



Приручник  
за активно учешће јавности  
у заштити животне средине

Приручник  
за активно учешће јавности  
у заштити животне средине

Март, 2024

## Приручник за активно учешће јавности у заштити животне средине

Ауторка: Мирјана Дреновак Ивановић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Лекторка: Виолета Нешковић Поповић

Публикацију „Приручник за активно учешће јавности у заштити животне средине” финансирао је ОЕБС у оквиру пројекта „Јачање Аархус центара у области рада ОЕБС-а ради промоције добре управе у заштити животне средине и одрживог развоја”. Пројекат не би био могућ без великодушне подршке влада Немачке и Италије.

Пројекат је реализован у сарадњи са Мисијом ОЕБС-а у Србији.

Ставови изречени у књизи припадају искључиво аутору и његовим сарадницима и не представљају нужно званичан став Мисије ОЕБС-а у Србији.

Сви појмови који су у анализи употребљени у мушком граматичком роду обухватају мушки и женски род лица на која се односе.

# Садржај

<b>1. Право на приступ еколошким информацијама и правна заштита .....</b>	<b>9</b>
Којим еколошким информацијама се може приступити на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја? .....	10
До каквих последица у пракси доводи увођење разлике у праву на приступ еколошким информацијама у ужем и у ширем смислу? .....	12
Коме се подноси захтев за приступ еколошким информацијама? .....	13
Када постоје изузеци од права на приступ еколошким информацијама и какав је садржај образложења решења којим се право на приступ информацијама ускраћује? .....	14
Када се тражилац информације може обратити Поверенику за информације од јавног значаја? .....	18
Да ли јавност може да приступи еколошким информацијама које нису информације од јавног значаја? .....	20
Право на разгледање списка и обавештавање у Закону о општем управном поступку као основ приступа еколошким информацијама .....	24
Право на разгледање списка и обавештавање .....	25
<b>2. Право јавности на учешће у доношењу еколошких одлука и правна заштита .....</b>	<b>28</b>
О чему се одлучује у стратешкој процени утицаја на животну средину, процени утицаја на животну средину и у поступку издавања интегрисане дозволе? .....	29
Ко и на који начин има право да учествује у стратешкој процени утицаја на животну средину? .....	31
Ко и на који начин има право да учествује у поступку процене утицаја на животну средину? .....	32
Ко и на који начин има право да учествује у поступку издавања интегрисане дозволе? .....	35
Ко су заступници колективних и ширих интереса јавности? .....	37

<b>3. Право на правну заштиту у стварима од значаја за животну средину .....</b>	<b>42</b>
Надлежности Заштитника грађана од значаја за заштиту животне средине .....	42
Учешће јавности и народна тужба <i>actio popularis</i> .....	43
Учешће јавности и <i>SLAPP</i> тужбе .....	44
Учешће јавности и Стразбуршки принципи заштите животне средине у међународном праву људских права .....	44

Активно учешће јавности у заштити животне средине обухвата моделе информисања и укључивања јавности у различите форме доношења одлука од значаја за заштиту и очување животне средине. Тиме се, најпре, ствара и проширује свест о активностима које утичу на животну средину и захватима којима се мењају стање и услови животне средине, као и о капацитету животне средине, тј. ограниченој способности животне средине да прихвати одређене количине загађујућих материја у одређеном временском интервалу на одређеном простору преко којих настаје неповратна штета животној средини. Тиме се, затим, утиче на подизање еколошке свести и формирање ставова и понашање јавности о потреби заштите животне средине и о повратном утицају које активности којима се утиче на животну средину имају на здравље људи и услове развоја. Укључивање јавности, коначно, доводи до транспарентности у раду органа управе приликом промена еколошких политика и јавних политика чије формулисање, сагласно начелима еколошког права, за полазну основу има различите елементе и аспекте који се односе на потребе заштите животне средине као јавног интереса.

Потреба за стварањем културе сарадње и солидарности у заштити

животне средине добија правни облик крајем деведесетих година XX века доношењем Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине.<sup>1</sup> Конвенција утврђује минималне стандарде за развој правних института у унутрашњем праву којима се гарантује право на приступ информацијама од значаја за стање и заштиту животне средине, право појединаца и различитих форми заступника колективних и ширих интереса јавности на учешће у доношењу одлука које имају утицај на животну средину и права на правну заштиту. Србија је ратификовала Архуску конвенцију 2009. године, а минимални стандарди постају део позитивног права одредбама закона из области заштите животне средине који су доношени од 2004. године. Учешће ових удружења оснажено је одредбама Закона о општем управном поступку (2016), који препознаје заступнике колективних интереса и заступнике ширих интереса јавности као странку у поступку. Право на обавештеност и учешће јавности, међутим, са актуелним еколошким изазовима (нпр. климатске промене, корпоративна одрживост, нефинансијско извештавање и др.) поприма нове облике: учешће кроз повезивање са правима потрошача и учешће кроз активности друштвених покрета.

