

**ANALIZA PRAVNOG OKVIRA
I NEDOSTATAKA U POLOŽAJU
NVO SEKTORA U EKOLOŠKIM
POSTUPCIMA U SRBIJI**



**Ozelenjavanje
PRAVDE**

Pravna zaštita životne
sredine

Izdavač:

Komitet pravnikā za ljudska prava - YUCOM

Kneza Miloša 4

11103 Beograd

www.yucom.org.rs

Za izdavača:

Katarina Golubović

Priredila:

Katarina Toskić

Dizajn i prelom:

Ivana Zoranović,

Dosije studio

ISBN-978-86-82222-30-9



UDRUŽENJE TUŽILACA SRBIJE

„Analiza pravnog okvira i nedostataka u položaju NVO sektora u ekološkim postupcima u Srbiji“ pripremljena je kroz aktivnosti Komiteta pravnikā za ljudska prava (YUCOM) i Udruženja tužilaca Srbije (UTS) u okviru projekta „Ozelenjavanje pravde“, koji zajednički sprovode YUCOM i UTS uz podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA). Stavovi i mišljenja izneti u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove SIDA ili Vlade Kraljevine Švedske.

SADRŽAJ

1. UVOD	5
1.1 KONTEKST I POZADINA	5
1.2 CILJEVI I ZADACI	6
1.3 OBIM ANALIZE	6
2. METODOLOGIJA	8
2.1 OPŠTI DIZAJN ANALIZE	8
2.2 PRIKUPLJANJE PODATAKA, VALIDACIJA I ANALIZA	8
2.3 OGRANIČENJA METODOLOGIJE	9
3. PRAVNI OKVIR	10
3.1 IDENTIFIKACIJA STATUSA NVO U POKRETANJU, UČEŠĆU U POSTUPCIMA I PRAĆENJU POSTUPAKA	10
3.1.1 MEĐUNARODNO PRAVO: STANDARDI I PRIMENA	10
3.1.2 DOMAĆI PRAVNI OKVIR	23
4. ANALIZA ODGOVORA NA UPITNIK	46
4.1. OPŠTE INFORMACIJE O ISPITANICIMA	46
4.1.1 LOKACIJE ORGANIZACIJA	46
4.1.2 PRISUSTVO ORGANIZACIJA NA INTERNETU	47
4.1.3 VRSTA ORGANIZACIJE	47
4.1.4 OBLASTI DELOVANJA	47
4.1.5 PODRUČJE DELOVANJA	49
4.1.6 ČLANSTVO	49
4.1.7 UČEŠĆE U POSTUPCIMA I PRISTUP PRAVDI	50
4.1.8 PARNIČNI POSTUPAK	50
4.1.9 KRIVIČNI POSTUPAK	51
4.1.10 UPRAVNI POSTUPAK	52
4.1.11 UPRAVNI SPOR	53
4.1.12 MEĐUNARODNI MEHANIZMI I OBRAĆANJE MEĐUNARODNIM TELIMA	53
4.1.13 OBRAĆANJE NEZAVISNIM INSTITUCIJAMA	54
4.1.14 ZAKLJUČAK	55
5. ANALIZA REZULTATA FOKUS GRUPE	56
6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	58
6.1 ZAKLJUČCI	58
6.2 PREGLED IDENTIFIKOVANIH NEDOSTATAKA	60
6.3 PREPORUKE	62





1. UVOD

1.1 KONTEKST I POZADINA

Učesće organizacija civilnog društva (OCD) u ekološkim postupcima predstavlja jedan od temelja demokratskog upravljanja i održivog razvoja. Obezbeđivanje prava javnosti na učešće, nadzor i pristup pravdi u pitanjima životne sredine ne predstavlja samo osnovno ljudsko pravo, već i praktičnu nužnost za delotvornu zaštitu prirode i zdravlja ljudi. Međunarodni pravni okvir, naročito kroz Arhusku konvenciju i pravne tekovine Evropske unije, jasno ukazuje na potreban položaj OCD u nacionalnim zakonodavstvima kao nadzornika, zagovarača i ključnih aktera u procesima odlučivanja o pitanjima životne sredine.

Uprkos tome, u Srbiji i dalje postoje brojni izazovi u pogledu primene ovih standarda. Zemlja se suočava s ozbiljnim sistemskim preprekama koje onemogućavaju OCD da u potpunosti ostvare svoja prava u postupcima pred organima i sudovima u Srbiji. Iako su štete i rizici široko prisutni – od nezakonitog odlaganja otpada i industrijskog zagađenja, preko seče šuma, bespravne gradnje, gradnje bez potrebnih dozvola, do zagađenja voda i vazduha – uloga OCD u rešavanju ovih pitanja pravnim putem i dalje je ograničena.

Procesni zakoni u Srbiji retko prepoznaju OCD kao aktere u postupcima za zaštitu životne sredine, što znatno ograničava njihovo pravo na pokretanje postupaka, učešće u odlučivanju i osporavanje odluka koje imaju uticaj na životnu sredinu. Pored nedostataka u samoj kodifikaciji, odnosno primeni zakona, organizacije se suočavaju i s praktičnim problemima kao što su visoki troškovi, ograničen pristup pravnoj podršci, nedostatak kapaciteta i razni pritisci, pretnje i odmazde.

Uprkos svemu, OCD u Srbiji su pokazale otpornost i posvećenost zaštiti životne sredine. Njihova uloga postaje sve važnija, posebno u kontekstu povećanog interesa javnosti za ekološka pitanja i rastuće potrebe za institucionalnim i zakonskim reformama. Tome u prilog ide i najnovija Direktiva EU2024/1203,¹ koja govori o potrebi za formalnim unapređenjem položaja organizacija u nacionalnim zakonodavstvima kako bi se ojačala njihova uloga.

U cilju sagledavanja ovih izazova ekoloških organizacija u Srbiji i mogućnosti za unapređenje, u okviru projekta „Ozelenjavanje pravde: pravna zaštita životne

1 DIRECTIVE (EU) 2024/1203 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 April 2024, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1203/oj/eng>.

sredine”, koji sprovode YUCOM i Udruženje tužilaca Srbije uz podršku Švedske agencije za međunarodnu razvojnu saradnju (SIDA), pokrenuta je izrada ove analize.

1.2 CILJEVI I ZADACI

Osnovni cilj analize je da identifikuje i sistematizuje ključne prepreke i nedostatke u pravnom, institucionalnom i praktičnom okviru koji reguliše položaj OCD u ekološkim postupcima u Srbiji.

Analiza je usmerena na: utvrđivanje usklađenosti domaćih propisa s međunarodnim standardima, posebno Arhuskom konvencijom i pravom EU; identifikaciju pravnih praznina i neusklađenosti koje ograničavaju ulogu OCD; mapiranje institucionalnih barijera i slabosti u praksi; prepoznavanje praktičnih prepreka s kojima se OCD suočavaju u svakodnevnom radu, uključujući pristup pravnoj pomoći, kapacitete, resurse i zaštitu od odmazde; formulisane preporuke za unapređenje zakonodavstva, institucionalne prakse i podrške OCD u cilju obezbeđivanja punog pristupa pravdi.

Analiza će služiti kao osnov za dalje korake u okviru projekta i za kreiranje preporuka za javne politike i zagovaranje.

1.3 OBIM ANALIZE

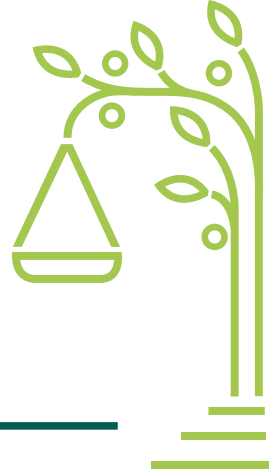
Analiza obuhvata sledeće oblasti:

- ▶ **Pravni okvir:** analiza međunarodnih i domaćih propisa koji uređuju prava i mogućnosti ekoloških organizacija da učestvuju u ekološkim postupcima. Fokus je na upravnim, krivičnim i parničnim postupcima.
- ▶ **Identifikaciju prepreka i problema u praksi:** sagledavanje institucionalnih barijera i izazova organa i sudova u primeni zakona, na osnovu podataka prikupljenih desktop pretraživanjem, putem upitnika i fokus grupe s OCD koje se bave zaštitom životne sredine u Srbiji.
- ▶ **Poređenje s međunarodnim standardima:** procena usklađenosti domaće regulative i prakse s Arhuskom konvencijom i relevantnim pravom EU.
- ▶ **Preporuke:** razvoj konkretnih predloga za unapređenje položaja ekoloških organizacija, uključujući izmene zakonodavstva, jačanje institucionalne podrške i obezbeđivanje održivog i bezbednog okvira za delovanje civilnog društva u oblasti zaštite životne sredine.

Analiza se temelji na kombinaciji normativnog pregleda propisa, analize relevantnih primera iz prakse, kao i empirijskih podataka dobijenih kroz upitnik i fokus grupu s OCD iz različitih delova Srbije.

Sprovođenje analize realizovano je u periodu od 1. marta do 30. aprila 2025. godine, u skladu sa zadacima i fazama definisanim u okviru projekta. Upitnik je distribuiran

na adrese 296 OCD, uključujući i 22 mreže OCD, a prikupljeno je ukupno 47 validnih odgovora. Pored toga, organizovana je fokus grupa u kojoj je učestvovalo devet predstavnika iz osam organizacija koje imaju relevantno iskustvo u upravnim, parničnim i krivičnim postupcima. Sveukupno, analiza se zasnivala na odgovorima, stavovima i iskustvima 46 OCD aktivnih u oblasti zaštite životne sredine u Srbiji.



2. METODOLOGIJA

2.1 OPŠTI DIZAJN ANALIZE

Metodologija GAP analize pažljivo je osmišljena uzimajući u obzir ciljeve projekta i potrebu da se pruži realistična i sveobuhvatna slika pravnog i institucionalnog položaja OCD u ekološkim postupcima u Srbiji. Analiza je bila usmerena na razumevanje kako formalnih aspekata regulative tako i praktičnih iskustava OCD u ostvarivanju svojih prava i učestvovanju u različitim vrstama postupaka.

U cilju sveobuhvatnog sagledavanja teme, istraživanje je sprovedeno kroz kombinaciju pravne analize i prikupljanja primarnih podataka. Pravni okvir analiziran je kroz *desktop research*, koje je obuhvatilo međunarodne izvore, domaće zakonodavstvo i dostupnu sudsku i upravnu praksu. Istovremeno, istraživanjem putem upitnika i fokus grupe prikupljena su saznanja o konkretnim izazovima i preprekama s kojima se suočavaju ekološke organizacije. Fokus je bio na identifikaciji ključnih tačaka nesklada između formalnih pravila i stvarnih potreba i mogućnosti za učešće organizacija u postupcima za zaštitu životne sredine kroz pravne i administrativne mehanizme.

2.2 PRIKUPLJANJE PODATAKA, VALIDACIJA I ANALIZA

Podaci za ovu analizu prikupljeni su tokom marta i aprila 2025. godine, kroz dve osnovne metode. Prva je bila anketa sprovedena među OCD koje se bave zaštitom životne sredine. Upitnik je distribuiran elektronskim putem organizacijama iz različitih delova Srbije koje su prethodno mapirane na osnovu njihove aktivnosti u ekološkim pitanjima. Pitanja u upitniku odnosila su se na dosadašnje iskustvo organizacija u pokretanju i vođenju postupaka, formalne i neformalne prepreke na koje nailaze, kao i na njihovo viđenje pravne i institucionalne podrške koja im je na raspolaganju. Ukupno je prikupljeno 47 validnih odgovora od 46 OCD, što predstavlja značajan uzorak za ovu vrstu analize.

Pored toga, 31. januara 2025. godine organizovana je fokus grupa s tužiocima iz nekoliko gradova Srbije koji postupaju u slučaju krivičnih dela iz oblasti zaštite životne sredine, kao i fokus grupa s devet predstavnika osam različitih organizacija koje imaju iskustvo u upravnim, parničnim i krivičnim postupcima, 14. aprila 2025.

godine. Fokus grupa s predstavnicima ekoloških organizacija omogućila je dublje razumevanje specifičnih problema i pružila dodatne uvide koji nisu mogli biti u potpunosti obuhvaćeni upitnikom. Fokus grupa je takođe poslužila kao mehanizam validacije nalaza do kojih se došlo putem ankete, a učesnici su dali i niz predloga za moguća rešenja i unapređenje postojećeg pravnog okvira.

Analiza svih prikupljenih podataka sprovedena je s ciljem identifikacije najvažnijih pravnih, institucionalnih i praktičnih prepreka s kojima se ove organizacije suočavaju, kao i sagledavanja njihovih posledica po pristup pravdi u oblasti zaštite životne sredine.

2.3 OGRANIČENJA METODOLOGIJE

Iako je primenjeni metodološki okvir omogućio sveobuhvatno sagledavanje problema, određena ograničenja su ipak bila prisutna i moraju se uzeti u obzir pri interpretaciji rezultata. Pre svega, ne postoji sveobuhvatna i zvanična baza organizacija koje se bave zaštitom životne sredine na teritoriji Srbije, zbog čega je bilo neophodno sprovesti dodatno mapiranje kako bi se obezbedila reprezentativnost uzorka. I pored toga, moguće je da nisu sve relevantne organizacije bile uključene u istraživanje. Takođe, deo lokalnih organizacija i neformalnih inicijativa pokazao je izvesnu rezervu prema učešću u istraživanju, delom zbog nepovoljnih društvenih i političkih okolnosti, ali i zbog rastućeg nepoverenja prema institucijama i većim organizacijama sa sedištem u Beogradu. Dodatno, analiza je sprovedena u periodu povećanih društvenih tenzija, protesta i drugih oblika građanskog aktivizma, što je dodatno otežalo kontakt i angažovanje svih ciljnih grupa. I pored navedenih izazova, sprovedena analiza pružila je validne i korisne nalaze koji osvetljavaju ključne izazove i daju čvrstu osnovu za definisanje preporuka u narednim fazama projekta. Pored navedenog, postoji slaba dostupnost odluka upravnih organa i sudova, a koje se odnose na slučajeve u vezi sa zaštitom životne sredine. Otežan pristup uticao je na relativno mali broj sagledanih odluka.



3. PRAVNI OKVIR

3.1 IDENTIFIKACIJA STATUSA NVO U POKRETANJU, UČEŠĆU U POSTUPCIMA I PRAĆENJU POSTUPAKA

3.1.1 MEĐUNARODNO PRAVO: STANDARDI I PRIMENA

ARHUSKA KONVENCIJA I PRAVO EVROPSKE UNIJE

Normativni okvir EU koji reguliše procesna prava OCD u oblasti životne sredine počiva na tri međusobno povezana nivoa. Arhuska konvencija iz 1998. godine² uspostavlja opšte standarde transparentnosti, učešća javnosti i pristupa pravdi. Njeno prihvatanje od strane Evropske unije 2005.³ godine nametnulo je obavezu da se ti standardi pretoče u pravo EU (*acquis communautaire*). To je učinjeno kroz direktive EU, pre svega Direktivu 2003/4/EC o pristupu informacijama⁴ i Direktivu 2003/35/EC o javnom učešću i pristupu pravdi,⁵ koje konkretizuju i operacionalizuju odredbe Konvencije u pravnim porecima država članica i država kandidata. Treći nivo čini praksa Suda pravde EU (CJEU), koja kroz neke od presuda, poput onih u slučajevima *C-240/09 Lesoochranárske zoskupenie*,⁶ *C-115/09 Trianel*⁷ i drugih, pruža tumačenje direktiva i popunjava normativne praznine radi efektivnog ostvarenja ciljeva Arhuske konvencije.

ARHUSKA KONVENCIJA

Arhuska konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u pitanjima životne sredine (1998) predstavlja obavezujući međunarodni instrument koji procesna prava pojedinaca i OCD u oblasti zaštite životne sredine podiže na rang fundamentalnih demokratskih standarda. Premisa Konvencije glasi da „svaka osoba ima pravo da živi u životnoj sredini pogodnoj za

- 2 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 25 VI 1998).
- 3 Council Decision 2005/370/EC of 17 Feb 2005 concerning the conclusion, on behalf of the European Community, of the Aarhus Convention, OJ L 124, 17.5.2005, p. 1.
- 4 Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 Jan 2003 on public access to environmental information, OJ L 41, 14.2.2003, p. 26.
- 5 Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation and access to justice, OJ L 156, 25.6.2003, p. 17.
- 6 CJEU, Case C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK (2011) ECLI:EU:C:2011:125.
- 7 CJEU, Case C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (Trianel) (2011) ECLI:EU:C:2011:489.

njeno zdravlje i blagostanje i dužnost da je štiti;⁸ države – strane dužne su da razviju pravni okvir koji ovo pravo čini delotvornim“.

Konvencija se dalje temelji na tri međusobno uslovljena stuba. Prvi je pravo na pristup informacijama, gde se podrazumeva transparentnost kao preduslov učešća. Zatim, javno učešće kao demokratizacija procesa donošenja ekoloških odluka, i treće, pristup pravdi, odnosno sudska i upravna zaštita koja obezbeđuje kontrolu prethodna dva prava,⁹ Poseban naglasak stavlja se na status OCD, ekoloških nevladinih organizacija, koje Konvencija prepoznaje kao neizostavne aktere u zaštiti javnog interesa životne sredine.

DIREKTIVE EU

S druge strane, direktive Evropske unije služe kao most između međunarodnih obaveza koje proističu iz Arhuske konvencije i konkretnih, pravno obavezujućih pravila koja države članice (i kandidati poput Srbije, koji treba da usklade svoje zakonodavstvo sa standardima i pravom EU) moraju da implementiraju u svoje domaće pravo. Tako, Direktiva EU 2003/4/EC je pretvorila prvi stub Konvencije u jasnu obavezu država da obezbede pristup ekološkim informacijama, Direktiva 2003/35/EC je, dopunjujući postojeće propise o strateškoj (*Strategic Environmental Assessment* – SEA) i projektnoj proceni uticaja na životnu sredinu (*Environmental Impact Assessment* – EIA), inkorporirala drugi stub kao obavezno i pravovremeno učešće javnosti u planovima, programima i pojedinačnim projektima, dok je kodifikovana i naknadno izmenjena Direktiva 2011/92/EU (EIA) s amandmanima iz 2014/52/EU, konkretizovala proceduralne korake (*skrining*, *skoping*, objavu studija, javne rasprave, obrazložene odluke), čime je operacionalizovan član 6 Konvencije. Kroz klauzule o pristupu pravdi otvoren je put za sprovođenje trećeg stuba. Direktive, za razliku od Konvencije, sadrže precizne rokove, minimalne standarde i mehanizam sankcija preko postupaka za povredu prava pred Sudom pravde EU, pa time obezbeđuju ujednačenu i prinudnu primenu Arhuskih principa širom Unije i postavljaju jasne ciljeve za zemlje u procesu pristupanja.

Važno je pomenuti i najnoviju Direktivu EU (2024/1203, DIRECTIVE (EU) 2024/1203 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 April 2024), koja je u članu 15 ukazala na potrebu da nacionalna zakonodavstva dodatno urede procesnu legitimaciju ekoloških organizacija u krivičnom postupku kako bi njihovi kapaciteti doprineli ovim postupcima i njihova uloga u zaštiti kolektivnog interesa bila ojačana. Pored navedenog, u članu 14, Direktiva je naložila državama da obezbede osnovna prava i zaštitu za ekološke branioce, uzbunjivače i osobe koje sarađuju u kontekstu krivičnih postupaka. To uključuje zaštitu od odmazde i pružanje neophodne podrške i pomoći osobama koje pružaju dokaze ili na drugi način sarađuju u istrazi, gonjenju ili suđenju za takva krivična dela.

8 UNECE, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (done Aarhus 25 June 1998) preambula.

9 Aarhus arts 4–9.

SUD PRAVDE EVROPSKE UNIJE (CJEU)

Nakon direktiva EU, Sud pravde Evropske unije (CJEU) ima presudnu ulogu u tumačenju i ujednačavanju primene principa Arhuske konvencije i direktiva EU, kao i u tome da se oni delotvorno primenjuju. U predmetu ovog suda C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie VLK*,¹⁰ Sud je potvrdio da odredbe člana 9 Arhuske konvencije imaju dovoljno jasan i bezuslovan karakter da, iako se ne primenjuju direktno, nacionalnim sudovima omogućavaju široko tumačenje procesne legitimacije ekoloških organizacija, a zatim je u predmetu C-243/15 (*LZ II*) *Lesoochranárske zoskupenie VLK v Obvodný úrad Trenčín*¹¹ tumačio principe, ceneći da je okončanje postupka dok je zahtev OCD za status stranke nerazjašnjen, suprotno Konvenciji, čime je praktično učvrstio pravilo da se javnost ne može isključiti iz EIA/SEA procedura iz razloga formalnosti propisanih procedura. U novijem predmetu C-411/17 *Inter-Environnement Wallonie*¹² Sud je istakao da se izmene projekata visokog rizika, poput nuklearnih elektrana, ne mogu odobriti bez nove procene uticaja i punog javnog učešća, naglašavajući da prava iz Direktive 2011/92/EU zahtevaju efektivnu sudska zaštitu i mogućnost suspenzije radova. Kroz ove i slične odluke, CJEU predstavlja ključni mehanizam za delotvorno sprovođenje Arhuske konvencije u konkretna prava, odnosno obaveze, navodeći države članice (i kandidate) da obezbede širok pristup pravdi, konzistentnu primenu procedura i stvarnu težinu javnim primedbama u zaštiti životne sredine.

PRIMENA I ZNAČAJ PRAVA EU

OCD kao „zainteresovana javnost“ (čl. 2, tač. 5 Konvencije)

Član 2, tačka 5 Konvencije definiše „zainteresovanu javnost“ kao subjekte koji su ugroženi, verovatno će biti ugroženi ili „imaju interes“ u odlukama koje se tiču životne sredine. Ekološke OCD koje ispunjavaju uslove nacionalnog zakonodavstva automatski se smatraju zainteresovanima. Značaj ove norme ogleda se u sledećem:

- ▶ eliminiše potrebu da OCD u svakom pojedinačnom predmetu dokazuju *ad hoc* pravni interes;
- ▶ proširuje njihovu aktivnu legitimaciju pred upravnim organima i sudovima;
- ▶ podstiče delotvorno javnopravno zastupanje kolektivnih ekoloških vrednosti.

10 Court of Justice of the European Union, Case C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie VLK v Ministerstvo životného prostredia SR*, Judgment of 8 March 2011, ECLI:EU:C:2011:125.

11 Court of Justice of the European Union, Case C-243/15 *Lesoochranárske zoskupenie VLK v Obvodný úrad Trenčín*, Judgment of 15 March 2016.

12 Court of Justice of the European Union, Case C-411/17 *Inter-Environnement Wallonie ASBL and Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL v Conseil des ministres*, Judgment of 29 July 2019, ECLI:EU:C:2019:622. Belgijska vlada je 2015. godine usvojila zakon kojim se produžava rad dve nuklearne elektrane (Doel 1 i Doel 2) za dodatnih deset godina, iako su prethodno bile planirane za zatvaranje. Ova odluka je doneta bez prethodne procene uticaja na životnu sredinu, što je izazvalo zabrinutost nevladinih organizacija Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen. One su podnele tužbu belgijskom Ustavnom sudu, koji je zatim uputio prethodna pitanja Sudu pravde EU.

Iako se u tački 5 postavlja kao uslov da su ispunjeni uslovi nacionalnog zakonodavstva, pre svega kroz praksu CJEU, jasno je pokazano da se neće prihvatiti oni uslovi koje nacionalno zakonodavstvo postavi, a koji su u primeni suprotni principima Arhuske konvencije, diskriminatorni i drugo, odnosno da ovo ograničenje iz tačke 5 države mogu postaviti i primenivati samo s legitimnim ciljem. U nastavku će biti prikazana relevantna praksa CJEU.

