



TUŽBA ZA ZAŠTITU KOLEKTIVNIH PRAVA I INTERESA KAO MEHANIZAM ZA EKOLOŠKU PRAVDU



Ozelenjavanje
PRAVDE
Pravna zaštita životne
sredine






Autori

Danica Janković

Radmila Đurđević

Izdavač

Regionalni centar za ekološko pravo (RCEL)

Publikacija je pripremljena 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 Švedske agencije za međunarodni razvoj ili Vlade Kraljevine Švedske.

Tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa kao mehanizam za ekološku pravdu

SADRŽAJ

UVOD	6
STRUKTURA I METODOLOGIJA	8
I SRBIJA - PRAVNI OKVIR I NEDOSTACI U PRAKSI	11
I.1. Materijalno pravo	
I.1.1. Zakon o obligacionim odnosima	12
I.1.2. Zakon o zaštiti životne sredine	19
I.1.3. Zakon o osnovama svojinsko-pravnih odnosa	20
I.2. Građansko procesno pravo.....	21
I.2.1. Izostanak postupka zaštite kolektivnih prava i interesa u Zakonu o parničnom postupku ..	22
I.3. Sistemski nedostaci u primeni građanskopravnih mehanizama zaštite životne sredine	23
II KOMPARATIVNA ANALIZA RAZLIČITIH ZAKONODAVSTAVA	27
II.1. Hrvatska – tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa	28
II.1.1. Materijalno pravo – odgovornost za štetu i pravo na zdravu životnu sredinu	28
II.1.2. Procesno pravo – Zakon o parničnom postupku	29
II.1.3. Primena tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa u praksi	33
II.2. Evropska unija – Predstavnička tužba (<i>representative action</i>) u oblasti potrošačkih sporova ..	34
II.2.1. Najvažniji elementi predstavničke tužbe u EU	35
II.2.2. Primena predstavničke tužbe u oblasti zaštite životne sredine	37
II.3. Common Law praksa - Ujedinjeno Kraljevstvo i grupni postupak (Group Litigation Order) ..	39
III NALAZI ISTRAŽIVANJA.....	45
III.1. Razgovori sa pravosuđem	46
III.1.1. Sadašnje stanje – pristup pravdi u ekološkim stvarima	46
III.1.2. Stavovi struke o tužbi za zaštitu kolektivnih prava i interesa u oblasti zaštite životne sredine.....	47
III.2. Upitnik sa građanima.....	50
IV ZAKLJUČAK I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE NORMATIVNOG OKVIRA	54
IV.1. Zaključak	55
IV.2. Predlozi izmena zakona	56
IV.2.1. Načela	56
IV.2.2. Zakonske izmene	57

UVOD

Zagađenje životne sredine predstavlja jedan od najvećih izazova sa kojima se Srbija suočava danas. Kako bi se zagađenje zaustavilo, saniralo, i sprečilo u budućnosti, građanima mora biti omogućen pristup pravdi u pitanjima zaštite životne sredine kroz različite pravne mehanizme, u skladu sa Ustavom Republike Srbije i Arhuskom konvencijom. Članom 9(3) Arhuske konvencije garantuje se pravo javnosti da, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, ima pristup upravnim i sudskim postupcima kojima se osporavaju činjenja ili propusti fizičkih i pravnih lica, kao i organa javne vlasti, ukoliko su u suprotnosti sa propisima koji se odnose na zaštitu životne sredine.¹

Pristup pravdi građanima je omogućen kroz različite pravne mehanizme – uključujući i građanskopravni, odnosno parnični postupak. Premda se tradicionalno percipira kao sredstvo za zaštitu individualnih subjektivnih prava građana, parnični postupak može predstavljati značajan mehanizam i u zaštiti kolektivnih interesa u oblasti životne sredine, te služiti kao pravni okvir kroz koji građani i udruženja ostvaruju svoje pravo na pristup pravdi i doprinose unapređenju zaštite životne sredine.² Najvažniji pravni osnovi za pokretanje takvih postupaka nalaze se u Zakonu o obligacionim odnosima i Zakonu o osnovama svojinskopravnih odnosa, dok je njihov tok uređen Zakonom o parničnom postupku.

Iako postojeći pravni okvir omogućava građanima i organizacijama pristup sudskoj zaštiti u oblasti zaštite životne sredine, ova mogućnost je ograničena i nedovoljno iskorišćena u praksi. U pravnom sistemu Republike Srbije, član 156. Zakona o obligacionim odnosima u stručnoj literaturi često se naziva „ekološkom tužbom“ ili *actio popularis*,³ odnosno popularnom ili narodnom tužbom.⁴ Iako omogućava podnošenje tužbe radi otklanjanja opasnosti od štete *svakome*, ovaj mehanizam i dalje ostaje gotovo neiskorišćen u praksi, kada je reč o oblasti zaštite životne sredine. Prema nalazima YUCOM-ove studije, kao i pregleda dostupne sudske prakse, ekološke organizacije civilnog društva i građani izuzetno retko pokreću parnične postupke povodom zaštite životne sredine.⁵

¹ Article 9(3) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), adopted June 25, 1998, entered into force October 30, 2001, 2161 U.N.T.S. 447.

² Ander Maglica, Public End through Private Means: A Comparative Study on Public Interest Litigation in Europe, Erasmus law review, 2023, <https://doi.org/10.5553/ELR.000245>

³ Izraz *actio popularis* najčešće se koristi da opiše oblik tužbe, kojom pojedinac ili organizacija pokreće postupak radi zaštite šireg javnog interesa, a ne isključivo svojih subjektivnih prava. U domaćoj teoriji i praksi često se koristi i pojam „kolektivna tužba“, koji se u različitim kontekstima tumači ili kao pandan anglosaksonskom institutu class action ili kao reprezentativna tužba. U daljem tekstu daćemo detaljnije definicije pojmova poput „actio popularis“, „ekološka tužba“, „kolektivna tužba“.

⁴ Aleksa Radonjić, Ivana Strelja, *Ekološka tužba – pravo svih nas da zaštitimo životnu sredinu – priručnik sa preporukama*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2018

⁵ Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, *Analiza pravnog okvira i nedostataka u položaju NVO sektora u ekološkim postupcima u Srbiji*, Beograd, 2025, 50.

Parnični postupak se u praksi retko koristi kao sredstvo zaštite životne sredine, pre svega zato što ekološki sporovi po svojoj prirodi obuhvataju kolektivne i difuzne interese,⁶ dok je parnični postupak tradicionalno oblikovan prema potrebama zaštite individualnog interesa. Visoki troškovi postupka, rizik od snošenja troškova protivne strane i dugotrajnost sudskih postupaka dodatno umanjuju motivaciju za pokretanje tužbi. Pored toga, ekološka šteta po pravilu pogađa širu zajednicu i javni interes, često u masovnim razmerama (kao u slučajevima zagađenja vode ili vazduha). Ipak, iako je broj pogođenih veliki, pojedinačni trošak, rizik i teret pokretanja postupka ostaju nesrazmerno visoki, zbog čega se građani retko odlučuju da samostalno iniciraju dugotrajne i skupe sudske postupke. Istovremeno, šira javnost po pravilu ne raspolaže informacijama, stručnim znanjem i dokazima kojima raspolažu profesionalne organizacije i nadležni organi, niti ima adekvatan pristup pravnoj pomoći, što stvara značajnu neravnotežu između potencijalnih tužilaca i subjekata koji izazivaju ili dopuštaju ekološku štetu.

Jedan od načina da se ovi problemi sistemski adresiraju jeste propisivanje **posebnog postupka za zaštitu kolektivnih prava i interesa** u oblasti zaštite životne sredine, koji bi bio prilagođen prirodi ekoloških sporova i omogućio efikasniju sudsku zaštitu javnog interesa u oblasti životne sredine. Takvim postupkom bi se jasno definisali kvalifikovani subjekti ovlašćeni da pokrenu postupak, vrsta tužbenog zahteva koji mogu istaći, kao i krug lica na koja bi se tužba, odnosno presuda, odnosila. Posebnim pravilima bi se uredila i pitanja izvršenja presude, privremenih mera, i učešće umešača u postupku. Pored toga, bilo bi precizirano da li je u okviru istog postupka moguće zahtevati naknadu štete za oštećene članove određene grupe ili kategorije lica, ili se njihova pojedinačna potraživanja ostvaruju u posebnim postupcima. Ukoliko se naknada štete ostvaruje u odvojenim postupcima, posebnim pravilima bi se utvrdilo na koji način se ti postupci razlikuju od opštih parničnih postupaka. Srpskim Zakonom o parničnom postupku iz 2011. godine bio je propisan poseban postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa, ali su ove odredbe proglašene neustavnim 2013. godine kao neprecizne i nedovoljno određene. Od tada, domaći građanski postupak ne poznaje poseban mehanizam za zaštitu kolektivnih prava i interesa.

Uvođenjem posebnog parničnog postupka za kolektivnu zaštitu životne sredine dodatno bi se ojačala uloga ekoloških nevladinih organizacija, koje bi bile izričito zakonom legitimisane da pokreću postupke radi zaštite kolektivnih prava i interesa, čime bi se unapredila dostupnost sudske zaštite i prevazišla ograničenja individualnog parničnjenja u ekološkim sporovima.

⁶ „difuzni interesi su transindividualni interesi, nedeljive prirode, koje poseduje nedefinisana grupa ljudi koja je vezana nekim zajedničkim činjeničnim okolnostima, dok su kolektivni interesi transindividualni interesi, nedeljive prirode koje poseduje grupa, kategorija ili klasa ljudi koji su međusobno, ili prema suprotnoj strani povezana s nekim pravnim odnosom“, videti: Tatjana Zoroska Kamilovska, Tatjana Shterjova, Postupci za zaštitu kolektivnih prava i interesa sa osvrtom na stanje u republici makedoniji, UDK: 347.91/.95 (497.7) BIBLID: 0352-3713 (2014); 31, (7–9): 42–58, 45.

Kako bismo ispitali mogućnosti uvođenja tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa u srpsko zakonodavstvo, sprovedli smo komparativnu analizu koja ima za cilj upoređivanje rešenja iz različitih pravnih sistema, pre svega između kontinentalnog prava i *common law* tradicije, kako bi se sagledale njihove prednosti i izazovi u kontekstu kolektivne zaštite prava u oblasti životne sredine. Analizirali smo ključna pitanja kao što su aktivna legitimacija, ovlašćenje organizacije za zaštitu kolektivnih prava i interesa, dopušteni zahtevi, modeli finansiranja, kao i pravno dejstvo presude, njeno izvršenje i uticaj na treća lica. Na taj način nastojali smo da identifikujemo normativno i institucionalno rešenje koje je prilagođeno specifičnostima srpskog pravnog sistema i uočenim problemima u praksi, kao i da ponudimo konkretne predloge zakonskih izmena koji mogu poslužiti kao osnova za unapređenje postojećeg okvira zaštite životne sredine.

STRUKTURA I METODOLOGIJA

Izveštaj je strukturiran u četiri međusobno povezane celine koje zajedno pružaju sveobuhvatan pregled postojećeg pravnog okvira, komparativnih iskustava i rezultata sprovedenog istraživanja.

U **prvom delu** opisan je domaći sistem građanskopravne zaštite životne sredine, sa fokusom na postojeće građanskopravne mehanizme zaštite životne sredine i probleme uočene u njihovoj primeni, uključujući ograničenja parničnog postupka i izostanak kolektivnih oblika zaštite.

Drugi deo sadrži komparativnu analizu, koja obuhvata pravni sistem Hrvatske, pravni okvir Evropske unije u oblasti reprezentativne tužbe, kao i pravni okvir grupnog postupka (Group Litigation Order) u Ujedinjenom Kraljevstvu.

U **trećem delu** predstavljeni su nalazi sprovedenog istraživanja - rezultati anketa sa građanima, kao i uvidi dobijeni iz intervjua sa advokatima, sudijskim saradnicima, i pravnim savetnicima pri nevladinim organizacijama.

Na kraju, **četvrti deo** donosi zaključke i preporuke, koje sumiraju ključne nalaze i daju predloge za unapređenje pravnog okvira i institucionalnih mehanizama kolektivne zaštite prava na zdravu životnu sredinu u Srbiji.

Komparativno pravno istraživanje zasnovano je na *desk search* analizi relevantnih zakonskih propisa i javno dostupne sudske prakse u Srbiji i odabranim državama u inostranstvu. Pored toga, korišćena je i relevantna stručna literatura, komentari zakona, i objavljeni praktikumi.

Pored analize pravnih izvora, sprovedeni su i upitnici sa građanima i pravnim stručnjacima. Prva anonimna anketa sprovedena je među građanima putem *online* upitnika, sa ciljem da se ispituju njihovi stavovi o kolektivnim mehanizmima zaštite, informisanost, spremnost na učešće u takvim postupcima, kao i percepcija postojećih prepreka u ostvarivanju prava na zdravu životnu sredinu.

Drugi upitnik sproveden je među pravnicima u pravosuđu - advokatima i sudijskim saradnicima, kako bi se prikupili podaci o njihovim iskustvima, stavovima i tumačenjima u vezi sa primenom kolektivnih mehanizama zaštite životne sredine u praksi. Prilikom odabira ispitanika iz pravosuđa vodili smo računa o tome da su to pravnici koji se pretežno ili isključivo bave građanskim pravom. Inicijalno, želja nam je bila da prikupimo i mišljenje sudija o ovim pitanjima, ali nažalost - nismo uspjeli da dobijemo odgovor od onih sudija koje smo kontaktirali. Deo anketiranja obavljen je putem *online* upitnika, dok je deo sproveden uživo kroz neposredne razgovore sa učesnicima.

Važno je naglasiti da je upitnik sproveden radi sticanja dodatnog, kvalitativnog uvida u probleme koji postoje u praksi, a ne sa ciljem formiranja reprezentativnog uzorka, imajući u vidu trajanje i obim istraživanja. Upitnik je popunio 61 građanin, dok su istovremeno obavljani razgovori (upitnici) sa 23 pravnika iz pravosuđa. Radi dobijanja potpunijih i statistički pouzdanih podataka o stavovima i iskustvima građana, neophodno je sprovesti znatno šire i reprezentativnije istraživanje na nivou celokupne populacije.

OSNOVNI POJMOVI

Ovi izrazi se u praksi često koriste da bi opisali različite institute, ili se upotrebljavaju kao sinonimi iako to po svojoj pravnoj prirodi nisu. Zbog toga ih na ovom mestu definišemo radi jasnijeg razumevanja i dosledne upotrebe u daljem tekstu.

ACTIO POPULARIS – Institut koji potiče iz rimskog prava, tužba kojom bilo koji građanin sa pravom glasa može pokrenuti postupak u interesu javnog poretka ili opšteg interesa, bez potrebe da je direktno povređen lični interes.⁷ Primeri uključuju tužbe: za uklanjanje opasnih predmeta sa zgrada (*actio de posito et suspensio*), radi održavanja akvadukata (*lex Quinctia de aquaeductibus*) i protiv povrede groba (*actio sepulchri violati*).⁸

GRUPNI POSTUPAK – *Group Litigation Order* (UK) - sudski mehanizam u Engleskoj i Velsu kojim se više individualnih zahteva sa zajedničkim pravnim ili činjeničnim pitanjima upravlja i razmatra kao grupa unutar jedinstvenog parničnog postupka.⁹

KOLEKTIVNA ILI GRUPNA TUŽBA - *class action* (USA) - vrsta parničnog postupka u kojem jedna ili više osoba – član grupe – tuži u ime grupe ljudi sa istovetnim ili sličnim pravnim interesima (klase) kako bi se rešili svi zahtevi te grupe u jedinstvenom postupku.¹⁰

ORGANIZACIONA TUŽBA – tužba kojom udruženje (organizacija) pokreće postupak radi zaštite kolektivnih prava i interesa.¹¹

PREDSTAVNIČKA TUŽBA – *representative action* (EU) – procesni institut u kojem kvalifikovani (ovlašćeni) subjekt podnosi tužbu u ime drugih lica čiji su zajednički interesi povređeni, s ciljem zaštite njihovih kolektivnih prava i interesa.¹²

TUŽBA U JAVNOM INTERESU – *public interest litigation* – postupci u kojima javnost, odnosno šira zajednica, ima određeni imovinski ili pravni interes.¹³

TUŽBA ZA ZAŠTITU KOLEKTIVNIH PRAVA I INTERESA (HR, SRB) – Tužba koju zakonom ovlašćeni subjekt podnosi protiv fizičkog ili pravnog lica koje obavljanjem određene delatnosti ili očigledno radom, postupanjem, ili propustom, teže povređuje ili ugrožava kolektivna prava i interese.¹⁴

⁷ Ander Maglica, Public End through Private Means: A Comparative Study on Public Interest Litigation in Europe, Erasmus law review, 2023, <https://doi.org/10.5553/ELR.000245>, 2.

⁸ *Ibid.*

⁹ Civil Procedure Rules 1998, SI 1998/3132, Pt 19 (as substituted by the Civil Procedure (Amendment) Rules 2000, SI 2000/221, Sch 2) (CPR)

¹⁰ Legal Information Institute, [Class action](#)

¹¹ Branka Babović, Zahtev da se ukloni opasnost od štete – procesni aspekti, Pravo i privreda, 4–6/2015, 159.

¹² Aleksa Radonjić, Sudska zaštita kolektivnih interesa potrošača u Evropi. Pouke za pravo Srbije, Zaštita kolektivnih interesa potrošača (2021), Article 17 (p. 327–344) 329.

https://doi.fil.bg.ac.rs/pdf/eb_book/2021/union_pf_ccr/union_pf_ccr-2021-ch17.pdf

¹³ Christine M. Forster and Vedna Jivan, "Public Interest Litigation and Human Rights Implementation: The Indian and Australian Experience," Asian Journal of Comparative Law 3, no. 1 (2008): 1–32, 1

<https://doi.org/10.1017/S219460780000017X>

¹⁴ Član 502.c, Zakon o parničnom postupku (ZPP), 4/1977, 36/1977, 36/1980, 6/1980, 69/1982, 43/1982, 58/1984, 74/1987, 57/1989, 20/1990, 27/1990, 35/1991, Narodne novine 53/1991, 91/1992, 112/1999, 129/2000, 88/2001, 117/2003, 88/2005, 2/2007, 96/2008, 84/2008, 123/2008, 57/2011, 25/2013, 89/2014, 70/2019, 80/2022, 114/2022, 155/2023, 146/2025

I SRBIJA - PRAVNI OKVIR I NEDOSTACI U PRAKSI

U Republici Srbiji postoji nekoliko materijalnopравnih osnova za pokretanje parničnog postupka zbog zagađanja životne sredine, kao i zbog izazivanja opasnosti od štete u životnoj sredini. Ovi osnovi propisani su Zakonom o obligacionim odnosima, Zakonom o osnovama svojinskopравnih odnosa, i Zakonom o zaštiti životne sredine. Takođe, relevantni su i sektorski zakoni (npr. Zakon o vodama, Zakon o zaštiti kvaliteta vazduha, i sl.) i podzakonski akti koji definišu specifične standarde, kao što su granične vrednosti emisija zagađivača u vazduhu, vodama i zemljištu.