Законодавни оквир еколошког права представља обиман и сложен скуп прописа са око 300 правних докумената, низом додатних обавеза за државу и пословни сектор које произлазе из међународних споразума и правила која гарантују право јавности на информисање о животној средини, учешће у доношењу одлука које имају утицај на

.....  
1 *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*, 1998.

њено очување и унапређење и право на приступ адекватној правној заштити.

---

**Списак прописа из области заштите животне средине је доступан на:** [https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Spisak\\_propisa\\_iz\\_oblasti\\_ZZS\\_-\\_230217.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Spisak_propisa_iz_oblasti_ZZS_-_230217.pdf). Табела надлежности инспекције у области заштите животне средине је доступна на [https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Tabela\\_nadleznosti\\_-\\_mart\\_2017\\_verzija\\_2%20%281%29.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Tabela_nadleznosti_-_mart_2017_verzija_2%20%281%29.pdf).

Приручник садржи преглед основних права јавности и заинтересоване јавности која чине оквир активног учешћа. Како би се омогућила једноставна употреба приручника, основна права су изложена у форми одговора на питања са којима се поједници, удружења, невладине организације и друге форме заштитника колективних и ширих интереса јавности свакодневно сусрећу. Питања су груписана у три целине са примерима из праксе. Прва целина, *Право на приступ еколошким информацијама и правна заштита*, обухвата питања од значаја за разумевање практичног значаја разлике која у нашем праву постоји између еколошке информације као информације од јавног значаја у ужем и ширем смислу и еколошких информација ван правног режима информације од јавног значаја, те поступка у коме се може приступити свакој од наведених врста еколошких информација. У том делу се упућује и на поступак пред органима (јавне) власти који поседују тражене информације, рокове и трошкове приступа информацијама, као и на поступак пред Повереником за информације од јавног значаја. Након тога се упућује на нове моделе приступа еколошким информацијама повезивањем са правилима о заштити колективних интереса потрошача и правилима оглашавања. У другом делу се анализирају права (заинтересоване) јавности на учешће у доношењу еколошких одлука и правна заштита у посебним законима који уређују



поступак стратешке процене утицаја на животну средину, процене утицаја на животну средину и поступка издавања интегрисане дозволе. У трећем делу се упућује на право на правну заштиту у ствари-ма од значаја за животну средину ван поступака који су анализирани у другом делу, а који се односе на надлежности Заштитника грађана од значаја за заштиту животне средине и право на вођење и покретање поступка у области заштите животне средине, као и на могућности које су недавно заживеле у домаћој пракси попут тужбе *actio popularis*, којом се даје право сваком лицу да затражи да се уклони извор опасности од кога прети знатнија штета сагласно Закону о облигационим односима. У том делу се упућује и на положај јавности код *SLAPP* тужби и на актуелну праксу Европског суда за људска права и недавно представљене Стразбуршке принципе заштите животне средине у међународном праву људских права.

Приручник има информативни карактер. Садржај је резултат вишегодишњег истраживања ауторке и ослања се на резултате изнете у бројним научним и стручним радовима, као и у уџбенику *Еколошко право*, Београд 2021. и монографији *Правни положај заступника колективних и ширих интереса јавности у заштити животне средине*, Београд 2021. У овом приручнику дат је осврт на основе правне заштите, правна средства и правне лекове који су на располагању јавности како би узела активно учешће у заштити животне средине. За више информација о садржају и изазовима у њиховој примени и домаћу и упоредну праксу, читаоци се упућују на наведене публикације.

# 1. Право на приступ еколошким информацијама и правна заштита

Право на обавештеност је уставом зајемчено, основно право грађана. Сагласно члану 74. Устава Србије (2006), свако има право на благовремено и потпуно обавештавање о стању животне средине, што обухвата право и на активно (по захтеву за приступ еколошким информацијама) и на пасивно информисање о стању животне средине (без обзира на то да ли су у одређеном поступку затражене еколошке информације, нпр. информације о квалитету ваздуха). Законом о заштити животне средине прописано је начело информисања и учешће јавности којим се преноси основа Архуске конвенције (1998) о обавези укључивања јавности у поступке одлучивања о активностима које носе еколошки ризик и информисања о еколошком ризику и стању животне средине. Право на приступ еколошким информацијама припада физичким или правним лицима, њиховим удружењима, организацијама и групама. Како је реч о информацији од јавног значаја, право на приступ еколошким информацијама „припада свакоме, под једнаким условима”.