Pravo na pristup informacijama (čl. 4 Konvencije; Direktiva 2003/4/EC)

Član 4 Arhuske konvencije predviđa da informacija o životnoj sredini obuhvata podatke o stanju prirodnih elemenata, faktorima i merama koje na to stanje utiču. Pored toga, Direktiva 2003/4/EC implementira princip *maximum disclosure*:¹³ svaka informacija je dostupna, a izuzeci se tumače restriktivno. Javni organ dužan je da odgovori u roku od 30 dana, u hitnim situacijama i ranije.¹⁴ Pored pasivnog pristupa, Direktiva uvodi obavezu proaktivnog elektronskog publikovanja baza podataka. Tako član 4 Arhuske konvencije propisuje individualno pravo svakog lica – bilo da je reč o građaninu ili organizaciji – da, bez obaveze dokazivanja posebnog pravnog interesa, od javnog organa zatraži i u razumnom roku dobije informacije o životnoj sredini kojima taj organ raspolaže ili nad kojima ima kontrolu. Rok za postupanje po zahtevu iznosi najduže mesec dana, ali može biti produžen ukoliko je obim tražene dokumentacije naročito velik ili je obrada zahteva složena. U tom slučaju, organ je dužan da obavesti podnosioca o razlozima produženja i predviđenom datumu odgovora. Iako je polazna pretpostavka maksimalna dostupnost informacija (*principle of maximum disclosure*), Konvencija dozvoljava ograničen broj izuzetaka, koji se moraju tumačiti usko. Odbijanje zahteva moguće je, na primer, radi zaštite nacionalne bezbednosti, međunarodnih odnosa, poslovne tajne ili ličnih podataka. Međutim, čak i tada, odbijanje mora biti proporcionalno, uz obavezno pisano obrazloženje koje podnosilac može predložiti sudu ili drugom nezavisnom telu radi preispitivanja, u skladu s članom 9 Konvencije.

Učešće javnosti (čl. 6–8 Konvencije; Direktiva 2003/35/EC, Direktiva 2011/92/EU)

Član 6 Arhuske konvencije uređuje pravo javnosti da učestvuje u donošenju odluka o pojedinačnim projektima koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu. Ovo pravo se obavezno primenjuje na aktivnosti iz Priloga I Konvencije (poput velikih industrijskih postrojenja, hidroelektrana, deponija, hemijskih postrojenja i sl.), a može se proširiti i na druge aktivnosti za koje država proceni da imaju potencijalno ozbiljan ekološki uticaj. Ključno načelo ovog člana jeste obezbeđivanje ranog, efektivnog i informisanog učešća javnosti, u trenutku kada su sve opcije još uvek otvorene. Javnost mora biti pravovremeno obavještena o predlogu aktivnosti, prirodi mogućih odluka, nadležnom organu, proceduri odlučivanja, rokovima za učešće, dostupnim informacijama i mogućnosti organizovanja javnih rasprava. Učesnicima mora biti omogućen pristup svim relevantnim dokumentima, bez potrebe da dokazuju pravni interes. Javni organ je dužan da omogući javnosti da iznese komentare i mišljenja u dovoljno dugom roku, kao i da pri odlučivanju uzme u obzir te stavove. Po donošenju odluke, javnost se informiše o ishodu, razlozima koji su doveli do donošenja takve odluke i načinu na koji su komentari javnosti

¹³ UNECE Guide 2014, p 60–62.

¹⁴ Dir 2003/4/EC art 3(2), (4).

uzeti u obzir.¹⁵ Član 7 proširuje isti model na strateški nivo, zahtevajući praktične aranžmane za učešće javnosti tokom izrade planova i programa u oblasti životne sredine, čime ekološke organizacije dobijaju mogućnost da utiču na konture politika pre nego što pojedinačni projekti uopšte nastanu.¹⁶ Član 8 ide korak dalje i nalaže promociju efikasnog učešća u ranoj fazi izrade zakonskih, podzakonskih i drugih opšteobavezujućih propisa, pa ekološke organizacije mogu da unesu stručni doprinos u tehničke standarde i da prate regulatorni proces „dok su sve opcije još otvorene“. Države su obavezne da javnosti pravovremeno stave na raspolaganje nacрте propisa, kao i relevantne informacije koje objašnjavaju njihov sadržaj i svrhu. Takođe, treba da predvide realne rokove za podnošenje komentara i da se pri finalizaciji propisa uzmu u obzir rezultati konsultacija sa javnošću. Iako Konvencija ostavlja državama slobodu u izboru procedura, osnovna poruka člana 8 jeste da normativni okvir koji oblikuje politiku zaštite životne sredine mora biti rezultat transparentnog i participativnog procesa, čime se jača poverenje javnosti, kvalitet propisa i njihova usklađenost s ekološkim interesima.¹⁷

Zajedno posmatrano, ove norme pretvaraju proceduralna prava u vidu pristupa informacijama, javnog učešća i obrazložene odluke, u ključne alate kojima ekološke organizacije mogu da spreče ili ublaže štetne projekte, strateški oblikuju javne politike i poboljšaju kvalitet propisa, a kršenje tih procedura otvara im mogućnost da koriste član 9 Konvencije za sudsku zaštitu, bez dokazivanja ličnog pravnog interesa, što značajno jača njihovu procesnu legitimaciju i ulogu u očuvanju javnog interesa. Tako, principi tri stuba Arhuske konvencije – *timely participation*, *reasoned decision-making* i *inclusiveness*,¹⁸ predstavljaju trostruku branu s ciljem sprečavanja da javno učešće bude svedeno na formalnost.

Pristup pravdi (čl. 9 Konvencije i Direktiva 2011/92/EU, čl. 11)

Član 9 Arhuske konvencije garantuje pravo na pristup pravdi u oblasti zaštite životne sredine. Ovaj član obavezuje države potpisnice da obezbede pravne mehanizme kojima građani i organizacije mogu osporiti povrede prava na pristup informacijama (čl. 4 i 5) i prava na učešće u odlučivanju (čl. 6–8). U tu svrhu, Konvencija zahteva da se svakome omogući da pred nezavisnim i nepristrasnim telom pokrene postupak radi ispitivanja zakonitosti odluka, akata ili propuštanja javnih organa. Poseban značaj član pridaje nevladinim organizacijama, koje, u skladu s domaćim pravom, treba da imaju široku procesnu legitimaciju, bez obaveze dokazivanja pojedinačnog interesa, ako deluju u oblasti zaštite životne sredine. Član 9 time osigurava da pravna zaštita prati ostala prava iz Konvencije i predstavlja ključni instrument za njihovo delotvorno ostvarivanje. Ovaj član, učvršćen Direktivom 2011/92/EU, podrazumeva:

15 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), Article 6, UNECE, 1998.

16 Ibid., Article 7.

17 Ibid., Article 8.

18 *Pravovremeno učešće (javnosti), obrazloženo odlučivanje, uključenost javnosti.*

1. **Široku aktivnu legitimaciju.** Član 11 Direktive 2011/92/EU (prethodno član 10a, uveden Direktivom 2003/35/EZ¹⁹) propisuje da javnost na koju odluka utiče, odnosno „zainteresovana javnost“, ima pravo na sudsku ili drugu nezavisnu kontrolu materijalne i procesne zakonitosti „EIA odluka“. Istim članom se izričito navodi da se interes nevladinih organizacija koje promovišu zaštitu životne sredine, a ispunjavaju nacionalne kriterijume, smatra dovoljnim (*shall be deemed to have an interest*).²⁰ Time se ekološke organizacije takođe smatraju nosiocima prava koja mogu biti povređena, čime im je dodeljen *locus standi*, bez potrebe da dokazuju individualnu štetu ili povredu ličnog prava. Stav CJEU u predmetima *Trianel (C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV/Landesverband NRW v Bezirksregierung Arnsberg, Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG)*²¹ i *Protect (C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation v Bezirkshauptmannschaft Gmünd)*²² potvrdio je da se svaka nacionalna odredba koja neopravdano ograničava ove norme (poput odredbe kojom se zahteva dokaz povrede ličnog prava) nije u saglasnosti s Arhuskom konvencijom.

2. **Efektivnost i odsustvo prekomernih troškova.** Članom 9, tačkom 4 propisano je da postupak ne sme biti previše opterećen troškovima. U predmetu *Edwards (C-260/11 PPU, Edwards & Pallikaropoulos v Environment Agency)*²³ CJEU je razvio kriterijume za procenu razumnosti troškova (*objectively not prohibitive*), dok je u predmetu *Commission v United Kingdom (C-530/11)*²⁴ zaključio da britanski propisi koji se odnose na takse

19 Directive 2011/92/EU (codification of EIA Directive) as amended by Directive 2014/52/EU, OJ L 124/1, 25 IV 2014.

20 Directive 2011/92/EU.

21 CJEU, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v Bezirksregierung Arnsberg, Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG (C-115/09, 12. 05. 2011)*, ECLI:EU:C:2011:289. U ovom slučaju, nemačka NVO *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)* osporila je dozvolu koju je izdala administracija okruga Arnsberg kompaniji *Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG* za izgradnju termoelektrane na ugalj u Linenu. BUND je tvrdio da dozvola nije u skladu s pravilima o proceni uticaja na životnu sredinu (EIA). Nemački sud je uputio prethodno pitanje Sudu pravde EU, tražeći tumačenje da li nacionalno pravo koje ograničava pravo NVO da osporavaju dozvole samo na osnovu povrede subjektivnih prava fizičkih lica, a ne i šireg javnog interesa, predstavlja kršenje prava na pristup pravdi iz člana 10a Direktive 85/337/EEC (Direktiva o proceni uticaja na životnu sredinu), kako je izmenjena Direktivom 2003/35/EC, i člana 9(2) Arhuske konvencije.

22 CJEU, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation v Bezirkshauptmannschaft Gmünd (C-664/15, 20. 12. 2017)*, ECLI:EU:C:2017:987. U ovom slučaju, austrijska NVO *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* osporila je dozvolu koju je izdala administracija okruga Gmind za izgradnju postrojenja koje bi moglo uticati na status površinskih voda, kako je definisano Direktivom 2000/60/EC (Direktiva o vodama). Organizacija je tvrdila da dozvola nije u skladu s obavezama iz ove direktive, posebno u vezi sa sprečavanjem pogoršanja statusa voda. Austrijski sud je uputio prethodno pitanje Sudu pravde EU, tražeći tumačenje da li NVO ima pravo na pristup pravdi u skladu s članom 9(3) Arhuske konvencije i članom 47 Povelje EU o osnovnim pravima, čak i kada nacionalno pravo ne predviđa takvu mogućnost.

23 CJEU, *Edwards and Pallikaropoulos v Environment Agency (C-260/11, 11. 04. 2013)*, ECLI:EU:C:2013:221. U ovom predmetu, Sud je naglasio da nacionalni sudovi moraju uzeti u obzir sve relevantne faktore, uključujući finansijsku sposobnost podnosioca zahteva, ali i potencijalne troškove i rizik od obaveze plaćanja troškova protivne strane.

24 CJEU, *European Commission v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (C-530/11, 01. 04. 2014)*, ECLI:EU:C:2014:67. U ovom predmetu, Evropska komisija je pokrenula

pred sudom još uvek ne garantuju predvidivost troškova i pristupačnost sudu.

3. Privremene mere. Ekološki sporovi nose rizik da se šteta nanese pre pravosnažnog okončanja postupka. Arhuska konvencija i EIA Direktiva strogo zahtevaju da sudovi mogu suspendovati dozvole po privremenim merama. U predmetu *Krizan (C-416/10, János Krizan i dr. v Dunastav)*²⁵ CJEU je potvrdio da sudovi moraju imati, i koristiti, mogućnost pravovremenog suspendovanja odluka organa onda kada postoji ozbiljna pretnja životnoj sredini, odnosno, ako postoji sumnja da su donete u suprotnosti s pravom EU, posebno u vezi s obavezom procene uticaja na životnu sredinu i pravom javnosti na učešće.

4. Tumačenje nacionalnog prava u duhu Arhuske konvencije. U čuvenom predmetu *Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-240/09)* CJEU dao je mišljenje da član 9, tačka 3 Arhuske konvencije nema direktno dejstvo, ali da nacionalni sud mora tumačiti domaće procesno pravo u cilju ostvarivanja principa Konvencije kako bi obezbedio organizacijama efikasnu sudsku zaštitu i pristup sudu u cilju zaštite javnog interesa koje one zastupaju. Ova linija je nastavljena kroz slučaj *Commission v Poland (Białowieża Forest) (C-441/17)*,²⁶ gde je Sud privremeno naložio Poljskoj da zaustavi seču šume dok traje postupak, potvrđujući snagu privremenih mera u ekološkim sporovima. Dodatno, CJEU je u predmetu *C-263/08 Djurgården* naglasio da kvantitativna ograničenja u nacionalnim zakonodavstvima (npr. minimalni broj članova koje čini OCD kao uslov) nisu u skladu s ciljevima Konvencije te se ne mogu posmatrati kao legitimna ograničenja u nacionalnim zakonodavstvima, s obzirom na to da diskriminišu manje lokalne organizacije i time podrivaju načelo inkluzivnosti.²⁷ U predmetu *C-240/09 Lesoochranárske zoskupenie VLK* Sud je istakao da nacionalni sudovi moraju tumačiti domaće procesno pravo u duhu Arhuske konvencije, konstatujući da to važi i onda kad odredbe Konvencije nemaju direktno dejstvo, sve u cilju pružanja delotvorne pravne zaštite organizacijama²⁸

postupak protiv Ujedinjenog Kraljevstva i tvrdila da pravni okvir Ujedinjenog Kraljevstva ne obezbeđuje dovoljnu pravnu sigurnost i predvidivost u pogledu troškova, što može obeshrabriti pojedince i organizacije da traže pravnu zaštitu u ekološkim pitanjima. Sud je presudio da Ujedinjeno Kraljevstvo nije ispunilo svoje obaveze iz Direktive 2003/35/EC, jer nije obezbedilo da sudski postupci u ekološkim pitanjima ne budu prekomerno skupi. Sud je naglasio da pravni okvir mora pružiti jasne i predvidive mehanizme koji omogućavaju pristup pravdi bez nesrazmernih finansijskih opterećenja.

25 CJEU, János Krizan and Others v Dunastav Rt (C-416/10, 15. 11. 2012), ECLI:EU:C:2012:761.

26 CJEU, European Commission v Republic of Poland (C-441/17, 17. 04. 2018, interim order), ECLI:EU:C:2018:255.

27 CJEU, Case C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (2010) ECLI:EU:C:2010:454. U ovom predmetu, švedska NVO *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* osporila je odluku grada Stokholma, koji je odobrio izgradnju tunela za električne kablove, tvrdeći da projekat može imati značajan uticaj na životnu sredinu. Međutim, prema švedskom zakonu, samo organizacije s najmanje 2.000 članova imale su pravo da pokrenu sudski postupak protiv takvih odluka. Budući da je pomenuta NVO imala manje članova, njena tužba je odbijena.

28 U predmetu CJEU *Case C-240/09 Lesoochranárske zoskupenie VLK*, nacionalni sud je postavio kao prethodno pitanje da li član 9(3) Arhuske konvencije ima direktno dejstvo u pravu EU. Ako nema, da li sudovi država članica ipak moraju tumačiti svoje procesno

MEĐUNARODNA TELA NADLEŽNA U SLUČAJU POSTUPANJA DRŽAVE SRBIJE SUPROTNO MEĐUNARODNIM STANDARDIMA

Osim Arhuske konvencije, Srbija je potpisnica i drugih međunarodnih dokumenata koji se direktno ili indirektno odnose na zaštitu prava na životnu sredinu, kao i na položaj ekoloških organizacija u kontekstu zastupanja šireg javnog interesa. Neki od tih akata uspostavili su posebne mehanizme, odnosno tela za nadzor i praćenje sprovođenja obaveza država potpisnica, kojima se, u slučaju kršenja tih obaveza, mogu obratiti i ekološke organizacije. Mehanizmi ovih tela razlikuju se kako u pogledu oblasti delovanja tako i u snazi i vrsti reakcija koje mogu preduzeti. U nastavku sledi kratak pregled nadležnosti međunarodnih tela koja deluju u specifičnim situacijama koje se tiču zaštite životne sredine i položaja ekoloških organizacija.

U slučaju da Republika Srbija, odnosno njeni organi uprave, postupaju suprotno principima Arhuske konvencije (kako su precizirani relevantnim direktivama i praksom Suda pravde EU), ali i drugih konvencija koje je Srbija potpisala i ratifikovala, ekološkim organizacijama stoji na raspolaganju mogućnost obraćanja sledećim telima:].

1. **Arhuski komitet za usklađenost (*Aarhus Convention Compliance Committee [ACCC]*, uspostavljen na osnovu *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*):** po obraćanju ekoloških organizacija, donosi takozvane nalaze i preporuke (*Findings & Recommendations*).²⁹ Postupak izgleda tako što se Komitetu obraća bilo koji član javnosti – pojedinac, grupa građana, nevladina organizacija i drugi, podnošenjem pisane predstavlke kojom se detaljno opisuje povreda Konvencije i prilažu dokazi. Nakon preliminarne provere prihvatljivosti, Komitet razmatra predmet, traži informacije od države i, ukoliko utvrdi neusaglašenost, usvaja nalaze i preporuke koje potom potvrđuje Skupština strana (MOP). Iako su u pitanju tzv. *soft-law* preporuke bez formalnog mehanizma prinude, njihov javni karakter i dalji nadzor MOP-a podrazumevaju određeni pritisak na državu. Ekološke organizacije iz Srbije ovlašćene su da pokrenu ovaj mehanizam, što je već učinjeno u predmetu ACCC/C/2020/179.³⁰
2. **Specijalni izvestilac UN za ljudska prava i životnu sredinu (*Rapid Response Mechanism for Environmental Defenders*):**³¹ može mu se obratiti svako lice, uključujući ekološke organizacije iz Srbije, onda kada postoje ili prete mere odmazde, zastrašivanja, očigledno neosnovanog

pravo tako da NVO dobiju status stranke i pristup sudu kada osporavaju akte za koje smatraju da krše ekološko pravo.

29 UNECE, Digest of Aarhus Convention Compliance Committee findings (opis pravne prirode „Findings & Recommendations“).

30 Dvadeset i sedmog januara 2020. godine Centar za ekologiju i održivi razvoj ClientEarth obratili su se Komitetu navodeći da Srbija nije ispoštovala članove 6 i 8 Konvencije u vezi s projektom Termoelektrane Kostolac B3, kao i član 9 Konvencije u vezi s pristupom sudu. https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2020-179_Serbia/Communication_from_Communicant/frClientEarthCEKOR_Serbia_27.01.2020_Redacted.pdf

31 <https://unece.org/environment-policy/public-participation/mandate-and-functions-special-rapporteur>

krivičnog gonjenja (SLAPP³² tužbe) ili drugih pritisaka zbog korišćenja prava, uključujući i ona koja su propisana Arhuskom konvencijom (pristup informacijama, javno učešće, pristup pravdi). Ovaj postupak podrazumeva da podnosilac ukratko opiše incident i priloži dokaze, uz mogućnost da zatraži poverljivost identiteta. Izvestilac stupa u kontakt s državom i traži da se preduzmu zaštitne mere.³³ Takođe, može posredovati ili preporučiti konkretne korake za obustavljanje represije. Ishod obično podrazumeva pismo preporuke ili hitan apel (*urgent appeal*) u slučaju neposredne opasnosti. Ovaj instrument je brz, ali preporuke nisu pravno obavezujuće, već imaju snagu podsticaja države da zaštiti aktiviste.

3. **Komitet za sprovođenje Espoo konvencije (*Implementation Committee Espoo*)**,³⁴ kao mehanizam nadzora nad postupanjem država u skladu s Konvencijom o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (skraćeno: Espoo konvencija, 1991), na osnovu informacija koje dobije od svih lica (uključujući i ekološke organizacije iz Srbije), razmatra usklađenost postupanja država i donosi nalaze i preporuke (*Findings & Recommendations*).³⁵ U ovom slučaju, ekološke organizacije mogu samo da obaveste Komitet o postupanju organa Srbije, a postupak se pokreće po službenoj dužnosti, tako da, iako postoji mogućnost obraćanja, organizacije nisu stranke u tom postupku.
4. **Sekretarijat Energetske zajednice, osnovan po Ugovoru o osnivanju Energetske zajednice (*Treaty establishing the Energy Community*)**, koji je Srbija potpisala i ratifikovala 2006. godine. Sekretarijat Energetske zajednice ima poseban mehanizam za podnošenje pritužbi (*complaints mechanism*), koji je otvoren za ekološke organizacije u Srbiji.

Tako, ekološke organizacije iz Srbije mogu da podnesu žalbu (*complaint*) ako posumnjaju da država ne primenjuje propise koji čine obavezujući *Energy Community acquis*,³⁶ koji uključuje i sve „zelene“ direktive, poput direktiva EIA 2011/92/EU, SEA 2001/42/EC, IED 2010/75/EU. Sekretarijat po žalbi otvara prethodnu fazu, u kojoj Srbiji dostavlja tzv. *Opening Letter* s rokom da odgovori. Ako se povreda ne otkloni, Sekretarijat pokreće postupak koji rezultira obrazloženim mišljenjem (*reasoned opinion*).³⁷ U slučaju da država ni tada ne preduzme mere, Savet ministara Energetske zajednice donosi odluku (*Ministerial Council Decision*)³⁸ čije neizvršenje

32 SLAPP – strateška tužba protiv učešća javnosti (*Strategic Lawsuit Against Public Participation*).

33 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-education/submission-information-and-individual-complaints>

34 https://unece.org/DAM/env/eia/documents/WG2.8_Nov2019/Workshop/Rules_of_procedure_for_publication-as_amended_by_V.1_I.1_23.05-esa_ta_em_25.05_GRI.pdf

35 UNECE, Implementation Committee – objective and procedure.

36 Kompletно zakonodavstvo Energetske zajednice.

37 Energy Community, *Dispute-settlement procedure* <https://www.energy-community.org/legal/cases/dispute.html>

38 PROCEDURAL ACT N° 2008/01/MG-EnC OF THE MINISTERIAL COUNCIL OF THE ENERGY COMMUNITY of 27 June 2008, <https://www.energy-community.org/legal/cases/2015/>

može dovesti do finansijskih i političkih posledica. Iako u ovom postupku ne mogu izdejsstvovati pravno obavezujuću odluku, ekološke organizacije mogu već mišljenje Sekretarijata, a svakako odluku Saveta, koristiti u svrhu dokazivanja činjenica pred sudovima u Srbiji.

