



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УПРАВНИ СУД
14 У 11357/18
08.02.2019. године
Б Е О Г Р А Д

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Душице Маринковић, председника већа, Биљане Шундерић и Маријане Тафра Мирков, чланова већа, са судским саветником Снежаном Вујачић, записничарем, одлучујући у управном спору по тужби тужилаца А.А., Б.Б. и В.В., сви из ..., ..., које заступа пуномоћник Горан Јосифов, адвокат из Београда, Крунска 24/2-11, против туженог Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије, ради поништаја решења туженог органа број 351-03-03084/2018-10 од 15.05.2018. године, уз учешће заинтересованог лица "Г.Г." д.о.о. из ..., ..., кога заступа пуномоћник Синиша Брашанац, адвокат из Београда, Мутапова 7, у предмету издавања грађевинске дозволе, након закључене усмене јавне расправе 06.02.2019. године, у нејавној седници већа, одржаној дана 08.02.2019. године донео је

П Р Е С У Д У

I Тужба **СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА** решење Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије, број 351-03-03084/2018-10 од 15.05.2018. године и предмет **ВРАЋА** туженом органу на поновно одлучивање.

II ОБАВЕЗУЈЕ СЕ тужени орган Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије, да тужиоцима А.А., Б.Б. и В.В., сви из ..., ..., надокнади трошкове управног спора у износу од 67.370,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема пресуде, са законском затезном каматом од дана истека рока за добровољно извршење пресуде до коначне исплате, под претњом принудног извршења.

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

Образложење

Оспореним решењем одбијена је жалба тужилаца изјављена против решења – грађевинске дозволе, Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове Градске управе града Београда ROP-BGDU-3871-СПИН-2/2018, интерни број IX-18 број 351-37/2018 од 12.03.2018. године, којим се одобрава инвеститору "Г.Г." д.о.о. ..., ..., извођење радова на изградњи двострано узиданог стамбеног објекта спратности 2По+П+6+Пс, категорије В, на катастарској парцели ...КО ..., површине парцеле 547м², у ..., улица ..., са 21 стамбеном јединицом и 23 паркинг места, од чега у подземној гаражи 18 паркинг места и 5 паркинг места на отвореном у дворишту објекта, укупне нето површине објекта 2426,74м². Колски и пешачки приступ објекту је из Челопечке улице. Предрачунска вредност радова износи 175.604.590,40 динара (став 1.). Саставни део грађевинске дозволе је пројекат за грађевинску дозволу са потврдом техничке контроле број 58/2017 од 01.12.2017. године, извршеном од стране вршиоца техничке контроле "Д.Д." д.о.о. из ..., улица ... и Извод из пројекта за грађевинску дозволу, оверен и потписан од стране главног пројектанта Ђ.Ђ., дипломираног инжењера архитектуре, са лиценцом број 300 0058 03, усклађен са локацијским условима издатим од Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове Градске управа града Београда, ROP-BGDU-23491-LOC-1/2017, интерни број IX-15 350-1297/2017 од 01.11.2017. године (став 2.). Инвеститору се налаже да пре почетка грађења, сходно члану 136. Закона о планирању и изградњи, уклони постојеће објекте на катастарској парцели број ...КО ... и то објекат под бројем 1-породична стамбена зграда, објекат под бројем 2-породична стамбена зграда и објекте под редним бројем 4 и 6-помоћне зграде, уписани у "В" лист-1 део Преписа листа непокретности број ... КО ... (став 3.). Грађевинска дозвола престаје да важи ако се не отпочне са грађењем објекта, односно извођењем радова у року од две године од дана правноснажности решења којим је издата грађевинска дозвола (став 4.). Грађевинска дозвола престаје да важи ако се у року од пет година од дана правноснажности решења о грађевинској дозволи не изда употребна дозвола (став 6.). Утврђује се да је инвеститор дужан да изврши уплату доприноса за уређивање грађевинског земљишта за објекат из става 1. диспозитива овог решења, једнократно у износу од 24.108.513,00 динара, у року од 15 дана од дана обрачуна, а најкасније до 24.03.2018. године. Уколико инвеститор не изврши уплату до 24.03.2018. године, обавезује се да најкасније пре подношења пријаве радова, уплати допринос за уређивање грађевинског земљишта за објекат из става 1. диспозитива овог решења, у износу валоризоване вредности на основу обрачуна испостављеног од стране Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда, ЈП (став 7.). Инвеститор је дужан осам дана пре почетка извођења радова да поднесе првостепеном органу пријаву радова, са подацима и доказима прописаним чланом 148. Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС" , бр. 72/09...145/14).

