

Dr. Mirjana Drenovak Ivanović, docentica
Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

AKTUELNA PITANJA IZDAVANJA ENERGETSKE DOZVOLE I PROCENE UTICAJA HIDROENERGETSKOG OBJEKTA NA ŽIVOTNU SREDINU U PRAVU SRBIJE¹

UDK: 620.9 :352 (497.11)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 15. 12. 2013.

Rad ima za cilj da ukaže na osnovne elemente postupka izdavanja energetske dozvole i postupka procene uticaja na životnu sredinu postrojenja za obnovljive izvore energije u pravu Srbije. Osnovu za izdavanje energetske dozvole, odnosno Saglasnosti za izgradnju energetskog objekta, čini prikaz zaštite životne sredine tokom rada i izgradnje energetskog objekta, što kasnije postaje sastavni deo studije o proceni uticaja na životnu sredinu. U radu se ukazuje na pravnu prirodu energetske dozvole, odnosno Saglasnosti za izgradnju energetskog objekta i probleme sprovođenja procene uticaja na životnu sredinu koji su uočeni u praksi. Rad ima za cilj i da ponudi moguća rešenja u kako bi se unapredio postupak dobijanja energetske dozvole i postigla primena standarda stipulisanih u Direktivi 2009/28/EC Evropskog parlamenta i Saveta o promociji upotrebe energije iz obnovljivih izvora energije i odluci Ministarskog saveta Energetske zajednice D/2012/04/MC-EnC.

Ključne reči: *energetska dozvola; Saglasnost za izgradnju energetskog objekta; obnovljivi izvori energije; upravni akt; procena uticaja na životnu sredinu; reforma Zakona o energetici.*

1. UVOD

Da bi postrojenje za obnovljive izvore energije počelo sa radom, u skladu sa važećim pravnim okvirom u Srbiji, potrebno je da prođe nekoliko faza koje se, uz ispunjenje normiranih uslova, završavaju izdavanjem odgovarajuće dozvole. U ovom postupku, značajnu ulogu imaju postupak za izdavanje energetska dozvola, postupak za izdavanje lokacijske dozvole, postupak za izdavanje građevinske dozvole, postupak za izdavanje upotrebne dozvole, postupak procene uticaja na životnu sredinu i postupak za izdavanje licence. U postupku koji ima za cilj da utvrdi da li postoje uslovi za rad postrojenja, faze su organizovane hronološki. Reč je o fazama koje su uređene različitim zakonima. Tako, izdavanje energetske dozvole uređeno je Zakonom o energetici², izdavanje lokacijske dozvole Zakonom o planiranju i izgradnji³, izdavanje građevinske dozvole i upotrebne

¹ Rad je rezultat istraživanja na projektu Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu „Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU – pravni, ekonomski i sociološki aspekti“.

² Zakon o energetici, Službeni glasnik RS, br. 57/2011, 80/2011, 93/2012, 124/2012, čl. 27-34.

³ Zakon o planiranju i izgradnji, Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009, 64/2010 - odluka US, 24/2011, čl. 54-57.

dozvole, takođe, Zakonom o planiranju i izgradnji⁴. Postupak procene uticaja na životnu sredinu i izrada Studije o proceni uticaja uređeni su Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu.⁵ Svaki od navedenih pravnih propisa utvrđuje različite rokove za izdavanje dozvole, što u slučaju prekoračenja planirane dinamike, može da onemogući realizaciju sledeće faze. Rad ima za cilj da ukaže na osnovne elemente postupka izdavanja energetske dozvole i postupka procene uticaja na životnu sredinu postrojenja za obnovljive izvore energije. Osnovu za izdavanje energetske dozvole, odnosno Saglasnosti za izgradnju energetskeg objekta, čini prikaz zaštite životne sredine tokom rada i izgradnje energetskeg objekta, što kasnije čini sastavni deo studije o proceni uticaja na životnu sredinu. U radu će biti ukazano na pravnu prirodu energetske dozvole, odnosno Saglasnosti za izgradnju energetskeg objekta sa posebnim osvrtom na objekte za proizvodnju električne energije, koji kao primarni energetske resurs koristi snagu vode. U radu će biti analizirani i probleme sprovođenja procene uticaja hidroenergetskih objekata na životnu sredinu koji su uočeni u praksi. Rad ima za cilj i da ponudi moguća rešenja kako bi se unapredio postupak dobijanja energetske dozvole i omogućila primena standarda stipuliranih u Direktivi 2009/28/EC Evropskog parlamenta i Saveta o promociji upotrebe energije iz obnovljivih izvora energije i odluci Ministarskog saveta Energetske zajednice D/2012/04/MC-EnC.

2. POJAM I PRAVNA PRIRODA ENERGETSKE DOZVOLE I SAGLASNOSTI ZA IZGRADNJU ENERGETSKOG OBJEKTA

Energetska dozvola jeste akt koji nadležni organ uprave izdaje po zahtevu ovlašćenog subjekta za izgradnju objekta za proizvodnju električne energije snage 1 MW i više. Zahtev za izdavanje energetske dozvole se podnosi uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole. Ako su ispunjeni normirani uslovi, nadležni organ uprave ima obavezu da u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva rešenjem izda energetske dozvolu.⁶ Zakon o energetici normira i postupak pravne zaštite, određujući rok od 15 dana u kome se može izjaviti žalba protiv rešenja o energetske dozvoli. Drugostepeno rešenje je konačno, a protiv njega se može pokrenuti upravni spor.