5. **Stalni komitet Bernske konvencije** (*Bern Convention Standing Committee*) glavno je odlučujuće telo Konvencije o očuvanju evropske divlje faune i prirodnih staništa. Članove komiteta čine predstavnici svih ugovornih strana. Njegova nadležnost je nadziranje sprovođenja Konvencije. Ekološke organizacije iz Srbije mogu Sekretarijatu podneti pritužbu na navodno kršenje (kao što je ugrožavanje zaštićenih vrsta ili staništa), gde potom Sekretarijat prosleđuje predmet Birou (pododboru Komiteta), koji odlučuje da li ga registruje kao „novu žalbu“, stavi u status „mogućeg“ ili odmah otvori *case-file*. Tokom istrage, Biro i Komitet mogu tražiti dodatne informacije od države, organizovati terenske misije i angažovati nezavisne eksperte. Potom, na godišnjoj sednici Stalni komitet razmatra izveštaje i usvaja preporuke, dok ređe donosi odluke kojima daje konkretne smernice i zadaje rokove državi da otkloni povredu. Ovaj mehanizam podrazumeva preporuke koje nisu pravno obavezujuće, ali je njihova snaga u obavezi države da dostavlja periodične izveštaje o napretku, te predmet ostaje „otvoren“ sve dok Komitet ne oceni da su mere sprovedene. Javnost celog procesa obezbeđuje određeni pritisak na državu.
6. **Evropski sud za ljudska prava (ECHR)** postupa na osnovu Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, čiji član 34 dopušta predstavke „svakoj osobi, nevladinoj organizaciji ili grupi lica“. Dakle, ekološke organizacije iz Srbije mogu, pod određenim propisanim uslovima, podneti predstavku sudu protiv države Srbije u slučaju da je povredila neko od prava propisanih Konvencijom. Članom 46 predviđeno je da su presude Suda obavezujuće, a njihovu primenu nadzire Komitet ministara Saveta Evrope.³⁹ Konvencija ne sadrži posebno pravo na zdravu životnu sredinu, ali je Sud svojom dosadašnjom praksom ekološke povrede učinio justiciabilnim, prepoznajući ih i podvodeći ih kroz povrede člana 2 (pravo na život), člana 6 (pravo na pravično suđenje), člana 8 (poštovanje privatnog i porodičnog života), člana 10 (sloboda izražavanja – pristup informacijama), člana 13 (pravo na delotvorni pravni lek). Ovaj mehanizam dovodi do pravno obavezujuće presude kojom se državi nalažu konkretne mere i sprovodi nadzor nad izvršenjem. U poređenju s ostalim mehanizmima, ovaj ima najveću snagu.

Pored navedenog, Sud može, u hitnim slučajevima, a prema članu 39 Poslovnika suda⁴⁰ (i prema izdatom uputstvu za postupanje u kome se razrađuje i precizira član 39), da naloži privremenu meru državi pod uslovom da postoji nenadoknativ rizik od neposredne štete u

[case0815UE.html](#)

39 https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG

40 https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Rules_Court_ENG

kontekstu prava iz Konvencije. Ovaj mehanizam posebno je delotvoran u hitnim slučajevima s obzirom na brzinu rada suda u ovim predmetima i obavezujuću snagu odluke suda po privremenim merama.

PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA: SLUČAJ VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ AND OTHERS V. SWITZERLAND (APPL. NO. 53600/20)

Primeri prakse nisu retki, a neki od njih su Öneriyıldız v. Turkey (GC), appl. no. 48939/99, presuda od 30. 11. 2004⁴¹ i Kolyadenko and Others v. Russia, appl. nos. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 & 35673/05, presuda od 28. 2. 2012,⁴² u kojima je Sud našao da postoji povreda člana 2 Konvencije u ekološkim postupcima. Povredu člana 8 i člana 6 Konvencije, Sud je konstatovao u postupcima poput *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (appl. no. 53600/20, presuda Velikog veća od 9. aprila 2024). Međutim, posebno se ističe stav suda o aktivnoj legitimaciji – *locus standi* udruženja,⁴³ zbog čega ćemo se dodatno osvrnuti na ovaj slučaj.

U predmetu *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (appl. no. 53600/20), Sud je izričito potvrdio da član 8 „obuhvata pravo pojedinaca na delotvornu zaštitu državnih vlasti od ozbiljnih nepovoljnih posledica klimatskih promena po život, zdravlje, blagostanje i kvalitet života“. Time je uspostavljena pozitivna obaveza države da uspostavi sveobuhvatan regulatorni okvir (uključujući nacionalni budžet emisija ili druge merljive ciljeve), da preduzme pravovremene, adekvatne i koherentne mere za smanjenje emisija stakleničkih gasova, kao i da prati i revidira ostvarenje tih ciljeva. Takođe, Sud je konstatovao „kritične praznine“ u vidu odsustva emisijskih granica, propuštanja da se ispune prethodni ciljevi smanjenja, te kašnjenje u usvajanju zakonskih mera. Tako, Sud je našao da je država prešla granice svoje diskrecije (*margin of appreciation*) i da nije ispunila pozitivne obaveze po članu 8.

Dodatno, Evropski sud za ljudska prava razmatrao je *locus standi* podnosioca u cilju preispitivanja statusa žrtve prema članu 34 Konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, prema kome pojedinačni podnosioci moraju pokazati da su lično i direktno pogođeni delovanjem ili nedelovanjem države. Međutim, tumačeći Konvenciju, Sud je našao da posebna priroda klimatskih promena kao zajedničke brige čovečanstva, kao i potreba za međugeneracijskom raspodelom tereta, opravdavaju pokretanje postupka od strane udruženja. Da bi udruženje imalo pravo da postupa u ime članova ili drugih pogođenih lica, mora ispuniti nekoliko uslova navedenih u presudi, ali nije neophodno da svako od tih lica pojedinačno zadovolji kriterijume žrtve za pojedince. Tako, u ovoj presudi Sud je prvi put precizno naveo tri kumulativna uslova koja ekološka (ili druga) organizacija mora da ispuni da bi se prihvatio *locus standi* organizacije da podnese predstavku u ime svojih članova u klimatskim sporovima:

41 <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-67614>

42 <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109283>

43 <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-233206>

1. pravno osnivanje u nadležnoj državi – udruženje mora biti registrovano, odnosno imati punu procesnu sposobnost u državi protiv koje vodi postupak;
2. primarni ili jedan od ciljeva statuta organizacije mora biti odbrana ljudskih prava članova organizacije (grupe lica) u kontekstu klimatskih promena;
3. dokaz da je organizacija „kvalifikovana i reprezentativna“ – organizacija mora pokazati da zaista zastupa pojedince „koji su izloženi konkretnim pretnjama ili štetnim posledicama klimatskih promena po njihov život, zdravlje ili blagostanje“. Ovo ne podrazumeva obavezu da svaki član zasebno ispuni stroge kriterijume „žrtve“, ali udruženje mora imati realnu i usku vezu s pogođenom grupom.

Sud je naglasio da ovi kriterijumi omogućavaju kolektivnu zaštitu kada je to „jedini delotvoran put“ da se odbrane ugrožena prava, ali i da sprečavaju *actio popularis* – opšte javne tužbe bez stvarne veze s članovima, odnosno žrtvama. Kada su ispunjeni navedeni uslovi, udruženje stiče status podnosioca predstavke po članu 34 Konvencije, nakon čega se Sud upušta u meritum, kao što je učinio u navedenom predmetu, gde je potom utvrdio povredu člana 8 Konvencije.

Na ovaj način, Sud je našao da udruženje *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* ispunjava relevantne uslove i da ima potrebnu procesnu sposobnost (*locus standi*) da istupa u ime svojih članova, dok je ujedno razjasnio i kriterijume koji služe za dalje postupanje Suda u slučaju da se susretne s predstavkama ekoloških organizacija.

ZAKLJUČAK

Arhuska konvencija, kao međunarodni instrument koji je formulisao procesna prava u oblasti zaštite životne sredine, predstavlja temelj pravne zaštite interesa javnosti, a naročito OCD koje se bave zaštitom prirode i ekosistema – ekoloških organizacija. Direktive Evropske unije (Direktiva 2003/4/EZ o pristupu informacijama, Direktiva 2003/35/EZ o učešću javnosti i pristupu pravdi, kao i Direktiva 2011/92/EU) dopunile su ove međunarodne standarde, dajući im obavezujući karakter, kao norme sekundarnog prava EU, koje detaljnije definišu prava OCD i uslove za njihovu procesnu legitimaciju. Pored toga, praksa Suda pravde EU dodatno je učvrstila ove standarde, usmeravajući nacionalne sudove država članica ka širokom i proaktivnom tumačenju odredaba kako bi se garantovala efektivna sudska zaštita.

U tom kontekstu, OCD su prepoznate kao „zainteresovana javnost“ s unapred pretpostavljenim interesom (*shall be deemed to have an interest*), čime je otklonjena potreba dokazivanja pravnog interesa za pokretanje postupaka. Sudska praksa, kroz predmete kao što su *Trianel*, *Protect*, *Lesoochranárske zoskupenie*, *Edwards i Białowieża Forest*, učvrstila je standarde efektivnosti, dostupnosti pravde, odsustva prekomernih troškova i mogućnosti izricanja privremenih mera u cilju pravovremene zaštite životne sredine.

S druge strane, međunarodni instrumenti i tela dostupni ekološkim organizacijama iz Srbije pružaju višeslojni okvir zaštite i pritiska na državu radi usklađivanja sa standardima Arhuske konvencije, relevantnih EU direktiva i prakse Suda pravde

EU. Iako većina mehanizama (ACCC, Specijalni izvestilac UN za ljudska prava i životnu sredinu, Komitet za sprovođenje Espoo konvencije, Sekretarijat Energetske zajednice, Bernski komitet) funkcioniše na principu „nalaza i preporuka“ bez direktnih sankcija, njihova transparentnost, javni karakter i stalni monitoring pred telima poput Skupštine stranaka ili Saveta ministara, stvaraju snažan politički i reputacioni podsticaj za ispunjavanje obaveza. S druge strane, Evropski sud za ljudska prava, kroz obavezujuće presude i privremene mere prema Pravilu 39 Poslovnika, predstavlja mehanizam s najvećom snagom, s obzirom na to da su njegove odluke obavezujuće i da ih država mora delotvorno sprovesti, a sve uz nadzor Komiteta ministara. Kombinacijom hitnih privremenih mera, javnih preporuka i pravno obavezujućih sudskih presuda, ekološke organizacije na raspolaganju imaju mogućnost da iniciraju promene, štite prava građana i zahtevaju odgovornost nadležnih organa u Srbiji mehanizmima koji nisu svedeni na postupanje samo organa i sudova Srbije.

3.1.1.1 SRBIJA I ARHUSKA KONVENCIJA: PRAVNI OKVIR I ZNAČAJ HARMONIZACIJE S PRAVOM EU

Pristupanjem Arhuskoj konvenciji 2009. godine,⁴⁴ Srbija je preuzela obavezu da razvije i uskladi nacionalni pravni okvir s njenim osnovnim postulatima – pristupom informacijama, učešćem javnosti i pristupom pravdi u pitanjima zaštite životne sredine.⁴⁵ Ova konvencija je temeljni instrument za definisanje procesnog položaja ekoloških organizacija koje deluju u javnom interesu zaštite životne sredine.

U skladu s međunarodnim obavezama, Srbija je u periodu pre i neposredno nakon ratifikacije Arhuske konvencije razvila i usvojila ključne zakone u oblasti zaštite životne sredine. Iako su Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o strateškoj proceni uticaja, formalno doneti pre ratifikacije (2004. godine), njihova sadržina i kasnije izmene neposredno su oblikovane obavezama koje proizlaze iz Konvencije, a čije je sprovođenje detaljno opisivano u nacionalnim izveštajima dostavljenim UNECE Arhuskom sekretarijatu.⁴⁶

U kontekstu evropskih integracija, Srbija je dodatno prepoznala značaj usaglašavanja s pravom EU, posebno u okviru Poglavlja 27, koje se odnosi na životnu sredinu i klimatske promene, i koje predstavlja jedan od najkompleksnijih i najzahtevnijih segmenata pravne tekovine EU (*acquis communautaire*).⁴⁷

Srbija, kao država kandidat za članstvo u EU, dužna je da obezbedi usaglašenost s pravnim standardima EU i Arhuske konvencije. U tom smislu, nacionalni propisi koji uređuju pristup informacijama, učešće javnosti i pristup pravdi moraju biti u skladu s pravom EU. Pored formalnog pravnog usklađivanja, i praksa nacionalnih sudova i

44 Narodna skupština Republike Srbije usvojila je Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (ratifikovana Arhuska konvencija) 12. maja 2009. godine („Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 38/09).

45 Arhuska konvencija, UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (1998), član 3(1).

46 UNECE, National Implementation Reports of Serbia under the Aarhus Convention (2011, 2014, 2017).

47 Evropska komisija, Screening Report Serbia – Chapter 27: Environment and Climate Change (2015).

upravnih organa mora biti dodatno prilagođena standardima koje postavljaju EU i Arhuska konvencija, uključujući i smernice proizašle iz presuda Suda pravde EU.

3.1.2 DOMAĆI PRAVNI OKVIR

Nacionalni okvir koji uređuje položaj ekoloških organizacija podrazumeva, pre svega, opšte procesne zakone – Zakon o parničnom postupku, Zakon o krivičnom postupku, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o upravnom sporu, ali i niz posebnih zakona koji uređuju položaj ekoloških organizacija, kao i posebne postupke za ostvarivanje prava iz Arhuske konvencije te Zakona o zaštiti životne sredine, Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. U skladu s navedenim, ekološke organizacije u Srbiji koje žele da iniciraju, pokrenu ili da se uključe u postupak koji se tiče životne sredine, mogu to da učine u upravnom postupku, upravnom sudskom postupku (upravnom sporu), građanskom postupku (parničnom postupku), krivičnom postupku ili podnesući ustavnu žalbu.

U nastavku ove analize biće analizirani ključni procesni propisi i druge relevantne odredbe koje uređuju položaj i aktivnu legitimaciju ekoloških organizacija pred upravnim i sudskim organima, s osvrtom na implementaciju Arhuskih principa, uz prikaz dostupne sudske prakse. Posebna pažnja biće posvećena upravnom postupku, institutima preventivne zaštite (ekološka tužba po članu 156 Zakona o obligacionim odnosima) i mehanizmima kontrole zakonitosti odluka nadležnih tela. U cilju fokusirane analize, nećemo se ovde detaljnije osvrtnati na položaj organizacija u krivičnom postupku i postupcima po privrednim prestupima, kao ni na inspeksijske nadzore, budući da su ove teme već predmet zasebnih studija.⁴⁸

PARNIČNI POSTUPAK

PARNIČNI POSTUPAK I AKTIVNA LEGITIMACIJA EKOLOŠKIH ORGANIZACIJA

Prema odredbama člana 74 Zakona o parničnom postupku („Sl. glasnik RS“, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 – dr. zakon), stranka u postupku može da bude svako fizičko i pravno lice. Posebnim propisima određuje se ko osim fizičkih i pravnih lica može da bude stranka u postupku. U tom smislu, parnični sud može rešenjem, koje ima pravno dejstvo u određenoj parnici, da prizna svojstvo stranke i onim oblicima udruživanja i organizovanja koji nemaju stranačku sposobnost (u smislu st. 1 i 2 člana 74), ako utvrdi da, s obzirom na predmet spora, ispunjavaju bitne uslove za sticanje stranačke sposobnosti, a naročito ako raspolažu imovinom na kojoj se može sprovesti izvršenje. Članom 93 Zakona o parničnom postupku propisano je da se parnični postupak pokreće tužbom.

U kontekstu aktivne legitimacije ekoloških organizacija, to znači da, prema Zakonu o parničnom postupku, registrovana udruženja građana, fondacije, pa čak i

⁴⁸ Analiza inspeksijske kontrole i nadzora u oblasti krivičnopravne zaštite životne sredine u Republici Srbiji i Analiza nedostataka u radu Javnog tužilaštva Republike Srbije u procesuiranju krivičnih dela zaštite životne sredine.

neformalne grupe koje zakon posebno prepoznaje, mogu se naći u ulozi tužioca kada osporavaju akte ili ponašanje koje ugrožava životnu sredinu.

Vrhovni kasacioni sud je u jednom predmetu istakao da stranačka legitimacija u parnici predstavlja materijalno-pravni odnos stranke prema predmetu spora, odnosno prema pravu radi čije zaštite je parnica pokrenuta. Stoga su u parnici stvarno legitimisani kao učesnici subjekti materijalno-pravnog odnosa iz koga je parnica nastala. To znači da je tužilac aktivno legitimisan kada iz materijalno-pravnog odnosa iz koga je nastao spor proizlazi njegovo pravo da zahteva utvrđenje nekog prava, izvršenje činidbe ili trpljenje, a tuženi je pasivno legitimisan kada iz istog odnosa proizlazi njegova obaveza da trpi ili izvrši ono što tužilac ima pravo da zahteva.⁴⁹ U konkretnom slučaju, utvrđeno je da tužilac nije aktivno legitimisan za vođenje parnice, jer tužilac u datom slučaju nije ugovorna strana, niti pravni sledbenik ugovorne strane koja je zaključila sporne ugovore, te je sud našao da nije u materijalno-pravnom odnosu prema predmetu tužbenog zahteva. U ovom slučaju, koji nema ekološki aspekt, objašnjena je aktivna legitimacija, koja je po pravilu potrebna za pokretanje spora pred parničnim sudom. Međutim, osobenost ekoloških organizacija, odnosno interesa i prava koje one zastupaju, u postupcima gde se pojavljuju treba se tumačiti šire i one čine izuzetak od ovog pravila, na šta i upućuje član 74 u četvrtom stavu.

Budući da Zakon o parničnom postupku ne prepoznaje institut „zainteresovane javnosti“, „kolektivnog interesa“, „opšteg javnog interesa“ i slično, ekološkim organizacijama je praktično uskraćena parnična, aktivna legitimacija sve dok ne dokažu da su pretrpele konkretnu štetu. Jedini izuzetak predstavlja *actio popularis* propisan članom 156 Zakona o obligacionim odnosima, koja im omogućava sticanje svojstva tužioca čak i bez neposredne povrede privatnog interesa.⁵⁰

Ipak, detaljna pretraga relevantnih pravosudnih baza podataka⁵¹ i zvaničnih sudskih portala pokazuje da je praksa pokretanja ekoloških tužbi u kojima bi se organizacije legitimisale prema zaštiti opšteg (javnog) interesa praktično nepostojeća.⁵² Raspoložive presude uglavnom se tiču sporova o naknadi štete ili zaštiti imovine pojedinačnih tužilaca.

EKOLOŠKE TUŽBE (ACTIO POPULARIS) – ČLAN 156 ZAKONA O OBLIGACIONIM ODNOSIMA

U parničnom postupku, jedini relevantan instrument za zaštitu životne sredine predstavlja takozvana ekološka tužba, predviđena članom 156 Zakona o obligacionim odnosima („Sl. glasnik RS“, br. 18/2020), koji propisuje sledeće: „Svako može zahtevati od drugog da ukloni izvor opasnosti od koga preči znatnija šteta njemu ili neodređenom broju lica, kao i da se uzdrži od delatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete, ako se nastanak uznemiravanja ili štete ne može sprečiti odgovarajućim merama. Sud će na zahtev zainteresovanog lica naložiti da

49 Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev 5145/2020 od 20. 1. 2022. godine

50 Drenovak-Ivanović, M.; Đorđević, S.; Važić, S., Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita, OEBS, Beograd, 2015.

51 Paragraf Lex

52 Dr Aleksa Radonjić, Ivana Stjelja, Ekološka tužba – pravo svih nas da zaštitimo životnu sredinu.

se preduzmu odgovarajuće mere za sprečavanje nastanka štete ili uznemiravanja, ili da se otkloni izvor opasnosti, na trošak držaoca izvora opasnosti, ako ovaj sam to ne učini.“⁴

Iako se ne odnosi direktno na ekološke štete, ovim članom otvorila se mogućnost *actio popularis*-a, postupka u kome bilo koji pojedinac ili udruženje može da zahteva sudsku odluku kojom se lice obavezuje na preventivno uklanjanje izvora opasnosti po životnu sredinu.⁵

Pored pitanja aktivne legitimacije za pokretanje postupka za naknadu štete u ovakvim postupcima, za potrebe ove analize značajnije je pitanje mogućnosti drugog tužioca da pokrene spor protiv istog tuženog o istom slučaju, u situacijama kada, recimo, prvi tužilac nije uspeo u sporu, odnosno u slučaju kada je doneta odbijajuća presuda.

U tom kontekstu, bitno je napomenuti da se dejstvo presude iz takozvane ekološke tužbe ograničava na strane u postupku – tužioca i tuženog. Prvi efekat, za koji se ne može reći da je u skladu sa svrhom tužbe za otklanjanje opasnosti od štete koja preti neodređenom broju lica, jeste pravo na prinudno izvršenje takve odluke. Prema važećim propisima, izvršenje presude kao izvršne isprave može tražiti lice naznačeno u tužbi, po proteku roka za dobrovoljno ispunjenje obaveza iz parnične presude, kada presuda postaje izvršna. Međutim, ne može se reći da je ovo u saglasnosti s prirodom samog zahteva, koji je uveden članom 156 Zakona o obligacionim odnosima i koji se odnosi na neodređen broj lica koje trpe posledice.

Nedovoljna usklađenost i nepostojanje adekvatne kodifikacije propisa koji se odnose na parnični položaj ekoloških organizacija dovode do nejasnoća i nesigurnosti u pogledu njihove procesne uloge pred sudom. Ako i na ovom mestu uzmemo u obzir da presuda u parničnom postupku ima dejstvo samo između parničnih stranaka, u kontekstu specifične pozicije u kojoj se nalaze ekološke organizacije koje pred sudom zastupaju širi javni interes i interese zajednice pogođene ekološkim štetama, ovakvo rešenje ima značajne nedostatke u kontekstu ekoloških sporova. Naime, postupak koji se vodi formalno samo između dve strane – tužioca (organizacije) i tuženog, iako suštinski dotiče prava i interese šire javnosti, faktički isključuje mogućnost pojedinaca na koje se presuda odnosi da utiču na ishod tog postupka. Dodatno, pravna lica ili fizička lica koja trpe posledice štetnog ekološkog dejstva, a nisu stranke u postupku, nemaju mogućnost da traže izvršenje donete presude, što nije u skladu sa suštinom same ideje ovih postupaka i ostavlja prostor za zloupotrebe. S druge strane, ukoliko bi se omogućilo da svako lice koje trpi posledice određenog ekološkog delovanja pokreće sopstvenu tužbu, to bi moglo dovesti do pravne nesigurnosti, preopterećenja sudova i postojanja više različitih, pa i oprečnih odluka u vezi s istim činjeničnim stanjem. Ovakva pravna neusklađenost i neodređenost nisu u skladu sa svrhom ekoloških tužbi i ciljem postupaka koje pokreću ekološke organizacije, a to je zaštita kolektivnog dobra i prevencija daljih šteta po životnu sredinu. Stoga je neophodna harmonizacija normi procesnog položaja organizacija s osobenostima ekološkog postupka i dodatna normativna razrada i kodifikacija ovog pitanja, sve u skladu s međunarodnim standardima i principima koji uređuju pristup pravdi u pitanjima zaštite životne sredine.

KRIVIČNI POSTUPAK

Krivični zakonik („Sl. glasnik RS“, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024) posvetio je celu glavu zaštiti životne sredine i krivičnim delima (članovi 260–277), tako da je životna sredina primarni predmet zaštite u 18 posebno definisanih dela. Pored njih, neka krivična dela protiv životne sredine propisana su posebnim zakonima. Za sva navedena dela predviđeno je gonjenje po službenoj dužnosti, odnosno nadležnost javnog tužioca u pokretanju postupaka pred sudom.