Тужбом поднетом Управном суду 02.07.2018. године, тужиоци оспоравају законитост решења туженог органа због погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања, неправилно изведеног закључка из утврђеног чињеничног стања, повреде правила поступка и погрешне примене материјалног права. Указују да су у доношењу оспореног решења повређена правила поступка најпре тиме што се тужени орган позива на одредбе Закона о општем управном поступку објављеног у "Службеном гласнику РС", број 18/2016, који се примењује од 01.07.2017. године, иако је поступак у

овој ствари покренут пре тог закона, те је требало, у складу са прелазним одредбама члана 213. став 1. овог закона, применити одредбе Закона о општем управном поступку објављеног у “Службени лист СРЈ”, број 33/97, 31/01 и “Службени гласник РС”, број 30/10. При томе су повређене и одредбе члана 10. став 1. важећег Закона о општем управном поступку (“Службени гласник РС”, број 18/16), у којима је садржано начело истине, као и одредбе члана 102. став 1. истог закона, којима је прописано да орган утврђује чињенице и околности од значаја за поступање у управној ствари. Имајући у виду да се у предистражном поступку Е.Е., власник и одговорни пројектант СГР “Ж.Ж.”, у својој изјави од 13.07.2017. године изјаснио да је топографско катастарски снимак од 30.06.2016. године сачинио тако што по свом слободном нахођењу није “снимио” све, већ само поједине објекте, на катастарској парцели тужиоца број ...-..., а да се у вези са овим недостатком у поступку издавања грађевинске дозволе 3.3., судски вештак грађевинске струке, у свом налазу и мишљењу изјаснила да се због неснимања свих објеката на катастарској парцели тужилаца није могло утврдити, тј. проверити испуњеност услова у погледу прописаних растојања новопроектваног објекта од постојећих објеката на парцели тужилаца, очигледно је да чињенично стање одлучно за решење ове управне ствари није утврђено на правилан и поуздан начин. Осим тога, повређено је и начело заштите права странака, садржано у одредби члана 7. наведеног закона, као и право странке на изјашњење из одредбе члана 11. истог закона, у вези са чланом 106. наведеног закона, имајући у виду да се ради о двостраначкој управној ствари, са супротним интересима странака, те је првостепени орган био обавезан да закаже усмену расправу у смислу члана 109. став 1. истог закона, а с тим у вези тужени орган је био дужан да поништи првостепено решење и врати списе на поновни поступак, сагласно члану 171. овог закона. Осим тога, како су тужиоци током поступка указивали да су поднели кривичну пријаву пре доношења првостепеног решења, а због основане сумње да су лица наведена у кривичним пријавама учинила кривично дело злоупотребе положаја одговорних лица у стицају са кривичним делом фалсификовања службене исправе и злоупотребе службеног положаја, првостепени орган је био дужан да прекине поступак до одлуке Вишег тужилаштва у Београду и надлежног суда у вези са евентуалним извршењем напред наведених кривичних дела, што чини претходно питање из члана 107. став 3. и 4. Закона о општем управном поступку, те је првостепени орган био дужан, најпре, да затражи од правосудних органа у којој фази је преткривични-кривични поступак, сагласно члану 108. став 1. и 2. наведеног Закона. Цитирајући одредбе члана 280. став 1. Законика о кривичном поступку, тужиоци наводе да је у контексту ових одредби закона, односно постојања основа сумње да је извршено кривично дело које се гони по службеној дужности, другостепени орган био дужан да поднесе кривичну пријаву против свих одговорних лица која су у поступку издавања грађевинске дозволе употребљавала катастарско топографски план СТР “Ж.Ж.”, као и против одговорног лица из првостепеног органа које је пропустило да то уради. Међутим, у оспореном решењу, тужени орган поступа противно свим императивним прописима и налази да тужиоци нису доказали “извршење кривичног дела”. При томе је тужени орган био дужан да околност испуњености услова у погледу прописаних растојања новопроектваног објекта од постојећег објекта на парцели тужиоца, утврди извођењем доказа вештачења, као и околност истинитости и веродостојности катастарско-топографског плана СТР “Ж.Ж.” од 30.06.2016. године, који је по својој садржини у супротности са изводом из јавних књига-катастра непокретности, за катастарску парцелу ...-Челопечка 13. Коначно, тужени орган у образложењу решења

није навео разлоге који су били одлучни код оцене сваког доказа, сагласно одредби члана 141. став 2. Закона о општем управном поступку, као и из којих разлога није уважио наводе жалбе којима су тужиоци тражили да се првостепено решење поништи и списи врате првостепеном органу како би у поновном поступку утврдио одлучно чињенично стање које је изостало, сагласно члану 168. истог закона. Ово тим пре, што је тужени орган у образложењу решења правилно оценио да је првостепени орган повредио правила управног поступка, па је у вези с тим био дужан да ожалбено решење поништи, јер је повреда таквог значаја да је утицала на његову законитост и правилност, у смислу члана 171. став 2. Закона о општем управном поступку. Тужиоци посебно указују да су благовремено тражили да им се у поступку призна својство заинтересованих лица, али првостепени орган, као и тужено Министарство као другостепени орган, није мериторно одлучило о овом захтеву у периоду од 13.03.2017. године до 15.05.2018. године, односно до доношења другостепеног решења, чиме је тужиоцима ускраћено право на учешће у првостепеном поступку и истовремено право на правни лек-приговор против локацијских услова од 01.11.2017. године, чиме је у поступку учињена битна повреда правила поступка из члана 11. Закона о општем управном поступку. Ово посебно, имајући у виду да су локацијски услови од 01.11.2017. године издати у супротности са чланом 2. Уредбе о локацијским условима ("Службени гласник РС", бр. 35/15 и 114/15), јер у истима из необјашњивих разлога нису унета сва правила градње из Информације о локацији од 22.04.2016. године, односно подаци о "удаљености објекта од објеката на суседним парцелама". Указују да се погрешна примена материјалног права огледа у томе што се тужени орган у образложењу решења позвао на примену члана 171. став 3., тачка 3) и 4) Закона о планирању и изградњи, којом је прописано право и дужност урбанистичког инспектора да проверава да ли су локацијски и урбанистички услови издати у складу са Планским документима и да ли се промене стања у простору врше у складу са овим законом и прописима донетим на основу закона, што из доказа у списима, посебно код постојања два идејна решења и два идејна пројекта као саставних делова грађевинске дозволе од којих се једно односи на новопројектовани објекат који је поднет уз захтев за издавање локацијских услова, а које се разликује у односу на друго решење које је саставни део урбанистичког пројекта, упућује недвосмислено на закључак да провера није извршена, односно није извршена у складу са законом, тако да је грађевинска дозвола донета супротно одредби члана 8. став 1. наведеног закона, при чему је одредба члана 17. став 2. Правилника о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем, на коју се тужени орган позива, у колизији са наведеним законским одредбама. Ригидно примењујући законе и подзаконске акте, од стране првостепеног и другостепеног органа, драстично је повређен принцип правичности, па са изнетих разлога, тужиоци предлажу да суд тужбу уважи, поништи оспорено решење и предмет врати туженом органу на поновно решавање, а туженог обавезе да тужиоцима надокнади трошкове управног спора у свему према АТ и ТТ, важећој на дан пресуђења, у року од 15 дана од дана пријема пресуде, са законском затезном каматом почев од истека рока за њено добровољно извршење, па до коначне исплате, под претњом принудног извршења.

