



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УПРАВНИ СУД
20 У 15022/21 (2015)
10.09.2021. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Жељка Шкорића, председника већа, Радојке Маринковић и Тамаре Брешковић-Станишљевић, чланова већа, са судским саветником Сандом Грујић, као записничарем, одлучујући у управном спору по тужби тужиоца А.А. из ..., ... бр. ..., против туженог Градског већа града Београда, ради поништаја решења број: 351-636/15-ГВ од 14.07.2015. године, у извршењу одлуке Уставног суда број: Уж-10953/17 од 03.06.2021. године, у предмету грађевинском, у нејавној седници већа, одржаној дана 10.09.2021. године, донео је

ПРЕСУДУ

Тужба **СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА** решење Градског већа града Београда, број: 351-636/15-ГВ од 14.07.2015. године и предмет **ВРАЋА** надлежном органу на поновно одлучивање.

Образложење

Пресудом Управног суда 20 У 11747/15 од 10.07.2017. године, одбијена је тужба тужиоца А.А. из ..., поднета против решења Градског већа града Београда, број: 351-636/15-ГВ од 14.07.2015. године, којим је одбијена, као неоснована, жалба тужиоца изјављена против решења Секретаријата за послове легализације објеката Градске управе града Београда, Сектора за подручје општина Вождовац и Чукарица, XXXI-06 број: 351-21-994/2013 од 29.04.2015. године. Тим решењем одбијен је, као неоснован, захтев тужиоца за легализацију изведених радова, без грађевинске дозволе, на изградњи канализационог прикључка на градску канализациону мрежу, на кат. парцелама ..., ..., ... и ... КО ..., а за потребе стамбеног објекта у Улици ... бр. ... у ..., на кат. парцели број ... КО

Против наведене пресуде тужилац је изјавио Уставном суду уставну жалбу.

Одлуком Уставног суда број: Уж–10953/17 од 03.06.2021. године усвојена је уставна жалба А.А. из ... и утврђено да је пресудом Управног суда У 11747/15 од 10.07.2017. године, повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије (став 1); поништена је пресуда Управног суда У 11747/15 од 10.07.2017. године и одређено да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца изјављеној против решења Градског већа града Београда, број: 351-636/15-ГВ од 14.07.2015. године (став 2); одбијена је као неоснована уставна жалба А.А. изјављена због повреде права на суђење у разумном року, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, у управном поступку који је вођен у предмету XXXI-06 број 351.21-994/2013 Градске управе града Београда – Секретаријата за послове легализације објеката.

Према образложењу наведене одлуке, Уставни суд сматра да су у управном поступку који је окончан оспореном пресудом Управног суда, била спорна следећа питања: да ли је за извођење радова на изградњи канализационог прикључка на градску канализациону мрежу била потребна грађевинска дозвола, односно да ли ти радови, сами за себе, могу бити предмет захтева за легализацију и, ако могу, да ли се уз захтев за легализацију доставља доказ о решеним имовинско-правним односима за земљиште на коме се налази објект који се прикључује на градску канализациону мрежу и, ако је тако, да ли је за одлуку о захтеву од значаја сагласност власника земљишта, односно управљача јавног добра кроз који пролази канализациона траса, која је дата у моменту извођења радова, подношења захтева или доношења одлуке првостепеног органа. Уставни суд је констатовао да према одредбама важећег Закона о планирању и изградњи, које су биле на снази на дан подношења предметног захтева, за извођење тих радова није била потребна грађевинска дозвола, већ решење којим се одобрава њихово извођење, при чему је уз захтев за издавање тог решења требало приложити доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту, главни пројекат и сагласност јавног комуналног предузећа. Имајући у виду да је Законом о легализацији објеката био уређен поступак легализације објеката, односно делова објеката изграђених без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу, ако је у време изградње била прописана обавеза њиховог прибављања, Уставни суд је нашао да је пре доношења одлуке о захтеву подносиоца уставне жалбе, најпре морало бити утврђено шта је предмет захтева и када су изведени радови били предмет легализације. Такође је констатовао да се из аката донетих у предметном поступку не може утврдити када су изведени спорни радови, али да из обавештења Одељења за комунално-грађевинске и стамбене послове Управе градске општине Вождовац од 23.06.2002. године, произлази да се за извођење радова на изградњи интерне канализације, ради прикључења на канализациону мрежу, није прибављена грађевинска дозвола, те да је, упркос томе, првостепени орган о предметном захтеву одлучивао као о захтеву применом одредаба Закона о легализацији објеката. С тим у вези, Уставни суд је констатовао да је Градска општина Вождовац, обавестила подносиоца уставне жалбе да реализација прикључења стамбених објеката на канализациону мрежу није у надлежности општине, већ ЈКП “Београдски водовод и канализација” Београд, а да то јавно предузеће није издало подносиоцу потврду о пријему канализационог споја, са образложењем да се о унутрашњим инсталацијама стара корисник услуге. Полазећи од наведеног, имајући у виду да правни претходник подносиоца уставне жалбе није могао извести радове на траси за коју је дата сагласност јавних комуналних предузећа због бесправно изведених радова трећих