Veza građanskog procesnog prava i materijalnog prava ogleda se najpre u stvarnoj legitimaciji tužioca i tuženog. Da bi stranke u postupku bile stvarno legitimisane, one moraju ujedno biti i učesnici materijalnopравnog odnosa koji je bio povod za spor.¹⁵ Postojanje aktivne stranačke legitimacije podrazumeva da je tužilac titular spornog prava ili ovlašćenja iz određenog građanskopравnog odnosa sa tuženim.¹⁶ Ukoliko nedostaje stvarna legitimacija tužioca ili tuženog, sud će odbiti tužbeni zahtev kao neosnovan.¹⁷ S tim u vezi, naše materijalno pravo poznaje nekoliko osnova za podnošenje tužbe povodom zaštite životne sredine.

I.1. Materijalno pravo

I.1.1. Zakon o obligacionim odnosima¹⁸

I.1.1.1. Član 156. Zakona o obligacionim odnosima

Član 156. Zakona o obligacionim odnosima (u daljem tekstu: ZOO) predstavlja jedini eksplicitni zakonski mehanizam u Republici Srbiji koji omogućava preventivno pokretanje postupka u javnom interesu radi zaštite životne sredine. Ova odredba, poznata kao tzv. ekološka tužba ili *actio popularis*, glasi:

„(1) Svako može zahtevati od drugoga da ukloni izvor opasnosti od koga preti 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.

(2) Sud će na zahtev zainteresovanog lica narediti da 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.

¹⁵ Aleksandar Jakšić, Građansko procesno pravo, Beograd, 2015, 221. (958.)

¹⁶ Aleksandar Jakšić, Građansko procesno pravo, Beograd, 2015, 221. (959.)

¹⁷ Aleksandar Jakšić, Građansko procesno pravo, Beograd, 2015, 221. (960.)

¹⁸ Zakon o obligacionim odnosima ("Sl. list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, "Sl. list SRJ", br. 31/93, "Sl. list SCG", br. 1/2003 - Ustavna povelja i "Sl. glasnik RS", br. 18/2020) (ZOO)

(3) Ako šteta nastane u obavljanju opštekorisne delatnosti za koju je dobijena dozvola nadležnog organa, može se zahtevati samo naknada štete koja prelazi normalne granice.

(4) Ali, i u tom slučaju se može zahtevati preduzimanje društveno opravdanih mera za sprečavanje nastupanja štete ili za njeno smanjenje.“

Ovaj oblik tužbe se pokreće pre nego što do štete dođe, sa ciljem sprečavanja njenog nastanka, i uključuje zahtev da sud naloži tuženom da, o svom trošku, preduzme odgovarajuću meru kako bi sprečio štetu.¹⁹

Tužilac - „(1) Svako može zahtevati od drugoga [...]“ Za razliku od klasičnih parničnih postupaka u kojima tužilac mora dokazati postojanje konkretne i individualizovane povrede svojih prava, *actio popularis* omogućava svakom licu, bilo fizičkom ili pravnom, da pokrene tužbu radi otklanjanja opasnosti od štete, odnosno i u onim situacijama kada tom licu ne pretila opasnost od štete.²⁰ Odredbom člana 156. ZOO uvodi se izuzetak od opšteg pravila o aktivnoj legitimaciji sadržanog u Zakonu o parničnom postupku, kojim se pravo na pokretanje tužbe u načelu vezuje za postojanje neposrednog i ličnog pravnog interesa.²¹

Tuženi - Parnični postupak pokreće se protiv držaoca izvora opasnosti, to jest bilo kog fizičkog ili pravnog lica koje obavlja delatnost koja predstavlja izvor opasnosti.²² Prema tome, to može biti vlasnik, ili bilo koja osoba koja kontroliše potencijalni izvor ekološke štete, koristi ga ili ostvaruje neku korist od njega, ili osoba čije aktivnosti stvaraju rizik od štete.²³

Tužbeni zahtev - Tužilac tužbenim zahtevom traži od suda da naredi preduzimanje odgovarajuće mere za sprečavanje nastanka štete ili uznemiravanja, ili mere otklanjanja izvora opasnosti, na trošak držaoca izvora opasnosti.²⁴ Tužbeni zahtev treba da sadrži konkretan i primeren (proporcionalan) zahtev, odnosno konkretne mere za sprečavanje štete, kao na primer: ugradnja filtera za prečišćavanje vode, ugradnja zaštitnih filtera kojima se sprečava zagađivanje vazduha, uklanjanje određenih materijala koji predstavljaju opasnost za zdravlje ljudi i sl.

¹⁹ Vladimir Crnjanski, 'Preventivni ekološki spor kao poseban postupak građanske zaštite životne sredine' (2021) *Ecologica* <https://doi.org/10.18485/ecologica.2021.28.103.15>, 444.

²⁰ Bojan L. Pajtić, 'Građanskopravna odgovornost za zagađivanje životne sredine' (2015) 49 Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 297.

²¹ Član 194. Zakona o parničnom postupku (ZPP) ("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)

²² Vladimir Crnjanski, 'Preventivni ekološki spor kao poseban postupak građanske zaštite životne sredine' (2021) *Ecologica* <https://doi.org/10.18485/ecologica.2021.28.103.15>, 445.

²³ Aleksa Radonjić, Ivana Strelja, *Ekološka tužba Pravo svih nas da zaštitimo životnu sredinu - uputstvo za građane i organizacije civilnog društva*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2018, 10.

²⁴ Član 156. st. 2, ZOO

U primeru iz sudske prakse, tužbeni zahtev tužilje za uklanjanje nepropisnog i nestabilnog dimnjaka sa susedne kuće je odbijen, jer je sud našao da bi opasnost mogla biti otklonjena i rekonstrukcijom dimnjaka.²⁵

Vrstu i obim zaštitnih mera sud će odrediti u skladu sa prirodom opasnosti, karakteristikama sporne aktivnosti, tehničkim mogućnostima i stepenom ugroženosti javnog interesa; u skladu sa nalazom i mišljenjem veštaka.

Primer iz sudske prakse: Zbog neadekvatno izgrađene septičke jame tuženog fekalijama je zagađen bunar sa pijaćom vodom tužilaca, zbog čega su oni zahtevali od suda da, na osnovu člana 5. ZOSPO i člana 156. ZOO obaveže tuženog da preduzme mere otklanjanja opasnosti od štete – odn. izgradi vodonepropusnu septičku jamu po postojećim propisima. Sud je u skladu sa nalazom i mišljenjem veštaka utvrdio konkretne mere koje tuženi treba da preduzme:

„Prema nalazu i mišljenju veštaka građevinske struke, da bi se obezbedila vodonepropusnost septičke jame potrebno je izmalterisati zidove i dno jame sa vodonepropusnim cementnim malterom izglacati do crnog sjaja, a zatim naneti dva premaza "Hidrolita 10". kako bi se sprečio izliv vode iz jame, dno jame treba izliti od nabijenog betona NB 20 na sloj šljunka D=0,10 -0.20 metara. a potrebno je da poklopac jame (od betona ili metalni) bude na višoj kvoti od terena kako se pri većim padovima na površinske vode ne bi ulivale u septičku jamu, a ventilaciju jame treba izvesti od livenogvođenih kanalizacionih cevi F100 MM i završiti ventilacionom glavom F150 MM od pocinkovanog ili čeličnog lima.“²⁶

Da bi uspeo u ekološkoj tužbi, tužilac mora dokazati da određeni izvor ili aktivnost predstavlja stvarni i konkretan rizik od značajne štete.²⁷ Sud taj rizik ocenjuje individualno, uzimajući u obzir prirodu izvora, stepen ugroženosti i moguće posledice po zdravlje ljudi i životnu sredinu. Dokazni teret je na tužiocu, koji mora pokazati da postoji velika verovatnoća da će do štete doći, ukoliko se određena aktivnost ne preduzme.²⁸ Primena člana 156. ZOO oslikana je u boksu ispod.

²⁵ Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev 901/2016 od 8.6.2016. godine

²⁶ Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž 1425/2021 od 18.3.2021. godine

²⁷ Vesna Rakić-Vodinelić, Ekološka tužba: Član 156 Zakona o obligacionim odnosima, 4–5 *Pravni život* 876., 1989

²⁸ *Ibid.*

Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) vs. Elektroprivreda Srbije (EPS)²⁹

Predmet spora odnosio se na kontinuirano prekoračenje maksimalnih godišnjih emisija sumpor-dioksida (SO₂) iz termoelektrana Kostolac i Obrenovac u vlasništvu i pod upravljanjem Elektroprivrede Srbije (EPS), čime je stvarana ozbiljna i trajna opasnost od nastanka znatne štete po zdravlje neodređenog broja ljudi i životnu sredinu.

Tužilac i tuženi: U pomenutom slučaju, tužilac je bio RERI, organizacija civilnog društva koja deluje u javnom interesu zaštite životne sredine. Tuženi je bio EPS, koji je u konkretnom slučaju istovremeno imao svojstvo vlasnika i operatera postrojenja iz kojih su poticale sporne emisije, čime je bilo neposredno odgovorno za radnje od kojih potiče opasnost od štete.

Tužbeni zahtev: RERI je, pozivajući se na član 156. stav 1. ZOO, zahtevao da sud naloži EPS-u da se uzdrži od emitovanja SO₂ preko ukupnih maksimalnih godišnjih emisija propisanih NERP-om, uz pretnju izricanja sudskih penala u slučaju nepostupanja. Važno je naglasiti da tužbeni zahtev nije išao ka zabrani rada termoelektrana, već isključivo ka usaglašavanju rada sa važećim pravnim standardima, čime je naglašen preventivni, a ne represivni karakter tužbe.

Postupak dokazivanja: Sud je sproveo opsežan dokazni postupak u kome su kao ključni dokazi prihvaćeni izveštaji o merenjima državnih organa i ekspertsko mišljenje o uticaju prekoračenja SO₂ na zdravlje ljudi i ekosisteme.

Presuda: Sud je utvrdio da kontinuirano i višegodišnje prekoračenje maksimalnih godišnjih SO₂, propisanih NERP-om, predstavlja postojanje realne i ozbiljne opasnosti od štete neodređenom broju lica, pri čemu nije bilo neophodno da šteta već nastupi u punom obimu. U dispozitivu presude sud je naložio EPS-u da se u periodu od 2023–2027. godine uzdrži od emitovanja SO₂ iz svojih termoenergetskih postrojenja preko ukupnih maksimalnih godišnjih vrednosti utvrđenih NERP-om. Izvršenje presude ostaje upitno.

1.1.1.2. Ograničenja i izazovi u tumačenju i primeni člana 156. ZOO

Sudska praksa u Republici Srbiji pokazuje nizak stepen primene ove norme u ekološkom kontekstu. Analiza dostupnih presuda otkriva da se član 156. ZOO gotovo isključivo primenjuje u slučajevima zaštite individualnih imovinskih prava, a da do sada postoji samo

²⁹ RERI, [Pravna analiza sudskog postupka RERI vs EPS](#)

jedan primer upotrebe ovog člana kao *actio popularis* (slučaj opisan iznad). Nedostaci člana 156. ZOO su sledeći:

Tumačenje pravnih standarda u nedostatku sudske prakse

Prvi problem koji se javlja kod primene ovog osnova za tužbu ogleda se u definicijama određenih pravnih standarda. U kombinaciji sa nedostatkom razvijene i javno dostupne sudske prakse, teško je definisati šta su to „normalne granice“ ili „odgovarajuće mere“.³⁰ U ovom slučaju, tužilac ne može pouzdano pretpostaviti kako će sud neke pojmove tumačiti, niti se može osloniti na raniju sudsku praksu.

„Druge odgovarajuće mere“

Uslov za podnošenje tužbe je i da uznemiravanje i opasnost od štete nisu mogli biti otklonjeni drugim odgovarajućim merama. U praksi je prisutno tumačenje da ovo uključuje obraćanje tuženom, kao i pokretanje drugih (najčešće upravnih) postupaka kojima se može otkloniti opasnost od štete, kao što je npr. inspekcijski nadzor ili pozivanje policije.³¹ Tumačenje „odgovarajućih mera“ kao pokretanje postupka pred državnim organom obesmišljava član 156 ZOO u kontekstu zaštite životne sredine, jer onemogućava hitno postupanje. Postoje i primeri iz prakse koji ukazuju na to da je sud „odgovarajućim merama“ smatrao i obraćanje tuženom licu sa zahtevom.³²

Opštekorisna delatnost

Drugo ograničenje ovog člana nalazimo u isključenju štete nastale obavljanjem opštekorisne delatnosti. Stavom 3. i 4. člana određeno je da ukoliko „*šteta nastane u obavljanju opštekorisne delatnosti za koju je dobijena dozvola nadležnog organa, može se zahtevati samo naknada štete koja prelazi normalne granice. (4) Ali, i u tom slučaju se može zahtevati preduzimanje društveno opravdanih mera za sprečavanje nastupanja štete ili za njeno smanjenje.*“ Opštekorisna delatnost može biti npr. „izvođenje građevinskih radova na uređenju ulice sa izgradnjom vodovoda, kanalizacije, elektro i PTT mreže.“³³ Tužilac mora dokazati da je šteta koja prelazi normalne granice nastala nesavesnim postupanjem tuženog – „[...]na tužiocima [je] bio teret dokazivanja činjenice da su radovi koje je izvodio drugotuženi, a prvotuženi imao svojstvo investitora, izvođeni nesavesno, odnosno da im je bila poznata mogućnost nastanka konkretnih štetnih posledica po imovinu tužilaca, pa su i pored toga radove izvodili sa krajnjom nepažnjom. Kod takvog stanja stvari osnov odgovornosti tuženog može biti povezan isključivo u odnosu na odgovornost u

³⁰ Stefan Lilić, Mirjana Drenovak, „Ekološko pravo“, Beograd, 69

³¹ Radonjić, Strelja, *op.cit.*, 10. Takođe, videti primer na strani 64: M. Drenovak-Ivanović, et al., *Praktikum o primeni ekološkog prava - Studije slučaja*, Pravosudna akademija, Misija OEBS-a u Srbiji, Beograd, 2020.

³² Presuda Apelacionog suda u Nišu GŽ 3777/2023 od 6.10.2023. godine, „*tužilja tokom postupka nije pružila dokaze da je zahtevala preduzimanje određenih mera za sprečavanje nastanka štete ili smanjenja iste, odnosno da se obraćala tuženima sa zahtevom da se obezbedi bolji pristup radnji radi obavljanja delatnosti ili preduzimanja drugih mera*“

³³ Presuda Apelacionog suda u Nišu GŽ 3777/2023 od 6.10.2023. godine

*izvođenju opštekorisne delatnosti, pod uslovima iz čl. 156. st. 3. ZOO, odnosno za postojanje šteta preko normalne granice*³⁴

Subjektivno dejstvo presude i izvršenje

Ako sud usvoji zahtev i naloži tuženom da ukloni izvor opasnosti, postavlja se pitanje ko ima aktivnu legitimaciju da pokrene prinudno izvršenje, budući da presuda obavezuje samo stranke, dok upućuje da bi svako mogao podneti ekološku tužbu, pa time i zahtev za izvršenje.³⁵ Problem nastaje i kada je tužbeni zahtev odbijen: da li takva presuda vezuje i lica koja nisu učestvovala u postupku, iako su potencijalno ugrožena?³⁶ Imajući u vidu da je zaštita životne sredine ustavom utvrđen opšti interes, logičnije bi bilo omogućiti i drugim licima da pokrenu postupak protiv istog tuženog sa istim zahtevom, ako učine verovatnim da prethodni tužilac nije dovoljno pažljivo vodio spor, pri čemu bi teret dokazivanja valjanosti ranijeg postupka bio na tuženom.³⁷

Neprecizne i nedovoljno razrađene odredbe člana 156. ZOO

Određeni broj autora stava je da je ovaj član nedovoljno određen, kako ovim članom nisu precizno uređena pitanja definisanja konkretne opasnosti, vrste odgovornosti, prethodnog snošenja troškova, subjektivnih granica pravnosnažnosti, dejstva presude, i mnoga druga.³⁸ te da je kao takav neuklopljen u moderno procesno pravo i pravni sistem.

1.1.1.3. Naknada štete u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima

Naknada štete prema Zakonu o obligacionim odnosima zasniva se na principu da oštećeni ima pravo da mu se šteta nadoknadi tako da se, ukoliko je to moguće, vrati u stanje pre njenog nastanka.³⁹ Kod ekološke štete, to znači da je primarni oblik naknade uspostavljanje ranijeg stanja, na primer: uklanjanje zagađenja, remedijacija zemljišta ili prečišćavanje vode. Ako takvo vraćanje u prethodno stanje nije moguće ili ne otklanja štetu u potpunosti, odgovorno lice mora da nadoknadi razliku u novcu.⁴⁰ Sud može dosuditi novčanu naknadu ako oštećeni to zahteva, izuzev kada okolnosti slučaja opravdavaju uspostavljanje ranijeg stanja.⁴¹ Na primer, sud bi dosudio sanaciju, a ne novčanu naknadu, ako bi ostavljanje zagađenog zemljišta ili vodotoka u postojećem stanju ugrozilo zdravlje ljudi ili ekosistem u celini.

³⁴ Presuda Privrednog apelacionog suda, Pž 6086/2017 od 13.12.2017. godine - Sudska praksa privrednih sudova - Bilten br. 4/2017

³⁵ Vladimir Crnjanski, 'Preventivni ekološki spor kao poseban postupak građanske zaštite životne sredine' (2021) *Ecologica* <https://doi.org/10.18485/ecologica.2021.28.103.15>, 448.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ A. Radonjic, I. Strelja, Ekološka tužba – Pravo svih nas da zaštitimo životnu sredinu – Priručnik sa preporukama, 16-19. i B. Babović, *op.cit.*, 166-167.

³⁹ Član 185. stav 1. ZOO

⁴⁰ Član 185. stav 2. i 3. ZOO

⁴¹ *Ibid.*, stav 4.

Prema članu 195. ZOO, oštećeni ima pravo na naknadu troškova lečenja, izgubljene zarade i drugih neophodnih troškova. Ako je šteta trajna, odgovorno lice je dužno da plaća rentu zbog smanjene radne sposobnosti, povećanih potreba ili umanjениh mogućnosti daljeg razvoja i napredovanja. U situacijama kada zagađenje dovede do telesne povrede ili narušavanja zdravlja – poput respiratornih oboljenja zbog zagađenog vazduha ili trovanja usled kontaminirane vode – član 195. ZOO je primenjiv.

Kada ekološka šteta povredi prava ličnosti – zdravlje, integritet, pravo na dostojanstven život ili pravo na čistu životnu sredinu – može nastati i nematerijalna šteta. ZOO predviđa da sud može naložiti objavljivanje presude ili ispravke na trošak štetnika,⁴² što je posebno relevantno kod velikih zagađivača koji plasiraju štetne ili netačne informacije. Sud može dosuditi i pravičnu novčanu naknadu za fizičke i duševne bolove, povredu ugleda ili strah,⁴³ što je u ekološkim sporovima važno kada zagađenje izaziva dugotrajnu izloženost štetnim materijama i strah za sopstveni život ili zdravlje porodice.

