



## ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U UPRAVNOM POSTUPKU

## ENVIRONMENTAL PROTECTION IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Vlajnić Jelena | Visoka škola za poslovnu ekonomiju i preduzetništvo, Beograd, Srbija | jel.vlajnic@gmail.com

**JEL klasifikacija: K32**

**DOI: 10.5937/trendpos2302091V**

**UDK: 349.6(497.11)**

**351:502.13/.14**

**COBISS.SR-ID 131190281**

### **Sažetak**

*Predmet ovog rada je proučavanje određenog segmenta pozitivnog ekološkog prava u Republici Srbiji u kontekstu upravnopravne zaštite. Vodeći međunarodni instrument u oblasti zaštite životne sredine je Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija). Arhuska konvencija počiva na tzv. „stubovima“, od kojih prva dva predstavljaju dostupnost informacija o životnoj sredini i učešće javnosti u donošenju odluka. Stoga će prikaz upravnopravne zaštite životne sredine u Republici Srbiji biti izložen sa aspekta ova dva elementa, dok će se u završnom delu rada na primeru iz prakse razmotriti primena nekih od pominjanih instituta.*

### **Abstract**

*The subject of this paper is the study of a certain segment of positive environmental law in the Republic of Serbia in the context of administrative legal protection. The leading international instrument in the field of environmental protection is the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention). The Aarhus Convention rests on the so-called "pillars", the first two of which represent the availability of environmental information and public participation in decision-making. Therefore, the presentation of the administrative and legal protection of the environment in the Republic of Serbia will be presented from the aspect of these two elements, while in the final part of the paper, the application of some of the mentioned institutes will be considered using an example from practice.*

**Ključne reči:** upravni postupak, zaštita životne sredine, Arhuska konvencija, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o zaštiti životne sredine, upravno pravo

**Keywords:** administrative procedure, environmental protection, Aarhus Convention, Law on General Administrative Procedure, Law on Environmental Protection, administrative law

---

## **Uvod**

Dok pitanje prava na pravnu zaštitu u oblasti životne sredine u uporednom pravu dobija sve veći značaj, primećuje se da o njemu u srpskoj naučnoj literaturi nema dovoljno studija. Ukazuje se da su dosadašnja istraživanja pokazala da pravni okvir koji uređuje pitanje pravne zaštite u pitanjima životne sredine čini veliki broj zakonskih tekstova koji su često nekonzistentni, što u praksi dovodi do onemogućavanja adekvatne pravne zaštite. [1] Bitno je na početku odrediti i pojmove životne sredine i njene zaštite. Termin životna sredina ima

različita značenja u zavisnosti od oblasti ljudske delatnosti. U najširem smislu, životna sredina je skup prirodnih, društvenih i kulturnih uslova koji utiču na život pojedinca ili zajednice [2]. Zakon o zaštiti životne sredine u članu 3. definisao je životnu sredinu kao skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život. Pod zaštitom životne sredine podrazumeva se skup različitih postupaka i mera koje sprečavaju ugrožavanje životne sredine kako bi se očuvala biološka ravnoteža.

Tokom 2016. i 2017. godine usvojen je veći broj izmena i dopuna propisa u oblasti zaštite životne sredine kojima se menja postupak pristupa ekološkim informacijama i uvode nove kategorije informacija koje se određuju kao ekološke informacije. Tako se, na primer, Izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine iz 2016. godine uvodi razlika između informacije o životnoj sredini i informacije koja se odnosi na zaštitu i ugrožavanje životne sredine, čime se suštinski menja, između ostalog, i sistem izuzetaka od prava na pristup ekološkim informacijama. Iste godine usvojen je i Zakon o opštem upravnom postupku koji uvodi brojne novine u pogledu postupka utvrđivanja stranačke i žalbene legitimacije u upravnom postupku sa elementom zaštite životne sredine.

Detaljniji prikaz pozitivnog ekološkog prava u Srbiji i zaštite životne sredine u upravnom postupku daleko prevazilazi okvire ovog rada, te ćemo u narednim redovima analizirati neka od pitanja i instituta upravnopravne zaštite životne sredine, poput pitanja pojmova ekološke informacije, javnosti i zainteresovane javnosti u smislu stranačke legitimacije za pokretanje postupka za zaštitu životne sredine. Najpre se daje pregled kako domaćih tako i međunarodnih propisa od značaja za zaštitu životne sredine, a zatim se razmatra pitanje pristupa ekološkim informacijama i zaštita učešća javnosti u postupcima od značaja za zaštitu životne sredine. U završnom delu rada analizira se slučaj iz prakse Upravnog suda Republike Srbije, koji je značajan pre svega za pitanje zaštite javnog interesa u oblasti zaštite životne sredine.

## ***Nacionalni i međunarodni propisi od značaja za zaštitu životne sredine***

Pozitivno ekološko pravo u Srbiji sastoji se od većeg broja zakona i podzakonskih opštih akata. Okviri zaštite prava na životnu sredinu uređeni su Zakonom o zaštiti životne sredine [3], Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu [4], Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu [5] i Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine [6]. Pored toga, za zaštitu životne sredine u pozitivnom ekološkom pravu Srbije od značaja je i veliki broj sektorskih zakona kojima se uređuju zaštita vode, vazduha, prirode, zemljišta, zaštita od buke, jonizujuće i nejonizujuće zračenje, upravljanje otpadom, postupanje sa opasnim materijama i druga pitanja.