Ako je podnet zahtev za izgradnju energetskeg objekta, koji koristi snagu vode, za proizvodnju električne energije snage do 1 MW, nadležni organ nije u obavezi da izda rešenje, već samo saglasnost. U ovom slučaju, nadležni organ ceni da li se izgradnjom energetskeg objekta obezbeđuje racionalno korišćenje vodnog potencijala. Uvođenje razlike između energetske dozvole i saglasnosti, u praksi je otvorilo pitanje odnosa između energetske dozvole i saglasnosti kao i pitanje pravne prirode ovih akata. Pravna priroda odluka organa uprave ima

⁴ Zakon o planiranju i izgradnji, čl. 133-147 se odnosi na izdavanje građevinske dozvole, a čl. 154-160 uređuju izdavanje upotrebne dozvole.

⁵ Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Službeni glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009.

⁶ Zakon o energetici, čl. 32.

direktan uticaj na mogućnost pokretanja mehanizma upravne i upravno-sudske zaštite. Pravna zaštita se može postići u okviru žalbe u upravnom postupku ili tužbe u upravnom sporu protiv upravnog akta kome materijalni akt uprave prethodi ili nakon koga sledi. Ako je saglasnost za izgradnju energetskog objekta upravni akt, protiv takve odluke organa uprave se može pokrenuti postupak upravne i sudske kontrole. Ako je, međutim, reč o materijalnom aktu uprave, stranka bi imala mogućnost pokretanja upravnog postupka tek na osnovu kasnije donetog upravnog akta. Dalja analiza zahteva utvrđivanje pojma upravnog akta i materijalnog akta uprave.

2.1. Energetska dozvola kao upravni akt

U teoriji se pojam upravnog akta određuje u širem i užem smislu. U širem smislu, upravni akt je svaki akt organa uprave bez obzira na to da li je apstraktan ili konkretan, da li je autoritativno, odnosno jednostrano ili neautoritativno, odnosno dvostrano donet, da li ima ili nema pravne efekte.⁷ To, dalje, znači da se upravnim aktom može smatrati i normativni propis, koji je doneo organ uprave, i građanskopravni ugovor, koji sklopi organ uprave i materijalni akt uprave. Definisane pojma upravnog akta u užem smislu, bilo je predmet brojnih teorijskih promišljanja i sudske prakse. Upravni akt je određen i u pozitivnom pravu Srbije.

Upravni akt se određuje kao „sredstvo kojim uprava unapred objavljuje u kom će smislu biti primenjen zakon u konkretnom slučaju, odnosno u kom će pravcu i na koji način biti iskorišćena njena diskreciona moć u datim uslovima.“⁸ Međutim, najveći broj teoretičara pojam upravnog akta određuje polazeći od njegovih osnovnih karakteristika. Prema prof. Krbeku, tri su suštinska elementa koja određuju pojam upravnog akta: konkretnost, autoritativnost i pravno delovanje ili efekat.⁹ Prof. Ivančević prepoznaje četiri primarne karakteristike upravnog akta: konkretnost, autoritativnost, neposredne pravne posledice i donosioca.¹⁰ Prof. Milkov dovoljnim minimumom obeležja upravnog akta smatra: konkretnost, autoritativnost, pravno dejstvo i donošenje u upravnim stvarima¹¹. Navodeći šest supstancijalnih osobina upravnog akta, (pravni akt, pojedinačan akt, zakonski određen, autoritativan, neposredno izvršiv, uređuje upravnu stvar), prof. Tomić, daje sledeću definiciju: „upravni, odnosno upravnopravni akt je zakonski zasnovan i neposredno izvršiv pravni pojedinačan autoritativan akt donet u upravnoj stvari – nezavisno od prirode nadležnog izdavaoca u datom slučaju“.¹² Kao prethodno pitanje konstruisanja pojma upravnog akta prof. Lilić ističe da autoritativnost može biti shvaćena kao suštinski element njegovog pojma samo kada je reč o „utvrđivanju obaveza“, ali ne i kada se radi o „priznavanju prava“ u konkretnom

⁷ I. Krbek, *Upravni akt*, Zagreb, 1957, str. 6.

⁸ P. Dimitrijević, *Pravosnažnost upravnih akata*, Beograd, 1963, str. 22.

⁹ *Ibid.*, str. 7.

¹⁰ V. Ivančević, *Institucije upravnog prava*, Zagreb, 1983, str. 234.

¹¹ D. Milkov, *Upravno pravo II*, Novi Sad, 2003, str. 24.