Aktivnu legitimaciju da traži naknadu štete imaju fizička i pravna lica koja su **neposredno pogođena** – građani, vlasnici imovine, preduzeća, kao i udruženja kada zastupaju individualne interese svojih članova. Važno je naglasiti da se u oblasti naknade štete, prema važećim pravilima ZOO, ne može zahtevati naknada u ime drugog lica, već samo za štetu koju je tužilac lično pretrpeo. U ekološkim slučajevima oštećeni može tražiti: (1) uspostavljanje ranijeg stanja (npr. sanaciju zagađenja), (2) novčanu naknadu za materijalnu štetu, (3) naknadu troškova i izgubljene zarade zbog narušenog zdravlja, (4) rentu kod trajnih posledica, (5) objavljivanje presude ili ispravke, i (6) pravičnu novčanu naknadu za nematerijalnu štetu. Međutim, u praksi gotovo da nema sudskih odluka koje bi pružile jasne primere kako se ove odredbe ZOO konkretno primenjuju u ekološkim sporovima, što dodatno umanjuje predvidljivost i pravnu sigurnost oštećenih.

Sudska praksa: U jednom slučaju prekomerne buke, postojala je odgovornost jedinice lokalne samouprave za naknadu nematerijalne štete zbog povrede prava ličnosti usled prekomerne buke u stanovima oštećenih koja dolazi iz obližnjih ugostiteljskih objekata - kafića i klubova za zabavu, zbog propusta u vršenju poslova poverenih zakonom i nadzora u primeni zakona.⁴⁴

⁴² Član 199. ZOO

⁴³ Član 200. ZOO

⁴⁴ Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž 6206/2021 od 20.4.2022. godine

I.1.2. Zakon o zaštiti životne sredine

Zakon o zaštiti životne sredine predstavlja sektorski zakon u oblasti zaštite životne sredine i *lex specialis* u pogledu odgovornosti za ekološku štetu, jer kao okvirni propis uređuje zaštitu i unapređenje životne sredine, sprečavanje i kontrolu zagađenja, kao i načela i mehanizme odgovornosti zagađivača.⁴⁵ Ovaj zakon daje i definiciju zagađivača, određujući da je to pravno ili fizičko lice koje svojom aktivnošću ili neaktivnošću prouzrokuje zagađivanje životne sredine.⁴⁶ Na pitanja odgovornosti za štetu koja nisu posebno regulisana ovim zakonom shodno se primenjuju opšta pravila Zakona o obligacionim odnosima, kao opšteg izvora obligacionog prava.⁴⁷

Zagađivač koji prouzrokuje zagađenje životne sredine odgovara za nastalu štetu po načelu objektivne odgovornosti.⁴⁸ Za zagađivanje su odgovorna i pravna i fizička lica koja su nezakonitim ili nepravilnim postupanjem omogućila ili dopustila nastanak zagađenja.⁴⁹ Zagađivač koji svojim činjenjem ili nečinjenjem izazove zagađivanje dužan je da bez odlaganja preduzme mere utvrđene planom zaštite od udesa i sanacionim planom, odnosno da sprovede sve potrebne mere radi smanjenja štete, uklanjanja daljih rizika i opasnosti ili sanacije posledica u životnoj sredini.⁵⁰ Ako šteta ne može biti sanirana, odgovorno lice dužno je da nadoknadi vrednost uništenog dobra.⁵¹

Zagađivač snosi troškove procene i otklanjanja štete, uključujući troškove hitnih intervencija, direktne i indirektne troškove sanacije i praćenja efekata, kao i troškove sprečavanja nastanka sličnih šteta u budućnosti.⁵² Takođe je dužan da nadoknadi štetu licima koja su direktno pogođena posledicama po životnu sredinu i prostor.⁵³ Radi obezbeđenja plaćanja ovih troškova, zagađivač mora obezbediti finansijske ili druge garancije u toku i nakon obavljanja aktivnosti, a vrstu, visinu i trajanje garancije propisuje Vlada.⁵⁴

Svako ko pretrpi štetu ima pravo na naknadu i može svoj zahtev podneti direktno zagađivaču, njegovom osiguravaču ili finansijskom garantu.⁵⁵ Ako je više zagađivača prouzrokovalo štetu, a njihov pojedinačni udeo nije moguće utvrditi, oni odgovaraju solidarno.⁵⁶ Zahtev za naknadu

⁴⁵ Zakon o zaštiti životne sredine ("Sl. glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - dr. zakon, 95/2018 - dr. zakon i 94/2024 - dr. zakon) (ZZŽS)

⁴⁶ Član 3. stav 1. tačka 14. ZZŽS

⁴⁷ Član 108. ZZŽS

⁴⁸ Član 103. stav 1. ZZŽS

⁴⁹ Član 103. stav 2. ZZŽS

⁵⁰ Član 104. stav 1. ZZŽS

⁵¹ Član 104. stav 2. ZZŽS

⁵² Član 105. ZZŽS

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Član 105. stav 2. i 3. ZZŽS

⁵⁵ Član 107. stav 1-2. ZZŽS

⁵⁶ Član 107. stav 3. ZZŽS

štete zastareva u roku od tri godine od saznanja za štetu i učinioca, a najkasnije u roku od 20 godina od nastanka štete.⁵⁷ Postupak pred sudom je hitan, a Republika Srbija zadržava pravo na naknadu ukoliko ne postoji drugo lice koje ima to pravo.⁵⁸

I.1.3. Zakon o osnovama svojinskoopravnih odnosa⁵⁹

Životnu sredinu moguće je štititi i kroz institute stvarnog prava. Zakonom o osnovama svojinskoopravnih odnosa (ZOSPO), članom 5, propisano je:

„Vlasnik nepokretnosti dužan je da se pri korišćenju nepokretnosti uzdržava od radnji i da otklanja uzroke koji potiču od njegove nepokretnosti, kojima se otežava korišćenje drugih nepokretnosti (prenošenje dima, neprijatnih mirisa, toplote, čađi, potresa, buke, oticanja otpadnih voda i sl.) preko mere koja je uobičajena s obzirom na prirodu i namenu nepokretnosti i na mesne prilike, ili kojima se prouzrokuje znatnija šteta.

Bez posebnog pravnog osnova zabranjeno je vršenje smetnji iz stava 1. ovog člana posebnim uređajima.“

Imisije (dima, mirisa, buke, i sl.) koje proističu iz korišćenja nepokretnosti su dopuštene, onda kada su u granicama normalnih vrednosti, odnosno ukoliko se njima ne prouzrokuje šteta. Predmet člana 5. stava 1. ZOSPO jeste zaštita od štetnih imisija koje potiču sa susedne nepokretnosti, a koje prekomerno otežavaju korišćenje tuđe nepokretnosti ili pričinjavaju štetu susednoj nepokretnosti.

Pitanje određivanja „uobičajene mere“ pri proceni imisija zavisi od prirode i namene nepokretnosti, kao i lokalnih uslova, ali se ističe da se kod ekološki rizičnih imisija klasični pravni standard „podnošljivosti i pažnje prosečnog čoveka“ pokazuje nedovoljnim i podložnim subjektivnim tumačenjima.⁶⁰ Zbog toga se predlaže veća objektivizacija kroz naučno merenje uticaja na zdravlje ljudi, što bi u parničnom postupku značilo oslanjanje suda prvenstveno na veštačenja stručnjaka.⁶¹

Zaštita od imisija štetnih po životnu sredinu može se ostvariti primenom odredaba o prouzrokovanju štete propisanih Zakonom o obligacionim odnosima, ili u okviru stvarnopravnih tužbi u parničnom postupku, kroz državinsku zaštitu⁶² ili negatornu tužbu⁶³ Međutim, domašaj ovih tužbi je ograničen, s obzirom na to da ih može podneti samo držalac,

⁵⁷ Član 107. stav 4. ZZŽS

⁵⁸ Član 107. stav 5-6. ZZŽS

⁵⁹ Zakon o osnovama svojinskoopravnih odnosa ("Sl. list SFRJ", br. 6/80 i 36/90, "Sl. list SRJ", br. 29/96 i "Sl. glasnik RS", br. 115/2005 - dr. zakon) (ZOSPO)

⁶⁰ Dragana Marčetić, Snežana Marjanović, Zaštita životne sredine u građanskom postupku

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Član 77. ZOSPO

⁶³ Član 42. stav 1. i 2. ZOSPO

vlasnik, odnosno pretpostavljeni vlasnik nepokretnosti. U domaćoj sudskoj praksi, u periodu između 2015-2025. godine ove tužbe su u oblasti zaštite životne sredine korišćene u slučajevima zagađenja bukom,⁶⁴ fekalnog zagađenja sa susedne nepokretnosti,⁶⁵ imisija neprijatnih mirisa,⁶⁶ svetlosnog zagađenja,⁶⁷ i dr. U svim pregledanim tužbama, tužioci su bili vlasnici nepokretnosti.

I.2. Građansko procesno pravo

U srpskom pravnom sistemu građanski postupak uređen je Zakonom o parničnom postupku (ZPP).⁶⁸ Uprkos postojanju materijalnopravnih osnova za pokretanje parničnih postupaka u ekološkim slučajevima, u praksi su ovakvi slučajevi i dalje izuzetak – a glavni mehanizam pravne zaštite životne sredine pružaju krivično i upravno pravo. Dodatni problem predstavlja činjenica da procesno pravo Srbije ne poznaje nijedan mehanizam kolektivne zaštite kroz parnični postupak.

YUCOM-ovo istraživanje iz 2025. godine pokazuje da organizacije civilnog društva nisu upoznate sa građanskopravnim mehanizmima za zaštitu životne sredine i da je retko primenjuju.⁶⁹ Razlozi se tiču, između ostalog, i nedostatka jasnoće kod nekih organizacija u vezi s ulogom ili nadležnošću parničnih sudova u pitanjima zaštite životne sredine.⁷⁰ Takođe, naše ispitivanje pokazalo je nizak nivo svesti o građanskopravnim mehanizmima zaštite životne sredine, kako kod pravosudnih organa, tako i kod građana.

U domaćoj sudskoj praksi, sem slučaja RERI protiv EPS-a iz 2023. godine, nema primera primene člana 156. ZOO kao popularne tužbe u oblasti zaštite životne sredine.⁷¹ Njegova vidljivost je slaba, a dostupna sudska praksa ukazuje na to da se ovaj član uglavnom koristi radi zaštite subjektivnih imovinskih prava, a ne radi zaštite kolektivnih interesa.⁷² Prema dostupnoj sudskoj praksi u periodu od 2015-2025. godine, tužbe koje kao osnov koriste čl. 156. ZOO podnose pojedinci, najčešće radi otklanjanja opasnosti od štete na njihovoj imovini.⁷³ Vrlo često je reč o zahtevu za uklanjanje neispravnih ili nestabilnih stubova koji su deo elektroenergetske mreže, zbog opasnosti od pucanja, te izazivanja štete na imovini tužilaca.⁷⁴

⁶⁴ Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž 2324/2021 od 21.2.2024. godine, Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž 1950/2018 od 28.6.2019. godine

⁶⁵ Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž 1425/2021 od 18.3.2021. godine, Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev 309/2017(1) od 10.7.2019. godine, Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž 2553/2018 od 19.9.2018. godine

⁶⁶ Presuda Višeg suda u Subotici, Gž 7/2019 od 22.8.2019. godine

⁶⁷ Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž 1705/2016 od 5.10.2016. godine

⁶⁸ Zakon 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) (ZPP)

⁶⁹ YUCOM, *op.cit.*, 50.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Reč je o javno dostupnoj sudskoj praksi, odnosno onim predmetima koji su presuđeni i dostupni online, sa izuzetkom slučaja RERI protiv EPS-a.

⁷² YUCOM, *op.cit.*, 58.

⁷³ Pretraga sudske prakse na Paragraf Lex-u

⁷⁴ Npr. Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž 1282/2016 od 20.2.2017. godine, Presuda Višeg suda u Čačku, Gž 498/2021 od 30.11.2021. godine

I.2.1. Izostanak postupka zaštite kolektivnih prava i interesa u Zakonu o parničnom postupku

Srbija trenutno nema mehanizam kolektivne zaštite u parničnom postupku, poput tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa, pa se sudska zaštita u oblasti životne sredine vodi kroz logiku individualnih interesa pojedinaca koji su neposredno pogođeni.⁷⁵ Odsustvo kolektivnih tužbi znači da građani moraju pojedinačno da dokazuju uzročnu vezu, štetu i obim povrede, iako su posledice zagađenja tipično masovne, sistemske i pogađaju širok krug ljudi. Time se fragmentira sudska zaštita, a zajednički interesi lokalnih zajednica ostaju bez adekvatnog procesnog mehanizma kroz koji bi mogli da se štite efektivno i ekonomično.

Srpsko pravo poznavalo je institut tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa. Glavom XXXVI Zakona o parničnom postupku iz 2011. godine bio je uređen postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana.⁷⁶ Postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana predviđao je da su udruženja, njihovi savezi i druge organizacije, osnovane u skladu sa zakonom, bili ovlašćeni da pokrenu postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana, ukoliko je takva zaštita bila predviđena njihovom registrovanom ili propisima određenom delatnošću i ako su postupanjem tuženog kolektivna prava i interesi građana bili povređeni ili teže ugroženi. Tužilac je u ovom postupku mogao tužbom da traži zabranu preduzimanja aktivnosti od koje preti povreda kolektivnih prava i interesa građana, uklanjanje postojeće povrede kolektivnih prava i interesa ili štetnih posledica postupanja tuženog i uspostavljanje predašnjeg stanja, utvrđivanje nedopuštenosti radnje, kao i objavljivanje presude o trošku tuženog. Naknada štete nije bila predmet ovog postupka, već su fizička i pravna lica mogla u posebnim parnicama za naknadu štete da ističu povredu kolektivnih prava i interesa građana koja je bila utvrđena pravnosnažnom presudom, pri čemu se ta povreda nije mogla osporavati.

Odlukom Ustavnog suda iz 2013. godine ove odredbe su ukinute kao neprecizne i nedovoljno određene, te protivne načelima vladavine prava i pravne sigurnosti, s obzirom na to da nisu utvrdile sadržaj pojma kolektivnih prava i interesa.⁷⁷ Pored toga, neke od odredaba bile su protivrečne pravnom poretku, a neke vodile odlukama suda koje su nepodobne za izvršenje.⁷⁸

⁷⁵ Sem mogućnosti spajanja postupka, što je i nije kolektivni mehanizam u pravom smislu reči

⁷⁶ Zakon o parničnom postupku („Sl. glasnik“ br. 72/2011) članovi 494-505

⁷⁷ Odluka Ustavnog suda br. IUz 51/2012, Službeni glasnik RS br. 49/2013, <https://pravno-informacioni-sistem.rs/slglrsViewPdf/f34e6d36-2d56-491d-b422-0b063181d735?fromLink=true>

⁷⁸ *Ibid.*

Nalazi istraživanja: U sprovedenim upitnicima, i građani i stručna javnost istakli su da bi uvođenje kolektivne tužbe značajno poboljšalo pristup pravdi u ekološkim stvarima. Građani su u velikom broju ocenili da bi ovakav mehanizam olakšao pokretanje postupaka i omogućio delotvorniju zaštitu životne sredine, dok su predstavnici stručne javnosti takođe naveli da smatraju da bi kolektivna tužba doprinela efikasnijem i ekonomičnijem rešavanju ekoloških sporova.

I.3. Sistemski nedostaci u primeni građanskopravnih mehanizama zaštite životne sredine

Nepostojanje i nedostupnost sudske prakse

Ne samo da ne postoji razvijena sudska praksa u ekološkim predmetima, već Srbija uopšte nema objedinjenu, javno i besplatno dostupnu bazu sudske prakse. Iako se pojedine presude povremeno objavljuju, one se uglavnom svode na izdvojene delove odluka apelacionih ili Vrhovnog suda, bez lakog i sistematičnog načina pretrage i bez sveobuhvatnosti, pa zbog svoje fragmentarnosti i tehničkog jezika ostaju razumljive gotovo isključivo pravnicima. Zbog nedostatka razvijene i javno dostupne prakse u građanskopravnoj zaštiti životne sredine, ne može se ni tačno odrediti kako sudovi definišu pravne standarde poput „normalne granice“, ili koje mere spadaju u „odgovarajuće mere“.⁷⁹

Takva neizvesnost u pogledu tumačenja ključnih pojmova dovodi do pravne nesigurnosti za potencijalne tužioce, koji unapred ne mogu da procene izgleda za uspeh u postupku. Posledično, građani i organizacije se ređe odlučuju na pokretanje parničnih postupaka, što dodatno doprinosi izostanku sudske prakse i održava začarani krug: bez sudskih odluka nema jasnih standarda, bez jasnih standarda nema inicijative za pokretanje postupaka, a bez postupaka nema nove sudske prakse.

Stvarna legitimacija

Građansko pravo je pretežno usmereno na zaštitu individualnih, subjektivnih prava i interesa, zbog čega se stvarna (pre svega aktivna) legitimacija uređuje i tumači bez prepoznavanja javnog i kolektivnog interesa u oblasti zaštite životne sredine, sa izuzetkom člana 156. Zakona o obligacionim odnosima, gde je svako lice ovlašćeni tužilac.⁸⁰ Međutim, kod zahteva za naknadu štete, aktivno su legitimisana isključivo lica koja mogu da dokažu da su neposredno pogođena zagađenjem. To isključuje mogućnost delovanja u javnom interesu, pa će, na primer,

⁷⁹ Član 156. ZOO

⁸⁰ Ni ovo tumačenje nije apsolutno – postoje sugestije o potrebi preciznijeg uređenja. Videti: A. Radonjić, Strelja, *op.cit.* Priručnik za NVO, 16-17.

sud tužbeni zahtev ekološke organizacije koja ne trpi direktnu i individualizovanu štetu odbiti kao neosnovan.

Dokazni postupak

Dokazni postupak predstavlja jednu od ključnih specifičnosti ekoloških parnica, jer je u ovim sporovima najvažnije dokazno sredstvo upravo veštačenje (ili ekspertsko mišljenje ukoliko je nemoguće angažovati lice iz imenika sudskih veštaka). Prema sudskoj praksi, u primeni člana 156. ZOO, da bi se odredile adekvatne mere otklanjanja opasnosti od štete, ključni su bili nalaz i mišljenje veštaka. U slučajevima zagađenja životne sredine veštačenja su često izuzetno složena, dugotrajna i skupa, budući da obuhvataju interdisciplinarnе analize kvaliteta vazduha, vode i zemljišta, toksikološke procene, medicinske nalaze, i sl.

Ovakva kompleksnost dovodi do toga da postupci mogu trajati godinama, uz potrebu angažovanja više različitih veštaka, čije nalaze sud mora pažljivo da oceni i poveže sa uzročno-posledičnim odnosom između aktivnosti zagađivača i nastale štete ili opasnosti od štete. Upravo iz ovih razloga, potrebno je regulisati detaljnije dokazna sredstva i dokazivanje u ekološkim predmetima, imajući u vidu pomenute specifičnosti.

Subjektivne granice pravosnažnosti presude i izvršenje presude

Presude u parničnim postupcima proizvode pravno dejstvo isključivo između stranaka u postupku,⁸¹ osim izuzetno, kada zbog prirode spornog prava ili pravnog odnosa, pravnog odnosa koji postoji između stranaka i trećih lica ili ako je to propisano zakonom, presuda deluje i prema trećim licima.⁸² Ovo pravilo predstavlja problem u ekološkim parnicama koji je najrelevantniji u primeni člana 156. ZOO.