Potrebno je osvrnuti se i na međunarodne izvore u ovoj oblasti. Za razvoj ideje o zaštiti životne sredine, kao i učešću javnosti u donošenju odluka koje se odnose na zaštitu životne sredine, važnu ulogu imala je Stokholmska deklaracija, usvojena na Konferenciji Ujedinjenih nacija o čovekovoj sredini [7]. Stokholmska deklaracija ističe važnost zajedničkih akcija javnosti, pojedinaca i njihovih organizacija, kao i ekoloških organizacija, u zaštiti životne sredine, te ukazuje da je podizanje ekološke svesti osnovni preduslov za učešće pojedinaca i njihovih udruženja u razvoju ekološkog zakonodavstva i politike zaštite životne sredine. Tako, Stokholmska deklaracija kao jedan od osnovnih principa proklamuje i princip edukacije o stanju

---

životne sredine i njenom očuvanju [8]. Dvadeset godina kasnije, na Konferenciji ujedinjenih nacija juna 1992. godine u Rio de Žaneiru usvojene su Rio deklaracija o životnoj sredini i razvoju, Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama i Konvencija o biološkoj raznovrsnosti, kao i Agenda 21. Rio deklaracija uvodi načelo održivog razvoja proklamujući da „pravo na razvoj mora da bude ostvareno tako da se u istoj meri zadovolje potrebe razvoja i zaštite životne sredine i sadašnjih i budućih generacija“ [9]. Ona nastavlja sa afirmisanjem potrebe učestvovanja javnosti i građana u donošenju odluka koju je ustanovila Stokholmska deklaracija, te se u Principu 10 u fokus stavlja pitanje pristupa ekološkim informacijama. U tom smislu se ističe da se problemi životne sredine najbolje rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana, na odgovarajućem nivou. Principom 10 Rio deklaracije ukazuje se na obavezu države da podstiče i podrži učešće javnosti u donošenju odluka u

pitanjima koja se tiču životne sredine upravo obezbeđivanjem široke dostupnosti informacija o stanju životne sredine. Kako bi se ovo postiglo uređen je, između ostalog, pristup upravnim i sudskim postupcima, te se tako svakome omogućuje da, u situacijama u kojima mu određena ekološka informacija nije učinjena dostupnom ili mu je onemogućeno učešće u donošenju odluka, pristupi upravnoj i/ili sudskoj kontroli zakonitosti i/ili celishodnosti takve odluke [10].

Potreba obezbeđenja dostupnosti ekoloških informacija, kao i uključivanja javnosti u formulisanje politike zaštite životne sredine, prepoznata je i u mnogim međunarodnim dokumentima, među kojima posebno figurira Okvirna konvencija UN o klimatskim promenama iz 1992. godine. Cilj ove Konvencije je da se koncentracija GHG (gasova koji stvaraju efekat staklene bašte) stabilizuje na nivou koji će dozvoliti ekosistemima da se prilagode prirodno na klimatske promene, tako da proizvodnja hrane nije ugrožena, a razvoj je omogućen u održivom pravcu [11]. Srbija je članica Okvirne konvencije od 2001. godine, a Kjoto protokola, koji je uz Konvenciju usvojen na Trećem zasedanju Konferencije država članica Konvencije, od 2008. godine. Srbija po ovim instrumentima ima status zemlje u razvoju, što znači da u prvom obavezujućem periodu nema obavezu kvantifikovanog smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte. Međutim, Srbija se ratifikacijom Konvencije obavezala na utvrđivanje i sprovođenje aktivnosti koje doprinose postizanju ciljeva utvrđenih Konvencijom.

Temelji prava na pristup ekološkim informacijama i drugi aspekti ekološke pravde postavljeni su Rio deklaracijom, a razvijeni donošenjem Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (dalje: Arhuska konvencija) 1998. godine [12]. U Arhuskoj konvenciji zaštita životne sredine je definisana kao osnovno ljudsko pravo [13]. U Preambuli se dalje navodi da, u cilju ostvarenja prava svakog pojedinca da živi u životnoj sredini koja odgovara njegovom zdravlju i blagostanju, kao i poštovanja dužnosti da se životna sredina štiti i unapređuje, građani i njihova udruženja moraju imati pravo na pristup ekološkim informacijama, pravo na učestvovanje u donošenju odluka o životnoj sredini i pravo na adekvatnu zaštitu u upravnom i sudskom postupku. Otuda, ova Konvencija takođe predviđa mogućnost ostvarivanja i zaštite prava vezanih za zaštitu životne sredine u upravnom postupku. Pojam ekološke informacije je Konvencijom postavljen malo šire i obuhvata ne samo informacije o kvalitetu životne sredine već i faktore koji utiču na životnu sredinu, kao i sve one informacije koje se odnose na formulisanje politike u oblasti zdravlja, bezbednosti i ekonomije [14]. Značajno je što je Arhuska konvencija uredila pravo javnosti na učešće u donošenju odluka u ekološkim stvarima. U tom smislu, potrebno je napraviti razliku između javnosti i zainteresovane javnosti. Javnost je definisana ne samo kao jedno ili više fizičkih i pravnih lica, već i kao skup udruženja, organizacija ili grupa fizičkih i/ili pravnih lica, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i praksom [15]. Zainteresovana javnost je ona koja je ugrožena ili će verovatno biti ugrožena donošenjem određene odluke u ekološkoj stvari, kao i ona javnost koja ima interes za donošenje odluke u ekološkoj stvari [16]. Status zainteresovane javnosti mogu da dobiju i nevladine organizacije koje promovišu zaštitu životne sredine i koje zadovoljavaju uslove propisane nacionalnim zakonodavstvom. Donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije o