¹² Z. R. Tomić, *Upravno pravo*, četvrto, doterano izdanje, Beograd, 2002, str. 278-281.

slučaju.¹³ Tako, upravni akt je „pojedinačni pravni akt uprave sa neposrednim pravnim dejstvom, kojim se, u konkretnom slučaju, na osnovu zakona: ili a) priznaje neko pravo (neautoritativan upravni akt) ili b) utvrđuje neka obaveza (autoritativan upravni akt).“¹⁴

Analizom sudske prakse o pitanju da li je u konkretnom slučaju reč o upravnom aktu, dolazimo do zaključka da se se upravnim aktom smatra onaj akt kojim je odlučivano o nekom materijalnom pravu ili obavezi, kao i akt organa uprave kojim je rešavano o procesnom pravu stranke. To stoga, što ustavne i zakonske norme garantuju pravo svakoj stranci da zaštiti svoja prava i na zakonu zasnovane pravne interese izjavljivanjem žalbe ili upotrebom drugog, zakonom predviđenog pravnog sredstva.¹⁵

U pozitivnom pravu Srbije, upravni akt je na posredan način određen u Zakonu o opštem upravnom postupku (ZUP),¹⁶ a na neposredan način u Zakonu o upravnim sporovima (ZUS).¹⁷ Prema ZUP-u, „po ovom zakonu dužni su da postupaju državni organi kad u upravnim stvarima, neposredno primenjujući propise, rešavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke...“ (član 1). Upravni akt je ovim članom ZUP-a, u stvari, posredno određen, i to kao pravni akt kojim se rešava o pravima ili obavezama određenog lica, u upravnoj stvari, neposrednom primenom pravnih propisa. Upravni akt je neposredno određen u Nacrtu novog ZUP-a.¹⁸ Prema članu 18 Nacrta novog ZUP-a, „Upravni akt jeste pojedinačni pravni akt kojim nadležni organ, neposrednom primenom propisa iz odgovarajuće upravne oblasti, rešava o određenom pravu, obavezi ili interesu stranke, kao i o procesnim pitanjima“. U smislu ZUS-a (član 4), upravni akt „jeste pojedinačni pravni akt kojim nadležni organ, neposrednom primenom propisa, rešava o određenom pravu ili obavezi fizičkog ili pravnog lica, odnosno druge stranke u upravnoj stvari.“

Analizom Zakona o energetici uočavamo da je energetska dozvola određena kao pravni akt koji se izdaje rešenjem, sa neposrednim pravnim dejstvom, a u kome se odlučuje o pravu na izgradnju energetskog objekta. Ovim zakonom je određena i mogućnost pokretanja postupka kontrole pravilnosti donete odluke u upravnom postupku i upravnom sporu.¹⁹ Energetska dozvola se izdaje sa rokom važenja od 3 godine. Zakonom o energetici je normirana i mogućnost da se, uz ispunjenje određenih uslova, produži pravno dejstvo dozvole za još godinu dana.

¹³ S. Lilić, *Upravno pravo/ upravno procesno pravo, op. cit.*, str. 263-265.

¹⁴ *Ibid.*, str. 271.

¹⁵ R. Marinković, *Upravni akti i akti komandovanja*, Bilten sudske prakse, br. 2, Beograd, 2008, str. 508.

¹⁶ *Zakon o opštem upravnom postupku*, Službeni list SRJ, br. 33/97.

¹⁷ *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni glasnik RS, br. 111/09.

¹⁸ *Radna verzija Nacrta novog ZUP-a* dostupna je na: <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, pristupljeno 2. maja 2013. godine.

¹⁹ *Zakon o energetici*, čl. 32.

Osim toga, predviđena je i mogućnost izmene izdate dozvole u slučaju da je došlo do promene u podacima na osnovu kojih je dozvola i izdata.²⁰

2.2. Saglasnosti za izgradnju energetske objekta: upravni akt ili materijalni akt uprave?

Pozitivno pravo Srbije razlikuje energetske dozvolu i saglasnost za izgradnju energetske objekta. Da li se u konkretnom slučaju podnosi zahtev za izdavanje energetske dozvole ili zahtev za izdavanje saglasnosti zavisi od toga da li se zahtev odnosi na objekat za proizvodnju električne energije, koji kao primarni energetske resurs koristi snagu vode, snage veće ili manje od 1MW. U prvom slučaju, reč je o zahtevu za izdavanje energetske dozvole, a u drugom o pribavljanju saglasnosti.

U praksi je uvođenje paralelne egzistencije oba instituta dovelo do nerazumevanja pravne prirode saglasnosti, čime je dovedena u pitanje i mogućnost kontrole njene pravilnosti u upravnom i sudskom postupku. Za dalju analizu pravne prirode saglasnosti treba ukazati na pojam materijalnog akta uprave. Materijalni akt uprave se, u teoriji upravnog prava, određuju kao „ukupnost mnogobrojnih i raznovrsnih pojedinačnih akata i radnji koje uprava donosi ili obavlja, a koji nemaju neposredno pravno dejstvo“.²¹ Kao i upravni akt, materijalni akt uprave se odnosi na konkretne slučajeve i određena, tj. određiva lica. Za razliku od upravnog akta, materijalni akt uprave ne utvrđuje prava ili obaveze licu u konkretnom slučaju, te se ne može smatrati upravnim aktom u užem smislu.²² Reč je o pojedinačnim aktima ili radnjama koji nemaju neposredno pravno dejstvo.²³ U teoriji se određuju i kao „službene radnje bez sopstvenog pravnog dejstva, preduzete na osnovu i u primeni prava – kojima se jednostrano i neposredno utiče na određene pravne subjekte u konkretnoj situaciji: a) ili se tim radnjama ispunjavaju propisani uslovi za donošenje pojedinačnih pravnih akata (pre svega, upravnih i sudskih); b) ili se putem njih pravni akti (pojedinačni, ređe oni opšte-normativni) – direktno izvršavaju“.²⁴ Materijalnim aktom uprave se stvaraju uslovi za donošenje upravnog akta ili se njime pravilo sadržano u upravnom aktu neposredno izvršava. Ovim aktima „se ne proizvode pravni efekat, ali bez njihovog se sadejstva pravne situacije stvorene ili konstatovane pravnim aktima ne bi mogle ostvariti“.²⁵ To dalje znači da je reč o aktima uprave koji se mogu pobijati tek onda kada je donet upravni akt kome prethode.²⁶ Kontrola

²⁰ *Zakon o energetici*, čl. 33-34.