Uloga ekoloških organizacija u krivičnom postupku ograničena je na prijavu sumnje da je izvršeno krivično delo nadležnom javnom tužiocu i, ukoliko dođe do pokretanja postupka, na eventualno svedočenje. Ako javni tužilac odbije krivičnu prijavu, obustavi istragu ili odustane od gonjenja pre podizanja optužnice, ne postoji obaveza da obavesti osobu koja je prijavila delo. Obaveza obaveštavanja postoji samo prema oštećenom licu, u koju kategoriju, na osnovu važećih propisa, ne spadaju ekološke organizacije. U slučaju da sud donese oslobađajuću presudu za gorenavedena dela, pravo na žalbu ima isključivo javni tužilac. Osoba koja je prijavila krivično delo ne smatra se stranom u postupku, pa nema uvida u presudu niti je obaveštavana o njenom ishodu.⁵³

Dakle, formalno posmatrano, u okviru krivičnoprocesnog prava, ekološke organizacije nemaju značajniju ulogu. Međutim, intervjuisani tužioci u okviru fokus grupe koja je sprovedena za potrebe ove i drugih analiza u sklopu projekta, nedvosmisleno su istakli značaj ekoloških organizacija u njihovom radu. Javni tužilac jednog osnovnog tužilaštva u Beogradu istakao je da bi u velikom broju slučajeva informacije o eventualnim delima u potpunosti izostale da tužilaštvo nije bilo obavešteno od strane aktivnih ekoloških organizacija. Iako se retko koji prijavljeni slučaj okončao presudom, sami tužioci ističu važnost saradnje s ekološkim organizacijama jer su upravo one adresa kojoj se većina građana obraća kada uoči pretnju da nastane ekološka šteta ili kad je ekološka šteta već nastala. Pravovremeno delovanje tužilaštva, veštaka i eksperata u ovoj oblasti često je od velike važnosti za prikupljanje dokaza o učinjenom delu, što dodatno daje na značaju i važnosti saradnje i komunikacije lokalnih ekoloških organizacija s nadležnim tužilaštvima.

UPRAVNI POSTUPAK I UPRAVNI SPOR

UPRAVNI POSTUPAK

Upravni postupak u zakonodavstvu Srbije uređen je Zakonom o opštem upravnom postupku („Sl. glasnik RS“, br. 18/2016, 95/2018 – autentično tumačenje i 2/2023 – odluka US; ZUP), koji postavlja osnovna načela rada organa uprave i uređuje položaj stranaka u postupku. Prema klasičnoj konstrukciji, da bi neko bio u ulozi stranke u upravnom postupku, neophodno je da postoji neposredna i konkretna materijalnopravna veza između tog lica i predmeta odlučivanja upravnog organa. Drugim rečima, lice se smatra strankom kada ishod upravnog postupka može neposredno uticati na njegova subjektivna prava. Ipak, ovakav formalni okvir

53 Ivana V. Stjelja, Učešće javnosti u ostvarivanju ekološke pravde u Srbiji, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 295.

pokazuje određene limite u oblastima u kojima dolazi do izraženog preplitanja individualnih i kolektivnih interesa, što je naročito izraženo u oblasti zaštite životne sredine.

Savremeni koncepti participativnog upravljanja i principi kolektivnih interesa zahtevaju šire uključivanje javnosti, a naročito OCS koje deluju u oblasti zaštite životne sredine, u postupke odlučivanja koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu i zdravlje ljudi. Upravo u tom kontekstu, ZUP prepoznaje potrebu proširenja tradicionalnog pojma stranke. Tako, svojstvo stranke mogu imati i subjekti koji štite kolektivne interese i šire javne interese, pod uslovima propisanim Zakonom. Time je otvoren prostor za institucionalno priznavanje *locus standi* ekoloških organizacija u postupcima odlučivanja o pitanjima koja su od značaja za životnu sredinu.

S jedne strane, ZUP proširuje tradicionalno poimanje stranke kroz pojam „zastupnika kolektivnih interesa i zastupnika širih interesa javnosti“ (stav 3 člana 44), omogućavajući da u postupku budu priznati i oni na čije interese donošenje odluke uopšte ne utiče direktno ili čija je uloga pretežno zaštita javnog dobra. S druge strane, niz posebnih zakona u oblasti zaštite životne sredine (Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja itd.) donosi svoje definicije i faze uključivanja „zainteresovane javnosti“, derogirajući određene delove ZUP-a (*lex specialis*).

S tim u vezi, u sistemu zakona koji se odnose na upravni postupak, dolazimo do kompleksa različitih oblika aktivnih legitimacija i procedura koje mogu u praksi dovesti do nejasnoća i restriktivnih tumačenja. Cilj ove analize jeste sistemsko sagledavanje i upoređivanje opštih i posebnih propisa, kao i dostupne upravne prakse, kako bismo ukazali na uočene nedoslednosti i nedostatke, te ocenili da li postojeći okvir zaista omogućava efektivnu i predvidivu legitimaciju ekoloških organizacija postupcima koji se odnose na odluke od značaja za životnu sredinu. Dodatna pažnja biće usmerena na razlikovanje položaja ekoloških organizacija u situacijama u kojima se pojavljuju kao učesnice (konsultativna uloga) u odnosu na njihov položaj i prava kao stranaka u postupcima (aktivna legitimacija).

PRISTUP INFORMACIJAMA – ČLAN 4 ARHUSKE KONVENCIJE

Posebnu ulogu u kodifikaciji prava na transparentnost informacija (člana 4 Arhuske konvencije) ima Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Sl. glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021), koji utvrđuje da svako ima pravo da mu bude saopšteno da li organ vlasti poseduje određenu informaciju od javnog značaja, odnosno da li mu je ona inače dostupna. Pored toga, isti član propisuje da svako ima pravo da mu se informacija od javnog značaja učini dostupnom tako što će mu se omogućiti uvid u dokument koji sadrži informaciju od javnog značaja, pravo na kopiju tog dokumenta, kao i pravo da mu se, na zahtev, kopija dokumenta uputi poštom, faksom, elektronskom poštom ili na drugi način. Članom 2 istog zakona normirano je šta sve spada u informaciju od javnog značaja, a članom 4 kada se smatra da javnost ima opravdan interes da dobije neku informaciju, gde se, pored ostalog, ističe da je to uvek kada se radi o informacijama kojima raspolaže organ vlasti, a koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine.

Sagledavajući ove norme, nema dileme da je standard iz člana 4 Arhuske konvencije potpuno implementiran u nacionalno zakonodavstvo iz ugla široke aktivne legitimacije koja je postavljena u slučajevima ostvarivanja ovog prava. Pozitivnu stranu ovog zakona predstavlja i poseban upravni postupak koji je propisan ovim zakonom u svrhu brzog i delotvornog ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Tako, organ vlasti je dužan da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, odnosno uređenog zahteva, tražioca obavesti o posedovanju informacije, stavi mu na uvid dokument koji sadrži potpunu i tačnu traženu informaciju, odnosno izda mu ili uputi kopiju tog dokumenta, a svako nepostupanje po zahtevu predstavlja prekršaj za koji su propisane novčane kazne. Osim toga, ovim zakonom ustanovljena je institucija Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tekstu: Poverenik), kao samostalnog državnog organa, nezavisnog u vršenju svoje nadležnosti. On postupa i kao drugostepeni organ po žalbi tražioca informacije, u slučaju da se organ vlasti kome je tražena informacija u svom postupanju ne drži zakona. Rok za postupanje Poverenika kao drugostepenog organa po pravilu je 60 dana. Međutim, ovaj zakon prepoznaje važnost pravovremenog dobijanja određenih informacija, pa kao izuzetak predviđa rok od 48 sati (umesto 15 dana) da organ vlasti dostavi informaciju „za koju se, na osnovu podataka koji su navedeni u zahtevu, može pretpostaviti da je od značaja za zaštitu života ili slobode nekog lica, odnosno za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva ili životne sredine“ , te rok od 30 dana (umesto 60) za postupanje Poverenika kao drugostepenog organa u istom slučaju. Kada utvrdi da je žalba osnovana, Poverenik rešenjem nalaže organu vlasti da tražiocu omogući slobodan pristup informacijama. Upravno izvršenje rešenja Poverenika sprovodi Poverenik prinudnom merom (novčanom kaznom), u skladu sa zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak. U slučaju da ne može sprovesti svoje rešenje na opisani način, Vlada Republike Srbije ovlašćena je da na zahtev Poverenika pruži pomoć u postupku upravnog izvršenja tog rešenja primenom mera iz svoje nadležnosti, odnosno obezbeđivanjem izvršenja rešenja Poverenika neposrednom prinudom.

Iako normativni okvir obezbeđuje standarde, u praksi se ekološke organizacije često suočavaju s kašnjenjima, fragmentiranim odgovorima, preteranom anonimizacijom i uskraćivanjem dokumenata bez obrazloženja od strane organa vlasti, te često tek nakon drugostepenog postupka dolaze do traženih informacija, što otežava njihovu pravovremenu i argumentovanu intervenciju. Dodatno je interesantno da postoji praksa organa vlasti da, u slučaju odbijanja zahteva, navedu kao razlog da neku informaciju „ne poseduju“, ali ne u slučaju kada je zaista ne poseduju, nego onda kada njihove baze podataka ili statistike nemaju već pripremljenu informaciju, na primer, ukoliko je traženo da se organ izjasni koliko puta je odlučio po nekom konkretnom pitanju iz njegove nadležnosti, ili koliko je pozitivnih odluka doneo po tom pitanju, da li je uopšte odlučivao o konkretnom pitanju i slično. Tada, ako ne postoji već negde zabeležena takva informacija, organi vlasti neretko praktikuju da odbiju zahtev s obrazloženjem da „takvu informaciju ne poseduju“. Ovakvo tumačenje suprotno je članu 8, stavu 2 ovog zakona koji ističe da se nijedna odredba ovog zakona ne sme tumačiti na način koji bi doveo do ukidanja nekog prava koje ovaj zakon priznaje ili do njegovog ograničenja u većoj meri od one koja je propisana u stavu 1 ovog člana (ako je to neophodno u demokratskom društvu radi zaštite

od ozbiljne povrede pretežnijeg interesa zasnovanog na ustavu ili zakonu).

UČEŠĆE ZAINTERESOVANE JAVNOSTI I AKTIVNA LEGITIMACIJA U POSTUPKU – ČLAN 6–9 ARHUSKE KONVENCIJE

Učešće javnosti

Osnovna pravila o učešću zainteresovane javnosti u donošenju propisa, akata od značaja za životnu sredinu u opštem i u posebnim upravnim postupcima utvrđena su članom 6, 7 i 8 Arhuske konvencije. Član 6 se odnosi na učešće javnosti u donošenju pojedinačnih upravnih akata, član 7 na učešće javnosti u donošenju strateških akata koje pripremaju organi uprave (poput programa, politika, strategija i dr.), dok član 8 reguliše pravo javnosti da učestvuje u postupku donošenja zakona koji su od značaja za životnu sredinu. S druge strane, član 9 Arhuske konvencije odnosi se na pružanje mogućnosti da građani i organizacije mogu da pobijaju odluke organa (aktivina legitimacija). U nacionalnom pravu Srbije, ovi standardi provlače se od Ustava RS, koji garantuje pravo građana da učestvuju u zakonodavnom procesu, do opštih zakona poput Zakona o državnoj upravi, koji u svojim odredbama reguliše učešće javnosti u pripremi nacрта propisa i sprovođenje javnih rasprava o već pripremljenim nacrtima. Tako, ovaj zakon predviđa da su ministarstva ili druga nadležna tela za izradu nacрта propisa obavezna da konsultuju sve relevantne aktere: državne organe, građanska udruženja, stručnjake i ostale zainteresovane strane, kao i da proces konsultacija treba da bude organizovan tako da garantuje efektivno učešće javnosti prilikom pripreme nacрта propisa. Ove norme se odnose i na izradu podzakonskih akata kojima se razrađuju zakonske odredbe, značajno menjaju pravni režimi ili uređuju oblasti od posebnog javnog interesa.

Dalje, tu su i posebni zakoni koji uređuju oblast životne sredine, a neki od njih u svojim procedurama predviđaju obavezno učešće takozvane zainteresovane javnosti (što neizostavno obuhvata ekološke organizacije). U ovim posebnim zakonima, ekološke organizacije nekada imaju konsultativnu ulogu, a nekada im ovi propisi daju status stranke u propisanim procedurama (upravnom postupku).

Za razliku od postupaka koji se vode na osnovu propisa koji organizacije vide kao stranke u postupku, primenom pravila opšteg upravnog postupka, onda kada taj status nije propisan posebnim zakonom, status stranke ovim organizacijama mora biti priznat od strane postupajućeg organa (rešenjem postupajućeg organa).

Za potrebe razumevanja daljeg izlaganja, bitno je istaći značaj razlike između konsultativnog učešća ekoloških organizacija i učešća organizacija kao stranke u upravnom postupku (aktivne legitimacije organizacija). Položaj ekoloških organizacija razlikuje se u odnosu na ove dve kategorije, s obzirom na to da im nije dostupan isti korpus prava. U tom smislu, konsultativni položaj podrazumeva učešće organizacija u procesu u vidu dostavljanja mišljenja, komentara i slično, dok samo u slučaju aktivne legitimacije organizacije mogu inicirati (pokrenuti) preispitivanje zakonitosti rada organa (uložiti žalbu drugostepenom organu, pokrenuti upravni spor i dr.)

U praksi, konsultativno učešće organizacija podrazumeva niz mehanizama: od predlaganja zakona od strane građana, do aktivnosti državnih organa u vidu

organizovanja okruglih stolova s učešćem predstavnika civilnog sektora i relevantnih grupa, fokus grupa, panela i anketa u fazi izrade nacrtu, preko uključivanja predstavnika zainteresovane javnosti u radne grupe za pripremu zakonskih rešenja, do javnih rasprava o samim tekstovima. Javna rasprava, kao formalna faza, ima za cilj unapređenje nacrtu kroz otvoreni dijalog između predlagača (onda kada je to nadležno ministarstvo) i javnosti.

Značaj učešća javnosti u ekološkim pitanjima u upravnim sporovima nesporan je, imajući u vidu da se većina najznačajnijih odluka u oblasti zaštite životne sredine donosi upravo u ovim postupcima. Ova činjenica dodatno je potvrđena i odredbama posebnih zakona poput Zakona o zaštiti prirode, Zakona o vodama, Zakona o planiranju i izgradnji i drugih. Pomenuti zakoni propisuju poseban postupak učešća javnosti u donošenju akata uprave. Zakon o zaštiti životne sredine kao jedno od svojih načela postavlja načelo informisanja i učešća javnosti, prema kome se predviđa da „u ostvarivanju prava na zdravu životnu sredinu svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine i da učestvuje u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu“. Od značaja je i načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu istog zakona, koje predviđa da građanin ili grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije, pravo na zdravu životnu sredinu ostvaruju pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom.

Navedene odredbe, kao i odredbe drugih zakona, koriste uglavnom neodređene i široke pojmove, koje propisi dalje ne preciziraju. Slična nedorečenost prisutna je i u pravilima koja regulišu postupke, odnosno primenu tih normi u konkretnim postupcima. Pored toga, nedostaje eventualno poseban propis koji bi jasno definisao položaj ekoloških organizacija, uredio sve relevantne pojmove i ustanovio ujednačene uslove, ne s ciljem ograničavanja pristupa pravdi, već da bi se jasnije odredile granice koje će organima uprave olakšati rad i obavezati ih da pojmove tumače dosledno, u smislu legitimiteta i vidljivosti ekoloških organizacija u zakonom propisanim procedurama. Kada se celokupni okvir prava učešća javnosti u nacionalnom zakonodavstvu Republike Srbije posmatra u celini, još jedan od ključnih nedostataka, osim nedovoljno precizne kodifikacije, ogleda se u nedovoljno jasnim obavezama organa prilikom sprovođenja javnih rasprava i ostalih procedura. Posledica toga je da učešće često postane formalan ritual bez adekvatnog obrazloženja za prihvatanje ili odbijanje iznetih predloga, što urušava poverenje u proces i onemogućava suštinsku, punokapacitetnu primenu ovog prava.⁵⁴ Iznete teze ćemo razmotriti u nastavku kroz analizu relevantnih zakonskih normi i prikaz postojeće prakse.

AKTIVNA LEGITIMACIJA EKOLOŠKIH ORGANIZACIJA U UPRAVNOM POSTUPKU

Opšta pravila

Prema članu 44 ZUP-a, stranka u upravnom postupku jeste fizičko ili pravno lice čija je upravna stvar predmet upravnog postupka, i svako drugo fizičko ili pravno lice na čija prava, obaveze ili pravne interese može da utiče ishod upravnog postupka.

54 Izveštaj Evropske komisije za Srbiju za 2021. godinu ističe da udruženja građana ukazuju na činjenicu da njihovi komentari na nacrtu zakona nisu u dovoljnoj meri razmatrani i da su rokovi za sprovođenje javnih rasprava kratki.

Stranka u upravnom postupku može da bude i organ, organizacija, naselje, grupa lica i drugi koji nisu pravna lica, pod uslovima pod kojima fizičko ili pravno lice može da bude stranka ili kad je to određeno zakonom. **Zastupnici kolektivnih interesa i zastupnici širih interesa javnosti**, koji su organizovani saglasno propisima, **mogu da imaju svojstvo stranke u upravnom postupku ako ishod upravnog postupka može da utiče na interese koje zastupaju**. Dodatno, prema članu 45 i 46 ZUP-a, stranka koja je potpuno poslovno sposobna može sama da preduzima radnje u postupku (procesna sposobnost), dok stranku koja nije procesno sposobna zastupa zakonski zastupnik.

Dakle, u upravnom postupku, za sticanje svojstva stranke, organizacija mora ispuniti tri uslova: stranačku sposobnost, procesnu sposobnost i stranačku legitimaciju (*legitimatia ad causam*). Poslednje podrazumeva postojanje jasne veze između subjekta i predmeta postupka koja opravdava učešće organizacije u zaštiti prava ili interesa od opšteg značaja (kolektivnih i širih interesa javnosti). Pošto Zakon o opštem upravnom postupku ne definiše pojmove „kolektivni interes“ ni „širi interes javnosti“, organ uprave, u svakom konkretnom postupku, sâm mora utvrditi kriterijume za donošenje odluke o aktivnoj legitimaciji i obrazložiti ih. Jasno je da neujednačena primena takvih kriterijuma vodi pravnoj nesigurnosti i nejednakom položaju organizacija.

U sagledavanju postupka priznavanja aktivne legitimacije, od značaja je i član 93 ZUP-a, po kome lice koje u upravnom postupku nije učestvovalo kao stranka može podneti zahtev za priznavanje svojstva stranke do okončanja drugostepenog postupka. Tako, zastupnici kolektivnih interesa i zastupnici širih interesa javnosti, prema pravilima opšteg upravnog postupka, ne stiču svojstvo stranke od samog početka, po njihovom zahtevu se ne pokreće postupak, već svojstvo stranke stiču u toku postupka. Od trenutka kada im se to svojstvo prizna, na njih se primenjuju sve odredbe koje se odnose na stranku u postupku.

Potpuno je drugačija situacija s pravom na žalbu protiv prvostepenog akta u upravnom postupku. Naime, član 151 u stavu 6 predviđa da protiv prvostepenog rešenja žalbu može podneti svako lice na čija prava, obaveze ili pravne interese može da utiče ishod upravnog postupka, u roku u kome žalbu može podneti stranka. Žalba koju podnosi lice koje nije stranka u postupku ujedno predstavlja i zahtev da mu se prizna svojstvo stranke.⁵⁵ U tom slučaju, o prihvatljivosti legitimacije lica odlučuje prvostepeni organ koji će žalbu odbaciti ako nađe da ju je podnelo neovlašćeno lice. Protiv rešenja kojim je žalba odbačena može da se izjavi žalba u roku od osam dana od obaveštavanja stranke o rešenju. Žalba se predaje drugostepenom organu koji, ako nađe da aktivna legitimacija ipak postoji, istovremeno odlučuje i o žalbi koja je bila odbačena.⁵⁶

Dodatno, član 64 ZUP-a priznaje zainteresovanim licima koja dokažu pravni interes pravo na razmatranje spisa, u skladu s odredbama tog člana.

55 Dr Jelena Jerinić, U ime javnosti: legitimacija zastupnika kolektivnih interesa i širih interesa javnosti u upravnim stvarima, Pravni fakultet Univerziteta Union, Pravni zapisi, god. XI, br. 2 (2020), str. 514.

56 Zakon o opštem upravnom postupku, „Sl. glasnik RS“, br. 18/2016, 95/2018 – autentično tumačenje i 2/2023 – odluka US.

U skladu s iznetim, može se reći da ZUP prepoznaje ekološke organizacije kroz institut zastupnika kolektivnih i širih interesa javnosti (čl. 44, st. 3), čime se potvrđuje njihova uloga u postupcima od ključnog značaja za zaštitu životne sredine. Ipak, ZUP postavlja ove pojmove izrazito široko i neprecizno, ostavljajući organima uprave prevelik stepen diskrecione slobode pri oceni stranačke legitimacije. Da bi se obezbedila dosledna i pravična primena, neophodno je razviti ujednačenu sudsku praksu i zauzeti jasne stavove koje će organi i sudovi primenjivati, odnosno dopuniti ZUP konkretnim kriterijumima koji će ograničiti prostor za proizvoljnost u ovoj oblasti.

UČEŠĆE JAVNOSTI I AKTIVNA LEGITIMACIJA PREMA ODREDBAMA POSEBNIH ZAKONA

Pojam zainteresovane javnosti

Vodeći se definicijom iz člana 2 Arhuske konvencije, domaći zakoni koji regulišu oblast zaštite životne sredine određuju pojmove „javnosti“ i „zainteresovane javnosti“ veoma široko. Međutim, treba imati u vidu da ni među tim zakonima definicije pojma „zainteresovana javnost“ nisu potpuno usklađene, što može dovesti do nedoumica u njihovoj primeni. Takođe, treba uzeti u obzir da su ti pojmovi prilagođeni specifičnostima oblasti koje pojedini zakoni uređuju. U nastavku ćemo sagledati četiri zakona koja su na različit način normirala ovaj pojam.

Zakon o zaštiti životne sredine u članu 3, tački 26 javnost definiše kao jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe, dok u tački 28 „zainteresovanu javnost“ određuje kao javnost na koju utiče ili na koju može uticati donošenje odluke nadležnog organa ili koja ima interesa u tome, uključujući i udruženja građana i društvene organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i koje su evidentirane kod nadležnog organa.

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, u članu 2, stavu 1, tački 7 zainteresovanu javnost definiše kao javnost na koju projekat⁵⁷ utiče ili je verovatno da će uticati, ili na čije pravo ili interes zasnovan na zakonu odluka u postupku procene uticaja ili odobrenje za izvođenje projekta može da utiče. Za udruženja građana u oblasti zaštite životne sredine koja zastupaju interese zaštite životne sredine (pripremaju i realizuju svoje programe zaštite, štite svoja prava i interese u oblasti zaštite životne sredine, predlažu aktivnosti i mere zaštite, učestvuju u postupku donošenja odluka u skladu sa zakonom, doprinose ili neposredno rade na informisanju o životnoj sredini) i evidentirana su kod nadležnog organa, smatra se da postoji interes zasnovan na zakonu na koji odluka u postupku procene uticaja ili odobrenje za izvođenje projekta može da utiče.

Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu u članu 3, stavu 1, tački 5 javnost vidi kao jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe, dok u tački 6 istog stava zainteresovanu javnost definiše kao javnost na koju utiče ili može da

57 Vidi član stav 1, tačka 3 Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu.

utiče plan ili program⁵⁸ i/ili koja ima interes u donošenju odluka koje se odnose na zaštitu životne sredine, uključujući udruženja građana koja se bave zaštitom životne sredine i koja su registrovana u skladu sa zakonom.

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine u članu 2, stavu 1, tački 16 javnost određuje kao jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe, dok u tački 17 predviđa da je zainteresovana javnost ona javnost na koju rad postrojenja i obavljanje aktivnosti utiče ili je verovatno da će uticati, uključujući nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i koje su evidentirane kod nadležnog organa.

Dok je javnost definisana jednoobrazno, zainteresovana javnost definisana je u svakom od navedenih zakona drugačije, prema potrebama oblasti i postupaka koje ti zakoni regulišu.