Извод из одговора Повереника за информације од јавног значаја органу управе од 30. новембра 2007. У том предмету је захтев за приступ еколошкој информацији затражило малолетно лице. Орган управе од кога је затражена информација сматрао је да је реч о странци која није процесно способна, те да јој се не може омогућити приступ. Повереник је, међутим, указао на то да приступ информацији од јавног значаја припада свима, па и малолетном лицу, у чије име процесне радње може обавити законски заступник, те да чињеница да је тражилац информације малолетно лице њега не може лишити права на приступ.

## Којим еколошким информацијама се може приступити на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја?

Информација од јавног значаја је информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, која је садржана у одређеном документу и односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна.<sup>2</sup> Оправдани интерес јавности да зна постоји увек када се ради о информацијама којима располаже орган власти које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине, а ако се ради о другим информацијама којима располаже орган власти, сматра се да оправдани интерес јавности да зна постоји, осим ако орган власти не докаже супротно.<sup>3</sup>

.....  
2 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Сл. гласник РС”, бр. 120/04, чл. 2, ст. 1.

3 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Сл. гласник РС”, бр. 120/04, чл. 4.

Разликујемо две врсте еколошких информација као информација од јавног значаја. Прво, реч је о информацијама од јавног значаја које се односе на животну средину. Друго, реч је о информацијама од јавног значаја које се односе на угрожавање односно заштиту животне средине.<sup>4</sup> У првом случају, реч је о еколошким информацијама у ширем смислу, које обухватају сваку информацију у писаном, визуелном, звучном, електронском или другом материјалном облику којом располаже орган јавне власти или која се чува у име органа јавне власти о: (1) стању чинилаца животне средине, као што су ваздух и атмосфера, вода, тло, земљиште, предели и природна подручја, укључујући мочварна, приобална, речна и језерска подручја, биодиверзитет и његове компоненте, геодиверзитет и геонаслеђе, генетички модификоване организме, као и интеракција између ових чинилаца; (2) факторима као што су материје, енергија, бука, зрачење или отпад, укључујући радиоактивни отпад, емисије, испуштања и други облици емитовања у животну средину који утичу или могу утицати на чиниоце животне средине; (3) мерама (укључујући и административне мере), као што су: јавне политике, стратегије, законодавство, планови, програми, споразуми о питањима из области животне средине и активностима које утичу или могу утицати на чиниоце и факторе, као и утврђеним мерама или активностима за заштиту тих чинилаца; (4) извештајима о спровођењу прописа из области животне средине; (5) анализама трошкова и користи и економским анализама и претпоставкама које се користе у оквиру мера и активности; (6) стању здравља људи и безбедности, укључујући угрожавање ланца исхране,

.....  
4 Дреновак-Ивановић, Мирјана. „Удружења грађана као тражиоци еколошке информације: поступак пред Повереником за информације од јавног значаја в. прекршајни поступак.” *Правни живот*. (2019): 387–400.

као и по потреби о условима живота човека, о непокретним културним добрима и њиховој заштићеној околини и грађевинским објектима, у мери у којој на њих утиче или може утицати стање чинилаца животне средине или, кроз такве чиниоце, стање било ког од фактора.<sup>5</sup> У другом случају, реч је о еколошким информацијама у ужем смислу које обухватају само оне информације које се односе на изненадну опасност проузроковану људском активношћу или опасност која је последица природних појава. У ужем смислу, еколошка информација је и информација о емисијама у животну средину.<sup>6</sup>

## До каквих последица у пракси доводи увођење разлике у праву на приступ еколошким информацијама у ужем и у ширем смислу?

Разлика у праву на приступ еколошким информацијама у ужем и у ширем смислу се уочава како у погледу рока у коме је орган јавне власти дужан да омогући приступ траженој информацији тако и у погледу обавезе да се плати одређена накнада или могућности да се примени изузетак од права на приступ информацији. Орган јавне власти је дужан да омогући приступ еколошкој информацији у ширем смислу у року од 15 дана, а еколошкој информацији у ужем смислу у року од 48 сати. Тражилац информације која се сматра еколошком информацијом у ужем смислу ослобођен је обавезе плаћања накнаде.

