

Практикум
о праву на правну заштиту у стварима
од значаја за заштиту животне средине у
управном поступку и управном спору

Садржај

Предговор	11
1. Увод	15
1.1. Приступ еколошким информацијама, учешће јавности и правна заштита у еколошком праву	15
1.2. Улога међународних аката у афирмацији права на приступ еколошким информацијама, учешћа јавности у доношењу еколошких одлука и правне заштите у еколошком праву	16
1.2.1. Стокхолмска декларација о човековој средини	16
1.2.2. Рио декларација о животној средини и развоју	17
1.2.3. Агенда 21	19
1.2.4. Оквирна конвенција УН о климатским променама	20
1.2.5. Споразум из Париза о промени климе	22
1.2.6. Конвенција о биолошкој разноврсности	22
1.2.7. Улога Архуске конвенције у развоју цивилног друштва и демократије	23
1.2.8. Међународни акти о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту и право на учешће јавности	25
1.3. Устав, учешће јавности у доношењу еколошких одлука и право на приступ еколошким информацијама	26
1.4. Основни појмови	28
1.5. Примена Закона о општем управном поступку и посебних закона	31
2. Заштита права на приступ еколошким информацијама	33
2.1. Појам еколошке информације	33
2.2. Право на приступ еколошким информацијама и Архуска конвенција	35
2.3. Право на приступ еколошким информацијама и Закон о општем управном поступку	37
2.4. Право на приступ еколошким информацијама и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја	38
2.4.1. Поступак остваривања права на приступ еколошким информацијама	38
2.4.2. У којим случајевима орган јавне власти може да ускрати приступ еколошким информацијама	42
2.4.3. Органи јавне власти и организације – обавеза пружања увида у еколошке информације	48
2.4.4. Трошкови приступа еколошким информацијама	50
2.5. Новине у поступку остваривања права на приступ еколошким информацијама и измене и допуне Закона о заштити животне средине из 2016. године	51
2.5.1. Појам еколошке информације	51
2.5.2. Трошкови приступа еколошким информацијама	53
2.5.3. Изузеци од права на приступ еколошким информацијама	53
2.6. Заштита права на приступ еколошким информацијама пред Повереником за информације од јавног значаја	55
2.6.1. Разлози за изјављивање жалбе Поверенику	57
2.6.2. Право на жалбу у случају „ћутања управе“	58
2.6.3. Одлучивање Повереника за информације од јавног значаја по жалби	59

2.6.4. Одлука Повереника и њено обавезујуће дејство . . . . .	.61
2.7. Заштита права на приступ еколошким информацијама и прекршајни поступак . . .	.62
2.8. Право на приступ еколошким информацијама и секторски закони у области заштите животне средине . . . . .	.64
3. Заштита права јавности на учешће у поступцима од значаја за заштиту животне средине	67
3.1. Уопште о регулативи о учешћу јавности у области животне средине . . . . .	.67
3.1.1. Утврђивање страначке легитимације. . . . .	.68
3.1.2. Обавештавање и достављање . . . . .	.69
3.1.3. Право на правни лек. . . . .	.70
3.2. Примена прописа који на општи начин регулишу питања од значаја за учешће јавности у области животне средине . . . . .	.71
3.2.1. Заштита права јавности у поступцима доношења еколошких одлука и закон о општем управном поступку . . . . .	.71
3.2.2. Учешће јавности и нови Закон о општем управном поступку . . . . .	.72
3.2.2.1. Нови Закон о општем управном поступку: страначка легитимација . . . . .	.72
3.2.2.2. Нови Закон о општем управном поступку: право на жалбу . . . . .	.74
3.2.2.3. Нови Закон о општем управном поступку: начело предвидивости . . . . .	.76
3.2.2.4. Нови Закон о општем управном поступку: гарантни акт . . . . .	.79
3.2.3. Однос општег у односу на посебни закон . . . . .	.81
3.2.3.1. Однос појма странке по ЗУП-у према појму заинтересована јавност у области заштите животне средине . . . . .	.81
3.2.3.2. Примена норми управног права у случајевима када закони одређена питања не регулишу . . . . .	.82
3.2.3.3. Рокови за предузимање процесних радњи по Закону о општем управном поступку и однос према посебним законима . . . . .	.83
3.2.3.4. Моменат од ког рокови почињу да теку . . . . .	.83
3.2.3.5. Обавештавање, достављање и саопштавање као битне процесне радње . . .	.83
а) Обавештавање. . . . .	.83
б) Достављање . . . . .	.84
в) Јавно достављање . . . . .	.85
3.2.2. Заштита права по Закону о заштити животне средине . . . . .	.86
4. Заштита права на учешћа јавности по законима који нормирају посебан поступак учешћа јавности у доношењу еколошких одлука.	89
4.1. Заштита права на учешће јавности у поступку по Закону о процени утицаја на животну средину . . . . .	.89
4.1.1. Одлучивање о потреби процене утицаја . . . . .	.92
4.1.2. Одлучивање о обиму и садржини студије. . . . .	.96
4.1.3. Одлучивање о сагласности на студију о процени утицаја на животну средину . . . . .	.96
4.1.4. Да ли странка доношењем одлуке у првој и другој фази процене утицаја на животну средину стиче право или могућност да настави поступак?. . . . .	.97
4.1.5. О трошковима поступка учешћа и заштите права јавности. . . . .	.98
4.1.6. Право на правни лек. . . . .	.98

4.1.7. Одлуке у поступку процене утицаја на животну средину као предмет жалбе и тужбе	99
4.1.8. Додатно преиспитивање одлуке у случајевима у којима је искључено право на жалбу	101
4.1.9. Примена привремених мера и процена утицаја на животну средину	101
4.1.10. Предлог о примени права у поступку по Закону о процени утицаја на животну средину	102
4.2. Заштита права јавности у поступку по Закону о стратешкој процени утицаја на животну средину	103
4.2.1. Поступак	104
4.2.2. Право на правни лек	104
4.3. Заштита права јавности у поступку по Закону о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине	106
4.3.1. Поступак	106
4.3.2. Право на правни лек	107
4.4. Заштита права јавности по Закону о заштити природе	108
4.4.1. Поступак	108
4.4.2. Правна заштита	109
4.5. Заштита права јавности по Закону о водама	111
4.6. Заштита права јавности у поступку по Закону о планирању и изградњи	111
5. Заштита права јавности по законима који не нормирају посебан поступак учешћа јавности у доношењу еколошких одлука	115
5.1. Заштита права јавности и Закон о енергетици	115
5.1.1. Заштита права јавности у поступку издавања енергетске дозволе	116
5.1.2. Поступак	116
5.1.3. Странке у поступку издавања енергетске дозволе	117
5.2. Заштита права јавности и Закон о управљању отпадом	118
5.2.1. Неусклађеност појмова удружење грађана и невладине организације	118
5.2.2. Поступак са елементима учешћа јавности	118
5.3. Заштита права јавности и Закон о заштити ваздуха	120
5.3.1. Елементи учешћа јавности	121
5.4. Заштита права јавности и Закон о хемикалијама	122
5.4.1. Заштита права	122
6. Право на правну заштиту	125
6.1. Заштита права на учешће јавности у поступцима који се тичу животне средине у управном спору	125
6.1.1. О управном спору	125
6.1.2. Странке и положај заинтересоване јавности у спору	125
6.2. Тужба у управном спору	126
6.2.1. Одложно дејство тужбе	126
6.2.2. Разлози за покретање управног спора	127
6.2.3. Поништај управног акта	127
6.2.4. Обавеза туженог да суду достави списе предмета	128

7. Пресуде у управном спору	129
7.1. Пресуда у спору ограничене јурисдикције	129
7.2. Пресуда у спору пуне јурисдикције	129
7.3. Пресуда у спору због ћутања управе	129
7.4. Ћутање управе	129
8. Право на правну заштиту у питањима животне средине у пракси Суда правде Европске уније	131
8.1. Право на приступ еколошком информацијама у праву Европске уније и пракси Европског суда правде	131
8.2. Право јавности на учешће у доношењу еколошких одлука у праву Европске уније и пракси Суда правде Европске уније	139
8.3. Право на правну заштиту пред судом или неким другим законом установљеним независним и непристрасним телом у праву Европске уније и пракси Европског суда правде	145
9. Право на правну заштиту у питањима животне средине у пракси Европског суда за људска права	149
9.1. Право на приступ еколошким информацијама у пракси Европског суда за људска права	149
9.2. Право јавности на учешће у доношењу еколошких одлука у пракси Европског суда за људска права	151
9.3. Право на правну заштиту пред судом или неким другим законом установљеним независним и непристрасним телом у пракси Европског суда за људска права	153
АНЕКС	157
Прилог 1. Шематски приказ приступа еколошким информацијама	157
Прилог 2: Шематски приказ поступка по Закону о процени утицаја на животну средину	158
Прилог 3: Шематски приказ поступка по Закону о стратешкој процени утицаја на животну средину	160
Прилог 4: Шематски приказ поступка по Закону интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине	162
Прилог 5. Пример захтева за приступ информацији од јавног значаја	165
Прилог 6. Пример жалбе против одлуке органа власти којом је одбијен или одбачен захтев за приступ информацији	166
Прилог 7. Пример жалбе када орган власти није поступио или није поступио у целости у законском року по захтеву за приступ информацији (ћутање управе)	168
Прилог 8. Пример тужбе против првостепеног решења против кога није дозвољена жалба	170
Прилог 9. Пример тужбе против решења Повереника за информације од јавног значаја	172

Практикум о праву на правну заштиту у стварима од значаја за заштиту животне средине у управном поступку и управном спору

Издавач:

Министарство заштите животне средине

Уредник:

Тина Јањатовић, самостални саветник,
Министарство заштите животне средине
Мисија ОЕБС-а у Србији

Аутори:

Проф. др Мирјана Дреновак-Ивановић, Правни факултет Универзитета у Београду
Адвокат Сретен Ђорђевић, Ваљево

Лектор:

Професор Александра Гаврић

Дизајн:

comma | communications design

Прелом:

Underdog

Штампа:

Grid Studio

Јул 2018. године

Тираж:

200 примерака

ISBN 978-86-6383-067-7



Штампање ове публикације је омогућила Мисија ОЕБС-а у Србији.

Ставови изречени у публикацији припадају искључиво ауторима и не представљају нужно званичан став Мисије ОЕБС-а у Србији.

Практикум
о праву на правну заштиту
у стварима од значаја за
заштиту животне средине
у управном поступку и
управном спору

„Људска бића су у центру бриге за одрживи развој.
Људи имају право на здрав и продуктиван живот, у складу са природом.”

Принцип 1 Рио декларације о животној средини и развоју

Предговор

Право на правну заштиту у области животне средине јесте једна од тема која је у упоредном праву веома актуелна, а о којој у Србији нема монографских радова који подразумевају озбиљну анализу правног основа за адекватну правну заштиту у области животне средине. Евентуалне расправе на ову тему изнете су у облику водича који не иду даље од приказа основа правне заштите код учешћа јавности у поступцима процене утицаја на животну средину или правне заштите у поступцима одлучивања у складу са неким од секторских закона.

Један од основних међународних докумената који се бави питањем правне заштите у области животне средине јесте Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине - Архуска конвенција.¹ Пуна имплементација Архуске конвенције у Србији се може постићи само ако се нормира јасан и доследан правни оквир за њену имплементацију, уз истовремено успостављање механизма и процедура који ће осигурати спровођење ових прописа у пракси. Кључну улогу у правилној имплементацији Архуске конвенције имају не само органи државне управе, судије, тужиоци, адвокати, већ и заинтересовани представници цивилног друштва, као и јавност у најширем смислу. Јавност може остварити адекватну правну заштиту само када је информисана о стању животне средине, последицама које конкретна одлука може да има на животну средину, формалноправним и материјално правним аспектима поступка утицаја на животну средину у којем може да учествује и могућностима које има као странка у поступку.

Досадашња истраживања су показала да правни оквир који уређује питање правне заштите у питањима животне средине чини велики број законских текстова који су често неконзистентни, што у пракси доводи до онемогућавања адекватне правне заштите. Осим тога, искуство са бројних семинара и радионица намењених судијам, адвокатима и државним службеницима сведочи о томе да највећи број правних практичара није у довољној мери упознат са поступцима правне заштите у области животне средине и да не постоји јединствено мишљење праксе о питањима страначке и жалбене легитимације у управном поступку и активне легитимације у управном

¹ Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција) закључена је 25. јуна 1998. године на четвртој министарској конференцији "Животна средина за Европу" (у граду Архусу, у Данској) у оквиру активности Економске комисије Уједињених нација за Европу. Конвенција је ступила на снагу 30. октобра 2001. године. Република Србија је потврдила Архуску конвенцију 12. маја 2009. године („Службени гласник Републике Србије - Међународни уговори", број 38/09).

спору. То све указује на потребу за приручником који на свеобухватан начин анализира прво: поступак приступа еколошким информацијама и учешће јавности у доношењу еколошких одлука по законима који нормирају посебан поступак учешћа јавности, као и по законима који не нормирају посебан поступак учешћа јавности; друго: актуелну управну и судску праксу о учешћу јавности у поступцима у области заштите животне средине; треће: актуелну праксу Повереника за приступ информацијама од јавног значаја; четврто: праксу Суда правде Европске уније о праву на правну заштиту у питањима животне средине; пето: праксу Европског суда за људска права о праву на правну заштиту у питањима животне средине.

Приручник је намењен државним службеницима који доносе еколошке одлуке уз обавезно учешће јавности; представницима цивилног друштва и јавности, као заштитницима колективног интереса и директним учесницима у поступку доношења еколошких одлука; судијама, као носиоцима примене трећег стуба Архуске конвенције, који се односи на право на правну заштиту у еколошким стварима; студентима основних и постдипломских студија који се, у складу са Силабусом за предмет Еколошко право и Еколошко право Европске уније, упознају са сложеном материјом правне заштите у питањима од значаја за заштиту животне средине у управном поступку и управном спору.

Током 2016. и 2017. године, усвојен је већи број измена и допуна прописа у области заштите животне средине којима се мења поступак приступа еколошким информацијама и уводе нове категорије информација које се одређују као еколошке информације. Тако се, на пример, Изменама и допунама Закона о заштити животне средине из 2016. године, уводи разлику између информације о животној средини и информације која се односи на угрожавање и заштиту животне средине, чиме се суштински мења систем изузетака од права на приступ еколошким информацијама, као и правила која се односе на накнаду трошкова и рокове за приступ еколошким информацијама. Исте године, усвојен је и Закон о општем управном поступку који уводи бројне новине које доносе измене у поступак утврђивања страначке и жалбене легитимацију у управном поступку са елементом заштите животне средине. Ново начело предвидивости које уводи Закон о општем управном поступку би могло да има значајан утицај на уједначавање праксе органа управе у еколошким управним стварима. Ово начело за надлежни орган управе уводи обавезу да у поступању у управној ствари води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима. Одступање од праксе би било могуће уз образложење органа управе у коме се наводе разлози за одустајање од праксе ако је она о одређеном питању већ успостављена. Нови Закон о општем управном поступку уводи и институт гарантног акта који има за циљ да побољша положај странке у поступку. Гарантни акт је писани акт којим се надлежни орган обавезује да, по захтеву странке, донесе управни акт одређене садржине. Реч је о акту који гарантује да ће се донети управни акт чија је садржина одговара гарантном акту, ако чињенично стање и правни основ за издавање акта, остану непромењени. Издавање гарантног акта има за циљ да омогући већи степен правне сигурности за оператера пре предузимања одређене привредне

активности чинећи извесним издавање одређеног управног акта, који се по редовном току поступка може очекивати у дужим роковима.

Како би се указало на критеријуме који ближе уређују примену одређених општих стандарда приступа еколошким информацијама, укључивања јавности у поступак доношења еколошких одлука и праву на правну заштиту у стварима од значаја за заштиту животне средине, ово издање је обogaћено праксом Европског суда правде и Жалбеног комитета Архуске конвенције и резултатима истраживања спроведеним у оквиру припреме монографије Еколошко право Европске уније и монографије Приступ правди у еколошким управним стварима и радова о отвореним проблемима и правцима новелирања поступка процене утицаја на животну средину у Србији и улози новог Закона о општем управном поступку на концепт страначке легитимације у стварима од значаја за заштиту животне средине.

1. Увод

1.1. Приступ еколошким информацијама, учешће јавности и правна заштита у еколошком праву

Позитивно еколошко право у Србији карактерише већи број закона и подзаконских опшних аката. Оквири заштите права на животну средину уређени су Законом о заштити животне средине и Законом о изменама и допунама Закона о заштити животне средине,² Законом о процени утицаја на животну средину и Законом о изменама и допунама Закона о процени утицаја на животну средину,³ Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину⁴ и Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине.⁵ Осим тога, позитивно еколошко право Србије садржи и велики број секторских закона којима се уређује заштита воде, ваздуха, земљишта, заштита природе, заштита од буке, јонизујуће и нејонизујуће зрачење, управљање отпадом, поступање са опасним материјама.⁶

Како у Србији не постоји посебан закон о приступу еколошким информацијама, право на приступ еколошким информацијама препознато је као право на приступ информацијама од јавног значаја и уређено Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, као и Законом о заштити животне средине.⁷

2 Закон о заштити животне средине, „Службени гласник РС”, број 135/04. Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, „Службени гласник РС”, бр. 36/09, 36/09 - др. Закон, 72/09 - др. закон и 43/11 - одлука УС, 14/2016.

3 Закон о процени утицаја на животну средину, „Службени гласник РС”, број 135/04. Закон о изменама и допунама Закона о процени утицаја на животну средину, „Службени гласник РС”, број 36/09.

4 Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, „Службени гласник РС”, број 88/10.

5 Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, „Службени гласник РС”, број 135/04, 25/2015.

6 Закон о заштити природе, „Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10, 14/16; Закон о управљању отпадом, „Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10, 14/16; Закон о заштити од буке у животној средини, „Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 88/10; Закон о биоцидним производима, „Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10, 92/2011, 25/2015; Закон о заштити ваздуха, „Службени гласник РС”, бр. 36/09, 10/13; Закон о заштити од нејонизујућег зрачења, „Службени гласник РС”, број 36/09; Закон о заштити од јонизујућег зрачења и о нуклеарној сигурности, „Службени гласник РС”, број 36/09, 93/12; Закон о хемикалијама, „Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10, 92/11, 93/12, 25/15.

7 Закон о информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС”, број 120/04 и Закон о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС”, број 104/09.

Велики број измена и допуна раније усвојених закона указује и на поступак хармонизације права Србије са правом Европске уније. Измене и допуне закона које се односе на заштиту животне средине, процену утицаја на животну средину, стратешку процену утицаја на животну средину, као и решења секторских закона усвојених нарочито од 2004. године до данас, указују на тенденцију имплементације Архуске конвенције.

Имајући у виду велики број позитивних прописа, даље се указује на основе поступака у којима јавност и заинтересована јавност имају право да учествују у доношењу еколошких одлука, могућност приступа еколошким информацијама и могућност правне заштите у управном поступку и управном спору.

1.2. Улога међународних аката у афирмацији права на приступ еколошким информацијама, учешћа јавности у доношењу еколошких одлука и правне заштите у еколошком праву

1.2.1. Стокхолмска декларација о човековој средини

Право на приступ еколошкој правди на међународном нивоу први пут је уређено Конвенцијом о доступности информација, учешћа јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција, 1998). Доношењу Архуске конвенције претходило је усвајање међународних споразума који на различите начине дефинишу право на приступ еколошким информацијама и право на учешће јавности, а касније и право на приступ правној заштити у питањима која се тичу животне средине.

Током деведесетих година прошлог века закључено је неколико мултилатералних споразума којима су регулисана питања доступности еколошких информација, учешћа јавности у поступку доношења одлука и права на правну заштиту. Ти споразуми су засновани на принципима изнетим у Универзалној декларацији Уједињених нација о људским правима,⁸ Стокхолмској декларацији о човековој средини⁹ и Рио декларацији о животној средини и развоју.¹⁰

Важну улогу у развоју идеје о значају правне заштите и учешћа јавности у доношењу одлука које се односе на заштиту животне средине имала је Стокхолмска декларација, усвојена на Конференцији Уједињених нација о човековој средини. У Стокхолмској декларацији се истиче да „човек има фундаментално право на слободу,

⁸ *The Universal Declaration of Human Rights, The United Nations General Assembly, 1948.*

⁹ *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 1972.*

¹⁰ *Rio Declaration of the United Nations Conference on Environment and Development, Рио де Јанеиро, 1992.*

једнакост и одговарајуће услове за живот у окружењу таквог квалитета које омогућује достојанствен живот и благостање и има јединствену одговорност за заштиту и унапређење животне средине за садашње и будуће генерације.”¹¹

Стокхолмска декларација о човековој средини пробудила је свест о еколошкој правди и иницирала Париску конференцију шефова држава и влада земаља Европске економске заједнице (ЕЕЗ). У тада усвојеној декларацији, као основни циљ еколошког развоја наводи се смањење ризика у погледу услова живота и побољшање квалитета живљења и указује на потребу уобличавања заједничких акција људи у читавом свету које су посвећене еколошким проблемима и њиховим последицама. У том смислу, планирање, контрола и управљање природним ресурсима морају бити поверени одговарајућим националним институцијама ради заштите и побољшања животне средине.¹²

Стокхолмска декларације истиче значај заједничких акција јавности, појединаца и њихових организација, као и еколошких организација, у заштити животне средине. У Декларацији се указује на то да еколошке организације и удружења која се баве различитим аспектима заштите животне средине могу имати посебну улогу у формирању еколошког законодавства и политике јер њихове активности чине посебан притисак на загађиваче и доносиоце одлука у еколошким стварима.¹³ Основни предуслов за учешће појединаца и њихових удружења у развоју еколошког законодавства и политике заштите животне средине јесте подизање еколошке свести. Стокхолмска декларација, као један од основних принципа, прокламује и принцип едукације о стању животне средине и њеном очувању.¹⁴

1.2.2. Рио декларација о животној средини и развоју

Извештај Светске комисије за животну средину (*Brundtland Commission*) под називом „Наша заједничка будућност“ (*Our Common Future*) указао је да економски раст који није усклађен са могућностима регенерације планете Земље може довести у опасност живот и здравље људи и животну средину.¹⁵ Брундланд комисија је одрживи развој одредила као развој којим се испуњавају потребе садашњости, без ускраћивања могућности будућим генерацијама да задовоље своје потребе.¹⁶ У Извештају се наводе и начела еколошког управљања.

11 Rio Declaration of the United Nations Conference on Environment and Development, Stockholm, 1972, Принцип 1.

12 Gray, Mark Allan, "The United Nations Environment Programme: An Assessment", *Journal of Environmental Law*, бр. 2, 1990, стр. 293–294.

13 *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, 1972, члан 4.

14 *Ibid.*, члан 19.

15 Report of the World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*, Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 - Development and International Co-operation: Environment, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>, приступљено 15. новембра 2017. год.

16 С. Лилић, М. Дреновак, *Еколошко право*, Београд, 2009, стр. 87-88.

Препоруке Брундланд комисије усвојене су на Конференцији Уједињених нација јуна 1992. године у Рио де Женеиру. На Конференцији су усвојене Рио декларација о животnoj средини и развоју, Оквирна конвенција Уједињених нација о климатским променама и Конвенција о биолошкој разноврсности, као и Агенда 21.

Рио декларација уводи начело одрживог развоја као трећи принцип нормирајући да „право на развој мора бити остварено тако да се у истој мери задовоље потребе развоја и заштите животне средине и садашњих и будућих генерација”.¹⁷ Потреба за јачањем улоге јавности у доношењу еколошких одлука, истакнута Стокхолмском декларацијом, даље је афирмисана кроз основне принципе Рио декларације о животnoj средини и развоју. Принцип 10 Рио декларације о животnoj средини и развоју ставио је у фокус питање приступа еколошким информацијама и учешћа грађана у доношењу одлука, по први пут у оквиру Уједињених нација.¹⁸ У том смислу је истакнуто да се проблеми животне средине најбоље решавају уз учешће свих заинтересованих грађана, на одговарајућем нивоу. На националном нивоу то значи да сваки појединац мора имати одговарајући приступ информацијама о животnoj средини које поседују „органи јавне власти”. То се, такође, односи и на приступ информацијама о опасним материјама и активностима у одређеној заједници. Осим тога, сваки појединац мора имати могућност да учествује у поступку доношења еколошких одлука. Кључну улогу у реализовању наведених захтева има држава. У том смислу, принципом 10 Рио декларације истакнута је обавеза државе да подстиче и подржи учешће јавности у доношењу одлука у питањима која се тичу животне средине управо обезбеђивањем широке доступности информација о стању животне средине. Као трећи елемент, уређен је приступ управним и судским поступцима. То значи да ће свакоме бити омогућено да, у ситуацијама у којима му одређена еколошка информација није учињена доступном или му је онемогућено учешће у доношењу одлука, приступи управној и/или судској контроли законитости и/или целисходности такве одлуке.¹⁹

Одређене формулације принципа 10 Рио декларације наишле су на оштру критику. То се нарочито односи на непрецизне формулације као што су: проблеми животне средине најбоље се решавају уз учешће свих заинтересованих грађана, на одговарајућем нивоу. Према мишљењу великог броја аутора, правна формулација „најбоље се решавају” не утврђује ни право ни обавезу поступања које би довело до решавања проблема животне средине.²⁰ Осим тога, полемику изазива и питање шта значи учешће грађана „на одговарајућем нивоу”, с обзиром на то да земље потписнице Рио

17 Рио декларација о животnoj средини и развоју, принцип 3.

18 Kovar, Jeffrey D, "A Short Guide to the Rio Declaration", *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 6p. 4, 1992, стр. 131.

19 Wirth, David A, "The Rio Declaration on Environment and Development: Two Steps Forward and One Back, or Vice Versa?", *Georgia Law Review*, 1994–1995, стр. 645.

20 Полазну основу за учешће јавности у доношењу еколошких одлука на међународном нивоу не даје принцип 10 Рио декларације, већ Агенда 21. Wirth, David A, "Reexamining Decision-Making Processes in International Environmental Law", *Iowa Law Review*, 1993–1994, стр. 773. Супротно износи Јеффреу Д. Ковар у: "A Short Guide to the Rio Declaration", *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1992, стр. 131.

декларације имају различит приступ питању учешћа јавности.²¹ Други део принципа 10, у којем се детаљније уређују питања приступа информацијама и права учешћа јавности, не нормира право, већ могућност учешћа у поступку доношења одлука у еколошким стварима, што је у супротности са чланом 3 Рио декларације, у коме се директно уређују одређена права.²²

Након Рио декларације, на улогу и значај јавности у креирању еколошке политике у складу са принципом одрживог развоја указано је и Петим акционим програмом ЕУ за заштиту животне средине.²³ Како се активности Европске уније, усмерене ка заштити животне средине, одвијају кроз акционе програме ЕУ за заштиту животне средине који представљају документе који на најшири начин утврђују политику Европске уније у овој области, истицање улоге јавности говори о тренду увођења јавности као важне стране у доношењу одлука у питањима од значаја за животну средину, чиме се потврђују принципи изнети Рио декларацијом. У том смислу, у члану 7 Петог акционог плана наведено је да успех одрживог развоја у великој мери зависи од активности и учешћа јавности као грађана, потрошача и произвођача загађења.

На значај неких од елемената који су истакнути у Рио декларацији указано је и другим декларацијама. Тако се у Хелсиншкој декларацији, усвојеној на састанку страна Конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера у Хелсинкију 1992. године, наводи да је широко учешће јавности од есенцијалне важности за примену и даљи развој Конвенције.²⁴ У тој декларацији се истиче да је неопходно обезбедити учешће јавности кроз учешће представника интересних група у активностима које се одвијају у оквиру Конвенције.²⁵ У том смислу треба успоставити партнерство за воде на нивоу Економске комисије Уједињених нација за Европу, које ће подржавати дијалог између представника владе, организација јавног и приватног сектора, заједничких тела успостављених за заштиту и одрживо коришћење прекограничних унутрашњих вода и морске животне средине, невладиних организација, научне заједнице и свих оних који су укључени у управљање водама и заштиту животне средине.

1.2.3. Агенда 21

Потреба за јачањем демократских институција на свим нивоима и промовисањем транспарентности поступка доношења одлука у стварима од значаја за животну

21 Pallemerts, Marc, "International Environmental Law from Stockholm to Rio: Back to the Future?", *Review of European Community and International Environmental Law*, бр. 3, 1992, стр. 260.

22 „Право на развој мора бити остварено тако да се у истој мери задовоље потребе развоја и заштите животне средине и садашњих и будућих генерација.“ – Принцип 3 Рио декларације

23 "Towards Sustainability" – the European Community Programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development (The Fifth EC Environment Action Programme OJ C 138/5, 13. мај 1993.

24 *Convention on protection and use of transboundary watercourses and international lakes*, од 17. марта 1992. Текст Конвенције доступан на: http://waterwiki.net/images/b/b0/Convention_on_the_protection_of_transboundary_waters_and_international_lakes.pdf, 23. новембар 2017.

25 *Convention on protection and use of transboundary watercourses and international lakes*, од 17. марта 1992, члан 16.

средину, учешћа у одлучивању и приступа правној заштити у еколошким стварима истакнута је и у Агенди 21.²⁶

"Агенда 21" обрађује најтеже проблеме у области животне средине са којима се свећанасуочава и има за циљ да ојачајем свест и припреми за изазове 21. века. Она одражава глобални консензус и високи степен политичке сагласности о неодвојивости развоја и животне средине. За њено одговарајуће осмиваривање су најодговорније владе. Националне стратегије, политике, планови и програми су од приоритетној значаја за њено осмиваривање. Међународна сарадња ће подржавати националне напоре. Систем УН у коме има кључну улогу. Међуим, и друге међународне, реионалне и субреионалне организације су позване да учествују у овим напорима. Широко учешће јавности, невладиних организација и других група, треба да буде шире више осмивациано.²⁷

Агендом 21 учешће јавности у доношењу одлука у еколошким стварима је идентификована као једна од основних претпоставки за достизање одрживог развоја. Стога је део III Агенде 21 посвећен јачању улоге појединаца и њихових група у заштити животне средине. Агенда 21 указује на потребу подизања еколошке свести на нивоу опште популације. Као један од циљева јачања улоге невладиних организација у поступцима заштите животне средине наводи се и покретање иницијативе за разматрање формирања поступака који би дали могућност невладиним организацијама да се укључе у све фазе доношења одлука: од стварања политике до њихове примене.²⁸ У Агенди су предложене и одређене активности чијом имплементацијом се може доћи до реализације постављених циљева. Тако, владе појединих земаља чланица треба да омогуће континуирани дијалог са невладиним организацијама, учине доступним податке и информације које су невладиним организацијама потребне у обављању активности, омогуће дијалог између локалних власти и локалних невладиних група о активностима у вези са одрживим развојем и укључе мишљења њихових представника у формулисање еколошке политике и појединачних одлука.

1.2.4. Оквирна конвенција УН о климатским променама

Потреба за укључивањем јавности у решавању проблема промене климе, формулисање политике заштите климе и мере адаптације на климатске промене препозната је у бројним међународним документима. У Оквирној конвенцији УН о климатским променама из 1992. године утврђена је обавеза Страна потписница да

26 Kiss, A, Sheldon, D, International Environmental Law, Transnational Publishers, 2004, стр. 669.

27 Agenda 21, United Nations Environment Programme, Предговор. Текст Агенде 21 је доступан на: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?DocumentID=52>, приступљено: 12. децембра 2017. год.

28 Агенда 21, Део III, Поглавље 27.

у области образовања, обуке кадрова и упознавања становништва о проблемима промене климе сарађују и подстичу најшире учешће јавности, што укључује и НВО.²⁹ У том циљу, Стране потписнице умају обавезу да подстичу и олакшавају „развој и остваривање програма образовања и информисања јавности о проблемима климе и њеним утицајима; приступ јавности информацијама о промени климе и њених утицаја; учешће јавности у решавању проблема промене климе и њених утицаја и припреми адекватних мера реаговања.“³⁰ Још у трећем научно-техничком извештају међувладиног панела за климатске промене о оцени климатских промена (*Third Assessment Report of the IPCC*) наводи се да је неопходно омогућити учешће јавности у доношењу политике заштите климе и проналажење адекватних мера као одговора на климатске промене.³¹

Циљ Конвенције је да се концентрација GHG (гасова који стварају ефекат стаклене баште) стабилизује на нивоу који ће дозволити екосистемима да се прилагоде природно на климатске промене, иако да производња хране није угрожена, а развој је омогућен у одрживом правцу.³²

Србија је чланица Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе од 2001. године, а Кјото протокола, који је уз Конвенцију усвојен на Трећем заседању Конференције држава чланица Конвенције, од 2008. године. Као чланица Конвенције и Кјото протокола, Србија има статус земље у развоју, што значи да у првом обавезујућем периоду нема обавезу квантификованог смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште. Међутим, ратификацијом Конвенције, Србија се обавезала на утврђивање и спровођење активности које доприносе постизању циљева утврђених Конвенцијом.

Питање климатских промена је постало предмет ширег интересовања у Србији тек након 2000. године. У Првом извештају Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе наводи се да и даље постоји „недостатак капацитета, недовољна тачност и недостатак појединих података за израду инвентара гасова са ефектом стаклене баште, недовољна истраженост погођености и могућности прилагођавања и ублажавања климатских промена“.³³

Укључивање јавности у поступке који могу имати утицај на животну средину, поступке процене које планови, политике и стратегије могу имати на животну средину, је

29 L. H. Gulbrandsen, S. Andersen, „NGO Influence in the Implementation of the Kyoto Protocol: Compliance, Flexibility Mechanisms, and Sinks“, *Global Environmental Politics*, Vol. 4, 2004, стр. 54-75.

30 *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*, United Nations, 1992, члан 6

31 *Climate Change 2001: IPCC Third Assessment Report*, доступно на: http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/, 4. јул 2011, стр. 8. Упореди: D. Metz et al. (eds.), *Contribution of Working Group to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change 2007*, Cambridge University Press, 2007, стр. 794.

32 *United Nations Framework Convention on Climate Change*, члан 1. и члан 2.

33 Први извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе, 25. септембар 2011, стр. 12.

израз потребе да се јавности омогући изношење мишљења и омогући учешће у формулисању одлука које на њу утичу.³⁴

1.2.5. Споразум из Париза о промени климе

Нови правно обавезујући документ који дефинише обавезе држава чланица Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе за период после 2020. године, усвојен је децембра 2015. године на Конференцији УН о промени климе у Паризу. Основу за усвајање Споразум из Париза о промени климе чине резултати научних анализа које показују да постоји потреба да активности започете Кјото протоколом, који је престао да важи 31. децембра 2012. године, наставе уз проналажење нових инструмената техничке, финансијске и правне заштите од последица климатских промена.³⁵

Потписујући Споразум из Париза о промени климе, Стране се обавезују да ограниче раст просечне глобалне температуре „значајно испод 2°C” у односу на прединдустријски ниво и наставак напора да се, у односу на исти ниво, ограничи раст температуре до 1.5°C.³⁶ Реч је о дугорочном циљу, који је временски омеђен тиме што глобални максимум емисија гасова са ефектом стаклене баште треба достићи „што је могуће пре”, како би се у другој половини XXI века постигао баланс између антропогенних емисија из извора и количина одстрањених путем понора.³⁷ Као посебан допринос ублажавању последица климатских промена Споразум из Париза уводи обавезу Страна да „побољшању образовне програме о климатским променама ... и подстакну учешћу јавности и приступ информацијама” (чл. 12)

1.2.6. Конвенција о биолошкој разноврсности

Трећа у групи Рио конвенција усвојених на Самиту планете Земље у Риу је Конвенција о биолошкој разноврсности. У Преамбули Конвенције о биолошкој разноврсности³⁸ наводи се да постоји недостатак информација о биолошкој разноврсности и недостатак неопходног степена познавања те проблематике. Зато се Конвенцијом афирмише потреба за учешћем жена на свим нивоима доношења одлука и њихове примене. У члану 13. истакнута је важност подизања нивоа свести и неопходност едукације о биолошкој разноврсности, а у члану 14. утврђена обавеза страна Конвенције да формулишу одговарајуће поступке процене утицаја на животну средину уз обезбеђење учешћа јавности у фазама процене утицаја. Међутим, у Конвенцији о биолошкој разноврсности није успостављена обавеза пружања

34 D. Bloomfield, K. Collins, C. Fly R. Munton, „Deliberation and inclusion: vehicles for increasing trust in UK public governance?”, *Environment and Planning*, Vol. 19, No. 4, 2001, стр. 501-513; J.R. Parkins, R. E. Mitchell, „Public participation as public debate: a deliberative turn in natural resource management”, *Society and Natural Resources*, No. 19, 2005, стр. 529-540.

35 *Paris Agreement*, Dec. 1/CP.21, Annex, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

36 Споразум из Париза о промени климе (2015), чл. 2(a)

37 Споразум из Париза о промени климе (2015), чл. 4(1)

38 *Convention on Biological Diversity*, 1992.

еколошких информација, као првог елемента остваривања еколошке правде. Од 2001. године, Србија је чланица Конвенције о биолошкој разноврсности.³⁹

Заједничко за Оквирну конвенцију УН о климатским променама и Конвенцију о биолошкој разноврсности јесте недовољан степен промовисања права на приступ еколошким информацијама, права на учешће јавности у доношењу одлука и права на приступ правној заштити у питањима која се односе на животну средину.

1.2.7. Улога Архуске конвенције у развоју цивилног друштва и демократије

Рио декларацијом се први пут уводе право на приступ еколошким информацијама, право на учешће јавности у доношењу одлука и приступ правној заштити у питањима која се односе на животну средину, као повезани елементи.⁴⁰ Иако су многе земље након Рио декларације донеле правне прописе у духу ове декларације, било је неопходно донети конвенцију којом би ти елементи били формално уведени на међународном и националном нивоу. Општи принципи о приступу еколошким информацијама и учешћу јавности промовисани Рио декларацијом претворени су у водич за приступ информацијама и учешће јавности у доношењу одлука који је припремио *UNECE Task Force on Environmental Rights and Obligations*,⁴¹ а који су усвојени на Трећој министарској конференцији „Животна средина за Европу“ у Софији 1995. године. На тој конференцији је постигнута сагласност о потреби доношења регионалне конвенције о учешћу јавности у доношењу еколошких одлука која би обухватила и учешће невладиних организација.⁴²

Повезивање основних елемената еколошке правде постигнуто је доношењем Архуске конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција, 1998).⁴³

«Иако је она регионалног карактера, значај Архуске конвенције је глобалан. Она представља, без сумње, најимпресивнију разраду Десећтог принципа Декларације из Рија у коме се налашава потреба да грађани учествују у бављењу питањима из

39 Закон о потврђивању Конвенције о биолошкој разноврсности („Службени лист СРЈ - Међународни уговори”, број 11/01).

40 Bernstein, Steven, “Legitimacy in Global Environmental Governance”, *Environment, Journal of International Law and International Relations*, br. 1, 2004–2005, стр. 150–151.

41 UNECE Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making, ECE/CEP/24/Rev.1, доступно на: http://www.unece.org/env/documents/1996/Sofia_Guidelines_1996.pdf, 15. новембар 2017.

42 Declaration of the Third Ministerial „Environment for Europe” Conference, Лондон, 16–18 јун 1999, члан 48. Доступно на: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0007/88585/E69046.pdf, 28. септембар 2013.

43 Конвенција о доступности информација, учешћу јавности доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција, 1998). *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention, 1998)*. Доступно на: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>, 28. октобар 2017.

области животне средине и да се обезбеди приступ информацијама о живојној средини које су у поседу јавних власти. Као таква, конвенција је до сада најамбициознији подухват у домену демократизације заштите животне средине покренути под окривитељством Уједињених нација.»

Кофи А. Анан, бивши Генерални секретар Уједињених нација (1997-2006)

Адекватна заштита животне средине је, у Архуској конвенцији, дефинисана као основно људско право.⁴⁴ У Преамбули Архуске конвенције се, даље, наводи да у циљу остварења права сваког лица да живи у живојној средини која одговара њеном здрављу и благостању, и поштовања дужности да се животна средина штити и унапређује, грађани и њихова удружења морају имати право на приступ еколошким информацијама, право на учествовање у доношењу одлука о живојној средини и право на адекватну заштиту у управном и судском поступку. Дефиниција еколошке информације, према слову Конвенције, обухвата не само информације о квалитету животне средине, већ и факторе који утичу на животну средину, као и све оне информације које се односе на формулисање политике у области здравља, безбедности и економије. На појам еколошке информације се указује у трећем делу овог практикума. Као и у конвенцијама које су јој предходиле, и у Архуској конвенцији је истакнут значај едукације у развоју еколошке свести.

Архуска конвенција има нарочиту важност за уређење права јавности на учешће у доношењу одлука у еколошким стварима јер идентификује еколошке интересне групе као кључне елементе учешћа јавности. У том смислу, јавност је дефинисана не само као једно или више физичких и правних лица, већ и као скуп удружења, организација или група физичких и/или правних лица, у складу са националним законодавством или праксом. У смислу Архуске конвенције, неопходно је разликовати јавност и заинтересовану јавност. Заинтересована јавност јесте јавност која је угрожена или ће вероватно бити угрожена доношењем одређене одлуке у еколошкој ствари, као и она јавност која има интерес за доношење одлуке у еколошкој ствари. Међутим, статус заинтересоване јавности, са циљем подизања квалитета јавности која учествује у доношењу одлука, имају и НВО које промовишу заштиту животне средине и које задовољавају услове прописане националним законодавством.⁴⁵

Архуском конвенцијом нису успостављени јасни механизми за учешће јавности у доношењу одлука у стварима од значаја за животну средину, већ је пажња усмерена ка питању учешћа заинтересоване јавности. Оваква формулација јасно указује на чињеницу да реализација права на учешће јавности у доношењу одлука у области заштите животне средине у великој мери зависи од праксе страна Архуске конвенције која се односи на препознавање различитих модела учешћа јавности у доношењу одлука. У другом, четвртном, петом и шестом делу овог практикума указује се на

⁴⁴ Архуска конвенција, Преамбула.

⁴⁵ *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention, 1998)*, члан 2. став 1. тачка 5.

поступке у којима се јавност и заинтересована јавност могу укључити у доношење одлука у еколошким стварима.

Архуска конвенција је постала део правног система Србије доношењем Законом о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине у мају 2009. године.⁴⁶ У складу са Уставом Србије, потврђени међународни уговори, као и општеприхваћена правила међународног права, саставни су део правног поретка Републике Србије и као такви се непосредно примењују. Потврђени међународни уговори морају бити у складу са Уставом.⁴⁷ Иако је до потврђивања Архуске конвенције законодавство Србије у одређеном степену указивало на реализацију њоме промовисаних идеја, тиме је и формално отворена могућност доследне примене права која су њоме стипулисана.⁴⁸

1.2.8. Међународни акти о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту и право на учешће јавности

Виши саветници за животну средину и проблеме вода влада земаља Економске комисије Уједињених нација за Европу усвојили су Конвенцију о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (у даљем тексту: Еспоо конвенција) која је ступила на снагу 1997. године.⁴⁹ Еспоо конвенција успоставља поступак за доношење одлука о реализацији пројеката који могу имати прекогранични утицај. Стране Конвенције су преузеле обавезу да уколико одређене активности могу имати значајан утицај на стање животне средине неке од страна Конвенције, ту страну о томе обавесте, након чега је она у обавези да одлучи да ли ће учествовати у процени прекограничног утицаја. Када страна за коју се очекује да ће бити изложена штетном прекограничном утицају позитивно одлучи о учешћу у процени прекограничног утицаја, страна порекла загађења која поседује информације о потенцијалном штетном утицају у прекограничном контексту дужна је да припреми документацију о утицају на животну средину.⁵⁰ И страна порекла и страна на коју утичу штетни ефекти примене одређених мера или активности су у обавези да омогуће приступ еколошким информацијама у конкретной ствари надлежним органима, али и јавности оне стране за коју се очекује да ће бити изложена утицају.⁵¹ Осим тога, Конвенцијом је прописано да ће изнети коментари јавности бити достављени надлежном органу стране порекла утицаја. Да би се јавности пружила прилика да се благовремено упозна са релевантним

46 Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Службени гласник РС, број 38/09).

47 Устав Републике Србије (Службени гласник РС, број 98/06, члан 16).

48 Лилић, Стеван, Дреновак, Мирјана, „Управна и управносудска заштита права на учешће јавности у стварима од значаја за животну средину у Србији”, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1, 2009, стр. 229–230.

49 *Convention on Environmental Impact assessment in a Transboundary Context, Espoo (Finland)*, од 25. фебруара 1991. Доступно на: http://www.uncece.org/env/eia/documents/legaltexts/convention_textenglish.pdf.

50 *Convention on Environmental Impact assessment in a Transboundary Context, Espoo (Finland)*, од 25. фебруара 1991, члан 2.

51 Knox, John H., “Assessing the Candidates for a Global Treaty on Transboundary Environmental Impact Assessment”, *New York University Environmental Law Journal*, 2003–2005, стр. 162.

еколошким информацијама и на основу њих учествује у поступку процене утицаја на животну средину, наведене обавезе треба испунити у разумном року пре доношења коначне одлуке о предложеној активности.⁵²

Како је Еспоо конвенцијом јавност укључена у свим елементима поступка који се односи на процену утицаја у реализацији пројеката са прекограничним утицајем, почевши од тренутка достављања информација од стране порекла утицаја, ова конвенција има важну улогу у успостављању права на учешће јавности у доношењу еколошких одлука.

Осим у Еспоо конвенцији, пре доношења Архуске конвенције значај учешћа јавности у доношењу еколошких одлука препознат је и у Хелсиншкој декларацији, у којој се, између осталог, наводи:

Широко учешће јавности је од есенцијалне важности за примену и даљи развој Конвенције. Ми подржавамо учешће јавности кроз партиципацију представника главних група у активностима које се одвијају у оквиру Конвенције. Нама је потребно партнерство за воде на нивоу Економске комисије Уједињених нација за Европу, које ће подржавати дијалог између представника владе, организација јавној и приватној сектора, заједничких тела условљених за заштити и одрживо коришћење прекограничних унутрашњих вода и морске животиње средине, НВО, научне заједнице и свих оних који су укључени у управљење водама и заштити животиње средине.⁵³

1.3. Устав, учешће јавности у доношењу еколошких одлука и право на приступ еколошким информацијама

Право на живот у здравој животној средини као основно љуско право препознато је и прописано уставом у великом броју држава. Устав Србије, у члану 74, нормира право свакога на здраву животну средину и благовремено обавештавање о њеном стању.⁵⁴ Истим чланом нормирана је дужност свакога да чува и побољшава животну средину, као и одговорност Републике Србије и аутономне покрајине за заштиту животне средине. Потреба заштите здравља људи и животне средине може довести и до ограничења одређених Уставом гарантованих слобода. Илустративан пример јесте одредба 83. Устава Републике Србије којом је нормирана могућност да се ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава законом може ограничити

52 Convention on Environmental Impact assessment in a Transboundary Context, Espoo (Finland), од 25. фебруара 1991, члан 4. став 2е.

53 Хелсиншка декларација је усвојена на Састанку страна Конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотока и међународних језера у Хелсинкију 4. јула 1997. Доступно на: <http://www.unesco.org/env/water/cooperation/area414.html>, 25. август 2013.

54 Устав Републике Србије (Службени гласник РС, број 98/06), члан 74. став 1.

слобода предузетништва. Још једна од слобода прописана Уставом Републике Србије јесте слободно коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем и градским грађевинским земљиштем у приватној својини.⁵⁵ Међутим, у циљу отклањања опасности од доношења штете животной средини могуће је законом ограничити облике коришћења и располагања и/или прописати услове коришћења и располагања наведених врста земљишта.⁵⁶

Увођење права на здраву животну средину као уставног правила даје овом праву већи степен заштите у односу на права нормирана законима, не само због чињенице да захтева комплекснију процедуру измене у односу на закон, већ и због тога што се тиме даје могућност додатне правне заштите. Улога закона у даљој разради права на здраву животну средину, а нарочито у уређењу права на учешће јавности у доношењу одлука у еколошким управним стварима, неизоставна је пре свега због немогућности Устава да уреди правни оквир примене еколошких стандарда којима се постиже заштита животне средине.

За разлику од права на живот у здравој животной средини које, иако прописано уставом, не може бити заштићено само по себи, већ помоћу права које га чине, право јавности на учешће у доношењу одлука у еколошким стварима може да буде заштићено као такво. У Уставу Србије није нормирано право јавности на учешће у доношењу одлука у стварима од значаја за заштиту животне средине, али у упоредном праву наилазимо на примере пружања уставних гаранција. Тако, у Уставу Грчке у члану 24, став 3. и став 4, нормирано је право јавности на учешће у доношењу одлука у области заштите животне средине, али само када се доносе одлуке о одређеним питањима. Та уставна одредба је додатно разрађена Законом о слободном приступу информацијама и уредбама о учешћу јавности у поступку процене утицаја на животну средину.⁵⁷ Оваквим решењима, указује се на важност учешћа јавности у доношењу одлука о заштити животне средине, али се органима управе поставља и обавеза да јавности учешће и омогуће.⁵⁸ Право јавности на учешће у доношењу еколошких одлука, као и приступ еколошким информацијама, нормирано је и Уставом Француске.