Razlikujemo dva problema, u zavisnosti od toga da li je doneta usvajajuća ili odbijajuća presuda. Kada sud usvoji tužbeni zahtev i naloži tuženom preduzimanje mera radi uklanjanja izvora opasnosti, postavlja se pitanje ko je legitimisan za pokretanje postupka prinudnog izvršenja, budući da presuda formalno obavezuje samo stranke u postupku.⁸³ Ipak, imajući u vidu da ekološku tužbu, prema svrsi zakonskog rešenja, može podneti svako lice, logično bi bilo da se i pravo na zahtev za izvršenje tumači jednako široko.⁸⁴ U slučaju kada je doneta odbijajuća presuda postavlja se pitanje da li ova presuda vezuje i lica koja ne spadaju u neodređen krug lica kojima pretila opasnost od štete a nisu učestvovala u postupku.⁸⁵

⁸¹ Član 360. stav 1. ZPP

⁸² Član 360. stav 2. ZPP

⁸³ Vladimir Crnjanski, 'Preventivni ekološki spor kao poseban postupak građanske zaštite životne sredine' (2021) *Ecologica* <https://doi.org/10.18485/ecologica.2021.28.103.15>, 448.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

Troškovi, dugotrajnost postupka i izostanak institucionalne podrške

„Smatram da je najveća kočnica neizvesnost konačnog iznosa troškova i da stoga pojedinci koji su uz to i izloženi jačim pritiscima nego organizacije, ovo ne mogu da nose.“⁸⁶

Vođenje ekoloških parnica nosi visoke troškove koji uključuju: sudske takse, veštačenja, advokatske usluge, i dr. Ne postoji državni fond za podršku tužiocima koji nastupaju u javnom interesu, niti sistem besplatne pravne pomoći za ovakve slučajeve. Besplatna pravna pomoć usmerena je na pojedince koji ispunjavaju uslove da budu korisnici prava na novčanu socijalnu pomoć, i Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći ne prepoznaje zastupanje kolektivnog ili javnog interesa kao razlog za pružanje pomoći.⁸⁷ U praksi, jedina sredstva koja se ulažu u pokretanje i vođenje ovakvih postupaka uglavnom potiču iz donatorskih fondova, koji su povremeni, projektno ograničeni i često nedovoljni da obezbede stabilnu i dugoročnu podršku za složene i dugotrajne ekološke parnice. Ovakav sistem obeshrabruje građane i organizacije civilnog društva da pokrenu postupke zarad zaštite javnog interesa.

Pored finansijskih prepreka, građane dodatno obeshrabruje i strah od mogućih pritisaka, progona, stigmatizacije u lokalnoj zajednici ili odmazde od strane zagađivača ili drugih moćnih aktera, što u praksi često deluje kao snažan neformalni mehanizam odvrćanja od podnošenja tužbi.

Dodatni obeshrabrujući faktor predstavlja i opterećenost sudova u Srbiji, zbog koje se čak i najjednostavnije parnice često vode godinama. U takvim okolnostima, očekivanje da će složeni i zahtevni ekološki sporovi biti rešeni efikasno i u razumnom roku deluje nerealno, što dodatno umanjuje spremnost građana da se upuštaju u sudske postupke.

Nalazi istraživanja: Šta građane obeshrabruje od upuštanja u sudski postupak povodom zaštite životne sredine?

Građane najviše obeshrabruju nepoverenje u sudove i uverenje da sudski postupak neće dovesti do stvarnih promena, visoki troškovi i dugotrajnost parnica, kao i strah od mogućih posledica, pritisaka ili konflikata sa moćnim akterima u lokalnoj sredini. Dodatno, značajan faktor predstavlja i nedostatak vremena i resursa, kao i stav da bi ovakvim pitanjima trebalo da se bave „oni koji su za to plaćeni“, a ne pojedinci.

Izostanak informisanosti, institucionalne koordinacije i podrške

Građani su u velikoj meri neinformisani o mogućnostima zaštite životne sredine u parničnom postupku, a i kada jesu, proceduralne i finansijske prepreke ih odvrćaju od pokretanja

⁸⁶ Mišljenje jednog od ispitanika

⁸⁷ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći ("Sl. glasnik RS", br. 87/2018)

postupka. Mediji retko izveštavaju o ovim slučajevima, a ne postoji sistemska edukacija pravnika, sudija i šire javnosti o značaju pravne zaštite životne sredine.

Institucije koje bi mogle igrati važnu ulogu – inspekcijski organi, ministarstva – u praksi ne učestvuju aktivno u pružanju edukacije i podrške građanima u zaštiti prava na zdravu životnu sredinu. Ovakva institucionalna pasivnost dodatno slabi uticaj ovog mehanizma.

Nalazi istraživanja: U obavljenom istraživanju smo pitali građane da li smatraju da su dovoljno informisani o svojim pravima u oblasti zaštite životne sredine; 82% ispitanika izjavilo je da nije. Pravnike u pravosuđu pitali smo da li smatraju da postoji dovoljno edukacije za sudije, sudijske saradnike i advokate u oblasti ekološkog prava. Čak 95% ispitanih ocenilo je da nedostaje adekvatne edukacije i stručnog usavršavanja u ovoj oblasti.

II KOMPARATIVNA ANALIZA RAZLIČITIH ZAKONODAVSTAVA

U nastavku prikazujemo nalaze komparativnog istraživanja koji treba da pruže jasniji uvid u kolektivne oblike pravne zaštite životne sredine, postojeće modele u uporednom pravu i njihove glavne procesne i institucionalne karakteristike. Ovi nalazi služe i kao osnova za razmatranje toga koje bi forme kolektivne zaštite bilo moguće, opravdano i optimalno uvesti u Srbiji, imajući u vidu domaći pravni okvir, potrebe građana i specifičnosti ekoloških sporova.

II.1. Hrvatska – tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa

Republika Hrvatska, država koja sa Republikom Srbijom deli pravnu tradiciju iz vremena zajedničkog jugoslovenskog pravnog sistema, uspostavila je savremen zakonodavni okvir u oblasti pravne zaštite kolektivnih interesa. Uprkos postojanju procesno-pravnih osnova, hrvatska praksa u oblasti kolektivnih tužbi za zaštitu životne sredine još uvek je u razvoju. Primena ovog instituta suočava se sa ograničenjima, posebno u pogledu definisanja ovlašćenih subjekata. Uprkos tome, određeni elementi mogu poslužiti kao primeri srpskom zakonodavcu o pravcu razvijanja mehanizama kolektivne zaštite u oblasti životne sredine.

II.1.1. Materijalno pravo – odgovornost za štetu i pravo na zdravu životnu sredinu

Materijalnopravni osnov za tužbe u zaštiti životne sredine u Hrvatskoj nalazi se prvenstveno u Zakonu o obveznim odnosima (ZOO),⁸⁸ koji u članovima 1045. do 1111. uređuje opštu odgovornost za štetu. Članom 1045. ZOO propisano je da ko drugome prouzrokuje štetu, dužan je da je nadoknadi, osim ako ne dokaže da je šteta nastala bez njegove krivice; dok član 1047. sadrži *actio popularis*, odnosno zahtev za uklanjanjem izvora opasnosti od kojeg pretila šteta.⁸⁹ Na nivou odgovornosti za štetu nema značajnijih razlika sa srpskim ZOO.

Pored toga, Zakon o zaštiti okoliša⁹⁰ predstavlja sektorski propis koji uređuje sistem zaštite životne sredine. Ovim zakonom detaljno je uređen pristup pravdi zainteresovane javnosti u slučajevima zagađenja, odnosno štete u životnoj sredini. Član 167. ZZO postavlja pretpostavku pravnog interesa zainteresovane javnosti.⁹¹ Podrazumeva se da pretpostavljen, odnosno verovatan pravni interes ima i udruženje civilnog društva koje deluje u oblasti zaštite životne sredine, ako je (i) registrovano u skladu sa posebnim propisima o udruženjima, a statutom mu je kao cilj određena zaštita i unapređenje životne sredine, uključujući zaštitu ljudskog zdravlja

⁸⁸ Zakon o obveznim odnosima (NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21) (ZOO)

⁸⁹ Član 1045. ZOO; član 1045. st.1. ZOO

⁹⁰ Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18, 63/19, 110/21) (ZZO)

⁹¹ Član 167. stav 1. ZZO

i zaštitu ili racionalno korišćenje prirodnih dobara; i (ii) je registrovano najmanje dve godine pre započinjanja postupka organa javne vlasti povodom zahteva u vezi kog izražava svoj pravni interes, te ako dokaže da je u tom periodu aktivno učestvovalo u aktivnostima vezanim za zaštitu životne sredine na području grada ili opštine gde ima registrovano sedište.⁹²

Dalje, ZZO detaljno reguliše odgovornost za štetu u životnoj sredini. Zakon određuje pravila o: odgovornosti zagađivača za štetu u životnoj sredini;⁹³ obavezama saniranja štete i otklanjanja preteće opasnosti od štete;⁹⁴ obavezama preduzimanja preventivnih mera, mera otklanjanja štete i mera obaveštavanja javnosti;⁹⁵ hitnosti i troškovima postupka;⁹⁶ i dr. Zanimljivo rešenje je i da, u slučajevima kada su preduzete mere sanacije ili prevencije štete, tužbu za naknadu troškova otklanjanja štete ili preteće štete u životnoj sredini nadležnom sudu podnosi Republika Hrvatska.⁹⁷ Ukoliko je usled zagađenja životne sredine nastala šteta za pojedina pravna ili fizička lica, ona pred sudom mogu zahtevati naknadu štete u skladu sa opštim odredbama ZOO-a.⁹⁸

Za razliku od srpskog Zakona o zaštiti životne sredine, hrvatski ZZO na mnogo detaljniji način uređuje pitanja odgovornosti za štetu ili opasnost od štete u životnoj sredini. Međutim, iako su pitanja odgovornosti za štetu u životnoj sredini detaljno uređena, ZZO i dalje ne sadrži detaljno određivanje udruženja koja su legitimisana da podnesu tužbu za zaštitu kolektivnih prava i interesa u oblasti zaštite životne sredine.

II.1.2. Procesno pravo – Zakon o parničnom postupku

Procesni okvir za ostvarivanje kolektivne zaštite prava u Hrvatskoj nalazi se u Zakonu o parničnom postupku (ZPP).⁹⁹ Institut tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa uređen je članovima 502.a–502.h ZPP. Ove odredbe uvedene su sa ciljem da omoguće vođenje predstavničkih postupaka, kada određena pravna ili fizička lica, koja deluju u javnom interesu, traže sudsku zaštitu šireg, zakonom zaštićenog interesa. Iako zakonske odredbe nisu izričito usmerene na oblast zaštite životne sredine, one pružaju procesnopravnu osnovu za vođenje tužbi za zaštitu kolektivnih prava i interesa u oblasti zaštite životne sredine, **ukoliko je legitimacija propisana posebnim zakonom** – pre svega Zakonom o zaštiti okoliša.

⁹² Član 167. st.2. ZZO

⁹³ Članovi 177-181. ZZO

⁹⁴ Član 182. ZZO

⁹⁵ Članovi 183-186. ZZO

⁹⁶ Član 187. i član 199. ZZO

⁹⁷ Član 200. ZZO

⁹⁸ Član 201. ZZO

⁹⁹ Zakon o parničnom postupku (4/1977, 36/1977, 36/1980, 6/1980, 69/1982, 43/1982, 58/1984, 74/1987, 57/1989, 20/1990, 27/1990, 35/1991, Narodne novine 53/1991, 91/1992, 112/1999, 129/2000, 88/2001, 117/2003, 88/2005, 2/2007, 96/2008, 84/2008, 123/2008, 57/2011, 25/2013, 89/2014, 70/2019, 80/2022, 114/2022, 155/2023, 146/2025) (ZPP)

Član **502.a ZPP** postavlja temelj za predstavničku tužbu, definišući ko može biti njen podnosilac. U skladu s ovim članom, tužbu radi zaštite kolektivnih interesa i prava mogu podneti udruženja, ustanove, tela ili druge organizacije koje su osnovane u skladu sa zakonom, i koje se u okviru svojih registrovanih delatnosti bave zaštitom određenih interesa, ali samo ako je njihovo ovlašćenje za to **izričito predviđeno posebnim zakonom**.¹⁰⁰ Tuženi je u ovom slučaju fizičko ili pravno lice koje obavljanjem određene delatnosti ili radom, postupanjem, uključujući i propuštanjem, teže povređuje ili ozbiljno ugrožava kolektivne interese i prava.¹⁰¹

Zakon takođe navodi da kolektivni interesi i prava mogu podrazumevati interese koji se tiču životne sredine, zatim moralni, etnički, potrošački, anti-diskriminacijski i drugi interesi, koji su zakonski zajamčeni i koji moraju biti teže povređeni ili ozbiljno ugroženi delatnošću, odnosno postupanjem osobe protiv koje se tužba podnosi.¹⁰² Ovim hrvatski ZPP otklanja nedoumicu koja je učinila neustavnim odredbe srpskog ZPP-a o tužbi za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana, time što definiše šta se može smatrati kolektivnim interesom.

Član 502.b određuje šta može biti predmet tužbenog zahteva. Predstavnički tužilac može zahtevati:

- (1) da se utvrdi postojanje povrede ili ugrožavanja zakonom zaštićenog kolektivnog interesa koji je tužilac ovlašćen štititi,
- (2) da se da se zabrani preduzimanje radnji kojima se povređuju ili ugrožavaju interesi ili prava osoba koje je tužitelj ovlašćen štititi, uključujući i korišćenje određenih ugovornih odredaba ili poslovne prakse,
- (3) da se naloži preduzimanje određenih mera radi sprečavanja ili otklanjanja štete, uključujući i uspostavu predašnjeg stanja ili stanja koje će po mogućnosti najviše odgovarati tom stanju ili stanju u kojemu moguća povreda zaštićenih kolektivnih interesa ili prava ne bi mogla nastupiti, i
- (4) da se o trošku tuženog objavi presuda kojom se usvaja tužbeni zahtev.¹⁰³

Primeri postupanja zagađivača kojima mogu biti povređeni ili ugroženi kolektivni interesi i prava su: donošenje određenih pravila o uslovima i načinu obavljanja delatnosti tuženika ili odgovarajuća praksa istog; izgradnja određenih objekata; propuštanje ugradnje propisanih zaštitnih ili drugih uređaja, imisije itd.¹⁰⁴ Kada se ovaj okvir primeni na ekološke sporove, on

¹⁰⁰ Član 502.a, st.1. ZPP

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Član 502.a, st.2. ZPP

¹⁰³ Član 502.b, stav 1. ZPP

¹⁰⁴ Član 502.b, st.2. ZPP

omogućava da se u ime zajednice traži zabrana daljeg zagađenja, obaveza sanacije zemljišta ili vode, ili čak naknada štete prouzrokovane degradacijom životne sredine.

Član **502.c** propisuje da se pravnosnažna presuda doneta u predstavničkom postupku može koristiti kao dokaz ili osnov u kasnijim individualnim postupcima. U ekološkom kontekstu, to znači da ako sud u predstavničkom postupku utvrdi da je određeno preduzeće izazvalo zagađenje, ta činjenica se u kasnijim individualnim tužbama (npr. građana iz pogođene zajednice) više ne mora dokazivati. Ovo rešenje je od velikog značaja s obzirom na troškove i kompleksnost strateških ekoloških parnica.

Član **502.d** uređuje pitanje umešača. U postupku koji je pokrenut tužbom za zaštitu kolektivnih prava i interesa mogu se kao umešači s položajem jedinstvenog suparničara na strani tužioca, ako se on s time saglasi, umešati i drugi ovlašćeni podnosioci takve tužbe. U isti postupak se mogu umešati (bez statusa jedinstvenih suparničara) i fizička i pravna lica čiji kolektivni interesi se štite podnetom tužbom.

Član 502.g određuje pravila o izricanju privremenih mera u ovim predmetima.¹⁰⁵ Privremena mera može se izreći ako tužitelj učini verovatnim: (1.) da je tuženik postupao na način kojim je povredio ili ozbiljno ugrozio kolektivne interese ili prava zaštita kojih se tužbom traži te (2.) da je određivanje mere potrebno radi otklanjanja opasnosti nastupanja nenadoknadiive štete ili sprečavanja nasilja. Privremenom merom može se zatražiti od suda da privremeno utvrdi pravila po kojima će tuženik u obavljanju svoje delatnosti postupati, u skladu sa zatraženom izmenom, odnosno dopunom njegovih pravila ili prakse.¹⁰⁶

Najзад, član 502.h sadrži odredbu kojoj je cilj sprečavanje zloupotrebe tužbi za zaštitu kolektivnih prava i interesa.¹⁰⁷ Ova odredba predviđa mogućnost tuženog da zahteva da se utvrdi da određenim postupanjem, uključujući i propuštanjima ne povređuje ili da ne ugrožava kolektivne interese ili prava, odnosno da ih ne povređuje ili ugrožava na nedopušteni način.¹⁰⁸ Tuženi (tužilac u novoj parnici) može zatražiti da se kolektivnom tužiocu (tuženom u novoj parnici) zabrani određeno ponašanje, pogotovo određeno istupanje u javnost, da se obaveže da naknadi štetu ili objavi presudu u sredstvima javnog informisanja. Takođe, ukoliko se dokaže da je tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa bila očigledno neosnovana, i kao takva nanela štetu tuženom, on može zahtevati naknadu štete.¹⁰⁹ Ova odredba ima za cilj da spreči zloupotrebu kolektivnih tužbi, ali u praksi može nositi rizik odvracanja legitimnih organizacija od delovanja u javnom interesu. Zbog toga bi trebalo da sud veoma pažljivo

¹⁰⁵ Član 502.g, ZPP

¹⁰⁶ Član 502.g, stav 2. ZPP

¹⁰⁷ Član 502.h, ZPP

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

tumači pojam “očigledne neosnovanosti”, naročito u slučajevima kada organizacija deluje radi zaštite životne sredine

Tabela 1: Glavni elementi tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa u Hrvatskoj

Aktivno legitimisani	Udruženja, ustanove, tela ili druge organizacije osnovane u skladu sa zakonom, koje se u okviru registrovane delatnosti bave zaštitom određenih interesa i čije je ovlašćenje za podnošenje kolektivne tužbe izričito propisano posebnim zakonom .
Pasivno legitimisani	Fizičko ili pravno lice koje delatnošću, postupanjem ili propuštanjem teže povređuje ili ozbiljno ugrožava zakonom zaštićene kolektivne interese (npr. zagađivač vazduha).
Kolektivni interes	Zakonom zaštićeni interesi koji su teže povređeni ili ozbiljno ugroženi (npr. životna sredina, potrošački, antidiskriminacioni, moralni, etnički interesi).
Petitum (predmet tužbenog zahteva)	1) Utvrđenje povrede ili ugrožavanja kolektivnog interesa; 2) Zabrana daljih radnji ili prakse; 3) Nalog za preduzimanje mera (sanacija, uspostava predašnjeg stanja); 4) Objavljivanje presude o trošku tuženog.
Privremene mere	Moguće ako tužilac učini verovatnim povredu/ugrožavanje i opasnost od nenadoknadle štete ili nasilja; sud može privremeno urediti način obavljanja delatnosti tuženog.
Umešači	Drugi ovlašćeni podnosioci mogu stupiti kao umešači sa položajem jedinstvenog suparničara (uz saglasnost tužioca); fizička i pravna lica čiji se interesi štite mogu se umešati bez tog statusa.
Dejstva presude	Pravnosnažna presuda ima prejudicijalno dejstvo – može se koristiti kao dokaz ili osnov u kasnijim individualnim postupcima (npr. građana pogođenih zagađenjem).
Rokovi	ZPP ne propisuje posebne rokove za podnošenje kolektivne tužbe; primenjuju se opšti procesni i materijalnopravni rokovi, u zavisnosti od prirode povrede i posebnog zakona. Treba uzeti u obzir da Zakon o zaštiti okoliša određuje da su svi postupci povodom zaštite životne sredine hitni .
Finansiranje postupka	Posebna pravila nisu propisana; primenjuju se opšta pravila o troškovima parničnog postupka, uz potencijalno značajan finansijski teret za organizacije civilnog društva.
Izvršenje	Izvršenje se sprovodi prema opštim pravilima izvršnog prava; u praksi naročito važno kod naloga za prestanak zagađenja, sanaciju ili druge mere činjenja.
Sprečavanje zloupotreba	Tuženi može pokrenuti postupak radi utvrđenja da ne povređuje kolektivne interese ili radi zabrane ponašanja kolektivnog tužioca; moguća i naknada štete ako je tužba bila očigledno neosnovana .