AKTIVNA LEGITIMACIJA ZAINTERESOVANE JAVNOSTI

Član 81a **Zakona o zaštiti životne sredine** propisuje da „zainteresovana javnost u postupku ostvarivanja prava na zdravu životnu sredinu kao stranka ima pravo da pokreće postupak preispitivanja odluke pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom“. Članom 3, tačkom 28 Zakona o zaštiti životne sredine definisana je zainteresovana javnost, dok u članu 7 ovaj zakon propisuje da udruženja građana u oblasti zaštite životne sredine, između ostalog, štite svoja prava i interese u oblasti zaštite životne sredine, predlažu aktivnosti i mere zaštite, kao i da učestvuju u postupku donošenja odluka u skladu sa zakonom. Članom 9, stavom 1 istog zakona propisano je načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu, po kom građanin ili grupe građana, profesionalne ili druge organizacije pravo na zdravu životnu sredinu ostvaruju pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom. Ono što dalje izostaje je preciziranje ovih prava.

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, koji uređuje postupak procene uticaja za projekte koji mogu da imaju značajne uticaje na životnu sredinu, sadržaj studije o proceni uticaja na životnu sredinu, učešće zainteresovanih organa i organizacija i javnosti i druga pitanja od značaja za procenu uticaja na životnu sredinu, pravi razliku između projekata za koje je obavezna procena uticaja i onih projekata za koje postoji obaveza podnošenja zahteva po kojima dalje organ odlučuje da li ima potrebe za procenom uticaja. Kada su u pitanju projekti za koje postoji obaveza podnošenja zahteva, organ po prijemu urednog zahteva ima rok od 15 dana da obavesti zainteresovane organe i organizacije i javnost o podnetom zahtevu o potrebi procene uticaja u konkretnom slučaju. Javnost, zainteresovani organi i organizacije mogu u roku od 15 dana od dana oglašavanja, odnosno prijema obaveštenja, da dostave svoje mišljenje na podneti zahtev. Istim članom propisana je i obaveza postupajućeg organa da, pri odlučivanju o podnetom zahtevu, uzme u obzir dostavljena mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i javnosti. Zainteresovana javnost ima pravo žalbe na odluku organa o zahtevu.

58 Vidi član 3, stav 1, tačku 1 Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

Dakle, kod nekih projekata studija o proceni uticaja projekta je obavezna, dok kod nekih o tome odlučuje organ uprave. Bilo da je obavezna ili se sprovodi nakon odluke organa, ova procedura podrazumeva određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja projekta i, potom, odlučivanje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja projekta. Postupajući organ je dužan da uzme u obzir dostavljena mišljenja zainteresovane javnosti pri odlučivanju, iz čega sledi da protiv odluke nadležnog organa o zahtevu za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja projekta zainteresovana javnost ima pravo žalbe. Kada je u pitanju procedura donošenja odluke organa o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja projekta, organ je obavezan da, pored prikupljanja mišljenja zainteresovane javnosti, sprovede prezentaciju i javnu raspravu o studiji o proceni uticaja projekta. U obrazloženju svoje odluke, organ uprave mora da se izjasni o dostavljenim mišljenjima i primedbama zainteresovanih organa i organizacija i javnosti, te rezultatima sprovedenih javnih rasprava. Protiv ove odluke zainteresovana javnost ima pravo da pokrene upravni spor.

Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uređuju se uslovi, način i postupak vršenja procene uticaja na životnu sredinu, strategija, programa i planova razvoja, koji se donose u skladu sa zakonom kojim se uređuje planski sistem, prostornih i urbanističkih planova definisanih zakonom kojim se uređuje prostorno i urbanističko planiranje, kao i planova i osnova koji se donose u skladu s drugim zakonima u postupku pripreme i usvajanja planova i programa. Prema ovom zakonu, strateška procena vrši se obavezno za planove i programe kada postoji mogućnost da njihova primena izazove značajne negativne posledice po životnu sredinu (dalje precizirane u zakonu). Sagledavanjem odredbi ovog zakona, nije predviđeno uključivanje javnosti od početka, odnosno od prve faze propisanog postupka, već se pravo učestvovanja priznaje tek u završnoj fazi donošenja odluke o davanju saglasnosti. Dakle, ni javnost ni „zainteresovana javnost“ nemaju formalno pravo da učestvuju ni pri odlučivanju o potrebi izrade strateške procene niti tokom pripreme njenog nacrt, već samo kada se razmatra konačni akt. Dakle, pravna zaštita prava na učešće javnosti postoji isključivo u toj finalnoj fazi, dok Zakon ne predviđa mogućnost pravnog leka za slučaj uskraćivanja ranijih oblika participacije, što znatno umanjuje stvarnu efektivnost učešća javnosti.⁵⁹

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine normira uslove i postupak izdavanja integrisane dozvole za postrojenja i aktivnosti koja mogu imati negativne uticaje na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra, vrste aktivnosti i postrojenja, nadzor i druga pitanja od značaja za sprečavanje i kontrolu zagađivanja životne sredine. Javnosti i zainteresovanoj javnosti je poveren različit obim prava. Javnosti je garantovano pravo na pristup informacijama od značaja za životnu sredinu koje su deo postupka izdavanja integrisane dozvole, ali nije pravo na učešće, to jest pravo da dostavlja mišljenja i predloge i da oni budu razmatrani, dok predstavnici zainteresovane javnosti imaju pravo da učestvuju u postupku donošenja odluke o integrisanoj dozvoli, to jest garantovano im je pravo na učešće i pre i nakon izrade nacrt, dozvole, a zatim je i tehnička komisija u obavezi da u svoj izveštaj uključi i mišljenje zainteresovane javnosti. Na kraju, nadležni organ je dužan da uzme u obzir pribavljena mišljenja, odnosno da u obrazloženju rešenja

59 Ivana V. Stjelja, Učešće javnosti u ostvarivanju ekološke pravde u Srbiji, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 205–208

o davanju dozvole navede mišljenja javnosti koja su mu dostavljena, obrazloži razloge za njihovo prihvatanje ili neprihvatanje i pravno ih oceni.⁶⁰

Sagledavanjem ovih propisa jasno se uočava razlika u procesnom položaju ekoloških organizacija. Kada učestvuju kao konsultativna strana, organizacije se uključuju u ranoj fazi donošenja planskih ili strateških akata, poput politika, planova i programa, koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu. Primer za to je strateška procena uticaja, gde se organizacije uključuju pre donošenja konačne odluke, ali bez formalnog prava da utiču na sadržinu predloga akta. Pravna zaštita u takvim slučajevima ograničena je na mogućnost žalbe isključivo ako im je učešće nezakonito uskraćeno. Nasuprot tome, kada organizacija stekne status stranke (aktivnu legitimaciju) u upravnom postupku, nadležni organ je obavezan da u konačno rešenje uključi sve iznete primedbe i predloge. Kao stranka u postupku, organizacija uživa viši stepen pravne zaštite s pravom žalbe, ne samo u slučaju proceduralnih nepravilnosti (npr. onemogućavanja učešća), već i na samu sadržinu donetog akta.

Na osnovu sagledavanja normi prikazanih posebnih zakona, može se zaključiti da, iako formalno prepoznaju ulogu zainteresovane javnosti, odnosno ekoloških organizacija u postupcima zaštite životne sredine, način i obim tog učešća značajno variraju u zavisnosti od konkretnog postupka i pravnog akta. Nedovoljno usklađene definicije „zainteresovane javnosti“ među posebnim zakonima, kao i različiti procesni mehanizmi u različitim fazama posebnih postupaka u kojima je javnosti dozvoljeno učešće, dovode do pravne nesigurnosti i ograničavaju efektivnost prava učešća javnosti. Od posebnog značaja za sagledavanje efekta ovako neusaglašeno propisanih pravila je praksa upravnih organa.

PRAKSA UPRAVNIH ORGANA RS

- Prema dostupnoj praksi, može se reći da su organi uprave u predmetima u kojima su podneti zahtevi za priznanje svojstva stranke ignorisali stav 3 člana 44 ZUP-a. U obrazloženjima rešenja nije bilo ni pokušaja da se ovi pojmovi samostalno utvrde, već su se odluke oslanjale isključivo na stav 1 člana 44. Takav slučaj nalazimo u predmetu organizacije RERI (Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu). Investitor je započeo projekat ograđivanjem parcela oko budućeg industrijskog kompleksa. Postupak je započet 26. marta 2019. izdavanjem lokacijskih uslova od strane Pokrajinskog sekretarijata za energetiku, građevinarstvo i saobraćaj. Već 29. marta isti organ izdao je rešenje kojim se odobrava izgradnja ograde (kao prva faza) oko parcela u vlasništvu „Linglong International Europe“ d.o.o. RERI je 10. maja 2019. podneo zahtev za priznanje svojstva stranke u postupku, koji je Pokrajinski sekretarijat za energetiku, građevinarstvo i saobraćaj 24. maja 2019. odbacio rešenjem. Pokrajinski sekretarijat je u svom rešenju odbacio žalbu RERI-ja kao žalbu izjavljenu od strane neovlašćenog lica, u kom navodi da RERI nije dostavio dokaz iz kojeg proizlazi da se radi o subjektu na čija prava, obaveze ili pravne interese može da utiče ishod

60 Ivana V. Stjelja, Učešće javnosti u ostvarivanju ekološke pravde u Srbiji, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 203–204.

ovog upravnog postupka, odnosno čija bi prava ili pravni interes u postupku izdavanja, odnosno sadržine građevinske dozvole, mogli biti povređeni.⁶¹ Ovakva argumentacija zasnovana je na članu 44, stavu 1, dok postupajući organ ne uzima u obzir stav 3 istog člana.

- ▶ U ovom postupku interesantno je sagledati i pristup organa uprave u posebno propisanom upravnom postupku prema Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu. Naime, organ uprave prihvatio je da se projekat izgradnje fabrike⁶² „podeli na faze“, te su se prve dve faze odvale tako što je organ procenio da za njih nema potrebe raditi procenu uticaja na životnu sredinu, već je tome pristupio tek u trećoj fazi. U jednom trenutku postupka, u kom se odlučivalo o potrebi procene uticaja projekta na životnu sredinu, postupajući organ u ovom postupku doneo je rešenje kojim obustavlja postupak za odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu jer nema uslova da se dalje vodi, u kom postupku je bilo podneto 215 mišljenja zainteresovane javnosti, među kojima i mišljenje RERI-ja, koje je organ proglasio neosnovanim. Osnovano se nameće pitanje koliko je postupajući organ u ovom slučaju primenio zakon na način koji odražava njegovu svrhu i cilj.
- ▶ U već postojećoj analizi⁶³ prikazana je različita praksa u vidu tumačenja pojma i kriterijuma za pravni interes kao uslova za uživanje određenih prava. Tako, kroz sagledavanje dva slučaja u kojima su organi uprave tumačili da li stranka ima pravni interes (u oba slučaja reč je bila o pravu na razgledanje spisa predmeta prema članu 64, stav 6 ZUP-a), adresa stanovanja istaknuta je u zahtevima stranaka kao činjenica koja ukazuje da lica imaju potreban pravni interes u predmetima koji se tiču izgradnje objekata u blizini njihovog stanovanja. U prvom slučaju, zahtev je odbijen s obrazloženjem da nije dokazan pravni interes, odnosno da adresa stanovanja ne predstavlja dokaz o odgovarajućem pravu iz koga bi proistekao odgovarajući pravni interes. U drugom slučaju, adresa stanovanja graničila se s objektom (fabrikom) za koji je doneto rešenje o rušenju, i u tom slučaju zahtev je odobren i omogućen je uvid u predmet.⁶⁴ Osim različite prakse upravnih organa, za dalje razmatranje nedostaje obrazloženje ovakvog tumačenja. Organi postupka ne zalaze u preciziranje pojmova koji su ostali nedovoljno definisani, već arbitrarno odlučuju.

61 RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu, Cui bono? – studija slučaja izgradnje fabrike pneumatika „Linglong tire“ u Zrenjaninu.

62 U postupku izdavanja građevinske dozvole fabričkom kompleksu fabrike guma „Linglong International Europe“ d.o.o.

63 Dr Jelena Jerinić, U ime javnosti: legitimacija zastupnika kolektivnih interesa i širih interesa javnosti u upravnim stvarima, Pravni fakultet Univerziteta Union, Pravni zapisi, god. XI, br. 2 (2020).

64 Dr Jelena Jerinić, U ime javnosti: legitimacija zastupnika kolektivnih interesa i širih interesa javnosti u upravnim stvarima, Pravni fakultet Univerziteta Union, Pravni zapisi, god. XI, br. 2 (2020), str. 516–518.

USKLAĐENOST UPRAVNOG POSTUPKA S MEĐUNARODNIM STANDARDIMA (ARHUSKOM KONVENCIJOM)

U svetlu značaja odluka koje donose organi uprave u oblasti zaštite životne sredine, očigledno je da za punu realizaciju načela prava na pristup informacijama, učešće javnosti u donošenju odluka i pristupa sudu od strane ekoloških organizacija postupak pred organima uprave mora biti unapređen.

Naročito se ističe nedovoljna implementacija standarda 2 Arhuske konvencije, prema kome se ekološke organizacije koje ispunjavaju uslove nacionalnog zakonodavstva automatski smatraju zainteresovanim. U pravnom sistemu Republike Srbije ovo pitanje je fragmentarno regulisano kroz opšte i posebne zakone, dok uslovi koji se odnose na ekološke organizacije nisu dovoljno precizno normirani. To dovodi do situacije u kojoj upravni organi većinom diskreciono ocenjuju postojanje veze između organizacije i predmeta upravnog postupka. Značaj ovog standarda se ogleda u tome što eliminiše potrebu da ekološke organizacije u svakom pojedinačnom postupku posebno dokazuju pravni interes.

Na osnovu analizirane prakse organa uprave, može se zaključiti da ovaj standard nije dosledno primenjivan. Analiza propisa i upravne prakse pokazuje da se prava ekoloških organizacija ne ostvaruju na način predviđen zakonodavstvom, niti u skladu s ciljevima zbog kojih su ta prava uvedena u pravni sistem. Ignorisanje aktivne legitimacije zastupnika ekoloških interesa, čak i u slučajevima kada je ona jasno propisana (npr. član 44, stav 3 ZUP-a), ali i legitimacije propisane posebnim zakonima, uz potpuno izostajanje obrazloženja ili uz obrazloženje da pravni interes nije dokazan, iako je on propisan i nizom međunarodnih i domaćih akata, predstavlja neprihvatljiv pristup koji vodi arbitrarnosti u radu upravnih organa i sudova.

Uključivanje ekoloških organizacija u donošenje upravnih akata, koje ne ostaje na nivou puke formalnosti, ključno je za ostvarenje prava na zdravu životnu sredinu, imajući u vidu da većina odluka u ovoj oblasti ima upravnopravni karakter.

ZAKLJUČAK

Prvo razmatrano pravo, pravo na pristup informacijama od javnog značaja, u Republici Srbiji je normativno relativno dobro uređeno. Pristup ostvarenju ovog prava, kako sâm zakon kaže, ima svako. Međutim, praksa ukazuje na brojne probleme u doslednoj primeni relevantnih propisa. Iako se informacije od javnog značaja najčešće na kraju dostavljaju tražiocima, institucije često ignorišu zakonske obaveze, što može biti posledica nedovoljno efikasnog sistema sankcija za nepostupanje po zakonu.

Drugo analizirano pravo, koje se odnosi na učešće javnosti, ekoloških organizacija i građana u upravnim postupcima, uređeno je kroz ZUP i posebne zakone (*lex specialis*). Analizom kodifikacije procedura u upravnom postupku koje se odnose na ekološke organizacije, primetna je nedovoljna usklađenost i umreženost propisa kako u pogledu određivanja prava tako i samih pojmova, što otežava doslednu primenu i pravnu sigurnost. Uz to, nedostatak razvijene upravne prakse u ovim oblastima dodatno onemogućava celovitu procenu funkcionalnosti postojećeg normativnog okvira.

Ograničena i slabo dostupna praksa ukazuje na to da je formalni aspekt postupka u određenoj meri uređen, ali i da se u značajnom broju slučajeva ignorišu odredbe, naročito posebnih zakona, kao i relevantne norme ZUP-a koje garantuju prava aktera koji zastupaju kolektivne i šire javne interese (aktivna legitimacija ekoloških organizacija). U upravnom postupanju, nadležni organi često primenjuju opšte norme koje nisu prilagođene specifičnostima ovih situacija, dok se posebne norme, uvedene upravo radi integracije ekoloških organizacija, aktivista i građana, u praksi često potpuno izostavljaju iz primene. To dovodi do nedostatka obrazloženja i odgovarajuće upravne prakse, što dodatno slabi ulogu ekoloških organizacija u ovim postupcima.

UPRAVNI SPOR

Svrha upravnog spora, koji sprovodi Upravni sud, jeste da se obezbedi sudska zaštita pojedinačnih prava i pravnih interesa i zakonitost rešavanja u upravnim i drugim Ustavom i zakonom predviđenim pojedinačnim stvarima. To je još jedan vid kontrole zakonitosti rada organa uprave. Upravni postupak i upravni spor međusobno su povezani postupci, pa je potrebno da su njihove odredbe harmonizovane. Već po datumu donošenja Zakona o upravnim sporovima („Sl. glasnik RS“, br. 111/2009; ZUS), možemo zaključiti da je propis koji uređuje ovaj „naknadni“ postupak ranije donet od ZUP-a, koji uređuje upravni postupak kao „prethodni postupak“ u odnosu na upravni spor. Već na samom početku, sagledavajući aktivnu legitimaciju u upravnom sporu, uočavamo nedostatke.

Prema važećem ZUS-u, u upravnom sporu mogu nastupiti tri kategorije učesnika: **tužilac**, **tuženi** i **„zainteresovano lice“**. Prema članu 11 ovog zakona, **tužilac** je svako fizičko, pravno ili drugo lice koje smatra da mu je upravnim aktom povređeno neko pravo ili na zakonu zasnovani interes. **„Zainteresovano lice“** je, prema članu 13 Zakona, ono kome bi poništaj osporenog upravnog akta neposredno bio na štetu. Ovakva sistematika, za razliku od Zakona o opštem upravnom postupku, koji prepoznaje i zastupnike kolektivnih i šireg javnog interesa kao potencijalne stranke, ostavlja ekološke organizacije bez potrebne legitimacije, osim ako ne dokažu neposrednu povredu sopstvenih interesa.

Pojam tužioca u upravnom sporu svodi legitimaciju u postupku na lično pravo tužioca ili zakonom zasnovan interes tužioca. Dodatno, ZUS u definiciji „zainteresovanog lica“ ne prepoznaje instituciju zastupnika kolektivnih ili širih javnih interesa, već striktno zahteva neposrednu i individualnu štetu. S druge strane, član 9 (3) Arhuske konvencije priznaje i opšti javni interes, dozvoljavajući bilo kome, uključujući ekološke organizacije, da brani interese sadašnjih i budućih generacija. Jasno je, dakle, da ZUS ostaje neusklađen s međunarodnim standardima, verovatno zato što je donet 2009. godine, pre pune ratifikacije i implementacije Arhuske konvencije.

Pored pojedinaca, ZUS predviđa da upravni spor mogu pokrenuti i državni organi, organi autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, organizacije i delovi privrednih društava s posebnim ovlašćenjima, naselja ili neformalne grupe lica, ukoliko mogu biti nosioci prava i obaveza o kojima se rešavalo u upravnom postupku. Kada je povređen javni interes, ZUS kao legitimisanog vidi samo javnog

tužioca, dok, ukoliko su povređena imovinska prava Republike Srbije, autonomne pokrajine ili lokalne samouprave, postupak može inicirati i javno pravobranilaštvo.

Ovako postavljena aktivna legitimacija može da predstavlja procesnu prepreku za učestvovanje ekoloških organizacija u sporu. Da bi lice steklo ovu legitimaciju, mora dokazati da je osporenim aktom rešavano o njegovom pravu, obavezi ili zakonom garantovanom interesu.

Dodatno ograničenje nameću i odredbe članova 14 i 15 ZUS-a, koji ograničavaju pokretanje spora samo na pojedinačne upravne akte: protiv akata donetih u prvom stepenu ako protiv njih nije predviđena žalba, kao i u slučaju ćutanja uprave. Ova ograničenja onemogućavaju razmatranje opštih propisa ili pravila koja imaju kumulativan uticaj na životnu sredinu.

Međutim, neki posebni zakoni ublažavaju ove barijere. Na primer, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu jedini eksplicitno definiše da „zainteresovana javnost“ ima legitimaciju da protiv odluke o potrebi procene (o čemu je već bilo reči) pokrene upravni spor, bez potrebe za dokazivanjem lične povrede. U tim slučajevima, široka formulacija pojma „zainteresovane javnosti“ i eksplicitna norma koja u svim potrebnim elementima određuje aktivnu legitimaciju, čini procesnu vezu sa ZUS-om i dozvoljava ekstenzivnije tumačenje opštih odredbi postupka. I ostali zakoni, poput Zakona o zaštiti životne sredine, takođe predviđaju pravo na pravnu zaštitu zainteresovanoj javnosti, međutim, bez potpune kodifikacije. Naime, pomenuti zakon navodi da „zainteresovana javnost u postupku ostvarivanja prava na zdravu životnu sredinu kao stranka ima pravo da pokreće postupak preispitivanja odluke pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom“. Međutim, izostala je dalja konkretizacija u ovom i u posebnim zakonima. Na ovakav način propisuje se samo mogućnost vođenja upravnog spora, jer nije određeno ko može voditi spor, tako da bi u ovim slučajevima za određivanje aktivne legitimacije trebalo primeniti opšti propis, dakle član 11 ZUS-a.

Premda odredbe ZUS-a ne odgovaraju principima i standardima opšteg upravnog postupka niti međunarodnim obavezama, sudovi su slobodni da, primenjujući ZUP, ZUS i ostale zakone koji se odnose na zaštitu životne sredine, tumače norme o aktivnoj legitimaciji ZUS-a tako da se učešće u sporu prizna ekološkim organizacijama u određenim postupcima, sve u cilju sprovođenja pomenutih zakona i ostvarivanja propisanih prava. Kao ilustracija ovakvog postupanja biće prikazana praksa Upravnog suda u predmetu „Gondola Kalemegdan“.

PRIVREMENE MERE

Arhuska konvencija u članu 9, stav 4 eksplicitno traži da države „obezbede adekvatne i efikasne pravne lekove, uključujući i privremene mere, koje će biti poštene, pravične, blagovremene i neće biti praćene previsokim troškovima koji otežavaju njihovo korišćenje“. Međutim, navedeni standard u pravnom sistemu Republike Srbije nije dosledno primenjen. Naime, u članu 23, stav 2 Zakona o upravnim sporovima predviđa se da, po zahtevu tužioca, sud može odložiti izvršenje konačnog upravnog akta kojim je meritorno odlučeno u upravnoj stvari do donošenja sudske odluke ako bi izvršenje nanelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem

nanela veća ili nenadoknadviva šteta protivnoj stranci, odnosno zainteresovanom licu.⁶⁵ Kao i kod drugih neusaglašenih zakonskih odredbi, ni ova norma ne prepoznaje zaštitu javnog interesa kao osnovu za donošenje privremenih mera, već se fokusira isključivo na zaštitu individualnih prava tužioca. Pored normativne neusklađenosti, dodatni problem predstavlja pravna nesigurnost i potencijalna finansijska odgovornost tužioca, koji, u slučaju da sud kasnije odbije tužbeni zahtev, može biti obavezan da naknadi štetu protivnoj strani zbog prethodno izrečene privremene mere. Tako, član 138a Zakona o planiranju i izgradnji, u stavu 3 predviđa da „ako je stranka pokrenula upravni spor, a investitor iz tog razloga ne započne sa građenjem objekta do pravnosnažnosti rešenja, investitor ima pravo na naknadu štete i na izgubljeni dobit u skladu sa zakonom, ako se utvrdi da je tužba neosnovana“.