У Француској је 2004. године усвојена Повеља о еколошким правима (*Charte de l'environnement*), саставни део француског Устава. У Повељи се наводи да „свако има право на живот у животной средини усклађеној са потребом очувања здравља.”⁵⁹ Тиме се не уређује само право на живот у здравој животной средини, већ се увођењем додатних критеријума указује на потребу за стварањем и очувањем животне средине одређеног квалитета. Како би се указало на важност активног учешћа јавности,

55 Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06), члан 88. став 1.

56 Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06), члан 88. став 2.

57 Close, David H, “Environmental Crisis in Greece and Recent Challenges to Centralized State Authority”, *Journal of Modern Greek Studies*, бр. 2, 1999, стр. 341–344.

58 European Commission, *Measures on Access to Justice in Environmental Matters – Article 9 (3)*, Country Report for Greece, *Milieu Environmental Law and Policy*, 2007, стр. 12–31.

59 Повеља о еколошким правима, Устав Француске, Повеља о еколошким правима из 2004. (La Constitution du 5 octobre 1958, Charte de l'environnement de 2004) члан 1. Доступно на: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Charte-de-l-environnement-de-2004>, 15. новембар 2017.

Уставом су нормиране и одређене обавезе које се односе на све појединце. У складу са чланом 2, сваки појединац је дужан да учествује у заштити и унапређењу квалитета животне средине. Осим тога, свако физичко и правно лице има обавезу да спречи настанак еколошке штете, а да у случају њеног настанка даје допринос отклањању негативних ефеката.⁶⁰

Посебност Устава Француске, односно Повеља о еколошким правима, као његов саставни део, огледа се и у томе што је њима нормирано право на слободан приступ еколошким информацијама и право јавности на учешће у доношењу одлука у еколошким стварима. У складу са тим, свако има право, у границама одређеним законом, да приступи еколошким информацијама које су у поседу органа јавне власти и да активно учествује у доношењу одлука „које могу да имају утицај на животну средину“.⁶¹

1.4. Основни појмови

Основни елементи приступа правној заштити у еколошким стварима јесу право на приступ еколошким информацијама, право на учешће јавности у доношењу одлука и право на правну заштиту у еколошким стварима. Право на приступ еколошким информацијама значи да свако има право на приступ еколошким информацијама као информацијама од јавног значаја. Устав Републике Србије из 1990. године није нормирао право на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Ово право је, као Уставом гарантовано право грађана, постало саставни део права на обавештеност Уставом из 2006. године. У том смислу, „свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења у складу са законом“.⁶²

Полазну основу реализације права на приступ информацијама о заштити животне средине чини начело јавности рада органа државне управе.⁶³ У складу са начелом јавности рада, органи државне управе имају обавезу да на примерен начин омогуће јавности увид у свој рад. При томе, овлашћено лице је одговорно за тачност тражених информација као и омогућавање јавности увида у разумном року. Информације о

60 *Charte de l'environnement de 2004*, члан 3. и члан 4.

61 *Charte de l'environnement de 2004*, члан 7. „*Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.*“ У Уставу Грчке у члану 24, став 3. и став 4, нормирано је право јавности на учешће у доношењу одлука у области заштите животне средине, али само када се доносе одлуке о одређеним питањима. Та уставна одредба је додатно разрађена Законом о слободном приступу информацијама и уредбама о учешћу јавности у поступку процене утицаја на животну средину. - Close, David H, "Environmental Crisis in Greece and Recent Challenges to Centralized State Authority", *Journal of Modern Greek Studies*, бр. 2, 1999, стр. 341–344.

62 Устав Републике Србије, члан 51. У термиолошком смислу Устав и Закон о слободном приступу информацијама нису усаглашени с обзиром да Устав користи термин „податак“ а Закон о слободном приступу информацијама термин „информација“.

63 Закон о државној управи, члан 11.

раду државних службеника доступне су јавности у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. За разлику од упоредних модела приступа информацијама од значаја за заштиту животне средине у Србији није донет посебан закон о приступу овим информацијама.⁶⁴

У другом делу Практикума указује се на појам и основне елементе еколошких информација, поступак у коме се остварује право на приступ еколошким информацијама, поступак заштите права на приступ еколошким информацијама пред Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, као и новине које уносе измене и допуне Закона о заштити животне средине из 2016. године. У истом делу се износи релевантна пракса Повереника за информације од јавног значаја која указује на значење појединих Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја нормираних формулација. Кроз студије случаја се указује и на примену изузетака у којима орган јавне власти може да ускрати право на приступ еколошким информацијама. Значајну улогу у разумевању правних питања у вези са појмом еколошких информација и правом на приступ еколошким информацијама има пракса Суда правде Европске уније и пракса Европског суда за људска права. У делу седмом делу се указује на релевантну праксу Суда правде Европске уније, а у делу осмом на праксу Европског суда за људска права у вези са приступом еколошким информацијама.

Основне поставке у проблематици учешћа јавности налазе се у нормама Закона о заштити животне средине и одговарајућим подзаконским прописима.⁶⁵ У том смислу, свако има право да буде обавештен о стању животне средине и да учествује у поступку доношења одлука чије би спровођење могло да утиче на животну средину.⁶⁶ У складу са Законом о заштити животне средине, јавност има право да учествује у поступку доношења одлука о а) процени утицаја пројеката чија реализација може довести до загађивања животне средине или представља ризик по животну средину и здравље људи, б) стратешкој процени утицаја планова и програма на животну средину, и ц) одобравању рада нових, односно постојећих постројења.⁶⁷ Учешће јавности у одлучивању о процени утицаја пројеката на животну средину спроводи се у оквиру јавне презентације пројеката и јавне расправе, а учешће јавности у погледу стратешке процене утицаја обезбеђује се у оквиру излагања просторног и урбанистичког

64 У Немачкој су усвојени и Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), BGBI, I S. 2722, од 5. септембра 2005. године и Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, i.d.F. der Bek. од 25. јуна 2005. године (BGBI. I S. 1757), бер. S. 2797, geändert durch Art. 2 G од 24. јуна 2005 године (BGBI. I S. 1794). О односу ових закона видети: C. Schrader, *UlG und IFG – Umweltinformationsgesetz im Vergleich*, Zeitschrift für Umweltrecht, 2005, стр. 572-573.

65 Закон о заштити животне средине, чл. 1. Реч је о следећим подзаконским прописима који разрађују овај закон: Уредба о утврђивању Листе пројеката за које је обавезна процена утицаја и Листе пројеката за које се може захтевати процена утицаја на животну средину („Службени гласник РС”, број 114/08); Правилник о садржини захтева за одлучивање о потреби израде студије утицаја и садржају захтева за одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС”, број 69/05); Правилник о садржини студије о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС”, број 69/05); Правилник о јавном увиду, презентацији и јавној расправи студије о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС”, број 58/05).

66 Закон о заштити животне средине, члан 9.

67 Закон о заштити животне средине, члан 81 став 1.

плана на јавни увид. Учешће јавности у одлучивању о пуштању у рад нових, односно постојећих постројења спроводи се у току издавања дозволе за интегрисано спречавање и контролу загађивања. Важно ограничење учешћа јавности односи се на могућност коју има Влада Републике Србије да ради заштите интереса одбране и безбедности земље ограничи учешће јавности у доношењу наведених одлука.⁶⁸

Закони који регулишу право на приступ јавности у одлучивању о посебним активностима користе термине „јавност“ и „заинтересована јавност“. Тако, јавност чине једно или више физичких или правних лица, њихова удружења, организације или групе.⁶⁹ Са друге стране, заинтересована јавност обухвата јавност на коју пројекат утиче или је вероватно да ће утицати, укључујући и невладине организације које се баве заштитом животне средине и евидентирани су код надлежног органа.⁷⁰ Тиме су постављена два услова која се односе на активну легитимацију НВО у случајевима у којима НВО учествују у поступку процене утицаја на животну средину као заинтересована јавност. Први услов односи се на обавезу да се НВО баве заштитом животне средине. Други услов односи се на обавезу да су НВО евидентирани код надлежног органа. Заинтересованој јавности је поверен значајнији утицај у поступку, нарочито поверавањем овлашћења на непосредно учествовање у процесу доношења одлука, као и право да изјаве жалбу, односно поднесу тужбу. Као заинтересоване органе и организације, Закон о процени утицаја на животну средину, у члану 2. ставу 1. тачки 8. идентификује оне органе и организације Републике, односно аутономне покрајине и локалне самоуправе и предузећа, који су овлашћени за утврђивање услова и издавање дозвола, одобрења и сагласности за изградњу објеката, планирање и уређење простора, праћење стања животне средине, обављање делатности и заштиту и коришћење природних и радом створених вредности.

У општем смислу, важеће законодавство Србије познаје два модалитета правне заштите у еколошким стварима у управном поступку.⁷¹ Први се односи на заштиту права пред надлежним органом управе и остварује се улагањем жалбе као редовном правном средством. Међутим, постоје изузеци када жалба није допуштена. Други модалитет правне заштите у еколошким управним стварима односи се на могућност инспекцијског надзора који се иницира подношењем пријаве надлежном органу управе.⁷² Осим правне заштите у еколошким стварима у управном поступку, у одређеним случајевима постоји и могућност правне заштите у еколошким стварима у судском поступку, покретања управног спора пред Управним судом Србије.

68 Закон о заштити животне средине, члан 82.

69 Закон о заштити животне средине, чл. 3. тач. 26. као и Закон о процени утицаја на животну средину, чл. 2. ст. 1. тач. 1.

70 Закон о процени утицаја на животну средину, чл. 2. ст. 1. тач. 7.

71 У Практикуму се термин еколошка управна ствар користи да укаже на то да су одређене одлуке, од значаја за заштиту животне средине, донете у управном поступку.

72 С. Лилић, „Еколошка инспекција у законодавству Србије и Европске уније“, Јован Ћирић, *50 година Европске уније*, Институт за упоредно право и Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Србије, Београд 2007, 227-287.

1.5. Примена Закона о општем управном поступку и посебних закона

Питање које се отвара јесте која правила поступка одабрати у решавању конкретне еколошке ствари: да ли правила Закона о општем управном поступку (ЗУП) или правила посебног управног поступка предвиђена законима из области заштите животне средине? Поједине солуције нормиране ЗУП-ом могу бити неадекватне за одређене радње или питања у вези са заштитом одређене еколошке управне ствари, па је прописивање посебних управних поступака у неким управним подручјима неопходно. У ЗУП-у су нормирана заједничка правила решавања у свим управним стварима. Међутим, члан 3. ЗУП-а даје могућност одступања, тј. прописивањем посебних правила.⁷³ Увођење посебне регулативе у поступак решавања у управним стварима заснива се на три законске претпоставке.

- Прво, неопходно је да су посебна правила израз специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, која захтева одступања у тој материји.
- Друго, одступање од норми општег управног поступка може бити предвиђено искључиво законом, не и другим правним прописима (нпр. уредбом владе, правилником министра, одлуком представничких тела локалне самоуправе и сл).
- Треће, посебне процесне норме морају бити у складу са основним начелима утврђеним ЗУП-ом који, као базични управно-процесни пропис, нормира основна процесна начела од којих се не сме одступити.

Однос Закона о општем управном поступку и посебних закона се разматра у сваком од поглавља које се односи на приступ еколошким информацијама (где се анализира однос Закона о општем управном поступку и Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја), учешће јавности у доношењу одлука у еколошким стварима (где се анализира однос Закона о општем управном поступку и Закона о процени утицаја на животну средину, Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину, Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине) и право на правну заштиту.

73 „Поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом.“ – Закон о општем управном поступку, члан 3 став 2.

2. Заштита права на приступ еколошким информацијама

2.1. Појам еколошке информације

Еколошка информација је врста информације од јавног значаја. Информација од јавног значаја је информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, која је садржана у одређеном документу и односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна.⁷⁴ У одређењу носилаца јавне информације у Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја Србије истиче се да информацију од јавног значаја чине једнако и информације које поседује орган јавне власти и информације које поседује било које друго лице. На квалификовање одређене информације као јавне не утиче облик у којем се информација налази, тј. документ који информацију садржи, као ни датум настанка информације ни начин сазнавања информације.⁷⁵ На основу тога можемо идентификовати четири конститутивна елемента информације од јавног значаја: 1) да је поседује орган јавне власти; 2) да је таква информација настала у вези са радом органа јавне власти; 3) да је садржана у одређеном документу (без обзира на облик документа) и 4) да јавност има оправдан интерес да јој се стави на увид таква информација.

Еколошку информацију као врсту информације од јавног значаја можемо одредити као информацију коју поседује орган јавне власти или било које друго лице (привредни субјекти чије активности имају утицај на животну средину, корисник природног богатства и сл), која је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти и која је садржана у одређеном документу. На основу тога можемо идентификовати четири конститутивна елемента еколошке информације: 1) да је поседује орган јавне власти или било које друго лице, 2) да је таква информација настала у вези са радом органа јавне власти, 3) да је садржана у одређеном документу (без обзира на облик документа) и 4) да се односи на неки од елемената животне средине.

Законом о заштити животне средине нормирано је да су државни органи, органи аутономне покрајине, органи јединице локалне самоуправе и овлашћене друге

⁷⁴ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Службени гласник РС, бр. 120/04, члан 2. став 1.

⁷⁵ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Службени гласник РС, бр. 120/04, члан 2. став 2.

организације дужни да обавештавају јавност редовно, благовремено, потпуно и објективно о „стању животне средине, односно о појавама које се прате у оквиру мониторинга имисије и емисије, као и мерама упозорења или развоју загађења која могу представљати опасност за живот и здравље људи“.⁷⁶ То даље значи да је еколошка информација, у смислу Закона о заштити животне средине, она информација која се односи на стање животне средине, промене које се односе на имисије и емисије у животну средину, као и информације о развоју загађења и мерама упозорења на околности које могу представљати опасност за живот и здравље људи.⁷⁷ Изменама и допунама Закона о заштити животне средине из 2016. године, уводи се разлика између информације о животној средини и информације која се односи на угрожавање и заштиту животне средине, чиме се суштински мења систем изузетака од права на приступ еколошким информацијама, као и правила која се односе на накнаду трошкова и рокове за приступ еколошким информацијама. Више о томе видети у делу о новинама у поступку остваривања права на приступ еколошким информацијама и измене и допуне Закона о заштити животне средине из 2016. године.

У Директиви Европског парламента и Савета 2003/4/EЗ о приступу јавности еколошким информацијама, еколошка информација је дефинисана као било која информација о стању елемената животне средине, као што су ваздух, вода, земљиште, атмосфера, пејзаж, природна станишта, биолошка разноврсност, ГМО, као и информације о интеракцији између ових елемената.⁷⁸ Еколошка информација није само она информација која је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, коју поседује орган јавне власти, већ и она информација која се „чува за орган јавне власти“ тј. информација о животној средини у физичком власништву физичког или правног лица у корист неког органа јавне власти.⁷⁹ До измена и допуна Закона о заштити животне средине 2016. године, правни систем Србије није познавао институт еколошке информације која се „држи у име органа јавне власти“. Законом је раније био утврђен само оквир којим се уређује право на приступ информацијама које поседују органи јавне власти, а не и оним које физичка или правна лица чувају у име органа јавне власти, па је и правна заштита била томе прилагођена. Нови чл. 3 ст. 1 тач 33б појам информације која се чува у име органа јавне власти одређује као информацију о животној средини коју поседује физичко или правно лице које те информације чува у име органа јавне власти.

76 Закон о заштити животне средине, Службени гласник РС, бр. 135/04 и 36/09, члан 78.

77 Чланом 78. став 1 нису обухваћене и мере и околности које могу утицати на здравље животиња или нпр. биодиверзитет.

78 *Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC*, од 28. јануара 2003, члан 2. став 1.

79 *Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC*, од 28. јануара 2003, члан 2. став 4.

2.2. Право на приступ еколошким информацијама и Архуска конвенција

У Архуској конвенцији је ближе указано на то које информације од јавног значаја јесу еколошке информације.

Еколошка информација је свака информација о стању елемената животне средине и њиховој интеракцији.⁸⁰ Чланице Архуске конвенције имају обавезу да у редовним временским интервалима објављују националне извештаје о стању животне средине који садрже информације о квалитету животне средине, као и информације о претњама по животну средину.⁸¹ То значи да се информације о стању животне средине не односе само на стање идентификованих елемената животне средине, већ и на стање животне средине као скупа свих елемената.⁸²

Еколошка информација је свака информација о факторима који утичу или могу да утичу на неки од елемената животне средине.⁸³ У Архуској конвенцији су *exempli causa* као фактори који утичу или могу утицати на неки од елемената животне средине наведене супстанце као што су енергија, бука, зрачење.⁸⁴

Еколошка информација је, у складу са чланом 2 ст. 3 тач. б. Архуске конвенције, свака информација која се односи на активности и мере које утичу или могу да утичу на елементе животне средине, као и факторе који се користе у доношењу одлука у области животне средине.⁸⁵ У том смислу, Архуском конвенцијом су, као мере, идентификоване управне мере, еколошка политика, планови и програми заштите животне средине и еколошки споразуми. Еколошке информације, у смислу мера и активности које утичу или могу утицати на елементе животне средине, нису било које информације, већ информације о чиниоцима који формирају одређену меру. То значи да документа о поступку доношења неке одлуке чији је исход примена одређене еколошке мере излазе изван оквира појма еколошка информација.⁸⁶

80 Ринке, Франциска, *Der Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen – die Richtlinie 2003/4/EG und deren Umsetzung in deutsches Recht*, München, 2009, стр. 34–40.

81 *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention, 1998)*, члан 5 став 4. У том смислу и *Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC*, од 28. јануара 2003, члан 7 став 3.

82 Coppel, Philip, *Information rights – Law and Practice*, third edition, Hart Publishing, 2010, стр. 176.

83 *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention, 1998)*, члан 2. став 3. тачка б. У том смислу и *Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC*, од 28. јануара 2003, члан 2. став 1. тачка б.

84 *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention, 1998)*, члан 2. став 3. тачка б.

85 У том смислу је формулисан члан 2. став 1. тачка ц. *Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC*, од 28. јануара 2003.

86 Coppel, Philip, *op. cit.*, стр. 177.

Информације садржане у извештајима о стању животне средине јесу еколошке информације. У складу са Архуском конвенцијом, земље чланице су дужне да извештаје о стању животне средине редовно достављају у интервалима од три до четири године.⁸⁷ Извештаји садрже информације о стању животне средине, информације о квалитету животне средине и информације о претњама по животну средину. Значај идентификовања тих извештаја као еколошке информације јесте у томе што се тиме јавности даје могућност и да захтева податке о томе да ли се извештаји објављују и дистрибуирају у интервалу од три до четири године. То је истакнуто и Архуском конвенцијом која, у члану 5 ст. 3. тач. а нормира обавезу обезбеђења еколошке информације у електронским базама до којих јавност може да дође једноставно, при чему еколошке информације, између осталог, садрже извештаје о стању животне средине.⁸⁸ У Србији је Законом о заштити животне средине установљена обавеза Владе да једанпут годишње подноси извештај о стању животне средине Народној скупштини.⁸⁹ Како се извештаји о стању животне средине у складу са Законом о заштити животне средине објављују у службеним гласилима, јасно је да је реч о еколошким информацијама које су већ доступне јавности и које се, у складу са Законом о слободном приступу информацијама, не могу тражити на увид. У том смислу је значајно да извештаји о стању животне средине еколошке информације искажу према критеријумима за дефинисање еколошких информација, како би јавност могла да контролише уредност њихове израде и објављивања.

Појам еколошке информације обухвата и анализе трошкова и користи (*cost-benefit* анализе) и друге економске анализе и претпоставке које се користе у оквиру мера и активности које утичу или могу имати утицај на елементе животне средине. Еколошка информација се односи на активности органа јавне власти које се односе на елементе животне средине и које укључују економске прорачуне.⁹⁰ У том смислу, обухваћени су и транспорт и енергетска политика.⁹¹

Конечно, информације о стању здравља и безбедности људи, о условима живота људи, споменицима културе и грађевинама, уколико на њих утичу или могу да утичу стање елемената животне средине, фактори, активности и еколошке мере, чине еколошке информације.⁹² Међутим, да би те информације биле еколошке информације, неопходно је да постоји узрочно-последична веза између стања здравља и безбедности људи или услова живота, с једне стране, и елемената, фактора, активности и мера, с друге стране. На тај начин се дефиниција еколошке информације

87 *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention, 1998)*, члан 5. став 4.

88 У том смислу и *Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC*, од 28. јануара 2003. год, члан 7. став 2. тачка д. и члан 7. став 3.

89 Закон о заштити животне средине (Службени гласник РС, бр. 135/04 и 36/09, члан 76).

90 Brook, Heather, *Your right to know – How to Use the Freedom of Information Act and Other Access Laws*, Лондон 2005, стр. 181.

91 *Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC*, од 28. јануара 2003, члан 2.

92 *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention, 1998)*, члан 2 став 3 тачка в.

јасно ограничава и отклања се могућност да се под појам еколошке информације подведе и информација о нпр. стању безбедности људи која није у вези са стањем животне средине или неком еколошком мером.

2.3. Право на приступ еколошким информацијама и Закон о општем управном поступку

Поступак остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја пред органом власти спроводи се у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја који је, у овом случају, *lex specialis*. Међутим, уколико овим законом није другачије одређено, на поступак реализације права на приступ информацијама примењује се Закон о општем управном поступку. У редовима који следе указује се на поступак приступа еколошким информацијама и заштиту права на слободан приступ еколошким информацијама у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, као и на случајеве у којима се примењује Закон о општем управном поступку.

Илустративан пример примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја налазимо у пракси Повереника за информације од јавног значаја.⁹³

XX је, као тражила информација од јавног значаја, поднела десет жалби Поверенику за информације од јавног значаја због нејасноћа од стране XX по њених десет захтева за приступ информацијама од јавног значаја које је поднела 20. јуна, 4. јула, 8. јула, 10. јула и 20. августа 2008. године и којима је тражила више информација везаних за финансирање невладиних организација, савеза, удружења грађана, заштитних програма, израђене студије и устројена средства из области заштите животне средине, информације у вези са радом комисије за мандатна и персонална питања, накнадама за коришћење пословних простора и сл. Чланом 117. Закона о општем управном поступку, прописано је да, ако се права и обавезе странака заснивају на истом или сличном чињеничном стању и на истом правном основу и ако је орган који води поступак у погледу свих предмета стварно надлежан, може се покренути и водити један поступак и онда када се ради о правима и обавезама више странака, а да под истим условима једна странка или више странака могу у једном поступку остваривати и више различитих захтева, као и да ће о вођењу једног поступка у наведеним случајевима орган донети посебан закључак прошив која се може изјавити жалба, осим ако је закључак донео друштво или орган. Имајући у виду да су, у конкретном случају, све жалбе поднете од стране жалиле прошив истој органи јавне власти, да се заснивају на сличном чињеничном стању и истом правном основу,

93 Извод из Закључка Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-00729/2008-03, од 23. децембра 2008. године.

као и да је Повереник стварно надлежан за одлучивање по свим поднетим жалбама, Повереник је донео Закључак о спајању поступка.

2.4. Право на приступ еколошким информацијама и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја

2.4.1. Поступак остваривања права на приступ еколошким информацијама

Право на приступ еколошким информацијама припада сваком. Према Архуској конвенцији јавност, као носилац права на приступ еколошким информацијама, има значење једног или више физичких и правних лица, као и њихових удружења, организација или група, установљених у складу са националним законодавство или праксом.⁹⁴ У том смислу, физичко и правно лице, као и домаће и страно лице, имају право да им, без икаквог облика дискриминације, буде саопштено да ли орган власти поседује одређену информацију од јавног значаја, односно да ли је та информација органу власти иначе доступна.⁹⁵

Конструкција да се „сваком“ поверава право на приступ информацијама од јавног значаја успоставља право на приступ информацијама за широк круг субјеката, због чега у пракси често изазива недоумице у вези са значењем појма „свако“. Веома је илустративна пракса Повереника за информације од јавног значаја посвећена питању тумачења ко има право на приступ информацијама. Поверенику за информације од јавног значаја постављено је питање да ли старији пунолетник, као процесно неспособна странка, има право на слободан приступ информацијама. Повереник је стао на становиште да чињеница да је подносилац захтева малолетно лице није елиминациона и не може бити разлог за ограничење права.

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја, према одредбама члана 4 и 5 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (...) припада свакоме, под једнаким условима, што значи и малолетном лицу, с тим што процесне радње у име малолетног лица обавља његов законски заступник (један од родитеља или старатељ, ако је под старатељством), а према Закону о општем управном поступку чије се одредбе примењују на поступак пред органом власти пред којим

94 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention, 1998), члан 2. став 4.

95 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, (Службени гласник РС, број 120/04), члан 5.

се остварује право, у погледу оних питања која нису другачије уређена циљираним Законом о доступности информацијама.⁹⁶

Поступак за остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, па тиме и еколошким информацијама, покреће се подношењем захтева оном органу власти који поседује тражену информацију. Закон о слободном приступу информацијама не уређује формалан поступак, па се захтев може поднети и усмено и писмено. Када се информација тражи у усменом облику, захтев треба саопштити у записник који води овлашћено лице надлежног органа.

У пракси је неформалност у подношењу захтева за приступ информацијама изазвала тешкоће у доказивању пријава поднетих електронском поштом. И у Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја и у Закону о општем управном поступку налазимо на правила која се примењују на подношење захтева за приступ еколошким информацијама, а на основу којих можемо извести закључак о могућности подношења овог захтева електронским путем. Како смо изнели, тражилац информације у складу са Законом о слободном приступу информацијама може поднети и усмени захтев који се саопштава у записник. Усмени захтев се уноси у посебну евиденцију, након чега почињу да теку рокови као у случају писмено поднетог захтева. Осим тога, Закон о слободном приступу информацијама не уређује питање подношења захтева електронским путем. У новом Закону о општем управном поступку се наводи да орган управе и странке опште у писаном или усменом облику, на брз и ефикасан начин. При томе се општењем у писаном облику сматра и општење електронским путем.⁹⁷ Закон о општем управном поступку садржи и посебне одредбе о електронском општењу. У складу са чл. 57 тог Закона, орган управе је дужан да на својој веб презентацији постави обавештење о могућности електронског општења између органа и странке. Ако се странка претходно са тим сагласи, даље општење између органа управе и странке се може одвијати електронским путем. Посебним прописом може бити утврђено да се редован начин општења обавља електронским путем. Закон о управним споровима нормира могућност да се тужба и други поднесци предају у облику електронског документа, али и да је за примену ове могућности неопходна реализација одредаба Закона о електронском документу.⁹⁸ Разматрајући питања од значаја за општење електронским путем и приступ информацијама од јавног значаја, Повереник за информације је изнео следећи став:

Имајући у виду међународне стандарде за формалности у вези са подношењем захтева треба да буду сведене на минимум (Прејорука Р(2002) 2 Комисија министара државама чланицама о увиду у службене документе), став Повереника за информације

96 Извод из одговора Повереника за информације од јавног значаја органу управе од 30. новембра 2007.

97 Закон о општем управном поступку, чл. 56.

98 Јеринић, Јелена, „Дугоочекивано управно судство“, Агенда, часопис за јавну управу и локалну самоуправу, бр. 1, Београд 2010, стр. 15; Закон о управним споровима (Службени гласник РС, број 111/09), члан 20. став 2. и члан 21. и Закон о електронском документу (Службени гласник РС, број 51/09).

је да се захтев за слободан приступ информацијама од јавној значаја може упутиати и путем факса и електронским путем (е-маил адреса), као и да се може поднети усмени захтев, непосредно или путем телефона усменим саопштавањем на записник пред орданом. Међутим, треба имати у виду да се код ових начина подношења захтева, може јавити проблем доказивања предаје захтева, садржине, датума пријема у ордану, у случају када ордан није оспоравана, а поступак одлучивања по жалби тражиоца је формалан поступак за који важе правила утврђена Законом о слободном приступу информацијама од јавној значаја и Законом о општем управном поступку⁹⁹

Тражилац еколошке информације није у обавези да наведе разлоге за подношење захтева, чиме се јасно указује на намеру законодавца да се приступ еколошким информацијама учини широко доступним.

Орган коме је поднет захтев за издавање еколошке информације писмено обавештава тражиоца да ли поседује или не поседује тражену информацију. Уколико је поседује, орган обавештава тражиоца и о томе да може да изврши увид у документ који је садржи, односно да ће му издати или доставити копију тог документа. Сматра се да је надлежни орган донео решење о одбијању захтева у случају ћутања управе.

Илустративан пример налазимо у пракси Повереника за информације од јавној значаја: Удружење грађана је поводом непосредног Оштинског суда по његовом захтеву за приступ еколошким информацијама изјавило жалбу Поверенику. Тражене информације су се односиле на пријаву овог удружења против НН извршиоца у вези са незаконитим складиштењем отпада. Последицајући по жалби Повереник је доставио жалбу Оштинском суду. Изјашњавајући се о наводима жалбе, Оштински суд је обавестио Повереника да је пред судом у току поступак предузимања истражних радњи на предлој јавној тражиоца против НН лица збој уношења опасних материја у Србију и недозвољеној прерађивања, одлагања и складиштења опасних материја. Информације које је удружење грађана затражило односе се на документацију у вези са поднетом кривичном пријавом. Како је захтев за приступ информацијама поднет у току вођења прекривичног поступка, информације није било могуће ставити на увид тражиоцу, у складу са чл. 9. ст. 1. тач. 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавној значаја. У одговору Поверенику, надлежни ордан наводи и да је тражилац информације у више наврата од председника суда добио усмену информацију о току поступка. Осим овога, надлежни ордан наводи и да је решавајући по захтеву дојисом од 19.08.2008. године, позвао тражиоца информације да дана 1.10.2008. год. приступи у истражну исарницу када ће му бити омоућено разгледање списа. Повереник је у решењу наложио Оштинском суду да без одлагања, а најкасније три дана од пријема решења, удружењу грађана омоући увид у списе предмета. Решење је образложено на следећи начин: Чланом 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавној значаја прописано је да свако има право да му буде саопштено да ли ордан власити

99 Из одговора Повереника тражиоцу информације, бр. 011-00-108/2008-03 од 20. октобра 2008.

поседује одређену информацију од јавној значаја, односно, да ли му је она иначе доступна, као и то да свако има право да му се информација од јавној значаја учини доступном тако што ће му се омогућити увид у документ који садржи информацију од јавној значаја, право на којију тој документу, као и право да му се, на захтев, којија документу упути поштом, факсом, електронском поштом или на други начин. Чланом 16. ст. 2. и ст. 10. истог Закона, прописано је да је орган власти дужан без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева, да тражиоца обавести о поседовању информације, стави му на увид документ који садржи тражену информацију, односно изда му или упути којију тој документу или, када захтев одбије, донесе решење о одбијању захтева. Повереник налази да орган власти није поступио по захтеву жалиоца у складу са наведеним одредбама Закона. Повереник је ценио навод из одговора на жалбу да је орган власти решавајући по захтеву добио од 19.09.2008. године позвао жалиоца да дана 01.10.2008. године присуствује у испитну писарницу тој суда када ће му бити омогућено разгледање списа предмета. Овај навод није био прихваћен из разлога што је наведени акт жалилац примио тек 15.10.2008. године, што је утврђено увидом у фоотокопију доставнице за лично достављање писмена. Како првостепени орган није доставио доказ да је накнадно удовољено захтеву жалиоца (службена белешка), на шта га обавезује чл. 16. ст. 9 Закона о слободном приступу информацијама од јавној значаја, то само позивање тражиоца да изврши увид не може се прихватити као поступање по захтеву у складу са овим законом.¹⁰⁰

Орган јавне власти има обавезу да тражиоцу информације учини доступном еколошку информацију тако што ће му омогућити увид у документ, издати копију траженог документа или, када то тражилац захтева, упутити копију документа поштом, факсом, електронском поштом или на други начин. У случају поводом жалбе на одлуку Привредног друштва за дистрибуцију електричне енергије којом тражиоцу информације није омогућен увид у информације о стручном налазу о извршеном прегледу мерења и испитивања нивоа буке у комуналној средини у околини одређене трафо станице и стручном налазу о извршеном мерењу електричних и магнетних поља, Повереник је, између осталог, изнео:

У доношењу одлуке је цењен навод изнео у одговору на жалбу да је орган власти позвао жалиоца да изврши увид у стручни налаз о извршеном прегледу мерења и испитивања нивоа буке у комуналној средини у близини трафо станице, односно у тражену документацију. Исти навод није могао бити уважен из разлога што је, у смислу чл. 5 Закона о слободном приступу информацијама од јавној значаја, начин остваривања приступа информацијама, ствар избора тражиоца, а тражилац је поднео

100 Извод из решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-00597/2008-03 од 9. јуна 2009. године.

захтевом тражио да му се копије наведених докумената доставе на адресу наведену у захтеву.¹⁰¹

2.4.2. У којим случајевима орган јавне власти може да ускрати приступ еколошким информацијама

Према Закону о слободном приступу информацијама, оправдан интерес јавности да зна постоји у погледу свих информација којима располажу органи јавне власти. Међутим, орган може да докаже да у конкретном случају заштита другог законом заштићеног интереса има претежнији значај од заштите права јавности да зна. У складу са чланом 8. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, право на приступ информацијама се може изузетно ограничити, ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на уставу и закону. Ако је један од наведених интереса у супротности са интересом тражиоца информације да зна, ако приступ информацији угрожава тај претежнији интерес и ако потреба заштите тог интереса претеже над потребом заштите интереса тражиоца информације да зна, орган јавне власти је овлашћен да ускрати приступ информацији.

У смислу Закона о слободном приступу информацијама, идентификовани су следећи интереси ради чије заштите је могуће ускратити право на приступ информацији: живот, здравље, сигурност или које друго важно добро неког лица; откривање кривичног дела; вођење преткривичног поступка, вођење судског поступка, извршење пресуде или спровођење казне или који други правно уређени поступак или фер поступање и правично суђење; одбрана земље, национална или јавна безбедност или међународни односи; способност државе да управља економским процесима у остварењу економских интереса; документ за који је прописом или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна; право на приватност, углед или друго право лица на које се тражене информације односе.¹⁰² У пракси Повереника за информације од јавног значаја наилазимо на следећи пример:

ХХ је као тражилац еколошке информације изјавио жалбу Поверенику због нејасноћа на основу захтева за приступ информацијама на основу сprovedених испитивања Института за технологију нуклеарних и других минералних сировина. Послужујући њој жалби, Повереник је доставио жалбу Институту на одговор. У одговору на жалбу Института је навео да је испитивање радио на основу понуде и на основу уговора са наручиоцем посла, те сматра да није у складу са добрим пословним обичајима

101 Из образложења решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-01187/2009-03, од 11. јул 2010. године.

102 Конвенција Савета Европе о приступу службеним документима (Council of Europe Convention on Access Official Documents), бр. 205, од 18. маја 2009, чл. 3.

да резултати настале на основу иако договореног истраживања прослеђује без сагласности самој наручиоца. Повереник је у поступку по жалби нашао да је жалба основана, односно да је неспорно право жалиоца на тражене информације у смислу чл. 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Ценећи наводе Института изнете у одговору на жалбу, Повереник сматра да сагласност наручиоца посла није потребна да би се тражене информације учиниле доступним жалиоцу, према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја.¹⁰³

Када је реч о еколошкој информацији, мора се имати у виду да је Архуском конвенцијом и Директивом Европског парламента и Савета 2003/47/E3 прописано одсуство ограничења права на приступ еколошким информацијама само када је реч о емисијама у животну средину. И самим Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја утврђено је да оправдан интерес јавности да зна постоји увек када се ради о информацијама које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине. Став да се еколошким информацијама не може ускратити приступ заузет је и у пракси Повереника за информације од јавног значаја.

Према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, оправдан интерес јавности да зна, у начелу, постоји у погледу свих информација којима располажу органи јавне власти. Тражилац информације не би требало да доказује да има интерес да зна за одређену информацију, него да доказује да је тај интерес оправдан. Према члану 15. став 4. Закона, орган јавне власти не сме од тражиоца да захтева навођење разлога за подношење захтева. Ако орган јавне власти ускрати тражиоцу приступ одређеној информацији, дужан је да докаже да је то у конкретном случају оправдано ради заштите прејемнијег интереса. То могу бити разлози безбедности или одбране земље, откривања учиниоца кривичних дела, вођење судског поступка, заштите приватности или друш, у сваком случају разлози изричито предвиђени законом. Посебно се наглашава да је чланом 4. Закона предвиђено да орган јавне власти никада не сме да ускрати приступ информацијама које се односе на угрожавање и заштиту живота и здравља људи и животне средине. Дакле, у погледу оваквих информација органу власти није допуштено да доказује да јавности нема оправдан интерес да за њих зна.¹⁰⁴

Разликовање појма информације о животној средини и информације која се односи на угрожавање односно заштиту животне средине, које је уведено Изменама и допунама Закона о заштити животне средине (2016), има утицај и на могућност примене изузетака од права на приступ еколошким информацијама. Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја уведена је законска претпоставка о

¹⁰³ Извод из решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-02006/2010-03, од 8. фебруара 2011. године.

¹⁰⁴ Извод из саопштења за јавност повереника за информације од јавног значаја од 4. јула 2005.

оправданом интересу јавности да приступи информацијама којима располаже орган јавне власти „које се односе на угрожавање односно заштиту здравља становништва и животне средине“. То значи да се наведени изузеци могу применити, уз спровођење одмеравања претежнијег интереса који би био образложен у образложењу решења о одбијању приступа информацијама, на информације о животној средини не и на информације које се односе на угрожавање односно заштиту животне средине. Више о томе видети у делу који се односи на новине у поступку остваривања права на приступ еколошким информацијама и измене и допуне Закона о заштити животне средине из 2016. године.

Орган јавне власти може да ускрати приступ траженој информацији ако не поседује тражене информације. У пракси Повереника за информације од јавног значаја наилазимо на следећи пример:

Еколошки покрет ХХ је поднео жалбу Поверенику због нејасноћа Оштинске управе оштинске ХХ за пристој еколошким информацијама у вези са Елаборацијом за израду индустријског појона за рециклажу и уништавање отпада. У поступку по жалби, Повереник је доставио жалбу Оштинској управи оштинске ХХ. Изјашњавајући се о наводима жалбе, орган власти је обавестио Службу Повереника да је увидом у расположиву документацију Оштинске управе утврђено да не постоји копија Елаборације за израду индустријског објекта за рециклажу и уништавање отпада, ни било каква друга документација у вези са израдом наведеног објекта. Увидом у списе предмета Повереник је утврдио да је постојајући по захтеву, Оштинска управа оштинске ХХ обавестила жалиоца да не поседује тражене информације, о чему је као доказ приложена доставница о уручењу наведеног одговора жалиоцу. Повереник налази да је орган власти поступио у складу са чл. 16. ст. 1 Закона о слободном пристој информацијама од јавног значаја и да је жалба, са аспекта утврђеног чињеничног стања у време одлучивања о жалби због нејасноћа органа власти, неоснована.¹⁰⁵

Орган јавне власти може учинити доступном само ону информацију којом располаже и која је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, а која је садржана у одређеном документу и односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна. Питање које се отвара јесте да ли орган јавне власти има обавезу да учини доступном информацију која није садржана у документу у поседу органа јавне власти, већ представља тумачење одређених законских одлука. Илустративан пример налазимо у пракси Повереника за информације од јавног значаја:

Друштво пријатеља животиња ХХ поднело је жалбу Поверенику због недобијања тражених информација по захтеву поднетом Покрајинском секретаријату за

¹⁰⁵ Извод из решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-00350/2008-03, од 29. маја 2009. године.

архитектуру, урбанизам и традиционалност. Послиједња је жалба, Повереник је доставио жалбу на изјашњење Покрајинском секретаријату, поводом чега није добио одговор. Увидом у списе предметна утврђено је да је жалилац поднео захтев у коме су изражени одговори на питања у вези са применом Закона о планирању и изградњи и то: да ли парцела на којој се налази дејонија градској смећа предсавља грађевински реон у складу са Законом о планирању и изградњи, да ли се на таквој парцели може добити грађевинска дозвола и да ли се на таквој парцели може традицијом прихватити и азил за псе и мачке «лушнице» као и да ли се на парцели градској смећилишта уопште могу традицијом објекти, који и од каквој грађевинској материјала. Повереник је, одлучујући по жалби, изнео мишљење да имајући у виду природу захтева жалиоца, из садржине поднетог захтева несумњиво произилази да Покрајински секретаријат као орган власти не поседује документ који садржи изражене информације с обзиром на то да се исте односе на тумачење појединих одредаба Закона о планирању и изградњи и мишљења у вези са применом истог. Стога се, у конкретном случају не ради о информацијама од јавног значаја, јер изражене информације нису садржане у неком документу којим располаже Покрајински секретаријат, а што је један од битних елемената који мора бити испуњен да би се информација сматрала информацијом од јавног значаја. Стога је жалба Друштва пријатеља животиња одбијена.¹⁰⁶

Ако орган власти, коме је захтев поднет, може да идентификује држаоца тражене информације, дужан је да примљени захтев упутити држаоцу информације или да тражиоцу информације укаже на орган коме треба упутити захтев. Илустративан пример налазимо у пракси Повереника за информације од јавног значаја:

XX је као жалилац еколошке информације изјавио жалбу Поверенику због неискоришћења по захтеву за приступ информацијама Института за технологију нуклеарних и других минералних сировина. Послиједња је жалба, Повереник је доставио жалбу Институту на одговор. У одговору на жалбу Институт је навео да је захтев жалиоца погрешно упућен, јер је требало да се обрати наручиоцу посла или републичком инспектору за заштити животне средине. Повереник је у поступку по жалби нашао да је жалба основана, односно да је неспорно право жалиоца на изражене информације у смислу чл. 5 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. При доношењу одлуке, цитира се навод органа власти изнет у одговору на жалбу који није могао бити уважен из разлога што је право тражиоца да се захтевом за приступ информацијама обрати органу власти за који сматра да је у поседу изражених информација, а Институт није успео да је у поседу истих.¹⁰⁷

106 Извод из решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-00127/2006-03, од 3. августа 200. године.

107 Извод из решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-02006/2010-03, од 8. фебруара 2011. године.

Право на приступ еколошким информацијама неће бити омогућено ни у случају када тражилац информације понавља захтев за истим или већ одбијеним информацијама или уколико се тражи „превелик број информација“.¹⁰⁸ Обимност тражених еколошких информација мора бити одмерена према природи документа који је носица ових информација.

Уколико је захтев за приступ еколошким информацијама уопштен или неуредан, надлежни орган је у обавези да укаже тражиоцу информације на уочени недостатак и поучи га о начину на који је могуће поднети адекватан захтев у конкретном случају. Ако тражилац информације не отклони недостатке у одређеном року, надлежни орган ће донети закључак којим се одбацује захтев тражиоца као неуредан.¹⁰⁹ Илустративан пример налазимо у пракси Повереника за информације од јавног значаја:

XX као тражилац еколошке информације од Института за нуклеарне науке изјавила је жалбу Поверенику због нејасноћа по његовом захтеву. XX је тражио приступ документу из које се види да је ранија организациона јединица Института – Медицинска заштита повезана са неким од садашњих организационих делова Института и сисак слично запослених који обављају биодозиметријска мерења индивидуално излајања јонизујућем зрачењу. Послужујући по жалби, Повереник је доставио жалбу Институту за нуклеарне науке који је у одговору на жалбу навео да по захтеву XX није јасно изложено из разлога што није јасно каква се веза између организационог дела Медицинска заштита и других организационих делова Института за нуклеарне науке тражи, с обзиром да су сви организациони делови Института на исти начин ревидирани у Привредном суду. Жалилац је, овим поводом, изјавио да Институт за нуклеарне науке нема у свом саставу организациону јединицу «Медицинска заштита», а обавља биодозиметријска мерења индивидуално излајања јонизујућем зрачењу, те да је то био разлог због чега је тражио документ из које се види да ли је ранија организациона јединица «Медицинска заштита» повезана са неком од садашњих организационих делова Института. Послужујући по жалби, Повереник је нашао да навод органа власни да по захтеву није јасно изложено из разлога што није јасно каква

108 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04), члан 13. У пракси налазимо на предмет пред Повереником за информације од јавног значаја у коме је група грађана у више наврата тражила приступ информацијама о пројекту изведеног стања бициклических стаза. Затражене су информације о томе колико је радова изведено на изградњи појединих бициклических стаза, колико је врста материјала коришћено и о ком материјалу је реч, као и каква је опрема постављена и на који начин ће пројекат утицати на животну средину. Надлежни орган власти је одбио да омогући приступ траженим информацијама наводећи да је затражен приступ грађевинским књигама у обиму од 2.300 страна, те да се због обимности тражених информација одбија поступање по захтеву. Током 2013. године, овај орган је по сличним захтевима 3 пута одбио приступ траженим информацијама образлажући одлуку на исти начин. У пракса Европског суда правде налазимо на предмет T-2/03, *Verein für Konsumenteninformationen* против Комисије у коме се износи став о потреби да се обимност затражених информација процењује од случаја до случаја: чак и документ од 47000 страна се не може *a priori* узети као преобиман, већ се процена врши уз ипитување да ли постоји могућност делимичног увида, да ли постоји могућност јемства тражиоца да ће документа користити искључиво у судском поступку, да ли се може пронаћи друго решење које би одговарало и интересу организације потрошача, као тражиоца информације у том предмету.

109 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, (Службени гласник РС, број 120/04), члан 15. ст. 5. и 6.

се веза између организационог дела Медицинска заштити и других организационих делова тражи, није могао уицицати на другачију одлуку у овој ујравној ствари. То је зато што је орган власни дужан да по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја доследи у складу са одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, па евентуалне нејасноће у погледу поднејтог захтева не могу бити разлог за нејоследиње по ислом, већ је орган власни у шом случају дужан да доследи по одредбама чл. 15. стл. 5. и стл. 6. које обавезују овлашћено лице у органу власни да тражиоца поучи да недоследи оћклони и да, уколико шо овај не учини у року од 25 дана од пријема ујшсшва за доуну, донесе закључак о одбацивању захтева као неуредној, а што, у конкретном случају није учињено. Повереник је решењем наложио Институту за нуклеарне науке да омоћи приступ траженим информацијама, с шим што ће, пре дослављања, заштити податке о личности којима би се повредило право на приватности лица на које се тражене информације односе, као што су: адреса становања, лични матични број грађана, и друге податке о личности.¹¹⁰

У смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, орган јавне власти не мора да омоћи тражиоцу информације остваривање права на приступ траженим информацијама уколико су оне већ објављене и доступне. Надлежни орган је у обавези да у одговору наведе број службеног гласила или да на други начин идентификује документ у коме је тражена информација објављена.¹¹¹ Међутим, ова обавеза није предвиђена када је реч о општепознатим информацијама.

Законску формулацију 'осим ако је шо ошшће познато' треба тумачити крајње рестриктивно. Добра воља органа, али и потреба афирмације идеје да се 'принцип владања' у раду органа власни замени 'принципом доброј управљања', тражи од органа власни да се пошшћуно уздржавају од ове моћности. Појам ошшћепознатој, у смислу цитираних одредаба, поред услова у погледу дослединости већем броју грађана, свакако зависи од низа конкретних околности, као нпр. од шоја ко је тражилац информације, да ли је тражилац лице коме су службена гласила доследи на месту рада по природи посла који обавља, уколико је заослен, заштим од његовој образовања, занимања и сл. Околности да се тражилац сам позвао на пропис као моћи извор информације, наводећи и службено гласило у коме је објављен, указује на моћу дослединости информације, у ком случају ће орган у одговору тражиоцу само потврдити иде је информација садржана и објављена. Ово уз услов да шјај пропис дошшса садржи ону информацију која се захтевом тражи. Таква ситуација дакле не ослобађа орган јавне власти од доследиња, шј. одговора тражиоцу. Када се ради о ошшћим акћима предузећа или другој лица који нису објављени у службеном гласилу, а у време тражења се не налазе, односно нису доследи на другом носачу информација

110 Извод из решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-00166/2012-03, од 27. марта 2012. године.

111 То је нормирано као правило приступа информацијама од јавног значаја у члану 10 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04).