лица – што је констатовао надлежни орган управе, Уставни суд је оценио да се у поступку пред првостепеним органом, морало одлучити о правној судбини радова изведених на изградњи спорног канализационог прикључка. Такође, Уставни суд сматра произвољном оцену првостепеног органа, коју су прихватили другостепени орган и Управни суд, да је подносилац уставне жалбе спорни прикључак извео противно условима и решењу ЈКП “Београдски водовод и канализација” Београд. Имајући у виду да је подносилац уставне жалбе уз захтев за легализацију, приложио сагласност ЈКП “Зеленило” Београд, као управљача јавног добра преко којег пролази траса канализационог прикључка за који је издато одобрење ЈКП “Београдски водовод и канализација” Београд, Уставни суд је оценио произвољном оцену Управног суда да је подносилац био дужан да прибави сагласност од лица која су у моменту подношења захтева имала право својине, односно коришћења спорних парцела. На основу свега изнетог, Уставни суд је оценио да оспорени појединачни акт није образложен на начин који отклања сумњу у арбитрарност одлучивања, те је утврдио повреду права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава.

Поступајући у извршењу одлуке Уставног суда, којом је поништена пресуда Управног суда 20 У 11747/15 од 10.07.2017. године, Управни суд је, испитујући законитост оспореног решења у границама захтева из тужбе, у складу са чланом 41. став 1. Закона о управним споровима (“Службени гласник РС”, број 111/09), поново оценио наводе тужбе, одговор на тужбу, списе ове управне ствари, па је нашао да је тужба основана. Управни суд је овај спор решио без одржавања усмене расправе, сагласно члану 33. став 2. Закона о управним споровима, будући да је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања.

Према одредби члана 166. став 2. Устава Републике Србије (“Службени гласник РС”, бр. 98/2006), одлуке Уставног суда су коначне, извршне и општеобавезујуће.

Одредбом члана 171. Устава утврђено је да је свако дужан да поштује и извршава одлуке Уставног суда (став 1.). Уставни суд својом одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно (став 2.). Извршење одлука Уставног суда уређује се законом (став 3.).

Одредбом члана 104. став 1. Закона о Уставном суду (“Службени гласник РС”, бр. 109/07...18/13), прописано је да су државни и други органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, политичке странке, синдикалне и друге организације, удружења грађана или верске заједнице, дужни да, у оквиру својих права и дужности, извршавају одлуке и решења Уставног суда.

Одредбом члана 89. став 2. истог закона, прописано је да, када Уставни суд утврди да је оспореним појединачним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, може поништити појединачни акт, забранити даље вршење радње или одредити предузимање друге мере или радње којом се отклањају штетне последице утврђене повреде или ускраћивања зајемчених права и слобода и одредити начин правичног задовољења подносиоца.

