduru od ministarstva nadležnog za poslove životne sredine. Ovde je Vlada otišla korak dalje u odnosu na Zakon o planiranju i izgradnji. Osim što ova Uredba potvrđuje prethodno učinjeni propust „razvlašćivanja“ lokalnih organa nadležnih za zaštitu životne sredine ona utvrđuje da se saglasnost na studiju o proceni uticaja daje do prijave radova (sic!), a nakon izdavanja građevinske dozvole.

Najzad, ostaje potpuno nejasno iz kojeg razloga se Vlada odlučila da reguliše sadržinu potvrde u prijavi radova u Uredbi koja propisuje sadržinu postupka i načina izdavanja lokacijskih uslova.

Pomenuto rešenje sadrži i Pravilnik o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem jer u članu 30. utvrđuje da se *uz prijavu radova podnosi saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu, ako je obaveza njene izrade utvrđena propisom kojim se uređuje procena uticaja na životnu sredinu, odnosno odluka da nije potrebna izrada studije.*⁵

Dakle, u skladu sa Pravilnikom i poslednjom verzijom Uredbe o lokacijskim uslovima nosilac projekta dužan je da saglasnost na studiju o proceni uticaja dostavi uz prijavu radova, odnosno, nakon što mu je izdata građevinska dozvola i odobrena izgradnja projekta, što je svrha rešenja o građevinskoj dozvoli.

Praktična implikacija prihvatanja prethodno navedenih rešenja bi podrazumevala da nosilac projekta može podneti zahtev za davanje saglasnosti na procenu uticaja nakon što je dobio odobrenje za izgradnju, što je suprotno svrsi procene uticaja na životnu sredinu.

Naime, procena uticaja na životnu sredinu predstavlja preventivnu meru i postupak u okviru koga se, pre donošenja odluke o odobravanju projekta, utvrđuju mogući negativni uticaji na životnu sredinu, te mere za njihovo otklanjanje ili smanjivanje do prihvatljive mere. Mere koje se utvrđuju u postupku procene uticaja su obavezujuće za nosioca projekta.

Navedena rešenja suprotna su i Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu i Direktivi o proceni uticaja⁶ ako se imaju na umu zahtevi i pravila postupka procene uticaja.

Ukoliko se procena uticaja sprovodi nakon izdavanja građevinske dozvole to bi zahtevalo da se mere zaštite životne sredine i mere i aktivnosti za sprečavanje i smanjenje negativnih efekata na životnu sredinu izmenama građevinske dozvole naknadno ugrade u taj upravni akt. Ili, se mora pretpostaviti da je nosilac projekta nepogrešivo i unapred znao, ono što bez procene uticaja nije mogao znati, koje mere zaštite životne sredine bi trebalo da primeni prilikom projektovanja. Ako bi ovaj drugi slučaj bio i teoretski moguć onda bi procena uticaja bila suvišna i trebalo bi je ukinuti.

⁴ Član 3. Uredbe o lokacijskim uslovima (Sl. glasnik RS, br. 115/2020)

⁵ Pravilnik o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem (Sl. glasnik RS, br. 68/2019)

⁶ Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment

Dodatno, Uredba o lokacijskim uslovima uvodi i novu kategoriju - informaciju o potrebi sprovođenja procedure procene uticaja na životnu sredinu. Međutim, Zakon o proceni uticaja poznaje sledeće upravne postupke:

- odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu;
- odlučivanje o obimu i sadržaju studije o proceni uticaja;
- davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu.

Svi ovi upravni postupci sprovode se uz učešće i konsultacije sa zainteresovanim organima i organizacijama i javnošću i okončavaju se upravnim aktom na koji se može podneti žalba ili pokrenuti upravni spor. Izdavanje informacije o potrebi sprovođenja procedure procene uticaja na životnu sredinu nije predviđeno Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu.

Kao što vozač u saobraćaju ne dobija na svakoj raskrsnici informaciju o tome kako da se ponaša u saobraćaju, već je dužan da poznaje zakon, tako je i nosilac projekta dužan da poznaje zakone i propise i utvrdi da li je potrebno da podnese zahtev za odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu. Kao što će, prethodno pomenuti vozač, biti sankcionisan ukoliko prekrši zakon, isto će tako investitor koji ne podnese zahtev za odlučivanje o potrebi procene uticaja, ukoliko je to potrebno, biti sprečen da sprovede projekat. Međutim, imajući u vidu rešenja iz Zakona o planiranju i izgradnji, i odnosnih podzakonskih akata, to se neće dogoditi jer je odgovornost investitora prebačena na Ministarstvo zaštite životne sredine.