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

Док се изузеци од права на приступ информацијама, уз примену теста пропорционалности, могу применити увек када је реч о еколошким информацијама у ширем смислу, таква могућност није предвиђена за еколошке информације у ужем смислу.

Оправдани интерес јавности да приступи информацијама којима располаже орган јавне власти постоји увек када се оне односе на „угрожавање односно заштиту здравља становништва и животне средине” или када је реч о информацијама о емисијама у животну средину.

У пракси Повереника наилазимо на случај у коме је тражилац информације изјавио жалбу Поверенику због тога што није добио све информације о плановима и програмима заштите животне средине на локалном нивоу и степену њихове реализације у последњих десет година у року од 48 сати. Повереник је, поступајући по жалби, указао на неоснованост навода жалиоца, образлажући одлуку тиме што затражене информације нису информације о изненадној опасности или емисијама у животну средину. Рок од 48 сати се односи само на „ситуације непосредног угрожавања животне средине које постоје у тренутку подношења захтева”.<sup>7</sup>

## Коме се подноси захтев за приступ еколошким информацијама?

Захтев за приступ еколошким информацијама као информацијама од јавног значаја увек се подноси органу јавне власти за који тражилац

.....  
7 Повереник за информације од јавног значаја. Извод из решења бр. 071-01-4616/2017-03, од 30. новембра 2018. год.

информације претпоставља да тражене информације поседује. Органи власти имају обавезу да омогуће приступ еколошким информацијама. Ако орган јавне власти не поседује тражене информације, дужан је да обавести тражиоца о томе и упути га у то који орган јавне власти, по његовом сазнању, такве информације поседује.

У једном случају еколошко удружење је затражило од органа јавне власти информацију о томе да ли одређена локација на којој је изграђена депонија представља зону за коју се у складу са Законом о планирању и изградњи може добити грађевинска дозвола. Одлучујући по жалби, Повереник је стао на становиште да се тражене информације односе на тумачење одредаба Закона о планирању и изградњи, те да није реч о еколошким информацијама јер „тражене информације нису садржане у неком документу којим располаже орган јавне власти”. - Извод из решења Повереника за информације од јавног значаја и заштити података о личности, бр. 07-00-00127/2006-03, од 3. августа 2006. год.

Орган јавне власти је, у важећем Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, одређен као државни орган (што укључује орган територијалне аутономије, локалне самоуправе и организације којима је поверено вршење јавних овлашћења) и правно лице чији је оснивач државни орган, односно правно лице које у целини или претежном делу финансира државни орган (чл. 3). Након измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја из новембра 2021. године, у одредбама чл. 2 се наводе додатни критеријуми на основу којих се одређује значење појма орган јавне власти.

**Каталог органа јавне власти у смислу тог закона је доступан на:**

<https://www.poverenik.rs/sr/%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B3-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B0.html>

## Када постоје изузеци од права на приступ еколошким информацијама и какав је садржај образложења решења којим се право на приступ информацијама ускраћује?

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја уређује да се право на приступ информацијама изузетно може ограничити „ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на уставу или закону”.<sup>8</sup> Пре него што донесе решење којим се право на приступ информацијама ускраћује, орган јавне власти је дужан да спроведе тест пропорционалности у коме се најпре оцењује да ли је интерес тражиоца информације да зна у супротности са заштитом неког интереса који је одређен законом. Затим се утврђује да ли приступ траженим информацијама може да повреди јавне интересе који су законом наведени. Коначно, орган јавне власти има обавезу да оцени да ли потреба заштите тог интереса претеже над потребом заштите интереса тражиоца информације да зна. Орган јавне власти може да ускрати приступ информацији од јавног значаја тек након спроведеног теста пропорционалности који указује на основе да се поступи по изузетку.

.....  
8 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Сл. гласник РС”, бр. 120/04, чл. 8.



Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја одређује следеће јавне интересе ради чије заштите се може дозволити примена изузетка, те ускратити право на приступ информацијама: живот, здравље, безбедност или било које друго важно добро неког лица; откривање кривичног дела; вођење преткривичног поступка, вођење судског поступка, извршење пресуде или спровођење казне или било који други правно уређени поступак или фер поступање и правично суђење; одбрана земље, национална или јавна безбедност, међународни односи; способност државе да управља економским процесима у остварењу економских интереса; документ за који је прописом или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна; право на приватност, углед или друго право лица на које се тражене информације односе.<sup>9</sup> Изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (новембар, 2021), у заштићене интересе који могу да буду основ за изузетак увршћен је и интерес заштите животне средине на који се тражена информација односи, што обухвата и интерес заштите ретких биљних и животињских врста ако је затражена информација о њиховој локацији. Осим тога, орган власти неће тражиоцу омогућити да траженим информацијама приступи ако би се тиме прекршила правила међународног арбитражног права, учинила доступном информација која се чува као тајни податак или пословна или професионална тајна, повредио једнак јавни положај друштва капитала која послују у складу са прописима о привредним друштвима на тржишту или повредио пословни интерес физичких и правних лица сагласно законима о заштити конкуренције и др.