²¹ S. Lilić, *Upravno pravo/Upravno procesno pravo*, op. cit., str. 294.

²² V. Ivančević, *Institucije upravnog prava*, op. cit., str. 308.

²³ S. Lilić, *Upravno pravo/Upravno procesno pravo*, op. cit., str. 294. Uporedi: Dragan Milkov, *Upravno pravo II*, op. cit., str. 60 i L. M. Kostić, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, delatnost uprave, druga knjiga, Beograd, 1936, str. 81.

²⁴ Z. R. Tomić, *Upravno pravo*, op. cit., str. 322.

²⁵ N. Stjepanović, *Upravno pravo II*, Beograd, 1973, str. 19.

²⁶ I. Krbeč, *Pravo jugoslovenske javne uprave*, knjiga III, Zagreb, 1962, str. 10.

zakonitosti materijalnog akta uprave ograničena je na kontrolu postojanja pravnih pretpostavki za njegovo donošenje, kontrolu da li je materijalnim aktom uprave preduzeta upravo ona radnja koja je zakonom i predviđena, i kontroli cilja u kome je materijalni akt uprave donet.²⁷

Pitanje koje se dalje otvara jeste da li saglasnost za izgradnju energetskeg objekta ima neposredno pravno dejstvo ili je reč o materijalnom aktu kojim se ispunjavaju propisani uslovi za donošenje građevinske dozvole? Ako saglasnost ima pravnu prirodu materijalnog akta uprave, to znači da je izjednačena sa dokumentovanjem, vođenjem evidencija, izdavanjem uverenja, saopštavanjem, ili situacija u kojima organi uprave primaju izjave na osnovu kojih dolazi do saznanja o relevantnim činjenicama i okolnostima. To dalje znači, da saglasnost ne proizvodi neposredno pravno dejstvo. Ukoliko nadležan organ uprave, po upućenom zahtevu za izdavanje saglasnosti, utvrdi da se izgradnjom energetskeg objekta obezbeđuje racionalno korišćenje vodnog potencijala, te donese saglasnost za izgradnju energetskeg objekta, moglo bi se reći da je reč o materijalnom aktu uprave kojim se potvrđuje da određene činjenice i okolnosti postoje i da se na osnovu toga može pristupiti sledećoj fazi, tj. izdavanju građevinske dozvole. Međutim, da li se ista pravna priroda može dodeliti i aktu kojim se utvrđuje da se izgradnjom energetskeg objekta ne obezbeđuje racionalno korišćenje vodnog potencijala? Da li takav akt može imati pravnu prirodu materijalnog akta uprave ili negativnog upravnog akta? Dalje će biti ukazano na pojam negativnog akta uprave i konsekvence kvalifikovanja Saglasnosti za izgradnju energetskeg objekta negativnim aktom uprave.

2.3. Saglasnosti za izgradnju energetskeg objekta kao negativan akt uprave

Pitanje koje se dalje otvara jeste da li akt uprave u kome nadležni organ utvrdi da ne postoje uslovi za izdavanje Saglasnosti ima pravnu prirodu materijalnog akta uprave ili negativnog upravnog akta? Negativni akt uprave je akt kojim se odlučuje da se u postojeći pravni poredak ne neće unositi nikakve promene.²⁸ Negativnim aktom uprave se niti stiču neka prava niti se nameću neke obaveze.²⁹ Međutim, u slučaju kada organ uprave donese negativan upravni akt, u obavezi je da donese formalni upravni akt, protiv koga stranka može izjaviti sva pravna sredstva. Doneti negativni upravni akt ne ukazuje da je lice na koje se odnosi steklo određenu poziciju. To, dalje, znači da se negativan akt uprave, službenim putem, može jednostavnije izmeniti. Upravo se i važnost donošenja negativnog upravnog akta ogleda u otklanjanju neizvesnosti uz istovremeno poveravanje stranci procesnog prava na pravnu zaštitu njihovim pobijanjem.³⁰

²⁷ Z. R. Tomić, *Upravno pravo, op. cit.*, str. 321.

²⁸ I. Krbeć, *Upravni akt*, Zagreb, 1957, str. 32.

²⁹ S. Lilić, *Upravno pravo/Upravno procesno pravo, op. cit.*, str. 272.

³⁰ Z. R. Tomić, *Upravno pravo, op. cit.*, str. 283.