Normativna rešenja, poput člana 23 ZUS-a i člana 138a Zakona o planiranju i izgradnji, usmerena su prvenstveno na zaštitu individualnih prava, pri čemu se javni interes zanemaruje. Dodatno, rizik od obaveze naknade štete protivnoj strani u slučaju neuspeha u sporu stvara značajnu pravnu i finansijsku nesigurnost za podnosioc tužbi, posebno za ekološke organizacije koje ne deluju u sopstvenom interesu. Ovakva zakonska rešenja su u direktnoj suprotnosti sa članom 9, stavom 4 Arhuske konvencije, te kao takva obeshrabruju javnost da koristi dostupne pravne mehanizme, što u konačnom ishodu podriva temelje participativne i stranačke uloge ekoloških organizacija u procesima donošenja odluka koje se tiču životne sredine.

Jedan od slučajeva u kojima su ovakva zakonska rešenja istaknuta kao problem jeste slučaj izgradnje termoelektrane Kostolac B3, u kojem je organizacija CEKOR osporila sve odluke o odobravanju procene uticaja na životnu sredinu (dve su poništene, dok je treća još uvek u toku). Za to vreme, termoelektrana Kostolac B3 je gotovo u potpunosti izgrađena i funkcionalna. Samo pokretanje upravnog spora ne obustavlja izvršenje osporene odluke, a CEKOR se nije odlučio za eventualnu mogućnost da traži privremenu meru,⁶⁶ bar ne bez suočavanja sa zabrinjavajuće visokim troškovima.

Međutim, u pogledu opisanih zakonskih rešenja, ipak postoji praksa Upravnog suda u vidu donetog rešenja⁶⁷ kojim je usvojio zahtev ekološke organizacije i odložio izvršenje rešenja Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture do donošenja konačne sudske odluke. U konkretnom slučaju, organizacija je podnela zahtev za odlaganje, ističući da bi izvršenje moglo naneti štetu koja se teško može nadoknaditi, a da odlaganje nije protivno javnom interesu niti bi štetilo protivnoj strani. Sud je ocenio da je zahtev osnovan, naglašavajući da bi izvođenjem radova na nepokretnom kulturnom dobru od izuzetnog značaja mogla nastati ozbiljna šteta širim interesima javnosti, što opravdava privremenu meru u vidu odlaganja izvršenja. U donošenju konkretnog rešenja, sud nije posebno obrazlagao aktivnu legitimaciju ekoloških organizacija pri podnošenju ovog pravnog leka. Naime, sud

65 ZUS, čl. 23.

66 ACCC/C/2020/179 Serbia – Opening Statement on behalf of the Communicants, dostupno na: https://unece.org/sites/default/files/2024-06/frCommsC179_14.06.2024_statement.pdf

67 Rešenje Upravnog suda U 6063/19 od dana 19. 4. 2019. godine.

je imao rok od 5 dana da odluči, u kom roku nema vremena da prosleđuje zahtev suprotnoj strani na izjašnjenje. S obzirom na navedeno, te da druga strana nije imala prilike da ospori legitimaciju, sud pri donošenju rešenja kojim je odložio izvršenje konačnog akta, u pitanje aktivne legitimacije nije ni ulazio. Ovo pitanje naknadno je obrazloženo donetom odlukom po tužbi.

Privremena mera može ostvariti svoju svrhu samo ukoliko se o njoj odluči pravovremeno, odnosno u trenutku kada još postoji mogućnost da se spreči šteta, jer zaštita ostvarena sa zakašnjenjem gubi svoju delotvornost. U tom smislu, zakonodavna usklađenost, ali i ujednačena primena, predstavljaju ključne preduslove. Neophodno je da se sudovima jasno ukaže na specifičnosti kada je u pitanju spor u kome se štiti javni interes koji zastupaju ekološke organizacije, te da se obezbede efikasni i pravovremeni proceduralni mehanizmi koji omogućavaju hitnu intervenciju u situacijama kada postoji rizik po životnu sredinu i javno zdravlje. Samo takvim pristupom može se obezbediti delotvorna zaštita javnog interesa, u skladu s međunarodnim standardima.

PRAKSA UPRAVNOG SUDA

► „Gondola Kalemegdan“ kao primer dobre prakse

U nedavnoj praksi Upravnog suda, Udruženje građana „Kalemegdan gondola“ pokrenulo je upravni spor protiv rešenja Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture kojim je investitoru dozvoljeno izvođenje pripremnih radova za izradu gondole Kalemegdan–Ušće.

RERI je u tužbi istakao da predstavlja udruženje osnovano radi zastupanja kolektivnih interesa i širih interesa javnosti u oblasti promocije i unapređenja prava na zdravu i očuvanu životnu sredinu, održivog upravljanja prirodnim resursima i resursima obnovljive energije, koje je organizovano saglasno propisima, a što ga u konkretnom slučaju čini legitimisanim za učestvovanje u ovoj upravnoj stvari (upravnom sporu). Svoju aktivnu legitimaciju RERI je obrazložio u odnosu na konkretan slučaj, pozivajući se na statut udruženja, ali i čitav niz propisa (procesnih i materijalnih) koji garantuju aktivnu legitimaciju udruženjima građana generalno, a naročito u oblasti zaštite životne sredine. U obrazloženju presude, Sud je prihvatio argumentaciju RERI-ja, veoma detaljno i precizno navodeći čitav niz propisa koji na nesumnjiv način govore u prilog argumenata na koje se RERI pozvao u tužbi, ali i navodeći dodatnu praksu međunarodnih institucija i sudova.

Sud se u obrazloženju priznanja aktivne legitimacije, između ostalog, pozvao na član 2 i član 9 Arhuske konvencije, praksu Evropskog suda za ljudska prava, a potom na Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, imajući pre svega u vidu da je pitanje saglasnosti za procenu uticaja jedan od glavnih argumenata za tužbu. Ovim zakonom propisano je da pojam „zainteresovana javnost“ označava javnost na koju projekat utiče ili je verovatno da će uticati, uključujući i nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i evidentirane su kod nadležnog organa. Sud je obrazložio kao osnov i član 44, stav 3 ZUP-a, uvezavši ga s odredbom člana 11, stav 1 Zakona o upravnim sporovima, gde je propisano da tužilac u upravnom sporu

može da bude fizičko, pravno ili drugo lice ako smatra da mu je upravnim aktom povređeno neko pravo ili na zakonu zasnovani interes.⁶⁸

Sud se u obrazloženju aktivne legitimacije pozvao i na statut organizacije RERI, te da je tužilac osnovan u skladu sa Zakonom o udruženjima. Imajući u vidu sve navedene i citirane propise, kao i to da zainteresovana javnost koja tvrdi da je došlo do kršenja prava u zaštiti kulturnih nepokretnih dobara ima pravo na postupak preispitivanja pred sudom u upravnom sporu, u cilju pobijanja materijalne i procesne zakonitosti bilo kog pojedinačnog upravnog akta, Sud je zaključio da je tužilac aktivno legitimisan u smislu odredbe člana 11, stav 1 Zakona o upravnim sporovima za podnošenje tužbe radi poništaja ovde osporenog, jer smatra da je upravnim aktom povređen na zakonu zasnovani interes.

U ovom slučaju, Upravni sud je nedvosmisleno zaključio da je RERI, kao udruženje koje štiti kolektivni i javni interes, aktivno legitimisan kao stranka koja ima pravo da preispituje odluke upravnih organa kroz pokretanje upravnog spora pred nadležnim sudom. Međutim, naknadnom odlukom,⁶⁹ Vrhovni kasacioni sud je ovu odluku potvrdio, ali je izneo svoje obrazloženje aktivne legitimacije udruženja kroz član 11, stav 1 Zakona o upravnim sporovima, kao i to da je osporenom građevinskom dozvolom povređen interes u vezi sa zaštitom životne sredine, čijom se zaštitom organizacija bavi, i to interes koji ima uporište u Zakonu o planiranju i izgradnji i navedenim pravilnicima, zbog čega je tužilac aktivno legitimisan za podnošenje tužbe u ovom upravnom sporu.

► **Dozvola za izgradnju Postrojenja za prečišćavanje otpadne vode**

U nedavnoj odluci Vrhovnog kasacionog suda,⁷⁰ ovaj sud je našao da, iako je podnosilac zahteva za preispitivanje sudske odluke dobrovoljno nevladino udruženje registrovano za promociju i unapređenje prava na zdravu i očuvanu životnu sredinu čiji je cilj, pored ostalog, obezbeđivanje pristupa pravdi u oblasti životne sredine, pravilan je zaključak Upravnog suda da u navedenom upravnom sporu ono nema aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe, jer se osporenim rešenjem ipak ne dira očigledno u neko njegovo pravo. Naime, Sud konstatuje da je rešenje osporeno u upravnom sporu, doneto u upravnoj stvari po zahtevu zainteresovanog lica za izdavanje građevinske dozvole za izgradnju Postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda podnetom po Zakonu o planiranju i izgradnji, u kom postupku podnosilac zahteva za preispitivanje sudske odluke (podnosilac tužbe u upravnom sporu) nije učestvovao.

Sud obrazlaže da, prema pravnom shvatanju Vrhovnog kasacionog suda (izraženom i napred pomenutoj presudi Uzp 132/2021 od 17. 3. 2023. godine), udruženja za zaštitu životne sredine (zainteresovana javnost iz ekoloških propisa, odnosno zastupnici kolektivnih interesa i zastupnici širih interesa javnosti iz člana 44, stav 3 ZUP-a) nemaju neposredno pravo na podnošenje tužbe u upravnom sporu protiv rešenja o građevinskoj dozvoli (pa time ni pravo da budu stranke u

68 Jovan Rajić, Mirko Popović, Zaštita javnog interesa pravnim sredstvima: Presuda Upravnog suda u slučaju „Gondola“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP), maj 2021.

69 Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Uzp 132/2021 od dana 17. 3. 2023. godine.

70 Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Uzp 41/2023 od 8. 8. 2023. godine.

upravnom sporu u svojstvu tužilaca na osnovu odredbe člana 11 ZUS-a), ni u slučaju kada je u pitanju građevinska dozvola u vezi s projektom za koji je utvrđena potreba procene uticaja na životnu sredinu, odnosno kada je postupak povezan sa zaštitom životne sredine. Ovo iz razloga što ekološki propisi – Zakon o zaštiti životne sredine i Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, koji propisuju pravni okvir zaštite životne sredine (pored Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu) i koji definišu pojam „zainteresovana javnost“ (ovo svojstvo imaju i udruženja koja se bave zaštitom životne sredine i evidentirana su kod nadležnog organa) – propisuju neposredno pravo zainteresovane javnosti da učestvuje u upravnom postupku i pokreće upravni spor samo u pojedinim postupcima propisanim tim zakonima, ali ne i Zakonom o planiranju i izgradnji. Navedeni zaključak proizlazi i iz činjenice da Zakon o planiranju i izgradnji, koji ne pripada korpusu ekoloških zakona, ne propisuje zainteresovanu javnost kao stranku u postupku donošenja građevinske dozvole, a Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, kao i Arhuska konvencija, sadrže samo upućujuće norme o tome da se pravo na podnošenje tužbe ostvaruje u skladu sa zakonom. Pored navedenog, prema odredbi člana 11, stav 1 Zakona o upravnim sporovima, udruženje koje se bavi zaštitom životne sredine nema neposredno pravo na podnošenje tužbe u upravnom sporu protiv građevinske dozvole, jer se tim upravnim aktom ne rešava o subjektivnom pravu udruženja kao podnosioca tužbe, već o pravu stranke u upravnom postupku po čijem zahtevu je doneto osporeno rešenje o građevinskoj dozvoli.

Sud dalje dodatno ukazuje da odredba člana 11 ZUS-a ne propisuje zainteresovanu javnost iz ekoloških propisa, te zastupnike kolektivnih interesa i zastupnike širih interesa javnosti iz člana 44, stav 3 Zakona o opštem upravnom postupku, kao pravne subjekte koji imaju svojstvo tužioca u upravnom sporu. Prema pravnom shvatanju Vrhovnog kasacionog suda (takođe izraženom u presudi Uzp 132/2021 od 17. 3. 2023. godine), udruženje za zaštitu životne sredine, i pored toga što nema neposredno pravo za podnošenje tužbe u upravnom sporu, ipak može da ostvari tužilačku legitimaciju i u upravnom sporu po tužbi protiv građevinske dozvole, kada je u pitanju projekat za koji je utvrđena potreba procene uticaja na životnu sredinu, ali se postojanje tužilačke legitimacije udruženja za zaštitu životne sredine ceni u svakom konkretnom slučaju, i to u skladu s odredbom člana 11, stav 1 Zakona o upravnim sporovima, polazeći od toga da li postoji pravno relevantna veza s predmetom odlučivanja iz upravnog akta, a prema tome da li je osporenim građevinskom dozvolom povređen interes zaštite životne sredine kojom se bavi udruženje (podnosilac tužbe), i to interes zaštite životne sredine zasnovan na Zakonu o planiranju i izgradnji, primenom kog zakona je osporena građevinska dozvola i doneta.

- Analiza sudske prakse ukazuje na to da važeći normativni okvir nije usklađen sa savremenim standardima zaštite životne sredine, te da se u konkretnim slučajevima s ekološkim elementima ne prepoznaje adekvatno zaštita javnog interesa. Uzrok tome leži u primeni zastarelih i međusobno neusaglašenih pravnih normi, te u nesistematizovanim zakonima i podzakonskim propisima koji su, kao takvi, podložni širem

tumačenju i koji ne odgovaraju složenosti i specifičnostima ekoloških sporova. Dodatno, zakoni koji uređuju institut aktivne legitimacije ne sadrže dovoljno precizne i eksplicitne odredbe koje bi omogućile jasno prepoznavanje ekoloških organizacija kao legitimnih aktera u postupcima zaštite životne sredine. U nedostatku specijalizovanih normi, sudovi se oslanjaju na opšte odredbe koje nisu primerene ovom tipu sporova i koje ne prepoznaju specifičnu ulogu i značaj ekoloških organizacija u zaštiti javnog interesa. Ovakvo stanje generiše pravnu nesigurnost, obeshrabruje OCD da koriste pravne mehanizme i dovodi do suštinske neefikasnosti institucionalne zaštite životne sredine.

ZAKLJUČAK

Prema važećem Zakonu o upravnim sporovima, na snazi je formalan instrument za sudsku kontrolu zakonitosti akata organa uprave, ali u sadašnjem obliku nije dovoljno prilagođen zaštiti javnog, naročito ekološkog, interesa. Definicija legitimacije tužilaca odnosi se na one čija su lična prava ili zakonski interesi direktno povređeni i na „zainteresovano lice“ kome bi poništenje akta nanelo neposrednu štetu, te i u ovom pojmu direktno ne obuhvata kolektivne i šire javne interese, koje ZUP poznaje. Ako posmatramo povezanost ova dva zakona, kao i to da je uloga i cilj upravnog spora da vrši kontrolu nad odlukama donetim u upravnom postupku, sasvim sigurno možemo očekivati da se Upravni sud nađe pred izazovom posebno ekstenzivnog tumačenja normi.

Prikazana nedorečenost, uz nedostatak ujednačene prakse, nameće i pitanje kriterijuma koji bi, s merodavnom pravnom sigurnošću, trebalo da definišu kada je veza između predmeta upravnog spora i ciljeva organizacije (odnosno njenog statuta i statutarnih ciljeva u oblasti zaštite životne sredine) toliko bliska da opravda aktivnu procesnu legitimaciju tako da bude priznata reprezentativnim organizacijama. Ukratko, neophodno je razviti jasne elemente za procenu legitimiteta ekoloških organizacija, kako u upravnom sporu tako i u upravnom postupku, kako bi se izbegao proizvoljan pristup, pravna nesigurnost i povreda prava na pristup sudu, te osigurala konzistentna primena zakona u upravnim postupcima i sporovima.

TROŠKOVI POSTUPKA KAO PREPREKA U POKRETANJU I VOĐENJU SUDSKIH POSTUPAKA OD STRANE EKOLOŠKIH ORGANIZACIJA

U sudskim sporovima, posebno onima koji se pokreću radi zaštite javnog interesa, pitanje troškova postupka predstavlja jednu od najvećih prepreka za pristup pravdi. Imajući u vidu da se pravila Zakona o parničnom postupku primenjuju i u upravnom sporu, ne postoji zakonska mogućnost da se lica koja vode postupke oslobode troškova –plaćanja sudskih taksi i plaćanja predujma troškova, a naročito ne postoji nikakva mogućnost da se oslobode troškova suprotne strane koji se dosuđuju ukoliko ne ostvare uspeh u sporu. Naime, članom 153, stav 1 Zakona o parničnom postupku, propisano je da je stranka koja u celini izgubi parnicu dužna da protivnoj stranci naknadi troškove postupka. Prema članu 168 istog zakona, sud će osloboditi od plaćanja troškova postupka stranku koja prema svom opštem imovnom stanju nije u mogućnosti da snosi ove troškove. Oslobođenje od plaćanja troškova postupka obuhvata oslobođenje od plaćanja takse i oslobođenje od

polaganja predujma za troškove svedoka, veštaka, uviđaja i sudskih oglasa. Dalje, u stavu 4 istog člana propisano je da će sud prilikom donošenja odluke o oslobođenju od plaćanja troškova postupka ceniti sve okolnosti, a naročito uzeti u obzir vrednost predmeta spora, broj lica koje stranka izdržava i prihode i imovinu koje imaju stranka i članovi njene porodice. Jasno je da se uslovi za oslobađanja stranke od troškova postupka uglavnom vezuju za fizička lica. Ipak, opšta odredba da sud ceni sve okolnosti upućuje da bi organizacije s niskim budžetom mogle da budu oslobođene troškova u određenoj meri.

Dodatno, Zakon o sudskim taksama („Sl. glasnik RS“, br. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001 – dr. zakon, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008 – dr. zakon, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015 i 95/2018) propisuje plaćanje sudskih taksi u svim sudskim postupcima kako za podneske tako i za odluke suda.⁷¹ Visina takse u parničnim postupcima zavisi od vrednosti spora, što može biti problematično u slučajevima u kojima je ta vrednost visoka. Ovakvo opšte rešenje koje se primenjuje i na zaštitu javnog interesa može predstavljati ogromno finansijsko opterećenje s odvrćućim efektom.

U prilog svemu navedenom govori i već pomenuta praksa CJEU, koja u slučajevima *Edwards (C-260/11 PPU, Edwards & Pallikaropoulos v Environment Agency)* i *Commission v United Kingdom (C-530/11)* govori o predvidivosti troškova postupka i pristupačnosti sudu, a sve u skladu s članom 9, tačkom 4 Arhuske konvencije kojom je propisano da postupak ne sme biti previše opterećen troškovima.

Sve navedeno ukazuje na neophodnost sistemskog uređenja položaja ekoloških organizacija kao zastupnika javnog interesa, uključujući mogućnost oslobađanja od sudskih troškova i jasno definisanje „javnog interesa“ kao kriterijuma za relaksaciju finansijskih barijera u sudskim postupcima. U suprotnom, uloga ekoloških organizacija ostaje značajno ograničena.

⁷¹ Zakon o sudskim taksama („Sl. glasnik RS“, br. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001 – dr. zakon, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008 – dr. zakon, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015 i 95/2018), član 3.



4. ANALIZA ODGOVORA NA UPITNIK

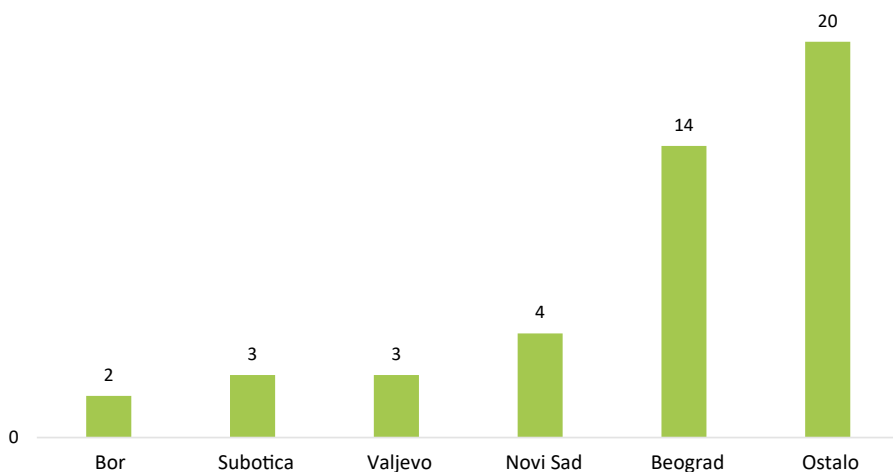
4.1. OPŠTE INFORMACIJE O ISPITANICIMA

4.1.1 LOKACIJE ORGANIZACIJA

Neujednačen ekonomski razvoj u Srbiji doveo je do koncentracije OCD u većim gradovima, ostavljajući mnoge oblasti ranjivim i s nedovoljno kapaciteta kada je u pitanju rešavanje problema zaštite životne sredine. S druge strane, neka područja imaju predispozicije da budu u fokusu ekoloških organizacija (zaštićena područja, područja bogata rudama itd.). U okviru istraživanja, geografska rasprostranjenost organizacija bila je raznolika i uravnotežena, što jača relevantnost i kredibilitet nalaza.

Ispitanici su bili iz sledećih mesta širom Srbije: Beograd (14), Novi Sad (4), Subotica (3), Valjevo (3), Bor (2), Loznica (1), Sombor (1), Deliblato (1), Pirot (1), Zrenjanin (1), Gornji Milanovac (1), Užice (1), Niš (1), Vrbas (1), Despotovac (1), Vršac (1), Leskovac (1), Sokobanja (1), Pančevo (1), Brodarevo (1), Futog (1), Petrovac na Mlavi (1), Paraćin (1) i Smederevo (1). Jedna organizacija je navela Srbiju kao lokaciju.

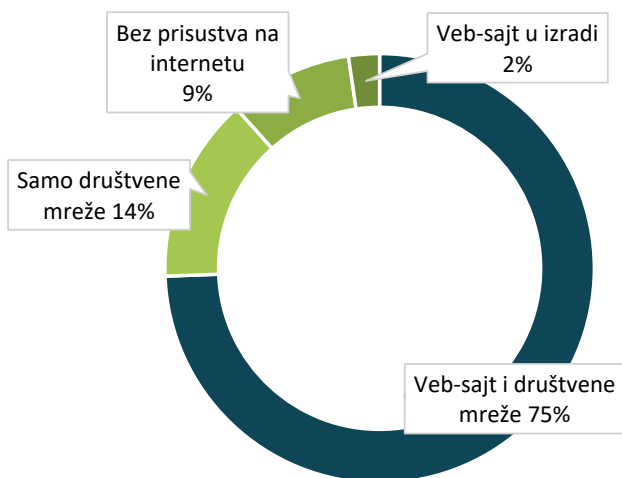
LOKACIJE ORGANIZACIJA KOJE SU ODGOVORILE NA ANKETU



4.1.2 PRISUSTVO ORGANIZACIJA NA INTERNETU

Digitalna vidljivost omogućava OCD da uspostave komunikaciju s javnošću, promovišu transparentnost i pojačaju svoje zagovaračke napore. Različiti nivoi prisustva na internetu među ispitanicima predstavljaju ključni faktor u proceni kapaciteta za ostvarivanje javnog uticaja. Među ispitanicima, 30 organizacija ima i veb-sajt i aktivne naloge na društvenim mrežama, šest koristi isključivo društvene mreže bez posebnog veb-sajta, dve su navele da nemaju nikakvo prisustvo na internetu, jedna organizacija je izjavila da im je veb-sajt u izradi, dok je jedna organizacija dala nepotpune ili nejasne informacije, što ukazuje na generalno snažan, ali neujednačen nivo digitalne vidljivosti.