.....  
9 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Сл. гласник РС”, бр. 120/04, чл. 9.

У нашој пракси наилазимо на пример у коме је удружење грађана од надлежног органа затражило информације о количини произведене електричне енергије на годишњем нивоу у хидроелектранама.<sup>10</sup> Такав захтев је одбијен на основу примене правила о искључењу и ограничењу слободног приступа<sup>11</sup> са образложењем да је реч о информацијама које су означене да се чувају као пословна тајна. Реч је о изузетку који је прописан и Архуском конвенцијом.

Одлучујући по жалби, Повереник за информације од јавног значаја је стао на становиште да је орган јавне власти био дужан да образложи на који начин приступ траженим информацијама може да угрози енергетску стабилност Републике Србије. Следећи низ ранијих одлука,<sup>12</sup> Повереник је указао на то да су информације о животној средини, а нарочито оне о нивоу загађујућих материја и емисија, информације за које постоји „појачан интерес јавности да зна”, да је реч о *par excellence* информацијама од јавног значаја.

Од значаја за приступ еколошким информацијама су и ставови Повереника о томе да су органи јавне власти дужни да доставе тражене информације чак и када немају обавезу да врше анализе и припремају извештаје у којима се генеришу такви подаци ако су такве информације садржане у документима којима располажу.<sup>13</sup>

.....  
10 Одлука Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, број: 071-01-89/2021-03, од 18. октобра 2021.

11 Измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја о искључењу и ограничењу слободног приступа, „Сл. гласник РС”, бр. 105/2021, чл. 9, ст. 5.

12 Одлука Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, број: 071-01-2478/2021-03, од 6. септембра 2021.

13 Одлука Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, број: 071-01-1871/2020-03, од 1. октобра 2020.

Значајни су и ставови Повереника изнети у низу одлука у којима се указује на то да емисије загађујућих материја у ваздуху представљају информације о емисијама којима је увек могуће приступити, без изузетка.<sup>14</sup>

Право на приступ појединим врстама еколошких информација прописано је и посебним законима. Тако, на пример, одредбама Закона о хемикалијама прописано је да свако може поднети захтев да му се учине доступним подаци којима располаже Министарство заштите животне средине у вези са уписом хемикалија у Регистар, издавањем дозволе за обављање делатности промета и дозволе за коришћење нарочито опасних хемикалија. Но, Министарство „неће тражиоцу омогућити приступ подацима који су означени као поверљиви ако процени да је приступ тим подацима потребно ограничити”, што отвара питање усаглашености одредаба Закона о хемикалијама и Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у делу који уређује питања од значаја за примену изузетака од права на приступ („Сл. гласник РС”, бр. 36/2009, 88/2010, 92/2011, 93/2012 и 25/2015, чл. 85). Супротан пример налазимо у Закону о биоцидним производима, чијим се одредбама прописује забрана означавања пословном тајном података који су „значајни за безбедност и здравље људи и животиња, безбедност имовине и заштиту животне средине” (Закон о биоцидним производима, „Сл. гласник РС”, бр. 36/2009, 88/2010, 92/2011 и 25/2015, чл. 47). Одредбе Закона о управљању отпадом уређују обавезу органа који је надлежан за издавање дозволе да о захтеву за издавање дозволе за управљање отпадом и пратећим документима обавести

.....  
14 Одлука Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, број: 071-01-761/2021-03, од 22. марта 2021.

јавност. Ако захтев садржи пословну тајну или неки од основа за ограничење права на приступ еколошким информацијама, орган може да ограничи приступ информацијама у делу или целини. Но, таква могућност не постоји ако је реч о информацији о емисијама, ризицима од удеса, резултатима мониторинга и инспекцијском надзору. - Закон о управљању отпадом, чл. 69, ст. 3. и ст. 4.

## Када се тражилац информације може обратити Поверенику за информације од јавног значаја?

Тражилац информације коме је ускраћен приступ еколошким информацијама има могућност да изјави жалбу Поверенику. Ако утврди постојање повреде, Повереник доноси решење којим се органу јавне власти налаже да омогући приступ траженим информацијама. Тражилац информације може да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка тек по окончању поступка по жалби пред Повереником, а ако жалба Поверенику није допуштена, по окончању управног спора (Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 28б).