Mišljenja smo da je stvar suštinski drugačija ako po zahtevu stranke nadležni organ utvrdi da ne postoje uslovi za izdavanje Saglasnosti. Takvu odluku organ uprave ne može da donese u formi obaveštenja, službene beleške ili nekoj drugoj formi materijalnog akta uprave, već je u obavezi da donese rešenje, tj. negativan upravni akt. U suprotnom, pravo podnosioca zahteva ne bi moglo da bude predmet žalbe u upravnom postupku, niti tužbe u upravnom sporu.

2.4. Aktuelna zakonska rešenja

Pre Izmena i dopuna Zakona o energetici 2012. godine, u praksi je bilo prisutno mišljenje da saglasnost ima pravnu prirodu materijalnog akta uprave. Izmenama ovog zakona postupak i uslovi za izdavanje saglasnosti su dodatno određeni. Saglasnost se, tako, izdaje rešenjem u roku od 30 dana od podnošenja zahteva, sa rokom važenja od tri godine, uz mogućnost produženja za još godinu dana.³¹ Protiv ovog rešenja se može izjaviti žalba, a protiv konačne odluke drugostepenog organa pokrenuti upravni spor. Pravno dejstvo saglasnosti je normirano po ugledu na pravno dejstvo energetske dozvole. Tako, saglasnost se može i oduzeti ako njen imalac, ne podnese zahtev za dobijanje lokacijske, odnosno, građevinske dozvole u roku od šest meseci od pravosnažnosti rešenja o izdavanju saglasnosti.³² Ova izmena bi trebalo da dovede do smanjenja broja slučajeva u kojima imaooci saglasnosti nisu preduzimali pravne ili faktičke radnje u cilju izgradnje energetskih objekata.

3. PROCENA UTICAJA HIDROENERGETSKOG OBJEKTA NA ŽIVOTNU SREDINU

Kada upotreba zemljišta ili vode može ugroziti ekosistem, kada eksploatacija prirodnih vrednosti, izgradnja industrijskog postrojenja ili nuklearne elektrane može da utiče na kvalitet životne sredine i zdravlje ljudi, postavlja se pitanje ko, pod kojim uslovima i u kom postupku treba da učestvuje u donošenju odluke kojom se odobrava preduzimanje ovih aktivnosti i ko može da ospori donetu odluku u cilju zaštite angažovanih interesa. Dalje se otvara i pitanje da li su organi uprave jedini reprezenti interesa zaštite životne sredine ili kao nosioce interesa zaštite i očuvanja zdrave životne sredine identifikujemo pojedince i NVO. Ono što je zajedničko aktivnostima koje mogu imati uticaj na životnu sredinu jeste 1) postojanje ekološkog rizika, tj. činjenica da iako je sprovođenje ovih aktivnosti u javnom interesu, postoje određene zajednice koje su izložene njihovim negativnim posledicama u većem stepenu u odnosu na ostale, i 2) postojanje određenog stepena neizvesnosti, ne samo u smislu naučne nesigurnosti već i u smislu nepoznavanja svih potencijalnih efekata određene aktivnosti. Donošenje odluke o aktivnostima koje mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu vrši

³¹ Zakon o energetici, čl. 34.

³² Zakon o energetici, čl. 34a.

se u postupku procene uticaja na životnu sredinu, u kome se utvđuje potencijalna opasnost od predloženih projekata i procena njihovog uticaja na životnu sredinu.³³ U ovom postupku organ uprave uzima u obzir različite elemente, a pre svega mišljenje eksperata.³⁴ Odluka koju donosi organ uprave mora imati i dodatne elemente koji bi je učinili zakonitom i opšteprihvatljivom.³⁵ Potrebno je uneti element koji će dopuniti mišljenje eksperata i nedostatke u postojećem stepenu znanja o posledicama određenih aktivnosti na stanje životne sredine, pomoću koga će biti određen prihvatljiv stepen rizika određene aktivnosti na stanja životne sredine, koji će upotpuniti analizu troškova i koristi određene ekološke odluke. Neophodan je dodatni element koji će u donošenju odluke u ekološkim upravnim stvarima uticati na rasuđivanje o pitanju etičke prihvatljivosti primene određene nove tehnologije i koji će u slučaju postojanja više javnih interesa, od kojih je jedan interes zaštite životne sredine, imati ključnu ulogu u odabiru pretežnog interesa. Jedini element čijim se učešćem u donošenju ekoloških odluka mogu postići ovi ciljevi jeste javnost. Međutim, uvođenje javnosti u postupak donošenja odluka u ekološkim upravnim stvarima otvara brojna pitanja: na koji način se učešćem javnosti u donošenju odluka u ekološkim upravnim stvarima postiže ekološka pravda; da li svako učešće javnosti vodi postizanju ekološke pravde ili postoje određeni preduslovi za to; i konačno na koji način treba urediti pitanje aktivne legitimacije za pristup pravnoj zaštiti kako bi se postigla ekološka pravda.