---

dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine u maju 2009. godine Arhuska konvencija je postala deo pravnog sistema Srbije [17]. Prihvatanjem Arhuske konvencije Srbija je preuzela niz obaveza, među kojima se ističu preduzimanje neophodnih zakonodavnih, upravnih i drugih mera, uključujući mere za postizanje kompatibilnosti između odredbi za implementaciju informacija, učešće javnosti i dostupnosti odredbama o pravnoj zaštiti iz ove konvencije, kao i odgovarajuće izvršne mere za ustanovljenje i održavanje jasnog, transparentnog i konzistentnog okvira za sprovođenje njenih odredbi; obezbeđivanje da službenici i vlasti pomažu i pružaju savete javnosti u traženju dostupnosti informacija, u olakšavanju učešća u donošenju odluka i u traženju pravne zaštite u pitanjima životne sredine; kao i promovisanje ekološkog obrazovanja i ekološke svesti kod javnosti.

### ***Zaštita prava na pristup ekološkim informacijama***

Ustav Republike Srbije jemči svakom građaninu pravo na zdravu životnu sredinu, kao i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju [18]. Pravo na pristup ekološkim informacijama predstavlja jedan od temeljnih stubova Arhuske konvencije, jer je obaveštenost javnosti o stanju životne sredine važan element ostvarivanja prava na zdravu životnu sredinu.

Ekološku informaciju možemo da odredimo kao vrstu informacije od javnog značaja. Informacija od javnog značaja je informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, koja je sadržana u određenom dokumentu i odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna [19]. Prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, da bi se neka informacija smatrala informacijom od javnog značaja nije bitno da li je poseduje organ javne vlasti ili neko drugo lice, kao ni nosač informacija (papir, traka, film, elektronski mediji i sl.) na kome se nalazi dokument koji sadrži informaciju. Takođe, za njenu kvalifikaciju kao informacije od javnog značaja nisu bitni ni datum nastanka informacije ni način saznavanja informacije [20]. Stoga, informaciju od javnog značaja uspešno ćemo prepoznati na osnovu samo dva elementa: da se radi o informaciji kojom raspolaže organ javne vlasti; i da se radi o informaciji za koju javnost ima opravdan interes da zna [21]. Prema tome, ekološku informaciju kao vrstu informacije od javnog značaja možemo da odredimo kao informaciju koju poseduje organ javne vlasti ili bilo koje drugo lice (npr. privredni subjekti čije aktivnosti imaju uticaj na životnu sredinu), koja je nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti i koja je sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na neki od elemenata životne sredine [22].

Pomenuli smo da je Arhuska konvencija na nešto širi način odredila pojam ekološke informacije. Tako, ekološka informacija je, u skladu sa članom 2 st. 3 tač. b. Arhuske konvencije, svaka informacija koja se odnosi na aktivnosti i mere koje utiču ili mogu da utiču na elemente životne sredine, kao i faktore koji se koriste u donošenju odluka u oblasti životne sredine. U tom smislu, kao mere su Konvencijom definisane upravne mere, ekološka politika, planovi i programi zaštite životne sredine i ekološki sporazumi. Kada se zahteva ekološka informacija, postoji pretpostavka njene dostupnosti, te javne vlasti mogu da odbiju pristup takvoj informaciji samo po određenim osnovama (npr. ako bi otkrivanje informacije negativno uticalo na poverljivosti rada organa javne vlasti, međunarodne odnose, poverljivost komercijalnih i industrijskih informacija i prava intelektualne svojine) (član 4 stav 4. Konvencije).

Sam postupak ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja pred organom vlasti odvija se u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koji je, u ovom slučaju, *lex specialis*. Međutim, ukoliko ovim zakonom nije drugačije određeno, na postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja primenjuje se Zakon o opštem upravnom postupku [23]. Prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, svako ima pravo da mu bude saopšteno da li organ vlasti poseduje određenu informaciju od javnog značaja, odnosno da li je ta informacija organu vlasti inače dostupna (čl. 5 Zakona). Pojam „svako“ označava da informaciju od javnog značaja može

---

da traže kako domaća tako i strana fizička i pravna lica. Time se očitava namera zakonodavca da pristup ekološkim informacijama učini široko dostupnim, što se ogleda i u izvesnoj neformalnosti postupka – postupak se pokreće zahtevom upućenim organu koji poseduje traženu informaciju, pri čemu zahtev može da bude i u usmenom i u pisanom obliku, a podnosilac zahteva (tražilac ekološke informacije) nije u obavezi da navede razloge za podnošenje zahteva (čl.15 Zakona o slobodnom pristupu). Organ javne vlasti ima obavezu da tražiocu informacije učini dostupnom ekološku informaciju tako što će mu omogućiti uvid u dokument, izdati kopiju traženog dokumenta ili, kada tražilac to zahteva, uputiti dokumenta poštom, faksom, elektronskom poštom ili na drugi način.