У тужби, којом је покренуо управни спор, поднетој Управном суду препорученом пошиљком преко поште, дана 07.08.2015. године, допуњеној поднесцима од 31.12.2015. и 25.05.2016. године, тужилац истиче да тужени орган није узео у обзир чињеницу да у моменту изградње канализације није била потребна сагласност сувласника на предметним кат. парцелама кроз које иста пролази, те указује

да је у складу са Условима број 0/2430 и решењем ЈКП “Београдски водовод и канализација” број П/336, прибављена сагласност ЈКП “Зеленило Београд”, да је увидом у уверење 02 број: 952-1979/14 од 23.10.2014. године констатовано да је за поменуте кат. парцеле забележена експропријација, да Служба катастра није ажурирала фактичко стање на терену, будући да су објекти срушени, да је део парцела припао тротоару и Улици Устаничка, а део који је остао неизграђен дат је на управу ЈКП “Зеленило Београд”, које је и дало сагласност за трасу. Такође, није узет у обзир ни навод жалбе да се уз грађевинску дозволу за кућу добија и грађевинска дозвола за инфраструктурне објекте, напомињући да се ради о канализационом прикључку (инфраструктура) за укњижени објекат које се ту налази од 1931. године. Даље наводи да је геодетским снимком Геодетске агенције “Б.Б.” из априла 2014. године утврђено да један крак канализационе цеви не прелази преко кат. Парцеле ..., како је то својевремено утврђено, те је захтевано да достави оверену сагласност власника, односно, корисника кат. парцеле 2601, В.В., што је Г.Г., правни претходник тужиоца, и добила и исту уредно доставила, а како је наведеним геодетским снимком утврђено да предметни крак канализације пролази кроз кат. парцелу ... КО ..., која је у власништву тужиоца, то исти сматра да сагласност власника кат. парцеле ... КО ..., иако постоји у предмету, није била неопходна. Такође, указује да је првостепени орган Д.Д., ... бр. ..., издао решење о легализацији број: 351.21-78514/10 од 06.01.2016. године, а да исти није претходно прибавио нити сагласност Града Београда, носиоца права својине на кат. Парцелама ... и ... КО ..., нити сагласност ГО Вождовац, носиоца права коришћења на предметним кат. парцелама, као и да пре извођења радова на изградњи канализационе мреже дана 29.11.2015. године, није прибавио ни сагласност надлежног ЈКП “Београдски водовод и канализација”, посебно истичући да канализација коју је спровео Радован Ковачевић, која је изграђена мимо прописа и правила струке, угрожава канализацију и сам објекат тужиоца. С тим у вези, тужилац указује да је због начина изградње канализације од стране Д.Д., поднео тужбу Другом основном суду у Београду, која је заведена под бројем: 3536/2015. Поред осталих навода изнетих у тужби, предлаже да се тужба уважи и поништи оспорено решење.

Тужени орган је у одговору на тужбу, остао у свему при разлозима из образложења оспореног решења и предложио да суд тужбу као неосновану, одбије.

Из исправа које су садржане у списима предмета и образложења оспореног решења, произлази да је првостепени орган, поступајући по захтеву тужиоца за легализацију изграђеног објекта – канализационих шахтова у Улици ... бр. ... у Београду, на кат. парцели број ... КО ... од 18.11.2013. године, заведеним код тог органа под бројем: XXXI-06-351.21-994/2013, на основу члана 58. став 1. Закона о општем управном поступку, тужиоцу упутио допис – налог за допуну захтева, од 25.03.2015. године, у коме је наведено да је, у циљу даљег вођења поступка по поднетом захтеву, потребно да у року од 15 дана од дана пријема дописа, достави у оригиналу или овереној копији документацију, и то: прецизан опис изведених радова који су предмет легализације, доказ о решеним имовинко-правним односима и геодетски снимак објекта. Поступајући по налогу из наведеног дописа, тужилац је дана 16.04.2015. године доставио изјашњење којим је прецизирао предмет легализације, тако што је навео да се ради о изградњи канализационог прикључка на градску канализациону мрежу, а према Условима који су одобрени од стране ЈКП “Београдски водовод и канализација” број: О/2430 од 08.01.2002. године и решењу број: П/336 од 08.05.2002. године, као и препис листа непокретности за кат. парцелу ...