**Видети:** Славољупка Павловић, Остваривање права на приступ еколошким информацијама, Београд 2023. [https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/2023/Ostvarivanje\\_prava\\_na\\_pristup\\_ekoloskim\\_informacijama.pdf](https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/2023/Ostvarivanje_prava_na_pristup_ekoloskim_informacijama.pdf)

## Да ли јавност може да приступи еколошким информацијама које нису информације од јавног значаја?

Право на приступ еколошким информацијама може да буде оснажено применом правила о пословној пракси која не сме бити обмањујућа, као и правила о заштити колективних интереса потрошача. Једно од основних права потрошача је право на обавештеност о подацима на основу којих потрошач може да учини разуман избор опредељујући се за једну од понуђених услуга или робе. Право на обавештеност се ослања на обавезу пружања тачних информација.<sup>15</sup> Основно право по-

.....  
<sup>15</sup> Закон о заштити потрошача, „Сл. гласник РС”, 88/21, чл. 2, ст. 1, тач. 3.

трошача је и право на правовремено и потпуно информисање о стању животне средине те утицају који роба и услуге имају на одрживи развој.<sup>16</sup> Тако одређено право на обавештеност обухвата и право на приступ информацијама о услугама и роби који имају или могу имати утицај на одређивање или примену мера прилагођавања климатским променама и ублажавање последица климатских промена. Право на обавештеност потрошача обухвата, на пример, право на активно информисање о томе да ли је обезбеђен сервис за поправку и у ком року се исти гарантује, те да ли је производ постојанији и по карактеристикама такав да се може очекивати да дуже траје, да ли су у производњи употребљени ресурси из обновљивих извора или мања количина енергије и воде, да ли се након употребе производ може поново користити или рециклирати, да ли је у производном процесу смањена количина ГХГ и да ли се његовом употребом ослобађа мања количина ГХГ, да ли производња или употреба производа или обављање услуге имају повољнији утицај на климатске промене и мере којима се штетни утицаји умањују и у чему се огледају такви утицаји, и сл. Услов за активно информисање је утврђивање јасних стандарда поштене пословне праксе. Навођење потрошача да донесе економску одлуку пружањем нетачних обавештења или стварањем општег утиска о повољнијем утицају производа или услуга на климатске промене чини основу обмањујуће пословне праксе која доводи до повреде колективног интереса потрошача. Захтев за заштиту колективног интереса потрошача могу да поднесу удружења или савези основани ради остваривања циљева заштите потрошача, који имају положај странке у по-

.....

16 Закон о заштити потрошача, „Сл. гласник РС”, 88/21, чл. 2, ст. 1, тач. 8.

ступку.<sup>17</sup> Имајући у виду то да јавност исказује повећан степен интересовања за утицај робе и услуга на животну средину и климатске промене, укључивање удружења и савеза потрошача у поступке заштите права потрошача због незаконитог или неправилног информисања о климатском ризику може да допринесе даљој примени стубова Архуске конвенције.<sup>18</sup>

У упоредној пракси наилазимо на примере примене заштите права потрошача у циљу приступа информацијама о климатским ризицима и доприносу климатским променама, као и на изазове у заштити права на приступ информацијама до којих доводи растући тренд екоманипулације.<sup>19</sup> У једном од случајева *Greenpeace France and Others v. TotalEnergies SE and TotalEnergies Electricité et Gaz France*<sup>20</sup> отворено је питање да ли су потрошачи доведени у заблуду стварањем општег утиска рекламном кампањом ребрендирања компаније *Total* у еколошки одрживу компанију *TotalEnergies*. Три невладине организације покренуле су поступак пред Регионалним судом у Паризу марта 2022. године тврдећи да подаци изнети у пословној политици компаније не указују на то да компанија припрема и спроводи мере које ће омогућити њену угљеничну неутралност до 2050. године, што је једна од основних порука кампање. Осим тога, указано је и на то да се у кам-

.....  
17 Закон о заштити потрошача, „Сл. гласник РС”, бр. 88/2021, чл. 174.

18 Изнето на основу истраживања чији су резултати представљени у Дреновак-Ивановић, М. (2024). Приступ климатској правди као нови изазов у примени Архуске конвенције. *Право и јавне делатности: Liber amicorum Јовица Тркуља*.

19 Каура, С. (2023). Promoting the Apocalypse? The Legality of a Ban on Advertising for Fossil Fuels and Other Carbon-Intensive Products under European Law. *European Journal of Risk Regulation*, 1–23.