Заинтересовано лице "Г.Г." д.о.о., у одговору на тужбу достављеном Управном суду 12.10.2018. године, наводи да је ово заинтересовано лице у својству инвеститора у минулом периоду прошло све законом прописане процедуре у циљу исходавања решења о грађевинској дозволи Градске управе града Београда, овде

ожалбено решење од 12.03.2018. године, као коначног управног акта, а комплетна апострофирана процедура је представљала еклатантан пример поступања свих надлежних органа, као и самог инвеститора, у целости у складу са позитивно-правном регулативом, и то у време када су такви случајеви нажалост евидентан раритет. Са друге стране, по мишљењу заинтересованог лица, тужиоци су од самог почетка покушавали на сваки начин да опструирају инвеститора, као заинтересовано лице, да у складу са законском процедуром изводи издавање грађевинске дозволе, мењајући периодично методе и аргументацију на којој су темељили своје захтеве, при чему се чини да је средишњи назови “аргумент” тужилаца био и још увек јесте наводно фалсификовани топографско-катастарски снимак постојећег стања израђен 30.06.2016. године од стране СГР “Ж.Ж.”. При томе се поставља основно питање да ли је на било који начин доказано да је наведени топографско-катастарски снимак постојећег стања стварно фалсификован или не, што неспорно није доказано, те предметни документ апсолутно има да се третира као веродостојан. С тим у вези, сматра да су беспредметни наводи тужилаца о наводном фалсификату који би по њиховом мишљењу насловљени суд требало да прихвати као такав, само из разлога што би опет требало да поверује истом, имајући у виду да наводни фалсификат не може бити предмет оцене у управном поступку и управном спору пред Управним судом, при чему чињеница да ли је неко требало да поднесе кривичну пријаву по службеној дужности, није релевантна околност за поступање по овој тужби. Како је неспорно да није утврђено да се ради о фалсификованој исправи, нити пак да је чак и хипотетички могуће да насловни суд одлучује о томе, на страни тужиоца објективно нема других релевантних примедби на претходно вођени управни поступак, а опреза ради, инвеститор као заинтересовано лице скреће пажњу на одредбе Закона о планирању и изградњи, које се реферирају на обједињену процедуру и прописују границе овлашћења надлежног органа. С тим у вези, наводи да је врло експлицитна законска одредба да током спровођења процедуре надлежни орган искључиво врши проверу испуњености формалних услова за изградњу и не упушта се у оцenu техничке документације, нити испитује веродостојност докумената које прибавља у тој процедури (члан 8ђ Закона о планирању и изградњи). С тим у вези истиче да су тужиоци сходно релевантним одредбама Закона о управним споровима подношењем тужбе могли искључиво да оспоравају законитост управног акта, а уколико су поступајући органи поступали у складу са законом, али се не ограничавајући на цитирану одредбу, онда се не види у чему се огледа наводна незаконитост, при чему питања на која су у тужби тужиоци указали, а која се односе на усклађеност подзаконских аката (Закона о планирању и изградњи и Правилника о поступку спровођења обједињене процедуре), нису питања која могу бити предмет тужбе, нити Управни суд може тиме да се бави. Указује да је инвеститор властан, сагласно одредбама Закона о планирању и изградњи, да на сопствену одговорност приступи изградњи објекта само на основу коначног решења, те је у конкретном случају инвеститор, имајући апсолутно поуздање у легалност комплетне процедуре, спреман да убудуће сноси одговорност за сваки расplet другачије природе. Сматра да покушај тужилаца да инвеститору одложи почетак изградње до правноснажности акта и тиме проузрокују штету, представља модел уцењивања инвеститора и вишегодишњу блокаду, чиме би инвеститору била нанета ненадокнадива штета, која се огледа не само у одлагању извођења грађевинских радова, већ првенствено раскидом купопродајног уговора за ову локацију и губитком локације, с обзиром на рокове исплате купопродајне цене преузете према претходном власнику локације, која цена је иначе у највећем делу

требало да буде финансирана из оствареног профита. Са изнетих разлога, заинтересовано лице предлаже да суд тужбу одбије, а тужиоце обавезе да солидарно надокнаде трошкове управног спора заинтересованом лицу у року од 15 дана од дана пријема пресуде.