II.1.3. Primena tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa u praksi

Javno dostupna sudska praksa vezana za primenu članova ZPP kojima je regulisana tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa, pokazuje da je primena ovih članova ograničena na zaštitu potrošača, korisnika finansijskih usluga, i organizacije za kolektivno ostvarivanje autorskih prava.¹¹⁰

Primarni problem sa primenom tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa u oblasti zaštite životne sredine je činjenica da posebnim zakonom nije određeno koja udruženja su ovlašćena na podnošenje ove tužbe u oblasti zaštite životne sredine.¹¹¹ Poređenja radi, Zakon o zaštiti potrošača i Zakon o suzbijanju diskriminacije sadrže odredbe koje definišu koje organizacije imaju ovlašćenje za pokretanje postupka za zaštitu kolektivnih prava i interesa u ovim oblastima.¹¹²

Zatim, postoje poteškoće prilikom oblikovanja tužbenog zahteva, s obzirom na to da tužilac treba pravilno da odredi šta u konkretnom parničnom postupku može zahtevati od tuženog (npr. koje mere ili zabrane će na pravi način zaustaviti zagađenje), kao i koji iznos naknade štete može zahtevati.¹¹³ Takođe, bitno je da tužilac poseduje dovoljno znanja kako bi naveo adekvatnu vrednost spora.¹¹⁴ Faktički problem koji se javlja u ekološkim tužbama uopšteno je i pitanje finansiranja postupka, s obzirom na izuzetno visoke troškove koje tužilac treba da finansira (veštačenje, takse, troškovi advokata, i sl.)¹¹⁵

Na osnovu svega navedenog, možemo zaključiti da pravni okvir Republike Hrvatske formalno omogućava pokretanje tužbi za zaštitu kolektivnih prava i interesa radi zaštite životne sredine, ali u praksi ovaj mehanizam još nije zaživeo u punom kapacitetu. Iako postoje materijalnopравни (ZOO, ZZO) i procesnopравни (ZPP) osnovi za pokretanje tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa, njihova primena je ograničena pre svega zbog nedostatka u definisanju udruženja koja su legitimisana na pokretanje postupka u oblasti zaštite životne sredine, kao i zbog visokih troškova postupka. Hrvatski primer može poslužiti Srbiji u izgradnji efikasnih mehanizama za kolektivnu zaštitu životne sredine u građanskom postupku.

¹¹⁰ Rezultati pretrage dostupne sudske prakse u postupcima za zaštitu kolektivnih prava i interesa, pretraga [Ius Info](#) stranice

¹¹¹ Aleksandra Maganić, Senka Orlić Zaninović, Aarhuška konvencija: Priručnik za polaznike, Pravosudna akademija, Zagreb, 2018, 32.

¹¹² Mladen Pavlović: Značaj tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 3/2015., str. 799.- 818. 800. <https://hrcak.srce.hr/file/214474>

¹¹³ *Ibid*, 34

¹¹⁴ *Ibid*, 35

¹¹⁵ *Ibid*., 34.

II.2. Evropska unija – Predstavnička tužba (*representative action*) u oblasti potrošačkih sporova

Srbija je zemlja kandidat za članstvo u Evropskoj uniji i obavezala se da će postupno usklađivati svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU (*acquis communautaire*). Ova obaveza proizlazi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije, s druge strane, koji je potpisan 2008. godine i stupio na snagu 2013. godine.¹¹⁶ U skladu s tim, Srbija ima obavezu da u svoje zakonodavstvo uključi relevantne direktive i uredbe EU, uključujući one koje se odnose na pristup pravdi, zaštitu životne sredine i procesna prava građana.

Evropska unija je prepoznala potrebu uvođenja jedinstvenog mehanizma kolektivne zaštite prava građana.¹¹⁷ Grupisanje zahteva više građana u okviru jedne kolektivne tužbe, ili dopuštanje predstavničkom telu, odn. telu koje zastupa javni interes, da pokrene tužbu umesto građana, pojednostavljuje postupak i smanjuje troškove.¹¹⁸ „Kolektivna pravna zaštita“¹¹⁹ predstavlja širok pojam koji obuhvata svaki mehanizam kojim se može postići prestanak ili sprečavanje nezakonitih poslovnih praksi koje utiču na veći broj oštećenih lica, kao i naknada štete prouzrokovane takvim praksama.¹²⁰

Po sprovedenim konsultacijama, EU je identifikovala skup osnovnih načela koja bi mogla poslužiti kao smernice u oblasti kolektivne pravne zaštite, bile one uvedene u vidu mera zabrane ili kompenzacije.¹²¹ Ova načela obuhvataju: obezbeđivanje delotvorne i efikasne pravne zaštite, jačanje informisanosti i uloge reprezentativnih tela, uvažavanje kolektivnih sporazumnih mehanizama kao oblika alternativnog rešavanja sporova. Takođe uključuju uspostavljanje garancija protiv zloupotreba postupka, dostupnost odgovarajućih mehanizama finansiranja - posebno za građane i mala i srednja preduzeća (u oblasti zaštite životne sredine ovo bi se moglo prostirati i na mala udruženja na lokalnom nivou) - kao i obezbeđivanje efikasnog izvršenja presuda širom Evropske unije.

Na osnovu svega navedenog, 2020. godine doneta je Direktiva (EU) 2020/1828 o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača.¹²² Ova Direktiva štiti

¹¹⁶ Zakon o potvrđivanju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 83/2008)

¹¹⁷ *Towards a Coherent European Approach to Collective Redress SEC(2011) 173 final*, article 7.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Collective redress : Redress- to put right a wrong or give payment for a wrong that has been done. Izabrali smo prevod kolektivna pravna zaštita, jer se pojam koristi šire od naknade štete.

¹²⁰ *Towards a Coherent European Approach to Collective Redress SEC(2011) 173 final*, article 7.

¹²¹ *Towards a Coherent European Approach to Collective Redress SEC(2011) 173 final*, article 7.

¹²² Direktiva (EU) 2020/1828 Evropskog parlamenta i Saveta od 25. novembra 2020. godine o predstavničkim tužbama radi zaštite kolektivnih interesa potrošača i stavljanju van snage Direktive 2009/22/EZ, OJ L 409, 4.12.2020, pp. 1–27, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2020/1828/oj>

interese potrošača, i ne primenjuje se u ekološkim stvarima. Uprkos tome, navodimo je kao dobar primer predstavničke tužbe, te radi analiziranja njenih najvažnijih elemenata. U skladu sa Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2024-2027), usklađivanje sa Direktivom (EU) 2020/1828 predviđeno je u IV kvartalu 2026. godine izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku.¹²³

II.2.1. Najvažniji elementi predstavničke tužbe u EU

Pojam i predmet - Predstavnička ili reprezentativna tužba predstavlja pravni postupak radi zaštite kolektivnih interesa potrošača, koji podnosi kvalifikovani subjekt u ime potrošača, i u kojem se može tražiti mera zabrane (*injunctive measure*), mera naknade štete (*redress measure*), ili obe.¹²⁴

Tužilac / tuženi - Zastupničku tužbu („representative action“) u ime grupe potrošača može podneti samo kvalifikovani subjekt („qualified entity“) - npr. organizacija koja se bavi zaštitom potrošača ili javno telo, koje je označeno kao takvo u skladu sa propisima države članice.¹²⁵ Države članice mogu subjekt imenovati kvalifikovanim subjektom na *ad hoc* osnovi u svrhu podnošenja određene predstavničke tužbe, na zahtev tog subjekta, ako je taj subjekt usklađen s kriterijumima za imenovanje kvalifikovanim subjektom kako su predviđeni nacionalnim pravom.¹²⁶

Oblast primene - Direktiva se primenjuje na kršenja prava potrošača koja su definisana u zakonima i propisima EU navedenim u njenom Aneksu I. To uključuje širok spektar oblasti: npr. nepoštene ugovorne odredbe, nepoštene poslovne prakse, obmanjujuće oglašavanje, finansijske usluge, zaštitu podataka, energiju, telekomunikacije, putovanja i turizam, elektroniku, zaštitu zdravlja potrošača i slične pravne oblasti.¹²⁷

Tužbeni zahtev - Države mogu urediti ovaj oblik tužbe najmanje tako da kvalifikovani subjekt može tužbom zahtevati izricanje mera zabrana ili mera otklanjanja štete, što znači da zakonom može biti određeno i više mera koje se mogu zahtevati.¹²⁸ Mere zabrane mogu biti privremene i trajne, a tužilac mora dokazati stvarni gubitak ili štetu na strani potrošača i

¹²³ Izmene i dopune nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) 2024-2027, 4. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/izmene_i_dopune_npaa_2024-2027.pdf

¹²⁴ Član 7(4), Direktiva (EU) 2020/1828

¹²⁵ Čl. 4., Direktiva (EU) 2020/1828

¹²⁶ Čl. 4(6), Direktiva (EU) 2020/1828

¹²⁷ Čl. 2, Annex I, Direktiva (EU) 2020/1828

¹²⁸ Čl. 7, Direktiva (EU) 2020/1828

nameru ili nepažnju tuženog trgovca.¹²⁹ Kompenzacione mere (*redress measures*) pružaju pravnu zaštitu kao što je naknada štete, popravka stvari, zamena stvari, sniženje cene, raskid ugovora ili povrat plaćene cene.¹³⁰ Stranke u postupku mogu podneti i zahtev za nagodbu o merama naknade štete potrošačima, ali taj zahtev mora odobriti sud ili upravni organ.¹³¹

Rokovi - Kada je predstavnička tužba pokrenuta, Direktiva uvodi pravilo da postupak može suspendovati ili prekinuti rokove zastarelosti za potraživanja utvrđena u postupku - to omogućava da oštećeni potrošači ne izgube šansu za naknadu štete dok traje kolektivni postupak.¹³²

Subjektivno dejstvo i izvršenje presude - Presuda u predstavničkoj tužbi ima dejstvo za sve potrošače čiji su kolektivni interesi predmet postupka - odnosno one koje je kvalifikovani subjekt identifikovao pri podnošenju tužbe. Sve stranke mogu usvajajuću presudu upotrebiti kao dokaz u kontekstu svih drugih tužbi kojima se traže mere naknade štete protiv istog trgovca za istu praksu.¹³³

Direktiva predviđa da države članice obezbede efikasne, srazmerne i odvraćajuće sankcije za trgovce koji odbiju da sprovedu sudsku odluku o zabrani nezakonite prakse ili naknadi štete. To može podrazumevati novčane kazne, periodične obaveze, penale, kao i druge mere (nalozi za otkrivanje dokaza, obaveze za informisanje potrošača o konačnim odlukama i nagodbama).¹³⁴

Informisanje i elektronske baze podataka - Države članice utvrđuju pravila kojima se osigurava da kvalifikovani subjekti pružaju, na svojim internet stranicama, informacije o: (a) predstavničkim tužbama koje su odlučili podneti; (b) statusu već podnetih predstavničkih tužbi i (c) ishodima predstavničkih tužbi.¹³⁵ Potrošači na koje se odnosi doneta presuda moraju o istoj biti obavesteni.¹³⁶ Države članice mogu uspostaviti nacionalne elektronske baze podataka koje su javno dostupne putem internet stranica s informacijama o kvalifikovanim subjektima unapred imenovanima u svrhu podnošenja domaćih i inostranih predstavničkih tužbi te s opštim informacijama o predstavničkim tužbama koje su u toku i onima koje su dovršene.¹³⁷

Troškovi postupka - Direktiva predviđa da se troškovi postupka raspodeljuju prema principu „*loser pays*“ - gubitnik plaća.¹³⁸ Međutim, troškovi postupka ne mogu pasti na same

¹²⁹ Član 8(1-3), *Ibid.*

¹³⁰ Član 9., *Ibid.*

¹³¹ Član 11., *Ibid.*

¹³² Član 16., *Ibid.*

¹³³ Član 15., *Ibid.*

¹³⁴ Član 19., *Ibid.*

¹³⁵ Član 13(1), *Ibid.*

¹³⁶ Član 13(3), *Ibid.*

¹³⁷ Čl. 15(1), *Ibid.*

¹³⁸ Čl. 12(1), *Ibid.*

potrošače, ukoliko predstavnički tužilac ne uspe u sporu.¹³⁹ Izuzetak ovome je pravilo da individualni potrošač može snositi troškove ukoliko je namerno ili grupom nepažnjom prouzrokovao štetu tuženom.¹⁴⁰

Države članice moraju osigurati da troškovi ne predstavljaju nedozvoljenu barijeru za kvalifikovane subjekte da pokrenu tužbe.¹⁴¹ Da bi kolektivna zaštita bila stvarno dostupna, Direktiva omogućava da države pomognu zastupnicima kolektivnih interesa kroz: finansiranje troškova iz javnih sredstava, pružanje pravne pomoći, smanjenih sudskih ili administrativnih taksi, pa čak i putem skromne naknade koju plaćaju potrošači koji žele da budu zastupljeni („učesće“).¹⁴² Države podržavaju i olakšavaju saradnju među kvalifikovanim subjektima te razmenu i širenje njihovih najboljih praksi i iskustava u pogledu postupanja s domaćim i prekograničnim povredama.¹⁴³

II.2.2. Primena predstavničke tužbe u oblasti zaštite životne sredine¹⁴⁴

Zaštita potrošača i zaštita životne sredine pokazuju visok stepen sličnosti u okviru tužbi za zaštitu kolektivnih prava i interesa, pre svega zbog strukturalne neravnopravnosti stranaka. U oba slučaja tuženi je najčešće ekonomski, informaciono i organizaciono dominantniji subjekt (trgovac, proizvođač, korporacija ili zagađivač), dok su povrede raspršene među velikim brojem pojedinaca ili pogađaju širu zajednicu. Pojedinačne tužbe su često neisplative, procesno zahtevne ili nemoguće (npr. tamo gde se konkretno štiti priroda, odnosno ne štiti se ničiji pojedinačni interes), zbog čega kolektivna, odnosno reprezentativna tužba predstavlja efikasan mehanizam sudske zaštite i efikasnog ostvarivanja prava u javnom interesu.

Dodatno, u oba područja reč je o difuznim interesima i masovnim, često kontinuiranim povredama koje pogađaju neodređen ili promenljiv krug lica, a čije posledice prevazilaze individualnu štetu. Kao i kod potrošačkih sporova (npr. nepoštene poslovne prakse ili ništave ugovorne odredbe), u ekološkim sporovima cilj postupka nije samo naknada štete, već pre svega prestanak nezakonitog ponašanja, zabrana budućih povreda i uspostavljanje zakonitog stanja. Upravo zato oba sistema zaštite prirodno zahtevaju predstavničke tužbe, proširena dejstva presude i procesna rešenja koja jačaju preventivnu funkciju prava.

¹³⁹ Čl. 12(2), *Ibid.*

¹⁴⁰ Čl. 12(3), *Ibid.*

¹⁴¹ Čl. 20(1), *Ibid.*

¹⁴² Čl. 20., *Ibid.*

¹⁴³ Čl. 20(4), *Ibid.*

¹⁴⁴ Mariolina Eliantonio, Collective Redress in Environmental Matters in the EU: A Role Model or a 'Problem Child?', Legal Issues of Economic Integration 41, no. 3 (2014): 257–274

Reprezentativna tužba u oblasti zaštite životne sredine već je afirmisana u pravnim sistemima država članica EU, uz brojne specifičnosti koje se odnose pre svega na procesnu legitimaciju ekoloških organizacija.¹⁴⁵ Zajedničko obeležje većine sistema jeste zahtev da nevladine organizacije za zaštitu životne sredine moraju da dokažu da spor koji pokreću spada u okvir njihove statutom određene delatnosti (ili ciljeva), što je slučaj, između ostalog, u Francuskoj, Italiji, Rumuniji i Holandiji.¹⁴⁶ U pojedinim državama, poput Belgije, Španije, Mađarske i Holandije, dodatno se zahteva i tzv. geografska relevantnost – organizacija može pokrenuti postupak samo ako se njeno delovanje, prema statutu, odnosi na područje koje je pogođeno osporavanom merom, pri čemu se u Holandiji ovaj kriterijum često dopunjuje zahtevom za stvarnim aktivnostima na tom području.¹⁴⁷ Mnoge države (npr. Nemačka, Italija, Francuska, Finska i Švedska) propisuju i obaveznu registraciju ekoloških organizacija, minimalni period prethodnog delovanja (Belgija, Španija) ili minimalan broj članova (Švedska).¹⁴⁸

Model postupci u Nemačkoj

U Nemačkom pravnom sistemu model slučaj predstavlja poseban oblik kolektivne zaštite koji je razvijen radi efikasnog rešavanja sporova nastalih iz masovnih šteta na tržištu kapitala.¹⁴⁹ U slučajevima kada ima više spornih situacija koje su proizašle iz istog činjeničnog događaja, i bazirane na istom pravnom osnovu, jedan reprezentativan spor se vodi kao model slučaj, a pravna i činjenična pitanja razrešena u tom postupku služe kao osnova za rešavanje drugih istovrsnih sporova, time što presuda u model slučaju obavezuje sudove u kasnijim postupcima.¹⁵⁰ Ovakav postupak se može pokrenuti samo u zakonom predviđenim slučajevima, a u nemačkom pravu je naročito razvijen u oblasti sporova u vezi tržišta kapitala, gde oštećeni pojedinci podnose zahtev, bivaju evidentirani u posebnom registru, a sud određuje koji od njih će voditi model slučaj.¹⁵¹

U oblasti zaštite potrošača u Nemačkoj od 2018. godine postoji deklaratorni model postupak (Musterfeststellungsklage) - postupak u kom udruženje potrošača ili kvalifikovana organizacija može pred sudom zahtevati utvrđivanje štetnog ponašanja kompanije prema velikom broju potrošača, kako bi pojedinci kasnije mogli sami pokrenuti postupak naknade štete.¹⁵² Ovaj oblik postupka uveden je kako bi se adresirao slučaj Volkswagen dizel skandala,

¹⁴⁵ Mariolina Eliantonio, Collective Redress in Environmental Matters in the EU: A Role Model or a 'Problem Child'?, Legal Issues of Economic Integration 41, no. 3 (2014): 257–274, 260.