(веб сајту и сл), информација се не може ускраћити позивом на одредбе члана 10. Закона, уз образложење да су ошћити акти раније били истакнути на ојасној табли предузећа пре сћућања на снају.¹¹²

2.4.3. Органи јавне власти и организације – обавеза пружања увида у еколошке информације

Питање које се даље отвара јесте који органи власти и која лица имају обавезу да еколошке информације учине доступним. Пре свега, реч је о свим државним органима, као што су Народна скупштина, председник Републике, Влада, министарства, управе, заводи, судови, укључујући и Уставни суд, Тужилаштво, Правобранилаштво и сл. Осим тога, носиоци обавезе на пружање еколошких информација су и независна тела установљена законом, Повереник за информације од јавног значаја и Омбудсман.¹¹³

Обавеза пружања увида у еколошке информације односи се и на организације којима је поверено вршење власти, односно јавних овлашћења, али и на друге врсте организација (нпр. на адвокатску комору). Када је реч о другим правним лицима, ова обавеза се односи на правна лица која је основао неки од органа јавне власти и/или правна лица чији рад у потпуности или претежном делу финансира орган јавне власти. Остала правна лица нису носиоци обавезе пружања информације од јавног значаја према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, па тиме ни обавезе пружања еколошких информација.¹¹⁴ Илустративан пример је и пресуда Врховног суда Србије:

Правилно је, по оцени Врховног суда Србије, одлучио шужени ојан када је у јосћујуку, у коме није било јовреде јравила јосћујука, одбацио жалбу шужиле налазећи да жалба није дојушћена јер се у овом случају не ради о захћеву за јрисћуј информацијама од јавног значаја јућеном ојану власћи, већ јривредном субјекћу на који се закон не односи¹¹⁵

Намеће се и питање какав је однос између организација којима је поверено вршење јавних овлашћења и правних лица које оснива или финансира већински или у целини државни орган према обавези на пружање еколошких информација. Поверавање јавних овлашћења и јавне службе нормирано је Уставом Србије. Субјекти којима је поверено вршење јавних овлашћења су она предузећа, установе, организације или

112 Из одговора Повереника бр. 07-00-76/2005-04 од 30. септембра 2005. и бр. 011-00-18/2005-01 од 25. новембра 2005.

113 Информативан каталог органа који се у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја сматрају органима власти налази се на веб-страници Повереника за информације од јавног значаја, www.poverenik.org

114 Patten, Thomas L, Weinstein, Kenneth W, "Disclosure of Business Secrets Under the Freedom of Information Act: Suggested Limitations", *Administrative Law Review*, 1977, стр. 202.

115 Извод из пресуде Врховног суда Србије бр. У. 7861/07, од 31. октобра 2007.

појединци којима је законом поверено њихово вршење.¹¹⁶ Тако је, на пример, ЈП „Национални парк Копаоник“ основано за управљање Националним парком Копаоник Законом о националним парковима.¹¹⁷ Илустративан пример су и републичке јавне агенције, међу којима Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије, која је основана као самостална регулаторна организација која врши јавна овлашћења, у складу са Законом о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности.¹¹⁸ За разлику од организација којима је поверено вршење јавних овлашћења, правна лица која оснива или финансира државни орган већински или у целини јесу она јавна предузећа и установе којима законом није поверено вршење јавних овлашћења. У том смислу, ова правна лица су носиоци обавезе на пружање еколошких информација. Међутим, како је реч о лицима која нису државни органи, она нису у обавези да подносе извештај Поверенику за информације од јавног значаја, као ни да објављују информатор о раду који садржи основне податке о раду. У том смислу, Повереник за информације је изнео следеће мишљење:

Према чл. 2. Закона о комуналним делатностима (Сл. гласник РС, бр 16/97 и 42/98) ошћина, град, односно град Београд уређује и обезбеђује услове за обављање комуналних делатности и њиховог развоја, а према Закону о локалној самоуправи (Сл. гласник РС, бр. 9/02, 33/04 и 135/04) уређивање и обезбеђивање обављања и развоја комуналних делатности у ошћини јесу њослови који сјадају у изворни делокрућ ошћине, а не у ѡверене ѡслове. Када је оснивач јавној комуналној предузећа град, односно ошћина, ѡо исћи преко ѡих предузећа, ѡслове комуналне делатности обављају као своје изворне ѡслове. Из наведеној ѡроисћиче да јавно комунално предузеће града, односно ошћине није државни орган у смислу чл. 3. сћ. 1. сћач. 1. Закона о слободном ѡрисћујућу информацијама од јавној значаја и нема законску обавезу објављивања информатора о раду из чл. 39. овој закона. Ово наравно не значи да ова предузећа, као орган јавне власћи у смислу Закона о слободном ѡрисћујућу информацијама од јавној значаја, не сћреба, ради информисања јавности, односно корисника својих услуга, да објаве на одговарајући начин сћћо више информација о свом раду, ѡсебно о ѡроцедурама у којима се одлучује о ѡравима и обавезама грађана и ѡравних лица, као корисника комуналних услуга и све групе информације за које јавности има инћерес да зна.¹¹⁹

Подношење информатора о раду јесте једна од мера за унапређивање јавности рада органа власти предвиђена Законом о слободном приступу информацијама. Извештај,

116 Устав Републике Србије (Службени гласник РС, број 98/06), члан 137

117 Закон о националним парковима (Службени гласник РС, број 39/93), члан 23. Нови Закон о заштити природе (Службени гласник РС, број 36/09) нормирао је у члану 132 обавезу да јавно предузеће „Национални парк Копаоник“ усклади свој рад, пословање и општа акта са одредбама новог закона у року од две године од његовог доношења.

118 Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије основана је одлуком Владе (Службени гласник РС, број 76/09), на основу Закона о заштити од јонизујућег зрачења и о нуклеарној сигурности (Службени гласник РС, број 36/09), члан 5.

119 Из одговора Повереника тражиоцу информације, бр. 011-00.21/2005-03 од 19. децембра 2005.

између осталог, садржи податке о начину и месту чувања носача информација, као и наводе о информацијама које тај орган поседује и које ставља на увид јавности. Осим тога, у извештају се јасно наводе и правила, одлуке и образложења државног органа о искључењу и ограничењу јавности рада.¹²⁰ Консеквентно, изузимањем правних лица која, иако већински или у целини финансирани од стране државног органа нису државни органи у смислу Закона о слободном приступу информацијама, из обавезе објављивања информатора о раду, има негативан утицај на реализацију права на приступ еколошким информацијама.

Да би право на приступ информацијама од јавног значаја било адекватно заштићено, Канцеларија Повереника за информације од јавног значаја формирала је Каталог органа јавне власти, који садржи податке о државним и другим органима који су, у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, дужни да омогуће увид у тражене информације.¹²¹ Каталогом су обухваћени не само државни органи, органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе, организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, већ и правна лица која у целини или претежном делу оснива или финансира неки од наведених државних органа. Ради конзистентног утврђивања правних лица која се финансирају из буџета Србије, коришћени су извори Управе за трезор Министарства финансија. Основни недостатак Каталога органа јавне власти, који су у смислу Закона о слободном приступу информацијама дужни да омогуће слободан приступ траженим (еколошким) информацијама јесте његова недовршеност. Каталог представља отворен систем података, који се може допунити и који се редовно ажурира у складу са добијеним подацима о субјектима који се убрајају у категорију органа јавне власти. У том смислу, каталог се може користити искључиво као акт информативног карактера, формиран са циљем да јавности укаже на неке од субјеката који су носиоци обавезе на пружање тражених информација. Осим допуне нових субјеката обавезе, постоји и могућност да се одређени субјекти током ажурирања изоставе из Каталога. Реч је о оним субјектима који се у евиденцији Управе за трезор називају фондовима, иако то у формалном смислу нису. Тако, субјекти који су у евиденцији Управе за трезор заведени као фондови, а немају правни субјективитет, нису органи јавне власти.

2.4.4. Трошкови приступа еколошким информацијама

Неколико норми Закона о слободном приступу информацијама указује на тенденцију законодавца да еколошке информације учини доступним широком кругу тражиоца. Између осталог, Законом је прописано да су плаћања накнаде за израду копије докумената који су носиоци еколошких информација ослобођена сва лица ако се тражена информација односи на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине, као и удружења за заштиту људских права, ако

¹²⁰ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04), члан 39. ст. 6. и 9.

¹²¹ Каталог органа јавне власти у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, <https://www.poverenik.rs/sr/ka%20alo%20opiana.html>, 12. децембар 2017.

копију документа захтевају ради остварења циљева удружења.¹²² Питање које се овде отвара јесте на који начин и у којој фази приступа еколошким информацијама се утврђује да се тражене информације захтевају ради остварења циљева удружења, ако је одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја одређено да тражилац еколошке информације није у обавези да наведе разлоге за подношење захтева?¹²³ У пракси не налазимо одговор на питање да ли су тиме НВО, као тражиоци еколошких информација, стваљени у другачији положај у односу на тражиоце осталих информација од јавног значаја, тиме што је отворена могућност ослобођења од накнаде трошкова ако оправдају захтев за приступ еколошким информацијама потребом остваривања циљева рада. Према ранијим решењима која је садржао Закон о заштити животне средине подносилац захтева је сносио трошкове копирања еколошких информација. О новинама које доносе измене и допуне Закона о заштити животне средине у овом питању вид. део који се односи на новине у поступку остваривања права на приступ еколошким информацијама и измене и допуне Закона о заштити животне средине из 2016. године.

2.5. Новине у поступку остваривања права на приступ еколошким информацијама и измене и допуне Закона о заштити животне средине из 2016. године

2.5.1. Појам еколошке информације

Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине усвојен фебруара 2016. године, по први пут даје законску дефиницију еколошке информације, којима се преносе гаранције приступа еколошким информацијама одређених Архуском конвенцијом (1998).¹²⁴

Закон уводи разлику између информације о животној средини и информације која се односи на угрожавање и заштиту животне средине. Информација о животној средини, преузима појам еколошке информације који је дефинисан Архуском конвенцијом. Према томе, еколошка информација је свака информација у писменом, визуелном, звучном, електронском или другом материјалном облику, којом располаже орган јавне власти или која се чува у име органа јавне власти, о:

- (1) стању чинилаца животне средине, као што су ваздух и атмосфера, вода, тло, земљиште, предели и природна подручја, укључујући мочварна, приобална, речна и језерска подручја, биодиверзитет и његове компоненте, геодиверзитет

¹²² Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04), члан 17.

¹²³ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 15 ст. 4.

¹²⁴ Закон о заштити животне средине „Сл. гласник РС», бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - одлука УС и 14/2016, чл. 3 ст. 1 тач. 33а и 33д.

- и геонаслеђе, генетички модификоване организме, као и о интеракцији између ових чинилаца;
- (2) факторима као што су материје, енергија, бука, зрачење или отпад, укључујући радиоактивни отпад, емисије, испуштања и други облици емитовања у животну средину који утичу или могу утицати на чиниоце животне средине;
 - (3) мерама (укључујући административне мере), као што су: јавне политике, стратегије, законодавство, планови, програми, споразуми о питањима из области животне средине, и активностима које утичу или могу утицати на чиниоце и факторе, као и утврђеним мерама или активностима за заштиту тих чинилаца;
 - (4) извештајима о спровођењу прописа из области животне средине;
 - (5) анализама трошкова и користи и економским анализама и претпоставкама које се користе у оквиру мера и активности;
 - (6) стању здравља људи и безбедности, укључујући угрожавање ланца исхране, као и по потреби о условима живота човека, о непокретним културним добрима и њиховој заштићеној околини и грађевинским објектима, у мери у којој на њих утиче или може утицати стање чинилаца животне средине или, кроз такве чиниоце, стање било ког од фактора.¹²⁵

Појам информације која се односи на угрожавање односно заштиту животне средине је ужи од појма еколошке информације. Он обухвата само информације о изненадној опасности која је проузрокована људском активношћу или је последица природних појава, укључујући и информацију о емисијама у животну средину.¹²⁶

Увођење ужег и ширег појма информација које се односе на животну средину има значајан утицај на поступак остваривања права на приступ еколошким информацијама који се односи на рокове за приступ еколошким информацијама, сношење трошкова и могућност примене изузетака од права на приступ информацијама.

Члан 79 који је уређивао поступак у вези са захтевом за приступ еколошким информацијама је обрисан, а чл. 78 ст. 2 измењен чиме је изричито указано да се на поступак приступа информацијама о животној средини примењује закон којим се уређује приступ информацијама од јавног значаја. Иако се не спомиње примена на информације о угрожавању односно заштити животне средине, анализа показује да је ова измена управо имала за циљ да се посебан режим који не познаје трошкове за приступ, који искључује изузетке о права на приступ и који одређује рок од 48 сати за приступ омогући само ако су затражене информације о угрожавању односно заштити животне средине, а не и остале еколошке информације. Према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја „ сматра се да оправдани интерес јавности да зна, постоји увек када се ради о информацијама којима располаже орган власти

125 Закон о заштити животне средине „Сл. гласник РС”, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - одлука УС и 14/2016, чл. 3 ст. 1 тач. 33а.

126 Закон о заштити животне средине „Сл. гласник РС”, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - одлука УС и 14/2016, чл. 3 ст. 1 тач. 33д.

које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине...¹²⁷

2.5.2. Трошкови приступа еколошким информацијама

До измена и допуна Закона о заштити животне средине 2016. године, била је предвиђена обавеза накнаде нужних трошкова израде копије документа који садрже тражене еколошке информације. Тиме је Закон о заштити животне средине садржао норму која је супротна норми прописаној Законом о слободном приступу информацијама.¹²⁸

Након измена из 2016. године, Закон о заштити животне средине уводи два термина у вези са појмом еколошких информација и упућује на примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Анализа нових одредби Закона о заштити животне средине и Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја показује да је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја одређено да је увид у документ који садржи тражену информацију бесплатан, а да се копија документа који садржи тражену информацију издаје уз обавезу тражиоца да плати накнаду израде те копије. При томе се у накнаду могу урачунати само нужних трошкова, које трошковником прописује Влада, а у случају упућивања и трошкови упућивања. Ипак, од обавезе плаћања накнаде су ослобођени „сва лица када се тражена информација односи на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине...“¹²⁹ То, даље, значи да се приступ еколошким информацијама издају уз обавезу тражиоца да плати накнаду израде копије, док су од накнаде ослобођени само тражиоци информације о изненадној опасности која је проузрокована људском активношћу или је последица природних појава, укључујући и информацију о емисијама у животну средину.¹³⁰

2.5.3. Изузеци од права на приступ еколошким информацијама

Разликовање појма информације о животној средини и информације која се односи на угрожавање односно заштиту животне средине, које је уведено Изменама и допунама Закона о заштити животне средине (2016), има утицај и на могућност примене изузетака од права на приступ еколошким информацијама. Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја уведена је законска претпоставка о оправданом интересу јавности да приступи информацијама којима располаже орган

127 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 4.

128 Према анализи члана 79. став 3. Закона о заштити животне средине (Службени гласник РС, бр. 135/04 и 36/09), пре измена и допуна Закона о заштити животне средине из фебруара 2016. године и члана 17. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04).

129 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 17.

130 Закон о заштити животне средине „Сл. гласник РС“, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - одлука УС и 14/2016, чл. 3 ст. 1 тач. 33д.

јавне власти „које се односе на угрожавање односно заштиту здравља становништва и животне средине“. Имајући у виду могућа искључења и ограничења слободног приступа информацијама од јавног значаја, о којима је било речи у другом делу, уочавамо да би се наведени изузеци могли применити, уз спровођење одмеравања претежнијег интереса који би био образложен у образложењу решења о одбијању приступа информацијама, на информације о животној средини не и на информације које се односе на угрожавање односно заштиту животне средине.

Питање које се даље отвара јесте да ли се на овај начин пружа заштита и информацијама попут локације ретких врста дивље флоре и фауне. Ако је реч о информацији за коју је прописима или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна, она би се могла заштити уз примену изузетка од права на приступ информацијама од јавног значаја са образложењем да би одавањем могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији.¹³¹ Ако је реч о информацији за коју прописима или службеним актом заснованим на закону није одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна, при чему приступ таквој информацији може да угрози интерес заштите животне средине, орган јавне власти би могао да одбије приступ примењујући правила о злоупотреби права на приступ информацијама од јавног значаја.¹³² Чини се да би, у циљу јасније примене изузетака, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја требало допунити додавањем интереса заштите животне средине на коју се информација односи као разлога за искључење и ограничење слободног приступа информацијама од јавног значаја.

Питање које се даље отвара јесте да ли постојећи правни оквир отвара могућност за примену изузетака од права на приступ информацијама које орган јавне власти чува у складу са Директивом 2012/18/EУ о контроли опасности од великих несрећа које укључују опасне ствари. Оператер има обавезу да надлежни орган упозна са именом и адресом објекта у коме су опасне супстанце присутне у одређеним количинама, месту пословања, именом лица које је одговорно за управљање објектом, количинама и облику опасних супстанци, као и о ризицима по животну средину и здравље људи. Према чл. 22 Директиве 2012/18/EУ, орган јавне власти има обавезу да омогући приступ информацијама које се чувају у складу са овом Директивом, међу којима су и Извештаји о сигурности и листа опасних супстанци које поседује постројење.¹³³ Ипак, неки од делова Извештаја би се, уз примену изузетака које познаје Директива 2003/4/EЗ, могли сматрати поверљивим, на основу чега орган јавне власти може ограничити

131 Вид. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 9 ст. 1 тач. 5.

132 Вид. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 13.

133 Вид. Директиву 2012/18/EУ о контроли опасности од великих несрећа, чл. 14 ст. 2 тач б и в. „Орган јавне власти може да одбије приступ информацијама из чл. 14. ст. 2. тач. (б) и (ц), које поседује, не доводећи у питање примену ст. 2. овог члана, ако је оператер затражио да се не открију одређени делови извештаја о сигурности или листа опасних супстанци из разлога предвиђених у чл. 4. Директиве 2003/4/EЗ. Орган јавне власти из истих разлога може одлучити и да се не открију одређени делови извештаја или листа. У таквим случајевима и по одобрењу тог органа оператер доставља измењени извештај или листе, из којих су искључени ти делови.“

или одбити приступ таквим информацијама, узимајући у обзир интерес заштите поверљивости комерцијалних, индустријских и легитимних економских интереса оператера.¹³⁴ Наш Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја даје основу да орган јавне власти ограничи или ускрати приступ информацијама које се, у складу са посебним законима, квалификују као пословна тајна. Исти закон даје могућност примене изузетка након одмеравања претежнијег интереса између интереса јавности да зна и интереса остваривања оправданих економских интереса.¹³⁵ Имајући у виду циљ Директиве 2012/18/ЕУ који иде за тим да се могући изузеци користе рестриктивно и искључиво у складу са Директивом 2003/4/ЕЗ, наш постојећи правни оквир омогућава преношење и примену Директиве 2012/18/ЕУ.¹³⁶

2.6. Заштита права на приступ еколошким информацијама пред Повереником за информације од јавног значаја

Ако одређено лице сматра да му је, супротно законским правилима, ускраћено право на приступ еколошким информацијама, може уложити жалбу Поверенику. У складу са Законом о општем управном поступку, жалба садржи наводе о решењу које се побија, органу који је односно решење донео и број и датум решења. Осим тога, неопходно је да жалилац наведе и у ком погледу је донетим решењем незадовољан.¹³⁷ Како се жалба на решење о приступу еколошким информацијама подноси Поверенику, поступак пред Повереником се одвија у складу са Законом о приступу информацијама од јавног значаја, а не Законом о општем управном поступку.¹³⁸

Одређено лице, као подносилац жалбе, може бити незадовољно и обимом права које му је у погледу приступа еколошким информацијама признато. Када орган управе поступи по захтеву тражиоца информације, дужан је да тражиоца обавести о томе да ли поседује информацију и да стави на увид документа која садрже тражену информацију, без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева.¹³⁹ У том смислу, првостепени орган управе не доноси решење о праву на приступ еколошкој информацији, већ сачињава службену белешку и обавештење о стављању на увид еколошке информације или копије траженог документа.¹⁴⁰

Ако орган управе делимично ускрати право на приступ еколошким информацијама, а делом поступи по захтеву, не може сачинити службену белешку, већ је у обавези да донесе решење, тј. негативан управни акт. У супротном, право подносиоца захтева за

134 Вид. Директиву 2003/4/ЕЗ, чл. 4.

135 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 9 ст. 1 тач. 4.

136 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 9 ст. 1 тач. 5.

137 Закон о општем управном поступку (Службени лист СРЈ, бр. 33/97 и 31/01), члан 222.

138 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04), члан 22. став 1.

139 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04), члан 16. став 1.

140 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04), члан 16. став 9.

приступ еколошким информацијама не би могло да буде предмет жалбе у управном поступку, па ни предмет преиспитивања од стране Повереника. Илустративан пример замене обавештења и решења у случају делимичног признавања права на приступ информацијама од јавног значаја налазимо у пракси Повереника. У случају захтева за приступ информацијама о уговору склопљеном између једног града и једне авио-компаније, градоначелник је делимично ускратио приступ еколошким информацијама, но како је делимично удовољио захтеву тражиоца, није донео решење о одбијању захтева, већ обавештење о приступу информацијама.¹⁴¹ Као разлог на основу кога је надлежном органу наложио да тражене информације достави тражиоцу, Повереник је, између осталог, навео:

*Чланом 16. став 10. прописано је, ако орган власти одбије да у целини или делимично обавести тражиоца о поседовању информације, да му изда, односно убући копију својих докумената, дужан је да донесе решење о одбијању захтева и да то решење писмено образложи, као и да у решењу убући тражиоца на правна средства која може изјавити против таквог решења. Имајући у виду садржину одговора органа власти (...), Повереник налази да орган власти није поступио по наведеном захтеву жалиоца у складу са циљираним одредбама члана 16 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, јер није жалиоцу доставио копије тражених докумената, нити је донео решење о одбијању наведеног дела захтева (...).*¹⁴²

Орган који води управни поступак је дужан да решење донесе и достави га странци најкасније у року од месец дана од дана предаје уредног захтева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, а у интересу странке, ако пре доношења решења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донети решење без одлагања. У осталим случајевима, орган је дужан да донесе решење и достави га странци најкасније у року од два месеца.¹⁴³ Ради заштите странке од спорог рада органа управе прописана је и дужност другостепеном органу који, када решава по жалби, има обавезу да решење донесе и достави га странци чим је то могуће, а најкасније у року од два месеца од дана предаје жалбе.¹⁴⁴ Посебним прописима наведени рокови се могу скратити, али се не би могли предвидети њихови дужи интервали.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја другачије уређује поступак по жалби, а како је реч о посебном закону у односу на Закон о општем управном поступку, одлучивање повереника по жалби одвија се у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Повереник је у обавези да по

141 Миленковић, Дејан, Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Београд 2010, стр. 99.

142 Из образложења решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности 07-00-00694/2010-03, од 3. јуна 2010.

143 Закон о општем управном поступку (Службени лист СРЈ, бр. 33/97 и 31/01), члан 208. став 1.

144 Закон о општем управном поступку, (Службени лист СРЈ, бр. 33/97 и 31/01), члан 237. став 1.

жалби одлучи без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана предаје жалбе.¹⁴⁵ На нивоу Европске уније, одлука по жалби због одбијања приступа еколошким информацијама од Европског парламента, Савета и Комисије се доноси у року од 15 дана од дана предаје жалбе, док је поступак по жалби у Чешкој ограничен на 30 дана.¹⁴⁶ У том смислу, постављајући лимит од 30 дана за другостепено одлучивање, законодавство Србије спада у законодавства са дужим роковима за контролу одбијања приступа еколошким информацијама у управном поступку.

Важно ограничење представља законска обавеза поступања по жалби због одбијања приступа траженим информацијама „без одлагања“. *Ratio legis* нормирања обавезе поступања без одлагања јесте избегавање ситуације у којој надлежни орган управе који одлучује по жалби, у овом случају Повереник, има могућност да одлучи одмах, али продужава рок доношења одлуке у складу са законом повереним максимумом.

2.6.1. Разлози за изјављивање жалбе Поверенику

У Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја таксативно су наведени разлози за изјављивање жалбе Поверенику у случају повреде права на приступ еколошким информацијама. У смислу члана 22. овог Закона, тражилац информације може да изјави жалбу Поверенику ако орган јавне власти одбаци или одбије захтев тражиоца у року од 15 дана од дана када му је достављено решење или други акт. Међутим, када је реч о праву на приступ еколошким информацијама, нормирани су краћи рокови. У том смислу, жалба се може уложити ако орган јавне власти не одговори тражиоцу информације у року од 48 часова од пријема захтева за приступ информацијама за које се може претпоставити да су од значаја за заштиту живота или слободe неког лица, односно за угрожавање или заштиту здравља и животне средине.¹⁴⁷ Остали разлози за улагање жалбе у случају одлучивања о праву на приступ еколошким информацијама односе се на отежавање или онемогућавање остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, те се жалба може поднети ако орган јавне власти издавање копије траженог документа услови уплатом накнаде која превазилази износ нужних трошкова израде копије¹⁴⁸, не омогући увид у документ који садржи тражену информацију употребом опреме коју поседује или употребом тражиочеве опреме¹⁴⁹ или када орган јавне власти не стави на увид документ, односно не изради копију тог документа на језику на којем је поднет захтев, а располаже документом на том језику.¹⁵⁰ Законом о слободном

145 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, (Службени гласник РС, број 120/04), члан 24. став 1.

146 Stec, Stephen (ed.), *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*, Hungary, 2003, стр. 24.

147 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04), члан 22. став 1. тачка 2.

148 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04), члан 22. став 1. тачка 3.

149 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, бр. 120/04), члан 22. став 1. тачка 4.

150 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04), члан 22. став 1. тачка 5.

приступу информацијама остављена је могућности да тражилац може изјавити жалбу Поверенику и ако орган власти на други начин отежава или онемогућава тражиоцу остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.¹⁵¹ Један од таквих случајева постоји када орган јавне власти који поседује тражену информацију поступа као да не поседује документ који садржи тражену еколошку информацију, те захтев прослеђује Поверенику и обавештава Повереника и тражиоца информације о томе који орган јавне власти, према његовом мишљењу, информацију поседује.¹⁵² Како би се корективно деловало у смеру ефикасног пружања еколошких и других информација од јавног значаја, у законодавству Србије је предвиђена и могућност изрицања новчане казне ако овлашћено лице не омогући увид у документа која садрже истиниту и потпуну еколошку информацију.¹⁵³

Жалбу није могуће поднети ако Народна скупштина Републике Србије, председник Републике, Влада, Врховни касациони суд, Уставни суд Србије или републички јавни тужилац одбију захтев за приступ еколошким информацијама.¹⁵⁴ Жалбу није могуће уложити ни када наведени органи онемогуће остварење права на приступ еколошким информацијама. Против ових решења је могуће покренути управни спор. Илустративан пример налазимо у пракси Повереника за информације од јавног значаја:

Алијанса за права животиња и људи ХХ изјавила је жалбу Поверенику збој нејослиуања Владе Републике Србије по њеном захтеву за прислиу информацијама од јавног значаја. Одлучујући по жалби, Повереник је указао да имајући у виду да је захтев за прислиу информацијама од јавног значаја уиућен Влади Републике Србије, жалба коју је жалилац, у овом случају, изјавио Поверенику није доиушћена. Ово јер Влада сида у круј орјана јавне власли прорлив чијих решења, као и у случају да исли орјани на захтев не одговоре у року, се не може изјавити жалба Поверенику.¹⁵⁵

2.6.2. Право на жалбу у случају „ћутања управе“

Недоношење и недостављање решења странци Законом о општем управном поступку правно се изједначава са одбијањем захтева странке. У том случају, странка има право да, уколико је против првостепеног решења жалба иначе допуштена и ако у конкретној управној ствари жалба није унапред искључена, изјави жалбу. У случају да жалба није

151 Закон о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 104/09), члан 4. став 6.

152 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04), члан 19.

153 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04), члан 46. став 1. тачка 4.

154 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04), члан 22. став 2.

155 Извод из Закључка Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-00727/2010-03, од 27. априла 2010. године.

допуштена, странка може непосредно покренути управни спор. Према ранијем Закону о општем управном поступку, рок за жалбу због неиздавања решења није нормиран, па она није могла бити неблаговремена. Жалба је могла да буде преурањена ако се изјави пре рокова наведених у члану 208. став 1. раније важећег ЗУП-а. Нови Закон о општем управном поступку, међутим, уводи раскидни рок за подношење жалбе у случају ћутања управе. Кад орган не изда решење у законом прописаном року жалба може да се поднесе после истека тог рока, а најкасније у року од годину дана од истека тог рока.¹⁵⁶ То, даље, значи да се по истеку рока од годину дана сматра се да је поступак окончан.

На специфичност приступа еколошким информацијама и неопходност успостављања посебног правног режима за приступ еколошким информацијама указано је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. У том смислу, предвиђен је рок за омогућавање увида у тражену информацију од 48 сати од пријема захтева којим је затражена „информација за коју се може претпоставити да је од значаја за заштиту живота или слободе неког лица, односно за угрожавање или заштиту здравља становништва и животне средине“.¹⁵⁷ Када Законом о слободном приступу информацијама није предвиђено право на жалбу, Повереник има на располагању и мере за унапређење јавности рада, у складу са којима може да донесе решење, по пријави или службеној дужности, којим органу јавне власти налаже да изврши обавезе предвиђене законом.¹⁵⁸ Када орган јавне власти не одговори у наведеном року, тражилац информације има право да изјави жалбу због „ћутања управе“.

2.6.3. Одлучивање Повереника за информације од јавног значаја по жалби

Ако је жалба због немогућности приступа траженој еколошкој информацији допуштена и ако је овлашћено лице изјави у предвиђеном року, тј. ако су задовољени формални услови, Повереник може да поступа по жалби. Повереник ће, прво, омогућити органу јавне власти да се изјасни о наводима жалбе, тј. да докаже да је одлука да не удовољи захтеву тражиоца у складу са законом.

Ако орган јавне власти, након изјављене жалбе, а пре доношења одлуке Повереника по жалби, омогући приступ траженим еколошким информацијама, Повереник може закључком да обустави поступак по жалби.¹⁵⁹ Та могућност није нормирана Законом о општем управном поступку. Обустављање поступка је, у смислу Закона о општем управном поступку, могуће на основу одустанка подносиоца жалбе.¹⁶⁰

156 Закон о општем управном поступку, члан 153 став 2 члан 13.

157 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04), члан 16. став 2.

158 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04), члан 25.

159 Закон о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 104/09), члан 24. став 5.

160 Закон о општем управном поступку, члан 98.

Без специјалне одредбе каква је предвиђена у новом ставу 5. Повереник је, и поред чињенице да је шражилац добио шражену информацију, након чега често пројустии да формално одустане од жалбе, био обавезан на даље неопшребно поштување по многим жалбама, те доношење одлука поводом беспредметних жалби.¹⁶¹

У том смислу, сада важеће решење доприноси реализацији начела ефикасности рада управе у односу на реализацију права на приступ еколошким информацијама. Илустративан пример налазимо у пракси Повереника за информације од јавног значаја:

ХХ лице је као шражиља информације од јавног значаја, изјавила жалбу Поверенику због неопштувања Општинске управе општине ХХ по њеном захтеву за приступ информацијама од јавног значаја којим је шражила фоикоојију техничкој ушштива за инсталирање извора буке са подацима о нивоу буке и радном приписку за уређај за прање са хладном водом под приписком, који је достављен инсектору за заштиту животне средине. Поштујући по жалби, Повереник је доставио жалбу Општинској управи општине ХХ ради изјашњења. У одговору на жалбу оран власни је навео да је након пријема захтева за изјашњење по жалби ушшоо којију докумената који садрже шражене информације, шшо је жалиља пошврдила дописом који је електронским путем достављен Служби Повереника. Имајући у виду да је оран власни, након изјављене жалбе, поштуио по захтеву, Повереник је донео Закључак којим се поштуак обуставља.¹⁶²

Повереник може да обустави поступак по жалби и због одустанка жалиоца од изјављене жалбе. У пракси Повереника наилазимо на следећи пример:

ХХ факултет, као шражилац информације, поднео је жалбу Поверенику због неопштувања Министарства животне средине и просторног планирања и Агенције за заштиту животне средине по његовом захтеву, којим је шражио одређене информације у вези података добијених праћењем алерјеног полена у 2008. и 2009. години у свим мерним станицама државне мреже. ХХ факултет је поднео одустанак од жалбе, јер је, у међувремену, Министарство животне средине и просторног планирања и Агенција за заштиту животне средине поштуила по захтеву. Повереник закључком обуставља поштуак по жалби због одустанка од жалбе.¹⁶³

¹⁶¹ Стручно мишљење Повереника у вези са Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 104/09). Наведено према: Миленковић, Дејан, Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Београд 2010, стр. 110.

¹⁶² Закључак Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-01394/2009-03.

¹⁶³ Закључак Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-00649/2010-03.

Ако је захтев за приступ еколошким информацијама одбијен уз образложење да је реч о законом предвиђеном изузетку, након спровођења теста пропорционалности Повереник може да одбије жалбу или наложи органу јавне власти да тражиоцу омогући приступ еколошким информацијама. Ради спровођења теста пропорционалности, Повереник има право на приступ свим документима која се односе на случај поводом кога је уложена жалба, што значи да има приступ и еколошким информацијама које су тражене. Када нађе да чињенице од утицаја на доношење одлуке о приступу еколошким информацијама нису утврђене или су погрешно утврђене, Повереник је овлашћен да првостепено решење органа управе поништи.

2.6.4. Одлука Повереника и њено обавезујуће дејство

Решење Повереника је обавезујуће, коначно и извршно. За реализацију права на приступ еколошким информацијама као елемента приступа еколошкој правди највећи значај има начин на који је правно уређена обавеза извршења решења Повереника. То стога што је пракса показала да је у највећем броју случајева у којима органи управе не омогућавају приступ еколошким информацијама реч о избегавању да се поступи по Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја или о „ћутању управе“.¹⁶⁴

За питање извршења закључака и решења Повереника, неопходно је у анализу увести и релевантне одредбе Закона о општем управном поступку. У члану 192. Закона о општем управном поступку нормирано је да се извршење спроводи према лицу које је надлежно да испуни обавезу, по предлогу странке, када је извршење у интересу странке, или по службеној дужности, када је то неопходно ради заштите јавног интереса. Како је у поступку приступа еколошким информацијама орган управе надлежан да испуни обавезу, извршење се спроводи „против органа власти, правног лица а не, како се то погрешно мисли, против одговорног физичког лица“.¹⁶⁵ У случају непоступања органа по решењу Повереника које се односи на приступ еколошкој информацији може се покренути прекршајни поступак против одговорног лица у надлежном органу. У смислу члана 196. став 1. ЗУП-а, Повереник доноси решење о извршењу. Међутим, у погледу могућности улагања жалбе надлежном другостепеном органу, неће се примењивати ЗУП, већ Закон о слободном приступу информацијама као *lex specialis*, па жалба неће бити допуштена.

У случају када надлежни орган, и након сукцесивног изрицања новчаних казни, не поступи по одлуци Повереника, постоји могућност спровођења извршења принудом. Извршење принудом, као крајње средство извршења, предвиђено је чланом 198 ЗУП-а. Треба имати у виду специфичност права на приступ еколошкој информацији,

¹⁶⁴ Правда у транзицији, Примена Закона о слободном приступу информацијама, доступно на: <http://www.pravdautranziciji.com/pages/article.php?id=1180>, 7. септембар 2013.

¹⁶⁵ Стручно мишљење повереника у вези са Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 104/09). Наведено према: Миленковић, Дејан, Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Београд 2010, стр. 115.

тј. чињеницу да се приступ еколошкој информацији може постићи само увидом у документа која садрже еколошку информацију, директно или достављањем копије. Повереник за информације од јавног значаја не поседује таква документа, па је неопходно пронаћи модел којим би се постигло ефикасно извршење решења и закључака Повереника, тј. долажење у посед документа који садрже тражене еколошке информације. У смислу извршних надлежности Повереника након доношења решења којим се надлежни орган обавезује да информације достави тражиоцу, Повереник је изнео следеће мишљење:

Извршење решења Повереника која су по закону обавезујућа и извршна, у случају када је по потреби, обезбеђује Влада, те Повереник нема извршних овлашћења поводом донете одлуке по жалби.¹⁶⁶

Ако утврди да је жалба тражиоца информације основана, Повереник доноси решење којим се органу јавне власти налаже да омогући слободан приступ траженим информацијама. Орган власти омогућава приступ информацијама њиховим достављањем тражиоцу. Осим тога, орган јавне власти је у обавези да Повереника обавести о поступању по решењу, тј. о достављању информација тражиоцу који је изјавио жалбу Поверенику.

2.7. Заштита права на приступ еколошким информацијама и прекршајни поступак

Питање које се отвара јесте може ли тражилац информације у случају када орган јавне власти условљава приступ информацијама доказивањем оправданог или другог интереса поднети захтев за покретање прекршајног поступка и да ли је услов за покретање прекршајног поступка претходно изјављена жалба Поверенику? Према Закону о слободном приступу информацијама (члан 38. став 2. тачка 1.) овлашћено лице органа власти је надлежно да тражиоца еколошке информације обавести о поседовању тражене информације и обезбеди увид у документ који такву информацију садржи. Истим законом (члан 46. став 1. тачка 1.) нормирана је и прекршајна одговорност одговорног лица у органу јавне власти у случају условљавања приступа траженим информацијама доказивањем оправданог интереса. То даље значи да тражилац информације коме је ускраћен одговор о поседовању тражене информације или право на увид или копију документа који садржи тражене информације може као оштећени поднети захтев за покретање прекршајног поступка против овлашћеног

¹⁶⁶ Извод из мишљења Повереника од 7. јуна 2007. Доступно на: <http://www.poverenik.org.rs/index.php/sr/pitanja-i-odgovori/122-07062007.html>, 18. септембар 2013.

лица у органу јавне власти. У складу са Законом о прекршајима, прекршајни поступак се покреће пред органом управе, и то одмах по сазнању за прекршај.¹⁶⁷

Овде је неопходно разликовати два захтева: захтев који тражилац информације подноси органу јавне власти који тражену информацију поседује и захтев за покретање прекршајног поступка који тражилац информације подноси у случају да орган јавне власти, супротно закону, условљава приступ информацијама доказивањем постојања оправданог или другог интереса. Поводом дилеме да ли се захтев за покретање прекршајног поступка може поднети независно од жалбе Поверенику, Повереник за информације је изнео следеће мишљење:

Захтев за покретање прекршајног поступка који тражилац информације може поднети независно од тога да ли је поводом захтева за приступ информацијама изјавио жалбу Поверенику. Према томе, Повереник нема овлашћења ни да одлучује по жалбама на одлуке првостепених органа за прекршаје у прекршајном поступку. Повереник одлучује по жалби у управном поступку када је повређено право на приступ информацијама од јавног значаја.¹⁶⁸

Статус тражиоца информације и овлашћеног подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка се разликују. У пракси Прекршајног апелационог суда налазимо следеће образложење: „Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја сваком тражиоцу информације којем она није достављена даје аутоматски статус оштећеног лица из чега се даље црпе одређена права. Тај се положај мора разликовати од статуса овлашћеног подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка који се не стиче аутоматски већ уз испуњење додатног услова из Закона о прекршајима – повреде или угрожавање личног или имовинског права, што у случају физичких лица значи аутоматско стицање својства подносиоца захтева због повреде права која улазе у домен личних (па се чињеница повреде не доказује)... Обрнуто, у случају привредних друштава, удружења и сличних организација не може бити аутоматско стицање својства подносиоца захтева јер та лица лична права немају, па би требало доказати или учинити реалним повреду имовинских права.“¹⁶⁹

167 Закон о прекршајима (Службени гласник РС, бр. 101/05 и 116/08), члан 154.

168 Мишљење повереника за информације од јавног значаја од 28. јуна 2007. Доступно на: <http://www.poverenik.org.rs/index.php/sr/pitanja-i-odgovori/120-28062007.html>, 18. септембар 2013.

169 Решење Прекршајног апелационог суда, 11247/17 од 30. маја 2017. го.

2.8. Право на приступ еколошким информацијама и секторски закони у области заштите животне средине

Законом о заштити животне средине (ЗЗЖС) нормирано је право на приступ еколошким информацијама. Како би јавност имала приступ регистрима и евиденцијама које садрже информације и податке о стању животне средине, нормирана је дужност државних органа, органа аутономне покрајине, органа јединице локалне самоуправе и других организација да редовно, потпуно и објективно обавештавају јавност о стању животне средине и развоју загађења које може да представља опасност за живот и здравље људи.¹⁷⁰ До измена и допуна Закона о заштити животне средине 2016. године, надлежни орган је био дужан да тражене информације достави у року од 30 дана од дана подношења захтева, тј. у року од 60 дана ако су информације обимне или би њихова припрема захтевала дужи временски период. Таква решења у погледу рокова су се у великој мери разликовала у односу на рокове нормиране Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који нормира знатно краће рокове за приступ еколошким информацијама. У смислу тог закона, орган власти је дужан да тражиоца обавести о поседовању информације, стави на увид документ који садржи тражену информацију или изда копију документа најкасније у року од 48 сати од пријема захтева за приступ информацији за коју се може претпоставити да је од значаја за заштиту или угрожавање животне средине (чл. 16. ст. 2). За разлику од могућности да, из оправданих разлога, продужи рок за стављање на увид осталих информација од јавног значаја, орган јавне власти у случају захтева за приступ еколошким информацијама не може одредити дужи рок од 48 сати. Имајући у виду карактеристике еколошких информација, као и неопходност ажурног поступања органа управе у еколошким стварима, може се закључити да кратки рокови утврђени Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја више одговарају природи права на приступ еколошким информацијама. Осим тога, имајући у виду чињеницу да јавност може изнети мишљење о поднетом захтеву о потреби процене утицаја на животну средину, као и поднетом захтеву за одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја у року од 10 дана од дана пријема обавештења,¹⁷¹ као и да се јавна расправа о студији о процени утицаја може одржати најраније 20 дана од дана обавештавања јавности, рок од 30 дана за достављање тражених еколошких информација би онемогућио јавност да се благовремено информише о стању животне средине и узме учешће у поступку процене утицаја на животну средину. Од доношења измена и допуна Закона о заштити животне средине из 2016. године, рок од 48 сати се односи само на информације информације која се односи на угрожавање односно заштиту животне средине.¹⁷²

170 ЗЗЖС, Сл. гл. РС 135/04, чл. 78.

171 Закон о процени утицаја на животну средину, чл. 10. ст. 2.

172 Више о томе видети у делу Новине у поступку остваривања права на приступ еколошким информацијама и измене и допуне Закона о заштити животне средине из 2016. године

У пракси Повереника за информације од јавног значаја наилазимо на примере у којима се указује на однос Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и осталих секторских закона који уређују различите аспекте заштите животне средине, када је реч о праву на приступ еколошким информацијама.

*XX је као тиражилац информације, поднео жалбу Поверенику за информације од јавног значаја због недобијања тиражних информација по његовом захтеву. Реч је о којој студије о заштити животне средине при изградњи живинарске фарме која је затражена од Градске управе за заштити животне средине града XX. Послужујући по жалби, Повереник је доставио жалбу надлежном органу јавне власти на изјашњење. У одговору на жалбу орган власти је навео да је XX поднео Управи захтев којим је тражио да му се «изда којој студије о заштити животне средине при изградњи живинарске фарме» на одређеној парцели и да је Управа доставила одговор на поднето захтев и обавестила тражиоца да, у складу са чл. 27. ст. 1. Закона о процени утицаја на животну средину, дана 27. децембра 2009. године у времену од 8.30 до 14.00 часова може извршити увид у комплетну документацију о сироведеном поступку процене утицаја, а тиме и студију о процени утицаја предметног пројекта на животну средину. Орган власти је, даље, навео да XX по своје право није хтео да искористи, што је констатовано службеном белешком. Орган власти, иакође, наводи и да појам заинтересована јавност у складу са чл. 2. ст. 1. тач. 7. Закона о процени утицаја на животну средину обухвата јавност на коју пројекат утиче или је вероватно да ће утицати, укључујући и невладине организације које се баве заштитом животне средине и евиденциране су код надлежног органа. Увидом уписе Повереник је утврдио да је орган власти поводом поднетог захтева обавестио жалиоца да увид у комплетну документацију може извршити одређеног дана у одређено време, да је XX дошао тог дана како би реализовао право на приступ информацијама које је затражио, и да је том приликом изразио незадовољство јер му орган власти није копирао затражену студију. При томе је XX остио при ставу да му орган власти изда којој студије о процени утицаја на животну средину. Повереник је при доношењу одлуке ценио навод органа власти изнеи у одговору на жалбу да је поступио по захтеву жалиоца, али да жалилац по своје право није хтео да искористи. Исти навод није могао бити уважен из разлога што је у смислу чл. 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја начин остваривања приступа информацијама од јавног значаја ствар избора тражиоца, а XX је поднетим захтевом тражио којој студије о утицају живинарске фарме на животну средину. Неоснован је и навод да је орган власти поступио по захтеву тражиоца иако што му је омогућио увид у документацију позивајући се на одредбе Закона о процени утицаја на животну средину (чл. 7. и чл. 27. ст. 1) из разлога што је Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја *lex specialis* у односу на све законе којима се по право ограничава, па и у односу на Закон о процени утицаја на животну средину. На основу свега изнеи, Повереник је решењем наложио достављање тиражних информација, односно којој студије о процени утицаја живинарске фарме на животну средину.¹⁷³*

173 Решење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-01537/2009-03.

3. Заштита права јавности на учешће у поступцима од значаја за заштиту животне средине

3.1. Уопште о регулативи о учешћу јавности у области животне средине

Позитивни закони у области заштите животне средине неуједначено уређују материју учешћа јавности у поступцима заштите права из корпуса еколошких права. Закони често недовољно прецизним одредбама стварају нејасноће у процесу примене и спровођења поступка, чинећи нејасним положај, права, обавезе и одговорности јавности, као учесника у поступцима, са последицама у процесу њихове примене. Један од проблема односи се на недовољно конзистентан приступ употреби појмова јавност и заинтересована јавност који су од одлучног значаја за примену и остваривање права јавности као странке у поступку.

Један број закона који регулишу материју животне средине, уопште не уређују појмове јавности односно заинтересоване јавности као странке у поступку. У пракси, дешава се да надлежни орган одбацује захтеве заинтересоване јавности за учешће у поступку јер оцењују да секторским законом овај појам није дефинисан, те да стога право страначке легитимације у таквим поступцима припада само „правим“ странкама.

Овакав приступ органа управе при одлучивању о праву на учешће у поступку је погрешан. Он је заправо супротан слову и духу закона који уређује општи управни поступак али и релевантним одредбама Архуске конвенције, која експлицитно признаје статус странке заинтересованој јавности у свим предметима који се односе на питања од значаја за животну средину у најширем смислу те речи. Наведени статус реализује се кроз право на информацију и информисање о животној средини, право на учешће у поступцима о животној средини и праву на правну заштиту у поступцима који се односе на област животне средине. Архуска конвенција под појмом „јавност“ означава једно или више физичких или правних лица и, у складу с националним законодавством или праксом, њихова удружења, организације или групе, док под појмом заинтересована јавност подразумева ону јавност која је угрожена или ће вероватно бити угрожена или има интерес у доношењу одлука које се тичу животне средине, при чему се претпоставка заинтересованости односи на све невладине организације које промовишу заштиту животне средине и које задовољавају услове прописане националним законодавством. Разлика ова два појма у пракси је огромна

јер заинтересованој јавности даје претпостављени правни интерес за учешће у поступку - дакле статус странке у еколошким стварима, док такав статус не припада општој јавности, код које се такав статус претпостављеног правног интереса не подразумева и не даје могућност стицања страначке способности са свим правима и обавезама које из таквог статуса произилазе.

Неразумевање појма јавности и неразграничавање од појма заинтересоване јавности доводи до проблема који су присутни током читаве поступка.

Позитивни српски закони разграничавају ова два веома различита појма али их на недовољно прецизан начин употребљавају у оперативним одредбама, отварајући простор за различита тумачења у поступку примене.

3.1.1. Утврђивање страначке легитимације

Нови Закон о општем управном поступку одређује странку у управном поступку као 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. Странка у управном поступку може да буде и орган, организација, насеље, група лица и други који нису правна лица, под условима под којима физичко или правно лице може да буде странка, или кад је то одређено законом.¹⁷⁴

Неспорно је да статус странке припада правним лицима, удружењима грађана која се баве заштитом, унапређењем и промоцијом заштите животне средине. Таквим организацијама, по слову закона и међународних ратификованих аката који су у непосредној примени у Србији, припада статус странке, јер се претпоставља да имају правни интерес за учешће у поступцима од значаја за питања заштите животне средине (презумпција заинтересованости). Одговор на питање да ли се ради о еколошкој невладиној организацији лежи у оснивачким актима организације (статуту, шифри делатности итд), што овлашћује орган који води поступак да од организације која захтева учешће у поступку захтева да докаже статус заинтересоване јавности - доставом оснивачког акта, изводом из шифрарника делатности и сл.