Sprovođenje procene uticaja na životnu sredinu ima za cilj ne samo utvrđivanje na koji način bi određena aktivnost mogla negativno da utiče na životnu sredinu, već i donošenje kvalitetne odluke u ekološkim stvarima.³⁶ Kako bi u postupku procene uticaja na životnu sredinu bila doneta kvalitetna odluka, nije dovoljno samo normirati ovaj postupak već i obezbediti najveći mogući stepen uključivanja javnosti koji je potreban u konkretnom slučaju i u određenoj fazi procene uticaja. U praksi su česti primeri u kojima javnost nije uključena u donošenje odluke, a sve je više primera koji ukazuju na neadekvatno uključivanje javnosti u postupak procene uticaja hidroenergetskog objekta na životnu sredinu. Dva su osnovna razloga za to: nedostatak interesovanja javnosti za postupke zaštite životne sredine kao posledica odsustva ekološke svesti i primena procesnih pravila postupka koja onemogućava blagovremeno uključivanje javnosti. U cilju analize slučajeva iz prakse, dalje se ukazuje na osnovne karakteristike postupka procene uticaja na životnu sredinu i specifičnosti procene uticaja hidroenergetskog objekta na životnu sredinu.

³³ L. Ortolano, A. Ahepherd, „Environmental Impact Assessment: Challenges and opportunities“, *Impact Assessment*, 1995, Vol 13 No. 1 (13(1)), str. 13-30.

³⁴ J. Formby, „The Politics of Environmental Impact Assessment“, *Impact Assessment Bulletin*, Vol. 8, 1990, str. 191-196.

³⁵ David L. Lawrence, „The Need for EIA Theory-Buildin“, *Environmental Impact Assessment Review*, 1997, str. 79-107.

³⁶ J. Formby, „The Politics of Environmental Impact Assessment“, *Impact Assessment Bulletin*, Vol. 8, 1990, str. 191-196.

3.1. Postupak procene uticaja na životnu sredinu

Procena uticaja projekata koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu uređena je Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu.³⁷ Reč je o projektima za koje treba izraditi studiju o proceni uticaja na životnu sredinu, na koju nadležni organ daje saglasnost u propisanom postupku. Izvođenju projekta nije moguće pristupiti bez sprovedenog postupka procene uticaja na životnu sredinu i dobijene saglasnosti na studiju o proceni uticaja projekta na životnu sredinu. Predmet procene uticaja jesu oni projekti koji se planiraju i izvode u prostoru, koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu ili koji predstavljaju rizik po zdravlje ljudi. Predmet procene uticaja jesu i projekti koji su realizovani bez izrade studije o proceni uticaja na životnu sredinu i bez odobrenja za izgradnju ili upotrebu za koje se vrši procena uticaja zatečenog stanja. Obaveza sprovođenja procene uticaja odnosi se i na projekte koji su definisani Uredbom o utvrđivanju liste objekata za koje je obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu.³⁸ Reč je o listi koja je usklađena sa listom aktivnosti navedenoj u aneksu I Arhuske konvencije.

Kao obavezni učesnici postupka procene uticaja na životnu sredinu, osim organa na nivou Republike, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, navode se i nosilac projekta koji podnosi zahtev u postupku procene uticaja konkretnog projekta na životnu sredinu, odnosno zahtev u postupku odobrenja za izgradnju ili rekonstrukciju objekta ili ostalih intervencija u prirodnom okruženju, javnost, zainteresovana javnost i zainteresovani organi i organizacije. U zavisnosti od toga da li je reč o projektima za koje je obavezna procena uticaja ili o projektima za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu razlikujemo dve ili tri faze postupka. U prvoj fazi odlučuje se o potrebi procene uticaja na životnu sredinu. Ova faza se ne odnosi na projekte za koje je procena uticaja obavezna. U drugoj fazi se određuje obim i sadržaj studije o proceni uticaja na životnu sredinu. Ova faza se odnosi i na projekte za koje je u prethodnoj fazi odlučeno da je potrebna procena uticaja na životnu sredinu, kao i na one projekte za koje je obavezna procena uticaja. U trećoj fazi, odlučuje se o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja projekta na životnu sredinu.

U prvoj fazi, po prijemu obaveštenja nadležnog organa o podnetom zahtevu za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja projekta na životnu sredinu zainteresovana javnost ima pravo da u roku od 10 dana sazna podatke o organu koji je nadležan za donošenje odluke u konkretnom slučaju i informiše se o prirodi odluke koju nadležni organ može da donese. U istom roku zainteresovana javnost može da izjavi mišljenje o podnetom zahtevu i svim činjenicama i okolnostima koje su od značaja za donošenje odluke od strane nadležnog organa.³⁹ Organ uprave koji odlučuje o podnetom zahtevu je dužan da uzme u obzir mišljenje

³⁷ Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Službeni glasnik RS, br. 135/04 i 36/09.

³⁸ Uredba o utvrđivanju liste objekata za koje je obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu, Službeni glasnik RS, br. 114/08

³⁹ Zakon o proceni uticaja, čl. 10 st. 3.

javnosti, kao i da obavesti zainteresovanu javnost o donetoj odluci i razlozima za donošenje odluke.⁴⁰ Protiv odluke nadležnog organa o obimu i sadržaju studije o proceni uticaja na životnu sredinu zainteresovana javnost može da izjavi žalbu.