Тужени орган је у одговору на тужбу, достављеном Управном суду дана 20.11.2018. године оспорио све наводе тужбе и остајући у свему при разлозима изнетим у образложењу оспореног решења, предложио да суд тужбу одбије као неосновану. При томе је нагласио изнети став да надлежни орган нема обавезу да у поступку обједињене процедуре по захтеву за издавање грађевинске дозволе утврђује усклађеност идејног решења достављеног у фази израде урбанистичког пројекта и идејног решења достављеног у поступку издавања локацијских услова, с обзиром да је чланом 17. став 2. Правилника о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем („Службени гласник РС”, број 113/15, 96/16 и 120/17), прописано да у овој фази поступка надлежни орган проверава и да ли су подаци наведени у изводу из пројекта, који је саставни део захтева за издавање грађевинске дозволе, у складу са издатим локацијским условима, при чему се проверава усклађеност са идејним решењима само у погледу елемената битних за утврђивање локацијских услова, односно услова за пројектовање и прикључење (у зависности од врсте објекта, односно радова на пример: намена, БРГП, габарит, хоризонтална и вертикална регулација, положај на парцели, приступ парцели, број функционалних јединица, капацитети и начин прикључења на комуналну и другу инфраструктуру и слично). У вези са тим поново указује да је одредбом члана 171. став 1. тачка 3. и 4. Закона о планирању и изградњи прописано да урбанистички инспектор, у вршењу инспекцијског надзора, има право и дужност да проверава да ли су локацијски услови и урбанистички пројекат издати у складу са планским документом и да ли се промене стања у простору врше у складу са овим законом и прописима донетим на основу закона. Указује и да је тужено Министарство, након допуњеног поступка, с обзиром да је учињена повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења, која се састоји у томе да поменути странкама у првостепеном поступку није омогућено да заштите своја права и правне интересе, нашло да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку ова управна ствар не мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем, при чему је Републичкој урбанистичкој инспекцији тужени орган доставио део документације како би та инспекција поступала у складу са овлашћењима.

Управни суд је применом одредбе члана 34. став 2. Закона о управним споровима („Службени гласник РС”, бр. 111/09), одржао усмену јавну расправу дана 06.02.2019. године, у присуству тужиоца А.А. лично и пуномоћника тужилаца адвоката Горана Јосифова из Београда, као и пуномоћника заинтересованог лица, Синише Брашанца, адвоката из Београда, а у одсуству уредно позваног туженог органа, све у складу са одредбом члана 38. истог закона.

У речи на одржаној усменој јавној расправи пуномоћник тужилаца и тужилац А.А. лично, изјавили су да остају у свему код навода из тужбе и постављеном тужбеном захтеву, као и при свим наводима, изјавама и поднесцима датим током управног поступка до доношења оспореног решења. Посебно су указали суду на чињеницу да у току спровођења наредбе за истрагу по кривичној пријави наведеној у тужби, дана 20.08.2018. године достављен извештај Службе за катастар непокретности у

коме се наводи да се топографско катастарски снимак – план СТР “Ж.Ж.” разликује од копије плана коју је урадила Служба за катастар непокретности општине Звездара и овај извештај су уз поднесак на расправи предали суду и супротној страни. Осим тога, указали су да је у погледу техничке контроле израђеног пројекта који је саставни део грађевинске дозволе, учињена повреда правила поступка прописана законом по којој исто лице и са њим повезана лица не могу бити истовремено и аутори пројекта и лица која врше техничку контролу израђеног пројекта, а ова повреда правила поступка несумњиво произлази из података АПР-у из којих се јасно види да су иста лица, односно са њима повезана лица и израдила пројекат и вршила техничку контролу овог пројекта, о чему су суду предали доказ у виду извода из АПР-а са подацима која се на ова лица односе. Указали су суду и на чињеницу да је законом забрањено зазиђивање отвора на суседним објектима код изградње новопроектног објекта, а из фактичког стања које се види на фотографијама које су предали суду, јасно се види да се изградњом објекта на катастарској парцели ...КО зазиђују отвори на објектима који постоје на катастарској парцели КО Предложили су да суд тужбу уважи, оспорено решење поништи и предмет врати туженом органу на поновно одлучивање. Трошкове поступка су тражили према трошковнику који су предали суду.