Prema članu 8. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, postoji mogućnost ograničavanja pristupa informacijama, ako je to neophodno u demokratskom društvu radi zaštite od ozbiljne povrede pretežnijeg interesa zasnovanog na ustavu i zakonu. Dakle, u slučaju da je tražena informacija u sukobu sa pretežnijim interesom, te ako potreba zaštite tog interesa preteže nad potrebom zaštite interesa tražioca informacije da zna, organ javne vlasti je ovlašćen da uskrati pristup informaciji. Zakonom su utvrđeni sledeći interesi radi čije zaštite je moguće uskratiti pristup traženoj informaciji: život, zdravlje, bezbednost ili koje

drugo važno dobro nekog lica; otkrivanje krivičnog dela; vođenje pretkrivičnog postupka, vođenje sudskog postupka, izvršenje presude ili sprovođenje kazne, vođenje postupaka u smislu zakona kojim je uređena zaštita konkurencije, ili koji drugi pravno uređeni postupak, ili fer postupanje i pravično suđenje; odbrana zemlje, nacionalna ili javna bezbednost ili međunarodni odnosi; sposobnost države da upravlja ekonomskim procesima i da ostvaruje ekonomske interese; dokument za koji je procesom ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određeno da se čuva kao državna, službena, poslovna ili druga tajna; pravo intelektualne ili industrijske svojine, zaštita umetničkih, kulturnih i prirodnih dobara; životna sredina, retke biljne i životinjske vrste (čl. 9. Zakona). Međutim, kada je reč o ekološkoj informaciji, mora se imati u vidu da je Arhuskom konvencijom i Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 2003/47/EZ [24] propisano odsustvo ograničenja prava na pristup ekološkim informacijama samo kada je reč o emisijama u životnu sredinu. I samim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja utvrđena je pretpostavka o postojanju opravdanog interesa javnosti da zna uvek kada se radi o informacijama koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine (član 4. Zakona). Ovde je potrebno skrenuti pažnju na razliku između ove dve vrste informacija.

Naime, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine uvodi razliku između informacije o životnoj sredini i informacije koja se odnosi na ugrožavanje i zaštitu životne sredine. Informacija o životnoj sredini zapravo se odnosi na pojam ekološke informacije koji je definisan Arhuskom konvencijom. Tako, po slovu Zakona, informacija o životnoj sredini ili ekološka informacija je svaka informacija u pismenom, vizuelnom, zvučnom, elektronskom ili drugom materijalnom obliku, kojom raspolaže organ javne vlasti ili koja se čuva u ime organa javne vlasti, o raznim faktorima poput stanja činilaca životne sredine (vazduh, voda, atmosfera, tlo, zemljište, predeli i prirodna područja itd.), materije, energije, buke, zračenja ili otpada, uključujući radioaktivni otpad, emisije, ispuštanja i drugi oblici emitovanja u životnu sredinu, izveštaji o sprovođenju propisa iz oblasti zaštite životne sredine, stanju zdravlja ljudi i bezbednosti i dr. (član 3. st. 1 tač. 33a). Pojam informacije koja se odnosi na ugrožavanje odnosno zaštitu životne sredine je uži od pojma ekološke informacije. Podrazumeva samo informaciju o iznenadnoj opasnosti koja je prouzrokovana ljudskom aktivnošću ili je posledica prirodnih pojava, uključujući i informaciju o emisijama u životnu sredinu (čl. 3 st. 1 tač. 33d). Razlikovanje ove dve vrste informacija ima uticaj, između ostalog, i na mogućnost primene izuzetaka od prava na pristup ekološkim informacijama. Pored postojanja zakonske pretpostavke o opravdanom interesu javnosti da pristupi informacijama kojima raspolaže organ javne vlasti koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, pristup ovoj vrsti informacija širi je u još jednom pogledu. Postoji osnova za zaključak da se moguća isključenja i ograničenja slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja o



---

kojima smo govorili mogu primeniti na informacije o životnoj sredini, uz sprovođenje odmeravanja pretežnijeg interesa koji bi bio obrazložen u rešenju o odbijanju pristupa informacijama, dok se navedeni izuzeci ne bi mogli primeniti na informacije koje se odnose na ugrožavanje odnosno zaštitu životne sredine.

Ukoliko određeno lice smatra da mu je, suprotno zakonskim pravilima, uskraćeno pravo na pristup ekološkim informacijama, može da uloži žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja. Imajući u vidu da se žalba na rešenje o pristupu ekološkim informacijama podnosi Povereniku, postupak pred Poverenikom se odvija u skladu sa Zakonom o pristupu informacijama od javnog značaja, a ne Zakonom o opštem upravnom postupku [25].