КО ... и геодетски снимак објекта. Увидом у достављену документацију, првостепени орган је утврдио да је предметна кат. парцела уписана као изграђено остало градско грађевинско земљиште у државној својини, на коме је тужилац уписан као корисник, као и да је исти власник објекта који се налази на тој кат. парцели – породична стамбена зграда, спратности П. Увидом у достављени геодетски снимак објекта, израђен од стране геодетске агенције “Б.Б.”, утврђено је да траса канализације, односно канализационог прикључка на градску канализациону мрежу, за потребе стамбеног објекта у ул. ... бр. ... у ..., на кат. парцели ... КО ..., поред наведене, пролази и кроз кат. парцеле број ..., ... и ... КО Према подацима катастра непокретности Републичког геодетског завода, прибављеним од стране првостепеног органа, за кат. парцелу број ... КО ..., утврђено је да је иста у државној својини, власништво Републике Србије, на којој је као корисник уписана Градска општина Вождовац, са уделом 1/1, док је за кат. парцелу број ... КО ..., утврђено да је иста уписана као изграђено остало градско грађевинско земљиште у државној својини, на коме је као носилац права коришћења уписан Е.Е. из Београда, са уделом 1/1, а да је за катастарску парцелу број ... КО ..., утврђено да је иста уписана као изграђено остало градско грађевинско земљиште у државној својини, на коме је као носилац права коришћења уписан Ђаковић Никола из Београда, са неопредељеним уделом. Увидом у Услове ЈКП “Београдски водовод и канализација” број: О/2430 од 08.01.2002. године, првостепени орган је утврдио да у Улици Мурска у Београду, не постоји градска канализациона мрежа, те да се прикључење предметног објекта на канализациону мрежу може остварити преласком преко кат. парцеле број 1926, уз писмену и оверену сагласност власника те кат. парцеле, док је увидом у решење истог органа број: П/336 од 08.05.2002. године, утврђено да се сагласност даје искључиво на прикључење постојећег објекта и да се даје на основу сагласности ЈКП “Зеленило Београд” на трасу канала која пролази преко зелене површине у ул. Устаничка, а да се прикључење објекта у ул. Мурска бр. 3, на канализацију у Устаничкој улици врши преко суседне кат. парцеле број 2601, уз писмену сагласност власника, оверену у општини Вождовац.

Према оцени Управног суда, имајући у виду општеобавезујућу одлуку Уставног суда, као и правно схватање и примедбе у погледу поступка, изнете у одлуци тог суда, основано се тужбом тужиоца указује на незаконитост оспореног решења, будући да је тужени орган приликом доношења решења повредио правила поступка из члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку (“Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и “Службени гласник РС”, бр. 30/10). Ово због тога што образложење тужбом оспореног решења, у смислу наведене одредбе ЗУП-а, не садржи све елементе потпуног образложења, односно не садржи разлоге из којих произлази чињенични и правни закључак туженог органа да тужилац не испуњава законом прописане услове за легализацију изведених радова без грађевинске дозволе на изградњи канализационог прикључка на градску канализациону мрежу. Како је то наведено у образложењу одлуке Уставног суда, пре доношења одлуке о захтеву тужиоца је најпре морало бити утврђено шта је предмет захтева и када су изведени радови који су предмет легализације, јер се према наводима Уставног суда, из аката донетих у предметном поступку, не може утврдити када су изведени спорни радови, као и да из обавештења Одељења за комунално-грађевинске и стамбене послове Управе градске општине Вождовац од 23. јуна 2002. године, произлази да за извођење радова на изградњи интерне канализације, ради прикључења на канализациону мрежу, није прибављена грађевинска дозвола. Упркос томе, првостепени орган је, по оцени Уставног суда о