Пуномоћник заинтересованог лица је у речи на усменој јавној расправи изјавио да остаје у свему код навода из одговора на тужбу, придружујући се при томе и наводима одговора на тужбу туженог органа и остајући у свему при наводим, изјавама и поднесцима датим током управног поступка до доношења оспореног решења. Посебно је апострофирао чињенице које се односе на разлоге за подношење тужбе у управном спору и суштину оцене законитост оспореног акта, што је улога управног суда у управном спору, указујући да све што је у великом обиму наведено у реферату тужбе и изнето у документима приложеним на одржаној расправи није у великој директној па чак ни индиректној вези са законитошћу управног акта који је предмет оцене у овом спору. С тим у вези указао је да се и из поднесака и доказа приложених на расправи види да поступак који се односи на утврђивање чињенице да ли је топографско катастарски план сачињен од стране СТР “Ж.Ж.” 30.06.2016. године, као један од десетина докумената предатих у поступку издавања грађевинске дозволе, фалсификован или није, није окончан, односно није било помака у односу на чињенично стање на основу кога је донето првостепено и оспорено решење. Сматра да приложене фотографије и указивање тужилаца на повреде закона учињене тиме што се зазиђују отвори на суседној парцели такође није предмет овог управног спора. Поново је нагласио чињенице изнете у одговору на тужбу које се односе на штету причињене инвеститору онемогућавањем, односно одуговлачењем изградње објекта на основу коначне грађевинске дозволе. Других предлога у допуну доказног поступка није имао. Предложио је да суд тужбу одбије као неосновану. Трошкове спора је тражио за састав одговора на тужбу у износу од 36.000,00 динара и за приступ на одржану расправу у износу од 37.500,00 динара, укупно 73.500,00 динара.

Оцењујући законитост оспореног решења у смислу одредбе члана 41. став 1. Закона о управним споровима, по разматрању списка предмета, оцени навода тужбе, одговора на тужбу туженог органа и заинтересованог лица, као и речи пуномоћника тужилаца и пуномоћника заинтересованог лица на одржаној усменој јавној расправи, те списка предмета ове управне ствари, Управни суд је нашао да је

тужба основана. Основано се наводима тужбе указује на повреде правила поступка учињене у поступку доношења оспореног решења.

Према наводима туженог органа, изнетим у образложењу оспореног решења, из списка предмета произлази да се решењем Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове Градске управе града Београда ROP-BGDU-3871-СПИН-2/2018, интерни број IX-8 број 351-37/2018 од 12.03.2018. године одобрава инвеститору "Г.Г."д.о.о. ..., са седиштем у ..., ..., извођење радова на изградњи двострано узиданог стамбеног објекта, спратности По+П+6+Пс, на катастарској парцели број ...КО А.А., Б.Б. и В.В., сви из ..., ..., подносиоци жалбе, у жалби тврде да су заинтересовани за учешће у предметном поступку из разлога што су власници више непокретности на суседној катастарској парцели број ... КО ... у ..., ... и да се изградњом предметног објекта на катастарској парцели број ...КО ..., у ..., ..., угрожавају њихова имовинска права и интереси. Међутим, првостепени орган није ни разматрао могућност да се тим лицима омогући учешће у поступку који је претходио доношењу побијаног решења, иако су се пред тим органом појавили у поступку пре него што је исто донето, очигледно заинтересовани, тражећи да се обавесте о току поступка. Такође, након пријема жалбе првостепени орган исту доставља туженом органу на другостепени поступак, оцењујући да је жалба благовремена, изјављена од овлашћеног лица и допуштена, при чему, иако има могућности, не допуњава поступак, сагласно одредби члана 165. став 2. Закона о општем управном поступку ("Службени гласник РС", број 18/16), којом је прописано да првостепени орган може да допуни поступак ако нађе да је то неопходно. По налажењу туженог органа, првостепени орган је пропустио да допуни поступак због тога што сматра да је жалба изјављена од стране овлашћених лица, а која лица очигледно нису учествовала у поступку који је претходио доношењу ожалбеног решења. Међутим, и поред таквог погрешног поступања првостепеног органа, тужени орган је у другостепеном поступку, у складу са одредбом члана 167. став 1. Закона о општем управном поступку, претходно утврдио да је предметна жалба заиста благовремена, дозвољена и изјављена од стране овлашћеног лица, и приступио одлучивању по жалби. По налажењу туженог органа у овом поступку, жалиоци су неспорно власници више непокретности на катастарској парцели број ... КО ... у ..., ..., који су суседни објекти у односу на онај чија се изградња одобрава ожалбеним решењем, па имају право да учествују у том поступку. Према томе, по оцени туженог органа, у првостепеном поступку је пре свега дошло до повреде начела права странке на изјашњење, прописано одредбама члана 11. Закона о општем управном поступку, по којој се пре доношења решења странци мора омогућити да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења, а решење се може донети без претходног саслушања странке, само у случајевима у којима је то законом допуштено. Цитирајући одредбу члана 171. став 2. Закона о општем управном поступку, којом је између осталог прописано да другостепени орган сам или преко првостепеног или замољеног органа допуњава поступак ако нађе да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено или понавља цео поступак или његов део ако нађе да је учињена повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења, а имајући у виду јединство првостепеног и другостепеног поступка, као и да су у жалби именована лица јасно изложила из којих разлога су незадовољна ожалбеним решењем, тужени орган изражава став да је довољно да поступак само допуни разматрањем навода жалбе, уз узимање у обзир приложених доказа и чињеница и