### ***Zaštita prava javnosti na učešće u postupcima od značaja za zaštitu životne sredine***

Drugi „stub“ Arhuske konvencije odnosi se na uključenje javnosti u pitanja koja se tiču zaštite životne sredine. Uključenje javnosti u pitanja koja se tiču zaštite životne sredine važno je i sa aspekta održivog razvoja. Naime, zapaža se da je jedna od karakteristika održivog razvoja i veće uključenje javnosti u procese donošenja odluka o problemima životne sredine. Međutim, za kvalitetno uključenje javnosti nije dovoljna samo deklarativna opredeljenost vlasti, već i posebni podsticaji, kako bi javnost mogla objektivno da utiče na ishod za koji je zainteresovana [26].

Uočava se da pozitivni zakoni u oblasti zaštite životne sredine neujednačeno uređuju materiju učešća javnosti u postupcima zaštite prava iz korpusa ekoloških prava [27]. Pri tome se posebno izdvaja problem nedovoljno konzistentnog pristupa upotrebi pojmova javnost i zainteresovana javnost, koji su od ključnog značaja za primenu i ostvarivanje prava javnosti kao stranke u postupku. Imajući u vidu da jedan broj zakona koji reguliše materiju životne sredine uopšte ne uređuje pojmove javnosti odnosno zainteresovane javnosti kao stranke u postupku, u praksi se dešava da nadležni organ odbacuje zahteve zainteresovane javnosti za učešće u postupku jer ocenjuju da ovaj pojam nije definisan sektorskim zakonom, te da stoga pravo stranačke legitimacije u takvim postupcima pripada samo „pravim“ strankama. Takav pristup je suprotan kako slovu i duhu zakona koji uređuje opšti upravni postupak, tako i relevantnim odredbama Arhuske konvencije, koja izričito priznaje status stranke zainteresovanoj javnosti u svim predmetima koji se odnose na pitanja od značaja za životnu sredinu u najširem smislu te reči. Prema članu 2 Arhuske konvencije, pojam „javnost“ odnosi se na jedno ili više fizičkih ili pravnih lica i, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihova udruženja, organizacije ili grupe. Sa druge strane, pod pojmom „zainteresovane javnosti“ podrazumeva se javnost koja je ugrožena ili će verovatno biti ugrožena ili ima interesa u donošenju odluka u oblasti životne sredine. Primećuje se da je u praksi razlika između ova dva pojma ogromna, jer zainteresovanoj javnosti daje pretpostavljeni pravni interes za učešće u postupku – dakle, status stranke u ekološkim stvarima, dok takav status ne pripada opštoj javnosti, jer se kod nje takav status pretpostavljenog interesa ne podrazumeva i ne daje mogućnost sticanja stranačke sposobnosti sa svim pravima i obavezama koje iz takvog statusa proizlaze [28]. Prema ZUP-u, stranka u upravnom postupku određuje se kao fizičko ili pravno lice čija je upravna stvar predmet upravnog postupka i svako drugo fizičko ili pravno lice na čija prava, obaveze ili pravne interese može da utiče ishod upravnog postupka. Arhuskom konvencijom je utvrđen poseban položaj nevladinih organizacija koje se bave zaštitom životne sredine i ispunjavaju uslove prema nacionalnom zakonodavstvu. Naime, pred organima vlasti ove organizacije ne moraju da dokazuju svojstvo zainteresovanog lica, jer će se smatrati da su one uvek „zainteresovana javnost“. Tako, nesporno je da status stranke u upravnom postupku po našem pozitivnom zakonodavstvu pripada pravnim licima, udruženjima građana koja se bave zaštitom, unapređenjem i promocijom zaštite životne sredine, te da se na njih odnosi prezumpcija zainteresovanosti. Potrebno je najpre utvrditi da li se radi o ekološkoj nevladinoj organizaciji, što se zaključuje po osnivačkom aktu organizacije (statutu, šifri delatnosti i dr.) [29].

---

ZUP se zasniva na jednom broju osnovnih načela od kojih su pojedina posebno značajna za pitanje položaja i učešća zainteresovane javnosti u upravnom postupku, pa i u oblasti zaštite životne sredine, poput načela delotvornosti i ekonomičnosti postupka, srazmernosti, predvidivosti, istine, upotrebe jezika i pisma u postupku. Značajno je ukazati na činjenicu da odredbe posebnih zakona, i kada zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka, moraju da budu u saglasnosti sa osnovnim načelima utvrđenim ZUP-om [30].