U drugoj fazi, po prijemu obaveštenja od strane nadležnog organa o podnetom zahtevu za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja projekta na životnu sredinu zainteresovana javnost ima pravo da izvrši uvid u podneti zahtev kao i dokumentaciju koja je priložena uz zahtev, i izjavi mišljenje o podnetom zahtevu i svim činjenicama i okolnostima koje su od značaja za donošenje odluke. Navedena prava se mogu realizovati u roku od 15 dana od dana prijema obaveštenja. Nadležni organ je pri odlučivanju u obavezi da ceni i izneto mišljenje zainteresovane javnosti, kao i da obavesti zainteresovanu javnost o donetoj odluci po zahtevu za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu i razlozima na kojima se odluka zasniva.⁴¹ Protiv odluke nadležnog organa kojom je odlučeno o obimu i sadržaju studije o proceni uticaja na životnu sredinu zainteresovana javnost može izjaviti žalbu.

U trećoj fazi, nakon prijema obaveštenja od strane nadležnog organa o podnetom zahtevu za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja na projekte na životnu sredinu koje sadrži informaciju o vremenu i mestu javnog uvida i javne rasprave o studiji, zainteresovana javnost ima pravo da izvrši uvid u studiju i prateću dokumentaciju koja čini njen sastavni deo. Zahvaljujući tome, zainteresovana javnost se može upoznati sa delom studije koja nije tehničkog karaktera i koja je razumljiva širem krugu zainteresovane javnosti. Reč je o podacima koji se odnose na nosioca projekta, planirani projekat i njegovu lokaciju, alternative koje su razmotrene, stanje životne sredine pre izvođenja projekta i moguće štetne uticaje projekta na životnu sredinu, procenu uticaja u slučaju udesa, mere predviđene u cilju otklanjanja svakog značajnijeg štetnog uticaja na životnu sredinu, i sl. Zainteresovana javnost, o ovoj fazi, ima pravo da izjavi mišljenje o studiji i iznetim pratećim dokumentima. U slučaju kada zainteresovana javnost u javnoj raspravi o studiji podnese primedbu ima pravo na odgovor od strane nosioca projekta.⁴² Nadležni organ ima obavezu da prilikom odlučivanja o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja uzme u obzir mišljenje zainteresovane javnosti i obaveti je o donetoj odluci, glavnim razlozima na kojima se odluka zasniva i najvažnijim merama koje je nosilac projekta dužan da preduzme u cilju sprečavanja, smanjenja i otklanjanja štetnih uticaja.⁴³ Osim toga, zainteresovana javnost ima pravo da od nadležnog organa zatraži uvid u kompletnu dokumentaciju o sprovedenom postupku procene uticaja na životnu sredinu.⁴⁴

⁴⁰ *Zakon o proceni uticaja*, čl. 10 st. 4, čl. 29 st. 1 i čl. 5 *Zakona o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu*.

⁴¹ *Zakon o proceni uticaja*, čl. 14 st. 3 i čl. 8 *Zakona o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu*.

⁴² *Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu*, čl. 5 st. 4

⁴³ *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu*, čl. 25

⁴⁴ *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu*, čl. 27 st. 1

3.2. Specifičnosti procene uticaja hidroenergetskog objekta na životnu sredinu

Faze postupka procena uticaja hidroenergetskog objekta na životnu sredinu utvrđuju se na osnovu snage objekta za koji se vrši procena. Ako je reč o malom hidroenergetskom postrojenju za proizvodnju energije, snage preko 2 MW, može se tražiti procena uticaja na životnu sredinu.⁴⁵ To znači da je nosilac projekta u obavezi da nadležnom organu uprave podnese Zahtev za odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu. Ako je reč o hidroenergetskom projektu kapaciteta preko 50 MW, procena uticaja na životnu sredinu je obavezna, pa će postupak sadržati samo drugu i treću fazu procene uticaja.⁴⁶ Međutim, bez obzira da li je reč o objektima za koje je procena uticaja na životnu sredinu obavezna ili ne, nosilac projekta koji koristi prirodne resurse ili obavlja građevinske radove koji podrazumevaju intervencije u prirodi, je uvek u obavezi da sprovede postupak u kome se utvrđuje da li su planirane aktivnosti u skladu sa merama zaštite prirode utvrđenim u planovima, osnovama i programima.⁴⁷ To ima za cilj da se ugrožavanje ili oštećenje prirode izbegnu ili svedu na najmanju meru. Uslovi zaštite prirode su sastavni deo procene uticaja na životnu sredinu, za projekte kod kojih se ona obavezni sprovodi. Ako je reč o projektima za koje se, u skladu sa pravnom regulativom ili odlukom organa uprave, procena uticaja ne sprovodi, neophodno je pribaviti Saglasnost o tome da planirani radovi i aktivnosti ne mogu imati značajan uticaj na „integritet ekološki značajnog područja sa stanovišta ciljeva očuvanja“.⁴⁸

3.3. Procena uticaja hidroenergetskog objekta na životnu sredinu i novija praksa

Za hidroenergetske objekte kapaciteta do 1 MW nije potrebno sprovesti procenu uticaja na životnu sredinu. Za ove objekte nije potrebno ni pokretati postupak za izdavanje energetske dozvole. To dalje znači da se kao sporno može otvoriti jedino pitanje pravne prirode Saglasnosti za izgradnju energetskog objekta na koje je ranije ukazano. Za hidroenergetske objekte kapaciteta preko 2 MW, se može tražiti procena uticaja na životnu sredinu. Da bi smo utvrdili na koji način se sprovodi procena uticaja za ove objekte i identifikovali eventualne nedostatke postupka, ukazujemo na slučajeve u kojima je ovaj postupak sproveden.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropskih integracija u 2012. godini, između ostalog, se navodi da primena Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu treba da bude unapređena naročito u onim delovima koji se

⁴⁵ Videti: *Uredbu o utvrđivanju liste objekata za koje je obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu*, Lista II

⁴⁶ Videti: *Uredbu o utvrđivanju liste objekata za koje je obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu*, Lista I

⁴⁷ *Zakon o zaštiti prirode*, Službeni glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon i 72/2009 - dr. zakon, čl. 10.