околности које су у одговору на жалбу изнели инвеститор и првостепени орган. Према наводима туженог органа, у жалби је јасно указано у ком правцу су подносиоци као странке у поступку незадовољни, односно у жалби се тврди следеће: - да су након увида у ожалбену грађевинску дозволу, пројекат за издавање грађевинске дозволе, урбанистички пројекат, идејно решење и локацијске услове Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове Градске управе града Београда ROP-BGDU-23491-LOC-1/2017, интерни број IX-15 број 350-1297/2017 од 01.11.2017. године, утврдили да су наведени документи издати на основу нетачно утврђеног чињеничног стања, односно фалсификованог топографско-катастарског снимка постојећег стања, израђеног 30.06.2016. године, од стране СГР “Ж.Ж.” и где као доказ тој тврдњи предлажу увид у потврду Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове Градске управе града Београда, број IX-12 број 350.13-74/2016/2017 од 12.04.2017. године и у наведени топографско-катастарски план који је саставни део урбанистичког пројекта, идејног решења и пројекта за издавање грађевинске дозволе; - да је против инвеститора, одговорног урбанисте, одговорног пројектанта и других одговорних лица у предметном поступку, Вишем јавном тужилаштву у Београду поднета кривична пријава и да је у предистражном поступку власник СГР “Ж.Ж.” недвосмислено изнео да је топографско-катастарски снимак постојећег стања од 30.06.2016. године сачинио само за катастарску парцелу број ...КО ..., у ..., ..., док је за суседну катастарску парцелу број ... КО ..., у ..., ..., по слободном нахођењу “снимио” само објекте уз саму границу са парцелом број ...КО Звездара, а објекте на катастарској парцели број ... КО Звездара, у Београду, Челопечка 9, практично није ни “снимио”; У жалби се наводи у чему се састоји нетачно приказано стање на спорном документу и као доказ се предлаже увид у топографско-катастарски план снимка постојећег стања израђеног 30.06.2016. године од стране СГР “Ж.Ж.”, за катастарску парцелу број ...КО Звездара у Београду, копију катастарског плана РГЗ од 11.04.2017. године, геодетски снимак за катастарску парцелу број ... КО .. израђен од предузећа “И.И.”, лист непокретности број ... КО Звездара од 21.02.2018. године и сателитски снимак катастарске парцеле број ..., ... и ... КО Жалиоци стоје на становишту да су описани недостаци последица намере инвеститора и одговорног урбанисте да изиграју примену правила градње која су прецизно наведена у Информацији о локацији IX број 350.1-1643/2016 за катастарску парцелу број ...КО ... у ..., ..., а који су издати 22.04.2016. године и указују на садржину рубрике те информације под називом “растојање објекта од бочног суседног објекта”, при чему прецизирају да је неспорно да висина бочне стране новопроектваног објекта према усвојеном урбанистичком пројекту износи 25,5м, што би надаље значило да одстојање од суседних објеката (који на чеоним странама имају отворе стамбених просторија), мора бити 12,5м, а у случају рестриктивног тумачења наведених правила, одстојање би морало бити 8,5м. Како фактичко одстојање постојећих стамбених објеката на катастарској парцели број ... КО ... у ..., ..., у односу на новопроектвани објекат износи око 6м, односно око 4,5м у односу на постојеће стамбене објекте на катастарској парцели број ... КО ... у ..., ..., жалиоци сматрају да је очита намера инвеститора и пројектанта да се помоћу фалсификованог топографско-катастарског плана омогући изградња драстично већег и вишег објекта него што дозвољавају правила градње. У допуну жалбе се те тврдње темеље и на налазу сталног судског вештака грађевинске струке З.З. од 30.03.2018. године. Жалиоци се позивају на тачку 9. тог налаза где је вештак, како тврде, констатовао формални недостатак грађевинске дозволе. По мишљењу жалиоца, из тог налаза произлази да у поступку издавања ожалбене

грађевинске дозволе постоје фактички два идејна решења са два идејна пројекта, као њиховим саставним деловима. Конкретно, једно идејно решење новопроектваног објекта је достављено првостепеном органу уз захтев за издавање локацијских услова, а исто се разликује у односу на друго идејно решење, које чини саставни део урбанистичког пројекта за изградњу предметног објекта. Разлика се огледа у одређивању различитог броја станова, броја паркинг места и унутрашњег распореда и функције простора. Према томе, жалиоци сматрају да је ожалбени акт донет супротно одредби члана 8ђ став 1. Закона о планирању и изградњи, као и подзаконским актима који регулишу предметну материју, из разлога што је формално-правно и суштински неодрживо чињенично стање које се заснива на два опречна документа (идејно решење поднето уз захтев за издавање локацијских услова и идејно решење које је представљало саставни део урбанистичког пројекта). Коначно се у допуни жалбе истиче да налаз вештака у тачки 3. и 4. потврђује наводе жалбе у вези тога који објекти нису приказани, као и који су објекти приказани у умањеним габаритима на катастарским парцелама број ... и ... КО ..., да се у тачки 6. констатује да новопроектвани објекат не испуњава услове прописаног одстојања од постојећих објеката на суседним парцелама, а у тачки 9. да је топографско-катастарски снимак постојећег стања од 30.06.2016. године, израђен од стране СГР “Ж.Ж.”, фалсификован, односно неистинитог садржаја.