Kao krovni zakon u oblasti životne sredine, Zakon o zaštiti životne sredine (dalje u tekstu: ZZŽS) posebno je značajan za razmatranje sistema učešća javnosti u postupcima od značaja za zaštitu životne sredine. Tako, čl. 9 je uspostavljeno načelo informisanja i učešća javnosti, kojim je predviđeno da u ostvarivanju prava na zdravu životnu sredinu svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine i da učestvuje u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu. Primećuje se da se na osnovu toga može zaključiti da se ratio legis nalazi u činjenici neophodne funkcionalne međuzavisnosti postupka informisanja i učešća javnosti u procesu donošenja odluke [31]. Ilustrativan primer se, između ostalog, nalazi u Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu, gde se članom 10. normira obaveza nadležnog organa da obaveštava zainteresovane organe i organizacije, kao i javnost, o podnetom zahtevu o potrebi procene uticaja, i to u roku od deset dana od dana prijema urednog zahteva. Istim članom se dalje navodi da takvo obaveštenje treba naročito da sadrži podatke o nosiocu projekta, nazivu, vrsti i lokaciji projekta čije se izvođenje planira, mestu i vremenu mogućnosti uvida u podatke, obaveštenja i dokumentaciju iz zahteva nosioca projekta, prirodi odluke koja će biti doneta na osnovu podnetog zahteva, kao i nazivu i adresi nadležnog organa. Značajno je što su zainteresovani organi i organizacije, kao i zainteresovana javnost, ovlašćeni da u roku od deset dana od dana prijema obaveštenja dostave svoje mišljenje, pri čemu će nadležni organ o podnetom zahtevu o potrebi procene uticaja odlučiti uzimajući u obzir dostavljena mišljenja zainteresovane javnosti.

ZZŽS naglašava ulogu udruženja građana u oblasti zaštite životne sredine, pružajući im mogućnost da, između ostalog, predlažu aktivnosti i mere zaštite, učestvuju u postupku donošenja odluka u skladu sa zakonom, kao i da doprinose ili neposredno rade na informisanju o životnoj sredini (čl.7). U tom smislu, ZZŽS propisuje načelo informisanja i učešća javnosti koje se ostvaruje pravom svakog da bude obavešten o stanju životne sredine i da učestvuje u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu. Značajno je što se članom 81a ZZŽS omogućava zainteresovanoj javnosti da u postupku ostvarivanja prava na zdravu životnu sredinu, kao stranka, pokreće postupak preispitivanja odluka pred nadležnim organom, odnosno sudom. Time se pravi distinkcija između opšte i zainteresovane javnosti, pri čemu se zainteresovanoj javnosti daje stranačka legitimacija u postupku. Iz sadržine odredbi ZZŽS može da se zaključi da je zainteresovanoj javnosti na eksplicitan način priznat položaj stranke u postupcima u oblasti životne sredine, te da je obaveza organa koji vodi postupak da, u nedostatku odredaba posebnog zakona, neizostavno primenjuje i odredbe ZZŽS, upotpunjenje odredbama ZUP-a [32].

### ***Primer iz prakse: slučaj "Gondola"***

Upravni sud je 12. februara 2021. godine doneo presudu po tužbi Regulatornog instituta za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) kojom je usvojio zahtev tužioca i poništio građevinsku dozvolu koju je donelo Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture za izvođenje pripremljenih radova za izgradnju stanice gondole na Kalemegdanu, te predmet vratio nadležnom prvostepenom organu na ponovno odlučivanje [33]. Time je okončan postupak pred Upravnim sudom koji je u aprilu 2019. godine tužbom pokrenuo RERI, iz razloga što je građevinska dozvola nezakonito izdata. Rešenje je poništeno zbog propuštanja Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture da primeni odredbe Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu. U tužbi se navodi da bi, imajući u vidu da bi izvođenje projekta na prostoru

---

arheološkog nalazišta „Antičkog Singidunuma“ moglo izazvati štetu na zakonom zaštićenom dobru koja je nenadoknadiva, bilo neophodno sprovesti postupak procene uticaja izvođenja projekta na životnu sredinu, te da ovo predstavlja prethodni uslov za izdavanje zakonite građevinske dozvole.

Ovaj postupak je iz više aspekata značajan za zaštitu životne sredine u upravnom postupku i upravnim sredstvima. Kao prvo, Upravni sud je, uprkos tvrdnjama tuženog ministarstva, JP „Skijalište Srbije“ i Grada Beograda (kao zainteresovanih lica u postupku), nedvosmisleno zaključio da je RERI aktivno legitimisan kao stranka koja ima pravo da preispituje odluke upravnih organa, i to kao udruženje koje štiti kolektivni i javni interes (Presuda, str.5-7). Sud se u obrazloženju priznanja aktivne legitimacije RERI-ja pozvao kako na međunarodne tako i na nacionalne propise. Tako, Sud se pozvao na član 2. Arhuske konvencije i pojmove javnosti i zainteresovane javnosti kako su definisani ovom Konvencijom, kao i na član 9. stav 2. ali ne 1. iste konvencije, gde je propisano da će svaka strana, u okviru svog nacionalnog zakonodavstva, obezbediti da pripadnici zainteresovane javnosti koji imaju dovoljnog interesa ili, alternativno, tvrde da je došlo do kršenja prava, u slučaju kada propisi o upravnom postupku jedne strane to zahtevaju kao preduslov, imati pravo na postupak preispitivanja pred sudom i/ili drugim nezavisnim i nepristrasnim telom ustanovljenim zakonom, u cilju pobijanja materijalne i procesne zakonitosti bilo koje odluke, činjenja i propuštanja činjenja. Od nacionalnih propisa, Sud se pre svega pozvao na Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i pojam zainteresovane javnosti kao što je definisan zakonom, što smo razmatrali ranije u radu, kao i na prethodno pominjani član 81a.