За учешће заинтересоване јавности као странке која је легитимисана да узме учешће у управном поступку, од посебне важности је одредба новог Закона о општем управном поступку која одређује да заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности, који су организовани сагласно прописима, могу да имају својство странке у управном поступку ако исход управног поступка може да утиче на интересе

¹⁷⁴ Закон о општем управном поступку, чл. 44.

које заступају.¹⁷⁵ Примена ове норме отвара могућност да удружења грађана стекну страначку легитимацију доказујући да исход поступка може да утиче на интересе које заступају, а не као раније статус угрожености.

Када се са захтевом за учешће у поступку, као заинтересована јавност, појаве физичка лица, њихове неформалне групе које немају својство правног лица или правна лица која се не баве заштитом животне средине, орган који води поступак дужан је да утврди да ли и овим лицима припада статус странке у поступку, при чему одговор на ово питање зависи од постојања правног интереса за учешће у поступку (доказивања статуса угрожености, интереса у доношењу конкретних одлука које се тичу животне средине, или чињенице да исход поступка може да утиче на интересе које заступају), који се не претпоставља већ га, од случаја до случаја, треба доказивати при чему терет доказивања пада на та лица односно групе.

Орган управе који води поступак је овлашћен да утврђује и општу процесну способност неформалних група, које немају својство правних лица, да буду странке у поступку, што се у смислу одредаба закона који уређује материју општег управног поступка односи на способност такве групе да буде носилац права и обавеза о којима се решава у поступку. Утврђивање овакве способности најчешће се своди на испитивање материјалних могућности странке да буде странка у поступку (да сноси и предујмљује трошкове, плаћа таксе и сл.).

Досадашња пракса показује да је правни и процесни положај опште јавности која свој интерес и капацитете мора да доказује, далеко тежи од положаја еколошких невладиних организација, што би требало да буде ублажено применом нове одредбе на основу које се странком у поступку сматрају и заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности.

3.1.2. Обавештавање и достављање

Фактички капацитет странке у поступку у многоме зависи и од тога да ли јој се управни акти достављају или се о њима странка само обавештава током поступка. Поједини закони из области заштите животне средине, међутим, на недовољно јасан начин регулишу ову процесну материју, што ствара недоумице и на теоријском и на практичном плану.

Већина еколошких прописа који садрже норме о информисању одн. учешћу јавности под појмом обавештавање јавности подразумевају поступак оглашавања путем локалних новина, на језику у званичној употеби, као и на језику мањина, као и електронској форми, с тим да се обавештавање заинтересованих органа и организација (ова одредба се не односи на заинтересовану јавност) разликује од обавештавања јавности и врши се у писаној форми.

¹⁷⁵ Закон о општем управном поступку, члан 44.

И када у поступку учешћа јавности праве разлику између опште и заинтересоване јавности, закони непрецизном употребом појмова обавештавање и достављање уносе недоумице у процес примене закона, доводећи у питање страначки капацитет заинтересоване јавности и, уопште, њен положај странке у поступку. Ради се о погрешној употреби појмова обавештавања и достављања и различитим фазама поступка, на штету једне од странака у поступку, тако што по слову закона надлежни орган управне акте које доноси доставља носиоцу пројекта, а о њима обавештава јавност.¹⁷⁶ Погрешним тумачењем значења овакве норме, заинтересована јавност би била ускраћена у праву на доставу управних аката и аката управе, које би се свело на право нижег реда да буде обавештавана о доношењу таквих акта. Стога је неопходно указати на могући начин правилне примене прописа у овим, недовољно уређеним ситуацијама, чему публикација ове врсте и служи.

3.1.3. Право на правни лек

Рокови за подношење правних лекова, по закону који уређује општи управни поступак, чијим се протеком губи право на правни лек, односно право на покретање судског управног поступка (преклузивни рокови) теку од дана достављања одлуке странкама, а не од дана обавештавања о донетој одлуци. Имајући у виду раније истакнуту непрецизност у употреби појмова достављања и обавештавања, то није јасно од ког момента и од које радње би ови рокови почели да теку у односу на заинтересовану јавност као странку у поступку, када се о управним актима обавештава, односно када јој се ови акти не достављају, што доводи у питање и само право на жалбу против одлуке која је достављена оператеру, а о којој је друга странка само обавештена, јер није јасно од ког момента тече рок за жалбу, који моменат се сматра моментом када је странка позната са садржином управног акта, када се жалба сматра благовременом итд.

У поступку примене одредаба закона који непрецизно регулишу институције права на правни лек, неопходно је руководити се принципом да странке у двостраначким односно вишестраначким управним стварима, када у поступку имају супротивстављене правне интересе, морају бити изједначене у праву на правни лек, одн. да примена правне норма не може једну странку ставити у неравноправа положај у односу на другу странку у поступку, супротивно опшћим начелима управној институцији и уставном начелу једнакости пред законом.

Поједини законски текстови уопште не садрже норму о праву на жалбу или покретање управног судског спора, па стоји дилема да ли се на тај начин право на правни лек губи или остаје неокрњено, позивом на општу норму поступка која тај управно - правни институт регулише.

¹⁷⁶ Закон о процени утицаја на животну средину

3.2. Примена прописа који на општи начин регулишу питања од значаја за учешће јавности у области животне средине

Бројни закони који на директан или индиректан начин уређују област животне средине не уређују сва питања од значаја за целовито спровођење поступака који су тим законом прописани. У погледу основних начела поступка, дефиниција, правних стандарда, појмова, института и сл. ови закони се, каткад експлицитно, а каткад без одређеног упута, позивају на примену закона који на општи или кровни начин уређују материју поступка пред органима управе, органима и организацијама који по слову закона примењују норме управног права и поступка, какви су практично сви поступци из корпуса еколошке регулативе. У вези са применом ових закона, поставља се неколико начелних питања: примене општег у односу на посебни закон; примене општих института управног права када они нису предмет регулисања посебних закона; питање примене међународног права итд.

Однос општих управних норми према посебним посебно је значајан у поступцима у области животне средине јер поједини закони, увођењем нејасних или контрадикторних правних појмова или нерегулисањем појединих института, често непотпуно регулишу поступке, због чега је неопходно консултовати норме општег управног права.

3.2.1. Заштита права јавности у поступцима доношења еколошких одлука и закон о општем управном поступку

Законом о општем управном поступку уређују се општа правила управног поступка пред државним органима и организацијама, органима и организацијама покрајинске аутономије и органима и организацијама јединица локалне самоуправе, установама, јавним предузећима, посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција и правним и физичким лицима којима су поверена јавна овлашћења која она примењују када поступају у управним стварима.

Из угла примене овог закона и његовог односа према другим, посебним законима, значајано је указати да одредбе тих посебних закона (и када због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују одступања од правила општег управног поступка) морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним Законом о општем управном поступку.

Закон је базиран на једном броју основних начела од којих су за питање положаја и учешћа заинтересоване јавности у управном поступку, па и у области заштите животне средине, од посебног значаја:

- *начело заштитиће њрава странака*, са дужношћу органа управе који води поступак да при вођењу поступка и решавању у управним стварима, странкама омогуће што лакшу заштиту и остваривање својих права и правних интереса; да у току поступка упозори странку на права и основ за реализацију истих; да у случају налагања обавеза странкама, према њима примењује за странку повољније мере, ако се тим мерама може постићи циљ закона. Ово начело је допуњено и начелом помоћи неугој странци.
- *начело деловорности и економичности послова*, са обавезом органа управе да решавајући у управним стварима обезбеде успешно и квалитетно остваривање и заштиту права и правних интереса физичких лица, правних лица или других странака,
- *начело истине* обавезује на правилно и потпуно утврђивање одлучних чињеница и околности за доношење законитог и правилног решења. Уз ово начело, за положај странака у поступку значајна су и начела саслушања странке као и начело оцене доказа које обавезује на доношење управних аката на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка.
- од значаја за питање заштите управних права је и *право на жалбу и приговор и правноснажности*. Прво од ова два се односи на право странке на жалбу (са законом предвиђеним изузецима, када жалба није дозвољена), док се другим нормира да се решење против кога се не може изјавити жалба нити покренути управни спор (правноснажно решење) може поништити, укинути или изменити само у законом предвиђеним изузецима.
- коначно, за питање ефикасног учешћа јавности у еколошким управним стварима еколошким поступцима је и *начело употребе језика* и писма у поступку, којим се органи управе обавезују да поступак воде на језику који је службеној употреби код органа управе, као и на језицима националних мањина, на подручјима на којима је, у складу са законом, у службеној употреби и језик одређене националне мањине. Од значаја су и *начело сразмерности* и *начело предвидивости*.

3.2.2. Учешће јавности и нови Закон о општем управном поступку

3.2.2.1. Нови Закон о општем управном поступку: страначка легитимација

Позитивно право Србије и пракса органа управе и Управног суда Србије указују на то да учесници у поступку доношења одлуке у еколошким стварима, као и у поступку по жалби у управном поступку или тужби у управном спору, морају да доказују постојање правног интереса у складу са посебним законима. Велику промену у систему правне заштите у еколошким стварима код нас уноси одредба новог Закона о општем управном поступку, којом је право на учешће у доношењу одлука у управном

поступку поверено „заступницима јавног интереса овлашћеним посебним законом“ и „заступницима колективних интереса“.

Право да у управном поступку учествују у својству странке имају и „заступници јавног интереса овлашћени посебним законом, заступници колективних интереса или заступници ширих интереса јавности који су организовани у складу са важећим прописима, у случају када на те интересе може да утиче резултат управног поступка.“¹⁷⁷ То значи да статус странке припада правним лицима и удружењима грађана која се баве заштитом, унапређењем и промоцијом заштите животне средине, као заштитницима колективних и ширих интереса јавности јер се претпоставља да имају правни интерес за учешће у поступцима од значаја за заштиту животне средине. Уместо обавезе да доказују статус угрожености и повреде интереса до кога ће доћи доношењем појединачне одлуке која се односи на стање и заштиту животне средине, физичка лица, неформалне групе или правна лица треба да докажу да исход поступка може да има утицај на интересе које они заступају, да би им било признато својство странке у поступку.

Овде треба имати у виду и следећу околност. Заштита колективних права и интереса била је предвиђена и Законом о парничном поступку.¹⁷⁸ У смислу твог Закона, удружења, њихови савези и друге организације основане у складу са законом имале су могућност да покрену поступак за заштиту колективних права и интереса грађана, ако је таква заштита предвиђена њиховом регистрованом или прописима одређеном делатношћу, ако се циљ њиховог удруживања или деловања односи на заједничке интересе и права већег броја грађана и ако су поступањем туженог они повређени или теже угрожени.¹⁷⁹ Међутим, Уставни суд Србије је у мају 2013. године утврдио да одредбе Закона о парничном поступку које се односе на заштиту колективних права и интереса нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима.¹⁸⁰ У образложењу Одлуке се наводи: „Уставни суд констатује да одредбама чл. 494. до 505. Закона није уређено кад један грађанскоправни спор има карактер спора о колективним правима који би се решавао по правилима посебног поступка прописаног у овој глави, уз супсидијарну примену општих правила парничног поступка. Нема ни упућујуће норме из које би се утврдило на које се спорове ове одредбе односе, односно није прописано који се спор, у смислу ових одредаба сматра спором о колективним правима, нити је регулисан појам колективних права и интереса (...) што је учињено поводом нормирања осталих посебних поступака. (...) Будући да захтев за одређеношћу и прецизношћу правне норме представља саставни део начела владавине права како би грађани из садржаја норме могли да стварно и конкретно знају своја права и обавезе и како би им прилагодили своје понашање, Уставни суд констатује да захтев за одређеношћу и прецизношћу правне норме није испуњен ако грађани као савесне особе нагађају о њеном смислу и садржају.“ Имајући то у виду,

177 ЗУП, Сл. гласник РС бр. 18/2016, чл. 44 ст. 3

178 Сл. гласник РС, бр. 72/2011 – ЗПП

179 ЗПП, чл. 495

180 вид. Одлуку Уставног суда Србије, ИУз-51/2012, од 23. маја 2013

регулисање учешћа „заступника јавног интереса овлашћених посебним законом“ и „заступника колективних интереса“ у доношењу одлука у управном поступку у еколошким стварима мора бити детаљније уређено и прилагођено природи и садржини предмета тих посебних управних поступака и специфичностима правне заштите која се у њима пружа.

Увођење категорије заштите заступника колективних интереса и довођење колективног интереса у везу са заштитом животне средине може отклонити недостатке уочене у важећем законодавном оквиру и пракси само ако се јасно утврди шта се сматра интересом заштите животне средине. У супротном, несигурност у поступку проналажења и примене меродавне правне норме не би довела до боље примене и заштите права јавности на учешће у доношењу одлука у еколошким стварима.¹⁸¹

Још једну новину налазимо у члану 93 новог Закона о општем управном поступку који даје могућност лицу које не учествује у поступку као странка да поднесе захтев за признавање својства странке у поступку до окончања другостепеног поступка. О захтеву се одмах упознају остале странке, да би се изјасниле. Ова новина може да има велики значај у примени процене утицаја на животну средину, нарочито у ситуацијама у којима се одвија поступак у другој и/или трећој фази процене утицаја на животну средину, а заинтересована јавност није на адекватан начин укључена у поступак одлучивања у првој или другој фази и тиме јој није признато својство странке у поступку.

Имајући у виду круг лица која чине заинтересовану јавност, као доминантну карактеристику одлучивања у еколошким управним стварима, значајан утицај на укључивање заинтересоване јавности у поступак по жалби има новина која се односи на обавештавање. Имајући у виду повећано интересовање за предмете у вези са заштитом животне средине, орган је дужан да и лице коме је одбијен захтев за признавање својства странке обавести о решењу које је донео у предмету у коме је то лице затражило својство странке у поступку. Такво обавештење садржи број решења и назив органа који га је донео, имена странака које су у поступку учествовале, текст диспозитива решења и поуку о правном средству против решења.¹⁸²

3.2.2.2. Нови Закон о општем управном поступку: право на жалбу

Новина од значаја за еколошке управне ствари јесте и измена права на жалбу. Нови Закон о општем управном поступку даје могућност да против првостепеног решења жалбу поднесе свако лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче

181 Више о томе вид. М. Дреновак Ивановић, „The Development of the Right to Public Participation on Environmental Matters as a New Concept of Administrative Decision Making in Serbia“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 44, 2015, 74–90.

182 Закон о општем управном поступку (2016), чл. 152.

исход управног поступка. Право на жалбу је овим лицима омогућено у истом року у коме жалбу могу поднети странке.¹⁸³

Значај новог решења може се видети и упоређивањем са праксом Управног суда у складу са раније важећим Законом о општем управном поступку. Илустративан пример налазимо у случају издавања дозволе за истраживање никла и кобалта у једној општини централне Србије. У овом случају, компанија је од Министарства животне средине, рударства и просторног планирања Србије добила одобрење за извођење геолошких истраживања никла и кобалта и пратеће асоцијације метала на територији општине централне Србије са роком важења до 31. децембра 2012. год. Општинско веће општине на чијој територији су вршена истраживања је 20. септембра 2012. године ставило ван снаге претходно дату сагласност за извођење геолошких истражних радова на њеној територији. Иста фирма је 21. децембра 2012. године поднела Захтев за продужење истраживања. У складу са Законом о рударству и геолошким истраживањима, захтев за продужење истраживања се може поднети ако је извршено најмање 75% пројектом планираног обима истражних радова. Захтев се предаје најкасније 30 дана пре истека рока важења одобрења за истраживање. Уз захтев за продужење истраживања се обавезно подносе и одређена документа међу којима и пројекат геолошких истраживања и завршни извештај за претходни истражни период.

У случају када се истражни радови обављају на подручју "... изворишта од посебног значаја, туристичко рекреативних целина ..." Закон о рударству и геолошким истраживањима предвиђа обавезу да се прибаве услови заштите животне средине и заштите природе. Завод за заштиту природе Србије је утврдио да је подручје на коме се реализују радови рекреативна целина и извориште од посебног значаја. У складу са тим, Завод за заштиту природе је утврдио услове под којима се истраживање може обављати, а утврдио је и обавезу подносиоца захтева да по истеку 2 године од дана издавања услова, "за наредне године истраживања" поднесе Заводу за заштиту природе Србије нови захтев за издавање акта о условима заштите природе. Како је реч о пределу посебних карактеристика, Завод за заштиту природе је услове које је одредио Решењем о условима заштите природе условио обавезом компаније да прибави сагласност општина на чијој територији се подручје налази.

Компанија је поднела захтев за продужење истраживања са закашњењем од 20 дана у односу на Законом прописан рок. При томе, компанија није поднела анализу која показује да је током важења одобрења за извођење геолошких истраживања никла и кобалта извршено најмање 75% пројектом планираног обима истражних радова, наводећи да компанија није била у могућности да изврши планирана геолошка истраживања у пројектованом обиму и у року који је предвиђен одобрењем за извођење истраживања. У фебруару 2013. године, компанија је надлежном Министарству доставила Допуну захтева за добијање одобрења за примењена геолошка истраживања уз који је приложила и неопходна документа. Подносилац захтева није прибавио нове услове заштите природе, као услов за продужење истражних права постављен од

183 Закон о општем управном поступку (2016), чл. 151 ст. 6.

стране Завода за заштиту природе. Одговарајући на Захтев и Допуну захтева надлежно Министарство је у октобру 2013. године одобрило продужетак истраживања.

Сматрајући да је ово Решење незаконито и да је за доношење одлуке надлежно министарство требало да има позитивну одлуку локалне самоуправе Општина на чијој се територији спроводи истраживање је поднела тужбу Управном суду. Управни суд је, не улазећи у меритум ствари, одбацио тужбу и заузео следећи став: "Како је у овој правној ствари тужба поднета од стране општине, а оспореним решењем није одлучено о њеном праву, нити је повређен њен на закону засновани интерес у смислу напред цитираних прописа, Управни суд је нашао да је тужба поднета од лица које нема активну легитимацију за подношење тужбе." У наведеном случају, примена правила новог Закона о општем управном поступку би отворила могућност да ако на права, обавезе или правне интересе општине може да утиче исход управног поступка, постоји евентуално право на жалбу.

3.2.2.3. Нови Закон о општем управном поступку: начело предвидивости

Основу политике заштите животне средине последњих деценија, како на међународном тако и на националном нивоу, чини проналажење одговора на следећа питања: шта се може сматрати прихватљивим степеном загађења животне средине и применом којих правних правила се постиже одржавање флукуације емисија у задатим границама.¹⁸⁴ Један од основних докумената у којима се утврђују граничне вредности емисија у конкретном случају, као и мере које оператер треба да предузме у случају акцидента јесте интегрисана дозвола. Уз интегрисану дозволу, заштита животне средине постиже се и спровођењем поступка процене утицаја на животну средину у којем се утврђује утицај планираног пројекта на животну средину. Након спроведеног поступка процене утицаја на животну средину, надлежни орган доноси одлуку о давању сагласности на студију о процени утицаја или о одбијању захтева за давање сагласности на студију о процени утицаја. Основу за доношење одлуке чини извештај техничке комисије која испитује потенцијални утицај предложених активности на животну средину, разматра извештај са систематизованим прегледом мишљења заинтересованих органа и организација и заинтересоване јавности и оцењује подобност предвиђених мера за спречавање и ублажавање штетних утицаја предложеног пројекта на животну средину.

Примена начела предостожности, уређена Законом о заштити животне средине, доноси значајне новине у поступак одлучивања органа управе у стварима од значаја за заштиту животне средине. У стандардном поступку доношења одлуке у еколошким стварима, орган управе узима у обзир последице до којих одређена активност може да доведе у складу за извештајем техничке комисије. Извештај техничке комисије заснован је на мишљењу струке и науке. Примена начела предостожности даје

184 М. Дреновак-Ивановић, Границе примене начела предостожности у области животне средине: искуства домаће и упоредне праксе, Правни живот, 2015, 477-490.

могућност органу управе да донесе одлуку не само на основу научно доказане узрочно-последичне везе између одређене активности и негативног утицаја на здравље људи и стање животне средине, већ и на основу сумње у њено постојање, али само у оним случајевима у којима научно знање о штетном утицају није потпуно.

Велики је број питања о активностима и њиховом утицају на здравље људи и стање животне средине о којима наука није дала коначан став, па је и потенцијална област примене начела предостожности широка. У науци је још увек отворена дебата о томе да ли примена генетички модификованих организама води нарушавању здравља људи и трајном губитку биодиверзитета;¹⁸⁵ да ли сагоревање фосилног горива води климатским променама;¹⁸⁶ да ли комерцијални риболов води до неповратног губитка рибљег фонда;¹⁸⁷ да ли нејонизујућа зрачења нарушавају здравље људи?¹⁸⁸ Органи управе, у таквим околностима, могу донети различите одлуке у сличним случајевима. Примере налазимо у домаћој пракси издавања дозвола за постављање базних станица мобилне телефоније. Током 2014. године донето је неколико одлука у вези са захтевом за постављање базних станица мобилне телефоније који су предмет даље анализе.

Имајући у виду потенцијалну штетност извора нејонизујућег зрачења, 2009. године донет је Правилник о границама излагања нејонизујућих зрачења.¹⁸⁹ Начин мерења граничних вредности утврђен је у чл. 10 овог Правилника. Поводом више захтева за одлучивање о потреби процене утицаја на животну средину пројекта базе станице мобилне телефоније донета су решења о одбијању.¹⁹⁰ Сва решења су образложена

185 Вид. Извештај Академског панела о ГМО Удружења немачке академије друштвених и хуманистичких наука која је сачињена на основу 240 научних публикација о различитим аспектима употребе ГМО: Hans-Heldt, Walter (ed.), *Are there health hazards for the consumers from eating genetically modified food*, Union of the German Academies of Science and Humanities, Commission Green Biotechnology, InterAcademy Panel Initiative on Genetically Modified Organisms, Group of the International Workshop, Berlin, 2006.

186 Crutzen, Paul J., et al. "N₂O release from agro-biofuel production negates global warming reduction by replacing fossil fuels." *Atmospheric chemistry and physics* 8.2 (2008): 389-395.; Searchinger, Timothy, et al. "Use of US croplands for biofuels increases greenhouse gases through emissions from land-use change." *Science* 319.5867 (2008): 1238-1240.; Bostrom, Ann, et al. "What do people know about global climate change? 1. Mental models." *Risk Analysis* 14.6 (1994): 959-970. Pachauri, Rajendra K., et al. "Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change." (2014): 151.; McGlade, Christophe, and Paul Ekins. "The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 [deg] C." *Nature* 517.7533 (2015): 187-190.

187 Pauly, Daniel, et al. "Towards sustainability in world fisheries." *Nature* 418.6898 (2002): 689-695.; Coleman, Felicia C., et al. "The impact of United States recreational fisheries on marine fish populations." *science* 305.5692 (2004): 1958-1960.; Worm, Boris, et al. "Rebuilding global fisheries." *science* 325.5940 (2009): 578-585.

188 Dolan, Mike, and Jack Rowley. "The precautionary principle in the context of mobile phone and base station radio frequency exposures." *Environ Health Perspect* 117.9 (2009): 1329-1332.; Balzano, Quirino, and Asher R. Sheppard. "The influence of the precautionary principle on science-based decision-making: questionable applications to risks of radiofrequency fields." *Journal of Risk Research* 5.4 (2002): 351-369.; Valberg, Peter A., T. Emilie van Deventer, and Michael H. Repacholi. "Workgroup report: base stations and wireless networks: radiofrequency (RF) exposures and health consequences." *Environmental health perspectives* (2007): 416-424.; Richter, Elihu D., et al. "Cancer in radar technicians exposed to radiofrequency/microwave radiation: sentinel episodes." *International journal of occupational and environmental health* 6.3 (2000): 187-193.;

189 Правилник о границама излагања нејонизујућим зрачењима, службени гласник РС, бр. 104/09.

190 Решење Градске управе града Београда, Секретаријат за заштиту животне средине, бр. 501.4-22/13-V-04, од 10.07.2013. год.; Решење Градске управе града Београда, Секретаријат за заштиту животне средине, бр. 501.4-27/14-V-04, од 2.04.2014. год.; Решење Градске управе града Београда, Секретаријат за заштиту животне средине, бр. 501.4-3/14-V-04, од 28.03.2014. год.; Решење Градске управе града Београда, Секретаријат за заштиту животне средине, бр. 501.4-179/12-V-04, од 2.12.2013. год.

на исти начин. У њима се указује на то да су мерења нивоа електромагнетног зрачења изведена под претпоставком да предметне станице увек раде максималним капацитетом. При томе, узети су у обзир сви извори електромагнетног зрачења у близини објекта на којем је планирано постављање базне станице мобилне телефоније. Након мерења, у Извештају стручне комисије базне станице су, у свим случајевима, окарактерисане као извор нејонизујућег зрачења од посебног интереса који може бити штетан по здравље људи.¹⁹¹ Надлежни органи су, доносећи одлуке о постављању базне станице, узимали у обзир чињеницу да се базна станица планира у густо насељеном месту, да се у непосредном окружењу налазе бројни стамбени објекти, од којих су неки исте или више спратности од предметног објекта, да су стамбени објекти удаљени неколико метара од планираног објекта, да су на предметном објекту постављене инсталације другог оператера, да се у близини објекта налазе факултет и обданиште, и сл. У једној од одлука се наводи да је надлежни орган оцену о допуштености постављања базне станице засновао на: „анализи користи коју извор нејонизујућих зрачења пружа корисницима мобилне телефоније у односу на потенцијалне ризике настанка штетног дејства услед свакодневне изложености становника пољима ниског интензитета у непосредном окружењу и процени нивоа и трајања изложености становништва.”¹⁹² У свим анализираним одлукама, надлежни органи су одбијање захтева образложили потребом забране сваког непотребног излагања нејонизујућим зрачењима, као начела нормираном Законом о заштити од нејонизујућих зрачења.¹⁹³

У пракси наилазимо и на примере да је надлежни орган управе донео одлуку да процена утицаја на животну средину није потребна, те да носилац пројекта може приступити извођењу пројекта изградње базне станице мобилне телефоније, иако се локација пројекта налази у области намењеној за отворени стамбени блок, а на суседној стамбеној згради већ постоје инсталације базне станице другог оператера.¹⁹⁴ У овој одлуци, надлежни орган није разматрао примену начела забране непотребног излагања нејонизујућим зрачењима и примену начела предострожности.

Изведена анализа примене начела предострожности указује на неуједначену праксу. Ново начело предвидивости које уводи Закон о општем управном поступку би могло да има значајан утицај на уједначавање праксе органа управе у еколошким управним стварима. Ово начело за надлежни орган управе уводи обавезу да у поступању у управној ствари води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима.¹⁹⁵ Одступање од праксе би било могуће уз образложење органа

191 О односу јавног интереса и интереса заштите животне средине вид. Дреновак-Ивановић, Мирјана, „Ванредно укидање решења: однос јавног интереса и интереса заштите животне средине”, *Анали правног факултета у Београду*, 2 (2014): 133-145.

192 Решење Градске управе града Београда, Секретаријат за заштиту животне средине, бр. 501.4-22/13-V-04, од 10.07.2013. год., стр. 4.

193 Закон о заштити од нејонизујућих зрачења, *Службени гласник РС*, бр. 36/09, чл. 3 ст. 1 тач. 1.

194 Решење Градске управе града Београда, Секретаријат за заштиту животне средине, бр. 501.4-15/2012-V-04, од 27.02.2012. год.

195 Закон о општем управном поступку, чл. 5 ст. 3.

управе у коме се наводе разлози за одустајање од праксе ако је она о одређеном питању већ успостављена.

3.2.2.4. Нови Закон о општем управном поступку: гарантни акт

Поступци издавања сагласности на Студију о процени утицаја на животну средину, интегрисане дозволе, енергетских, водних, увозних и извозних дозвола за одређене врсте отпада, дозволе за управљањем одређеном врстом отпада и великог броја други дозвола које садрже услове за обављање активности оператора како би негативан утицај на животну средину и здравље људи био на најнижем нивоу, захтева доста времена, те је и очекивани рок за издавање ових дозвола дугачак. Нови Закон о општем управном поступку уводи институт гарантног акта који има за циљ да побољша положај странке у поступку. Гарантни акт је писани акт којим се надлежни орган обавезује да, по захтеву странке, донесе управни акт одређене садржине. Реч је о акту који гарантује да ће се донети управни акт чија је садржина одговара гарантном акту, ако чињенично стање и правни основ за издавање акта, остану непромењени. Издавање гарантног акта има за циљ да омогући већи степен правне сигурности за оператора пре предузимања одређене привредне активности чинећи извесним издавање одређеног управног акта, који се по редовном току поступка може очекивати у дужим роковима. Сличан институт познаје и Закон о инспекцијском надзору који уређује акт о примени прописа као акт у форми мишљења, објашњења, одговора на питање, препоруке који се односи на примену закона или другог прописа и делокруга инспекције.¹⁹⁶ Гарантним актом би се, на пример, могло утврдити које захтеве у погледу најбоље доступне технологије треба да испуни оператор. То би даље значило да у тренутку издавања интегрисане дозволе оператор треба да докаже да предвиђена технологија у потпуности одговара критеријумима наведеним у гарантном акту.

¹⁹⁶ Закон о инспекцијском надзору, Сл. гласник РС, бр. 36/2015, чл. 3 ст.1 тач. 7. и чл. 31: „Акт о примени прописа издаје и на интернет страници објављује инспекција, односно надлежни орган или организација или организациона јединица, по сопственој иницијативи или на захтев физичког или правног лица, у року за давање мишљења утврђеним законом којим се уређује државна управа. Надзираном субјекту који је поступио према акту о примени прописа не може, у погледу предмета акта о примени прописа, бити изречена мера управљена према надзираном субјекту. Изузетно, и у том случају, може бити изречена мера управљена према надзираном субјекту: 1) ако је, после издавања акта о примени прописа, промењен пропис тако да се друкчије уређује предмет акта о примени прописа, а на интернет страници је објављено обавештење о промени прописа; 2) ако је акт о примени прописа био нетачан, а инспекција или други надлежни орган или организација која је издала акт о примени прописа обавести ово лице о томе, при чему је од обавештења до почетка поступка инспекцијског надзора било довољно времена да ово лице отклони незаконитост која је настала услед нетачног акта о примени прописа; 3) ако је изрицање мера неопходно ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, с тим да у том случају лице има право на накнаду претрпљене штете; 4) ако инспекција утврди да је надзирани субјекат - нерегистровани субјекат. Ако су акт о примени прописа сачинили други орган или организација или организациона јединица, који су, сагласно другом пропису, надлежни за давање стручних објашњења о примени одређеног прописа, а инспектор утврди или сматра да је акт о примени прописа нетачан, о томе обавештава надлежни орган, организацију или организациону јединицу која је сачинила тај акт. У поступку који се води пред судом или другим органом за дело кажњиво законом или другим прописом против лица које је поступио према акту о примени прописа, сматра се да је ово лице пропустило учинило у правној заблуди, осим када су испуњени услови из става 3. тач. 1), 2) и 4) овог члана. Терет доказивања да лице из става 5. овог члана није било у правној заблуди сноси супротна странка.“

Када се стекну услови за издавање управног акта, нпр. дозволе, орган управе упоређује чињенично стање наведено у захтеву за издавање гарантног акта, са чињеничним стањем наведеним у захтеву за издавање управног акта. Након тога, орган управе утврђује да ли је правни основ за издавање гарантног акта исти, односно да ли је од тренутка издавања гарантног акта до тренутка подношења захтева за издавање управног акта усвојен нови пропис који предвиђе поништавање, укидање или измену управних аката донетих на основу ранијих прописа. Ако се чињенична стања поклапају у битним елементима, и ако је правни основ исти (у међувремену није усвојен нови пропис који мења стандарде заштите животне средине), орган управе издаје управни акт (нпр. дозволу) који је сагласан гарантном акту.

Орган управе доноси гарантни акт сагласно гарантном акту само ако то странка захтева.¹⁹⁷ При томе, Закон о општем управном поступку одређује рок од годину дана од дана издавања гарантног акта. Ипак, овај рок се посебним законима у области заштите животне средине може и другачије одредити у зависности од области заштите животне средине и редовног трајања поступка издавање дозволе у конкретном случају. Ако је процењено време за издавање интегрисане дозволе дуже од годину дана, овај рок би се Законом који уређује поступак издавања интегрисане дозволе могао одредити и дуже (нпр. 2 или више година).

Имајући у виду интензиван развој нашег еколошког права и чињеницу да се до краја 2021. године очекује усвајање 107 прописа у области заштите животне средине,¹⁹⁸ питање које се отвара јесте дали гарантни акт значи за оператера и могућност примене мање захтевних стандарда и старије технологије у случајевима када се у периоду од издавања гарантног акта усвоје прописи који утврђују захтевније стандарде у употребу нове технологије? Закон о општем управном поступку уређује примену гарантног акта уопштено упућујући на могућност да се посебним актом уреде појединости. Гарантни акт се доноси само онда када је то одређено посебним законом. То значи да се таква могућност мора предвидети посебним законима у области заштите животне средине. Посебним законом се могу одредити и нови разлози чије постојање даје овлашћење органу управе да не донесе управни акт сагласан гарантном акту.¹⁹⁹ Посебни закон би требало да уреди и питање ретроактивне примене нових прописа у области заштите животне средине. Ако су нови прописи повољнији за оператера, решење је једноставније јер се оператер не мора позивати на примену гарантног акта, већ затражити издавање новог управног акта.

197 Закон о општем управном поступку, чл. 19 ст. 1.

198 Националном стратегијом за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију, „Сл. гласник РС, бр. 80/11; Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА) из 2017. год.

199 Закон о општем управном поступку, чл. 19 ст. 3. тач. 4

3.2.3. Однос општег у односу на посебни закон

Општа је обавеза органа управе да у управним стварима решавају на основу закона и других прописа (начело законитости). Ова законска формулација упућује, пре свега, на примену посебног прописа који регулише управну област која је предмет конкретног поступка; потом, кровног акта који на општи начин регулише дату управну област; након тога, закона који на општи начин регулише управни поступак, опште појмове управног права, управноправне институте и нормира правне стандарде; коначно, да непосредно примени међународно право, уколико је таква норма ратификована и тиме постала саставни део унутрашњег права. Како је већ наведено, ЗУП обавезује да одредбе посебних закона, када садрже одступања од правила општег карактера, морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним општим законом.

3.2.3.1. Однос појма странке по ЗУП-у према појму заинтересована јавност у области заштите животне средине

Уези са питањем стицања својства странке у еколошким управним стварима, односно капацитета заинтересоване јавности као странке у поступку, норме општег управног поступка имају велики значај. Странка је лице по чијем је захтеву покренут поступак или против кога се води поступак или које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учествује у поступку. Ретко се дешава да је заинтересована јавност странка која покрене поступак или се пак поступак против ње води. Зато је за стицање страначког својства у еколошким предметима од значаја утврђивање права односно правног интереса за учешће у поступку.

Конвенцијом о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција) дефинисано је да заинтересовану јавност чини она јавност (једно или више физичких и правних лица и, у складу са националним законодавством или праксом, њихова удружења, организације или групе) која је угрожена или има интерес у доношењу одлука у области животне средине, с тим да се невладине организације које промовишу заштиту животне средине и које задовољавају услове прописане националним законодавством сматрају заинтересованим.

У наведеном регулаторном оквиру може се извести закључак да заинтересована јавност има пун страначки капацитет за учешће у управним поступцима када су такви поступци предвиђени прописима у области животне средине.

Заинтересована јавност има сва права, обавезе и одговорности странке у поступку

Као такви, представници заинтересоване јавности имају сва права, обавезе и одговорности странке у поступку, те се на заинтересовану јавност примењују опште одредбе ЗУП-а о странкама, представљању и заступању, праву на стручног помагача, заједничком представнику, праву на жалбу у складу са законом, праву на покретање управног спора итд, као и одредбе поступка регулисаног посебним законом у области животне средине у ком заинтересована јавност као странка учествује.

3.2.3.2. Примена норми управног права у случајевима када закони одређена питања не регулишу

Орган који води поступак не спроводи поступак само на основу конкретног, секторског, посебног закона који непосредно уређује неку ужу управну област, већ и применом општег и кровног регулаторног управног оквира - све у интересу реализације општих начела управног поступка, на која је већ делимично указано.

Ради правилне примене закона, орган који води поступак, приликом решавања у еколошким управним стварима је дужан да, у недостатку норме посебног закона, утврди да ли је тај правни однос, стандард, појам односно институт регулисан законом кровног карактера какав је Закон о заштити животне средине, потом утврди да ли је или није то питање регулисано законом који уређује општи управни поступак и на који начин, и на тој правној подлози одлучи у поступку.

Само у случају када по слову посебног или кровног закона постоје одступања од правила општег управног поступка, односно када норма посебног закона изричито редукује или искључује примену опште норме, орган управе је овлашћен да решава по слову те посебне норме, искључујући примену опште процесне управне норме.

Стога се страначки капацитет заинтересоване јавности не може умањити нити ограничити, јер посебни прописи нормом не регулишу или на недовољно јасан начин регулишу питање страначке способности, права, обавеза и одговорности заинтересоване јавности, у смислу закона у области животне средине. У свим овим ситуацијама неопходно је питање страначке способности и легитимације процењивати од случаја до случаја, правилном применом кровне и опште норме која употпуњује посебну управну норму, као и усвојеном међународном нормом или праксом која је у примени. Уз то, стицањем својства странке, заинтересована јавност стиче све атрибуте страначке способности. Одузимањем било ког страначког права у поступку, орган управе чини битну повреду одредаба управног поступка на штету странке, са последицом поништаја поступка односно управног акта који је у таквом поступку донет.

3.2.3.3. Рокови за предузимање процесних радњи по Закону о општем управном поступку и однос према посебним законима

Рокови у управном праву представљају временске оквири у оквиру којих треба предузети одређене правне радње. Рокови одређени законом најчешће су преклузивног карактера, тј. њиховим пропуштањем се трајно губи право на предузимање правне радње која је у том року могла бити предузета. Ређе се јављају рокови за које је предвиђена могућност продужења (инструктивни рокови). Уколико рокови нису одређени законом или другим прописом, одређује их, с обзиром на околности случаја, службено лице које води поступак. При томе се мисли на ситуацију када рокови уопште нису предвиђени, како посебним правним актом тако и општим управним законом. Рокови се рачунају на дане, месеце и године, а у изузетним случајевима рачунају се и на сате.

3.2.3.4. Моменат од ког рокови почињу да теку

Почетак рока је моменат од ког рок почиње да тече. Када је рок одређен по данима, а то је најчешћи случај, за почетак рока се узима први дан после дана извршеног достављања или извршеног саопштења, односно, узима се први дан после дана у који пада догађај од ког треба рачунати трајање рока. Рок који је одређен по месецима, односно по годинама, завршава се истеком оног дана, месеца, односно године, који по свом броју одговара дану кад је достављање или саопштење извршено, односно дану у који пада догађај од ког се рачуна трајање рока. Ако нема тог дана у последњем месецу, рок се завршава последњег дана тог месеца.

Институцији достављања и саопштавања суштински се разликују од појма обавештавања, што је од битног значаја за правилну примену права и законито вођење управних поступака у области животне средине.

Од суштинског значаја за стицање и вршење страначких права у поступку у погледу рокова је да се почетак трајања рока рачуна од дана достављања или извршеног саопштавања, у смислу закона који регулише општи управни поступак.

3.2.3.5. Обавештавање, достављање и саопштавање као битне процесне радње

а) Обавештавање

Закон о општем управном поступку, правилно, прави јасну дистинкцију између појмова достављање, обавештавање и саопштавање. У том смислу, под појмом

обавештавања подразумева се право односно могућност странке, али и сваког трећег лица које учини вероватним свој правни интерес у предмету, као и заинтересованих државних органа, да се обавештавају о току поступка. Обавештавање је радња којом орган на погодан начин извештава странку и другог учесника о поступању у управној ствари.²⁰⁰ Орган управе бира начин обавештавања, при чему је дужан да води рачуна о правној заштити странке, јавности обавештавања, економичном трошењу средстава и једноставности поступка. Странке се могу обавестити електронским путем, путем поште, достављањем или на други погодан начин. Ако је странка присутна, може се обавестити и усмено.²⁰¹

Новину Закона о општем управном поступку чини и могућност обавештавања електронским путем које може да буде формално и неформално. Формално обавештавање електронским путем обавезно садржи потврду којом се доказује пријем документа и изједначава се са достављањем.

Појам обавештавања у смислу Закона о општем управном поступку се разликује од појма обавештавања јавности у смислу закона у области животне средине, који је у том појмовном погледу неусклађен с опшћим појмовима управној поступка, што свакако ствара забуну у поступку имплементације.

б) Достављање

Достављање писмена (позива, решења, закључака и других службених списа) врши се предајом писмена лицу коме је намењено. Као вид обавештавања, достављање може да буде учињено лично, посредно и јавно. Лично и посредно достављање орган управе врши преко службеном лица или преко поштанског оператера или електронским путем. Лице коме писмено треба да се достави може бити позвано ради пријема само изузетно, кад то захтева природа или значај писмена које треба уручити.²⁰² Достављање је строго формална радња од које зависи реализација бројних права странака у поступку, а од пресудног је значаја за рачунање рокова.

Модалитети достављања у погледу времена, места, радног или нерадног дана где и када се достављање врши итд. садржани у закону нису од посебног значаја за ову анализу. Али значајно је указати на правила о обавезном личном достављању. На овај начин се достављање обавезно извршава лично лицу коме је писмено намењено: кад је такво достављање одређено овим законом или другим прописом; када од дана достављања почиње тећи рок који се не може продужавати (преклузивни рокови) или кад то нарочито одреди орган који је наредио достављање. У односу на достављање управних аката (решења) против којих је дозвољена жалба или покретање управног

²⁰⁰ Закон о општем управном поступку, члан 66 став 1.

²⁰¹ Закон о општем управном поступку, члан 66 став 4 и став 5.

²⁰² Закон о општем управном поступку, члан 72.

спора, достављање се увек врши по одредбама закона о обавезном личном достављању.²⁰³

За правни положај неформалних група које са својством странке учествују у поступцима од значаја за животну средину важно је и да се правила о достављању, без изузетака, примењују и на њих, па се у таквим ситуацијама - када у поступку учествују организација, насеље, група лица и др. који немају својство правног лица - достављање врши предајом писмена лицу које они овласте, односно одреде.

Имајући у виду да корпус закона који уређује поступак и учешће јавности у области животне средине (нпр: закони из области процене утицаја на животну средину) недовољно прецизно употребљава појам обавештавања, задатак органа који води поступак је да са посебном пажњом примењује овај институт и разграничава га од појма достављања, са нагласком на опште правило да се рокови (посебно преклузивни) никада не могу везивати за појам односно моменат обавештавања. Ови рокови се увек везују за моменат достављања управног акта странкама, па и у екстремно изузетним ситуацијама када се достављање врши јавним саопштавањем. Наведени начин достављања се ни термилошки (јер појмови обавештавање и јавно саопштавање немају додирне тачке) ни практично не односи на прописе који регулишу област животне средине, а који су предмет ове анализе.

в) Јавно достављање

У изузетним случајевима, када се ради о већем броју лица која органу управе нису позната или која се не могу одредити, достављање се врши јавним достављањем. Јавно достављање се врши објављивањем писмена на веб презентацији и огласној табли органа. Писмено може да се објави и у службеном гласилу или дневним новинама. Јавно достављање је извршено када истекне 15 дана од дана када је писмено објављено на веб презентацији и огласној табли органа управе. Из оправданих разлога, орган управе може да продужи рок. Ако се достављање решења врши јавним достављањем, образложење може да буде изостављено. У том случају, орган управе је дужан да обавештење о месту, просторији и начину увида у образложење.²⁰⁴

Институт јавног достављања (у ранијем ЗУП-у се користи термин достављања јавним саопштењем) примењује се у екстремно изузетним ситуацијама (нпр: позив на општу мобилизацију, позив на евакуацију и сл.) и не може се применити у двостраначким односно вишестраначким управним стварима, када су странке познате органу управе.

И појам јавног достављања, иако у суштини близак, разликује се од појма обавештавања јавности, јер се реализује објавом на огласној табли органа управе а

203 Закон о општем управном поступку, члан 75.

204 Закон о општем управном поступку, члан 78.

факултативно и у средствима јавној ојлашавања, али и јер по својој љавној љрироди љредставља љосебан облик дослављања у екстремним и изузетним ситуацијама.

3.2.2. Заштита права по Закону о заштити животне средине

Овим кровним законом у области животне средине уређује се интегрални систем заштите животне средине којим се обезбеђује остваривање права на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине. Овај систем обезбеђују субјекти система заштите животне средине, међу којима и грађани, групе грађана, њихова удружења, професионалне или друге организације, дефинисани појмовима јавност²⁰⁵ и заинтересована јавност.²⁰⁶ По слову закона, у остваривању система заштите животне средине, ови субјекти заштите су дужни да у обављању својих делатности обезбеде, између осталог и примену прописа у складу са законом.

33ЖС наглашава улогу удружења грађана у области заштите животне средине дајући им могућност да права и интересе у области заштите животне средине реализују и штите учешћем у поступцима регулисаним законом, у оквиру права и одговорности који им припадају као субјектима животне средине у систему заштите животне средине, а реализују их и учешћем у припремању и реализацији програма заштите, учешћем у поступцима доношења одлука о стратегијама, плановима и програмима у области животне средине, активностима на подизању нивоа свести јавности, радом на информисању о животној средини итд.²⁰⁷

На линији ових циљева, 33ЖС прописује начело информисања и учешћа јавности које се реализује правом свакога да буде обавештен о стању животне средине и да учествује у поступку доношења одлука чије би спровођење могло да утиче на животну средину и начелом заштите права на здраву животну средину и правом на правду којим се обезбеђује да грађанин или групе грађана, њихова удружења, професионалне или друге организације, право на здраву животну средину остварују пред надлежним органом, односно судом, у складу са законом. При томе, појам у складу са 33ЖС није ограничен класом односно врстом закона (општи, посебан, секторски, кровни и сл.) што у систему заштите ових права омогућује примену свих закона који директно или супсидијарно уређују одређене области, прецизирају правне појмове, појашњавају правне стандарде, дефинишу појмове, попуњавају правне празнине у посебним прописима или их у материјалном или процесном смислу допуњују и сл.

205 Јавност јесте једно или више физичких или правних лица, њихова удружења, организације или групе

206 Заинтересована јавност јесте јавност на коју утиче или на коју може утицати доношење одлуке надлежног органа или која има интереса у томе, укључујући и удружења грађана и друштвене организације које се баве заштитом животне средине и које су евидентиране код надлежног органа

207 Закон о заштити животне средине, члан 7.

Опште норме о учешћу јавности у доношењу одлука о животної средини садржане су у поглављу V ЗЗЖС²⁰⁸. Од посебног значаја за ову анализу су одредбе чланова 81, 81а. и 82. ЗЗЖС-а, најмање из следећих разлога: одредбом члана 81. утврђује се право да јавност, у складу са законом, учествује у поступцима доношења одлука о стратешкој процени утицаја планова и програма на животну средину и процени утицаја пројеката чија реализација може довести до загађивања животне средине или представља ризик по животну средину и здравље људи и одобравању рада нових, односно постојећих постројења. Такође се прецизира да се учешће јавности у погледу стратешке процене утицаја обезбеђује у оквиру излагања просторног и урбанистичког плана, односно другог плана или програма на јавни увид; да се учешће јавности у одлучивању о процени утицаја пројеката на животну средину спроводи у оквиру јавне презентације пројекта и јавне расправе, а учешће јавности у одлучивању о пуштању у рад нових, односно постојећих постројења спроводи у току издавања дозволе за интегрисано спречавање и контролу загађивања.

Закон о заштити животне средине (члан 81 а):

Заинтересована јавност у поступку остваривања права на здраву животну средину, као странка, покреће поступке преиспитивања одлука пред надлежним органима

Ради омогућавања права на правну заштиту, односно права на правни лек, ЗЗЖС одређује да заинтересована јавност у поступку остваривања права на здраву животну средину, као странка, има право да покреће поступак преиспитивања одлуке пред надлежним органом, односно судом, у складу са законом.²⁰⁹ Тиме се прави дистинкција између опште и заинтересоване јавности, при чему се заинтересованој јавности даје страначка легитимација у поступку. Ово својство заинтересоване јавности, правни положај, права, овлашћења и обавезе које јој припадају као странци у поступку, треба без изузетака имати у виду у примени прописа у којима се заинтересована јавност појављује у поступку, па и када закони на недовољно јасан начин уређују питања од значаја за њихов положај у поступку.