предметном захтеву одлучивао као о захтеву применом одредаба Закона о легализацији објеката. Уз то Градска општина Вождовац је обавестила подносиоца уставне жалбе, овде тужиоца, да релаизација прикључења стамбених објеката на канализациону мрежу, није у надлежности општине, већ ЈКП “Београдски водовод и канализација” Београд, а да то јавно предузеће, није издало подносиоцу потврду о пријему канализационог споја, са образложењем да се о у унутрашњим инсталацијама стара корисник услуге. Полазећи од наведеног, а имајући у виду да правни претходник тужиоца, није могао извести радове на траси за коју је дата сагласност јавних комуланих предузећа због бесправно изведених радова трећих лица – што је констатовао надлежни орган управе, по оцени Уставног суда, у поступку пред првостепеним органом се морало одлучити о правној судбини радова изведених на изградњи спорног канализационог прикључка.

Уставни суд произвољном сматра оцену првостепеног органа, коју су прихватили другостепени орган и Управни суд, да је подносилац уставне жалбе, овде тужилац, спорни прикључак извео противно условима и решењу ЈКП “Београдски водовод и канализација” Београд, из разлога што су, разматрајући питање решавања имовинко-правних односа на земљишту у смислу одредаба Закона о легализацији објеката, докази о решености тих односа, морали садржавати правни основ за стицање права својине, односно права коришћења земљишта на коме се налази објекат који је предмет легализације. Полазећи од наведених одредаба Закона о планирању и изградњи, које су биле на снази у време подношења предметног захтева за легализацију, Уставни суд је нашао да је за издавање одобрења за извођење радова на прикључењу унутрашње канализације на канализациону мрежу, био потребан доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту на коме се налази објекат који се прикључује на канализациону мрежу, а не и доказ о праву својине, односно коришћења катастарских парцела кроз које пролази планирана траса канализације.

Уставни суд је констатовао и да је првостепени орган, полазећи од тога да предметна траса канализационог прикључка пролази, не само кроз парцелу чији је корисник овде тужилац, већ и кроз к.п.бр. ..., ... и ... КО ..., закључио да се објекат који је предмет легализације налази на више катастарских парцела за које подносилац није доставио доказе о решеним имовинско-правним односима, уједно указујући да се у допису надлежног органа управе упућеном Јелени Јовановић, наводи да је ЈКП “Београдски водовод и канализација” Београд, издало сагласност на Главни пројекат прикључења канализације, према Условима број О/2430 од 08.01.2002. године, да је прикључење канализације предвиђено преко к.п.бр. ..., ... и ... КО ..., што је јавна зелена површина, за шта је ЈКП “Зеленило” Београд издало сагласност, као и преко суседне парцеле број ..., за шта је достављена писмена сагласност власника.

Имајући у виду да је Уставни суд, произвољним оценио закључивање овог суда, поводом прилагања уз захтев за легализацију од стране овде тужиоца сагласности ЈКП “Зеленило” Београд, као управљача јавног добра, преко којег пролази траса канализационог прикључка за које је издато одобрење ЈКП “Београдски водовод и канализација” Београд, да је подносилац захтева, овде тужилац, био дужан да прибави сагласност од лица која су у моменту подношења захтева имала право својине, односно коришћења спорних парцела, јер пресуда не садржи одредбе материјалног права на чијој је примени, односно тумачење засновано, то је с обзиром да се овај суд, потврђујући оспорено решење, као правилно и на закону засновано, позвао на материјално правне одредбе на које су се у образложењима тужбом

оспореног и првостепеног решења, позвали другостепени и првостепени орган, у поновном поступку, у извршењу ове пресуде, потребно имати у виду и наведену оцену Уставног суда по том питању.