Potencijalni izazov u konkretnom slučaju bila je neizvesnost u pogledu stava Upravnog suda kada je u pitanju tumačenje „zaštićenog kulturnog dobra“, a u kontekstu povezivanja sa „životnom sredinom“. Postavilo se pitanje da li će Sud uvažiti argumentaciju RERI-ja da je čitavo područje Kalemegdana, tvrđave i čitav ovaj zaštićeni pojas, sastavni deo životne sredine grada Beograda. RERI je utvrdio da Beogradska tvrđava nesumnjivo predstavlja deo životne sredine grada Beograda, koju udruženja, kao subjekti sistema zaštite životne sredine, imaju dužnost da štite. Takođe, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i Pravilnik o sadržini studije o proceni uticaja na životnu sredinu kao činioce životne sredine prepoznaje i građevine, nepokretna kulturna dobra, arheološka nalazišta i ambijentalne celine, i utvrđuje obavezu izrađivača studije o proceni uticaja na životnu sredinu da opiše navedene činioce životne sredine i utvrdi mogućnost negativnih uticaja. Sud je u obrazloženju presude dao za pravo navodima tužioca i utvrdio da iz priloženih akata Republičkog geodetskog zavoda i Uslova za preduzimanje mera tehničke zaštite Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture, proizlazi da se na „katastarskoj parceli broj [...] Stari Grad u Beogradu nalazi Spomenik kulture „Beogradska tvrđava“, nepokretno kulturno dobro od izuzetnog značaja za Republiku Srbiju, i Arheološko nalazište „Antički Singidunum“, kao kulturno dobro, a sve to u okviru Prostorne kulturno-istorijske celine „Kosančićev venac“, koja je nepokretno kulturno dobro od velikog značaja za Republiku Srbiju.“

„Skijališta Srbije“ su smatrala da je rešenje doneto u potpunosti u skladu sa svim propisanim uslovima Zakona o planiranju i izgradnji i postupka objedinjene elektronske procedure zbog čega je zahtev iz tužbe neosnovan. Naime, „Skijališta Srbije“ su smatrala da „zakonskim propisima nije propisana obaveza sprovođenja postupka procene uticaja na životnu sredinu u slučaju prethodnih i pripremnih radova“ (Presuda, str.4). Po njima, u konkretnom slučaju, prethodni radovi su zaštitna arheološka iskopavanja i istraživanja, a pripremni radovi se izvode za potrebe arheoloških istraživanja i obuhvataju obezbeđenje iskopa. Međutim, Sud navodi da pripremni radovi, za koje je osporenim rešenjem izdata posebna građevinska dozvola, obuhvataju radove poput zemljanih radova i radova na stabilizaciji terena, koji su takve prirode da mogu narušiti svojstva Beogradske tvrđave kao nepokretnog kulturnog dobra.



---

Tako, Sud je zauzeo stav da je, s obzirom da je članom 3. stav 3. Zakona o proceni uticaja propisano da se procena uticaja sprovodi „za projekte koji se planiraju na zaštićenom prirodnom dobru i zaštićenoj okolini nepokretnog kulturnog dobra“, „podnosilac zahteva za izdavanje posebne dozvole za izvođenje pripremnih radova [je] bio dužan da uz zahtev dostavi studiju o proceni uticaja na životnu sredinu kao sastavni deo dokumentacije koja se prilaže uz zahtev“ (Presuda, str.11-12). Sud posebno ističe da je Ministarstvo zaštite životne sredine donelo rešenje kojim se utvrđuje da je potrebna procena uticaja na životnu sredinu projekta kabinetske žičare (gondole) Ušće-Kalemegdan (Presuda, str.12).

Upravni sud je u obrazloženju presude utvrdio da je tužilac osnovano ukazao da je rešenjem povređen zakon, jer je odluka doneta uz isključivu primenu odredbi člana 137. st. 3 i 4. Zakona o planiranju i izgradnji i odredbi Pravilnika o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem, što u konkretnom slučaju nije dovoljno, imajući u vidu da je tačkom 3. Spiska nepokretnih kulturnih dobara od izuzetnog značaja Beogradska tvrđava utvrđena kao spomenik kulture koji se nalazi pod zaštitom države (Presuda, str.10).

Upravni spor koji je pokrenuo RERI i koji je pravnosnažno okončan poništavanjem rešenja o građevinskoj dozvoli predstavlja svetao primer uspešne zaštite javnih interesa i životne sredine pravnim sredstvima. Presuda je značajna i zbog tumačenja aktivne legitimacije udruženja u zaštiti javnog interesa, te samog pojma životne sredine. Sud je utvrdio da zaštita nepokretnih kulturnih dobara i njihove zaštićene okoline, kao dobara od opšteg interesa, uživa prethodnu zaštitu i na osnovu propisa o zaštiti životne sredine, te zainteresovana javnost koja tvrdi da je došlo do kršenja prava u zaštiti kulturnih nepokretnih dobara ima pravo na postupak preispitivanja pred sudom u upravnom sporu, u cilju pobijanja materijalne i procesne zakonitosti bilo kog pojedinačnog upravnog akta.