Из садржине одредаба ЗЗЖС може се закључити да је положај заинтересоване јавности као странке у поступцима у области животне средине на експлицитан начин признат и да је обавеза органа који води поступак да, у недостатку одредаба посебног закона, неизоставно примењује и одредбе ЗЗЖС, употпуњене одредбама ЗУП-а.

208 Закон о заштити животне средине; V Информисање и учешће јавности; чланови 81, 81а. и 82.

209 Закон о заштити животне средине, члан 81а.

4. Заштита права на учешћа јавности по законима који нормирају посебан поступак учешћа јавности у доношењу еколошких одлука

4.1. Заштита права на учешће јавности у поступку по Закону о процени утицаја на животну средину

Закон о процени утицаја на животну средину припада корпусу најзначајнијих еколошких закона, који заједно са кровним Законом о заштити животне средине, Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину и Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађања животне средине чини сет закона који су у већој мери успели да у правни систем Србије инкорпорирају међународне стандарде о информисању и учешћу јавности у поступцима од значаја за животну средину, као и заштити ових права пред органима управе и судом.

Процена утицаја на животну средину (ПУЖС) је поступак у коме се утврђује какав је утицај пројеката који се планирају или изводе на животну средину, да ли постоје алтернативна решења и могућност за примену технологије која би имала повољнији утицај на животну средину и које се мере могу применити у циљу спречавања или смањења, односно отклањања штетног утицаја на животну средину.²¹⁰ Реч је о посебном управном поступку који има за циљ постизање превентивне заштите животне средине.²¹¹

210 EIA is forcing "truly revolutionary changes upon traditional administrative processes (...) it informs administrators, project initiators, and third parties and provides them with an opportunity to require fuller integration of environmental concerns into the decision-making process". Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, 2002, str. 87-89.

211 Vid. Elizabeth Fisher et al., *Environmental Law*, Oxford University Press, 2013, str. 847-850.

Прву кодификацију поступка процене утицаја на животну средину, који уноси битне промене у дотадашњи поступак управног одлучивања, налазимо у праву САД-а. Реч је о Закону о еколошкој политици који је донет 1969. год. Идеја о потреби успостављања посебног поступка ПУЖС је убрзо прихваћена у упоредном праву, где се доносе посебни закони о ПУЖС: у Канади 1973, Аустралији 1974, Немачкој 1975 и Француској 1976.²¹² Јединствени поступак ПУЖС постаје део еколошког права ЕУ 1985. године, када се усваја Директива о процени утицаја ефеката одређених пројеката на животну средину. Током 1991. године, Економска комисија УН за Европу усваја Еспоо конвенцију о процени утицаја на животну средину преко државних граница, а 1992. године је потреба примене поступка процене утицаја на животну средину усвојена као 17. принцип Рио декларације о животној средини и развоју. Учешће јавности у правној заштити у еколошким стварима, који се примењују у поступку ПУЖС дефинисани су и Архуском конвенцијом.

Ратификујући Архуску конвенцију, Србија је преузела обавезу да у стварима од значаја за заштиту животне средине обезбеди „ефикасну, правичну, поштenu и правовремену“ правну заштиту.²¹³ Четрнаестогодишња пракса примене ПУЖС указује на велики број недостатака поступка која отварају бројна питања: каква је правна природа одлука које се доносе у првој и другој фази ПУЖС; које су правне последице обавезе да се одређеним странкама у поступку одлуке достављају, а да се остале странке о одлукама обавештавају; да ли је обавештавање јавности нормирано Законом о ПУЖС исто што и обавештавање нормирано ЗУП-ом; на који начин је обезбеђена двостепеност и деволутивност у решавању по жалби; да ли је жалба у овако постављеном поступку ПУЖС делотворно правно средство; да ли је примена одложеног дејства тужбе (у складу са чл. 23 ЗУС-а) основ за „адекватну и афикасну“ привремену меру, у складу са чл. 9 ст. 4 Архуске конвенције; да ли се захтев са преиспитивање судске одлуке, као ванредни правно средство, може сматрати адекватном заменом за случајеве у којима је предвиђена коначност првостепеног управног одлучивања у еколошким стварима?

Процена утицаја на животну средину се спроводи за пројекте из области индустрије, рударства, саобраћаја, туризма, пољопривреде, шумарства, водопривреде, управљања отпадом и комуналних делатности, као и за пројекте који се планирају на заштићеном природном добру и у заштићеној околини непокретног културног добра. Процена утицаја на животну средину се спроводи у три фазе. У првој фази се одлучује о потреби за спровођење ПУЖС, у другој се одређује обим и садржај студије о ПУЖС, док се у трећој одлучује о давању сагласности на студију о ПУЖС. Пројекти

212 Kristen Miller, Anne Rawson, *Act Environmental Law*, Canberra, 2009, str. 43-44.

213 Вид. Архуска конвенција, чл. 9 ст. 4.

за које се обавезно спроводи ПУЖС наведени су у посебној Листи.²¹⁴ То значи да се за ове пројекте не спроводи прва фаза. Национални правни оквир садржи и Листу пројеката за које се може захтевати процена утицаја, а за које је обавезно спровођење прве фазе.²¹⁵ За остале пројекте се не спроводи ПУЖС.

У првој фази, надлежни орган је дужан да о поднетом захтеву за одлучивање о потреби спровођења ПУЖС обавести заинтересоване органе и организације и јавност у року од десет дана од дана пријема захтева. Након тога, наведени субјекти имају право да изнесу мишљење о предложеном пројекту. Надлежни орган доноси одлуку о поднетом захтеву на основу специфичности пројекта и локације, и изнетог мишљења заинтересованих органа и организација и јавности. Против овог решења носилац пројекта и заинтересована јавност могу изјавити жалбу.

У другој фази се одређује обим и садржај студије о ПУЖС, односно даје оквир за израду Студије о ПУЖС. У овој фази носилац пројекта износи податке о пројекту, приказује главне алтернативе које је размотрио и најважније разлоге за одлучивање, описује чиниоце животне средине за које постоји могућност да буду знатно изложени ризику услед реализације пројекта, описује могуће краткорочне и дугорочне утицаје пројекта на животну средину и планиране мере за спречавање, смањење или отклањање сваког штетног утицаја на животну средину.²¹⁶ На основу изнетих чињеница и мишљења заинтересованих органа и организација и јавности, надлежни орган доноси одлуку о обиму и садржају студије о процени утицаја, тј. о томе да ли ће се у Студији анализирати нпр. само утицај рада самог постојења или и изградња и рад постројења; да ли ће се у Студији разматрати само утицај планираног пројекта на локалном нивоу или и глобални утицај пројекта и сл.. Против овог решења носилац пројекта и заинтересована јавност могу изјавити жалбу.

У трећој фази поступка, доноси се одлука о давању сагласности на студију о ПУЖС. Студију о ПУЖС може израдити само овлашћена организација уписана у посебан регистар. Студија о ПУЖС садржи оцену квалитета чинилаца животне средине и њихове осетљивости на простору на коме ће се спроводити планиране активности, на основу чега се предвиђају непосредни и посредни утицаји пројекта како би се утврдиле мере ублажавања и отклањања штетних ефеката. Надлежни орган доноси одлуку о давању сагласности или о одбијању захтева за давање сагласности

214 Реч је о пројектима за изградњу: постројења за прераду нафте, постројења за производњу електричне енергије са снагом од 50 MW и више, нуклеарних реактора и постројења за прераду истрошеног нуклеарног горива, хемијских постројења, магистралних железничких пруга и реконструкцију магистралних аутопутева, аеродрома са полетном пистом дужином од 2.100m, унутрашњих пловних путева на којима важи међународни или међудржавни режим пловидбе, постројења за третман опасног отпада, постројења за третман отпада који није опасан капацитета више од 70t на дан, експлоатације подземних вода са годишњом запремином експлоатисане или обogaћене воде више од 10 милиона m³, и сл. Вид. Уредба о утврђивању Листе пројеката за које је обавезна ПУЖС и Листе пројеката за које се може захтевати ПУЖС, Службени гласник РС, бр. 114/08.

215 Уредба о утврђивању Листе пројеката за које је обавезна ПУЖС и Листе пројеката за које се може захтевати ПУЖС, Службени гласник РС, бр. 114/08.

216 Вид. Правилник о садржини захтева о потреби процене утицаја и садржини захтева за одређивање обима и садржаја студије о ПУЖС, Службени гласник РС, бр. 69/05.

на основу мишљења које је о Студији о ПУЖС изнела посебна техничка комисија. Техничка комисија доноси Извештај који садржи стручну оцену Студије о ПУЖС и предлог одлуке, након анализе Студију о ПУЖС и извештаја са систематизованим прегледом мишљења заинтересованих органа и организација и заинтересоване јавности.²¹⁷ Одлука надлежног органа је коначна, што значи да подносилац захтева и заинтересована јавност против одлуке у трећој фази немају право да изјаве жалбу, већ једино да покрену управни спор.

Надлежни орган има обавезу да одлуке донете у свим фазама ПУЖС достави једино носиоцу пројекта. У складу са Законом о процени утицаја на животну средину, заинтересовани органи и организације и јавност се о овим одлукама, према слову Закона о ПУЖС обавештавају. (чл. 10 ст. 7, чл. 14 ст. 4, чл. 24 ст. 1 и чл. 25.)

Тек након согласности на студију о процени утицаја на животну средину, која се може добити у последњој, трећој фази, носилац пројекта може приступити његовој реализацији.

4.1.1. Одлучивање о потреби процене утицаја

У фази одлучивања о потреби процене утицаја, учешће јавности у поступку иницира се поступком обавештења²¹⁸. Законом је утврђено да надлежни орган обавештава заинтересовану јавност о поднетом захтеву о потреби процене утицаја пројекта, као и о поднетом захтеву за одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја у року од десет дана од дана пријема уредног захтева. Обавештавање се врши путем најмање једног локалног листа, на сваком од службених језика, који излази на подручју које ће бити захваћено утицајем планираног пројекта. Обавештавање се може вршити и путем електронских медија. Овај начин обавештавања на жалост се у пракси показао као недовољан зато што се на тај начин обавештава врло мало грађана. Већина грађана не прочита оглас у локалним новинама или нема приступ интернету. Много је адекватнији начин обавештавања грађана постављањем, на пример, обавештења на огласној табли месне заједнице или појединачно, упућивањем писменог позива заинтересованим грађанима на подручју које ће бити захваћено утицајем датог пројекта, како прописује Архуска конвенција. Од момента објављивања овог обавештења тече рок за достављање мишљења заинтересованих органа, организација и заинтересоване јавности у ком представници опште јавности добијају прилику да се легитимишу као заинтересована јавност, стекну својство странке у поступку и дају своје мишљење о потреби процене утицаја на животну средину. Од овог момента, па до окончања поступка, орган који води поступак дужан је да према представнику заинтересоване јавности поступа као према свакој другој странци у управном поступку. То посебно значи да је орган управе обавезан приликом доношења управног акта у образложењу истог дати разлоге о одлучним чињеницама на којима је засновао свој управни акт, образложити због чега

217 Правилник о раду техничке комисије за оцену Студије о ПУЖС, Службени гласник РС, бр. 69/05.

218 Закон о процени утицаја на животну средину, члан 10. ст. 1. у вези члана 29.

је мишљења неких заинтересованих органа, организација и заинтересоване јавности прихватио, а нека не и због чега. Неуношењем у образложење решења чињеница које су од значаја за утврђивање потпуног и правилног чињеничног стања и правилну оцену законитости управног акта, првостепени орган управе чини битну повреду одредаба управног поступка са последицом поништаја решења, за случај жалбе.

Питање које се отвара јесте коју аргументацију заинтересована јавност може изнети у прилог захтеву за утврђивање потребе спровођења процене утицаја на животну средину, када се одлучује о потреби спровођења процене утицаја на животну средину за пројекте које се налазе на Листи пројеката за које се може захтевати процена утицаја на животну средину, а за коју процена утицаја на животну средину није обавезна? Илустративан пример налазимо у образложењу решења надлежног министарства о потреби спровођења процене утицаја на животну средину.²¹⁹ Предмет је покренут поводом молбе носиоца пројекта за одлучивање о потреби процене утицаја на животну средину за пројекат геолошких истраживања Си, Аи и пратеће рудне минерализације у одређеној општини. Поступајући по том захтеву, надлежни орган управе је обавестио јавност и заинтересоване органе и организације огласом у локалним новинама, као и на вебсајту надлежног министарства. Општинска управа на чијој територији су планирне активности је посебно обавештена дописом. На поднети захтев једна еколошка НВО је доставила мишљење у коме је изнет став да је потребно спровести процену утицаја на животну средину. Мишљење о потреби спровођења утицаја на животну средину је образложено изношењем следећих разлога:

- У близини локације на којој су планиране активности налази рударско топионичарски басен.
- У документацији коју је поднео носилац пројекта није наведен опис утицаја доминантног ветра на подизање прашине и утицаја на квалитет пољопривредног земљишта у атару околних села.
- У документацији коју је поднео носилац пројекта се не налазе она која се обавезно прилажу у складу са Уредбом о одлагању отпада на депоније; Уредбом о критеријумима за одређивање најбоље доступне технике за примену стандарда квалитета као и за одређивање граничних вредности емисије у интегрисаној дозволи, Правилника о обрасцу дневне евиденције отпада и годишњег извештаја, Правилника о мињању и рударству, и на крају Директиве 2006/21 о управљању отпадом из индустријског вађења минерала.
- Носилац пројекта није доставио план заштите од загађења на шта је био обавезан имајући у виду да је у близини локације на којој су планиране активности налази туристичко место које чини језеро и неколико река, а да је генерални план регулације тог туристичког простора садржи и обавезу да се кроз пројекат истражних радова реке и језеро заштите од загађења. Како се једна од река улива у другу реку чији лош квалитет воде може да има негативан утицај на културно добро под заштитом УНЕСЦО-а, и такав утицај се мора узети у обзир.

219 Министарство пољопривреде и заштите животне средине, бр. 353-02-085/2017-16 од 31. маја 2017. године.

- Проблем са постојећим јаловиштем би се повећао.

Надлежни орган је, узимајући у обзир наведену аргументацију, одредио мере за смањење и отклањање значајних штетних утицаја на животну средину уз навођење да ће оператер, уколико по завршетку геолошких истраживања приступи изради пројектно техничке документације з а рударске радове на експлоатацији минералне сировине, у оквиру Студије о процени утицаја на животну средину, бити у обавези да приложи и додатну документацију која је неопходна за анализу свих потенцијалних негативних утицаја на чиниоце животне средине.

Имајући у виду да закон у прве две од укупно три фазе поступка процене утицаја дозвољава право на жалбу против првостепеног акта, без даљих органичења, то произилази да је против сваког од ових управних аката, по коначности у управном поступку (по одлуци по жалби), дозвољено вођења судског управног спора, што поступак процене утицаја на животну средину и формално раздваја на три одвојена управна поступка.

У вези с тим, отвара се и теоријско и практично питање: да ли је могуће водити поступак утврђивања обима и садржине студије утицаја по коначности а пре правноснажности решења о одлуци о потреби процене утицаја, односно да ли је правно перфектно водити поступак давања сагласности на студију утицаја на животну средину пре правноснажности решења о одређивању обима и садржине исте те студије? Уобичајен одговор на ово питање дат је одредбом члана 23. Закона о управним споровима, који прописује да тужба, по правилу, не одлаже извршење управног акта против кога је поднета, док се одредбом става 2. истог члана прописује да суд, на захтев тужиоца, може одложити извршење управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари. Основано се поставља питање да ли се коначно, а неправоснажно решење о приступању изради студије и решење о обиму и садржини студије може сматрати мериторним решењем у поступку процене утицаја на животну средину. Ако је тако, то може имати далекосежне негативне последице када једно од решења које претходи следећој фази поступка који је у току или је окончан, буде успешно поништено у управном спору, и читав поступак враћен на поновно одлучивање. Оваква, крајње реална могућност, која се и дешава у пракси, утиче драстично на правну сигурност током поступка, утиче на његову законитост, може имати драстичне последице по права и интересе инвеститора, дужину трајања и трошкове поступка итд.

Зато је потребно размотрити друга решења која омогућују ефикасније спровођење поступка са више извесности и правне сигурности. То је могуће само уколико нема дилеме у погледу правне природе и правних дејстава управних аката који претходе следећој одн. следећим фазама у поступку, до доношења решења поводом захтева за давање сагласности на студију утицаја на животну средину. Ова извесност правног дејства управног акта се не може реализовати коначношћу решења, већ само његовом правноснажношћу.

Поставља се, у потреби одбране напред наведене тезе, питање карактера извршности управних аката у поступку процене утицаја на животну средину у односу на њихову мериторност, тј. да ли су ови акти уопште подложни извршењу и како се реализује њихово извршење. Јер, решењем о приступању изради студије и решењем о обиму и садржини студије утицаја се не решава о меритуму поступка односно главној ствари - одлуци о сагласности на студију утицаја на животну средину. Стога се у погледу ових решења, у прва два стадијума, фазе или поступка у оквиру процене утицаја, може закључити да она јесу коначна у поступку али се њима не решава о меритуму, те стога не стоји ни примена одредбе члана 23. ст.1. и 2. ЗУС-а, која регулише да подношење тужбе суду не задржава извршење коначних решења, али само оних којима је мериторно решено у управном поступку и против којих се одлагање извршења уопште може тражити. У материји управног поступка процене утицаја на животну средину, то би се могло односити само на мериторно решење о сагласности на студију о процени утицаја на животну средину.

Одлуке надлежног органа из претходних фаза поступка процене утицаја морају бити и коначне и правоснажне да би производеле правно дејство и биле предуслов за иницирање следеће фазе поступка.

Било би исправније из угла законитости, правне сигурности, економичности и ефикасности поступка да се управни поступак поводом одређивања обима и садржаја студије утицаја на животну средину и управни поступак давања сагласности на ову студију могу водити тек по правоснажности решења о потреби вођења поступка процене утицаја односно по правоснажности решења о обиму и садржини студије утицаја. Неку врсту потврде овог правног схватања даје посредно и одредба члана 12. Закона о процени утицаја на животну средину којом је предвиђено да захтев за одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја подноси носилац пројекта за који се обавезно врши процена утицаја и за које је надлежни орган (управним актом) утврдио обавезу процене утицаја. Правноснажно решење којим су ове чињенице утврђене требало би да буде претпоставка вођења поступка. На експлицитан начин то је исказано и одредбом члана 16. ст. 2. тач.2. Закона о процени утицаја на животну средину, којом је одређено да носилац пројекта, уз захтев за давање сагласности на студију утицаја, подноси одлуку надлежног органа из претходне фазе поступка. Обзиром на опште правило да је правоснажност претпоставка правно обавезујућег карактера управних аката, а да Закон о процени утицаја на животну средину не садржи супротну одредбу, то одлуке органа из претходних фаза поступка, у мислу одредбе члана 16. свакако морају бити и коначне и правоснажне да би производеле правно дејство и биле услов за иницирање следеће фазе поступка. Закон о општем управном поступку свакако даје дискреционо право органу који води поступак да застане са поступком до правоснажности решења које претходи следећој фази у поступку, па би оваква пракса свакако била законита у сукцесивним управним поступцима односно фазама процене утицаја на животну средину, све до доношења решења о сагласности.

4.1.2. Одлучивање о обиму и садржини студије

Поступак учешћа јавности у фази односно поступку одлучивања о обиму и садржини студије о процени утицаја²²⁰ практично је идентичан претходној фази поступка одлучивања о потреби процене утицаја, са истим дилемама и неконзистентностима. У овој фази поступка отвара се и следеће питање: с обзиром да закон прописује идентичан поступак обавештавања опште јавности, са правом на давање мишљења од стране заинтересованих органа, организација и јавности - да ли је у овој фази поступка могуће укључивање јавности, па и оне са статусом заинтересоване, која није била учесник поступка одлуке о потреби процене утицаја? Имајући у виду слово закона, које у овом смислу не садржи било каква ограничења као и став да се у конкретном случају ради о три засебна управна поступка, то је, по оцени аутора, могуће да се у сваком од ова три управна поступка као странке у поступку појаве нова лица односно нова заинтересована јавност у смислу закона.

4.1.3. Одлучивање о сагласности на студију о процени утицаја на животну средину

Поступак јавног увида, презентације и расправе о студији мора се реализовати на територији захваћеној утицајем овог пројекта!

Поступак одлучивања о давању сагласности на студију о процени утицаја је сличан претходним поступцима. Његове специфичности се односе на поступак јавног увида, презентације и расправе о студији о процени утицаја као и на поступак измена и допуна студије²²¹. Поступак јавног увида, презентације и расправе дефинисан је одредбама закона и одговарајућим подзаконским актом. С обзиром на одредбе о обавештавању јавности о овој фази поступка (путем најмање једног локалног листа на сваком од службених језика који излази на подручју које ће бити захваћено утицајем планираног пројекта, односно активности), то природно произилази из духа закона и подзаконског акта да се поступак јавног увида, презентације и расправе о студији мора реализовати на територији захваћеној утицајем пројекта односно активности, јер само таква пракса у примени закона обезбеђује адекватно учешће јавности у поступку који само на тај начин може представљати делотворно правно средство за реализацију права јавности.

Са друге стране, одредбе о изменама и допунама студије о процени утицаја у потпуности искључују заинтересовану јавност као странку из ове фазе поступка, при чему то право није ускраћено оператеру (што је природно), али ни представницима заинтересованих органа и организација који су током поступка дали мишљења

220 Закон о процени утицаја на животну средину; одредбе чланова 12- 15. Закона

221 Закон о процени утицаја на животну средину; одредбе чл. 20-25.

на студију и који могу бити позвани на седнице техничке комисије. Чини се да је заинтересована јавност избрисана из ове фазе поступка, што у пракси има знатне последице по права странке, јер она од момента презентације и расправе о студији и давања мишљења на тај текст, надаље нема увид у измене и допуне студије, нити у коначни текст, све до окончања управног поступка.

Неусаглашени решење - да се носиоцу пројекта управни акт доставља, а да се јавност о томе само обавештава - садржан је и у одредбама чл. 24. и 25. Закона о процени утицаја на животну средину, с тим да против решења о сагласности на студију о процени утицаја није дозвољена жалба, али је носиоцу пројекта и заинтересованој јавности дозвољено покретање управног спора.

С тим у вези, куриозитет закона је и то да током све три фазе или сва три поступка у оквиру процене утицаја на животну средину, закон даје статус странке оператеру, заинтересованим органима и организацијама као и заинтересованој јавности али само оператер и заинтересована јавност имају право на подношење правних лекова против првостепених решења односно право на покретање управног спора, за шта нема реалног оправдања.

4.1.4. Да ли странка доношењем одлуке у првој и другој фази процене утицаја на животну средину стиче право или могућност да настави поступак?

Коначни управни акт донет у првој и другој фази представља основ за издавање управног акта у трећој фази.²²² Питање које се отвара јесте шта странка стиче одлуком о потреби за спровођење ПУЖС и одлуком о обиму и садржини Студије о ПУЖС? Изведена анализа показује да странка не стиче право које може реализовати независно од поступка ПУЖС. Овде је, у ствари реч, о потреби да се питања која претходе доношењу одлуке о давању сагласности на Студију о ПУЖС унапред утврде.²²³

Илустративан пример о правној природи одлука које се доносе у различитим фазама поступка налазимо у Одлуци Уставног суда Србије сагласности са Уставом појединих одредби Закона о експропријацији.²²⁴ Образлажући Одлуку Уставни суд је утврдио да се поступак експропријације, у ствари, састоји из две фазе. У првој фази се посебним законом или одлуком Владе утврђује јавни интерес, а у другој се доноси акт о експропријацији, којим се из права својине ранијег власника изузима одређена непокретност. У одлуци Уставни суд указује да се „решењем којим Влада усваја предлог за утврђивање јавног интереса, формално-правно не врши одузимање, односно ограничавање права својине власника непокретности, али се ствара правна претпоставка да се одређена непокретност изузме из права својине ранијег

²²² Вид. чл. 16 ст. 3 Закона о ПУЖС.

²²³ Вид. ЗУП чл. 192 ст. 1

²²⁴ Одлука Уставног суда Србије, ИУз-17/2011 од 23. маја 2013. год.

власника...".²²⁵ Имајући у воду ранију анализу о правној природи одлука у ПУЖС, исто се може применити и на поступак ПУЖС: одлуке у првој и другој фази стварају правну претпоставку за доношење одлуке о Студији о ПУЖС.

То даље отвара питање да ли се може сматрати да су чињенице утврђене ако је донет коначан управни акт у првој или другој фази ПУЖС, или је потребно да акт буде и правоснажан? Одговор на постављено питање захтева анализу делотворности права на жалбу у ПУЖС, о чему ће бити речи у наредним деловима.

4.1.5. О трошковима поступка учешћа и заштите права јавности

С обзиром да, према одредбама закона, трошкове поступка процене утицаја на животну средину сноси носилац пројекта, то је надлежни орган дужан да током вођења поступка, по службеној дужности, утврђује да ли носилац пројекта сноси трошкове обавештавања, оглашавања али и учешћа јавности у свакој од фаза поступка (нпр. да ли сноси трошкове довожења представника јавности из удаљених, слабо приступачних, а угрожених места на територији будућег пројекта или активности). Из угла правилне примене поступка о процени утицаја као делотворног правног средства за учешће јавности у поступку, ова обавеза надлежног органа који води поступак је једнака обавези праћења и евидентирања трошкова административних такси, накнаде члановима техничке комисије итд.

4.1.6. Право на правни лек

Реализација права на прави лек у управном поступку процене утицаја на животну средину зависи од положаја заинтересоване јавности као странке у поступку, правилне примене института достављања управних аката странкама, поуке о правном средству, рачунања рокова, преклузије и сл. Одредбе поступка процене утицаја од значаја за напред наведена питања подлежу критици и могу се спорити са аспекта правне перфекције.²²⁶

У фази одлучивања о потреби израде и обима и садржине студије о процене утицаја одређено је да се првостепени управни акт доставља носиоцу пројекта, а о њој обавештавају заинтересовани органи и организације и јавност у року од три дана од дана доношења одлуке.²²⁷ Оваква формулација трпи знатну критику, из најмање два битна разлога: прво, закон не садржи одредбу о достављању заинтересованој јавности, а са друге стране одређује да се обавештавање односи на обичну, општу јавност која заправо и није странка у поступку и као таква нема право на жалбу против

²²⁵ Одлука Уставног суда Србије, И/з-17/2011 од 23. маја 2013. год.

²²⁶ Закон о процени утицаја на животну средину: чланови 10, 11, 14, 15, 24, 25, 26;

²²⁷ Закон о процени утицаја на животну средину, чланови 10. ст.7. и 14. ст.4;

првостепеног решења. Спорно решење употпуњују одредбе којима се даје право заинтересованој јавности да против првостепене одлуке поднесе жалбу надлежном другостепеном органу, а да при томе нема одредбе о достављању, као моменту од којег почињу да теку преклузивни рокови за жалбу.²²⁸

Због недовољно јасног регулисања института достављања управних аката заинтересованој јавности у поступку процене утицаја, орган који води поступак је обавезан да примењује одредбе Закона о општем управном поступку.

4.1.7. Одлуке у поступку процене утицаја на животну средину као предмет жалбе и тужбе

Питање које се прво отвара јесте о чему се одлучује у свакој од фаза ПУЖС и шта може да буде предмет жалбе? У првој фази се одлучује о томе да ли је у конкретном случају потребно спроводити ПУЖС. То значи да надлежни орган, на основу материјала који прилаже оператер и изнетог мишљења заинтересованих органа и организација и јавности, цени да ли су могући утицаји предметног објекта на здравље људи и животну средину такви да је потребно приступити даљем испитивању кроз Студију о ПУЖС или не. Осим тога, у решењу у коме утврђује да није потребно спроводити ПУЖС надлежни орган може да одреди и минималне услове заштите животне средине.²²⁹ У овом случају, носилац пројекта жалбом може оспорити мере које су евентуално наложене.²³⁰ Ако је донето решење да није потребно спровођење ПУЖС, носилац пројекта може приступити његовој реализацији. Ако је донето решење да је потребно спровођење ПУЖС, носилац пројекта се упућује на другу и трећу фазу ПУЖС. У оба случаја, заинтересована јавност може изјавити жалбу ако јој није омогућено учешће у

228 Закон о процени утицаја на животну средину, чланови 11. ст.1. и 15. ст.1;

229 У једном случају, Управни суд је разматрао да ли су наложене мере адекватне и да ли је обезбеђена адекватна правна заштита тужиоца од спровођења даљих активности. Управни суд је стао на становиште да је носилац пројекта дужан да обезбеди извршавање програма сталног праћења квалитета ваздуха, буке, отпадних вода, квалитета и укупне количине биокомпоста и поступања са отпадом у складу са важећим прописима, што је и посебно дефинисано у делу решења о давању сагласности у поглављу „програм праћења утицаја на животну средину”. Носилац пројекта је дужан и да податке добијене мониторингом доставља Агенцији за заштиту животне средине, Градској управи за заштиту животне средине и Градској управи за инспекцијске послове. То, даље, значи да тужилац може заштитити своја права и интересе у будуће, јер у случају да се носилац пројекта не придржава плана спровођења наложених мера, може обратити надлежним инспекцијама за заштиту животне средине. Вид. пресуду Управног суда ЗУ. 15891/10 (2009) од 19. јануара 2012. год.

230 Вид. Решење Градске управе града Београда, Секретаријат за заштиту животне средине, бр. 501.4-15/2012- Вид. Решење Градске управе града Београда, Секретаријат за заштиту животне средине, бр. 501.4-15/2012-V-04, од 27.02.2012. год. V-04, од 27.02.2012. год. Решењем је утврђено да није потребна ПУЖС за пројекат изградње радиобазне станице мобилне телефоније. Истим решењем је предвиђено да носилац пројекта може приступити извођењу пројекта уз обавезу да при изградњи и редовном коришћењу објекта примени услове и мере заштите, који су наведени.

поступку или ако сматра да изнето мишљење није узето у обзир.²³¹ Покретање управног спора не спречава започињање следеће фазе.

Решење надлежног органа о давању сагласности на Студију о ПУЖС је коначно. Против овог решења се не може изјавити жалба, већ подносилац захтева и заинтересована јавност имају могућност да покрену управни спор. У погледу учешћа заинтересоване јавности не постоје никаква ограничења, па и заинтересована јавност која није учествовала и прве две фазе поступка може да поднесе тужбу.

Питање које се даље отвара јесте који акти органа управе који се доносе у трећој фази поступка, заправо, могу бити оспорени. Прво, реч је о Извештају техничке комисије, који надлежни орган мора детаљно приказати у образложењу одлуке о ПУЖС. У том смислу, у тужби се може указати на пропусте уочене у изради Извештаја и затражити допуна или израда нове Студије о ПУЖС.²³² Овде указујемо и на значајне недостатке Закона о ПУЖС. Након добијеног мишљена јавности, надлежни орган може наложити носиоцу пројекта да изврши одређене измене и допуне Студије о ПУЖС. Међутим, Закон о процени утицаја на животну средину не предвиђа могућност да заинтересована јавност изнесе мишљење о измењеној Студији о ПУЖС. Тиме је онемогућено да се утврди да ли је измена Студије о ПУЖС извршена у складу са изнетим мишљењем, чиме се Студија о ПУЖС може додатно кориговати у управном поступку, већ се и овде оставља једино могућност покретања управног спора.

Друго, реч је о Обавештењу којим надлежни орган упознаје заинтересоване органе и организације и јавност о садржини одлуке о ПУЖС, главним разлозима на којима је она заснована и најважнијим мерама које је носилац пројекта дужан да предузме.

231 Управни суд је у предмету III-5 У:13200/11 од 13. марта 2014. године разматрао оправданост тужбе изјављене против решења градског Секретаријата за животну средину којим је одбијена жалба тужиље изјављена против решења Градске управе за заштиту животне средине у којем се утврђује да за спровођење пројекта постављања базне станице мобилне телефоније на одређеној локацији није потребно спровођење ПУЖС, јер је реч о базној станици јачине која је сврстава у категорију пројеката за које ПУЖС није обавезна. Управни суд је изнео схватање да је жалбу требало уважити. То стога што када је неспорно да се на означеној базној станици, осим заинтересованог лица, налазе и други корисници са својим антенским системима различите јачине, онда је обавеза управних органа да цене утицај базне станице са свим инсталираним системима као целином. Суд је, у овом случају, узео у обзир чињеницу да тужилја указује на мишљење лекара да су здравствени проблеми њеног сина проузроковани негативним зрачењем у животnoj околини. Према схватању Суда, „у таквој ситуацији, процена штетног утицаја базне станице, као једног од могућих извора обољења тужиљиног члана домаћинства, је неопходна, без обзира на наводе туженог да иста спада у Листу пројеката II наведене Уредбе, за које објекте није обавезна, али је могућа процена утицаја на животну средину.“ Судско веће Управног суда је у образложењу пресуде указало и на праксу ЕЦНР наводећи да „вршење процене утицаја на животну средину по захтеву тужиље и њене породице, представља елемент њеног права на поштовање приватног и породичног живота из члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права, а о чему се и суд у Стразбуру изјаснио у предмету Дубецка против Украјине (представка број 30499/03), која обавезује националне власти да предузму све мере у заштити права на животну средину подносиоца представке.“ Вид. Јелена Тишма, Управно-судска заштита права на здраву животну средину, Билтен Врховног Касационог суда, бр. 2/2015.

232 У тужби поводом давања сагласности на Студију о ПУЖС за изградњу једне хидроелектране, тужилац је затражио израду нове Студије и захтев образложио тиме да алтернативна решења нису довољно анализирана, посебно имајући у виду да се планирани пројекат простире на територији неколико заштићених природних добара. Истом тужбом, указано је и на потребу да нова Студија буде заснована на ажурираним подацима који се односе на стање животне средине у области на којој се простире планирани пројекат. Вид. списе предмета Министарства животне средине и просторног планирања РС бр. 353-02-01396/2010-02.

4.1.8. Додатно преиспитивање одлуке у случајевима у којима је искључено право на жалбу

Раније је указано на то да је решење којим се одлучује о давању сагласности на Студију о ПУЖС коначно. То значи да у овој ствари не постоји другостепено управно одлучивање, већ се може покренути управни спор. Питање које се овде отвара јесте да ли се Захтевом за преиспитивање судске одлуке, као ванредног правног средства нормираног ЗУС-ом, може ублажити одсуство другостепеног разматрања правилности одлуке?²³³

Захтев за преиспитивање судске одлуке може поднети странка из управног спора или јавни тужилац. Заинтересована јавност би имала могућност примене овог правног средства тек након завршеног поступка по тужби у управном спору у коме је учествовала као странка. О захтеву за преиспитивање судске одлуке одлучује Врховни касациони суд који има шира овлашћења у односу на Управни суд. Врховни касациони суд у овом случају може не само да укине, већ и да преиначи одлуку која се побија. Врховни касациони суд, међутим, по овом ванредном правном средству не спроводи сам расправу. Тиме се не даје могућност провере чињеница и околности које би орган управе, по жалби, могао да разматра.²³⁴

Применом овог ванредног правног средства, разматрају се само повреде правила поступка које су могле бити од утицаја на решење ствари. Према члану 9 став 2 Архуске конвенције, заинтересованој јавности је зајемчено право на поступак преиспитивања одлуке коју је донео орган управе пред судом или другим независним и непристрасним телом у циљу побијања материјалне и процесне законитости. Захтев за преиспитивање судске одлуке, као ванредно правно средство, не отвара могућност побијања материјалне законитости.

4.1.9. Примена привремених мера и процена утицаја на животну средину

Коначно решење о сагласности на Студију о ПУЖС представља основ за издавање других управних аката инвеститору и предуслов је за добијање грађевинске дозволе. Питање које се даље отвара јесте да ли се може тражити одлагање извршења побијаног решења о сагласности на Студију о ПУЖС ако се добијањем грађевинске дозволе и започињањем градње наноси трајна и ненадокнадива штета која се огледа у потпуном, трајном и неповратном уништавању природних вредности? Другим речима, да ли решење о сагласности на Студију о ПУЖС мора бити коначно, извршно и правоснажно?

²³³ ЗУС, чл. 49.

²³⁴ Орган управе доноси решење о управној ствари која је предмет поступка на основу чињеница које су утврђене у поступку. Вид. ЗУП чл. 192 ст. 1.

Једна од основних обавеза које произилазе из Архуске конвенције јесте успостављање процедура које треба да гарантују „адекватне, ефикасне, ... привремене мере“.²³⁵ Странке из управног поступка имају могућност да покрену управни спор и затраже одлагање извршења решења.²³⁶ Но, у случају хитности и у случају када изјављена жалба по закону нема одложно дејство, а поступак по жалби није окончан, странка из управног поступка може, и пре подношења тужбе, затражити од управног суда одлагање извршења.²³⁷ Могућност примене одложног дејства тужбе омеђено је условом да извршење решења наноси тужиоцу штету која се тешко може надокнадити. Међутим, одлагање извршења решења не сме нанети већу или ненадокнадиву штету противној странци, а не сме бити ни противно јавном интересу.

4.1.10. Предлог о примени права у поступку по Закону о процени утицаја на животну средину

Имајући у виду слово закона, приговоре у погледу неконзистентности и контрадикторности једног броја законских одредаба, дају се следеће препоруке о примени закона:

- Статус странке у свакој од фаза односно у сваком од три управна поступка који су дефинисани Законом цени се у фази прикупљања мишљења јавности. У том моменту постоји обавеза односно дужност удружења грађана да се као представник еколошке јавности легитимише и да уз достављено мишљење достави и доказе о свом претпостављеном статусу заинтересоване јавности, у смислу Архуске конвенције и Закона о процени утицаја на животну средину. У осталим случајевима, када се ради о другим правним или физичким лицима и њиховим неформалним групама, орган управе је дужан да њихов статус странке цени у складу са одредбама напред наведене конвенције и посебног закона, али и у складу са захтевима и ограничењима садржаним у Закону о општем управном поступку. У случају да правно или физичко лице не достави доказ о правном интересу да буде странка у поступку, орган управе је дужан да му у додатном року наложи да наведене доказе достави, са правном последицом одбачаја захтева, као непотпуног односно неуредног.
- Управне акте (решења) против којих је дозвољена жалба или тужба у управном спору без изузетка достављати странкама које имају право на жалбу односно тужбу у управном поступку, са поуком о правном леку, на начин који је регулисан Законом о општем управном поступку²³⁸, с обзиром да Законом о процени утицаја на животну средину није уређен начин достављања заинтересованој јавности као странци у поступку а дато јој је право на жалбу односно право на подношење тужбе управном суду, због чега се примењују

235 Архуска конвенција, чл. 9 ст. 4.

236 Вид. чл. 23 ЗУС-а.

237 Зоран Р. Томић, Коментар Закона о управним споровима, друго, допуњено издање, Службени гласник, 2012, стр. 451.

238 Закон о општем управном поступку; Глава V (Достављање)

одредбе кривног закона који регулише материју општег управног поступка, све на основу одредбе члана 34а. Закона.

- Управни акт против којег је дозвољен правни лек одн. тужба мора садржати законито образложење о свим одлучним чињеницама на којима је решење засновано, што се посебно односи на обавезу органа управе да у образложење унесе таксативно мишљења и предлоге странака изнете током поступка и образложене разлоге за прихватање односно неприхватање сваког од мишљења односно предлога итд, што је у погледу обавезних елемената и садржине образложења управног акта регулисано ЗУП- ом.
- Вођењу поступка по захтеву за одлучивање о обиму и садржини студије о процени утицаја треба да претходи правноснажно решење којим се утврђује да је потребна процена утицаја пројекта на животну средину. Из истих разлога, правноснажно решење о обиму и садржини студије о процени утицаја треба да буде услов за вођење поступка по захтеву за давање сагласности на студију о процени утицаја на животну средину.
- Пракса примене закона треба да иде у сусрет изједначавању права свих странака у поступку, што се односи и на положај заинтересованих органа и организација у поступку.
- Поступак излагања на јавни увид, јавне презентације и расправе и студији утицаја на животну средину, без изузетака, спроводити на подручју које је афектирано будућим пројектом односно активношћу
- дакле на подручју на коме се излагање на јавни увид, презентација и расправа обавезно оглашава и где живе представници јавности која је угрожена или би могла бити угрожена тим пројектом или активношћу. Свака друга пракса дислокације ван ове територије компромитује закон као неделотворно правно средство, у смислу већ афирмисане европске праксе.
- Дужност је лица које води управни поступак да, применом закона, странкама омогућује права која им по закону припадају, па и у случају када се ради о неуким странкама. Стога је дужност органа управе да захтева и прати спровођење обавеза оператера у погледу сношења трошкова учешћа јавности у поступку процене утицаја на животну средину. Ова обавеза оператера је инкорпорирана у закон искључиво у корист јавности и њеног што делотворнијег учешћа у поступку.

4.2. Заштита права јавности у поступку по Закону о стратешкој процени утицаја на животну средину

Учешће јавности, по Закону о стратешкој процени утицаја на животну средину, из угла релевантних стандарда о учешћу јавности, трпи знатне критике. Оне се пре свега односе на суштинско нерегулисање механизма заштите права јавности које би било остварено правом на правни лек одосно. заштиту права пред судом. Иако у уводним одредбама дефинише појам заинтересоване јавности у свом пуном значењу

и хармонизованим са стандардом дефинисаним Архуском конвенцијом, Закон ни у једној оперативној одредби не помиње појам заинтересоване јавности нити законским одредбама исцрпљује садржину тог права - правом на стицање својства странке у поступку односно правом на правни лек и правну заштиту.

4.2.1. Поступак

Поступак учешћа јавности спроводи орган управе надлежан за припрему плана и програма у последњој, трећој фази поступка (Поступак одлучивања) када се, пре упућивања захтева за добијање сагласности, јавности омогућује да разматра извештај о стратешкој процени - у оквиру излагања плана и програма на јавни увид и одржавањем јавне расправе, у поступку којим се уређује поступак доношења плана и програма, дакле, регулисаном законом који уређује област планирања и изградње.

О учешћу заинтересованих органа и организација, као и учешћу јавности орган надлежан за припрему плана и програма сачињава извештај који садржи образложење о свим прихваћеним или неприхваћеним мишљењима. Овај извештај доставља се надлежном органу уз извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину.

Из наведених разлога, може се оценити да је поступак учешћа јавности по Закону о стратешкој процени утицаја непотпуно регулисан, да представницима заинтересоване јавности не даје пун капацитет странке у поступку нити могућност да током поступка учествује у свим његовим фазама, због чега не испуњава, у довољној односно минималној мери, стандарде о учешћу јавности у поступку од значаја за животну средину какав је овај.

4.2.2. Право на правни лек

Извештај о учешћу заинтересованих организација, органа и јавности, по духу закона, међутим, не представља управни акт (решење), већ акт управе против којег није могуће изјавити правни лек нити га побијати тужбом у управном спору. Иако орган надлежан за припрему плана и програма доставља органу надлежном за послове животне средине извештај о стратешкој процени заједно са извештајем о учешћу јавности, овај пак одлучује односно даје сагласност само на извештај о стратешкој процени (не и на извештај о учешћу јавности) што, формално правно, онемогућује побијање извештаја о учешћу јавности побијањем уз одлуку о „главној ствари“.

Закон о стратешкој процени уопште не упућује на право на жалбу односно управни спор нити указује на карактер коначне одлуке у поступку. Са друге стране, Закон онемогућује упућивање планова и програма у даљу процедуру пре добијања сагласности на извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину. Ова норма посредно указује на карактер ове сагласности као управног акта, али закон уопште не одређује коме се сагласност доставља, ко има право побијати је, да ли је против

првостепене сагласности дозвољена жалба и сл. Уз то, одредбом члана 24. Закона о стратешкој процени (доступност информација) предвиђено је да су извештаји о стратешкој процени, резултати учешћа органа, организација и јавности саставни део документационе основе плана и програма, с тим да орган надлежан за припрему плана и програма обезбеђује доступност ових података тек после усвајања плана и програма, под условима одређеним законом. Произилази да ови подаци нису доступни јавности до окончања поступка али је нејасно да ли се мисли на окончање првостепеног поступка или до правноснажности управног акта.

У вези са дилемом ко и када може поднети правни лек против сагласности на стратешку процену утицаја, потребно је позвати се на релевантне одредбе закона који уређује општи управни поступак. Одредбом члана 13 став 1 Закона о општем управном поступку начелно је предвиђено да против решења донетог у првом степену странка има право на жалбу, док је одредбом члана 151. став 2 предвиђено да се против управног акта министарства може изјавити жалба само ако је то законом предвиђено а да против решења Владе жалба није дозвољена. С обзиром на то да такве норме у односу на управни акт надлежног министарства у Закону о стратешкој процени утицаја нема, произилази да против сагласности на извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину, када сагласност даје надлежно министарство није дозвољена жалба и да се против њега може директно покренути управни спор у општем року од 30 дана од дана пријема коначног управног акта. У свим другим случајевима, када сагласност издаје у хијерархији нижи надлежни орган за послове животне средине, жалба је дозвољена.

Остаје и даље недоумица: ко може изјавити жалбу односно покренути управни спор против оваквог акта? Раније је указано на појам странке у поступку који уводи нови ЗУП. Одредбом члана 11. Закона о управним споровима, у делу који је од значаја за ову анализу, одређено је да тужилац у управном спору може бити физичко, правно или друго лице ако сматра да му је управним актом повређено право или на закону засновни интерес с тим да ово право припада и групама које немају својство правног лица, ако могу да буду носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку. У односу на поступак стратешке процене утицаја на животну средину, управни спор може покренути само странка у том поступку, у року од 30 дана од дана достављања побијаног управног акта.

Из свих наведених разлога, може се закључити да статус странке у поступку стратешке процене утицаја на животну средину, поред надлежног органа за вођење поступка и издавање сагласности на стратешку процену, припада и заинтересованим органима и организацијама, као и заинтересованој јавности која има претпостављен или доказан правни интерес да учествује у поступку, све применом општих одредаба Закона о општем управном поступку.

Такође, у погледу правила о достављању првостепеног решења органа надлежног за послове животне средине, важе одредбе о достављању по Закону о општем управном поступку, с обзиром да Закон о стратешкој процени утицаја ту материју не уређује.

4.3. Заштита права јавности у поступку по Закону о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине

Овим законом уређују се услови и поступак издавања интегрисане дозволе за постројења и активности која могу имати негативне утицаје на здравље људи, животну средину или материјална добра. Закон на начелно доследан начин регулише поступак учешћа јавности, већ у уводним одредбама, разграничавајући појмове јавност и заинтересована јавност, што је од значаја за правни положај заинтересоване јавности као странке у овом поступку и од значаја за отклањање дилема и недоречености појединих одредаба о којима ће посебно бити речи.

Појмом **јавност** обухваћена су једно или више физичких или правних лица, њихова удружења, организације или групе, док је појам **заинтересована јавност дефинисан као** јавност на коју рад постројења и обављање активности утиче или је вероватно да ће утицати, укључујући невладине организације које се баве заштитом животне средине и које су евидентирани код надлежног органа. Управо заинтересована јавност у смислу овог закона, а у складу са релевантним стандардима, има капацитет да у овом поступку учествује као странка.

4.3.1. Поступак

Поступак издавања интегрисане дозволе регулисан је поглављем III. Учешће јавности, односно заинтересоване јавности, предвиђено је у свакој од фаза поступка. Већ у припремној фази поступка који се односи на разматрање примљеног захтева за издавање интегрисане дозволе, надлежни орган који води поступак о захтеву, између осталог, обавештава заинтересовану јавност и на захтев им доставља копију захтева за издавање дозволе.²³⁹ Надлежни орган је дужан да приликом израде нацрта интегрисане дозволе разматра мишљења заинтересоване јавности.

У фази израде нацрта, надлежни орган је дужан да, на захтев, представницима заинтересоване јавности достави копију нацрта дозволе, уз обавезу подносиоца захтева да трошкове издавања нацрта плати, као и да им омогући увид у пратећу документацију на основу које је нацрт израђен.²⁴⁰

Иако закон, одредбом члана 11. ст. 6, члана 12. ст. 6. и члана 15. одређује рок од 15 дана за достављање мишљења заинтересоване јавности и везује га за моменат обавештавања у смислу члана 23. Закона, није довољно јасно да ли се овај рок примењује у односу на заинтересовану јавност и у ситуацији када им се на захтев и у

239 Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, Службени гласник РС, бр. 135/2005, 25/2015, члан 11.

240 Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине; члан 12.

писаној форми достављају акти поводом којих тече рок за давање мишљења. У вези са овим питањем, упућује се на одредбу члана 23. Закона којим се заправо регулише начин обавештавања јавности, а не заинтересоване јавности, што је фундаментална разлика.