20 *Greenpeace France and Others v. TotalEnergies SE and TotalEnergies Electricité et Gaz France*, 2022.

пањи врши утицај на економску одлуку потрошача пружањем нетачних информација о улози коју природни гас и биогориво имају у транзиционом периоду на путу ка климатској неутралности. Затражено је обустављање кампање и накнада нематеријалне штете до које је довело објављивање таквих информација у кампањи започетој маја 2021. године.

У једном другом случају, *FossilVrij NL v. KLM*, две невладине организације су примениле нови приступ заштити колективних интереса који у заштиту права на обавештеност укључује и акционаре као значајну страну у доношењу одлука у стварима са климатским ризиком. У упоредној пракси наилазимо на примере у којима се акционари препознају као део јавности чија је пажња усмерена ка активностима од значаја за смањење емисија ГХГ. Тако је, на пример, управа енергетске групе *Chevron* почела да развија амбициозне планове смањења емисија ГХГ када је 61% акционара гласало за предлог којим се захтева да *Chevron* смањи емисије ГХГ, укључујући не само емисије које се ослобађају у дистрибуцији или производњи већ и у ланцу вредности компаније.<sup>21</sup> Готово истовремено, акционари *ExxonMobil*-а су изабрали два члана извршног одбора која долазе из *Engine No.1* хец фонда којим управљају еколошки активисти како би се подстакла декарбонизација и развој пословне политике усмерене ка успоравању климатских промена.<sup>22</sup> Имајући у виду њихову улогу у одлучивању, као и повећано ин-

.....

21 Chevron investors back proposal for more emission cuts, Reuters, 26 May 2021. Li, M., Trencher, G., & Asuka, J. (2022). The clean energy claims of BP, Chevron, ExxonMobil and Shell: A mismatch between discourse, actions and investments. *PLoS one*, 17(2), e0263596.

22 ExxonMobil: One year later, 25. мај 2022, <https://engine1.com/transforming/articles/exxon-mobil-one-year-later/>



тересовање јавности чији су део и акционари за управљање климатским ризицима, невладине организације су упутиле допис акционарима *AirFrance-KLM* са обавештењем о томе да се у кампањи „Лети одговорно” користе информације које потрошаче могу довести у заблуду, као и о одлуци Националне комисије за оглашавање која врши надзор над применом Кодекса оглашавања која такве тврдње поткрепљује.<sup>23</sup> Холандска авиокомпанија *KLM* је започела кампању „Лети одговорно” полазећи од тога да је циљ компаније да постане климатски неутрална до 2050. године, представљајући низ мера којима се то постиже. Међу њима је и могућност да корисници летова купе карбонски *offset* „CO2ZERO” из чега се финансирају пројекти пошумљавања или *KLM*-ове куповине биогорива. Количина ослобођених јединица CO<sub>2</sub> се компензује апсорпцијом до које долази пошумљавањем, чиме се постепено смањује угљенични отисак до неутралности. Разматрајући представке о обмањујућем оглашавању, холандска Национална комисија је најпре указала на то да компанија *KLM* поседује сертификате Златног стандарда за програм пошумљавања. Полазећи од тога да су у научној и стручној јавности изнети бројни ставови о томе да у пракси сертификати о смањењу ГХГ не могу да доведу до потпуног и трајног смањења ГХГ до неутралности, Комисија сматра да тврдње које се износе у кампањи треба да буду засноване на независним, проверљивим и општепризнатим доказима.<sup>24</sup> Полазећи од тога, *FossilVrij NL* је јула 2022. године поднео тужбу Окружном суду у Ам-

.....  
23 Arti, A. (2023). Persuasion tactics used in corporate and activists' communication. 50-57.

24 Abate, R. S. (2023). „Fool me once, shame on you”: promoting corporate accountability for the human rights impacts of climate washing. *Intercultural Human Rights Law Review*, 18.