PRISUSTVO ORGANIZACIJA NA INTERNETU



4.1.3 VRSTA ORGANIZACIJE

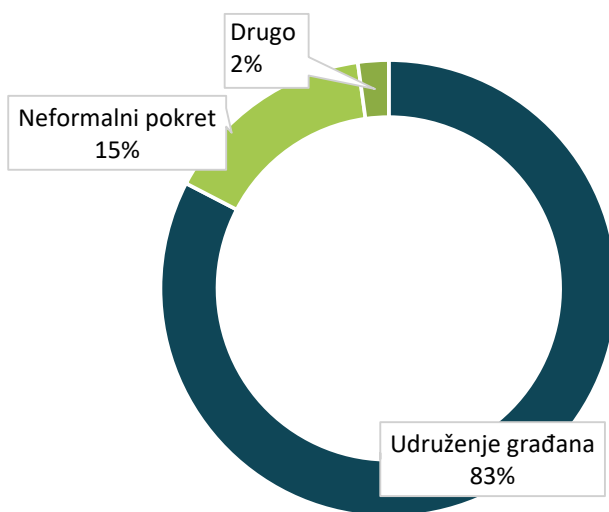
Većina ispitanika su članovi registrovanih udruženja (38), sedam pripada neformalnim grupama, dok je jedan ispitanik član inicijative. Registrovana udruženja nude određene prednosti u odnosu na neformalna, pre svega u pogledu isticanja svojih ciljeva kroz objavljen statut u APR-u, u kontekstu priznavanja svojstva aktivne legitimacije u postupcima pred organima i sudovima u RS.

4.1.4 OBLASTI DELOVANJA

Većina organizacija koje su učestvovala u istraživanju navela je da deluje u širokom spektru aktivnosti u oblasti zaštite životne sredine. Najčešće navedene oblasti su: zaštita životne sredine uopšteno (29), edukacija u oblasti zaštite životne sredine (24), zakonodavni okvir u zaštiti životne sredine (19), zaštita voda (18) i zaštita prirode (15).

Ispitanici koji su odabrali opciju „drugo“ naveli su sledeće oblasti: zelena javna nabavka (1), cirkularna ekonomija (1), korupcija u oblasti zaštite životne sredine (1),

VRSTA ORGANIZACIJE



OBLAST RADA

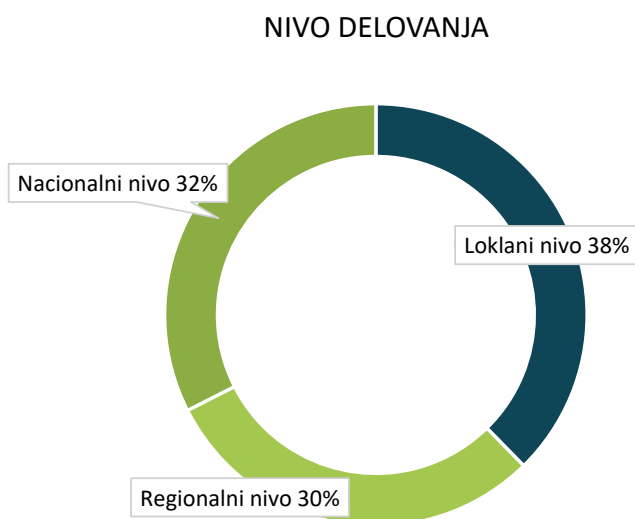


vladavina prava i ljudska prava (1), kulturno-umetnički projekti (1), poljoprivreda (1) i rudarstvo (1).

Većina ispitanika odabrala je više kategorija, što je dovelo do značajnog preklapanja u odgovorima. To može ukazivati na svest o potrebi za holističkim pristupom zaštiti životne sredine, ali i na to da aktivnosti organizacija u velikoj meri oblikuju projektno definisani prioriteti.

4.1.5 PODRUČJE DELOVANJA

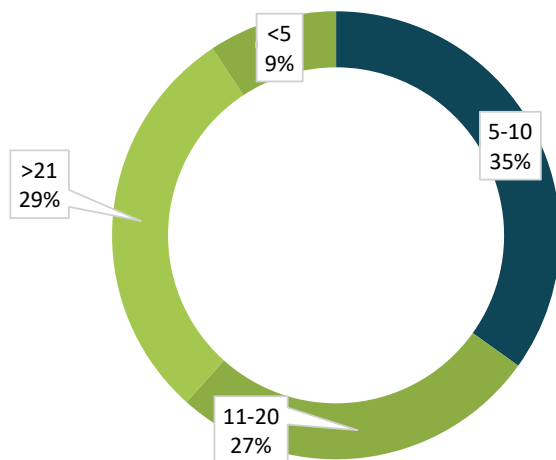
Najčešći odgovor na pitanje o području delovanja bio je delovanje na lokalnom nivou, što je izabralo 29 ispitanika. Mnogi su takođe označili kombinacije poput lokalnog i regionalnog, odnosno lokalnog i nacionalnog nivoa, što ukazuje na to da je većina organizacija potekla iz lokalnih zajednica, ali da imaju šire ambicije i uticaj. Ovo sugerše višeslojni pristup aktivizmu, baziran na lokalnom nivou, ali povezan s nacionalnim mrežama.



4.1.6 ČLANSTVO

Većina organizacija je navela da ima više od 20 članova, a slede ih one sa 5–10 i 11–20 članova. Ovo je pokazatelj da su ispitane organizacije pretežno zasnovane na volonterskom angažmanu, sa srednje velikom bazom članova, dovoljnom za potrebe delovanja u zajednici ili pravne radnje.

BROJ ČLANOVA



4.1.7 UČEŠĆE U POSTUPCIMA I PRISTUP PRAVDI

Rezultati istraživanja ukazuju na aktivnu, ali i složenu ulogu OCD u zaštiti životne sredine u Srbiji. Većina organizacija koristi dostupne pravne mehanizme, najčešće učešće u upravnim postupcima pred upravnim organima, kako bi reagovale na ekološke probleme, dok manji broj koristi mehanizme za pokretanje postupka pred sudovima (tužbe, krivične prijave, postupak pred Ustavnim sudom). Ipak, značajan broj organizacija (21) ne pokreće pravne postupke, već doprinosi kroz obrazovanje, javne kampanje, terenske akcije i prikupljanje podataka, uz korišćenje prava na pristup informacijama. Međutim, čak 36 organizacija navodi da se suočava s ozbiljnim preprekama u pristupu pravdi, pre svega u vidu pasivnosti institucija, neefikasnosti pravnih sredstava, ograničenog pristupa informacijama, visokih troškova i dugotrajnih postupaka. Ove prepreke naročito pogađaju manje i lokalne organizacije i ukazuju na potrebu za sistemskim reformama koje bi omogućile delotvorniju primenu prava, institucionalnu odgovornost i veći uticaj civilnog društva na zaštitu životne sredine.

4.1.8 PARNIČNI POSTUPAK

Većina ispitanika je odgovorila da nema iskustva s parničnim sudovima u vezi sa zaštitom životne sredine. Ovaj izražen trend sugerše da civilno društvo u Srbiji retko pokreće građanske tužbe u vezi s pitanjima zaštite životne sredine. Oni koji su započeli građanske postupke spominju slučajeve nezakonite seče šuma i krivolova u zaštićenim područjima, kao i podatke vezane za krađu šuma. Osim toga, odgovori ukazuju na nedostatak jasnoće kod nekih organizacija u vezi s ulogom ili nadležnošću parničnih sudova u pitanjima zaštite životne sredine.

4.1.9 KRIVIČNI POSTUPAK

Analiza dalje pokazuje da OCD u Srbiji retko koriste krivične prijave kao mehanizam zaštite životne sredine, pri čemu ih je samo 16 izjavilo da su podnosile ovakve prijave. Razlozi za to su višestruki: složenost postupka, nedostatak pravne i finansijske podrške, pasivnost i netransparentnost tužilaštava, kao i percipirana neefikasnost pravosudnog sistema. Čak i kada se prijave podnose, organizacije retko dobijaju informacije o toku i ishodu postupka, a njihovo formalno učešće u procesima je često onemogućeno zbog ograničenja u aktivnoj legitimaciji. Pojedine prijave se odbacuju bez obrazloženja, čak i kada su potkrepljene relevantnim dokazima, dok je prisutan i strah od odmazde. Većina organizacija navodi negativna iskustva, izražavajući duboko razočaranje u institucionalni odgovor i osećaj uzaludnosti celog procesa. Ukupno sagledano, nedovoljna upotreba krivičnog prava u oblasti zaštite životne sredine odražava duboke strukturne i systemske manjkavosti – od normativne nejasnoće i institucionalne pasivnosti, do potrebe za ozbiljnim reformama i jačanjem kapaciteta OCD kako bi ovaj mehanizam postao stvarno dostupan, delotvoran i pravno relevantan alat zaštite javnog interesa.

Podaci iz istraživanja pokazuju da se krivične prijave ređe koriste kao sredstvo zaštite životne sredine među OCD u Srbiji – 64% ispitanih organizacija izjavilo je da su podnosili krivične prijave, dok 36 % nije koristilo ovaj pravni mehanizam. Kao razlog ograničene upotrebe istakli su niz prepreka, uključujući složenost dokazivanja krivičnih dela, nisku efikasnost i motivaciju pravosudnih organa, te generalno nepoverenje u institucionalni odgovor. Pored toga, mnoge organizacije iskazuju mišljenje da su svi drugi mehanizmi delotvorniji. Ovakva situacija osvetljava strukturne slabosti pravnog sistema u oblasti ekološkog kriminala i ukazuje na potrebu za unapređenjem položaja OCD i osnaživanjem institucija da ozbiljnije tretiraju krivična dela protiv životne sredine. Od svih ispitanika, samo osam organizacija je navelo da su imale uvid u postupak nakon podnošenja krivične prijave. To znači da čak i među onima koje su podnale prijavu, nekolicina je bila informisana o toku ili ishodu postupka. Značajan broj od šest organizacija je izričito naveo da nije dobio nikakve informacije, uprkos upućenim zahtevima. Četiri organizacije su navele da nisu pratile postupak, što može ukazivati ili na rezignaciju usled neefikasnosti sistema ili na ograničene kapacitete da budu dugoročno uključene.

Celokupan ton odgovora na pitanje kako iz svog iskustva ocenjuju sistem krivičnopravne zaštite kada su u pitanju ekološka krivična dela izrazito je kritički. Organizacije i pojedinci koji su angažovani u krivičnim postupcima naveli su da su procesi spori, neefikasni i obeshrabrujući i da često ne ostvaruju konkretan uticaj na javne politike ili prakse. Tužioci su često opisani kao pasivni, te da odbacuju krivične prijave bez sprovođenja adekvatnih istraga ili razmatranja dokaza, ne obaveštavajući podnosiocima prijava o toku postupka.

Ključni izazovi

- **Dugotrajni postupci i institucionalna pasivnost:** mnogi ispitanici su naveli da je podnošenje prijave relativno jednostavno, ali da su sami postupci praćeni dugim periodima u kojima nema vidljivih pomaka ili

besmislenim proceduralnim radnjama koje, prema njihovom mišljenju, tendenciozno vode ka zastarevanju.

- ▶ **Odbacivanje prijava bez obrazloženja:** neke organizacije su podnale opsežne krivične prijave potkrepljene stručnim izveštajima i medicinskom dokumentacijom. Uprkos tome, tužilaštva su odbacila slučajeve bez obrazlaganja svoje odluke.
- ▶ **Ograničena aktivna legitimacija organizacija civilnog društva:** ispitanici su istakli da OCD nemaju pravni status koji bi im omogućio formalno učešće u postupcima, što ih sprečava da efikasno zastupaju javni interes u zaštiti životne sredine pred sudovima.
- ▶ **Strah od odmazde:** jedan ispitanik je izneo da je angažovanje u pravnim postupcima protiv javnih tela dovelo do odmazde, što ukazuje da je pristup pravdi dodatno otežan zastrašivanjem i neravnotežom moći.
- ▶ Zaključno se može reći da nedovoljna upotreba krivičnog prava u zaštiti životne sredine odražava određene izazove u pravosudnom sistemu. To ukazuje na potrebu za jačanjem kapaciteta OCD i većom institucionalnom osetljivošću na ekološki kriminal.

4.1.10 UPRAVNI POSTUPAK

Istraživanje pokazuje da većina OCD koristi upravne postupke kao primarni pravni mehanizam za zaštitu životne sredine, najčešće obraćanjem inspekcijama i lokalnim samoupravama. Ipak, iskustva s institucijama su često negativna – odgovori su izostajali, bili su formalni i bez stvarne reakcije, ili su se organi proglašavali nenadležnim. Iako neke organizacije znaju koje korake da preduzmu u slučajevima ćutanja uprave ili institucionalnog prebacivanja nadležnosti, mnoge nemaju dovoljno kapaciteta, pravne pomoći ili informacija da nastave postupak. Nepoverenje u nadležne organe, oslanjanje na spoljašnju pravnu pomoć i nedostatak pravne pismenosti dodatno ograničavaju njihovu efikasnost. Ovi podaci ukazuju na potrebu za sistemskom podrškom organizacijama kroz praktične obuke, jasne smernice, razmenu iskustava i dostupne mehanizme pravne pomoći kako bi se ojačala njihova sposobnost da odgovore na institucionalnu inertnost i efikasno koriste upravnopravne instrumente u zaštiti životne sredine.

Veliki broj ispitanika istakao je kao problem izostanak odgovora organa, prebacivanje odgovornosti ili oglašavanje nenadležnosti, što ukazuje na nedostatak koordinacije i odgovornosti unutar upravnog sistema. Samo mali broj organizacija naveo je da je imao iskustvo sa zadovoljavajućim reakcijama organa, što sugerise da je pozitivno institucionalno postupanje izuzetak, a ne pravilo. U nekoliko detaljnih odgovora, učesnici opisuju širok spektar interakcija, gde iskustva s organima uprave zavise od konkretnog zaposlenog, pa tako iskustvo s istim organom varira od potpune neaktivnosti do zakonskih i pravovremenih odluka, što dodatno naglašava nedoslednost u ponašanju institucija.

Podaci ukazuju na zabrinjavajući obrazac u kojem se akteri civilnog društva često prebacuju s jedne institucije na drugu bez jasnog rešenja, pri čemu mnogima

nedostaju znanje ili alati da prekinu taj začarani krug. Iako neki uspeavaju da nadomeste ovaj nedostatak konsultovanjem pravne pomoći, takva zavisnost može ograničiti njihovu sposobnost da brzo i samostalno reaguju.

4.1.11 UPRAVNI SPOR

Istraživanje pokazuje da većina OCD nije pokretala postupke pred Upravnim sudom, najčešće zbog nepostojanja potrebe ili nedostatka znanja o njegovoj nadležnosti u ekološkim pitanjima. Među onima koje jesu, iskustva su pomešana – od problema s dugotrajnim postupcima i nesprovođenja donetih presuda, do proceduralnih uspeha kojima je umanjena vrednost zbog izostanka institucionalne reakcije. Dodatne prepreke uključuju visoke troškove te nedostatak kapaciteta i poverenja u efikasnost sudske zaštite. Iako neki prepoznaju legitimnost i važnost Upravnog suda, dominantan je utisak ograničene upotrebe i frustracije zbog sistemskih slabosti. Ovi nalazi ukazuju na potrebu za podizanjem svesti, pravnom podrškom i jačanjem mehanizama za izvršenje presuda kako bi Upravni sud postao delotvornije sredstvo za zaštitu životne sredine.

4.1.12 MEĐUNARODNI MEHANIZMI I OBRAĆANJE MEĐUNARODNIM TELIMA

Istraživanje pokazuje da OCD koje se bave zaštitom životne sredine u Srbiji retko koriste međunarodne mehanizme zaštite ljudskih prava, poput Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) i specijalnih procedura UN, uprkos njihovom potencijalu za adresiranje sistemskih propusta. Samo tri organizacije su se obratile ESLJP-u, dok većina nije, usled nedostatka kapaciteta, zavisnosti od prethodnih odluka Ustavnog suda, finansijskih prepreka i pravne složenosti. Slično, tek mali broj organizacija kontaktirao je s međunarodnim telima poput Specijalnog izvestioca UN ili Odbora za usklađenost sa Arhuskom konvencijom. Iako većina ispitanika izražava skepticizam prema efikasnosti međunarodnih mehanizama, jedan uspešan slučaj pokazuje da oni mogu biti efektivni kada se koriste strateški, uz adekvatnu podršku. Ovi nalazi ukazuju na potrebu za edukacijom, pravnom i finansijskom podrškom, kao i izgradnjom strateških partnerstava kako bi se omogućilo veće korišćenje međunarodnih instrumenata za zaštitu prava i unapređenje institucionalne odgovornosti u oblasti životne sredine.

Kod isticanja iskustva s obraćanjem ESLJP, mali broj ispitanika koji su podnosili predstavku ukazao je da je problem postavljeni uslov da je prethodno doneta odluka Ustavnog suda, što efektivno blokira pristup ESLJP-u: „Dobili smo od ESLJP veoma brz odgovor za dve nedelje, ali je bio negativan jer su se pozvali na Ustavni sud Srbije, koji još uvek nije odgovorio.“

Kada su u pitanju iskustva s međunarodnim telima, izdvojio se jedan odgovor koji opisuje veoma pozitivnu i kontinuiranu interakciju. Organizacija je stupila u kontakt sa Specijalnim izvestiocem UN za branioce životne sredine i s Odborom za usklađenost sa Arhuskom konvencijom, što je rezultiralo:

- ▶ formalnim pokretanjem slučaja;
- ▶ prepoznavanjem njihovog koordinatora kao „branioca životne sredine“;
- ▶ pozivom u Ženevu da svedoči pred Odborom;
- ▶ kontaktiranjem s javnim tužilaštvom u Srbiji od strane Odbora i izdavanjem naloga za održavanje saslušanja u kojima učestvuju republički inspektori za zaštitu životne sredine.

Ovo pokazuje da međunarodni mehanizmi, kada se koriste strateški i uz odgovarajuću podršku, mogu intenzivirati borbu za zaštitu životne sredine i izvršiti pritisak na domaće institucije, naročito kada postoji kontinuirana angažovanost i vidljivost.

4.1.13 OBRAĆANJE NEZAVISNIM INSTITUCIJAMA

Većina ispitanika je imala kontakt s bar jednom nezavisnom institucijom, što pokazuje da su ovi mehanizmi poznatiji i češće korišćeni u odnosu na međunarodne mehanizama ili najviše sudove. Takođe pokazuje da su relativno pristupačni i bolje uklopljeni u strategije zagovaranja OCD. Neki ispitanici su opisali nezavisne institucije kao veoma efikasne, navodeći da su uspeali da dobiju dokumenta od javnog značaja koja su im prethodno bila uskraćena. Drugi su pak istakli da je postupak imao efekata, ali je bio spor.

Iskustva su pomešana – dok pojedine organizacije ističu da su uspešno dobile tražene informacije ili pokrenule postupke, mnoge ukazuju na sporu administraciju, ograničenu nadležnost i slabu primenu odluka. Komentari poput „forma postoji, ali suština izostaje“ oslikavaju osećaj neefikasnosti, usled čega se nezavisne institucije percipiraju više kao simbolični nego stvarni mehanizmi zaštite.

OBRAĆANJE NEZAVISNIM INSTITUCIJAMA



Ipak, s obzirom na njihov institucionalni potencijal, potrebna je kontinuirana saradnja civilnog sektora s ovim telima, strateški pritisak za sprovođenje odluka, formiranje koalicija oko ključnih slučajeva i zagovaranje jačih ovlašćenja i institucionalne podrške kako bi se ojačala njihova uloga u zaštiti prava i životne sredine.

4.1.14 ZAKLJUČAK

Odgovori na upitnik pokazuju da organizacije koje se bave zaštitom životne sredine u Srbiji nailaze na širok spektar strukturnih i institucionalnih prepreka. Najčešće pomenuti izazov je nedostatak finansijskih sredstava, što je navelo 35 ispitanika. Ovo ukazuje na poteškoće s kojima se brojne OCD suočavaju prilikom obezbeđivanja kontinuiteta dugoročnih aktivnosti, sprovođenja istraživanja ili pokretanja pravnih postupaka.

Odmah zatim sledi problem nedovoljne transparentnosti institucija (31 odgovor), što sugerise da organi javne vlasti često deluju netransparentno, otežavajući organizacijama pristup informacijama, praćenje procedura i obezbeđivanje institucionalne odgovornosti.

Još jedna značajna prepreka je nedostatak pravne podrške (25 odgovora), što ukazuje na to da mnoge organizacije nemaju internu pravnu ekspertizu ili ne mogu da priušte angažovanje eksternih pravnih saveta, što ograničava njihovu sposobnost da reaguju u slučajevima povrede prava na zdravu životnu sredinu.

Takođe, ograničeni mehanizmi za učešće javnosti u procesima donošenja odluka navedeni su od strane 21 ispitanika. Ovo ukazuje na to da su mogućnosti za smisleno uključivanje OCD i građana u upravne ili ekološke postupke ili ograničene ili slabo primenjene.

Konačno, pritisci i zastrašivanje aktivista zabeleženi su u odgovorima 20 ispitanika, što ukazuje na okruženje u kojem javno istupanje ili organizovanje odbrane prava na zdravu životnu sredinu može izazvati negativnu reakciju, pretnje ili represiju.

Nalazi ukazuju na izazovno okruženje za branitelje životne sredine u Srbiji. Kombinacija ograničenih resursa, institucionalne netransparentnosti, nedovoljno razvijenog pravnog okvira i ličnih rizika čini uspešno zagovaranje u oblasti zaštite životne sredine izuzetno teškim.

Rešavanje ovih problema zahteva sistemske reforme, veću institucionalnu transparentnost, unapređenje pravne zaštite i ciljanu podršku učešću civilnog društva u upravljanju životnom sredinom.



5. ANALIZA REZULTATA FOKUS GRUPE

Tokom fokus grupe održane 14. aprila 2025. godine prikupljeni su značajni uvidi o iskustvima i izazovima s kojima se suočavaju OCD koje se bave zaštitom životne sredine i pristupom pravdi u Srbiji. Diskusija je ukazala na sistemsku prisutnost institucionalnih nedostataka koji umanjuju efikasnost pravnih mehanizama i nameću veliki teret OCD, koje često istovremeno obavljaju uloge čuvara javnog interesa i inicijatora postupaka.

Učesnici su naglasili da su OCD ključni akteri u identifikaciji kršenja ekoloških propisa podnošenju prijava, pokretanju postupaka i vršenju pritiska na institucije da reaguju. Uprkos tome, često im se uskraćuje formalno priznanje statusa oštećene ili zainteresovane strane u krivičnim i upravnim postupcima, što ograničava njihovu mogućnost da ravnopravno učestvuju u postupcima i osporavaju odluke, čime se umanjuje njihova uloga u zaštiti interesa koji zastupaju.