¹⁴⁶ *Ibid.*, 261.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ B. Babović, *op.cit.*, 161., takođe: Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz vom 16. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 240) https://www.gesetze-im-internet.de/kapmug_2024/BJNR0FooBoo24.html

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Abhilfe- und Musterfeststellungsklage https://www.bmjj.de/DE/themen/wege_zum_recht/verbands_musterfeststellungsklage/musterfeststellungsklage_artikel.html

gde je ovakva tužba podneta da bi se utvrdila odgovornost kompanije u vezi sa manipulacijama emisijama i omogućilo oštećenima da kasnije ostvare svoje potraživanja.¹⁵³ Ovaj postupak dopunjen je 2023. godine, implementacijom Direktive EU/2020/1828, kada je uveden i mehanizam kolektivne naknade štete („redress action“), koji omogućava organizacijama za zaštitu potrošača da direktno, u ime većeg broja oštećenih, zahtevaju naknadu štete, bez potrebe da svaki pojedinac pokreće zaseban sudski postupak.¹⁵⁴

II.3. Common Law praksa - Ujedinjeno Kraljevstvo i grupni postupak (Group Litigation Order)

Ujedinjeno Kraljevstvo (UK) deo je *common law* sistema, te ima drugačiji pravni sistem od kontinentalne Evrope. UK poznaje mehanizam takozvanog „grupnog postupka“ (Group Litigation order - GLO). GLO ne podrazumeva posebnu tužbu, već predstavlja mehanizam grupisanja više tužilaca u okviru jedne grupne tužbe, koja se posebno registruje i vodi - slično mehanizmu *class action* koji postoji u američkom parničnom postupku. Takođe, GLO ima sličnosti i sa mogućnošću spajanja postupaka, koja postoji u srpskom parničnom postupku.¹⁵⁵ Kako bismo predstavili ovo rešenje kao moguću alternativu ili dopunu reprezentativnoj tužbi, u nastavku ćemo izložiti najvažnije elemente ove tužbe, i njenu moguću upotrebu u ekološkim stvarima.

Osnov za uvođenje Group Litigation Order-a proističe iz preporuka iznetih u izveštaju „Access to Justice“ iz 1996. godine (Woolfov izveštaj).¹⁵⁶ Cilj ovog izveštaja bilo je pronalaženje načina da se unapredi pristup pravdi i smanje troškovi parnice, da se smanji kompleksnost pravila i modernizuje terminologija, kao i da se uklone nepotrebne razlike između pravila procedure i primene u praksi.¹⁵⁷ Lord Woolf je ukazao na nedostatke tadašnjeg sistema građanskog pravosuđa u slučajevima sa velikim brojem učesnika, jer postojeći mehanizmi nisu omogućavali delotvornu zaštitu prava više lica. Na osnovu ovih preporuka, izvršene su izmene procesnih pravila i uvedeni su grupni postupci.¹⁵⁸ Cilj GLO je procesna ekonomija, konzistentnost sudskih odluka i efikasnije rešavanje masovnih sporova, uključujući i ekološke predmete.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Čl. 328. ZPP

¹⁵⁶ Lord Woolf, Access to Justice: Final Report to the Lord Chancellor on the Civil Justice System in England and Wales (1996) (Final Woolf Report), Ch. 17

¹⁵⁷ *Ibid.*, para 7.

¹⁵⁸ Civil Procedure Rules 1998, SI 1998/3132, Pt 19 (as substituted by the Civil Procedure (Amendment) Rules 2000, SI 2000/221, Sch 2)

Kada sudu pristigne veći broj tužbi sa sličnim ili povezanim zahtevom, sud može doneti odluku kojom sve postupke povezuje u grupni postupak, pri čemu sve tužbe zadržavaju individualnost, ali se njihovo vođenje obavlja povezano. Kada sud izda GLO i uspostavlja registar (group register) u koji se upisuju pojedinačne tužbe u određenom roku, određuje „common issues“ o kojima će se odlučivati objedinjeno, kao i procesna pravila za dalje vođenje postupka.

Veći broj oštećenih lica

Da bi se pokrenuo GLO postupak, mora postojati dovoljan broj lica čija su prava povređena, da bi se opravdalo zajedničko vođenje postupka. Sud ne propisuje tačan broj, ali praksa ukazuje da se radi o dvocifrenom broju učesnika.¹⁵⁹ Pored kvantitativnog elementa, sud ceni i da li tužioci zaista imaju nameru da aktivno učestvuju u postupku i da li je njihovo potraživanje dovoljno ozbiljno za grupno vođenje spora.

Austin v Miller Argent¹⁶⁰:

Pitanje broja tužilaca razmatrano je u predmetu *Austin v Miller Argent (South Wales) Ltd.* Postupak je pokrenulo više od 500 tužilaca zbog smetanja izazvanog prašinom i bukom koje su poticale od aktivnosti površinskog kopa uglja kojim je upravljao tuženi. U svojoj odluci, Apelacioni sud je potvrdio odluku prvostepenog suda da odbije donošenje GLO, pri čemu je, između ostalog, navedeno da „nije bilo jasno da postoji dovoljan broj tužilaca koji ozbiljno nameravaju da nastave postupak“, kao i da nije postojala stvarna namera da se spor zaista vodi do kraja. Pored toga, sud nije raspolagao dovoljnim informacijama o samim tužbenim zahtevima. Iz tih razloga zaključeno je da je „za održivu grupnu tužbu neophodno znatno više od dva tužioca“. Shodno tome, prilikom vršenja svog diskrecionog ovlašćenja da odluči da li će se postupak voditi u skladu sa pravilima o GLO, sud ne uzima u obzir samo broj uključenih tužilaca, već i subjektivni element, odnosno stvarnu nameru tužilaca da aktivno i ozbiljno vode svoje zahteve kroz GLO postupak.

Zajedničko činjenično ili pravno pitanje

GLO se zasniva na postojanju zajedničkih faktičkih ili pravnih pitanja koja su ključna za sve učesnike (npr. u oblasti životne sredine to može biti: odgovornost za zagađenje, povreda dužnosti postupanja, ili pitanje uzročnosti).¹⁶¹ Sud treba da može da reši ta „GLO-pitanja“ na

¹⁵⁹ Woolf, Final Woolf Report, para 20.

¹⁶⁰ *Austin v. Miller Argent (South Wales) Ltd.* [2014] EWCA Civ 1018.

¹⁶¹ CPR, r 19.21

način koji je obavezujući za sve članove grupe, bez obzira na individualne razlike.¹⁶² Ukoliko sud utvrdi da zajednička pitanja nisu dovoljno formirana, odbaciće tužbu kao preuranjenu.¹⁶³

Corby Group Litigation v Corby Borough Council¹⁶⁴:

U predmetu *Corby Group Litigation v Corby Borough Council*, sud je odobrio GLO u postupku koji su pokrenule porodice dece rođene sa teškim telesnim deformitetima, usled izloženosti toksičnom otpadu tokom sanacije bivšeg industrijskog zemljišta. Sud je identifikovao ključna činjenična i pravna pitanja, uključujući: da li je tuženi imao dužnost da preduzme razumne mere radi sprečavanja izlaganja majki tužilaca toksičnom otpadu putem vazduha tokom embrionalne faze trudnoće; da li je ta dužnost povređena; da li je takva povreda mogla uzročno dovesti do nastanka deformiteta ekstremiteta; kao i da li je nastala šteta bila razumno predvidiva. Upravo postojanje ovih generičkih pitanja odgovornosti omogućilo je sudu da prihvati GLO kao adekvatan procesni okvir, uz ostavljanje individualnih pitanja visine i obima štete za kasniju fazu postupka. Sud je utvrdio da postoje jasno definisana zajednička pitanja, pre svega u pogledu dužnosti lokalne vlasti da spreči izlaganje stanovništva opasnim supstancama, kao i pitanja uzročne veze između zagađenja i nastalih zdravstvenih posledica. Presuda je pokazala da GLO može biti posebno efikasan u ekološkim sporovima gde se individualne štete razlikuju, ali proizlaze iz istog sistemskog propusta.

Dobson v Thames Water Utilities Ltd¹⁶⁵:

U predmetu *Dobson v Thames Water*, sud je potvrdio mogućnost grupnog vođenja postupka zbog neprijatnih mirisa i pojave komaraca koji su poticali iz postrojenja za preradu otpadnih voda. Sud je naglasio da zajedničko pitanje odgovornosti za uzrokovanje privatne smetnje može biti rešeno kolektivno, dok se individualni aspekti štete (intenzitet smetnje, trajanje, posledice) razmatraju naknadno. Ovaj pristup je naročito značajan za ekološke sporove niskog individualnog, ali visokog kolektivnog intenziteta.

Opt-in mehanizam i „cut-off“ rok

GLO je zasnovan na dobrovoljnom pristupanju grupnom postupku („opt-in“ mehanizam) - oštećeni moraju aktivno da se upišu u registar kako bi uživali korist od presude. Sud određuje krajnji rok („cut-off date“) nakon koga se pristup grupe dozvoljava samo uz odobrenje suda.¹⁶⁶

¹⁶² *Civil Procedure (The White Book)* (Sweet & Maxwell 2025) Editorial Note to CPR r 19.21.1, 'Discretion'

¹⁶³ Videti: *Alyson Austin and others v Miller Argent (South Wales) Ltd [2011]* EWCA Civ 928

¹⁶⁴ *Corby Group Litigation v. Corby Borough Council [2009]* EWCA Civ 1356 (Court of Appeal, Civil Division).

¹⁶⁵ *Dobson and Others v. Thames Water Utilities Ltd and Another [2009]* EWCA Civ 28.

¹⁶⁶ *Practical Law Dispute Resolution*, Jeremy Sher and Leontia McArdle, 'Group Litigation and Group Litigation Orders' (Practical Law, DLA Piper, p 5).

Međutim, sud može fleksibilno produžiti rok kada bi odbacivanje zakasnelih zahteva dovelo do onemogućavanja pristupa pravdi, i ako na strani tuženog ne bi nastupila značajnija šteta.¹⁶⁷ To je posebno važno u ekološkim sporovima, gde se obim oštećenih često otkriva tek nakon izvesnog vremena.

Hutson v Tata Steel UK Ltd¹⁶⁸:

Ilustrativan primer predstavlja predmet *Hutson v Tata Steel UK Ltd* (ranije *Corus UK Ltd*), koji se odnosio na GLO povodom oboljenja izazvanih izlaganjem azbestu. U tom postupku sud je iskoristio svoje diskreciono ovlašćenje i dozvolio da se određeni tužioci upišu u registar grupe i nakon isteka inicijalno određenog roka. Sud je utvrdio da, iako su kašnjenja u pristupanju postupku u velikoj meri mogla biti izbegnuta, ona nisu dovela do poremećaja vremenskog okvira GLO-a niti su prouzrokovala štetu tuženom. Od posebnog značaja je zaključak suda da bi odbijanje produženja roka verovatno lišilo tužioce stvarne mogućnosti da ostvare suštinsku sudsku zaštitu, čime bi bilo povređeno načelo materijalne pravičnosti, što je opravdavalo produženje cut-off roka.

Procesno upravljanje i vodeći punomoćnik

S obzirom na obim i složenost grupnih sporova, sud ima široka ovlašćenja da organizuje postupak kako bi se izbeglo ponavljanje radnji, odugovlačenje i prekomerni troškovi. Sud može da odredi tzv. test-tužbe, da uređuje sadržaj podnesaka ili da ograniči kasnije priključivanje tužilaca.¹⁶⁹ Takođe, može imenovati „lead solicitor“ - jednog punomoćnika koji koordiniše rad svih advokata u grupi, radi efikasnosti i ujednačenog zastupanja.¹⁷⁰

Finansiranje postupka

Da bi kolektivna zaštita bila stvarno dostupna, naročito kada su suprotna strana veliki industrijski subjekti ili država, GLO omogućava različite mehanizme finansiranja, poput „no win, no fee“ sporazuma, sporazuma o procentu naknade i finansiranja od strane trećih lica.¹⁷¹ Ti modeli omogućavaju oštećenima da učestvuju u postupku bez visokih početnih troškova i smanjuju rizik da budu obavezani na plaćanje troškova protivnoj strani, te se obezbeđuje da i ekonomski slabije grupe dobiju mogućnost da kolektivno zaštite svoju životnu sredinu.

¹⁶⁷ Videti: *Hutson v Tata Steel UK Ltd (formerly Corus UK Ltd)* [2019] EWHC 143 (QB)

¹⁶⁸ Videti: *Hutson v Tata Steel UK Ltd (formerly Corus UK Ltd)* [2019] EWHC 143 (QB)

¹⁶⁹ CPR, r 19.24

¹⁷⁰ CPR, r 19.24(c)

¹⁷¹ Rachael Mulheron KC (Hon), A Review of Litigation Funding in England and Wales: A Legal Literature and Empirical Study (Report for the Legal Services Board, March 2024) <https://legalservicesboard.org.uk/wp-content/uploads/2024/05/A-review-of-litigation-funding.pdf>

Efekat presude

U okviru GLO postupka, efekat presude ograničen je na lica koja su formalno učesnici u postupku, odnosno tužioce čije su pojedinačne tužbe upisane u *group register*. Presuda kojom se odlučuje o zajedničkim činjeničnim i pravnim pitanjima obavezujuća je isključivo za ta lica i nema automatsko dejstvo prema trećim licima koja nisu pristupila postupku.

Tabela 2: Razlike između GLO i tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa

Kriterijum	Group Litigation Order (UK)	Tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa
Pravna priroda postupka	Skup povezanih individualnih parnica koje zadržavaju samostalnost, ali se vode koordinisano	Jedinstvena tužba pokrenuta radi zaštite kolektivnog prava ili interesa
Ko pokreće postupak	Pojedinačni tužioci; sud donosi GLO kada postoji veći broj sličnih tužbi	Ovlašćeni subjekti (npr. organizacije, udruženja, javni organi), a ne pojedinci u svoje ime
Broj oštećenih	Mora postojati veći broj lica sa sličnim ili povezanim zahtevima (u praksi dvocifren broj)	Postojanje neodređenog kruga lica čija su prava povređena ili ugrožena
Zajednička pitanja	Postoje „common issues“ (zajednička činjenična ili pravna pitanja) o kojima se odlučuje objedinjeno	Fokus na povredi kolektivnog interesa, a ne na individualnim zahtevima
Procesni mehanizam pristupanja	Opt-in: oštećeni moraju aktivno pristupiti postupku upisom u group register	Nema pristupanja pojedinaca postupku; postupak se vodi u ime kolektiva
Rok za uključivanje	Sud određuje „cut-off“ rok, uz mogućnost naknadnog uključivanja uz saglasnost suda	Nije primenljivo
Individualni zahtevi	Svaki tužilac zadržava svoj individualni zahtev (npr. naknadu štete)	Moguće da sud odlučuje o zahtevu za naknadu štete, ali će se najčešće o naknadi štete odlučivati u posebnom postupku.
Vrsta tužbenog zahteva	Utvrđenje odgovornosti, činidba, naknada štete (individualno)	Utvrđenje povrede kolektivnog prava, zabrana, nalozi za prestanak aktivnosti ili otklanjanje posledica

Efekat presude	Presuda proizvodi dejstvo samo prema tužiocima upisanim u registar	Presuda deluje erga omnes u okviru zaštićenog kolektivnog interesa
Izvršenje presude	Izvršenje pokreću pojedinačni tužioci u okviru svojih zahteva	Legitimaciju za pokretanje izvršenja imaju svi članovi kolektiva čiji se interes štiti, i organizacija koja je tužilac.
Procesno upravljanje	Aktivna uloga suda: test-tužbe, zajednički podnesci, imenovanje „lead solicitor“	Klasično parnično upravljanje, bez posebnih instrumenata koordinacije
Finansiranje postupka	Fleksibilni modeli: „no win, no fee“, treća lica, procentualne naknade	Po pravilu nema posebnih mehanizama finansiranja kolektivne zaštite. EU spominje određene izuzetke u oblasti potrošača.
Uloga u ekološkim sporovima	Omogućava individualnu reparaciju većem broju oštećenih uz procesnu ekonomiju	Fokus na zaštiti javnog interesa i sprečavanju budućih povreda

III NALAZI ISTRAŽIVANJA

„Uvođenje kolektivne tužbe u Srbiji nije pitanje luksuza već nužnosti radi pristupa pravdi u ekološkim predmetima“¹⁷²

III.1. Razgovori sa pravosuđem

Kako bismo dobili uvid u stav pravosuđa prema tužbi za zaštitu kolektivnih prava i interesa, obavljani su razgovori sa pravnicima zaposlenim u pravosuđu, koji su omogućili jasniju sliku o tome kako struka sagledava postojeće nedostatke građanskog postupka u kontekstu ekološke pravde, kao i njihove stavove o pojedinim elementima tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa u oblasti zaštite životne sredine i njenoj praktičnoj primenljivosti.

III.1.1. Sadašnje stanje – pristup pravdi u ekološkim stvarima

Šta ispitanici vide kao **prepreku ostvarivanju prava građana na zdravu životnu sredinu** kroz parnični postupak?

Kompleksnost dokaznog postupka

Dugotrajnost postupka, preopterećenost sudova, neefikasnost izvršenja

Visoki troškovi postupka

„Najpre, teret dokazivanja je u potpunosti na tužiocu, i građani kao pojedinci često nemaju pristup relevantnim podacima, stručnim analizama i tehničkim merenjima koji su neophodni da bi se dokazala uzročno-posledična veza između štetne radnje i povrede prava na zdravu životnu sredinu. Takođe, angažovanje veštaka, laboratorijskih analiza i drugih stručnih dokaza predstavlja visok trošak, što dodatno destimuliše građane da pokreću postupak.“

„mukotrpan proces dokazivanja nastale povrede prava/uzročno-posledične veze...“

„teško dokazivanje uzročne veze između štetne radnje i posledica po zdravlje ili životnu sredinu“

„Nedostatak adekvatnog broja odgovarajućih sudskih veštaka za navedenu oblast“

„Postupci se odugovlače. U praksi sporovi male vrednosti traju minimum godinu i po dana“

„Preopterećenost sudova pogotovo u Beogradu“

„Nemoguće je izvršiti presudu“

¹⁷² Iz intervjua sprovedenog sa advokatom

Nedostatak znanja sudija i neujednačena sudska praksa
Prepreke na strani zakonskog okvira
Drugi strahovi, neinformisanost ili nepoverenje građana

„...Ovi postupci su takođe jako skupi zbog veštačenja.“

„...nedostatak stručnog znanja iz predmetne oblasti, kao i to što se povrede iz ove oblasti skoro uvek tiču širih grupa ljudi, dok sistem i dalje počiva na individualnim tužbama.“

„Nedovoljna stručnost sudova za odlučivanje o učinjenoj povredi u smislu samog prava koje se štiti“

„neinformisanost sudija“

„Zakoni su nejasni“

„Nedovoljna regulisanost oblasti od strane zakonodavca“

„Zastarelo zakonodavstvo“

„Građani ne žele da se upuste u spor jer se plaše troškova i pritiska, ili ne znaju koja su njihova prava.“

„Nepoverenje građana u pravosuđe“

„Nedovoljna osvešćenost“

„Ekonomska snaga zagađivača “

Zatim, pitali smo ispitanike i koji su to glavni problemi sa kojima se suočavaju sudovi u Srbiji, a koji bi mogli biti adresirani uvođenjem kolektivne tužbe. Odgovori koje smo dobili, poklapaju se sa uočenim preprekama pristupu pravdi u ekološkim predmetima (tabela iznad) – preopterećenost sudova; dugotrajnost postupaka; visoki troškovi; nedostatak edukacije sudija, itd.