Оцењујући навод жалиоца, овде тужиоца, који се односи на топографско-катастарски план снимка постојећег стања израђеног 30.06.2016. године од стране СГР “Ж.Ж.” за катастарску парцелу број ...КО ... у ..., након увида у списе предмета и доказе предложене од странака, тужени орган налази да је неспорно да је тај документ и даље на снази, а такође је неспорно да није достављена одлука надлежног органа којом се утврђује да је наведени доказ фалсификат, односно није утврђено постојање неког кривичног дела у поступку издавања тог акта. У вези осталих навода жалбе, као и допуне жалбе, где жалиоци тврде да је вештак у свом налазу констатовао формални недостатак ожалбене грађевинске дозволе, ово Министарство налази да су према наводима учесника у предметном поступку, поред указивања на постојање фалсификата, суштински изношене примедбе које се односе на садржину урбанистичког пројекта за изградњу стамбеног објекта на катастарској парцели ...КО ... у ..., који је потврђен од стране Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове Градске управе града Београда, под бројем IX-12 бр. 350.13-74/2016/2017 дана 12.04.2017. године и Локацијске услове Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове Градске управе града Београда, ROP-BGDU-23491-LOC-1/2017, интерни број IX-15 број 350-1297/2017 од 01.11.2017. године, који су између осталог, издати на основу поменутог пројекта, о којим актима се не може расправљати у поступку издавања грађевинске дозволе, све док су ти документи на снази и док производе правно дејство. Тужени орган износи исти став, као и првостепени орган, да надлежни орган нема обавезу да у поступку обједињене процедуре-по захтеву за издавање грађевинске дозволе, утврђује усклађеност идејног решења достављеног у фази израде урбанистичког пројекта и идејног решења достављеног у поступку издавања локацијских услова, с обзиром да је чланом 17. став 2. Правилника о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем (“Службени гласник”, број 113/2015, 96/2016 и 120/2017), прописано да у овој фази поступка надлежни орган проверава и да ли су подаци наведени у изводу из пројекта, који је саставни део захтева

за издавање грађевинске дозволе, у складу са издатим локацијским условима, при чему се проверава усклађеност са идејним решењем само у погледу елемената битних за утврђивање локацијских услова, односно услова за пројектовање и прикључење (у зависности од врсте објекта, односно радова, на пример: намена, БРГП, габарит, хоризонтална и вертикална регулација, положај на парцели, приступ парцели, број функционалних јединица, капацитети и начин прикључења на комуналну и другу инфраструктуру и слично). У вези са тим, тужени орган указује да је одредбом члана 171. став 1. тачка 3) и 4) Закона о планирању и изградњи прописано да урбанистички инспектор, у вршењу инспекцијског надзора, има право и дужност да проверава да ли су локацијски услови и урбанистички пројекат издати у складу са планским документом и да ли се промене стања у простору врше у складу са овим законом и прописима донетим на основу закона. Према томе, тужени орган, након допуњеног поступка, с обзиром да је учињена повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења, која се састоји у томе да поменути странкама, овде жалиоцима, у првостепеном поступку није омогућено да заштите своја права и правне интересе, налази да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку, ова управна ствар не мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем. Са изнетих разлога, у смислу члана 171. став 2. Закона о општем управном поступку, тужени орган је одлучио као у диспозитиву оспореног решења.

Код изложеног чињеничног и правног стања ствари, Управни суд налази да су учињене повреде правила поступка у доношењу оспореног решења, које су од битног утицаја на решење ове управне ствари.

По оцени суда, погрешно је становиште туженог органа, изнето у оспореном решењу, по коме је, код неспорне чињенице да је у првостепеном поступку дошло до повреде основног начела управног поступка којим се гарантује право странке на изјашњење, довољно да се поступак допуни само разматрањем навода жалбе од стране другостепеног органа, уз узимање у обзир приложених доказа и чињеница и околности које су у одговору на жалбу изнели инвеститор и првостепени орган.

Одредбом члана 11. Закона о општем управном поступку (“Службени гласник РС”, број 18/16), који се примењивао у време покретања поступка у овој ствари захтевом инвеститора поднетим првостепеном органу 02.02.2018. године, како то произлази из списка предмета, прописано је да се странци мора пружити прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за одлучивање у управној ствари, а без претходног изјашњавања странке може се одлучити само када је то законом дозвољено. Одредбом члана 44. став 1. истог закона прописано је да је странка у управном поступку физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управног поступка и свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка. Одредбом члана 109. став 1. наведеног закона је прописано да овлашћено лице заказује усмену расправу када у поступку учествују противне странке или када мора да се изврши увиђај или саслуша сведок или вештак, а одредбом члана 106. истог закона, у ставу 2. је прописано да странка има право да се у испитном поступку изјасни о чињеницама које су изнете и о понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа, поставља питања другим странкама, сведоцима и

вештацима, износи чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари, предлага доказе, износи правне тврдње и побија тврдње које се не слажу са њеним, при чему је орган дужан да одлучи о свим захтевима и предлозима странке (став 4.), а према ставу 5. овог члана закона поступак не може да се оконча док се странци не пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за поступање у управној ствари (члан 11. овог закона). Према одредби члана 171. став (2.) наведеног закона, другостепени орга сам или преко првостепеног или замољеног органа допуњава поступак ако нађе да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено, или понавља цео поступак или његов део ако нађе да је учињена повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења. У том случају другостепени орган поништава побијано решење и сам одлучује о управној ствари ако нађе да се на основу утврђених чињеница у допуњеном поступку мора решити другчије него што је решено првостепеним решењем, а према ставу (3.) истог члана закона ако другостепени орган нађе да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган, он ће својим решењем поништити решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак. У том случају, другостепени орган је дужан да својим решењем укаже првостепеном органу у ком погледу треба допунити поступак, а првостепени орган је дужан да у свему поступи по другостепеном решењу и да без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од пријема предмета, донесе ново решење против кога странка има право на жалбу.