Kao glavni razlog za zabrinutost istaknuto je neujednačeno i često neadekvatno postupanje inspekcija. Inspekcija za zaštitu životne sredine je posebno istaknuta kao najmanje responsivna – prijave se redovno ignorišu, odbacuju ili se Inspekcija proglašava nenadležnom. U pojedinim slučajevima, inspektori su čak otkrivali identitet podnosioca prijava zagađivačima, što je izazvalo zabrinutost za bezbednost i obeshrabrenost za dalje prijavljivanje. Pozitivni primeri saradnje s vodnom i građevinskom inspekcijom su pomenuti, ali su opisani kao izuzeci, a ne pravilo. Nedostatak koordinacije među inspekcijama i slabo praćenje sprovođenja izrečenih mera dodatno narušavaju kredibilitet inspeksijskog sistema.

Neefikasnost pravosuđa i tužilaštava takođe je bila dominantna tema. Krivične prijave često ostaju u fazi predistražnog postupka, a čak i kada se pokrenu postupci, oni su često spori i bez jasnog ishoda. Upravni sudovi su opisani kao spori, pri čemu predmeti stoje godinama bez rešenja. U brojnim slučajevima, kazne izrečene zagađivačima bile su ispod zakonskog minimuma ili su uključivale uslovne osude, čak i za ponovljene prekršaje. Prekomerno anonimizovanje sudskih dokumenata, uključujući imena zagađivača, viđeno je kao ozbiljna prepreka javnom nadzoru i transparentnosti. Nedostatak kontinuirane pravne podrške predstavlja još jednu značajnu prepreku. Mnoge organizacije imaju ograničene finansijske resurse i ne mogu da angažuju pravne savetnike van konkretnih projekata. Očigledan je nedostatak advokata, tužilaca i sudija sa specijalizovanim znanjem iz oblasti ekološkog prava. Pored toga, efektivno vođenje ekoloških sporova često zahteva

multidisciplinarni pristup, ali se tehnički stručnjaci poput urbanista ili inženjera zaštite životne sredine retko uključuju u formalne postupke.

Učesnici su takođe govorili o neprijateljskoj sredini za aktivizam, navodeći situacije pretnji i zastrašivanja usmerenih ka predstavnicima OCD, posebno u politički osetljivim slučajevima. Institucije su opisane kao spore u reagovanju, osim ukoliko nisu pod pritiskom javnosti ili medija. U nekim slučajevima, formalni mehanizmi poput institucije Zaštitnika građana ili veštaka iz inspeksijskih organa percipirani su kao medijumi za ublažavanje ili preusmeravanje odgovornosti, umesto da doprinesu rešavanju slučajeva.

Učesnici fokus grupe su ukazali na uporno prisutan jaz između štete po životnu sredinu i institucionalnog odgovora. Uprkos značajnim pravnim i proceduralnim naporima OCD, one se i dalje suočavaju s pravosudnim sistemom koji je često spor, neresponsivan i bez kapaciteta i volje. Iako javno zagovaranje i pritisak medija i dalje predstavljaju ključne alate za obezbeđivanje odgovornosti, hitno su potrebne sistemske reforme, naročito u oblasti inspekcija, specijalizacije pravosuđa, struktura pravne podrške i priznanja uloge OCD u postupcima, kako bi se obezbedilo da ekološka pravda ne ostane samo simbolični ideal.



6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

6.1 ZAKLJUČCI

Analiza važećih međunarodnih standarda, prava EU i nacionalnog zakonodavstva Republike Srbije u oblasti procesnih prava ekoloških organizacija ukazuje na jasno definisanu obavezu države da obezbedi efektivno učešće javnosti, pristup informacijama i pristup pravdi u pitanjima zaštite životne sredine. Arhuska konvencija, relevantne direktive EU, kao i praksa Suda pravde EU uspostavljaju visoke standarde procesne legitimacije OCD, pri čemu su ekološke organizacije jasno prepoznate kao „zainteresovana javnost“ s unapred pretpostavljenim interesom u ekološkim pitanjima.

Parnični postupak u Republici Srbiji, posmatran iz ugla zaštite životne sredine, praktično je sveden isključivo na primenu člana 156 Zakona o obligacionim odnosima, takozvane ekološke tužbe (*actio popularis*). Međutim, čak i ovaj jedini normativni osnov za pokretanje postupka u javnom interesu ostaje nedovoljno iskorišćen, sa slabom vidljivošću u praksi, odnosno gotovo nepostojećom sudskom praksom koja bi ga razvila i potvrdila. U praksi se parnični postupci po članu 156 Zakona o obligacionim odnosima najčešće pokreću radi zaštite subjektivnih imovinskih prava, čak i kada postoje očigledni elementi povrede ekoloških prava kao kolektivnog interesa. U ovom trenutku, iz svih navedenih razloga, ne može se smatrati da parnični postupak predstavlja delotvoran mehanizam pravne zaštite životne sredine u Srbiji. On nije ni efikasan, ni dovoljno vidljiv. Potrebno je normativno i institucionalno unapređenje kako bi ovaj mehanizam postao stvarno dostupan i delotvoran alat u borbi ekoloških organizacija za očuvanje životne sredine.

Iako Krivični zakonik Republike Srbije prepoznaje ekološki kriminal kroz propisivanje 18 posebnih krivičnih dela protiv životne sredine, uloga ekoloških organizacija u krivičnom postupku ostaje izuzetno ograničena. Iskustva tužilaca pokazuju da bi bez inicijative i obaveštavanja od strane ekoloških organizacija mnogi slučajevi ostali neotkriveni. Međutim, slab institucionalni odgovor, pasivnost skoro svih karika u postupku i nepostojanje pravne obaveze komunikacije s podnosiocima krivične prijave, stvaraju osećaj obeshrabrenosti i neefikasnosti. Time se propušta prilika da se ovaj segment pravne zaštite životne sredine učini funkcionalnijim i aktivnijim.

Opšti upravni postupak, kroz član 44, stav 3 ZUP-a, otvara mogućnost da ekološke organizacije dobiju status stranke u postupku kao zastupnici kolektivnih i širih javnih interesa. Međutim, praksa pokazuje da se ova norma retko primenjuje u skladu s njenom svrhom i suštinom, već se organi često oslanjaju isključivo na stav 1 istog člana, ignorišući stav 3. Time se obesmišljava koncept javnog interesa u upravnim stvarima koje se tiču životne sredine. Posebni zakoni iz oblasti zaštite životne sredine dodatno komplikuju situaciju, jer koriste različite definicije „zainteresovane javnosti“ i uvode različite nivoe prava u različitim fazama upravnog postupka. U nekim postupcima ekološke organizacije imaju samo konsultativnu ulogu, bez prava žalbe ili pristupa pravnoj zaštiti, dok im se u drugim priznaje status stranke, ali uz često visok prag dokazivanja interesa. Neujednačen pristup stvara pravnu nesigurnost i mogućnosti proizvoljnog tumačenja, čime se ograničava suštinski uticaj javnosti i obeshrabruje njeno učešće. Dodatno, praksa upravnih organa ukazuje na niz problema – od odbijanja zahteva bez obrazloženja, do restriktivnog tumačenja pravnog interesa, odnosno aktivne legitimacije ekoloških organizacija. Mišljenja, komentari i učešće organizacija u javnim raspravama svode se uglavnom na formalnost, čime se urušava poverenje u upravne postupke i obesmišljavaju participativna prava. Posebno je problematično što se ključni principi Arhuske konvencije, a naročito direktno priznavanje legitimacije organizacijama koje ispunjavaju uslove nacionalnog prava, ne primenjuju u praksi, iako su formalno inkorporirani u zakonodavstvo. Na kraju, iako su određeni mehanizmi za učešće javnosti i pristup informacijama tehnički dostupni, njihova implementacija je često spora, neefikasna i podložna arbitrarnosti. Odsustvo obaveze organa da dosledno tumače i primenjuju norme koje se odnose na javni interes, kao i nepostojanje jasnih kriterijuma za prepoznavanje aktivne legitimacije ekoloških organizacija, ozbiljno ugrožavaju pravnu sigurnost i delotvornost ovih instrumenata.

Analiza normativnog okvira i prakse u oblasti upravnog spora pokazuje da postojeći ZUS nije dovoljno usklađen ni s principima Arhuske konvencije i standardima koji se odnose na aktivnu legitimaciju, ni sa ZUP-om, niti s posebnim zakonima iz oblasti zaštite životne sredine. Praksa Upravnog suda u predmetu „Gondola Kalemegdan“ predstavlja pozitivan primer tumačenja propisa u skladu s Arhuskom konvencijom i međunarodnom praksom, dajući osnov za razvoj standarda u ovom pravcu, ali takvi slučajevi su i dalje izuzeci. Neusklađenost između ZUS-a i ZUP-a, posebno u pogledu definisanja legitimacije za učešće u postupcima, kao i nedostatak jasnih kriterijuma, dovode do pravne nesigurnosti i arbitrarnosti u postupanju organa i sudova. To onemogućava efikasnu primenu prava na pristup pravdi u pitanjima zaštite životne sredine i obesmišljava institut upravnog spora kao mehanizma kontrole zakonitosti odluka koje se tiču javnog interesa.

Na kraju, analizira iskustava ekoloških organizacija ukazuje na to da OCD u Srbiji igraju aktivnu, ali otežanu ulogu u zaštiti životne sredine, koristeći različite pravne i institucionalne mehanizme uz niz prepreka koje umanjuju njihovu delotvornost. Upravni postupci su najčešće korišćeni, ali su iskustva s institucijama često negativna, dok su parnični i krivični postupci retko zastupljeni zbog neprepoznavanja uloge ekoloških organizacija, ali i neefikasnosti i institucionalne pasivnosti. Upravni sporovi se retko pokreću, a međunarodni mehanizmi i sudovi ostaju uglavnom neiskorišćeni zbog pravne složenosti, finansijskih barijera i nedostatka kapaciteta.

Nezavisne institucije su nešto dostupnije, ali im nedostaje izvršna moć, što umanjuje njihov uticaj. Sveukupno, nalazi ukazuju na potrebu za jačanjem institucionalne odgovornosti, boljom koordinacijom među organima, većom dostupnošću pravne pomoći i strateškim osnaživanjem organizacija kako bi efikasno koristile sve dostupne mehanizme za zaštitu životne sredine. Fokus grupa održana 14. aprila 2025. godine dodatno je osvetlila duboko ukorenjene sistemске nedostatke u institucionalnom okviru zaštite životne sredine u Srbiji. Učesnici su naročito ukazali na neefikasnost i netransparentnost institucija – od pasivnosti ekološke inspekcije, preko sporosti i neodlučnosti tužilaštava, do nedostatka specijalizacije u pravosuđu. Prijave se često odbacuju bez obrazloženja, inspektori se proglašavaju nenadležnim, a u pojedinim slučajevima dolazi i do otkrivanja identiteta prijavitelja, što dodatno obeshrabruje građane i OCD. Nedostatak koordinacije među nadležnim organima i nepostojanje praćenja sprovođenja izrečenih mera dodatno ugrožavaju kredibilitet institucija. Kazne za zagađivače su često minimalne ili simbolične, čak i u slučajevima ponovljenih prekršaja, dok se sudski dokumenti često anonimizuju do te mere da onemogućavaju javni nadzor. Istovremeno, organizacijama nedostaje kontinuirana pravna i stručna podrška, a specijalizovano znanje iz oblasti ekološkog prava, urbanizma i zaštite životne sredine retko je dostupno u institucionalnim okvirima. Poseban izazov predstavlja neprijateljsko okruženje za ekološki aktivizam, u kojem su učesnici fokus grupe prijavljivali slučajeve pretnji i zastrašivanja, naročito u politički osetljivim slučajevima. Bez ozbiljnih i sistemskih reformi, naročito u oblasti inspekciskog nadzora, specijalizacije pravosuđa, formalnog priznavanja procesne legitimacije OCD i uspostavljanja održivih modela pravne podrške, prava u oblasti zaštite životne sredine ostaće na nivou deklaracije, dok će institucionalni odgovor biti simboličan. Fokus grupa je time potvrdila hitnu potrebu za reformom, ali i značaj OCD kao poslednje linije odbrane javnog interesa u oblasti ekologije.

Upoređivanje s praksom i standardima EU ukazuje da Srbija mora hitno preduzeti mere za unapređenje procesnih prava ekoloških organizacija kako bi obezbedila istinsku primenu principa Arhuske konvencije i ispunila obaveze iz procesa evropskih integracija.

6.2 PREGLED IDENTIFIKOVANIH NEDOSTATAKA

Generalni nedostaci

- ▶ Nevidljivost ekoloških organizacija u procesnom pravu RS: nedostaje poseban propis koji bi definisao ove organizacije i uredio njihov položaj, odnosno ne postoji harmonizacija postojećih propisa. To je neophodno zbog njihove specifične pozicije u skladu s interesima koje zastupaju. Opšti propisi ne omogućavaju dovoljnu participaciju niti stranačku ulogu ovih organizacija. Primenom opštih normi dovode se u neadekvatan položaj.
- ▶ Velika neusklađenost i nesistematičnost propisa, pre svega onih koji se odnose na upravni postupak i spor.

- ▶ Nedovoljna saradnja i poverenje u institucije od strane ekoloških organizacija.

1. **Parnični postupak** (Zakon o obligacionim odnosima, član 156)

- ▶ Ograničena primena *actio popularis* (ekološke tužbe) u zaštiti javnog interesa.
- ▶ Gotovo nepostojeća sudska praksa koja bi razvila i potvrdila ovaj instrument.
- ▶ Fokus u praksi pretežno na imovinskim, a ne ekološkim pravima.
- ▶ Nema efikasnosti ni vidljivosti, pa kao takav ovaj mehanizam nije delotvoran.

2. **Krivični postupak**

- ▶ Ekološke organizacije nemaju procesnu ulogu, kao ni zaštitu u postupku.
- ▶ Nedostatak institucionalnog odgovora – pasivnost postupajućih organa.
- ▶ Ne postoji obaveza komunikacije s organizacijama koje prijavljuju krivična dela.
- ▶ Otežano praćenje postupaka, nevidljivost rezultata (nedostupna praksa).
- ▶ Stvara se osećaj obeshrabrenosti i neefikasnosti u zaštiti ekološkog interesa u krivičnim postupcima.
- ▶ Kazne za zagađivače minimalne, bez odvrćajućeg efekta.
- ▶ Anonimizacija dokumenata onemogućava javni nadzor.

3. **Upravni postupak**

- ▶ Retka primena člana 44, stava 3 ZUP-a u korist ekoloških organizacija kao zastupnika javnog interesa.
- ▶ Organima uprave dominantno tumačenje člana 44, stava 1, a ne stava 3.
- ▶ Nesistematizovano pravo – posebni zakoni koriste različite definicije „zainteresovane javnosti“.
- ▶ Otežan pregled zakona i primene usled neusklađenosti ZUP-a i Zakona o upravnim sporovima.
- ▶ Visoki prag dokazivanja „pravnog interesa“; proizvoljno tumačenje legitimacije.
- ▶ Odbijanje zahteva bez obrazloženja; ograničavanje prava učestvovanja.
- ▶ Formalizam u javnim raspravama obesmišljava participativna prava.
- ▶ Neusklađena praksa i nedostatak komunikacije i usklađenosti u radu upravnih organa.
- ▶ Nedostatak posebnog znanja u oblasti ekološkog prava i upravnog postupanja.

3.1. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja

- Postojeći mehanizmi za pristup informacijama i učešće su formalno dostupni, ali:
 - primena je spora i arbitrarna;
 - ne postoji obaveza organa da ih dosledno tumače i primenjuju.

4. Upravni spor

- ▶ Zakon o upravnim sporovima nije usklađen sa Arhuskom konvencijom.
- ▶ Postoji raskorak između ZUS-a i ZUP-a u vezi s definisanjem aktivne legitimacije.
- ▶ Nedostatak jasnih kriterijuma za učešće ekoloških organizacija u sporu („Gondola Kalemegdan“ kao redak pozitivan primer).

5. Institucionalna praksa i koordinacija

- ▶ Ignorisanje posebnih i nadnacionalnih propisa u radu organa i sudova.
- ▶ Dugo trajanje postupaka.
- ▶ Neefikasnost i netransparentnost institucija (inspekcije, tužilaštva, sudovi).
- ▶ Nedostatak posebnog znanja u oblasti ekološkog prava.
- ▶ Slaba međuinstitucionalna koordinacija i praćenje sprovođenja mera.

6. Kapaciteti OCD i pristup pravdi

- ▶ Nedostatak stalne pravne i stručne podrške.
- ▶ Nedostatak finansijskih sredstava.
- ▶ Nedostatak pravnog znanja i retka dostupnost specijalizovanog znanja.
- ▶ Neprijateljsko okruženje za aktivizam – slučajevi pretnji i zastrašivanja. Posebno izraženo u politički osetljivim slučajevima.
- ▶ Pritisak i izloženost aktivista obeshrabruju delovanje.

6.3 PREPORUKE

1. IZMENE I DOPUNE PROPISA

- ▶ **Izmeniti/dopuniti Zakon o parničnom postupku:**
 - ▶ izmena propisa koje regulišu status stranke u pravcu davanja statusa stranci koja zastupa javni interes;
 - ▶ usaglašavanje Zakona o parničnom postupku i ZUS u cilju izričitog priznavanja statusa tužioca, odnosno stranke ekološkim organizacijama.

- ▶ **Razmotriti normativno uređenje položaja ekoloških organizacija u krivičnom postupku u skladu s najnovijom Direktivom EU⁷²** kako bi se unapredio njihov formalni položaj u krivičnom postupku. Prema Direktivi, to podrazumeva mehanizam zaštite ekoloških branilaca i uzbunjivača (član 14): Direktiva nalaže državama članicama da obezbede osnovna prava i zaštitu za ekološke branioce, uzbunjivače i osobe koje sarađuju u kontekstu krivičnih postupaka. To uključuje zaštitu od odmazde i pružanje neophodne podrške i pomoći osobama koje pružaju dokaze ili na drugi način sarađuju u istrazi, gonjenju ili suđenju za takva krivična dela. Osim toga, u skladu sa članom 15 Direktive, trebalo bi unaprediti procesni položaj ekoloških organizacija u krivičnom postupku.
- ▶ **Izmeniti i dopuniti ZUP** radi jasnog i operativnog definisanja pojmova „kolektivni interes“ i „širi interes javnosti“, kao i uvođenja direktnog priznanja statusa stranke za organizacije koje ispunjavaju određene kriterijume.
- ▶ **Izmena i dopuna Zakona o upravnim sporovima:**
 - ▶ Potrebno je dopuniti član 11 ZUS-a tako da eksplicitno prizna aktivnu legitimaciju ekoloških organizacija koje ispunjavaju uslove propisane nacionalnim zakonodavstvom, sve u skladu s Arhuskom konvencijom.
 - ▶ Potrebno je dopuniti član 23 ZUS-a tako da eksplicitno prizna aktivnu legitimaciju ekoloških organizacija koje ispunjavaju uslove propisane nacionalnim zakonodavstvom, sve u skladu s Arhuskom konvencijom.
 - ▶ Usaglasiti i prilagoditi odredbe ZUS-a s odredbama ZUP-a, a posebno uskladiti zakonsku terminologiju.
 - ▶ Dodatno razjasniti opšte odredbe ZUS-a koje se odnose na legitimaciju za pokretanje upravnog spora.
 - ▶ **Uskladiti sve posebne zakone** koji regulišu pitanja učešća zainteresovane javnosti u ekološkim postupcima.
 - ▶ **Razmotriti definisanje ekoloških organizacija:** posebnim propisom ili izmenama i dopunama postojećih zakona potrebno je jasno definisati uslove koje moraju da ispune organizacije, neformalne grupe i drugi oblici udruživanja kako bi se smatrale organizacijama koje zastupaju šire ili kolektivne interese i kao takve imale aktivnu legitimaciju u postupcima pred upravnim organima i sudovima.

2. EFIKASNIJA PRIMENA PROPISA

- ▶ **Usmeravanje sudske prakse kroz instrukcije i preporuke:** Upravni sud treba da, kroz usvajanje zaključka, definiše smernice i preporuke

⁷² DIRECTIVE (EU) 2024/1203 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 April 2024

koje bi sudijama olakšale tumačenje normi o aktivnoj legitimaciji u skladu s ciljevima Arhuske konvencije i u svetlu dosadašnje prakse Upravnog, Ustavnog i Vrhovnog suda, kao i ESLJP.

- ▶ **Razmotriti donošenje pravnog shvatanja člana 44, stava 3 ZUP-a** od nadležnog ministarstva radi ujednačenog tumačenja pojmova „kolektivni interes“ i „širi interes javnosti“, u smeru direktnog priznanja statusa stranke za organizacije koje ispunjavaju određene kriterijume.
- ▶ **Podržati stvaranje modela dobre prakse i smernica** zasnovanih na evropskim primerima, uključujući i preporuke Komiteta za usklađivanje Arhuske konvencije (*Aarhus Convention Compliance Committee*), s ciljem postepenog uvođenja sistema u kome je javno učešće zaista obavezujuće, a ne formalno. **Razvoj smernica i obavezujućih uputstava za organe uprave:** razviti smernice koje detaljno razrađuju kako se primenjuju norme o učešću javnosti i priznaju procesna prava ekoloških organizacija, uz obavezu obrazlaganja svake odluke kojom se organizaciji uskraćuje status stranke.
- ▶ **Uvesti interni priručnik za upravne organe** i organizovati i sprovesti obuke u vezi s tumačenjem odredbi ZUP-a i posebnih zakona o učešću ekoloških organizacija, kao i Arhuske konvencije, kako bi se osigurala ujednačena primena zakona i smanjila proizvoljnost.
- ▶ **Izraditi nacionalne smernice za pokretanje ekoloških tužbi** i na taj način pružiti praktičan alat OCD za pravilnu upotrebu dostupnih instrumenata u parničnom postupku.
- ▶ **Proaktivno objavljivanje informacija i jačanje institucije Poverenika:** organi javne vlasti moraju poštovati obavezu proaktivnog objavljivanja informacija, a nadležnost i kapaciteti Poverenika za informacije od javnog značaja treba da se dodatno ojačaju. Razmotriti revidiranje kaznenih odredbi u odnosu na odgovorna lica u državnom organu kako bi se povećao podsticaj poštovanja zakona.
- ▶ **Obezbeđivanje dostupnosti informacija zainteresovanoj javnosti:** usvojiti obavezu da nadležni organi transparentno obaveštavaju zainteresovanu javnost o toku i ishodu krivičnih postupaka koji se odnose na dela protiv životne sredine, posebno kada to već važi za druga krivična dela. Razviti baze podataka i mehanizme praćenja epiloga prijavljenih ekoloških krivičnih dela.

3. OBUKE I UMREŽAVANJE

- ▶ **Umrežavanje i uspostavljanje saradnje između ekoloških organizacija i tužilaca** – na lokalnom, regionalnom i na republičkom nivou.
- ▶ **Umrežavanje svih ključnih aktera za zaštitu životne sredine na lokalnom nivou.**
- ▶ **Edukacija predstavnika pravosuđa i službenih lica koja postupaju u različitim postupcima:** obuke i jačanje kapaciteta postupajućih

organa – sudija, tužilaca, sudijskih saradnika i tužilačkih pomoćnika, inspektora, policije, organa uprave, advokata; organizovati kontinuirane edukacije o ulozi ekoloških organizacija u sudskim i upravnim sporovima i postupcima, te o međunarodnim standardima za pristup pravdi u pitanjima životne sredine.

- **Obuka OCD:** organizovati sistemsku edukaciju organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom životne sredine.

Sprovođenjem ovih preporuka otklonili bi se uočeni nedostaci, čime bi se omogućila efikasnija kontrola zakonitosti upravnih akata, povećala pravna sigurnost i unapredio položaj ekoloških organizacija u postupcima od ključnog značaja za zaštitu životne sredine.

April 2025, Beograd