### **Zaključak**

Zaštita životne sredine se u upravnom postupku pre svega ostvaruje kroz pravo na pristup ekološkim informacijama i zaštitu prava javnosti na učešće u postupcima od značaja za zaštitu životne sredine. Postupak ostvarivanja prava na ekološku informaciju odvija se u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koji je, u ovom slučaju, *lex specialis*. Kao što smo naveli, ukoliko ovim zakonom nije drugačije određeno, na postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja primenjuje se Zakon o opštem upravnom postupku. Videli smo da se iz više aspekata očitava namera zakonodavca da pristup informacijama učini što šire dostupnim. Sa druge strane, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja daje mogućnost ograničavanja pristupa informacijama radi zaštite određenih interesa. Zahvaljujući najnovijim izmenama ZZŽS, ovi izuzeci ne odnose se na informacije koje se odnose na ugrožavanje odnosno zaštitu životne sredine. Posebno je značajno pitanje stranačke legitimacije u upravnom postupku. ZZŽS izričito daje pravo zainteresovanoj javnosti da u postupku ostvarivanja prava na zdravu životnu sredinu, kao stranka, pokreće postupak preispitivanja odluka pred nadležnim organom, odnosno sudom. Uočeno je da je problematično što jedan broj zakona iz oblasti zaštite životne sredine uopšte ne uređuje pojmove javnosti odnosno zainteresovane javnosti kao stranke u postupku, što u praksi dovodi do nepriznavanja stranačke legitimacije zainteresovanoj javnosti, na šta bi inače imala pravo. Potrebno je da organi uprave u postupcima koji se vode po pitanjima zaštite životne sredine vode računa da pojmove i institute tumače u skladu sa duhom Arhuske konvencije kao vodećeg instrumenta u oblasti zaštite životne sredine, kako bi se obezbedila adekvatna pravna zaštita.

## **Bibliografija**

- [1] Drenovak-Ivanović M., Đorđević S., Praktikum o pravu na pravnu zaštitu u stvarima od značaja za zaštitu životne sredine u upravnom postupku i upravnom sporu, Ministarstvo zaštite životne sredine, 2018, 11.
- [2] Environment Law: Meaning and Significance; 28.04.2023., <https://www.tutorialspoint.com/environment-law-meaning-and-significance>
- [3] Zakon o zaštiti životne sredine, "Službeni glasnik RS", br. 135/04.
- [4] Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, "Službeni glasnik RS", br.135/2004, 36/2009.
- [5] Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, "Službeni glasnik RS", br. 135/2004 i 88/2010.
- [6] Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, "Službeni glasnik RS", br. 135/2004, 25/2015 i 109/2021.
- [7] Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stocholm, 1972
- [8] Ibid., član 19.
- [9] Rio deklaracija o životnoj sredini i razvoju, princip 3.
- [10] Wirth D.A., The Rio Declaration on Environment and Development: Two Steps Forward and One Back, or Vice Versa?, Georgia Law Review, 1995, 645.
- [11] United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), United Nations, 1992, čl.1 i 2.
- [12] UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), 1998; 26.04.2023., <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text>
- [13] Arhuska konvencija, Preambula
- [14] Ibid., član 2., stav 3., tačka b.
- [15] Ibid., član 2., stav 4.
- [16] Ibid., član 2., stav 5.
- [17] Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Službeni glasnik RS, broj 38/09)
- [18] Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“ br. 98/2006), član 74.
- [19] Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik RS, br. 120/04, član 2., stav 1.
- [20] Ibid., član 2., stav 2.
- [21] Poverenik za informacije od javnog značaja, 28.04.2023., [https://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/16\\_Idok.pdf](https://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/16_Idok.pdf)
- [22] Drenovak-Ivanović M., Đorđević S., Praktikum o pravu na pravnu zaštitu u stvarima od značaja za zaštitu životne sredine u upravnom postupku i upravnom sporu, Ministarstvo zaštite životne sredine, 2018, 33.
- [23] Ibid., 37.
- [24] Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0004>
- [25] Drenovak-Ivanović, Đorđević, 55.
- [26] Milanović J., Kovačević M., Analiza informisanosti stanovništva o zaštiti životne sredine u lokalnoj zajednici, Trendovi u poslovanju, 1/2015, 57-62, 58.
- [27] Drenovak-Ivanović, Đorđević, 67.
- [28] Ibid., 68.
- [29] Ibid.
- [30] Ibid., 71.
- [31] Lilić S., Drenovak M., Upravna i upravno-sudska zaštita prava na učešće javnosti u stvarima od značaja za životnu sredinu u Srbiji, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 1/2009, 10
- [32] Drenovak-Ivanović, Đorđević, 87.
- [33] Upravni sud Republike Srbije, 7 U 6063/19, 12.02.2021.; dostupno na: <https://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Documents/190817.pdf>
- [34] Ibid., 5-7.

**Datum prijema rada:05.01.2023.**

**Datum prihvatanja rada:15.02.2023.**