Уставни суд је такође, према образложењу одлуке тог суда, имао у виду да је надлежно јавно предузеће, проценило да преко к.п. бр. ..., ... и ... КО ..., треба да се изврши прикључење објекта подносиоца уставне жалбе, овде тужиоца, на канализациону мрежу, да су те парцеле и даље у државној својини, а да је Јавно правобранилаштво општине Вождовац, поводом захтева подносиоца уставне жалбе, овде тужиоца, за издавање одобрења за извођење радова на изградњи спорног канализационог прикључка, обавестило подносиоца да није надлежно за давање сагласности за изградњу шахта S 1 на к.п.бр. ... КО

Имајући у виду све напред наведено, Уставни суд је оценио да оспорени појединачни акт није образложен на начин који отклања сумњу у арбитрерност одлучивања, те је утврдио повреду на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава и, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, у том делу усвојио уставну жалбу и утврдио да је пресудом Уставног суда У 11747/15 од 10.07.2017. године, повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије. Стога, по оцени Управног суда, како образложење треба да садржи правни основ и разлоге за одлуку из диспозитива и омогући странци да схвати зашто је донета одлука баш оне садржине као што је изнето у диспозитиву, а не нека другачија одлука, то је оспорено решење у конкретном случају, супротно одредби члана 199. став 2. ЗУП-а, јер не садржи напред наведене податке. У вези са тим не садржи ни разлоге за закључак да су испуњени услови прописани чланом 230. став 1. ЗУП-а, да се одбије жалба коју је тужилац изјавио против решења првостепеног органа.

Осим тога, тужени орган је приликом доношења оспореног решења повредио и правила поступка из члана 235. став 2. ЗУП-а. Ово стога што тужени орган, доносећи оспорено решење, према наводима из одлуке Уставног суда, није оценио навод истакнут у жалби, који је поновљен и у тужби, да је ЈКП "Зеленило" Београд 2002. године правном претходнику тужиоца дало сагласност за пролаз канализационе трасе преко зелених површина у улици Устаничкој, односно преко к.п. бр. ..., ... и ... КО Повреда правила поступка из наведене одредбе ЗУП-а на страни туженог, огледа се у томе што се према тој одредби у образложењу другостепеног решења морају оценити и сви наводи жалбе, и ако их не уважи, тужени орган у образложењу свог решења мора да изнесе разлоге због којих их сматра неоснованим. Евентуално, ако је већ првостепени орган у образложењу свог решења правилно оценио наводе који се у жалби износе, другостепени орган се може позвати на разлоге изнете у образложењу првостепеног решења, без понављања разлога из првостепеног решења. По оцени суда, имајући у виду да је другостепено решење иницирано жалбом, то у његовом образложењу морају бити саопштени резултати до којих је другостепени орган дошао испитујући све наводе жалбе, осим у ситуацији када су ти разлози истоветни са ставом првостепеног органа, у којој ситуацији није потребно понављати разлоге првостепеног решења, већ само то констатовати у образложењу другостепеног решења, а који процесно-правни услов, у конкретном случају, није испуњен.

Имајући у виду наведено, као и одредбу члана 33. став 2. Закона о управним споровима, а нарочито став 3. према коме је суд обавезан да посебно наведе

разлоге због којих није одржао усмену расправу, овај суд је нашао да су се у конкретном случају стекли услови за одлучивање о законитости оспореног решења без одржавања усмене јавне расправе. Ово стога што је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака ради утврђивања чињеничног стања, а не ради се ни о другим ЗУС-ом прописаним ситуацијама по којима је одржавање усмене јавне расправе обавезно, те се оцена законитости оспореног решења могла извршити без одржавања усмене јавне расправе, а неправилности утврђене у оспореном решењу које се односе на повреде правила управног поступка, тужени орган је дужан да отклони у поновном поступку.

Са изнетих разлога, Управни суд је, применом одредаба члана 40. став 2. и члана 42. став 1. Закона о управним споровима одлучио као у диспозитиву ове пресуде. Тужени орган ће у поступку поновног одлучивања по жалби отклонити повреде правила поступка на које му је указано овом пресудом, сагласно одредби члана 69. став 2. Закона о управним споровима.

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ
Дана 10.09.2021. године, 20 У 15022/21 (2015)

Записничар
Санда Грујић,с.р.

Председник већа-судија
Жељко Шкорић,с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

ЉД