⁴⁸ *Zakon o zaštiti prirode*, član 10, stav 4.

odnose na učešće javnosti u donošenju ekoloških odluka.⁴⁹ Veliku pažnju privukao je i slučaj procene uticaja na životnu sredinu hidroenergetskog objekta „Hidro centrala“ na reci Lim, koja je sprovedena u januaru 2013. godine. U sprovođenju faze davanja saglasnosti na studiju o proceni uticaja, u ovom slučaju, uočeno je nekoliko nepravilnosti.⁵⁰ Poziv za uvid javnosti u sadržaj Studije objavljen je 1. juna 2012. godine. Studija je bila izložena u zgradi Opštine Prijepolje tokom 20 dana, o čemu je javnost blagovremeno obavještena oglasom u lokalnom listu Polimlje. Međutim, javna prezentacija i rasprava o studiji nisu održane zbog nepostojanja adekvatnih uslova. Nova rasprava, zakazana je oglasom koji je, takođe u listu Polimlje, objavljen 1. januara 2013. godine. U oglasu je navedeno da će se postupak izlaganja i javne rasprave povodom predmetne studije ponoviti, imajući u vidu okolnosti koje su usledile povodom prekida javne rasprave u Opštini Prijepolje, dana 15. avgusta 2012. godine. Nova javna rasprava i prezentacija Studije je zakazana za 9. januar 2013. godine u prostorijama u Privrednoj komori Beograda.⁵¹

Ovaj slučaj je u stručnoj javnosti otvorio brojna pitanja.⁵² Prvo, da li je Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu pravilno primenjen ako je javnosti, po drugom pozivu, ostavljeno manje od 20 dana za pristup informacijama o postupku procene uticaja. Osim toga, otvoreno je i pitanje da li se održavanjem javne rasprave i prezentacije studije u gradu koji je udaljen od mesta na kome je izgradnja hidroelektrane planirana 300 km, može postići adekvatno učešće javnosti u donošenju odluka.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Izvedena analiza ukazuje na dva osnovna problema koja se odnose na postupak izdavanja energetske dozvole i procenu uticaja hidroenergetskih objekata na životnu sredinu u pravu Srbije. Prvi se odnosi na uvođenje razlike između energetske dozvole i Saglasnosti za izgradnju energetskog objekta. Nedovršeno pravno uređenje ovih instituta u praksi je dovelo do različitih shvatanja o njihovoj pravnoj prirodi. Na osnovu teorijske analize pojma upravnog akta i materijalnog akta uprave i cilja uvođenja oba instituta, zaključujemo da energetska dozvola i saglasnost za izgradnju energetskog objekta treba da imaju pravnu snagu upravnog akta.

Drugi se odnosi na adekvatno uključivanje javnosti u postupak procene uticaja na životnu sredinu. Na osnovu analize aktuelne prakse zaključujemo da postoji veliki broj otvorenih pitanja o pravilnosti sprovedenih postupaka procene uticaja hidroenergetskih objekata na životnu sredinu. Veliki uticaj na dalju realizaciju

⁴⁹ *Serbia 2012 Progress Report, European Commission*, Brussels, Kingdom of Belgium, 2012, str. 57.

⁵⁰ Videti: Odluka Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja br. 353-02-01396/2010-02 od 9. septembra 2010. god; Odluka Vlade br. 353-1473/2011 od 21. aprila 2011. godine.

⁵¹ *List „Polimlje“*, izdanje od 1. januara 2013. godine.

⁵² *Vodič za učešće javnosti u oblastima energetike i klimatskih promena*, Beograd, 2012.

prava javnosti na učešće u donošenju odluka o izgradnji hidroelektrana imaće i odluke Upravnog suda o pravilnosti postupanja organa uprave.

ON CURRENT ISSUES REGARDING ENERGY PERMIT AND ASSESMENT OF IMPACTS OF HYDROPOWER PREMISES IN THE ENVIRONMENTAL LAW IN SERBIA

The paper points out the basic elements of the hydropower licensing and environmental impact assessment in Serbian law. The review on environmental impact assessment is a base for issuing of energy permits and energy licenses. The paper analyses the legal nature of the energy permit for hydropower object, the legal nature of the energy license for hydropower object and actual problems of the licensing procedure in Serbian case law. The paper points out the possible solutions that could improve the process of obtaining permits and facilitate the implementation of standards stipulated in Directive 2009/2/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources and Decision of the Ministerial Council of the Energy Community on the implementation of Directive 2009/2/EC.

Key words: *energy permit; energy licence; renewable energy sources; administrative act; EIA; reform of the Serbian Energy Act.*