Извесно би се могло закључити да достављање писаног отправака акта поводом ког теку рокови за давање мишљења мења радњу увида у тај акт. По општим правилима о достављању писмена, ова се достављају препорученом поштом, на основу чега се са поузданошћу може утврдити моменат пријема писмена, почетак трајања неког рока и сл. Уз све то, понавља се, одредбе закона о обавештавању садржане у члану 23. уопште не регулишу начин обавештавања заинтересоване јавности, као странке у поступку, већ само начин обавештавања јавности, коју јасно разграничава од заинтересоване јавности.

Из напред наведених разлога, правилно би било применити одредбе закона о роковима за достављање мишљења на тај начин што би се начелно поштовали рокови који теку од дана обавештавања у средствима информисања односно у електронској форми (у смислу члана 23), осим када се акти, који су предмет мишљења, достављају на захтев у писаној форми заинтересованој јавности, у ком случају би рокове требало рачунати од дана пријема препоручене пошиљке са одговарајућим управним актом односно актом управе, па и из разлога што се одредбе члана 23. Закона не односе на обавештавање односно достављање заинтересованој јавности.

У фази одлучивања о издавању интегрисане дозволе надлежни орган је дужан да приликом одлучивања узме у обзир и прибављена мишљења заинтересоване јавности. То практично значи да је надлежни орган приликом доношења решења о дозволи обавезан да у образложењу дозволе наведе таксативно ова мишљења, правно их оцени и образложи разлоге за прихватање или неприхватање тих мишљења - дакле, образложи одлуку и да поуку о правном средству на начин садржан одредбама ЗУП-а.

4.3.2. Право на правни лек

Против решења о издавању односно одбијању захтева за издавање интегрисане дозволе није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор. Међутим, из текста закона не може се са сигурношћу закључити ко има право на подношење тужбе управном суду, односно да ли заинтересованој јавности припада ово право или не. Одговор треба потражити на посредан начин, анализом кровних прописа. Одредбом члана 81а. Закона о заштити животне средине, утврђено је да заинтересована јавност у поступку остваривања права на здраву животну средину, као странка, има право да покреће поступак преиспитивања одлуке пред надлежним органом, односно судом, у складу са законом". Такође се подсећа да се странком у управном поступку сматра свако физико и правно лице, као и неформалне групе које, ради заштите својих права или правних интереса, имају право да учествује у поступку. Обзиром да Законом признати статус заинтересоване јавности претпоставља управо постојање интереса

за учешће у поступку, то не би требало имати дилеме да заинтересовна јавност, у смислу Закона, свакако мора бити третирана као странка у поступку.

Поступак издавања интегрисане дозволе, са већим бројем учесника у поступку (оператер, правна и остала лица која статус странке добију доказивањем или претпостављеним правним интересом као заинтересована јавност) и са реално контрадикротним захтевима странака у поступку има двостраначки односно вишестраначки карактер. Овај поступак заправо треба третирати као врсту, посебним прописом уређеног сложеног и дуготрајног посебног вишестраначког испитног поступка, предвиђеног ЗУП-ом.

Како одредбама Закона о обавештавању јавности о донетом решењу није обухваћено обавештавање заинтересоване јавности, већ само опште јавности, то треба прихватити да се у односу на странке морају примењивати општа правила о достављању отправка решења странкама са поуком о праву на покретање управног спора, у општем року од 30 дана од дана пријема отправка решења.

4.4. Заштита права јавности по Закону о заштити природе

Овим законом уређује се заштита и очување природе, биолошке, геолошке и предеоне разноврсности као дела животне средине. Заштиту и очување природе обезбеђују субјекти заштите, међу којима су грађани, групе грађана и њихова удружења. О улози јавности односно заинтересоване јавности указује се и начелом интегрисане заштите природе које се између осталог реализује у поступку просторног и урбанистичког планирања и израдом других планова, програма и основа, са мање или више активним положајем јавности који је регулисан прописима који уређују управо област усвајања ових планских докумената (стратешка процена утицаја, урбанистички планови и сл).

4.4.1. Поступак

Закон регулише поступак учешћа јавности у поглављу које се односи на процедуру проглашавања заштићених природних добара. Поступак почиње обавештавањем јавности о предлогу акта о заштити заштићеног природног добра, а реализује се обезбеђивањем јавног увида и организацијом јавне расправе о предлогу акта о проглашењу и стручној основи, тј. студији о заштити са картографском документацијом. Обавештење се објављује у најмање једном дневном листу, који се дистрибуира на целој територији Републике Србије и у локалном листу јединице локалне самоуправе на чијој се територији налази подручје чија се заштита предлаже, а садржи податке о времену и месту јавног увида и јавне расправе. Излагање акта о проглашењу заштићеног подручја и стручне основе на јавни увид траје најмање 20 дана од дана објављивања обавештења.

Закон не уређује поступак пријема и обраде мишљења односно предлога и захтева датих у поступку излагања на јавни увид, односно, не регулише да ли је орган надлежан за доношење одлуке дужан да мишљења и захтеве јавности има у виду приликом доношења одлуке, да ли су они саставни део списка управног предмета и чињенична основа за доношење одлуке. Поред тога, акт о проглашењу заштићеног добра, осим што се објављује у службеном гласилу, доставља се једино Републичком геодетском заводу, односно надлежном органу за упис, управљачу заштићеног подручја и заводу за заштиту природе, ради уписа у регистар заштићених природних добара - дакле не доставља се учесницима поступка, који су достављали предлоге, захтеве, дали мишљења и сл.

Деклараторним одредбама Поглавља XIII установљава се дужност државних органа и организација и управљача у природним добрима да јавности пруже податке у вези са стањем и заштитом животне средине, осим у случају тајности података, као и потреба обезбеђивања учешћа јавности у поступцима израде прописа, односно аката о проглашавању заштићених природних добара, планова управљања заштићеним подручјима и планова коришћења природних вредности, у складу са овим законом. Процесна моћ ових одредаба, међутим, минимална је, јер закон готово да не регулише поступак учешћа јавности и, важније, поступак реализације и заштите права у поступку. Стога је неопходно анализирати могућности и домете примене закона који на кровни односно општи начин регулишу улогу и положај јавности као странке у поступку са елементима заштите природе односно животне средине у најширем смислу.

4.4.2. Правна заштита

Закон о заштити природе не садржи појам заинтересоване јавности као лица способног да буде носилац права, обавеза и интереса у поступку, дакле да буде странка у поступку. Закон, међутим, у одредби члана 5. став 2. упућује да се у области заштите природе примењују и основна начела заштите животне средине, у складу са законом. Ова одредба омогућује шири приступ тумачењу и примени овог закона, уопштењујући га - како општим начелима заштите животне средине, тако и оперативним процесним одредбама закона који конкретизују прокламована начела, али и општим процесним одредбама закона који регулише општи управни поступак.²⁴¹

Начело учешћа јавности у поступку доношења одлука од значаја за животну средину (и природу), прокламовано одредбом члана 9. ст. 1. тач. 10. Закона о заштити животне средине, конкретизује се, између осталог, и одредбом члана 81а. овог кровног закона по коме заинтересована јавност у поступку остваривања права на здраву животну средину као странка има право да покрене поступак преиспитивања одлуке пред надлежним органом, односно судом, у складу са законом.

241 Види: Закон о заштити животне средине

Стога је потребно утврдити и да ли се јавност у поступцима регулисаним Законом о заштити природе може појавити не само као општа, већ и као заинтересована јавност - дакле као странка у поступку. Одговор на ово питање садржан је у одредбама Закона о општем управном поступку, Закона о заштити животне средине и Архуске конвенције којима се дефинише статус заинтересоване јавности као странке у еколошким стварима.

Сликовито би се право заинтересоване јавности, да као странка учествује у поступку регулисаном Законом о заштити природе, могло сагледати кроз поступак доношења решења о условима заштите природе, регулисаним одредбом члана 9. Закона, при чему Закон у поступку издавања овог решења не садржи одредбе о учешћу јавности. Поступак се покреће захтевом надлежном заводу за заштиту природе, који је овлашћен за доношење акта о условима. Важно је нагласити да ни једна одредба закона не указује да се у конкретном случају ради о једностраначком поступку, што омогућује учешће више странака са супротним интересима. Такви интереси су природни, може се десити да је за исто подручје за исте услове конкурисало више правних или физичких лица, као и што се може десити да друга лица, правна или физичка имају интерес да се у конкретном случају одбије захтев за издавање решења о условима заштите природе. Из наведених разлога, уколико се током поступка издавања акта о условима заштите природе појави лице које захтева учешће у овом управном поступку, орган који води поступак је дужан да у сваком конкретном случају утврди страначки капацитет потенцијалног учесника у поступку, а када се ради о лицу које се легитимише као заинтересована јавност - да утврди да ли се ради о удружењу грађана за које важи претпоставка заинтересованости, што му директно омогућује статус странке или да од подносиоца захтева затражи да докаже свој страначки капацитет (доказивањем правног интереса за учешће у поступку, интереса у доношењу конкретних одлука које се тичу животне средине, способности да буде носилац права и обавеза о којима се решава у поступку и сл).

Од значаја је и нова одредба ЗУП-а према којој заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности, који су организовани сагласно прописима, могу да имају својство странке у управном поступку ако исход управног поступка може да утиче на интересе које заступају.²⁴²

По спроведеном претходном поступку утврђивања страначке легитимације, орган који води поступак је овлашћен да:

- одбије захтев странке за учешће у поступку и то учини у форми акта против којег је дозвољена посебна жалба, односно,
- да дозволи учешће и странку третира равноправно, спроведе двостраначки контрадикторни посебни испитни поступак и по окончању поступка донесе акт о условима заштите природе, достави га странкама са правом на правни лек, на начин како је то садржано у одредби члана 9. Закона, што странкама

242 Закон о општем управном поступку, чл. 44.

у крајњој консекванци омогућује приступ правди, правом на подношење тужбе управном суду.

4.5. Заштита права јавности по Закону о водама

Овим Законом уређује се, између осталог, правни статус вода и интегрално управљање водама, међу чијим начелима је и начело учешћа јавности - као права на информације о стању вода и раду надлежних органа у области вода као и права на укључење у процесе припреме и доношења планова управљања водама и контроле њиховог извршења.²⁴³

Како је за стратегију, план и посебан план управљања водама обавезна израда стратешке процене утицаја на животну средину, то се поступак учешћа јавности у оквиру израде ових акта исцрпљује на начин одређен законом који уређује област стратешке процене утицаја на животну средину. Поред тога, Закон обавезује надлежне органе да у припреми плана управљања водама обезбеди активно учешће јавности у процесу припреме и доношења тог плана. У том смислу, јавност се обавештава: о почетку израде ии новелирања плана и стању израде плана, уз дужност да нацрт плана објави најраније годину дана пре почетка периода на који се план односи. Ово обавештење садржи: оквирни садржај плана, потребне консултације, термине припрема и усвајања плана, адресу органа који поседује информације, место излагања плана и сл. Примедбе на документацију која се излаже јавности се достављају у року од 6 месеци од дана стављања на увид, с тим да је надлежни орган дужан да се о свим примедбама изјасни у року од 30 дана од дана пријема. Није прецизно регулисано у којој правној форми се надлежни орган изјашњава на достављене примедбе - управним актом (решењем) или актом управе (закључком, мишљењем и сл), као и да ли је против овог акта уопште дозвољена жалба, да ли се оно може побијати уз главну ствар и сл. По свему судећи, ради се о акту управе.

Закон предвиђа учешће јавности и у оквиру Националне конференције за воде, тела које чине представници локалне управе са водног подручја, корисници вода и удружења грађана. Улога јавности у оквиру рада Конференције одређена је интерним актима овог тела.

4.6. Заштита права јавности у поступку по Закону о планирању и изградњи

Овим законом уређује се услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката; вршење надзора над применом

243 Закон о водама, Службени гласник РС, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016.

одредаба овог закона и инспекцијски надзор; друга питања од значаја за уређење простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и за изградњу објеката. Ради се о закону који дубоко задире у област животне средине, што се одражава и у основним начелима уређења и коришћења простира, међу којима су начело одрживог развоја; енергетске ефикасности и заштите и ревитализације животне средине; обезбеђења услова за рационално коришћење необновљивих природних ресурса и обновљивих извора енергије и учешћа јавности.²⁴⁴

Право на учешће јавности се остварује у поступку доношења планских докумената. Излагање планског документа на јавни увид врши се после извршене стручне контроле. Излагање планског документа на јавни увид оглашава се у дневном и локалном листу и траје 30 дана од дана оглашавања. О излагању планског документа на јавни увид стара се Републичка агенција за просторно планирање, односно орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове просторног и урбанистичког планирања.²⁴⁵ О извршеном јавном увиду планског документа, надлежни орган, односно комисија за планове, сачињава извештај који садржи податке о извршеном јавном увиду, са свим примедбама и одлукама по свакој примедби. Извештај се доставља носиоцу израде планског документа, које је дужно да у року од 30 дана од дана достављања извештаја поступи по одлукама. У случају да након јавног увида нацрта планског документа надлежни орган, односно комисија за планове утврди да усвојене примедбе суштински мењају плански документ, доноси одлуку којом се носиоцу израде налаже да изради нови нацрт или концепт планског документа, у року који не може бити дужи од 60 дана од дана доношења одлуке.

Иако Закон експлицитно не регулише питање страначке способности лица која учествују у поступку излагања на јавни увид и дају своје примедбе, нема сметњи да се применом општих одредаба ЗУП-а, од случаја до случаја, одлучује о страначкој легитимацији тих лица. Нешто је сложенији одговор на питање има ли ову способност заинтересована јавност у смислу Архуске конвенције и Закона о заштити животне средине, јер Закон о планирању и изградњи не припада, по дефиницији, корпусу еколошких закона. У такој ситуацији, по оцени аутора, могућност стицања страначке легитимације претпоставља: доказивање тј. чињење вероватним да будући плански документ својим решењима има или би могао имати негативан утицај на животну средину; да се у конкретном случају ради о информацијама о животној средини; доказивање опште страначке способности; доказивање или позивање на претпостављени интерес за учешће у таквом поступку, у смислу Архуске конвенције и кривног Закона о заштити животне средине.

Учешће заинтересоване јавности, уз доказивање страначке способности, је могуће и поступцима ради одлучивања о појединачним правима, дакле у поступцима издавања грађевинских дозвола, када објекат за чију се изградњу тражи дозвола има негативни

244 Закон о планирању и изградњи, Сл. гласник РС, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014.

245 Закон о планирању и изградњи, члан 50.

утицај на животну средину, што је фактичко питање и утврђује се у сваком конкретном случају. И у таквим случајевима, орган управе који води поступак, уколико дозволи учешће странци у поступку, дужан је да спроведе контрадикторни вишестраначки поступак, предвиђен одредбама ЗУП-а.



5. Заштита права јавности по законима који не нормирају посебан поступак учешћа јавности у доношењу еколошких одлука

Један број закона или уопште не уређује материју учешћа јавности у поступцима од значаја за животну средину или то чини на начин који улози јавности у поступку даје више церемонијалну улогу. Стога анализа слова ових закона не може бити довољна за одговор на питање улоге и могућности јавности, односно заинтересоване јавности, да у материји коју ти закони регулишу узме учешће као странка у поступку.

У таквом регулаторном окружењу остаје недоумица да ли област хемикалија, управљања отпадом, рударства или енергетике остају ван очију заинтересоване јавности или правни систем Србије омогућује учешће јавности у поступцима који су регулисани овим прописима, применом општег управно регулаторног оквира. Тим пре што се ради о законима који уређују материју са реално драстичним утицајима и могућим последицама на животну средину, каква је нпр. област енергетике, којој ће у наставку бити посвећена посебна пажња.

5.1. Заштита права јавности и Закон о енергетици

Од значаја за питања могућих утицаја на животну средину је да се овим законом уређују, између осталог: услови за изградњу нових енергетских објеката и услови и начин обављања енергетских делатности, начин организовања и функционисања тржишта електричне енергије и природног гаса.

У погледу изградње енергетских објеката, закон предвиђа да се енергетски објекти граде у складу са законом којим се уређује услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката, техничким и другим прописима, а по претходно прибављеној енергетској дозволи која се издаје у складу са овим законом. У том смислу, важе одредбе о учешћу јавности садржане у закону који уређује област планирања и изградње и закона о стратешкој процени утицаја на животну средину.

5.1.1. Заштита права јавности у поступку издавања енергетске дозволе

Закон у одредбама о издавању енергетске дозволе не регулише питања учешћа јавности у поступку. При томе се ради о поступку који се односи на изградњу: објеката за производњу електричне енергије снаге 1 MW и више; објеката за комбиновану производњу електричне и топлотне енергије у термоелектранама - топланам електричне снаге 1 MW и више и укупне топлотне снаге 1 MWт и више; објеката за пренос и дистрибуцију електричне енергије напона 110 кВ и више; објеката за производњу деривата нафте; директних далековаода и гасовода; нафтовода и продуктовода, објеката за складиштење нафте и укупног резервоарског простора за деривате нафте већег од 50 м³; објеката за транспорт природног гаса, објеката за дистрибуцију природног гаса и објеката за складиштење природног гаса; објеката за производњу топлотне енергије снаге 1 MWт и више; објеката за производњу биогорива капацитета преко 1000 т годишње - дакле, објеката који без изузетака имају масивне утицаје на животну средину, природу, живот и здравље људи. Стога је потребно разјаснити да ли је у овом поступку могуће и учешће других странака, мимо инвеститора као подносиоца захтева за издавање енергетске дозволе, тј. да ли се у конкретном случају ради о експлицитном једостраначком поступку или о поступку на који се без изузетака могу применити одредбе закона о контрадикторном поступку.

5.1.2. Поступак

Поступак за издавање енергетске дозволе покреће се захтевом за издавање енергетске дозволе, који могу поднети домаћа и страна правна или физичка лица или предузетници. Орган надлежан за издавање је министарство надлежно за послове енергетике, односно јединица локалне самоуправе, у законом предвиђеним изузецима. Један од услова који су потребни за издавање енергетске дозволе тичу се и заштите животне средине, што недвосмислено указује на могуће и реалне утицаје енергетског објекта за који се дозвола тражи на животну средину у најширем смислу речи. Такође, захтев за издавање дозволе мора да садржи и податке о предвиђеном експлоатационом веку објекта, као и начину санације локације по завршетку експлоатационог века објекта и усклађености са одговарајућим планским документима у складу са законом којим се уређују услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката, што је такође у блиској вези са питањима од значаја за животну средину.

Енергетска дозвола се издаје управним актом, решењем у року од 30 дана од дана подношења захтева, ако су испуњени услови утврђени овим законом и прописима донетим на основу овог закона.

Против овог решења може се изјавити жалба Влади, у року од 15 дана од дана пријема решења, односно Министарству у случајевима када је издавање дозволе у надлежности органа локалне управе. Решење Владе, односно Министарства је коначно и против њега се може покренути управни спор. Уз то, Закон прописује и

поступак продужења и одузимања енергетске дозволе, који поступак се у погледу права на правни лек, приступа суду и рокова, суштински своди на општа правила управног поступка предвиђена ЗУП-ом.

5.1.3. Странке у поступку издавања енергетске дозволе

По општем правилу управног поступка, **одредбе других закона којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују неопходна одступања од правила општег управног поступка, морају усагласити са основним начелима ЗУП-а.**

Одредбе Закона о општем управном поступку о странкама, страначкој способности и легитимацији у примени су и у поступку издавања енергетске дозволе по Закону о енергетици.

Узимајући у обзир опште одредбе ЗУП-а, јасно је да су његове одредбе о странкама, страначкој способности и легитимацији у примени и у поступку издавања енергетске дозволе. Дилема је ко може бити странка у овом поступку и да ли невладине организације које се баве заштитом животне средине могу бити странка са супротним интересом у односу на инвеститора - подносиоца захтева за издавање енергетске дозволе. По оцени аутора, таквих препрека нема, из разлога који следе:

- Из одредаба Закона о енергетици јасно произилази да поступак издавања енергетске дозволе афектира питања утицаја на животну средину;
- Удружења грађана, као регистрована правна лица чије се активности односе на заштиту и очување животне средине, имају статус субјекта заштите животне средине и статус заинтересоване јавности дефинисан унутрашњим правом и усвојеном међународном регулативом која је у Србији у директној примени.²⁴⁶ Наведени законом установљени статус заинтересоване јавности обезбеђује овим правним лицима статус странке у управном поступку.
- С обзиром да исход поступка по захтеву за издавање енергетске дозволе може имати, односно практично увек има, последице по стање животне средине, то удружењу грађана које се бави заштитом животне средине, уколико поднесе захтев, позове се на претпостављени правни интерес и тај статус докаже, треба признати право да буде странка у поступку.

Од тог тренутка, поступак постаје двостраначки, контрадикторан, са обавезом спровођења посебног испитног поступка, у смислу ЗУП-а. Од тог момента орган који

²⁴⁶ Види: Закон о заштити животне средине; чланови 4. и 7; Види: Конвенција о доступности информацијама, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Aarhus Convention); члан 2. ст.1. тач.5; („Службени гласник РС - Међународни уговори”, број 38/09 од 12.5.2009. год).

води поступак дужан је странци омогућити минимални рок за припрему за учешће у поступку, омогућити увид у списе предмета, заказати посебни испитни поступак и усмену расправу у поступку и, коначно, управним актом одлучити о захтевима странака, са правом на правни лек односно покретање судског управног спора.

5.2. Заштита права јавности и Закон о управљању отпадом

Овим законом, који уређује област управљања отпадом, као делатност од општег интереса, регулише се између осталог: планирање управљања отпадом; субјекти управљања отпадом; организовање управљања отпадом; управљање посебним токовима отпада; услови и поступак издавања дозвола; прекогранично кретање отпада; извештавање о отпаду и база података; надзор, као и друга питања од значаја за управљање отпадом. Иако у основним одредбама промовише невладине организације у субјекте надлежне за управљања отпадом, оперативним одредбама закона се таква прокламација не конкретизује ефективним поступком учешћа јавности у поступку доношења одлука у процесу управљања отпадом.

5.2.1. Неусклађеност појмова удружење грађана и невладине организације

Закон о управљању отпадом, као и други закони из области животне средине, спорадично користе појам невладина организација паралелено са појмом удружење грађана. Употреба ових синонима не ствара нејасноће у практичној примени закона, иако кровни закон који регулише област удруживања, Закон о удружењима, не дефинише појам невладине организације.²⁴⁷

5.2.2. Поступак са елементима учешћа јавности

Елементи учешћа јавности садржани су у делу закона који регулише поступак издавања дозвола за обављање једне или више делатности у области управљања отпадом. Ради се о дозволама за сакупљање отпада; транспорт отпада; складиштење отпада; третман отпада и одлагање отпада. У погледу надлежности за издавање дозвола: дозволу за сакупљање, транспорт, складиштење, третман и одлагање опасног отпада, као и дозволу за третман инертног и неопасног отпада спаљивањем и дозволу за третман отпада у мобилном постројењу издаје министарство; дозволу за складиштење, третман и одлагање инертног и неопасног отпада на територији више јединица локалне самоуправе издаје министарство, а на територији аутономне

²⁴⁷ Закон о удружењима; члан 2., „Удружење, у смислу овог закона, јесте добровољна и невладина недобитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом”

покрајине надлежни орган аутономне покрајине; аутономној покрајини поверава се издавање дозвола за сакупљање, транспорт, складиштење, третман и одлагање отпада за све активности на територији аутономне покрајине и за сва постројења за која дозволу за изградњу издаје надлежни орган аутономне покрајине; коначно, градовима се поверава издавање дозволе за сакупљање, транспорт, складиштење, третман и одлагање инертног и неопасног отпада на територији ових локалних самоуправа.

Правилима поступка одређено је да надлежни орган за издавање дозволе, у року од 15 дана од дана пријема захтева, обавештава подносиоца и јавност о пријему захтева за издавање дозволе.²⁴⁸ Министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине, истовремено са овим обавештењем доставља поднети захтев јединици локалне самоуправе, заједно са документацијом, ради прибављања мишљења. Јединица локалне самоуправе у року од 30 дана од дана пријема захтева, дужна је да размотри захтев и да министарству, односно надлежном органу аутономне покрајине достави своје мишљење са образложеним предлогом за прихватање или одбијање захтева. Надлежни орган за издавање дозволе разматра поднети захтев, приложену документацију и прибављена мишљења и издаје дозволу подносиоцу захтева у року од 15 дана од дана истека рока или доноси решење којим одбија захтев, уз образложење о разлозима одбијања.

Међутим, одредбом члана 63. ст. 5. Закона, одређено је да јединица локалне управе, пре давања мишљења прибавља мишљења других заинтересованих органа и организација (урбанизма, заштите природе, комуналних делатности, унутрашњих послова, заштите потрошача и др), без помињања удружења грађана, јавности, односно заинтересоване јавности, због чега се може извести закључак да се у поступку издавања дозвола за управљање отпадом мишљења јавности не узимају у обзир, већ само заинтересованих органа и организација. Тим пре што Закон тзв. друге органе и организације, као субјекте надлежне за управљање отпадом, третира одвојено од невладиних организација. Терминолошки и практично, ради се о правним лицима која су различита од удружења грађана, али и од удружења, односно група, које се подводе под појам јавности, односно заинтересоване јавности, у смислу закона и међународних усвојених стандарда.

Защо би у примени овог закона било законито и исправно прислушати ширем шумачењу норми овог закона, при чему би у одговору на питање страначке способности невладиних организација да учествују у процесу издавања дозвола требало поћи од чињенице да и Закон у процесу издавања дозвола обавезује на обавештавање јавности, да је Законом о заштити животне средине, као кровним, дефинисан појам јавности, па и у свом модалитету заинтересоване јавности, што је у складу са усвојеним стандардом садржаним у Конвенцији из Архуса, те да је из тих разлога, орган који води процесу издавања дозвола за управљањем

248 Заакон о управљању отпадом, члан 63;

опшћеном, дужан да омогући учешће јавности свим субјектима који се поводе по појам јавности, а никако само невладиним организацијама, као регистрованим правним лицима, који је као појам далеко ужи и ограничава права јавности у овом поступку.

Зато је, из угла правилне примена и тумачења овог Закона, потребно указати да је појам невладине организације, као правног лица, који се користи у тексту овог закона, много ужи појам од појма јавности, односно заинтересоване јавности. Дословним тумачењем овакве норме могли би из процеса учешћа у поступку бити искључени сви други субјекти који свакако потпадају под појам заинтересоване јавности, какве су неформалне групе које су угрожене или би могле бити угрожене издавањем дозвола или имају интерес у доношењу одлука регулисаних овим Законом, које би могле да докажу тај интерес и уз то задовољавају услове прописане националним законодавством.

У односу на учешће заинтересоване јавности у поступку издавања дозвола за управљање отпадом, Закон не садржи експлицитне одредбе о томе ко, осим оператера, има својство странке у овом управном поступку. Зато је приликом одлучивања о евентуалним захтевима трећих односно заинтересованих лица за учешће у поступку са супротним интересима од оператера, неопходно применити одредбе Закона о општем управном поступку, и од случаја до случаја одлучивати о страначкој легитимацији лица која траже учешће у поступку.

У корист напред наведеног става о учешћу заинтересоване јавности као странке у поступку, посредно, упућује и одредба о обавештавању јавности из члана 69. Закона. То је због тога што Закон уређује област обавештавања опште јавности (путем средстава јавног информисања или интернета, односно на уобичајен локални начин), али не и странака у поступку, на које се без изузетака морају примењивати одредбе о достављању, са свим правним процесним последицама и правима која из тога произилазе (достављање писаног отправка по правилима општег управног поступка, право на правни лек односно поучу правном средством итд).

5.3. Заштита права јавности и Закон о заштити ваздуха

Овим законом уређује се управљање квалитетом ваздуха и одређују мере, начин организовања и контрола спровођења заштите и побољшања квалитета ваздуха као природне вредности од општег интереса која ужива посебну заштиту. У погледу

дефинисања појмова јавност и заинтересована јавност, закон усваја ове појмове интегрално из Закона о заштити животне средине.²⁴⁹

5.3.1. Елементи учешћа јавности

У вези са укључивањем јавности у поступке од значаја за заштиту ваздуха односно животне средине, од значаја су одредбе Закона о усвајању стратегија, планова и програма, тј. о поступку израде Стратегије заштите ваздуха, Националног програма за постепено смањивање годишњих максималних националних емисија загађујућих материја, о израдама планова квалитета ваздуха као и планова оператера за смањивање емисија из стационарних постројења.²⁵⁰ То је важно и због правилне примене стандарда дефинисаног одредбом члана 7. Архуске конвенције о учешћу јавности у поступцима припрема и доношења планова, програма и политика животне средине.

Закон не предвиђа изричиту могућност укључивања јавности у поступак израде Стратегије. Он одређује да се јавност обавештава, односно ставља јој се на увид извештај о реализацији стратегије, са правом да изнесе мишљење о извештају и дискреционој могућности надлежног министарства да ово мишљење узме у обзир или не приликом доношења одлуке о преиспитивању и кориговању стратешких опредељења.

Слично је и са осталим планским документима, у погледу којих стоји законска обавеза да буду доступни јавности и заинтересованим организацијама, с тим да нема одредаба о учешћу јавности у поступку израде тих аката. Уз то, Поглавље VII Закона употпуњују одредбе о информисању и извештавању јавности, роковима и начину обавештавања, садржају информација о квалитету ваздуха, обавештавању у прекограничном контексту и сл.

Конечно, могло би се закључити да Закон о заштити ваздуха заостаје за начелно усвојеним међународним стандардом о учешћу и заштити права на учешће јавности, јер из текста закона, осим права на извештавање, односно информисање о донетим планским документима, из закона не произилази ефективна могућност представницима јавности да учествују у поступку припреме и усвајања наведених стратешких, односно планских аката о заштити ваздуха.

249 Члан 3. ст. 1. тач. 14. - *заинтересована јавност* је јавност на коју рад постројења и обављање активности утиче или је вероватно да ће утицати, укључујући невладине организације које се баве заштитом животне средине и које су евидентирани код надлежног органа и 16. *јавност* јесу једно или више физичких или правних лица, њихова удружења, организације или групе;

250 Закон о ваздуху, поглавље IV; чл. 26-39;

5.4. Заштита права јавности и Закон о хемикалијама

Законом о хемикалијама се, између осталог, уређује интегрисано управљање хемикалијама, њихова класификација, паковање и обележавање, интегрални регистар хемикалија и регистар хемикалија које су стављене у промет, ограничења и забране производње, дозволе за обављање делатности промета и коришћење нарочито опасних хемикалија, систематско праћење хемикалија, доступност података и друга питања од значаја за управљање хемикалијама.

У остваривању принципа стратешког приступа управљања хемикалијама, надлежно министарство оснива Заједничко тело за интегрисано управљање хемикалијама, у чијем саставу и раду, поред представника надлежних државних органа у области управљања хемикалијама, индустрије, научноистраживачких организација, учествују и представници невладиних организација. Задатак Заједничког тела је да припрема Интегрисан програм управљања хемикалијама и акционе планове за спровођење тог програма, као и да прати остваривање програма и акционих планова и координира послове који су у вези са безбедним управљањем хемикалијама. Из садржине напред наведених одредаба закона произилази закључак да Закон, кроз механизам укључивања невладиних организација у Заједничко тело, усваја стандарде о учешћу јавности у поступцима припреме и усвајања стратешких и планских докумената, у смислу члана 7. Архуске конвенције.

5.4.1. Заштита права

Закон уређује област обавештавања и информисања јавности, одређујући да свако може поднети захтев да му се учине доступни подаци којима располаже министарство надлежно за заштиту животне средине као и да су јавности доступни подаци који се достављају министарству надлежном за заштиту животне средине у поступку уписа хемикалије у Регистар хемикалија, као и други подаци са којима министарство надлежно за заштиту животне средине располаже, а нарочито: хемијски назив према IUPAC номенклатури опасне супстанце садржане у хемикалији; трговачко име хемикалије; класификација и обележавање хемикалије; подаци о физичким и хемијским својствима хемикалије; подаци о путањи супстанце и њеној судбини у животној средини; резултати токсиколошких и екотоксиколошких испитивања хемикалије; праг ефекта; упутство за безбедно руковање; аналитичке методе за идентификацију опасне супстанце у случају њеног испуштања у животну средину и за одређивање директне изложености људи као и подаци везани за увоз и извоз хемикалија.²⁵¹ Закон предвиђа и ограничења у којим случајевима неће учинити доступним информације које су проглашене пословном тајном, као што су подаци о пуном саставу смеше; прецизној намени и начин примене супстанце; прецизној количини хемикалија произведених или стављених у промет, са изузецима.

²⁵¹ Види: Закон о хемикалијама, члан 53.

Када одбија захтев за издавање информација, јер су снабдевене неким обликом поверљивости, надлежни орган то чини у форми решења. Надлежни орган (министарство) то чини ако процени да је приступ тим подацима потребно ограничити у складу са овим законом и законом којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја. При томе, пре доношења решења из става 3. овог члана, министарство надлежно за заштиту животне средине је дужно да консултује лице које је те податке означило као поверљиве. Против решења министарства о одбијању захтева за издавање информација може се изјавити жалба Влади. Решење по жалби је коначно и против њега се може покренути управни спор.

На напред наведени начин, закон заправо предвиђа поступак учешћа јавности у поступку доношења одлука о издавању информација од јавног значаја односно одбијању достављања и објављивања информација проглашавањем за поверљиве, са могућношћу утицања на кончану одлуку, њеним побијањем жалбом, односно у управном спору. При томе, нема дилеме да Закон о хемикалијама омогућује заинтересованој јавности да као странка учествује у управном поступку по захтеву за добијање информација о хемикалијама, са правом на правни лек и правну заштиту.

6. Право на правну заштиту

6.1. Заштита права на учешће јавности у поступцима који се тичу животне средине у управном спору

6.1.1. О управном спору

Судска заштита у поступцима против одлука органа управе у другом степену или управних аката против којих није дозвољена жалба остварује се у судском поступку пред Управним судом.

Управним спором се одлучује о законитости коначних управних аката, односно коначних појединачних аката, којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

6.1.2. Странке и положај заинтересоване јавности у спору

Странке у управном спору су тужилац, тужени и заинтересовано лице.

Тужилац у управном спору може бити свако правно, физичко или друго лице које сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес. Насеља, групе лица и други који немају својство правног лица могу бити странке у овом судском поступку, ако могу бити носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку.

Када се као странка у управном спору појављују неформалне групе које немају својство правног лица, поставља се питање ко су лица која су овлашћена за заступање ових група. У одговору на ово питање треба применити одредбе Закона о општем управном поступку о странкама, заступању и представљању. Стога је суд дужан да од оваквог тужиоца који нема својство правног лица затражи да суду у одређеном року достави доказ (одлуку, заједничко пуномоћје и сл) о томе да је лице које је потписано на тужби или које је издало пуномоћје за заступање заступник, тј. овлашћени представник ове групе.

Непоступање тужиоца по овом налогу суда повлачи одбацивање тужбе због непотпуности, односно неуредности.

Тужени у спору је орган чији се коначни управни акт побија тужбом, али и орган који по захтеву странке није донео управни акт.

Заинтересовано лице је оно лице коме би поништај побијаног управног акта био непосредно причинио штету. У управним поступцима у области животне средине, где се на једној страни као странка појављује инвеститор, односно оператер и сл, а на другој заинтересована јавност - у ситуацији у којој представници заинтересоване јавности поднесу тужбу у управном спору против коначног решења надлежног органа управе који је водио спор, као заинтересовано лице у управном спору се појављују управо оператер, инвеститор, подносилац захтева за издавање решења и сл.

Улога туженог органа управе против чијег решења је покренут управни спор није пасивна. Напротив, осим улоге која му уобичајено као туженику припада у овом судском поступку, туженом органу припадају и овлашћења да током поступка, доношењем нових решења, преиначењем, односно поништајем побијаних управних аката у корист тужиоца, спречи доношење пресуде у управном спору и на тај начин сам отклони незаконитост у поступку, односно управном акту, који је тужбом побијан. Чини се да пракса оваквог поступања органа управе заостаје за законским решењима, због чега је потребно на такве, законом предвиђене, могућности указати.

6.2. Тужба у управном спору

Тужба у управном спору садржи податке о тужиоцу, означање управног акта против кога је поднета, разлоге за подношење тужбе са чињеницама на којима се заснива тужбени захтев, предлог о поништају управног акта и потпис тужиоца, односно пуномоћника. Уз тужбу се прилаже оригинал или копија управног акта који се побија, с тим да се уз тужбу због ћутања управе прилаже копија захтева у правном поступку, жалба и копија захтева о накнадном тражењу да се одлучи о захтеву, са доказом о предаји ових аката туженом органу.

У редовном управном спору, тужба се доставља туженом на одговор, потом се заказује усмена расправа пред судом и потом доноси пресуда.

6.2.1. Одложно дејство тужбе

Као што је већ указано, тужба у управном спору по правилу не одлаже извршење коначног решења у управном поступку. Остаје питање да ли се то односи на сва коначна решења, односно шта се дешава са управним актима који по својој природи не

подлежу извршењу, односно са управним актима који, иако коначни, немају карактер одлуке о главној ствари (мериторна одлука).

У сваком случају, суд на захтев тужиоца може одложити извршење коначног решења којим је мериторно одлучено у управној ствари, до доношења судске пресуде: ако би извршење нанело тешко надокнадљиву штету тужиоцу, а одлагање није противно јавном интересу, нити би одлагањем била нанета већа штета противној странци, односно заинтересованом лицу.

У изузетним случајевима одлагање извршења се може захтевати и пре подношења тужбе суду: у случају хитности и када изјављена жалба нема суспензивно дејство, а поступак по жалби није окончан.

6.2.2. Разлози за покретање управног спора

Управни спор је спор о законитости управног акта. Стога се овај акт може побијати због погрешне примене закона, другог прописа или општег акта; ако је донет од ненадлежног органа; ако су током управног поступка повређене процесне управне норме; због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања, као и уколико је орган управе, одлучујући по слободној оцени, прекорачио границе овлашћења, односно уколико управни акт није донет у складу са циљем у којем је дискреционо овлашћење дато. Тужбом се може захтевати поништај акта и због тога што је тужени орган поновио управни акт који је већ био поништаван у управном спору.

6.2.3. Поништај управног акта

Успех тужиоца у управном спору директно зависи од поступања органа овлашћеног за вођење управног поступка и доношење решења које се побија. Стога на страну надлежног органа стоји дужност да управни поступак води и одлучује о захтевима странка стручно, правилном применом одредаба поступка у коме решава, што, на жалост, није увек случај у пракси.

Често се дешава да оспорени управни акт садржи тако озбиљне недостатке који га чине очигледно незаконитим. У таквим случајевима, управни суд може пресудом поништити такав акт у својеврсном скраћеном поступку и без достављања тужбе на одговор, уз обавезу да туженог позове да се о тужби изјасни. У циљу избегавања поништаја управног акта у претходном поступку, првостепени тужени орган може сам поништити или изменити предметни управни акт, о томе обавестити управни суд, који нову одлуку доставља тужиоцу ради прибављања изјаве о томе да ли је задовољан новим решењем, у ком случају решењем обуставља поступак у управном спору.

Ради избегавања правних последица поништаја управног акта у управном спору, тужени орган може у току судског поступка донети други управни акт којим ће

изменити или поништити побијано решење. На исти начин тужени орган може донети и решење у поступку по тужби због ћутања управе. Уколико се тужилац у писној форми изјасни да је задовољан новим решењем, суд решењем обуставља судски поступак.

6.2.4. Обавеза туженог да суду достави списе предмета

Активна улога туженог органа види се из из обавезе да уз одговор на тужбу управном суду достави комплетне списе предмета поводом ког се води управни спор. Кад тужени, и поред два захтева суда да достави тражене списе, то не учини, управни суд може решити спор и без списка, при чему ће на расправи сам утврдити чињенично стање.

Обавеза достављања исправа односи се и на све друге органе управе, као и на носиоце јавних овлашћења.

7. Пресуде у управном спору

7.1. Пресуда у спору ограничене јурисдикције

У спору ограничене јурисдикције, који је правило у управном спору, када само одлучује о законитости побијаног акта, суд, уколико тужбу уважава, пресудом поништава управни акт и предмет враћа органу управе на поновно одлучивање. Уколико се тужбеним захтевом тражи утврђење да је тужени поновио већ поништени акт, суд се у изреци пресуде ограничава на то утврђење. Ништави акти се пресудом оглашавају за ништаве.

7.2. Пресуда у спору пуне јурисдикције

Овакву пресуду доноси управни суд када на подлози утврђеног чињеничног стања има поуздан основ за доношење пресуде која замењује поништени управни акт. Спор пуне јурисдикције је изузетак у поступку пред управним судом а каткад је и посебним законом искључен.

7.3. Пресуда у спору због ћутања управе

Уколико нађе да је тужба основана, суд пресудом налаже туженом органу да донесе решење. Изузетно, уколико суд располаже потребним чињеницама, он може пресудом непосредно решити управну ствар.

7.4. Ћутање управе

Поступање надлежног органа управе, нечињењем, основ је за подношење тужбе због ћутања администрације. То се дешава када надлежни орган, у законом предвиђеном року, не одлучи управним актом о захтеву, односно жалби странке у управном поступку. Тужба и поступци због ћутања управе најчешће су последица намерног одбијања органа управе да решава у одређеној управној ствари, када такво понашање има

карактер повреде радне обавезе, елемента кривичног дела несавесан рад у служби или злоупотребе службеног положаја у корист или на штету странака у поступку. Са друге стране, разлог за ћутање може се тражити и у презаузетости службених лица који воде поступак, али и у нестручности и немогућности да се одређене управне ствари - због преобимности материје, реше у законом предвиђеном року.

Поступци по тужбама због ћутања управе готово без изузетака се решавају на штету туженог органа, осим у изузетним случајевима када се оваква тужба поднесе пре рока, када се тужбени захтев одбија као преурањен. У сваком случају, вођење ових судских поступака увек је последица непоступања на страни органа вођења поступка, а у поступцима који се односе на животну средину може драстично да утиче на трајање и трошкове поступка, евентуални настанак штете по странке у поступку и сл, због чега је апсолутна дужност органа вођења поступка да кроз обуку, интерну организацију, професионализацију и континуирано усавршавање запослених умањи број оваквих поступка и штетне последице које по основу тога настају.

Очигледна је потреба (из разлога смањења трошкова, задовољења права и интереса странака али и јавног интереса и сл) да органи управе ажурно, законито и компетенцијом управљају управним поступцима и стручно и законито, применом чл. 141. став 1. Закона о Влади, одзаконских и других аката у области управне материјалне и процесне права, решавају о захтевима странака у поступку. Значајан проценај иницијативних управних аката у поступцима у управном спору недвосмислено сведоче о нестручном решавању у управним поступцима, ради чега је неопходна даља обука, усавршавање, деолицизација и дебијрокрајизација службеника који у органима управе решавају у правним стварима.

8. Право на правну заштиту у питањима животне средине у пракси Суда правде Европске уније

8.1. Право на приступ еколошком информацијама у праву Европске уније и пракси Европског суда правде

Право на приступ еколошкој информацији, као једно од процесних права којим се реализује право сваког појединца да живи у животной средини „која одговара њеном здрављу и благостању“²⁵², први пут је, на међународном нивоу, уређено Конвенцијом о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција).²⁵³ У септембру 2015. године, Генерална скупштина Уједињених нација усвојила је Циљеве одрживог развоја после 2015. године.²⁵⁴ Један од основних циљева јесте утврђивање бољих механизма приступа еколошкој правди.²⁵⁵ У том смислу, утврђена је обавеза свих страна да јавности обезбеде приступ информацијама.²⁵⁶

Право на приступ еколошким информацијама произилази из чл. 15(3) Уговора и функционисању Европске уније (УФЕУ), који гарантује право сваког грађанина ЕУ и сваког физичког или правног лица, са пребивалиштем или регистрованим седиштем

252 Преамбула Архуске конвенције, рецитатив 7: „Свака особа има право да живи у животной средини која одговара њеном здрављу и благостању и дужност, како индивидуалну тако и у заједници са другима, да штити и унапређује животну средину у корист садашњих и будућих генерација.“ М. Дреновак-Ивановић, Еколошко право Европске уније, Београд, 2017, стр. 126-134.

253 Доношењу Архуске конвенције претходило је усвајање међународних споразума у којима се на различите начине дефинишу право на приступ еколошким информацијама и право на учешће јавности, а касније и право на приступ правној заштити у питањима која се тичу животне средине. Вид. Derek R. Bell, „Sustainability through Democratization? Aarhus Convention and the Future of Environmental Decision-Making in Europe“, John Barry, Brian Bexter, Richard Dunphy (eds.), *Europe, Globalization and Sustainable Development*, London 2004; М. Дреновак-Ивановић, Приступ правди у еколошким управним стварима, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014, 60-61.

254 *Transforming Our World: the 2010 Agenda for Sustainable Development*, доступно на: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/summit>, 14. новембар 2016.

255 *Transforming Our World: the 2010 Agenda for Sustainable Development*, чл. 16.10.

256 *Ibid.*, чл. 12.6, 12.8.

у држави чланици, на приступ документима институција, органа, служби и агенција ЕУ. Док ЕУ није потврдила Архуску конвенцију, право на приступ еколошким информацијама које поседују ти органи ЕУ било је ближе уређено Уредбом 1049/2001 о приступу информацијама од јавног значаја које поседују органи ЕУ. Након потврђивања Архуске конвенције донета је Уредба 1467/2006 о примени одредаба Архуске конвенције, у чијем се другом делу уређује посебан управни поступак који се односи на приступ еколошким информацијама и који се битно разликује од поступка приступа осталим информацијама од јавног значаја. У случају позитивног сукоба, примењују се одредбе Уредбе 1467/2006.

У складу са чл. 216(2) УФЕУ, након потврђивања Архуске конвенције, она је постала део права ЕУ. У предмету C-344/04, ЕСП је стао на становиште да међународни уговори које је потврдила ЕУ имају јачу правну снагу од уредби и директива. То, даље, значи да се правила ЕУ која се односе на право на приступ еколошким информацијама и право јавности на учешће у доношењу одлука у еколошким стварима тумаче у смислу Архуске конвенције. У предмету *Lesoochránárske zoskupenie*²⁵⁷ Европском суду правде је, као претходно, упућено питање да ли се чл. 9(3) Архуске конвенције, којим се уређује право на приступ правној заштити у стварима од значаја за заштиту животне средине, може директно применити. У одлуци се најпре указује на то да се одредбе међународног уговора могу применити ако је то у складу са циљем уговора и ако је то по природи уговора могуће, а затим ако одредбе уговора садрже јасно одређене обавезе, чија примена не подразумева доношење правних аката на нивоу ЕУ.²⁵⁸ Европски суд правде је стао на становиште да чл. 9(3) Архуске конвенције указује само на основне процесне претпоставке које треба да садрже посебни управни поступци уређени од држава чланица, те стога не може бити речи о директној примени тог члана.²⁵⁹ Даље, ЕСП указује на обавезу надлежних националних судова да у примени правних правила држава чланица воде рачуна о могућности примене права и обавеза који се односе на приступ правди у стварима од значаја за заштиту животне средине.²⁶⁰

Право на приступ еколошким информацијама, на нивоу држава чланица, први пут је уређено Директивом 90/313/ЕЗ,²⁶¹ која је замењена Директивом 2003/4/ЕЗ.²⁶² Нова Директива, осим одредаба којима се преноси Архуска конвенција, садржи и ставове о појединим елементима приступа еколошким информацијама које је изнео ЕСП. Анализа праксе ЕСП показује да се појам еколошке информације тумачи широко. У предмету *Stichting Natuur en Milieu* ЕСП је стао на становиште да еколошка информација обухвата и све информације које садржи захтев за издавање дозволе, за чије је

257 Предмет *Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, [2011] R.C. 2011 I-01255.

258 О подобности међународних уговора за директну примену вид. предмете *Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd*, C-12/86, [1987] E.C.R. 1987-03719, пара. 28; *Commission of the European Communities v. French Republic*, C-239/03, 2004 R.C. I-09325, пара. 78-84; *Commission of the European Communities v. Ireland*, C-13/00, [2002] R.C. I-02943, пара. 19-22.

259 Предмет *Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, пара. 45.

260 *Ibid.*, пара. 52.

261 Директива 90/313/ЕЗ о слободном приступу еколошким информацијама ОЈ L 158/56, од 23. јуна 1990.

262 Директива 2003/4/ЕЗ о приступу јавности еколошким информацијама која замењује Директиву 90/313/ЕЗ, ОЈ L 041, 0026-0032, од 28. јануара 2003.