Ovde treba uzeti u obzir i politički kontekst i odnos snaga. Ministarstvo zaštite životne sredine već dugi niz godina je mlađi brat (ili sestra) Ministarstva građevinarstva, i ministar zaštite životne sredine je, po pravilu, slabiji član Vlade. Tako je i na lokalnom nivou. Organ nadležan za zaštitu životne sredine je „slabiji“ od organa nadležnog za urbanizam i izgradnju.

Često je odeljenje ili služba za zaštitu životne sredine deo organa nadležnog za urbanizam i izgradnju koji je formacijski viši organ. U takvom odnosu snaga teško je očekivati da procena uticaja na životnu sredinu pronade svoju svrhu. Da ne pominjemo situacije u kojim je nosilac projekta investitor čija investicija je proglašena projektom od nacionalnog značaja i čija su prava utvrđena ugovorom sa Vladom Srbije. Procena uticaja na životnu sredinu je u tom slučaju je procena bez uticaja.

Direktiva o proceni uticaja na životnu sredinu ovaj problem rešava kroz definiciju odobrenja za sprovođenje projekta (član 1.) *koje znači odluku nadležnog organ ili više njih koja nosiocu projekta daje pravo da nastavi s projektom*. Takođe, članom 2.1. Direktive utvrđeno je da će države članice usvojiti sve neophodne mere kako bi se obezbedilo da, *pre nego što se da saglasnost za izvođenje projekta, projekti za koje postoji verovatnoća da će imati značajne uticaje na životnu sredinu zbog, između ostalog, njihove prirode, veličine ili lokacije, budu podložni zahtevu za saglasnost na studiju o proceni uticaja, s obzirom na njihove uticaje na životnu sredinu*.

Sud pravde EU je nizom presuda potvrdio da se procena uticaja mora sprovesti pre odobrenja za sprovođenje projekta. Sud je utvrdio i da, kada nacionalni propisi utvrđuju da se procedura odobravanja projekta odvija na više nivoa, procena uticaja bude sprovedena što je pre moguće kako bi se identifikovali i procenili uticaji koje projekat može imati na životnu sredinu.⁷

⁷ O praksi Suda pravde Evropske unije u pogledu člana 2.1. videti u: Suzanne Kingston, Veerle Heyvaert, Aleksandra Čavoški, *European Environmental Law*, Cambridge University Press, 2017, pg. 387

Presude Suda pravde Evropske unije predstavljaju izvor prava u EU, ali ne i u zemljama kandidatima za članstvo. Međutim, praksa suda nam ukazuje na pravce delovanja, odnosno na potrebu da se procena uticaja sprovede u onoj fazi kada mere utvrđene procenom uticaja delotvorno mogu uticati na zaštitu životne sredine. To se svakako ne može dogoditi nakon izdavanja građevinske dozvole.

Prijava radova je čin nosioca projekta, to nije zahtev za odobrenje projekta, a potvrda prijave radova ne predstavlja akt na koji postoji mogućnost žalbe, te je u ovoj fazi odlučivanja javnost takođe isključena. Organ nadležan za izdavanje građevinske dozvole nije dužan da o prijavi radova obaveštava javnost već samo organe i organizacije koje imaju nadležnosti u postupanju po prijavi radova.

Arhuska konvencija u članu 6. koji se odnosi na procenu uticaja na životnu sredinu utvrđuje da će se učešće javnosti omogućiti u ranoj fazi, kada su sve opcije još uvek otvorene i kada može doći do efikasnog učešća javnosti. Nakon izdavanja građevinske dozvole nije moguće obezbediti učešće javnosti u fazi kada su sve opcije još uvek otvorene, jer nisu.

⁸ Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Službeni glasnik RS - Međunarodni dokumenti", br. 38/2009)



Maj 2022. godine

RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu

Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd

Republika Srbija

www.reri.org.rs