III.1.2. Stavovi struke o tužbi za zaštitu kolektivnih prava i interesa u oblasti zaštite životne sredine

Većina ispitanika smatra da bi tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa doprinela efikasnosti pravosuđa (82,6%) i pristupu pravdi u Republici Srbiji (87%), kao i da je u srpskom pravosuđu neophodno uvođenje tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa (100%). Ispitanici smatraju da bi kolektivna tužba bila svrsishodna u ekološkim predmetima (95,7%), dok bi najveće prepreke u uvođenju kolektivnih ekoloških tužbi bile nedostatak zakonskog okvira (59,5%) i nedostatak stručnosti i kapaciteta (69,6%). Neki su dali i obrazloženje ovakvog odgovora:

“

„Ekološki sporovi zahtevaju specijalizovana znanja, obimna veštačenja i razumevanje kompleksnih naučnih podataka, a sudovi u Srbiji trenutno nemaju dovoljno specifičnih znanja ni iskustva da efikasno vode masovne ekološke postupke. Takođe, prepreka je i nepoverenje u sudski sistem, jer postoji značajna sumnja javnosti u nezavisnost i nepristrasnost sudova, posebno u sporovima protiv velikih zagađivača, što može obeshrabrati kolektivno ostvarivanje prava.“

„Neophodno bi bilo posebnim zakonodavstvom urediti materiju kako bi procesna pravila mogla da se adekvatno primenjuju.“

„Nedostatak stručnosti / Nepoverenje u sudski sistem u smislu nedostatka uže specijalizovanosti sudija za određenju oblast - od sudija se očekuje da jednako poznaju sve grane prava, dok se advokati po pravilu specijalizuju da određene oblasti i tehnička nemogućnost (nedostatak kadrova) za specijalizaciju sudskih organa čak i ukoliko bi postojala volja za navedenim.“

„Nedovoljna edukacija svih relevantnih aktera“

„Nedostatak zakonskog okvira predstavlja najveću prepreku u uvođenju kolektivnih ekoloških tužbi, jer važeće procesno zakonodavstvo u Srbiji ne prepoznaje posebne mehanizme koji bi omogućili da jedna organizacija, udruženje ili grupa građana zastupa širi javni interes u oblasti zaštite životne sredine.“

„Nedovoljna stručnost eventualnih podnosilaca tužbi i prevelika odgovornost veštaka“

„Pre svega mislimo na nedoslednu primenu raspravnog načela u parničnom postupku, gde se sudija tokom izvođenja dokaza isključuje i dozvoljava izvođenje svih predloženih dokaza. To sprečava koncentraciju procesne građe i utvrđivanje bitnih činjenica. Presude se obrazlažu na "copy-paste" način, prepisivanjem sadržaja izvedenih dokaza. Po prirodi stvari, bitne činjenice ostaju neobrazložene. Ako jedanput drugostepeni sud i ukine takvu odluku, kada se u ponovnom postupku donese suštinski ista, neobrazložena (često i prepisana) odluka, drugostepeni sudovi, izbegavaju da sami otvore glavnu raspravu i novu odluku donose na bazi činjeničnog stanja koje je utvrdio prvostepeni sud.“

Prema odgovorima ispitanika, kolektivna tužba, ukoliko bi bila uvedena u srpsko pravo, trebalo bi da ima sledeće elemente:

- **„Opt-out“ mehanizam** - sva lica koja ispunjavaju kriterijume da budu obuhvaćeni presudom automatski se smatraju obuhvaćenima, osim ako se izričito ne isključe (npr. svaki stanovnik nekog mesta)
- **Zakonom treba predvideti više subjekata ovlašćenih na pokretanje tužbe** za zaštitu kolektivnih prava i interesa. Većina ispitanika smatra da bi kombinacija navedenih subjekata trebalo da bude ovlašćena za podnošenje tužbe (65%). Među pojedinačnim opcijama, najviše poverenja uživaju **ovlašćene organizacije** (udruženja i njihovi savezi) - 47,8% ispitanika, dok značajan deo ispitanika (39,1%) smatra da bi i pojedinačni **građani**, uz određene uslove, trebalo da imaju pravo da pokrenu postupak. Znatno manju podršku dobili su **državni organi** (21,7%) i **lokalne samouprave** (8,7%), što može ukazivati na skepsu u pogledu njihove nezavisnosti, kapaciteta ili motivacije u ekološkim sporovima.

- Tužbom bi tužilac mogao zahtevati:
 - zabranu preduzimanja aktivnosti od kojih preti povreda kolektivnih prava i interesa (87%);
 - uklanjanje postojeće povrede kolektivnih prava i interesa (73%);
 - uspostavljanje predašnjeg stanja, odnosno stanja u kome takva povreda više ne bi mogla da nastane (87%);
 - utvrđivanje nedopuštenosti radnje kojom su kolektivna prava i interesi povređeni (52%);
 - objavljivanje presude kojom je usvojen tužbeni zahtev u sredstvima javnog informisanja (69%).
- Ne postoji jasan odgovor na pitanje da li bi trebalo omogućiti da se tužbenim zahtevom obuhvati i **naknada štete**, ili bi zahtev za naknadu štete bio izdvojen u poseban postupak. Neki stavovi upućuju na to da parnicu po tužbi za zaštitu kolektivnih prava i interesa ne treba opterećivati zahtevom za naknadu štete, već postupke za naknadu štete treba izdvojiti kao posebne postupke koji bi usledili po donošenju presude u kolektivnoj tužbi. Ovi postupci bi bili „pojednostavljeni, hitni, izvedeni kroz spajanje postupaka, sa jednostavnijim dokaznim postupkom ograničenim samo na ekonomsko-finansijsko veštačenje“
- **Troškove postupka** treba da snosi stranka koja izgubi u postupku (47%), ili država u javnom interesu (39%). Povezano sa tim, većina ispitanika (78%) smatra da bi troškovi ovih postupaka odvrćali građane i udruženja od upuštanja u ovakve sporove, te da bi trebalo da postoji **fond za pravnu pomoć** za kolektivne tužbe kada se radi o zaštiti javnog interesa (100%).
- Presuda bi trebalo da ima subjektivno **dejstvo** prema strankama u postupku i svim građanima u istom položaju ili grupi (60%).

Tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa i unapređenje javnosti i dostupnosti sudske prakse

Zanimljivo je da su ispitanici tužbu za zaštitu kolektivnih prava i interesa prepoznali i kao potencijalni mehanizam za unapređenje javnosti sudske prakse i bolje informisanosti građana.

Jedan od njih posebno je ukazao na sistemski problem domaćeg pravosuđa koji bi ovaj institut mogao da adresira – nedostatak javnosti sudskih odluka:

„Nedostatak javnosti, jer se kod nas presude ne objavljuju, kod ove vrste sporova se javnost i objavljivanje presuda podrazumevaju, što kvalitet presuda i suđenja može izložiti sudu šire javnosti.“

U tom kontekstu, drugi ispitanici su istakli potrebu za sistemskim rešenjem koje bi prevazišlo pojedinačne postupke, naglašavajući da

„treba da postoji baza sudske prakse koja je javno dostupna i način komuniciranja o tužbi za zaštitu kolektivnih prava i interesa prema eventualnim tužiocima, kao vid obaveštavanja o mogućnosti pristupa tužbi“.

Ovi nalazi upućuju na zaključak da bi, paralelno sa razvojem procesnih mehanizama kolektivne zaštite, dodatni važan pravac reforme trebalo da bude uspostavljanje javno dostupne baze podataka koja bi objedinjavala informacije o ekološkim parnicama, mogućnostima pokretanja postupaka i relevantnoj sudskoj praksi, čime bi se značajno unapredili transparentnost i pristup pravdi.

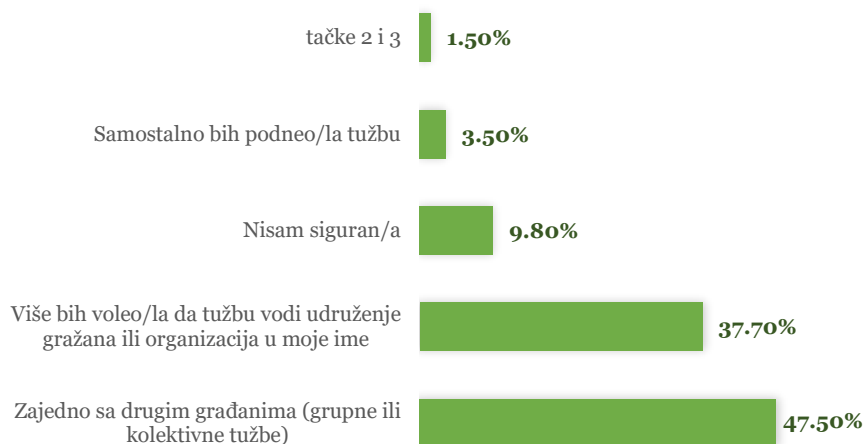
III.2. Upitnik sa građanima

Kako bismo stekli makar osnovni uvid u to šta građanima predstavlja prepreku prilikom upuštanja u parnicu radi zaštite životne sredine, kao i da bismo sagledali šta bi u tom smislu tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa trebalo da obezbedi, sproveli smo i upitnik namenjen građanima.

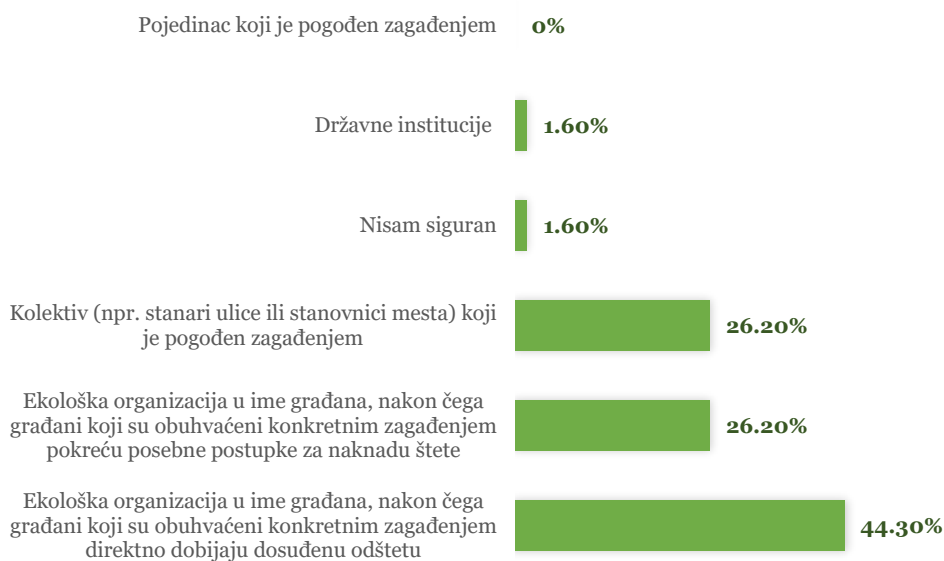
Iako svi ispitanici prijavljuju da u njihovom neposrednom okruženju postoji neki vid zagađenja, većina nikada nije to zagađenje prijavila nadležnom organu (73%).

Da li biste se upustili u parnicu da zaštitite životnu sredinu? Većina ispitanika (57%) bi učestvovala u sudskom postupku radi zaštite životne sredine ukoliko bi imali pravnu, finansijsku i organizacionu podršku. Postoji mala razlika u odnosu na to da li je ugroženo njihovo neposredno okruženje ili ne (7%). Glavni razlozi koji obeshrabruju ispitanike u upuštanju u parnicu su visoki troškovi, nepoverenje u sudove i uverenje da se ništa ne može promeniti. Kada bi učestvovali u parnici, najradije bi to učinili: zajedno sa drugim građanima (kao deo grupne ili kolektivne tužbe) – 47,5%, ili tako da tužbu vodi udruženje građana ili organizacija u njihovo ime – 37,7%.

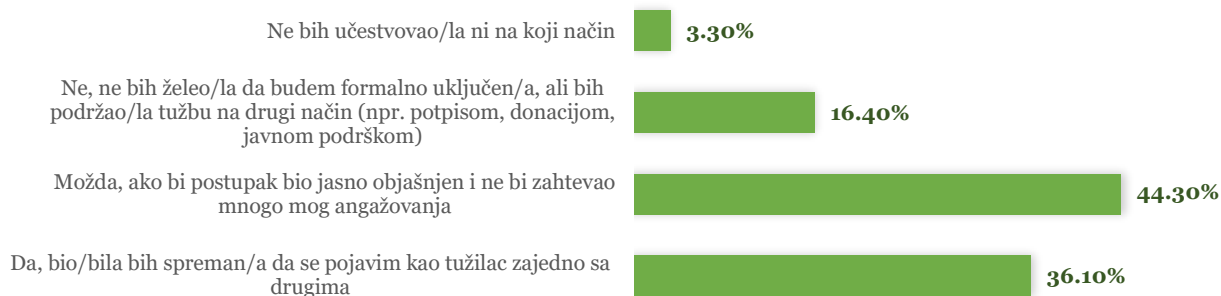
UKOLIKO BISTE UČESTVOVALI U PARNICI, NA KOJI NAČIN BISTE NAJRADIJE UČESTVOVALI?



Ko treba da vodi ekološku parnicu? Građani smatraju da je najbolje da tužbu povodom zaštite životne sredine podnese ili ekološka organizacija kao zaštitnik kolektivnih interesa, ili sam kolektiv (npr. stanari ulice ili meštani zagađenog mesta). Većina građana smatra da organizacija takođe treba da vodi i postupak za naknadu štete u njihovo ime, nakon kog bi oni dobili direktnu naknadu, bez ulaska u postupak.

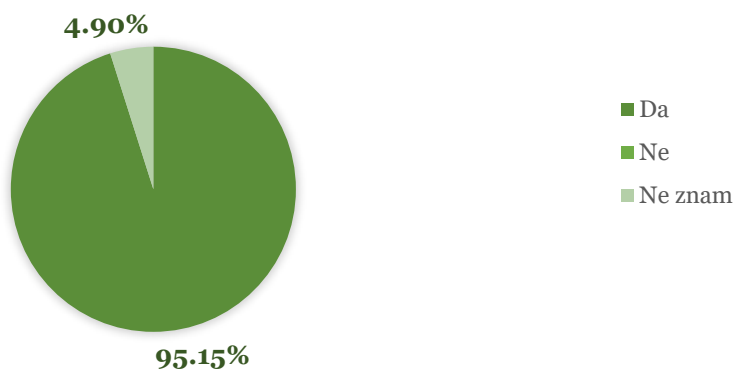


Da li biste bili spremni da učestvujete u ovakvom postupku? Većina ispitanika bila bi spremna da se uključi zajedno sa drugima u postupak koji je pokrenulo i koji vodi neko udruženje građana ili organizacija, uz određene uslove.

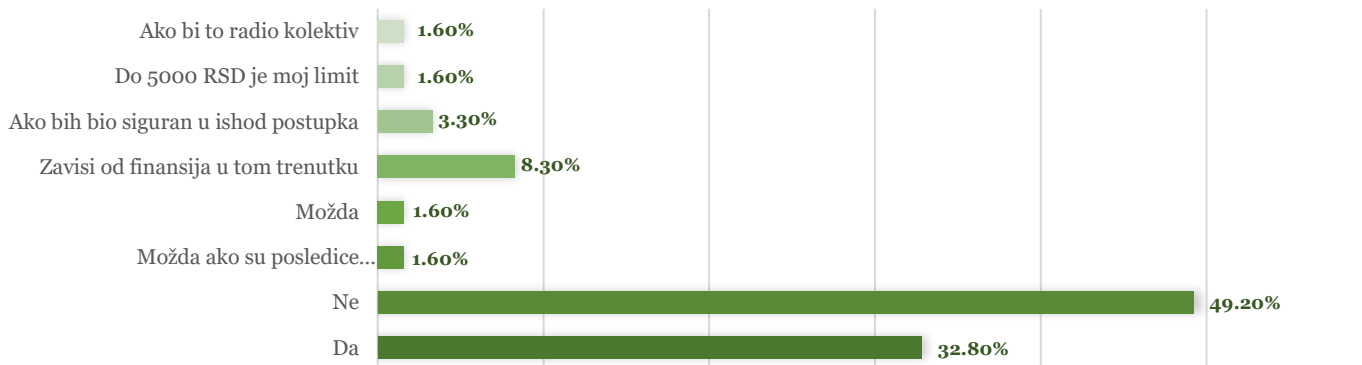


Koliko biste novca izdvojili za ekološku parnicu? Takođe, većina bi bila spremna da izdvoji simboličan iznos novca kako bi finansirala tužbu, ali ukoliko je taj iznos nešto veći, odgovori su raznovrsniji.

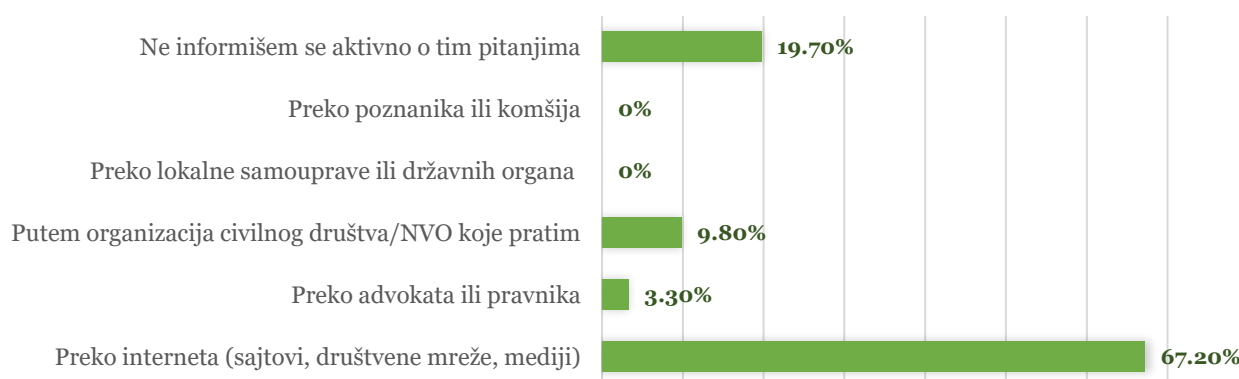
DA LI BISTE BILI SPREMNI DA IZDVOJITE SIMBOLIČAN IZNOS (NPR. DO 1000 DINARA) ZA POKRETANJE TAKVE PARNICE, AKO BI JE VODILO UDRUŽENJE ILI ORGANIZACIJA?