издавање надлежан орган управе. Међу њима је и дозвола за стављање у промет производа за заштиту биља, па се информације о количини пестицида, њиховом саставу и утицају остатака пестицида који се могу наћи у храни и пићу сматрају еколошким информацијама које морају да буду доступне јавности.²⁶³

Члан 3(1) Директиве 2003/4/ЕЗ обавезује државе чланице да по захтеву учине доступним еколошке информације које поседују, при чему подносилац захтева нема обавезу да оправда интерес за приступом информацијама. Носиоци обавезе су органи јавне власти.²⁶⁴ У пракси ЕСП наилазимо на велики број случајева у којима је постављено питање који органи се могу сматрати органима јавне власти који у складу са националним правом обављају „делатност јавне управе“ у смислу Директиве 2003/4/ЕЗ. У предмету *Fish Legal* и *Emily Shirley*, ЕСП је стао на становиште да у проналажењу одговора треба поћи од тога да ли спорни органи у националном праву имају надлежност коју не могу имати субјекти приватног права.²⁶⁵ У складу са чл. 2.2(а) Директиве 2003/4/ЕЗ, орган јавне власти има пресудну улогу у одређивању начина на који се обавља одређена јавна делатност. У предмету *C-279/12*, приступ еколошким информацијама затражен је од компаније *United Utilities Water*, коју је локални орган управе одабрао за обављање комуналне делатности у области водоснабдевања, при чему је тај орган одредио начин на који ће се те услуге пружати. Европски суд правде је у том предмету стао на становиште да се и привредна друштва, попут *United Utilities Water*, могу сматрати носиоцима обавезе на пружање само оних еколошких информација које се директно односе на пружање јавних услуга које се обављају под надзором оног органа који се у смислу чл. 2.2(а) Директиве 2003/4/ЕЗ сматра органом јавне власти.²⁶⁶ То важи ако је неспорно да су тражене информације у вези са обављањем делатности под надзором органа јавне власти. Но, и ако није сигурно да ли је реч о захтеву за приступ еколошким информацијама у вези са таквом делатношћу или не, тражене информације се, ипак, морају учинити доступним.²⁶⁷ Исто тако, ако је јасно да је реч о захтеву за приступ еколошким информацијама које нису у вези са обављањем такве делатности, не постоји обавеза да се њима омогући приступ. Та одлука ЕСП имала је пресудну улогу у увођењу појма еколошке информације која се чува у име органа јавне власти.²⁶⁸

У пракси ЕСП проналазимо и случај у коме је разматрана могућност држава чланица да дефиницијом органа јавне власти не укључе „органе и институције када поступају у судском или законодавном поступку“.²⁶⁹ У предмету *Flachglas Torgau GmbH* ЕСП је стао на становиште да се тај изузетак односи на случајеве у којима надлежна министарства

263 Предмет *Stichting Natuur en Milieu and Others v. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, C-266/09, [2010] E.C.R. I-13119, пара. 42–43.

264 О појму органа јавне власти вид. М. Дреновак-Ивановић, Приступ правди у еколошким управним стварима, *op. cit.*, 102.

265 Предмет *Fish Legal and Emily Shirley v. Information Commissioner and Others*, C-279/12, [2013] ECLI:EU:C:2013:853.

266 *Ibid.*, пара. 79.

267 *Ibid.*, пара. 82.

268 Вид. Директиву 2003/4/ЕЗ чл. 2(4). Иста дефиниција је унета и Изменама и допунама из 2016. године у наш Закон о заштити животне средине, Сл. гласник РС, бр. 14/16, чл. 3 ст. 1 тач. 33а.

269 Вид. Директиву 2003/4/ЕЗ чл. 2(2)(ц).

припремају предлог закона или дају мишљење о нацрту закона у вези са заштитом животне средине и када то произилази из правила о поверљивости поступка усвајања законских или подзаконских аката који су уређена законом државе чланице.²⁷⁰ Но, и та мишљења се, по завршетку поступка усвајања закона, сматрају еколошким информацијама којима јавност може приступити.²⁷¹

Након подношења захтева за приступ, надлежни орган има обавезу да тражене информације учини доступним што је могуће пре, а најкасније у року од месец дана. Ако су тражене информације сложене и обимне, орган јавне власти може пре истека рока од месец дана обавестити тражиоца да ће приступ бити омогућен у року од два месеца.²⁷² У пракси ЕСП наилазимо на случајеве у којима се поставило питање тумачења значења појма обимна информација. У предмету *Verein für Konsumenteninformation против Комисије*²⁷³ Суд прве инстанце разматрао је да ли се захтев за приступ документу који садржи 47.000 страница, који је упутила једна аустријска организација за заштиту потрошача, може сматрати захтевом за приступ обимном документу. Суд прве инстанце је стао на становиште да није могуће унапред поставити критеријуме који би указали на то да ли је у конкретном случају реч о обимном документу, већ да у сваком појединачном случају треба узети у разматрање околности које такав захтев чине захтевом за обимним документом. У овом предмету Суд је указао на то да надлежни орган, који поступа по захтеву за обимним документом, има обавезу да узме у обзир и могућност да се тражиоцу омогући и делимичан приступ информацијама, ако је обимност тражених информација таква да би приступ свим траженим информацијама био немогућ.²⁷⁴

Орган јавне власти који омогућава приступ еколошким информацијама може затражити накнаду, која не може да прелази „разуман износ“.²⁷⁵ Приступ регистрима који садрже еколошке информације ослобођен је накнаде. У предмету *East Sussex County Council* указано је на критеријуме на основу којих се може одредити да ли је износ утврђен као накнада за приступ еколошким информацијама разуман.²⁷⁶ Поступак је покренут поводом одлуке повереника за информације од јавног значаја Велике Британије у којој се отвара могућност да се као основа за одређивање разумног износа за пружање еколошких информација рачунају трошкови радног времена запослених који су ангажовани поводом одговора на захтев за приступ информацијама и трошкови одржавања базе података који садрже еколошке информације. Европски суд правде се, најпре, осврнуо на питања термилошке природе: шта значи појам „давање

270 Вид. предмет *Flachglas Torgau GmbH v. Federal Republic of Germany*, C–204/09, [2012] OJ C 98, од 31. марта 2012, 2–3, оперативни део одлуке, пара. 2 и 3.

271 За даљу анализу праксе ЕСП о појму еколошке информације упор. ставове изнете у предмету *Wilhelm Mecklenburg v. Kreis Pinneberg*, C–321/96, [1998] E.C.R. 1998 I-03809 и предмету *Eva Glawischnig v. Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen*, C–316/01, [2003] R.C. 2003 I-05995.

272 Вид. Директиву 2003/4/ЕЗ чл. 3(2).

273 Предмет *Verein für Konsumenteninformation v. Commission*, T–2/03, [2005] R.C. 2005 II-01121.

274 Више о овом случају вид. М. Дреновак-Ивановић, Приступ правди у еколошким управним стварима, *op. cit.*, 110–111.

275 Вид. Директиву 2003/4/ЕЗ чл. 5(2).

276 Предмет *East Sussex County Council v. Information Commissioner Property Search Group Local Government Association*, C–71/14, [2015] ECLI:EU:C:2015:656.

информација”, а шта појам „приступ информацијама”? Приступ информацијама значи могућност јавности да се упозна са еколошким информацијама путем јавних регистара или пописа које успоставља и одржава орган јавне власти. Орган јавне власти не може тражити накнаду за приступ еколошким информацијама нити наплаћивати накнаду за повезане трошкове у вези са прегледом података у органу јавне власти или било ком другом месту на коме су доступни регистри информација, као инвентарни попис похрањених еколошких информација²⁷⁷ Суд је стао на становиште да чување и ажурирање база које садрже еколошке информације може да представља извесан трошак за орган јавне власти, али те трошкове не могу сносити тражиоци еколошких информација.²⁷⁸

Даље, неопходно је разликовати случајеве када тражилац захтева приступ еколошким информацијама које су већ уређене и за чије је достављање довољно само копирање или преношење на носач меморије, односно еколошке информације које се могу послати и електронском поштом, од случајева када орган јавне власти нема све тражене информације у истој бази података па за њихово прикупљање треба уложити додатан труд и укључити већи број запослених. Орган јавне власти може да наплати накнаду за трошкове фотокопирања или достављања.²⁷⁹ Међутим, орган јавне власти не може да наплати трошкове успостављања и одржавања базе података у којој се еколошке информације чувају.²⁸⁰

У мишљењу опште правобранитељке *Sharpston*, упућеном поводом предмета C-71/14, указано је на смернице за будуће случајеве у којима је нужно утврдити „разуман износ”.²⁸¹ У мишљењу се, најпре, указује на то да је законодавац предвидео могућност подношења захтева за приступ информацијама које су обимније или захтевају додатан напор, поводом кога орган јавне власти може затражити и додатни рок за достављање, што ипак не отвара могућност да орган јавне власти додатно оптерећење и трошкове за издвојено допунско време службеника надокнади од тражиоца информација. Општа правобранитељка сматра да такво оптерећење постоји и када орган јавне власти поступа у складу са другим обавезама које произилазе из Архуске конвенције и Директиве 2003/4/ЕЗ. Посебну пажњу треба посветити отклањању могућности да орган јавне власти трошкове настале услед пропуста у редовном ажурирању и обради еколошких информација накнади од тражиоца информација.²⁸²

Према мишљењу опште правобранитељке *Sharpston*, накнада која не прелази „разумни износ” јесте накнада утврђена на основу: објективних околности које условљавају прикупљање и обраду еколошких информација како би се, по захтеву и у конкретном случају, омогућио приступ; утврђена без обзира на то ко је тражилац еколошке

277 *Ibid.*, пара. 47 и 50.

278 *Ibid.*

279 Правну основу за то налазимо и у Архуској конвенцији, чл. 4 ст. 1.

280 Предмет C-71/14, пара. 54.

281 Вид. мишљење опште правобранитељке *Elenor Sharpston* поводом случаја C-71/14 од 16. априла 2015.

282 Предмет *East Sussex County Council v. Information Commissioner Property Search Group Local Government Association*, C-71/14, пара. 59.

информације и због чега је она затражена; утврђена тако да не одвраћа јавност да затраже приступ еколошким информацијама и да не ограничава њихово право на приступ еколошким информацијама; утврђена тако да су урачунати трошкови у директној вези са давањем тражених еколошких информација у конкретном случају. Трошкови прикупљања, чувања, одржавања и ширења еколошких информација који су настали независно од конкретног захтева за приступ еколошким информацијама не могу бити део „разумног износа“ трошкова.²⁸³

Државе чланице имају могућност да законом одреде изузетке од права на приступ еколошким информацијама ако би заштита интереса јавности да зна негативно утицала на неки од интереса који се наводе у чл. 4(2) Директиве 2003/4/ЕЗ. Реч је о следећим интересима: поверљивост поступака у којима учествују органи јавне власти;²⁸⁴ међународни односи, јавна сигурност или национална одбрана;²⁸⁵ вођење судског поступка, право на правично суђење, вођење преткривичног поступка; поверљивост пословне информације, право интелектуалне својине, поверљивост личних података; интерес или заштита било ког лица које је добровољно дало тражене податке, а да обавеза давања таквих информација не произилази из закона, осим ако је то лице дало пристанак за објављивање тих података; заштита животне средине на коју се односе подаци (као што је, на пример, локалитет ретких врста). Изузеци се примењују рестриктивно, након што се спроведе тест пропорционалности у коме се одмерава који интерес је претежнији у конкретном случају. Образложење је саставни део одлуке којом се приступ одбијен. Изузетак се не може применити на информације које се односе на емисије у животну средину. Сматра се да је интерес јавности да приступи тим информацијама претежнији од било којег другог интереса.²⁸⁶ У пракси ЕСП наилазимо на предмет *Križan* у коме је Суд разматрао да ли се информација о локацији индустријског постројења може сматрати поверљивом.²⁸⁷ Суд је стао на становиште да иако информације на основу којих је донета одређена одлука о просторном уређењу могу садржати поверљиве пословне информације или информације које се могу сматрати интелектуалном својином, то ипак не може бити основ да се заинтересованој јавности ускрати право на информацију о локацији постројења за које је покренут поступак издавања интегрисане дозволе.²⁸⁸

283 *Ibid.*, пара. 60–66.

284 Вид. раније изведене закључке у вези са предметом *Flachglas Torgau GmbH v. Federal Republic of Germany*, C–204/09, [2012] OJ C 98, од 31. марта 2012, 2–3.

285 У предмету *Commune de Sausheim v. Pierre Azelvandre*, C–552/07, [2009] R.C. I-00987, ЕСП је, одлучујући о претходном питању које је упутио француски Државни савет, сматрао да нема места примени изузетка од права на приступ информацији о локацији на којој је посађено генетички модификовано семе. Надлежни орган локалне самоуправе изнео је да су противници ГМО често користили информације о локацији тих усева да би их уништили, те је закључено да је у том случају претежнији интерес заштите јавног реда и мира од интереса јавности да зна. Европски суд правде је стао на становиште да интерес заштите јавног реда и мира није један од интереса одређених Директивом 2003/4/ЕЗ који могу бити основ за примену изузетка. О примени тог изузетка вид. *Olli Mattila v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, C–353/01 P, [2004] R.C. I-01073.

286 Вид. Директиву 2003/4/ЕЗ чл. 4(1)(х).

287 Предмет *Jozef Križan and Others v. Slovenská inšpekcia životného prostredia*, C–416/10, [2013] ECLI:EU:C:2013:8.

288 *Ibid.*, пара. 83–83 и 91.

Занимљив пример о ограничењу права јавности на приступ еколошким информацијама налазимо у случају IFAN Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH v European Commission.²⁸⁹ IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH је невладина организација чије се активности односи на очување природе и заштиту добробити животиња. Ова невладина организација је затражила приступ информацијама у вези са пројектом изградње аеродрома који је покренула компанија *Airbus*. Пројекат је неколико пута одлаган јер компанија *Airbus* није добила дозволу за градњу аеродрома, са образложењем да је његова изградња планирана у области која представља заштићено подручје *Natura 2000*. Након писма које је Немачки канцелар *Schröder* 2001. године упутио Комисији у чијој је надлежности доношење одлуке о изградњи, Комисија је донела нову одлуку којом се одобрава изградња аеродрома. Организација *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds* поднела је захтев за приступ неколицини докумената који садрже информације у вези са издавањем дозволе за изградњу аеродрома. Ова невладина организација је поднела захтев и за приступ писму које је канцелар *Schröder* упутио председнику Комисије за доношење одлуке. Комисија је омогућила приступ неким од тражених докумената, али не и приступ писму. Поводом тужбе упућене Суду правде Европске уније, надлежни органи су одлуку комисије оправдали тиме да би омогућавање приступа писму које је канцелар *Schröder* упутио председнику Комисије негативно утицало на поверљивост комерцијалних и индустријских информација у циљу заштите легитимног економског интереса, што је у складу са чланом 4 (1) (a) Уредбе 1049/2001.²⁹⁰ Суд правде Европске уније, не улазећи у питање оправданости оваквог поступања надлежних органа власти и ускраћивања тражених еколошких информације, заузео је став да не може донети одлуку у овом случају без увида у садржину спорног писма.²⁹¹ Стога је случај вратио Суду опште надлежности на одлучивање. Коначна одлука у овом случају још увек није донета.

Имајући у виду да у уредбама ЕУ налазимо на посебне одредбе о поверљивости, отворило се питање које се информације могу сматрати информацијама о емисијама у животој средини.²⁹² Ближе одређење значења које има појам емисије у животну средину налазимо у мишљењу опште правобранитељке *Kokott* поводом предмета *Bayer*, у коме се истиче да појам треба разумети тако да обухвата информације о испуштању у животну средину, а нарочито ваздух, воду или земљиште, оних ствари,

289 Judgement of the General Court of 13 Januar 2011, IFAN International Tierschutz-Fonds gGmbH v European Commission, Case T-362/08.

290 Judgement of the General Court of 13 Januar 2011, IFAN International Tierschutz-Fonds gGmbH v European Commission, Case T-362/08, paragraph 24.

291 Judgement of the General Court of 13 Januar 2011, IFAN International Tierschutz-Fonds gGmbH v European Commission, Case T-362/08, paragraph 93. and paragraph 122.

292 Вид. Уредба (ЕЗ) бр. 1107/2009 о стављању на тржиште средстава за заштиту биља, ОЈ L 309, од 24. новембра 2009, 1–50, чл. 63(1). Лице које затражи да се са информацијама према овој уредби поступа поверљиво треба да достави доказе из којих произилази да би откривање информације неповољно утицало на његове комерцијалне интересе или на заштиту његове приватности и интегритета. При томе, у Уредби 1107/2009 се наводи да се за следеће информације може сматрати да имају неповољан утицај: поступак производње, подаци о загађењима активне супстанце осим загађења за која се сматра да имају токсиколошки или еколошки значај, подаци о целокупном саставу средстава за заштиту биља и сл.

организама, микроорганизама, вибрација, топлоте или буке који су последица људске делатности, као и информације о последицама таквих емисија.²⁹³

Једнака могућност учешћа у доношењу еколошких одлука значи и могућност благовременог приступа еколошким информацијама и благовременог обавештавања о поступку у коме јавност може да узме учешће. Да би се јавности омогућило учешће, она мора да буде адекватно обавештена о поступку доношења еколошке одлуке. То значи да треба одредити разуман рок за учешће јавности који је довољан да учесници приступе еколошким информацијама, прегледају мишљење експерата о ефектима одређене активности и размотре алтернативе доношењу одлуке одређене садржине. Илустративан пример за то налазимо у одлуци Жалбеног комитета при Архуској конвенцији. Године 2009. шпанска невладина организација *Platforma Contra la Contaminación de Almendralejo* затражила је мишљење од Жалбеног комитета при Архуској конвенцији поводом случаја у коме надлежни орган управе није омогућио јавности адекватан приступ еколошким информацијама у разумном року, услед чега јавност није могла да узме учешће у доношењу еколошке одлуке у поступку процене утицаја на животну средину. Жалбени комитет је изнео мишљење да је орган управе поступио супротно члану 4. (1) (б) и члану 6. (б) Архуске конвенције јер није омогућио приступ еколошким информацијама у форми у којој су оне затражене. Уместо тога, надлежни орган управе је омогућио јавности да приступи пројектној документацији и осталим информацијама у вези са доношењем одлуке у поступку процене утицаја на животну средину само у службеним просторијама које се налазе у месту 120 км удаљеном од места на коме је планирано спровођење активности. Осим тога, приступ информацијама је омогућен само помоћу два компјутера. Жалбени комитет је овакве услове окарактерисао као околности које онемогућавају приступ еколошким информацијама.²⁹⁴

293 *Bayer CropScience SA-NV Stichting De Bijenstichting v. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, C-442/14, мишљење опште правобранитељке *Juliane Kokott* од 7. априла 2016. Даље се наводи да овај појам, нарочито, обухвата податке који садрже оцену о испуштању у животну средину активних супстанци које су добијене у теренској или лабораторијској анализи; информације о лабораторијским испитивањима чији је циљ испитивање изолованих аспеката под стандардизованим условима, ако у оквиру тих испитивања има доста елемената који су у експерименталним условима искључени (на пример, утицај на климатске промене); информације о остатку који се након употребе средства у експерименталном режиму налази у ваздуху, води, земљишту, нектару биљака, меду или нециљаним организмима. Такође, неопходно је навести цео извор информација, а не само податке о мерењу које се из њега могу извести у конкретном случају.

294 Aarhus Convention Compliance Committee, ACCC/C/2009/36, A. Andrushevych, T. Alge, C. Konrad (eds.), *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011)*, 2nd Edition, RACSE, Lviv, 2011, pp. 175.

8.2. Право јавности на учешће у доношењу еколошких одлука у праву Европске уније и пракси Суда правде Европске уније

Право јавности на учешће у доношењу еколошких одлука у праву ЕУ уређено је Уредбом 1367/2006/ЕЗ.²⁹⁵ У чл. 9, ст. 1 Уредбе уређено је право јавности на ефективно учешће у поступку припреме, измене или преиспитивања планова или програма у вези са животном средином у фази у којој је могуће утицати на формулисање коначне одлуке.²⁹⁶ Укључивање јавности у доношење еколошких одлука ближе је уређено и изворима еколошког права ЕУ који уређују питања од значаја за различите области заштите животне средине, од којих су најважнији: Директива 2001/42/ЕЗ о стратешкој процени утицаја на животну средину,²⁹⁷ Оквирна Директива о водама 2000/60,²⁹⁸ Директива 2012/18/ЕУ – Савесо III.²⁹⁹

Три су основне карактеристике управног поступка у коме се јавност укључује у доношење еколошких одлука. Прво, јавност, односно заинтересована јавност укључује се у сваком поступку у коме се процењује утицај на животну средину или разматра издавање интегрисаних дозвола за рад, као и у посебним поступцима који су уређени секторским секундарним изворима еколошког права. Друго, јавност се укључује у поступак доношења еколошких одлука што је раније могуће да би била у прилици да учествује у одлучивању још у тренутку када су отворене различите опције за доношење одлуке у конкретном случају. Орган управе има обавезу да у доношење коначне одлуке укључи мишљење заинтересоване јавности и да образложи елементе одлуке који се разликују од изнетог мишљења.

Адекватно учешће јавности у доношењу еколошких одлука постоји само онда када је јавности омогућено да учествује у доношењу одлуке од најраније фазе, у којој може да утиче на садржај одлуке. Илустративан пример налазимо у предмету издавања дозволе за спаљивање отпада у Француском граду *Fos-sur-Mer*. Надлежни орган управе је, у том предмету, по захтеву за издавање дозволе за изградњу постројења за спаљивање отпада донео неколико одлука. Приликом доношења тих одлука јавности није омогућено да учествује. Прва одлука, донета 2003. године, односи се на питање да ли треба омогућити спаљивање отпада, као метод управљања отпадом. Након

295 Уредба (ЕЗ) 1367/2006 о примени стандарда Архуске конвенције у раду институција и тела Заједнице, ОЈ L 264/13. М. Дреновак-Ивановић, Еколошко право Европске уније, Београд, 2017, стр. 134-140.

296 О односу Архуске конвенције и Уредбе 1367/2006/ЕЗ вид. М. Дреновак-Ивановић, Приступ правди у еколошким управним стварима, *op. cit.*, 185–187. М. Дреновак-Ивановић, Еколошко право Европске уније, Београд, 2017, стр. 134-140.

297 Директива 2001/42/ЕЗ о процени утицаја ефеката одређених планова и програма на животну средину, ОЈ L 197/30, од 21. јула 2001.

298 Директива 2000/60/ЕЗ којом се успоставља оквир деловања Заједнице у области водне политике, ОЈ L 327, од 23. октобра 2000.

299 Директива 2012/18/ЕУ о контроли опасности од већих удеса проузрокованих опасним супстанцама којим се допуњује Директива 96/82/ЕЗ, ОЈ L 197, од 24. јула 2012. Вид. В. Britvić Vetma, „Еuropski pogled на управноправну заштиту околиша и urbanizam“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2/2016, 479-529.

одлуке којом се дозвољава спаљивање отпада, надлежни одрган управе је одлучио и о томе на којој ће локацији бити изграђено постројење и расписао тендер за извођаче радова. Током 2005. године, надлежни орган управе је одабрао извођача радова. Закључујући уговор о изградњи додатно су одређени начини поступања са отпадом у поступку спаљивања. Јавности је омогућено учешће тек након доношења ових одлука. Питање које се отвара јесте да ли је јавност још увек у могућности да учествује у доношењу ове еколошке одлуке. Да ли је јавност укључена у поступак одлучивања сувише касно, у фази када више не може суштински да утиче на доношење одлуке? Године 2009. Жалбени комитет при Архуској конвенцији је овим поводом изнео мишљење да, иако је јавност укључена у каснијој фази, она је још увек у могућности да суштински утиче у доношењу одлуке. То стога што, у складу са правом Француске, јавност може у жалбеном поступку да оспори све претходне одлуке. Комитет је указао на то да је у Француској на нивоу департмана значајна улога у заштити животне средине и примени еколошке политике поверена Префекту који је надлежан за формирање директората састављених од представника који се баве различитим аспектима заштите животне средине. Осим тога, Префект је надлежан за издавање еколошких дозвола за постројења и активности које могу имати негативне утицаје на здравље људи и животну средину.³⁰⁰ Одлучујући по жалби, Префект је овлашћен да, по утврђивању оправданости жалбе, ожалбену одлуку измени или укине. Ако орган локалне самоуправе не поступи по овој одлуци, Префект може покренути спор пред Управним судом.³⁰¹ Комитет је указао да је жалба у овом случају делотворно правно средство јер Префект, као жалбена инстанца, годишње измени или укине више од 50 одлука које се односе на заштиту животне средине. Увидом у рад Префекта, Комитет је стао на становиште да ово тело има широко поље утицаја на еколошке одлуке. Ако јавност не би имала могућност да оспори донете одлуке, право на учешће у доношењу еколошких одлука било би повређено.³⁰²

Државе чланице имају обавезу да националним правним правилима утврде основу за укључивање заинтересоване јавности у поступак доношења еколошких одлука. То подразумева постојање правних правила која одређују ко има довољан интерес да учествује у тим поступцима и ко има активну легитимацију да, у случајевима повреде права на учешће у доношењу еколошких одлука, изјави жалбу и/или уложи тужбу којом се указује на материјалне и процесне мане спроведеног поступка. Материјалноправне и процесноправне мане поступка доношења еколошких одлука са укључивањем јавности дефинисане су Директивом 2003/35/ЕЗ о осигуравању укључивања јавности у изради одређених планова и програма који се односе на животну средину.³⁰³ У предмету *Alttrip* ЕСП је изнео ставове који указују на то да тај суд

300 Шематски приказ организације Министарства животне средине, одрживог развоја и енергетике дат је на: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Organisation-.html>, 10. јун 2013.

301 Jean-Bernard Auby, „Public Environmental Law in France”, R. Seerden, M. Heldeweg, K. Deketealere (eds.) *Public Environmental Law in the European Union and the United States*, Kluwer Law International, 2002, стр. 189

302 Aarhus Convention Compliance Committee, ACCC/C/2007/22, A. Andrushevych, T. Alge, C. Konrad (eds.), *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011)*, 2nd Edition, RACSE, Lviv, 2011, pp. 155.

303 Директива 2003/35/ЕЗ о осигуравању укључивања јавности у израду одређених планова и програма који се односе на животну средину, ОЈ 2003 L 156/17, чл. 2.

има обавезу да утврђује не само повреду правила поступка већ и материјалноправних елемената који чине основу примене стандарда Архуске конвенције.³⁰⁴ Кад би се могућност оспоравања дозволе ограничила само на ситуације у којима анализа процене утицаја на животну средину уопште није спроведена, како је то уређено у немачком праву, материјалноправне одредбе би биле непотребне. Слово и дух примене Архуске конвенције значе гаранцију да се било који недостатак у поступку и недостатак у садржају процене утицаја на животну средину могу преиспитати у судском поступку.³⁰⁵ Материјалноправне основе за укључивање јавности у доношење еколошких одлука подразумевају да се јавности пруже правовремене и ефикасне прилике за укључивање у израду поједначних одлука, планова или програма, као и њихову измену и преиспитивање од органа управе, других, законом установљених, независних органа или суда. Процесноправне претпоставке укључују, најпре, информисање јавности, не само о еколошким информацијама, већ и о информацијама које се односе на пројекат у вези са којим се процењује утицај на животну средину или поступак издавања интегрисане дозволе. Значајну улогу у томе имају рокови који морају бити такви да се одређују различити временски интервали, зависно од потребе хитности за њиховим приступом. Но, рокови за приступ еколошким информацијама морају да буду усклађени са роковима који су одређени за предузимање сваке од фаза процене утицаја на животну средину. Процесноправне претпоставке, затим, укључују дефинисање појма јавност и заинтересована јавност и разликовање посебних управних поступака у којима се укључује један или други вид јавности.³⁰⁶ Коначно, оне укључују и могућност судске контроле која треба да буде „фер, правична, благовремена, а чији трошкови не смеју да буду сувише високи“.³⁰⁷

Како је у примени стандарда о учешћу заинтересоване јавности кључна улога дата државама чланицама и националном праву, пред ЕСП наилазимо на велики број случајева у којима су разматрани различити ставови о томе који субјекти имају довољан интерес и право на заштиту повређеног права и да ли су одредбе националног права такве да се њима заинтересованој јавности даје широк приступ правној заштити. У предмету *Altrip* ЕСП је, одлучујући о претходном питању, разматрао да ли постоји повреда права јавности на адекватну правну заштиту у стварима од значаја за заштиту животне средине ако се у пракси државе чланице не признаје повреда тог права, када се утврди да је могуће да побијана одлука не би била другачија и да је поступак био спроведен без повреда права јавности на укључивање у доношење еколошких одлука на коју се позива подносилац. Орган управе који поступа по жалби, други независни орган или управни суд не могу да ставе терет доказивања на подносиоца правног лека, већ одлуку о томе могу засновати на доказима које су поднели инвеститор и

304 Предмет *Gemeinde Altrip and Others v. Land Rheinland-Pfalz*, C-72/12, [2013] ECLI:EU:C:2013:712

305 *Ibid.*, пара. 37.

306 Директива 2003/35/ЕЗ, чл. 3(1): „Јавност чини једно или више физичких или правних лица и, у складу са националним законодавством или праксом, њихова удружења, организације или групе. Заинтересована јавност значи јавност на коју поступци доношења еколошких одлука утичу или би могли да утичу или која има интерес за учешће у овом поступку. За потребе ове дефиниције НВО које подстичу заштиту животне средине и које задовољавају евентуалне захтеве у складу са националним правом се сматрају организацијама које имају интерес.“

307 Директива 2003/35/ЕЗ, чл. 15(а)5.

заинтересовани органи, као и на основу свих околности на које указују поднети списи. При томе, поступајући орган мора да узме у обзир тежину учињене повреде и да утврди да ли је тиме заинтересована јавност лишена неког од права која су јој загарантована Директивом 2003/35/ЕЗ. У истом предмету је указано и на то да је обавезан део одлуке о еколошким стварима и образложење критеријума на основу којих је орган управе идентификовао ко чини заинтересовану јавност.³⁰⁸

Имајући у виду широко постављено право невладиних организација (НВО), које се баве заштитом животне средине и задовољавају друге услове одређене националним правом, на учешће у доношењу еколошких одлука, даље се отвара питање да ли национално право, одређујући услове за НВО, може да ограничи њихово право на учешће у тој мери да се више не може сматрати да постоји примена одредаба Архуске конвенције? У предмету *Djurgarden-Lilla Vartans Miljoskyddsforening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd* ЕСП је стао на становиште да чињеница да је националним законодавством дата широка могућност учешћа заинтересованој јавности у раној фази одлучивања не оправдава чињеницу да јој у каснијој фази буде поверено право на учешће у ужем смислу, тиме што јој је дата могућност да пред судом оспори коначну одлуку под веома рестриктивним условима.³⁰⁹ Да би НВО уложила жалбу у еколошким управним стварима у Шведској, треба да постоји најмање три године и да има више од 3.000 чланова. Како су до 2010. године у Шведској постојале само две НВО које су задовољавале услов броја чланова, у предмету *Djurgården-Lilla* поставило се питање усклађености националног права са директивама које преносе Архуску конвенцију. Европски суд правде је стао на становиште да, имајући у виду мали број становника по квадратном километру, такав захтев онемогућава НВО да у еколошким управним стварима приступе правој заштити.³¹⁰ Након те пресуде, ублажен је услов који се односи на број чланова, те НВО треба да имају најмање 100 чланова да би имале активну легитимацију у еколошким управним стварима. Том одлуком је скренута пажња на важност коју НВО имају у заштити животне средине и обавезу националних законодавстава да пронађу адекватан модел за учешће НВО у доношењу еколошких одлука. У предмету *Djurgården-Lilla*, општа правобранитељка ЕСП *Sharpston* изнела је следеће мишљење: „Одредбе о приступу правној заштити у питањима која се односе на животну средину крећу се од претпоставке да животна средина припада свима. Спречавање угрожавања и наносења штете у животној средини јесте обавеза друштва, а не само одговорних појединаца. У том смислу, одредбе Архуске конвенције и релевантних директива дају правну форму логици колективног деловања.(...) Појединца штити чињеница да делује у групи, а група постаје снажнија колективним деловањем појединаца који је чине. На тај начин се постиже боља заштита и појединца и општег интереса, а добробит за све заинтересоване стране која из тога произлази

308 Предмет *Gemeinde Altrip and Others v. Land Rheinland-Pfalz*, C-72/12, нап. 53–55.

309 Предмет *Djurgarden-Lilla Vartans Miljoskyddsforening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd*, C-263/08, [2009] R.C. 2009 I-09967. Више о томе вид. М. Дреновак-Ивановић, Приступ правди у еколошким управним стварима, *op. cit.*, 150. Lovel Petrović, *Access to justice in environmental matters in the case law of the Court of justice of the European Union*, European Institute of Public Administration, Luxembourg, 2016, (необјављено), 43-45.

310 Предмет *Djurgarden-Lilla Vartans Miljoskyddsforening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd*, C-263/08, нап. 27.

значајнија је од евентуалних недостатака. Консеквентно, НВО које се баве питањима заштите животне средине имају неизоставну улогу у приступу правној заштити.³¹¹

Активна легитимација НВО у стварима од значаја за заштиту животне средине разматрана је и у предмету *Bund für Umwelt u Naturschutz Deutschland*, у којем је, као претходно, Европском суду правде постављено питање да ли се НВО може сматрати странком у поступку доношења одлуке о дозволи за рад термоелектране око које се, у кругу од осам километара налази пет области које су под посебним режимом очувања, у складу са Директивом о стаништима.³¹² Невладина организација је поднела тужбу немачком Вишем управном суду, сматрајући да поступак процене утицаја на животну средину није обухватио и процену утицаја на та станишта. Виши управни суд је указао на то се активна легитимација НВО одређује према Закону о општем управном поступку. У складу са тим законом, активну легитимацију имају лица чија су права повређена одлуком органа управе.³¹³ Но, Виши суд је указао и на то да су у области заштите од загађења, у националном праву, посебне гаранције дате заштити јавности, а не заштити појединачних права. Због тога је тај суд упутио претходно питање о томе да ли примена чл. 10а Директиве 85/337/ЕЕЗ значи да НВО треба да има активну легитимацију и да покрене поступак провере законитости управног акта којим је дата сагласност на студију о процени утицаја на животну средину, иако националне одредбе управнопроцесног права, у овом случају, познају активну легитимацију само оних лица чија су права повређена. Европски суд правде је стао на становиште да би право НВО на приступ правној заштити у стварима од значаја за заштиту животне средине био у великој мери ограничен ако би се уподобио праву заинтересоване јавности. Невладине организације имају значајну улогу у контроли заштите јавног интереса, а не само појединачних интереса који могу бити повређени одлуком о дозволи за рад термоелектране. Европски суд правде је у том предмету стао на становиште да се на питање правне легитимације примењује национално право којим се преносе правни стандарди еколошке заштите, али и правила еколошког права ЕУ која имају директну примену. То даље значи да се чл. 10а Директиве 85/337/ЕЕЗ којим се уређује активна

311 Мишљење опште правобранитељице *Sharpston*, предмет C-263/08, од 2. јула 2009, пара. 59.

312 Предмет *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg*, C-115/09, [2011] E.C.R. 2011 I-03673.

313 *Verwaltungsgerichtsordnung*, BGBl. 1991 I, p. 686 (VwGO), чл. 42(a) и чл. 113(1).

легитимација НВО примењује директно, ако НВО које се баве заштитом животне средине у складу са националним правом немају право на приступ правној заштити.³¹⁴

Значајни ставови су изнети и поводом примене одредаба еколошког права ЕУ о трошковима учешћа јавности. Они не би требло да буду одређени тако да то одвраћа заинтересовану јавност од учешћа у доношењу еколошких одлука. Но, у пракси се поставило питање на које трошкове се односи формулација којом се у Директиви 2003/35/ЕЗ поставља ограничење да поступци приступа правној заштити не смеју да буду сувише високи.³¹⁵ У случају Комисија против Ирске, С–427/07, ЕСП је стао на становиште да се то ограничење односи само на трошкове самог учешћа заинтересоване јавности, а не и на правила националног права којима се прописује да је странка која у целини изгуби спор дужна да противној странци накнади трошкове.³¹⁶ Ставови ЕСП о трошковима судских поступака који могу да угрозе право

314 Предмет *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnberg*, С–115/09, пара. 47–50. О директној примени одредаба Директива 2003/35/ЕЗ вид. *Marie-Noëlle Solvay and Others v. Région Wallonne*, С–182/10, [2012] ECLI:EU:C:2012:82, пара. 44–52. Позитивно право Србије и пракса органа управе и Управног суда Србије указују на то да учесници у поступку доношења одлуке у еколошким стварима, као и у поступку по жалби у управном поступку или тужби у управном спору, морају да докажу постојање правног интереса у складу са посебним законима. Велику промену у систему правне заштите у еколошким стварима код нас уноси одредба новог Закона о општем управном поступку, којом је право на учешће у доношењу одлука у управном поступку поверено „заступницима јавног интереса овлашћеним посебним законом“ и „заступницима колективних интереса“. Право да у управном поступку учествују у својству странке имају и „заступници јавног интереса овлашћени посебним законом, заступници колективних интереса или заступници ширих интереса јавности који су организовани у складу са важећим прописима, у случају када на те интересе може да утиче резултат управног поступка“ (ЗП, Сл. гласник РС бр. 18/2016, чл. 44 ст. 3). Овде треба имати у виду и следећу околност. Заштита колективних права и интереса била је предвиђена и Законом о парничном поступку (Сл. гласник РС, бр. 72/2011 – ЗП). У смислу твог Закона, удружења, њихови савези и друге организације основане у складу са законом имале су могућност да покрену поступак за заштиту колективних права и интереса грађана, ако је таква заштита предвиђена њиховом регистрованом или прописима одређеном делатношћу, ако се циљ њиховог удруживања или деловања односи на заједничке интересе и права већег броја грађана и ако су поступањем туженог они повређени или теже угрожени (ЗП, чл. 495). Међутим, Уставни суд Србије је у мају 2013. године утврдио да одредбе Закона о парничном поступку које се односе на заштиту колективних права и интереса нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима (вид. Одлуку Уставног суда Србије, ИУз-51/2012, од 23. маја 2013.). У образложењу Одлуке се наводи: „Уставни суд констатује да одредбама чл. 494. до 505. Закона није уређено кад један грађанскоправни спор има карактер спора о колективним правима који би се решавао по правилима посебног поступка прописаног у овој глави, уз супсидијарну примену општих правила парничног поступка. Нема ни упућујуће норме из које би се утврдило на које се спорове ове одредбе односе, односно није прописано који се спор, у смислу ових одредаба сматра спором о колективним правима, нити је регулисан појам колективних права и интереса (...) што је учињено поводом нормирања осталих посебних поступака. (...) Будући да захтев за одређеношћу и прецизношћу правне норме представља саставни део начела владавине права како би грађани из садржаја норме могли да стварно и конкретно знају своја права и обавезе и како би им прилагодили своје понашање, Уставни суд констатује да захтев за одређеношћу и прецизношћу правне норме није испуњен ако грађани као савесне особе нагађају о њеном смислу и садржају.“ Имајући то у виду, регулисање учешћа „заступника јавног интереса овлашћених посебним законом“ и „заступника колективних интереса“ у доношењу одлука у управном поступку у еколошким стварима мора бити детаљније уређено и прилагођено природи и садржини предмета тих посебних управних поступака и специфичностима правне заштите која се у њима пружа. Увођење категорије заштите заступника колективних интереса и довођење колективног интереса у везу са заштитом животне средине може отклонити недостатке уочене у важећем законодавном оквиру и пракси само ако се јасно утврди шта се сматра интересом заштите животне средине. У супротном, несигурност у поступку проналажења и примене меродавне правне норме не би довела до боље примене и заштите права јавности на учешће у доношењу одлука у еколошким стварима. Више о томе вид. М. Дреновак Ивановић, „The Development of the Right to Public Participation on Environmental Matters as a New Concept of Administrative Decision Making in Serbia“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 44, 2015, 74–90.

315 Вид. Директиву 2003/35/ЕЗ, чл. 15(а)5.

316 Предмет *Commission of the European Communities v. Ireland*, С–427/07, [2009] E.C.R., 2009 I-06277, пара. 92–94.

на ефикасну правну заштиту у питањима од значаја за заштиту животне средине даље су продубљени у предмету *Eswards*.³¹⁷ У том предмету, ЕСП је стао на становиште да чл. 15(a)5 Директиве 2003/35/ЕЗ треба применити тако да заинтересована лица не буду спречена да уложе правно средство због финансијских терета који су са тим повезани. Због тога се, у примени тог члана, мора водити рачуна о укупности трошкова у поступку правне заштите, како се не би повредило право на ефикасну правну заштиту која је гарантована и Повељом Европске уније о основним правима.³¹⁸ Суд државе чланице који одређује трошкове странке која као тужилац није успела у спору у вези са заштитом животне средине има обавезу да води рачуна о томе да ти трошкови не буду сувише високи. У проналажењу одговора на питање шта такав терет значи, суд треба да узме у обзир не само интерес тужиоца да заштити своје право, већ и општи интерес заштите животне средине, који је у том случају погођен. „У оквиру те оцене, суд се не може ослонити само на финансијску ситуацију заинтересованог лица, већ мора објективно анализирати износ трошкова (...) те трошкови поступка нити смеју да превазилазе финансијске могућности заинтересованог нити да буду објективно неразумни.“³¹⁹

8.3. Право на правну заштиту пред судом или неким другим законом установљеним независним и непристрасним телом у праву Европске уније и пракси Европског суда правде

Разматрање отворених питања о праву јавности на приступ еколошким информацијама и праву заинтересоване јавности на учешће у доношењу одлука указује на потребу да се трећи стуб Архуске конвенције, право на правну заштиту, на нивоу ЕУ уреди директивом, на начин који полази од карактеристика посебних поступака, попут процене утицаја на животну средину и издавања интегрисане дозволе.³²⁰ Иако је Комисија дала предлог за усвајање Директиве о приступу правди у еколошким стварима још 2003. године, она до сада није усвојена.³²¹

Овде је неопходно указати на одлуку ЕСП којом се утврђује пракса да судови држава чланица имају обавезу да утврђују да ли су ставови виших судова о активној легитимацији у складу са правом ЕУ. Раније је указано на значај одлуке ЕСП у предмету *Križan*. Тај случај је значајан и због тога што указује на овлашћења и обавезе које судови

317 Предмет *The Queen, on the application of David Edwards and Lilian Pallikaropoulos v Environment Agency and Others*, C-260/11, [2013] ECLI:EU:C:2013:221

318 Вид. Повеље Европске уније о основним правима, чл. 47.

319 Предмет *The Queen, on the application of David Edwards and Lilian Pallikaropoulos v Environment Agency and Others*, C-260/11, пара. 46.

320 М. Дреновак-Ивановић, Еколошко право Европске уније, Београд, 2017, стр. 140-143.

321 Вид. Предлог директиве Европског парламента и Савета о приступу правди у еколошким стварима, COM/2003/0624 final – COD 2003/0246. На нивоу ЕУ приступ праву на правну заштиту уређен је у четвртм делу Уредбе 1367/2006. М. Дреновак-Ивановић, Еколошко право Европске уније, Београд, 2017, стр. 140-143.

држава чланица имају у примени права ЕУ. У одлуци ЕСП се потврђује пракса да судови држава чланица имају овлашћење да покрену поступак одлучивања о претходном питању пред Европским судом правде и у оним случајевима у којима се поставља питање у вези са предметом који је враћен на поновно одлучивање када су, у складу са националним правом, везани ставовима вишег суда.³²² Реч је о предмету у коме је Еколошка инспекција Словачке издала компанији *Ekologická skládka* интегрисану дозволу за пројекат одлагања отпада у јами у близини места у коме станује господин *Jozef Križan*. Он је, као појединац који чини заинтересовану јавност, учествовао у доношењу одлуке о интегрисаној дозволи и затражио је информацију о тачној локацији одлагалишта отпада, која није била наведена у пројектној документацији. Поступајући инспектор је сматрао да је реч о пословној тајни, те је одбио приступ траженом документу, који је био познат Еколошкој инспекцији и на основу кога је донета одлука о интегрисаној дозволи. Регионални управни суд је одбио тужбу за поништај дозволе. Врховни суд Словачке, поступајући по жалби на одлуку Управног суда, укинуо је пресуду нижег суда и, решавајући у пуној јурисдикцији, поништио одлуку о интегрисаној дозволи, сматрајући да надлежни органи нису у довољној мери омогућили учешће јавности у поступку издавања интегрисане дозволе. Поводом те одлуке поднета је уставна жалба. Уставни суд Словачке је укинуо одлуку Врховног суда. Врховни суд је, сматрајући да је поступак издавања интегрисане дозволе спроведен у супротности са правом ЕУ, покренуо поступак пред Европским судом правде и затражио тумачење права ЕУ. Иако је Врховни суд, у овом случају, везан ставовима Уставног суда, он као нижи суд има обавезу да постави претходно питање Европском суду правде, на основу кога ће извести закључак о исправном тумачењу права ЕУ. Врховни суд је, у том случају, последња инстанца која, у складу са чл. 267 УФЕУ има обавезу да покрене поступак одлучивања о претходном питању. То стога што је што Уставни суд, по поднетој уставној тужби, може само да испитује усклађеност одлуке Врховног суда са основним правима, па је одлука Врховног суда она против које се не може поднети правно средство.³²³ При томе, исправно тумачење права ЕУ може бити и супротно закључцима Уставног суда.

У пракси ЕСП наилазимо на предмете у којима су изнети ставови који указују на границе судске контроле аката којима се даје одобрење за спровођење пројеката који могу утицати на животну средину. У предмету *Boxus*, покренут је поступак одлучивања о претходном питању да ли Управни суд може да преиспитује акт законске снаге којим је потврђена одлука о процени утицаја пројекта на животну средину.³²⁴ Представници заинтересоване јавности поднели су тужбу белгијском Државном савету, као највишем управном суду, на одлуку органа управе којом се даје сагласност на студију о процени утицаја на животну средину у вези са извођењем радова на аеродрому *Liège-Bierset* и *Bruxelles-Charleroi* и пружи на релацији *Bruxelles-Charleroi*. Након покретања судског

322 Предмет *Jozef Križan and Others v. Slovenská inšpekcia životného prostredia*, C-416/10, [2013] ECLI:EU:C:2013:8.

323 *Ibid.*, пара. 62–73.

324 Спјени предмети *Antoine Boxus and Willy Roua* (C-128/09), *Guido Durllet and Others* (C-129/09), *Paul Fastrez and Henriette Fastrez* (C-130/09), *Philippe Daras* (C-131/09), *Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH)* (C-134/09 и C-135/09), *Bernard Page* (C-134/09) и *Léon L'Hoir and Nadine Dartois* (C-135/09) v. *Région wallonne*, E.C.R. 2011 I-09711.

поступка, парламент Валоније је, имајући у виду да је реч о пројекту са „значајним јавним интересом“, донео одлуку којом се потврђују одлуке органа управе о процени утицаја на животну средину.³²⁵ Судска контрола правних аката са законском снагом, у белгијском праву, поверена је једино Уставном суду. Европски суд правде је, одлучујући о претходном питању, указао на то да Уставни суд тумачи само усклађеност тих аката са Уставом, а не и са одредбама прописа о заштити животне средине. Ако је одлука о приступу пројекту усвојена у законодавном поступку у коме је заинтересована јавност била информисана о свим детаљима пројекта, у којем јој је било омогућено да приступи информацијама у вези са пројектом и у којем су узети у обзир интереси заинтересоване јавности, реч је о одлуци која је, без обзира на форму акта, усвојена у складу са правилима Архуске конвенције.³²⁶ Таква одлука, према ставу ЕСП, не мора да буде предмет судске контроле управног суда. Но, одлука која се доноси у законодавном поступку, а којом се само потврђују одлуке органа управе уз образложење да је реч о пројекту од „значајног јавног интереса“, може бити предмет судске контроле у вези са оним деловима који се односе на материјалноправну и процесноправну ваљаност акта донетог у вези са проценом утицаја на животну средину.³²⁷ Ако суд државе чланице утврди да такав акт не задовољава наведене услове, има обавезу да се уздржи од примене националног права које му онемогућава да прихвати тужбу.³²⁸

325 О односу јавног интереса и интереса заштите животне средине вид. М. Дреновак-Ивановић, „Ванредно укидање решења: однос јавног интереса и интереса заштите животне средине“, *Анали Правног факултета* 2/2014, 133–145.

326 Предмет *Antoine Boxus and Willy Roua*, C–128/09, пара. 37.

327 *Ibid.*, пара. 49–57.

328 *Ibid.*, пара. 57. Вид. и предмет *Marie-Noëlle Solvay and Others v. Région Wallonne*, C–182/10, [2012] ECLI:EU:C:2012:82, пара. 53. У пракси ЕСЉП наилазимо на мишљење да „заинтересовани појединци морају имати могућност жалбе против сваке одлуке, акта или пропуста када сматрају да у поступку одлучивања није довољно значаја дато њиховим интересима или изнетим ставовима“. Вид. предмет *Muriel Herrick v. United Kingdom*, 11185/84 [1985] ECHR пара. 119.