Код несмњиво утврђене чињенице наведене и у образложењу оспореног решења, из кога произлази да првостепени орган није ни разматрао могућност да се тужиоцима омогући учешће у поступку који је претходио доношењу побијаног решења, иако су се тужиоци пред тим органом појавили у поступку пре него што је исто донето, очигледно заинтересовани, тражећи да се обавесте о току поступка, као власници више непокретности на катастарској парцели број ... КО ... у ..., ..., који су суседни објекти у односу на онај чија се изградња одобрава ожалбеним решењем, па имају право да учествују у том поступку, првостепени и тужени орган су повредили цитиране одредбе члана 11., 44., 106. и 109. Закона о општем управном поступку, при чему је тужени орган погрешно применио и цитирану одредбу члана 171. став 2. овог закона у делу који се односи на допуњавање поступка од стране другостепеног органа, односно понављање целог поступка или његовог дела, због учињене повреде правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења. Ово стога што је, према цитираној одредби члана 109. Закона о општем управном поступку, у поступку у коме учествују противне странке обавезно заказивање усмене јавне расправе, а према цитираној одредби члана 11. истог закона решење се може донети без претходног саслушања странке само у случајевима када је то законом допуштено, при чему у конкретном случају закон такву могућност не допушта, већ обавезује орган да спроведе испитан поступак у коме ће странкама омогућити учешће и изјашњење о свим чињеницама и доказима на начин прописан цитираним одредбама члана 106. Закона о општем управном поступку.

Како наведене повреде правила поступка, учињене од стране првостепеног органа, нису на законом прописан начин отклоњене у поступку доношења оспореног решења, нити су, због граница постављеног тужбеног захтева и природе ствари, могле бити отклоњене на одржаној усменој јавној расправи пред

Управним судом, суд је тужбу уважио и оспорено решење поништио, а у поновном поступку тужени орган је у обавези да отклони повреду правила поступка на које му је овом пресудом указано и донесе законито решење по жалби тужилаца, у року и на начин прописан одредбом члана 69. став 2. Закона о управним споровима, при чему је везан правним свхатањем и примедбама суда у погледу поступка, изнетим у овој пресуди.

Са изнетих разлога, налазећи да је оспореним решењем повређен закон на штету тужилаца, Управни суд је након закључене усмене јавне расправе, у смислу члана 46. став 2. Закона о управним споровима, одлучио као у ставу I диспозитива пресуде, применом одредбе члана 40. став 2. и члана 42. став 1. истог закона.

Одлучујући о захтеву тужилаца за накнаду трошкова управног спора, према успеху у спору и трошковнику који је пуномоћник тужилаца приложио суду на расправи, Управни суд је нашао да су тужиоци у вези са вођењем управног спора у овој правној ствари имали трошкове за састав тужбе од стране пуномоћника из реда адвоката, у износу од 33.000,00 динара, у складу са Тарифним бројем 43. став 1. и 46. Тарифе о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката ("Службени гласник РС", бр. 121/12), као и трошкове за приступ пуномоћника тужилаца на расправу, у износу од 33.000,00 динара, на основу Тарифног броја 44. и 46. наведене тарифе и трошкове судске таксе у износу од 390,00 динара за тужбу и 980,00 динара за одлуку суда, према тарифном броју 28. и 29. Закона о судским таксама ("Службени гласник РС", бр. 28/94...93/14) те је определио ове трошкове у укупном износу од 67.370,00 динара, одлучујући као у ставу II диспозитива пресуде, применом одредаба члана 66., 67. и 74. Закона о управним споровима, а сходном применом одредаба члана 150. и 153. став 1. Закона о парничном поступку ("Службени гласник РС", бр. 55/14). Управни суд није тужиоцима признао трошкове за састав два образложена захтева за одлагање извршења решења, опредељених у трошковнику на износ од 33.000,00 динара и састав једног образложеног поднеска, опредељених у трошковнику на износ од 16.500,00 динара, имајући у виду да су захтеви за одлагање извршења решења одбијени, те се ови трошкови тужиоцу не могу признати према успеху у спору, применом одредби члана 151. и 153. Закона о парничном поступку, а накнадна достава образложеног поднеска није била потребна за вођење овог управног спора, у смислу одредбе члана 154. Закона о парничном поступку.

Суд је оценио неоснованим захтев заинтересованог лица за накнаду трошкова управног спора, опредељених на расправи од стране пуномоћника заинтересованог лица, с обзиром на успех заинтересованог лица у овом управном спору, па је одлучио као у ставу III диспозитива пресуде, применом одредби члана 151. и 153. Закона о парничном поступку, који се сходно примењује на основу члана 74. Закона о управним споровима.

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ
Дана 08.02.2019. године, 14 У 11357/18

Записничар
Снежана Вујачић, с.р.

Председник већа - судија
Душица Маринковић, с.р.

**За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић**

ТП