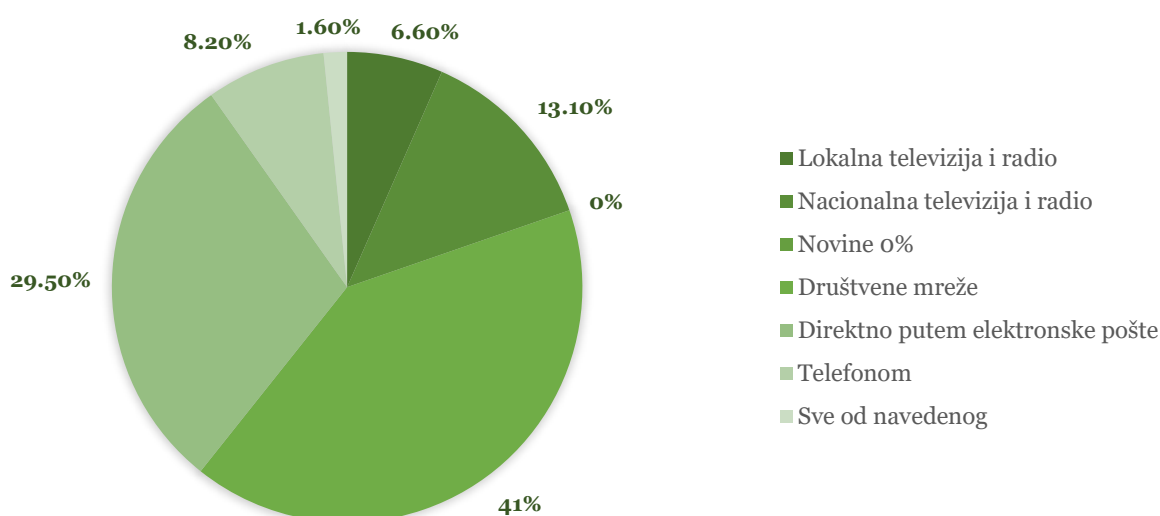
DA LI BISTE BILI SPREMNI DA IZDVOJITE VEĆI IZNOS (NPR. 20-30.000 RSD)



Koliko ste informisani o svojim pravima? Velika većina ispitanika (82%) nije informisana o mehanizmima pravne zaštite životne sredine koji su im na raspolaganju u okviru parničnog postupka, a najčešće se informišu o svojim pravima putem društvenih mreža i internet sajtova.



Kako biste voleli da budete informisani o ekološkoj parnici koja vas se tiče? Skoro svi ispitanici (98%) izjavili su da bi želeli da budu informisani o mogućnostima pokretanja ekoloških kolektivnih parnica, a ukoliko bi postojao kolektivni postupak u ekološkim predmetima u koji bi želeli da se uključe, najbolje bi bilo obavestiti ih preko društvenih mreža, ili direktno putem mejla.



IV ZAKLJUČAK I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE NORMATIVNOG OKVIRA

IV.1. Zaključak

Nalaz istraživanja domaće sudske prakse, kao i istraživanja drugih autora, jeste da građanski parnični postupak u Srbiji predstavlja nedovoljno iskorišćeno sredstvo zaštite životne sredine. Iako normativni okvir formalno omogućava sudsku zaštitu, naročito kroz član 156. Zakona o obligacionim odnosima, ovaj institut se u praksi gotovo ne primenjuje kao *actio popularis* u ekološkim sporovima. Razlog za to ne leži isključivo u nedostatku procesnih mehanizama, već pre svega u strukturnom neskladu između prirode ekološke štete i klasičnog modela individualne sudske zaštite.

Sistemske nedostaci u primeni građanskopravnih mehanizama zaštite životne sredine u Srbiji proizlaze iz kombinacije normativnih ograničenja, neizvesne i nedostupne sudske prakse, procesnih prepreka i strukturnog nesklada između kolektivne prirode ekološke štete i individualističke logike građanskog postupka. Iako član 156. ZOO formalno omogućava široku aktivnu legitimaciju, njegova praktična primena ostaje izuzetna zbog nejasnih pravnih standarda, složenog i skupog dokaznog postupka, ograničenog dejstva presude, nerešenih pitanja izvršenja i visokog finansijskog i ličnog rizika za tužioce. Ovi problemi dodatno su produbljeni izostankom institucionalne podrške, razvijene sudske prakse, sistemske edukacije i dostupnih informacija, kao i opštom neefikasnošću i preopterećenošću sudova. Posledično se stvara začarani krug u kojem odsustvo predmeta vodi ka odsustvu tumačenja pravnih standarda, a odsustvo standarda – a samim tim i predvidljivosti – ka izostanku inicijative za pokretanje postupaka, čime građanskopravna zaštita životne sredine ostaje nedovoljno delotvorna.

Kako bi tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa odgovorila na ove probleme?

Tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa direktno bi odgovorila na uočene sistemske nedostatke građanskopravne zaštite životne sredine time što bi omogućila da se ekološke povrede, koje po svojoj prirodi pogađaju neodređen krug lica i proizvode nemerljivu individualnu štetu, artikulišu kroz jedan centralizovan i efikasan postupak. Umesto da se teret iniciranja parnica prebacuje na pojedince koji nemaju ni pravni ni finansijski kapacitet da nose složene, skupe i dugotrajne sporove, postupak bi vodili kvalifikovani subjekti, pre svega ekološke organizacije, koje raspolažu stručnim znanjem, iskustvom komunikacije sa državnim organima i pristupom finansiranju. Time se izbegava potreba za pokretanjem velikog broja pojedinačnih postupaka sa istim činjeničnim i pravnim pitanjima, smanjuje se procesno opterećenje sudova i povećava verovatnoća da sudska zaštita proizvede stvarne i šire društvene efekte. Istovremeno, jasno definisani subjektivni i objektivni dometi presude obezbedili bi da sudska odluka ima realan uticaj na zaštitu javnog interesa, a ne samo simbolički značaj ograničen na formalne stranke u postupku.

Kako bi organizovan vid spajanja pojedinačnih postupaka (kao sto je GLO u UK) odgovorio na ove probleme? Model organizovanog udruživanja postupaka, kakav predstavlja Group Litigation Order (GLO) u Ujedinjenom Kraljevstvu, omogućio bi da se veći broj pojedinačnih zahteva sa zajedničkim činjeničnim i pravnim osnovom vodi koordinisano, uz zadržavanje individualnog identiteta svakog zahteva. Time bi se smanjili troškovi postupka kroz deljenje dokaznih sredstava, naročito skupih veštačenja, povećala procesna efikasnost i izbegle kontradiktorne sudske odluke u sličnim slučajevima. Ovakav pristup bi predstavljao realnu alternativu u situacijama kada postoji veliki broj oštećenih lica, ali ne i uslovi ili potreba za tužbom za zaštitu kolektivnih prava i interesa, te bi dodatno doprineo rasterećenju sudova i jačanju pravne sigurnosti u oblasti zaštite životne sredine. Bolje organizovano spajanje postupaka bi bilo posebno značajno u situacijama u kojima tužbom za zaštitu kolektivnih prava i interesa nije moguće zahtevati naknadu štete, već se ona ostvaruje kroz pojedinačne parnice, koje se zatim mogu spojiti i voditi koordinisano.

IV.2. Predlozi izmena zakona

IV.2.1. Načela

Izmene normativnog okvira u oblasti građanskopravne zaštite životne sredine treba da se zasnivaju na jasno definisanim načelima koja polaze od realnih ograničenja postojećeg sistema i konkretnih problema u praksi. Pre svega, predložena rešenja ne bi smela dodatno da opterećuju već preopterećene sudove, već da omoguće racionalizaciju postupaka kroz koncentraciju sporova i procesnu ekonomičnost. Dalje, ključna su načela efikasnosti, simplifikacije i hitnosti postupanja, naročito u situacijama u kojima odlaganje sudske zaštite može dovesti do trajnih i nenadoknadivih posledica po životnu sredinu. Normativna rešenja moraju adresirati pitanje troškova postupka, imajući u vidu da upravo visoki i neizvesni troškovi predstavljaju jednu od najvećih prepreka za korišćenje građanskopravnih mehanizama u zaštiti životne sredine. Posebnu pažnju treba posvetiti delotvornosti sudske zaštite, sudske odluke moraju biti podobne za izvršenje i da u praksi dovode do stvarnih promena. Konačno, teret pokretanja i vođenja postupaka ne treba prebacivati na pojedince, imajući u vidu da građani retko mogu ili žele da samostalno snose finansijske, dokazne i socijalne rizike ekoloških parnica.

Dakle, načela izmena normativnog okvira treba da budu:

- Načelo rasterećenja sudova i racionalizacije postupanja
- Načelo efikasnosti, procesne ekonomičnosti i hitnosti postupanja
- Načelo uklanjanja troškovnih barijera pristupu pravdi
- Načelo delotvornosti sudske zaštite
- Načelo izbegavanja individualnog procesnog opterećenja

IV.2.2. Zakonske izmene

IV.2.2.1. Zakon o parničnom postupku

Izmene Zakona o parničnom postupku trebalo bi usmeriti ka:

- 1) uvođenju posebnog procesnog instituta tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa u oblasti životne sredine, po uzoru na hrvatski model i model reprezentativne tužbe u EU, uz
- 2) supsidijarno normiranje organizovanog spajanja individualnih postupaka po modelu Group Litigation Order (GLO) iz prava Ujedinjenog Kraljevstva.

ZPP bi trebalo dopuniti posebnim odredbama kojima se izričito uređuje tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa, kao poseban tip parničnog postupka, uz jasno definisanje pojma kolektivnog interesa u oblasti zaštite životne sredine. Kolektivni interes bi trebalo normativno vezati za povrede ili ugrožavanja koja pogađaju neodređen ili širi krug lica, zajedničko dobro ili javnost u celini, a čije se posledice ne mogu adekvatno individualizovati, ili gde je pojedinačna šteta zanemarljiva u poređenju sa štetom nanetom javnom, odnosno kolektivnom interesu.

Legitimacija za podnošenje ove tužbe trebalo bi da se poveri zakonom kvalifikovanim subjektima, pre svega organizacijama civilnog društva koje ispunjavaju unapred propisane kriterijume (registrovana delatnost u oblasti zaštite životne sredine, određeni period aktivnog delovanja, neprofitni karakter, teritorijalna povezanost), uz mogućnost da zakon predvidi i legitimaciju drugih subjekata. Time bi se procesna inicijativa prenela na subjekte koji imaju stručne, organizacione i finansijske kapacitete za vođenje složenih ekoloških sporova.

ZPP bi morao precizno da definiše dopuštene tužbene zahteve u postupku zaštite kolektivnih prava i interesa u oblasti životne sredine, uključujući utvrđenje povrede kolektivnog interesa, zabranu daljeg ili ponovnog vršenja štetne radnje, kao i nalažanje konkretnih preventivnih i sanacionih mera.

Takođe, bitno je obratiti pažnju na regulisanje **pravila o snošenju troškova postupka**. Opšte pravilo da stranka koja izgubi spor snosi troškove druge strane treba dopuniti, tako da ostavlja mogućnost da se subjektima koji zastupaju javni interes olakša pristup pravdi. Ovo se može sprovesti kroz javno finansiranje dela troškova, finansiranje troškova iz posebno namenjenog fonda, smanjenje sudskih taksi, pružanje besplatne pravne pomoći, ili regulisanje mogućnosti da članovi kolektiva daju simbolično „učešće“.¹⁷³

Posebno je važno urediti subjektivne granice dejstva presude, tako da odluka doneta u ovom postupku proizvodi pravno dejstvo i prema licima koja nisu učestvovala u postupku, ali pripadaju zaštićenoj grupi ili su obuhvaćena kolektivnim interesom. Ovo je posebno relevantno i ako se utvrđujuća presuda u predmetu povodom zaštite kolektivnih prava i interesa koristi u naknadnom postupku za naknadu štete. Povezano sa tim, treba adresirati i **pitanje izvršenja presude**, uključujući ko je ovlašćen da pokrene izvršni postupak, koje mere mogu biti predmet izvršenja i na koji način se obezbeđuje prinudno sprovođenje sudske odluke.

Problem naknade štete. Nakon što sud u postupku za zaštitu kolektivnih prava i interesa utvrdi da je došlo do zagađenja, određenom krugu lica mora biti omogućeno da ostvare pravo na naknadu štete. Ovo pitanje može biti normativno rešeno tako da se naknada štete zahteva već u okviru postupka za zaštitu kolektivnih prava i interesa, međutim, takvo rešenje značajno komplikuje ovaj postupak, budući da podrazumeva dokazivanje individualne štete svakog pojedinačnog oštećenog lica, što je protivno ciljevima efikasnosti i procesne ekonomije. Zbog toga se u uporednom pravu češće primenjuje alternativni model, prema kojem se nakon okončanja postupka po tužbi za zaštitu kolektivnih prava i interesa pokreću pojedinačni postupci za naknadu štete. U tim postupcima sud je vezan ranijom pravnosnažnom odlukom o postojanju zagađenja i protivpravnosti ponašanja tuženog, čime se znatno olakšava položaj oštećenih u dokaznom smislu i skraćuje trajanje postupka.

Međutim, ovakav pristup otvara novi sistemski problem, jer može dovesti do pokretanja velikog broja identičnih ili sličnih individualnih parnica, čime se ponovo opterećuju već preopterećeni sudovi. Iz tih razloga, neophodno je da **ZPP uredi poseban supsidijarni mehanizam organizovanog spajanja individualnih postupaka za naknadu štete, po uzoru na Group Litigation Order (GLO) u pravu Ujedinjenog Kraljevstva**, koji omogućava zajedničko razmatranje sporova zasnovanih na istom činjeničnom i pravnom osnovu, uz zadržavanje individualnog karaktera zahteva za naknadu štete. Ovaj mehanizam bi omogućio da se veći broj pojedinačnih parnica koje proističu iz istog ili sličnog zagađenja životne sredine, potvrđenog u presudi po tužbi za zaštitu kolektivnih prava i interesa, objedini

¹⁷³ Pogledati [primer EU, na strani 36 i 37](#).

i vodi u koordinisanom okviru (koordinisano veštačenje, prikupljanje informacija od državnih organa u dokaznom postupku, svedočenje, zajednički punomoćnik, i sl.). Organizovano spajanje bi omogućilo procesnu ekonomičnost, ujednačavanje sudske prakse, smanjenje troškova dokazivanja i rasterećenje sudova, bez formalnog ukidanja individualne prirode tih zahteva.

IV.2.2.2. Zakon o zaštiti životne sredine i Zakon o obligacionim odnosima

Zakon o zaštiti životne sredine treba da zadrži precizna pravila o legitimisanju organizacija i grupa građana koje su kvalifikovane za pokretanje postupka radi zaštite kolektivnih prava i interesa. Ova legitimacija ne bi smela biti prepuštena preširokom ili neodređenom krugu subjekata, već treba biti jasno vezana za objektivne i proverljive kriterijume, kao što su registrovana delatnost u oblasti zaštite životne sredine ili ljudskih prava, određeni minimalni period postojanja i kontinuiranog delovanja, dokazano iskustvo u sprovođenju aktivnosti, projekata ili postupaka u vezi sa zaštitom životne sredine, kao i teritorijalna povezanost sa područjem na kojem je došlo do povrede ili ugrožavanja. Na ovaj način bi se obezbedilo da postupke pokreću subjekti koji imaju stvarnu stručnost, kapacitet i legitimitet da nastupaju u javnom interesu, uz istovremeno sprečavanje zloupotreba bez stvarne društvene angažovanosti.

Istovremeno, član 156. Zakona o obligacionim odnosima zahteva sadržajnije i savremenije normativno uređenje koje bi odgovaralo kompleksnosti današnjih ekoloških rizika. Neophodno je detaljnije definisati pojam „opasnosti od štete“, kao i šta se smatra „odgovarajućim merama“ za njeno otklanjanje, uz jasno povezivanje sa standardima zaštite životne sredine iz posebnih propisa. Preciziranjem ovih pojmova povećala bi se pravna sigurnost, olakšao rad sudovima i potencijalnim tužiocima, i smanjio prostor za neujednačenu sudsku praksu, čime bi ovaj institut postao delotvornije i češće korišćeno sredstvo građanskopravne zaštite životne sredine.

IV.2.2.3. Šta treba izmeniti van zakona?

1. Javnost i transparentnost
2. Koherentna i dostupna sudska praksa
3. Organizovana edukacija i povezivanje sudija, sudijskih pomoćnika, advokata i studenata prava

Javnost i transparentnost predstavljaju ključni preduslov za delotvornu primenu građanskopravnih mehanizama zaštite životne sredine. Neophodno je sistemsko unapređenje digitalizacije pravosuđa, koje bi obuhvatalo obavezno, celovito i besplatno objavljivanje svih sudskih odluka u ekološkim predmetima, uključujući i prvostepene presude. Uz to, naročito je važno obezbediti njihovu dostupnost u korisnički pristupačnom formatu, koji bi omogućio

građanima, organizacijama i pravnicima laku pretragu, i jednostavno informisanje o postojećoj praksi i pravnim standardima. Objavljivanje presuda trebalo bi pratiti i izrada stručnih komentara, vodiča ili analiza, čime bi se složeni i tehnički sudski stavovi približili široj javnosti i podstaklo poverenje u sudsku zaštitu životne sredine.

Koherentna i predvidiva sudska praksa predstavlja drugi ključni element sistemskih izmena. U trenutnim okolnostima, fragmentarnost i nedostatak konsolidovanih stavova sudova dovode do pravne nesigurnosti i obeshrabruju potencijalne tužioce. Zbog toga je potrebno podsticati aktivniju ulogu viših sudova u ujednačavanju prakse, kroz objavljivanje pravnih shvatanja, oglednih predmeta ili tematskih zbornika sudske prakse iz oblasti zaštite životne sredine. Posebno bi bilo važno uspostaviti mehanizme saradnje između sudova, akademske zajednice i stručnjaka iz oblasti ekološkog prava, kako bi se razvijali jasni standardi za primenu pojmova poput „normalnih granica“, „odgovarajućih mera“ i uzročno-posledične veze u ekološkim sporovima.

Konačno, obrazovanje predstavlja ključni preduslov dugoročnog razvoja i unapređenja sistema u celini. Neophodna je organizovana, kontinuirana i specijalizovana edukacija sadašnjih i budućih nosilaca pravosudnih funkcija i pravne profesije u celini. Sudije, sudijski pomoćnici i advokati u praksi se retko susreću sa ekološkim parnicama, koje su po prirodi interdisciplinarne i zahtevaju razumevanje tehničkih, naučnih i regulatornih aspekata zaštite životne sredine. Sistematske obuke, specijalizovani seminari, umrežavanje sudija koji postupaju u ekološkim predmetima i razmena iskustava sa kolegama iz drugih pravnih sistema doprineli bi jačanju stručnih kapaciteta i većoj doslednosti u odlučivanju. Istovremeno, kvalitativna i kvantitativna istraživanja, kao i studije poput ove, neophodni su kako bi se stekla jasna i utemeljena slika o stvarnom funkcionisanju sistema i identifikovale oblasti u kojima su promene najpotrebnije. Bez ovakvih ulaganja u znanje i institucionalnu povezanost, čak i najkvalitetnija normativna rešenja rizikuju da ostanu nedovoljno iskorišćena u praksi.



Ozelenjavanje
PRAVDE
Pravna zaštita životne
sredine



rce.rs