9. Право на правну заштиту у питањима животне средине у пракси Европског суда за људска права

9.1. Право на приступ еколошким информацијама у пракси Европског суда за људска права

Члан 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода

Слобода изражавања

1. Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу поседовања сопствене мишљења, примање и саопштавање информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскојских предузећа.

2. Пошто коришћење ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно се може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу, или ради очувања ауторитета и нејасности судства.

У члану 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода нормирано је право на слободу изражавања које обухвата и „примање и саопштавање информација и идеја без утицаја органа јавне власти и без обзира на границе“. Како је коришћење ових слобода у директној вези са одређеним дужностима и одговорностима, „оно се може условити и подвргнути формалним ограничењима или законом утврђеним казнама ако је то неопходно у демократском друштву у интересу заштите националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда и криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других,

спречавања откривања обавештења добијених у поверењу или ради очувања ауторитета и непристрасности судова³²⁹. Анализом праксе Европског суда за људска права уочавамо да је на основу ове одредбе Конвенције пружена заштита различитим облицима слободе изражавања. Међутим, у предмету *Társaság a Szabadságjogokért* против Мађарске (2009), Европски суд за људска права је први пут изнео мишљење да је чланом 10. Конвенције зајемчено право на слободан приступ информацијама.³³⁰ Како се у образложењу пресуде наводи, Европски суд за људска права је у ранијим одлукама заузео став да се на основу члана 10. Конвенције „тешко може извести неко опште право приступа управним поступцима и документима“,³³¹ али да је у недавним случајевима показана тенденција ка ширем тумачењу појма „слобода да се прими информација“, што за резултат има признавање права приступа информацијама. Ова одлука је од нарочитог значаја не само због тога што експлицитно указује на постојање додатног механизма заштите права на слободан приступ информацијама, већ и због тога што указује на то да је ограничење права на слободан приступ информацијама допуштено само ако су испуњена три кумулативна услова: да је ограничење нормирано законом, да ограничење има за циљ заштиту оних интереса који су наведени у Конвенцији и да је ограничење неопходно у демократском друштву.

Право на приступ еколошким информацијама разматрано је и у предмету *Guerra et al. v. Italy*.³³² Предмет је покренут по предствци становника Манфредоније који живе удаљени 1 км од фабрике чија је активност 1998. године, у складу са Савесо Директивом, квалификована као високоризична по здравље људи и стање животне средине. Они су сматрали да органи власти нису обавестили јавност о ризицима којима су изложени као грађани који живе у непосредној близини фабрике, као и да органи власти нису обавестили јавност о поступку заштите у случају еколошког акцидента. Разматрајући да ли има места примени члана 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Суд је узео у разматрање образложење које је добила од стране надлежних органа Италије који су сматрали да тада важећим правним правилима није успостављена позитивна обавеза власти у погледу информисања јавности о стању животне средине. Суд је установио да нема места примени члана 10. У образложењу одлуке се наводи да, у смислу члана 10 Конвенције, власти немају право да ускрате информације, али да право на приступ еколошким информацијама не значи и обавезу државе да самоиницијативно сакупља информације и врши обавештавање јавности.

У новијој пракси Европског суда за људска права наилазимо на одлуке које указују да у случајевима који представљају посебан ризик за животну средину и здравље људи, државе имају позитивну обавезу да прикупљају и дистрибуирају јавности и заинтересованој јавности еколошке информације. Илустративан пример налазимо у предмету *Tătar v. Romania*.³³³ Поступак је покренут поводом захтева породице која је живела у близини рудника злата *Baia Mare* у Румунији у коме се за истраживање

329 Члан 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода

330 Предмет *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, бр. 37374/05 од 14. априла 2009. год., *сџав* 35.

331 Предмет *France*, бр. 46809/99, од 18. новембра 2003. год.

332 Предмет *Guerra et al. v. Italy*, Application No. 14967/89, пресуда од 19. фебруара 1998. год.

333 *Tătar v. Romania*, Application No. 67021/01, пресуда од 27. јануара 2009. год.

и издвајање племенитих метала користи велика количина цијанида. Дана 30. јануара 2000. године дошло је до пуцања заштитне бране што је довело до изливања 100.000 м³ отпадне воде која је садржала цијанид. Тиме је нанета значајна штета животној средини и угрожено здравље великог броја људи. Након акцидента, оштећена лица су поднела неколико жалби и тужби. Између осталог, поднета је и жалбу Министарству животне средине Румуније којом је оспорена правилност поступка издавања дозволе за рад и поступка за продужење дозволе за рад рудника *Baia Mare*. Подносилац жалбе је тврдио да држава није адекватно информисала јавност и заинтересовану јавност о карактеру активности које се у руднику обављају, као и о еколошком ризику високог степена, да држава није пружила информације о последицама акцидента на здравље људи и стање животне средине и да јавност није адекватно укључена у поступак доношења одлуке о давању дозволе за рад овог рудника, односно о продужењу дозволе за рад рудника. Министарство животне средине је одбило жалбу наводећи да активности рудника не представљају еколошки ризик високог степена и да се слична технологија користи и у другим земљама. Након одлуке Управног суда Румуније који је потврдио другостепену одлуку Министарства животне средине, поднета је представка Европском суду за људска права. Суд је стао на становиште да су надлежни органи имали обавезу да заинтересованој јавности пруже детаљне информације о свим последицама акцидента по њихово здравље и стање животне средине. То укључује информације о акцидентима исте врсте који су се већ догодили, о утицају акцидента који се догодио 30. јануара 2000. године, о превентивним мерама које је потребно предузети, као и о ванредним мерама које треба предузети у случају поновног акцидента. Како надлежни органи нису поступили на тај начин, Суд сматра да јавност није била адекватно информисана и да није могла адекватно да учествује у доношењу одлуке о дозволи за рад и о продужењу дозволе за рад рудника.

9.2. Право јавности на учешће у доношењу еколошких одлука у пракси Европског суда за људска права

Члан 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода

Право на живот

- 1. Право на животи сваке особе заштићено је законом. Нико не може бити намерно лишен живота, сем приликом извршења пресуде суда којом је осуђен за злочин за који је ова казна предвиђена законом.*
- 2. Лишење живота се не сматра проишним овом члану ако проистекне из употребе силе која је апсолутно нужна:*
 - а) ради одбране некој лица од незаконитој насиља;*
 - б) да би се извршило законито хапшење или сиречило бекство лица законито лишеној слободe;*

ц) њриликoм законитих мера које се њредузимају у циљу сузбијања нереда или њобуне.

Члан 8 Европске конвенције за заштиту њудских права и основних слобода

Право на њоштовање њриватној и њорoдичној живоња

1. Свако има њраво на њоштовање свој њриватној и њорoдичној живоња, дома и њрејиске.

2. Јавне власти неће се мешати у вршење овој њрава сем ако њо није у складу са законом и неoиходно у демократском друштву у интјересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради сјречавања нереда или криминала, заштитије здравља или морала, или ради заштитије њрава и слобода друћх.

У пракси Европског суда за њудска права, заштита основних еколошких вредности се постиже довођњем у везу различитих аспеката животне средине са правима која су гарантована Европском конвенцијом за заштиту њудских права и основних слобода.³³⁴ У пракси овог Суда наилазимо на случајеве који потврђују обавезу поштовања националног законодавства које се односи на учешће јавности у доношењу одлуке о активностима које могу имати утицај на животну средину. Илустративан пример је предмет *Taskin and Others v. Turkey*³³⁵ у коме се изостанак обавештавања јавности и укључивања јавности у поступак доношења одлуке о дозволи за рад рудника, у чијој близини су насељени подносиоци представке Европском суду за њудска права, доводи у везу са правом на живот (члан 2) и правом на поштовање приватног и породичног живота (члан 8) Европске конвенције за заштиту њудских права и основних слобода. Европски суд за њудска права је у овом случају изнео мишљење да „у случајевима када се одлуке државе односе на питања од утицаја на животну средину постоје два аспекта која се могу испитивати. Прво, Суд може да цени садржину сваке одлуке националних власти да би утврдио да ли је иста у складу са чланом 8. Друго, може да испитује поступак одлучивања како би се уверио да је довољан значај био дат интересима појединаца.“³³⁶ Тај Суд је даље потврдио да реализација права јавности на приступ еколошким информацијама, како би јавност имала могућност да процени опасност којој је изложена, има важну улогу у укључивању јавности у доношење одлуке о процени утицаја на животну средину и да „заинтересовани појединци морају имати могућност жалбе суду против сваке одлуке, акта или пропуста, уколико сматрају да у поступку доношења одлуке њихови интереси или изнети ставови нису узети у обзир у довољној мери“.³³⁷ Тиме је потврђено да, иако право на поштовање приватног и породичног живота не садржи изричито нормиране процесне обавезе,

334 Европска конвенција за заштиту њудских права и основних слобода, Службени лист ССГ – Међународни уговори, бр. 9/03.

335 Случај бр. 46117/99, ECHR 2004-X, *Taskin and Others v. Turkey*, пресуда од 10. новембра 2004.

336 Случај бр. 46117/99, ECHR 2004-X, *Taskin and Others v. Turkey*, пресуда од 10. новембра 2004, параграф 115.

337 Случај бр. 46117/99, ECHR 2004-X, *Taskin and Others v. Turkey*, пресуда од 10. новембра 2004, параграф 119.

поступак доношења одлука којима ово право може бити угрожено мора у посебној мери узети у обзир интерес појединаца на које се одлука односи.³³⁸

9.3. Право на правну заштиту пред судом или неким другим законом установљеним независним и непристрасним телом у пракси Европског суда за људска права

Члан 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода

Право на правично суђење

1. Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона. Пресуда се изриче јавно, али се шиком и јавношћу моју искључити с целом или с дела суђења у интересу морала, јавног реда или националне безбедности у демократском друштву, када то захтевају интереси малолетника или заштићена приватног живота странака, или у мери која је, по мишљењу суда, нужно потребна у посебним околностима када би јавношћу моја да нашкоди интересима правде.

2. Свако ко је оптужен за кривично дело сматраће се невиним све док се не докаже његова кривица на основу закона.

3. Свако ко је оптужен за кривично дело има следећа минимална права:

а) да у најкраћем могућем року, подробно и на језику који разуме, буде обавештен о природи и разлозима за оптужбу против њега;

б) да има довољно времена и могућности за припремање одбране;

ц) да се брани лично или путем браниоца која сам изабере или, ако нема довољно средстава да плати за правну помоћ, да ову помоћ добије бесплатно када интереси правде то захтевају;

д) да испитује сведоке против себе или да постигне да се они испитају и да се обезбеди присуство и саслушање сведока у његову корист под istim условима који важе за оне који сведоче против њега;

е) да добије бесплатно помоћ преводиоца ако не разуме или не говори језик који се употребљава на суду.

Право на правну заштиту подразумева и извршење одлука које су донете у управном или судском поступку у вези са заштитом животне средине. Илустративан пример

338 Стопић, Милош, Зорић, Јована, Право на здраву животну средину у пракси Европског суда за људска права, Београд 2009, стр. 37–42.

јесте предмет *Okyay et al. v. Turkey*.³³⁹ Предмет је покренут поводом неизвршења пресуде Управног суда Турске, којом је наложено обустављање рада термоелектрана чије емисије имају негативан утицај на здравље људи и стање животне средине. У поступку који је покренут пред Управним судом, анализе су показале присуство емисија отровних гасова у мери која вишеструко превазилази дозвољене граничне вредности. Осим тога, оператер није добио грађевинску дозволу за изградњу термоелектране, а није ни покренуо поступак за издавање дозволе за емисију гасова, као ни за испиштање отпадних вода. Упркос одлуци Управног суда, Министарски савет је изнео став да би обустављање са радом термоелектрана довело до несагледивих последица по енергетску стабилност земље и да би негативно утицало на стопу незапослености. Водећи се овим разлозима, Министарски савет је донео одлуку којом се продужава рад термоелектрана. Подносиоци представке Европском суду за људска права су сматрали да је овим прекршено право на правично суђење, нормирано чланом 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Суд је разматрао да ли подносиоци представке имају право на заштиту од штете нанете животnoj средини која је проузрокована радом термоелектрана. Како су се подносиоци представке позвали на Уставом зајамчено право на живот у здравој животnoj средини Суд је сматрао да је захтев подносилаца представке основан. Суд је затим одлучивао о томе да ли има места примени члана 6. Конвенције. Позивајући се на одлуку у предмету *Hornsby v. Greece*³⁴⁰ Суд је заузео став да је извршење пресуде саставни део приспитивања одлуке у управном и/или судском поступку. Примена члана 6. Конвенције била би обесмишљена ако државе не би имале обавезу да примене донете одлуке. Ово се нарочито односи на одлуке у управном поступку и управном спору на основу којих се може покренути поступак за накнаду штете. Суд је истакао да непоштовање одлука суда и доношење супротне одлуке од стране Министарског савета "озбиљно угрожава принцип правне државе заснован на владавини права и правној извесности".³⁴¹ Суд је, у овом случају, утврдио постојање повреде члана 6. став 1. Конвенције.

Европски суд за људска права је одлучивао и у предмету *L'Erablière v. Belgium*.³⁴² Представку је поднела непрофитна организација чије су активности усмерене ка заштити животне средине у области *Wallona* у Белгији. Поводом издавања грађевинске дозволе за изградњу постројења за сакупљање отпада, ово удружење је поднело тужбу управном суду. Управни суд је сматрао да ова организација није изнела довољно чињеница које потврђују наводе тужбе и није доказала постојање посебног интереса у конкретном случају на основу којег би ова организација имала активну легитимацију за учешће у поступку. Разматрајући представку, Европски суд за људска права је закључио да је управни суд могао да поучи странку о допуни тужбе, ако је постојала потреба да се тужба допуни. Суд је навео и да су активности ове организације усмерене на заштиту животне средине мање локалне заједнице, чији су чланови и становници

339 *Okyay et al. v. Turkey*, представка бр. 36220/97, пресуда од 12. јула 2005. године

340 *Hornsby v. Greece*, пресуда од 19. марта 1997, § 40.

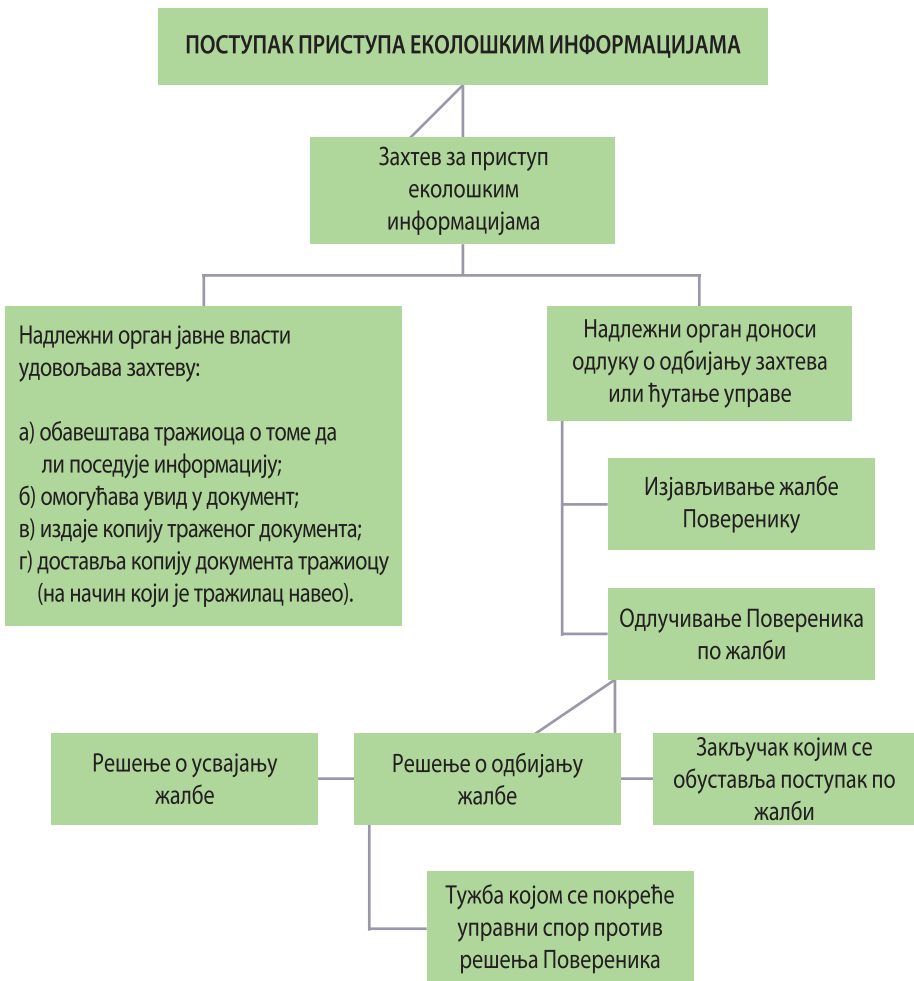
341 *Okyay et al. v. Turkey*, § 71.

342 *L'Erablière v. Belgium*, представка бр. 49230/07, одлука од 24. фебруара 2009. године.

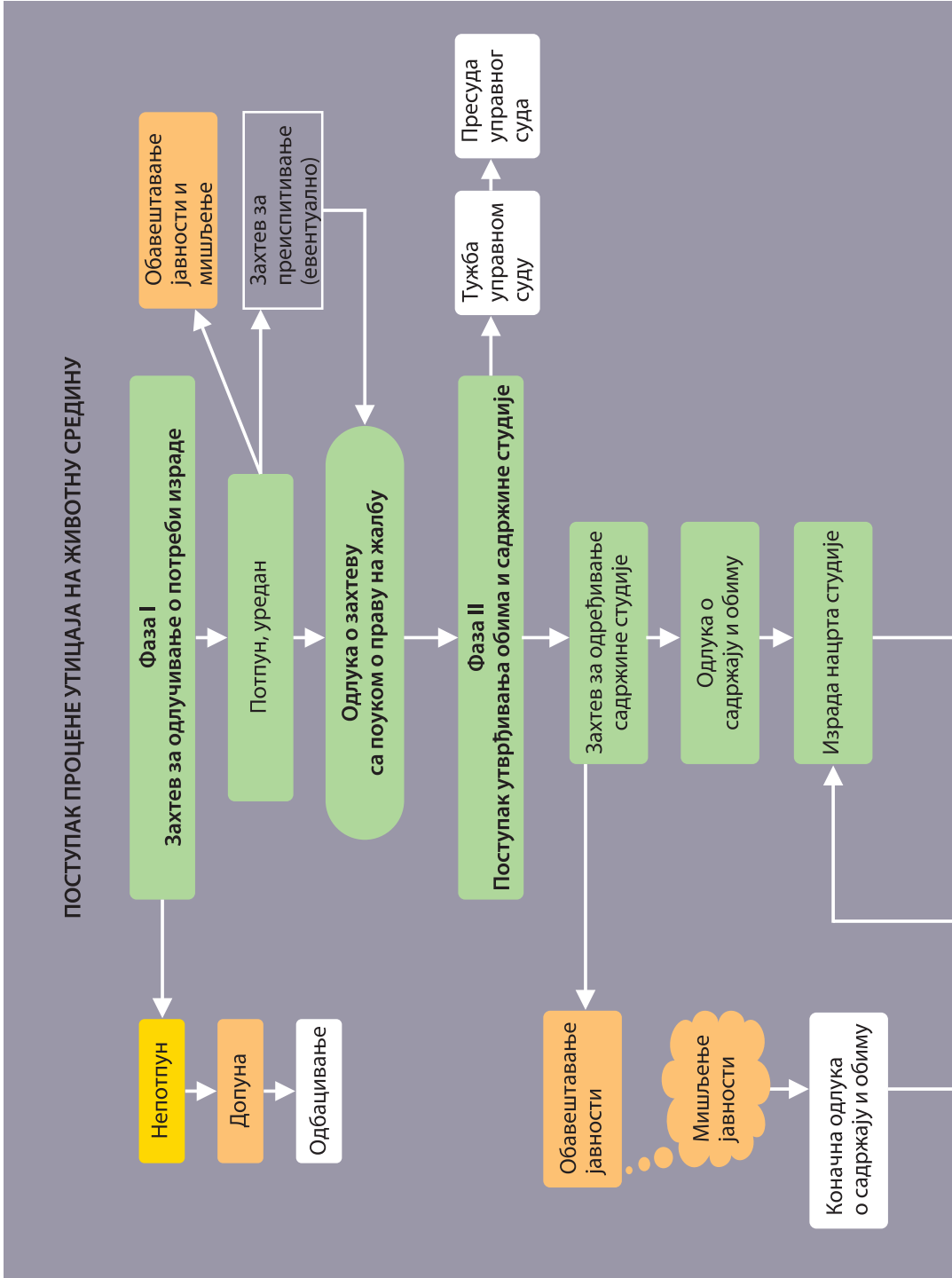
те заједнице, а тиме и директно изложени потенцијалном негативном утицају рада постројења за сакупљање отпада. Стога, у овом случају није реч о подношењу тужбе *action popularis*. Европски суд за људска права је, у овом предмету, заузео став да ова непрофитна организација може да буде странка у поступку и да је одлуком Управног суда повређен члан 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

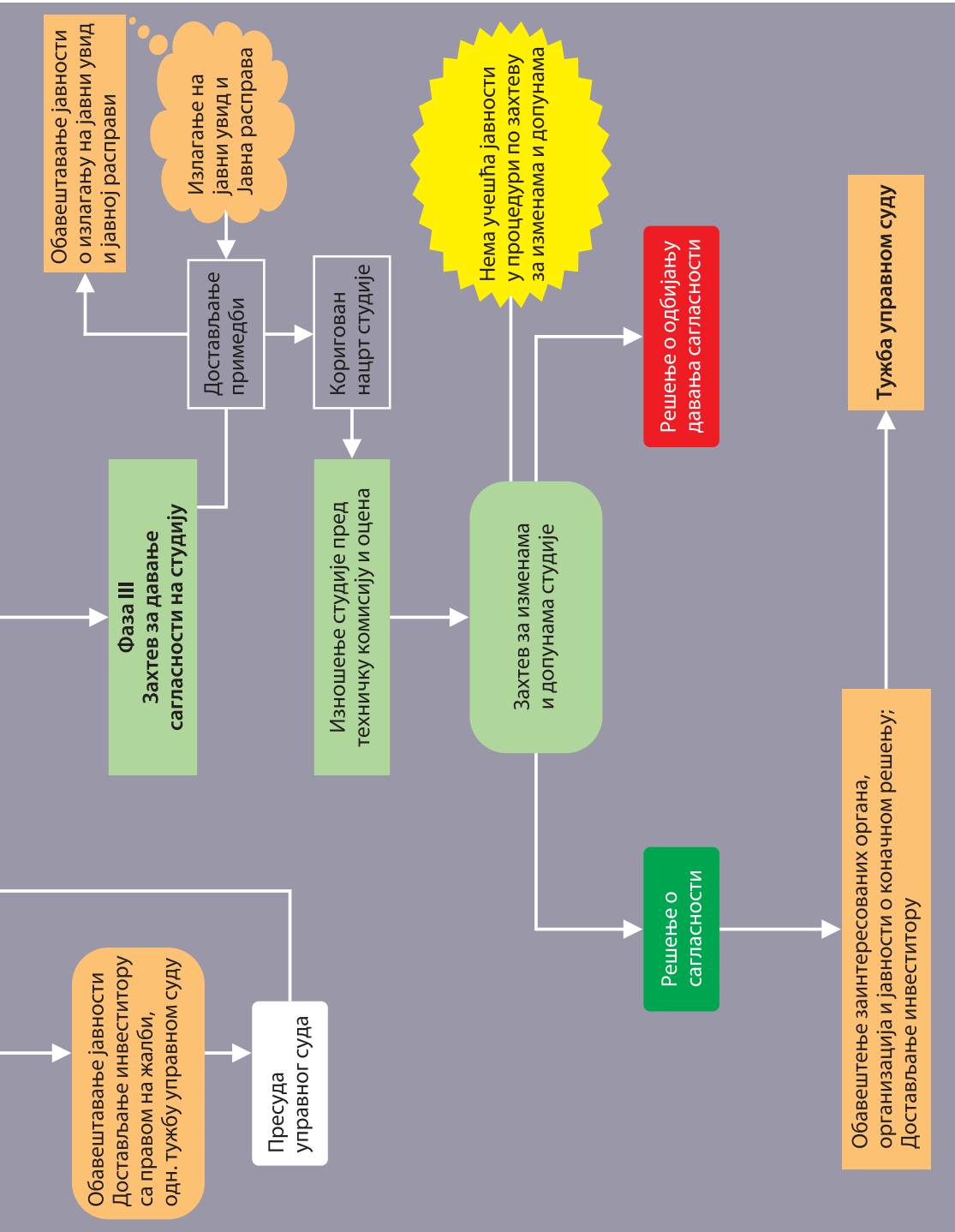
АНЕКС

Прилог 1. Шематски приказ приступа еколошким информацијама

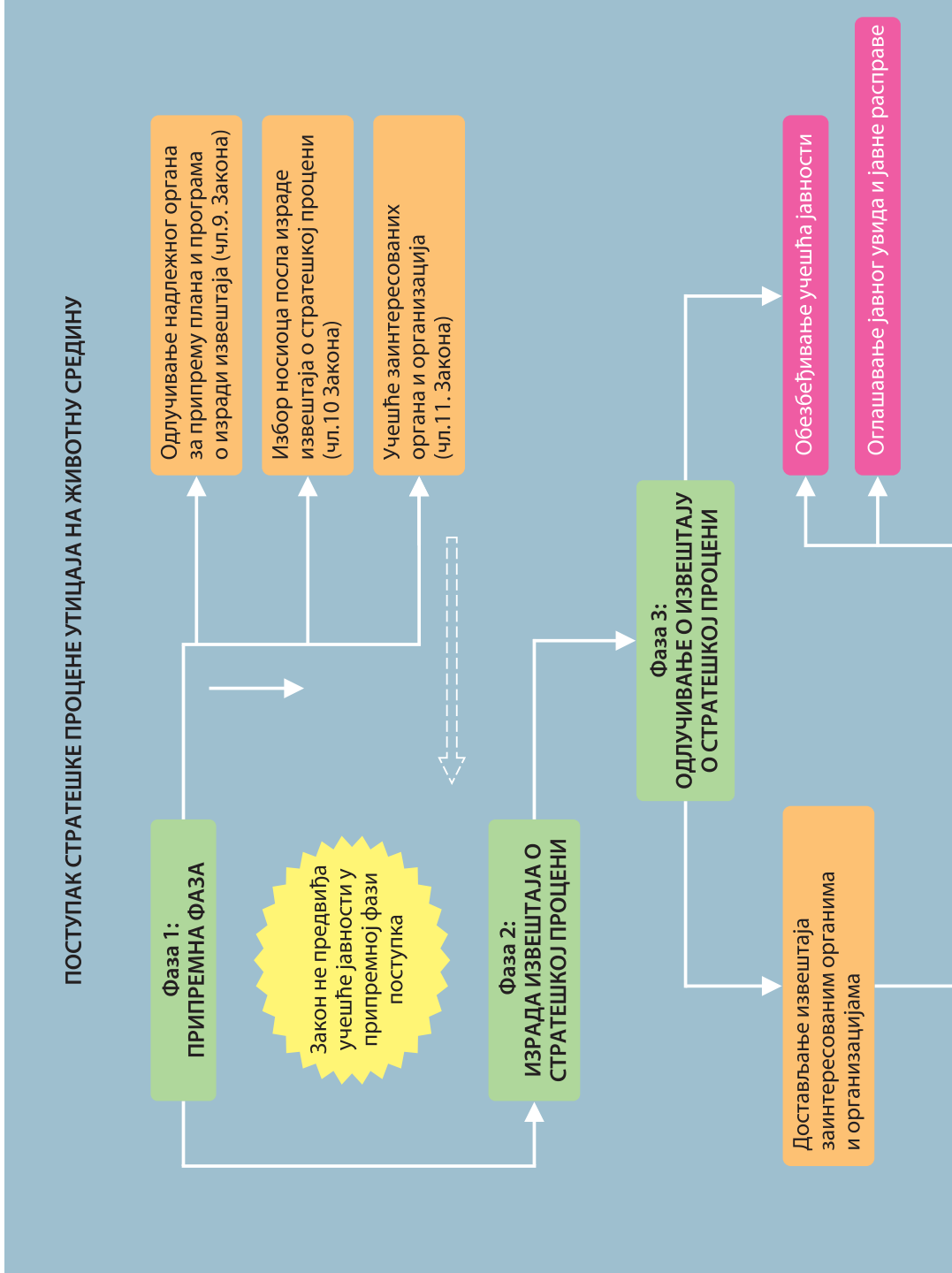


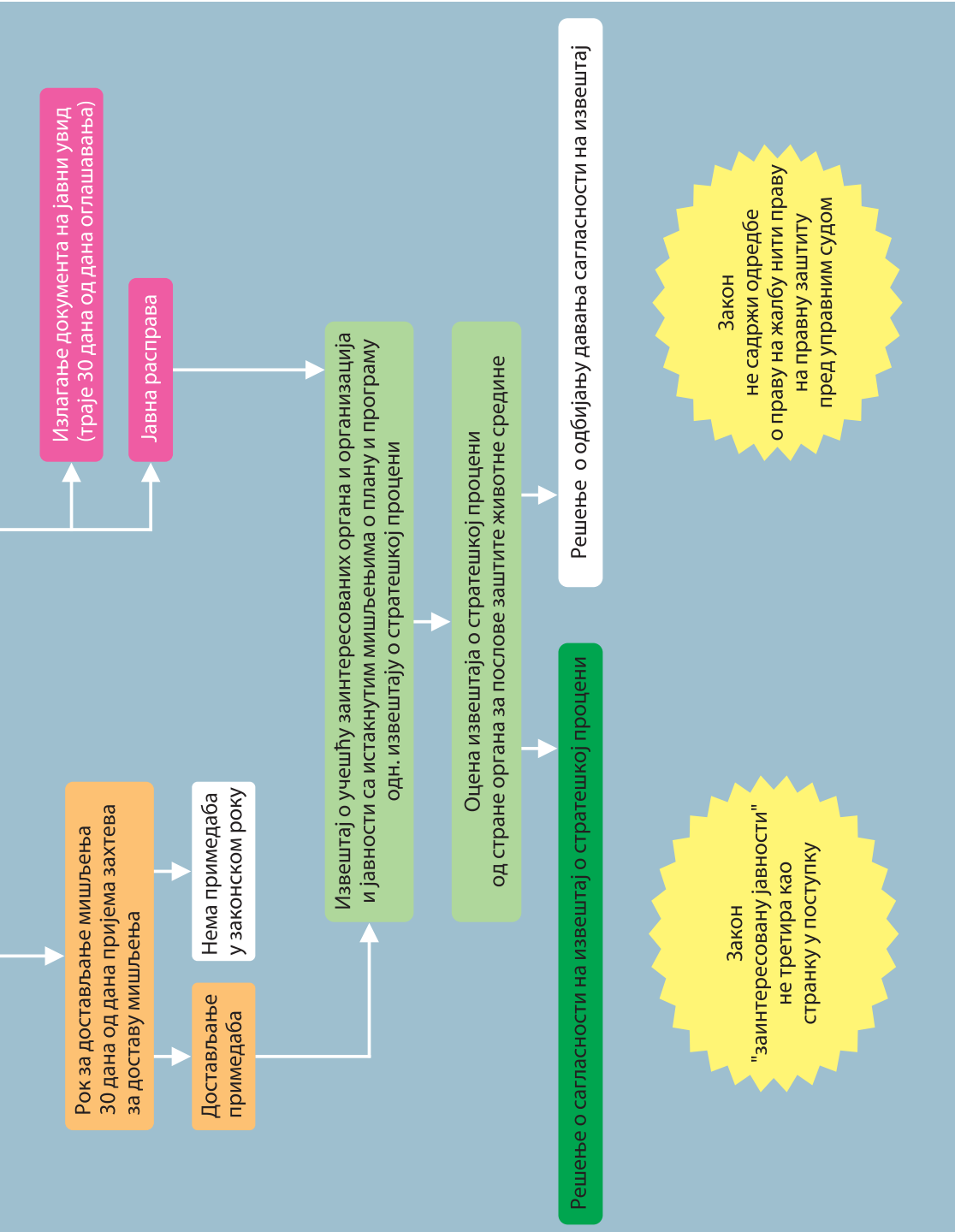
Прилог 2: Шематски приказ поступка по Закону о процени утицаја на животну средину



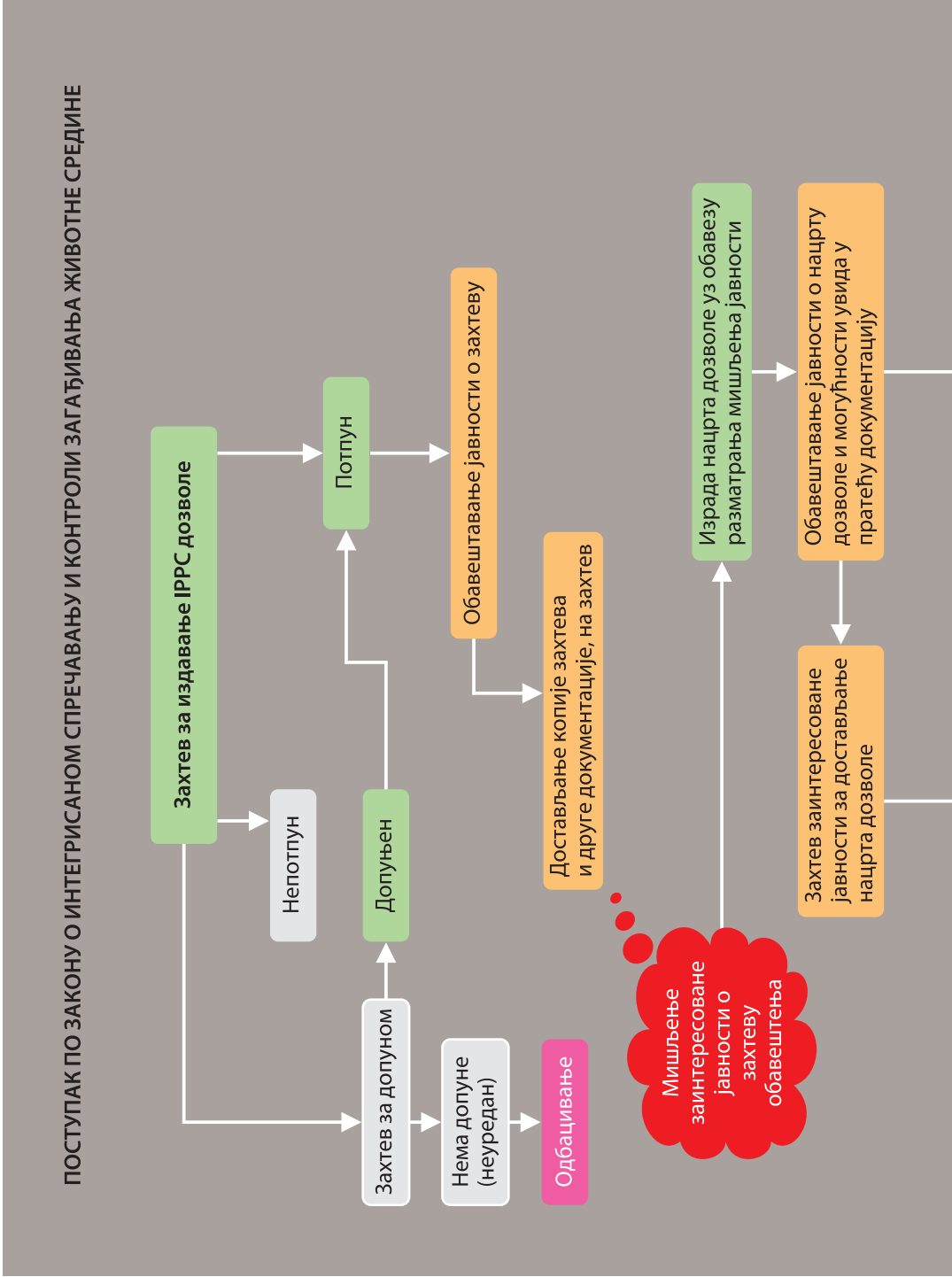


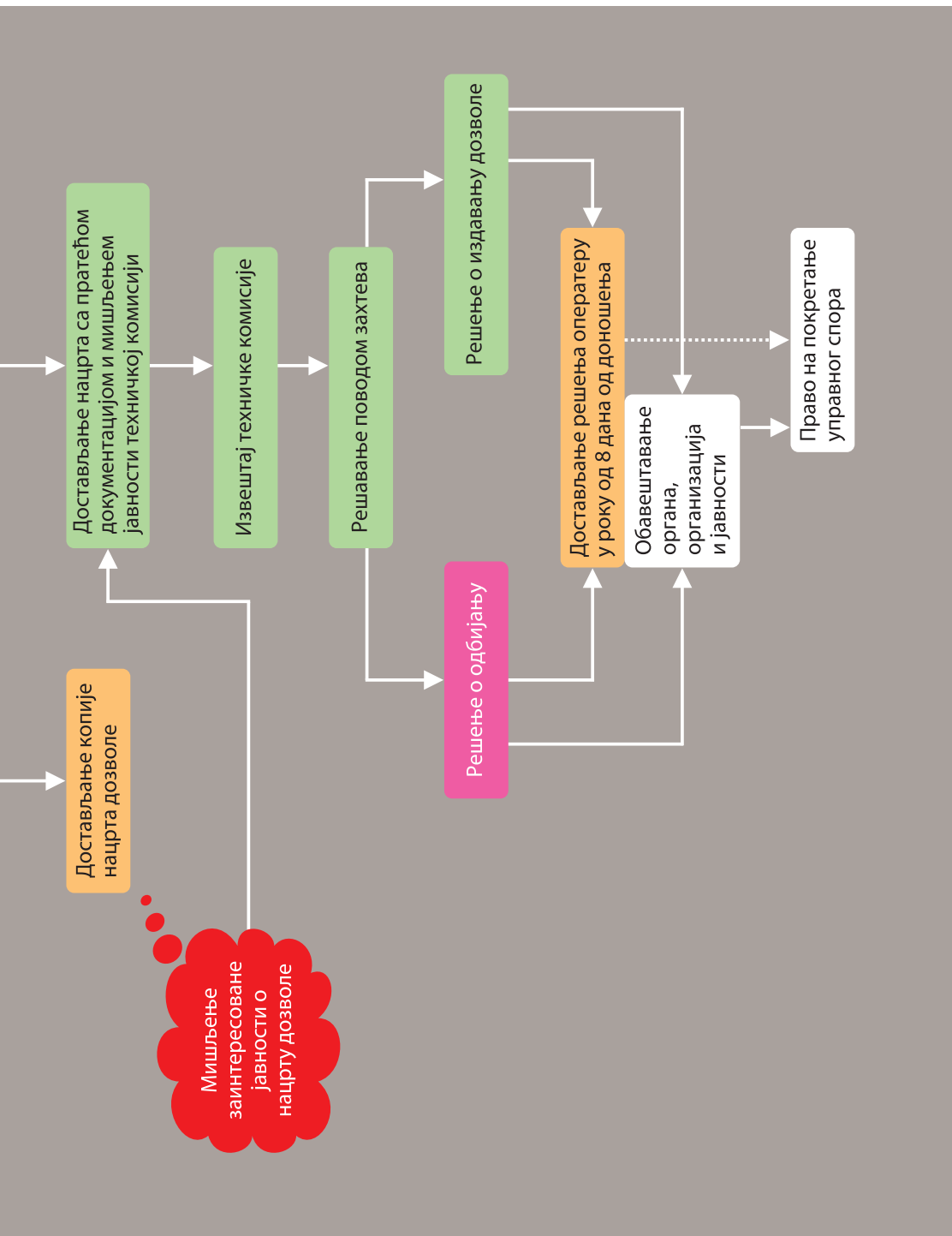
Прилог 3: Шематски приказ поступка по Закону о стратешкој процени утицаја на животну средину





Прилог 4: Шематски приказ поступка по Закону интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине





Прилог 5. Пример захтева за приступ информацији од јавног значаја³⁴³

.....
назив и седиште органа коме се захтев упућује

**ЗАХТЕВ
за приступ информацији од јавног значаја**

На основу члана 15. ст. 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), од горе наведеног органа захтевам:*

- обавештење да ли поседује тражену информацију;
- увид у документ који садржи тражену информацију;
- копију документа који садржи тражену информацију;
- достављање копије документа који садржи тражену информацију:**
- поштом
- електронском поштом
- факсом
- на други начин:*** _____

Овај захтев се односи на следеће информације:

(навести што прецизнији опис информације која се тражи као и друге податке који олакшавају проналажење тражене информације)

Тражилац информације/Име и презиме _____ адреса

дана _____ 201__ године _____
други подаци за контакт _____
Потпис _____

- * У кућици означити која законска права на приступ информацијама желите да остварите.
- ** У кућици означити начин достављања копије документа.
- *** Када захтевате други начин достављања обавезно уписати који начин достављања захтевате.

343 Формулари у вези са приступом информацијама од јавног значаја доступни су на: <http://www.poverenik.rs/sr/formulari.html>, 24. септембар 2013.

Прилог 6. Пример жалбе против одлуке органа власти којом је одбијен или одбачен захтев за приступ информацији³⁴⁴

ЖАЛБА ПРОТИВ ОДЛУКЕ ОРГАНА ВЛАСТИ КОЈОМ ЈЕ ОДБИЈЕН ИЛИ ОДБАЧЕН ЗАХТЕВ ЗА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈИ

Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности
Адреса за пошту: Београд, Булевар Краља Александра бр. 15

ЖАЛБА

(.....)
Име, презиме, односно назив, адреса и седиште жалиоца)

против решења-закључка

(.....)
(назив органа који је донео одлуку)

Број..... од године.

Наведеном одлуком органа власти (решењем, закључком, обавештењем у писаној форми са елементима одлуке), супротно закону, одбијен-одбачен је мој захтев који сам поднео/ла-упутио/ла дана године и тако ми ускраћено-онемогућено остваривање уставног и законског права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Одлуку побијам у целости, односно у делу којим.....
..... јер није заснована на Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

344 Формулари у вези са приступом информацијама од јавног значаја доступни су на: <http://www.poverenik.rs/sr/formulari.html>, 24. септембар 2013.

На основу изнетих разлога, предлажем да Повереник уважи моју жалбу, поништи одлука првостепеног органа и омогући ми приступ траженој/им информацији/ма.

Жалбу подносим благовремено, у законском року утврђеном у члану 22. ст. 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

.....
Подносилац жалбе / Име и презиме

У

.....
адреса

дана201... године

.....
други подаци за контакт

..... ПОТПИС

Напомена:

- У жалби се мора навести одлука која се побија (решење, закључак, обавештење), назив органа који је одлуку донео, као и број и датум одлуке. Довољно је да жалилац наведе у жалби у ком погледу је незадовољан одлуком, с тим да жалбу не мора посебно образложити. Ако жалбу изјављује на овом обрасцу, додатно образложење може посебно приложити.
- Уз жалбу обавезно приложити копију поднетог захтева и доказ о његовој предаји-упућивању органу као и копију одлуке органа која се оспорава жалбом.

Прилог 7. Пример жалбе када орган власти није поступио или није поступио у целости у законском року по захтеву за приступ информацији (ћутање управе)³⁴⁵

ЖАЛБА КАДА ОРГАН ВЛАСТИ НИЈЕ ПОСТУПИО ИЛИ НИЈЕ ПОСТУПИО У ЦЕЛОСТИ У ЗАКОНСКОМ РОКУ ПО ЗАХТЕВУ ЗА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈИ (ЋУТАЊЕ УПРАВЕ)

Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Адреса за пошту: Београд, Булевар Краља Александра бр. 15

У складу са чланом 22. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја подносим:

ЖАЛБУ

против

.....
(навести назив органа)

због тога што орган власти:
није поступио / није поступио у целости / у законском року
(подвући због чега се изјављује жалба)

345 Формулари у вези са приступом информацијама од јавног значаја доступни су на: <http://www.poverenik.rs/sr/formulari.html>, 24. септембар 2013.

по мом захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја који сам поднео том органу дана године, а којим сам тражио/ла да ми се у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја омогући увид- копија документа који садржи информације о /у вези са :

.....
(навести податке о захтеву и информацији/ама)

На основу изнетог, предлажем да Повереник уважи моју жалбу и омогући ми приступ траженој/им информацији/ма.

Као доказ , уз жалбу достављам копију захтева са доказом о предаји органу власти.

Напомена:

Код жалбе због непоступању по захтеву у целости, треба приложити и добијени одговор органа власти.

.....
Подносилац жалбе / Име и презиме

.....
адреса

.....
други подаци за контакт

.....
Потпис

У....., дана 201....године

Прилог 8. Пример тужбе против првостепеног решења против кога није дозвољена жалба³⁴⁶

УПРАВНИ СУД
Београд
Немањина 9

ТУЖИЛАЦ: _____

ТУЖЕНИ: _____

Против решења органа власти (навести назив органа) _____ број: __ од _____, на основу члана 22. ст. 2 и 3. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Сл. гласник РС" бр. 120/04. 54/07, 104/09 и 36/10), члана 14. став 2. и члана 18. став 1. Закона о управним споровима („Сл. гласник РС" број 111/09), у законском року, подносим

ТУЖБУ

Због тога што: (заокружити разлог)

- 1) у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
- 2) је акт донео ненадлежни орган;
- 3) у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка;
- 4) је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања;
- 5) је у акту који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато

³⁴⁶ Формулари у вези са приступом информацијама од јавног значаја доступни су на: <http://www.poverenik.rs/sr/formulari.html>, 24. септембар 2013.

Образложење

Решењем органа власти (навести назив органа) _____
број _____ од _____ одбијен је
мој захтев за приступ информацијама од јавног значаја као неоснован.

(Образложити због чега је решење незаконито)

Како је наведеним решењем тужиоцу ускраћено уставно и законско право на приступ траженим информацијама, тужилац **п р е д л а ж е** да Управни суд поднету тужбу уважи и поништи решење органа власти _____
број: _____ од _____.

Прилог: решење органа власти _____ број: _____ од _____.

Дана _____ 20 _____ године _____

Тужилац/име и презиме,назив

адреса, седиште

потпис

Прилог 9. Пример тужбе против решења Повереника за информације од јавног значаја³⁴⁷

УПРАВНИ СУД
Београд
Немањина 9

ТУЖИЛАЦ: _____

ТУЖЕНИ: _____

Против решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности број: _____ од _____, на основу члана 27. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), члана 14. став 1. и члана 18. став 1. Закона о управним споровима („Сл. гласник РС“, број 111/09), у законском року, подносим

ТУЖБУ

Због тога што:

- 1) у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
- 2) је акт донео ненадлежни орган;
- 3) у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка;
- 4) је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања;
- 5) је у акту који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато

³⁴⁷ Формулари у вези са приступом информацијама од јавног значаја доступни су на: <http://www.poverenik.rs/sr/formulari.html>, 24. септембар 2013.

Образложење

Решењем Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности број: _____ од _____ одбијена је моја жалба коју сам поднео због повреде права на приступ информацијама од јавног значаја као неоснован.

(Образложити због чега је решење незаконито)

Како је наведеним решењем тужиоцу ускраћено уставно и законско право на приступ траженим информацијама, тужилац п р е д л а ж е да Управни суд поднету тужбу уважи и поништи решење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности број: _____ од _____.

Прилог: решење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности број: _____ од _____.

Дана _____ 20____ године _____

Тужилац/име и презиме,назив

адреса, седиште

потпис

CIP - Каталогизација у публикацији - Народна библиотека Србије, Београд

32.019.5:502/504(035)

349.6(035)

502.14(094.2)

351:502.13/.14(035)

ДРЕНОВАК-Ивановић, Мирјана, 1982-

Практикум о праву на правну заштиту у стварима од значаја за заштиту животне средине у управном поступку и управном спору / [Мирјана Дреновак-Ивановић, Сретен Ђорђевић]. - Београд : Министарство заштите животне средине, 2018 (Београд : Grid Studio). - 176 стр. : илустр., обрасци ; 24 cm

На насл. стр.: Организација за европску безбедност и сарадњу, Мисија Оебс у Србији. - Тираж 200. - Напомене и библиографске референце уз текст.

ISBN 978-86-6383-067-7

1. Ђорђевић, Сретен, 1969- [аутор]

а) Животна средина - Заштита - Јавно мњење - Приручници б) Право заштите околине - Приручници с) Животна средина - Заштита - Конвенције д) Животна средина - Заштита - Управноправни аспект - Приручници

COBISS.SR-ID 266276364