стердаму против компаније KLM. Имајући у виду то што велики број трговаца тврдње о карбонској неутралности заснива на инвестицијама у пројекте којима се надокнађују емисије CO<sub>2</sub>, холандско Национално тело за заштиту потрошача усвојило је смернице о одрживости, у којима се указује на потребу да потрошачи буду информисани о примени мера којима се врши надокнада CO<sub>2</sub> (нпр. дужини вожње у km за коју ће бити обезбеђено уклањање ослобођеног угљеника, начину на који ће то бити учињено, телу које ће вршити обрачунавање и временским интервалима у којима се врши обрачун). То стога што информације о уклањању угљеника треба да буду „аутентичне, поуздане, транспарентне, благовремене, праћене, проверљиве, веродостојне, сертификоване”, усклађене са националним инвентарима емисија ГХГ и мерама за смањење емисија ГХГ у појединим секторима.<sup>25</sup>

## Право на разгледање списка и обавештавање у Закону о општем управном поступку као основ приступа еколошким информацијама

Закон о општем управном поступку (чл. 64) прописује право на разгледање списка и обавештавање које се односи на право странке у поступку (нпр. заинтересовану јавност у поступку процене утицаја на животну средину или подносиоца захтева за издавање грађевинске дозволе). Исто право, међутим, може да буде признато и лицу које нема положај странке у поступку ако докаже свој правни интерес. Реч је о заинтересованом лицу.

.....  
25 Authority for Consumers and Markets, *Guidelines Sustainability claims*, Извештај од 28. јуна 2023, стр. 9.

## Право на разгледање списка и обавештавање

### Члан 64

(1) Право на разгледање списка састоји се од права странке да разгледа списе у присуству службеног лица, да о свом трошку умножи или добије копију списка и да јој се копија списка, о њеном трошку, достави преко поште или на други погодан начин. Списи се разгледају у просторијама органа који чува списе. У оправданим случајевима, списи могу да се разгледају у просторијама другог органа или дипломатско-конзуларном представништву Републике Србије.

...

(6) Право на разгледање списка у складу са одредбама овог члана има и заинтересовано лице које докаже свој правни интерес.

(7) Износ трошкова остваривања права на разгледање списка не може прећи износ неопходних трошкова органа за израду и достављање копије списка.

(8) Странка, заинтересовани орган и заинтересовано лице које докаже свој правни интерес, имају право на обавештавање о току поступка.

(9) Одредбама овог члана не дира се у остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја садржаним у документима који чине списе.

Право на увид и копирање списка предмета је уже од права на приступ еколошким информацијама јер не даје право сваком лицу да приступи еколошким информацијама од јавног значаја, већ само заинтере-

сованом лицу које докаже да има правни интерес да информацијама приступи. За разлику од права на приступ информацијама од јавног значаја које се односе на животну средину, а које обухвата право на приступ само информацијама од јавног значаја, право на разгледање списка предмета подразумева право на приступ информацијама које су у списима садржане без обзира на то да ли је реч о информацијама од јавног значаја или не, па је у том смислу шире од права на приступ информацијама од јавног значаја.

Разлика између ова два режима приступа информацијама огледа се и у томе што код приступа информацијама од јавног значаја које се односе на животну средину орган не може да затражи од тражиоца да наведе разлоге за захтев, а оправдани интерес јавности да зна такве информације се претпоставља, док од заинтересованог лица које подноси захтев за разгледање списка орган може да затражи да образложи правни интерес.

У пракси наилазимо на захтеве које су поднеле еколошке невладине организације и удружења за заштиту животне средине за увид, разгледање, копирање списка предмета. Међу њима су и захтеви за увид у списе предмета у вези са поступком издавања локацијских услова за изградњу малих хидроелектрана. Како је реч о поступцима који се спроводе у оквиру поступка обједињене процедуре, право на увид у списе предмета обухвата приступ списима свих поступака који су обједињени у складу са ЗУО, чл. 64 и чл. 65.



---

**Више о томе видети:** у М. Дреновак-Ивановић, *Правни положај заступника колективних и ширих интереса јавности у заштити животне средине*, Београд 2021.

Против решења којим се одбацује или одбија захтев за разгледање списка, као и у случају „ћутања управе”, може се поднети жалба. Еколошко удружење или организација, као и сваки појединац који је учествовао у поступку процене утицаја на животну средину би, даље, имали правни интерес да остваре увид у списе предмета у вези са издавањем решења којим се инвеститору дозвољава изградња планираног постројења као део фазне изградње.

## 2. Право јавности на учешће у доношењу еколошких одлука и правна заштита

Укључивање јавности започиње информисањем јавности о квалитету и одрживости утицаја на животну средину, а може да буде и продубљено када се појединцима, физичким или правним лицима, њиховим групама или организацијама, због одређене везе са управном ствари о којој се доноси појединачна одлука чији исход утиче или има утицај на вредности од значаја за заштиту животне средине даје процесни положај странке у поступку.

Јавност и заинтересована јавност имају право да се укључе у одлучивање о активностима које могу имати негативан утицај на животну средину учешћем у поступку стратешке процене утицаја на животну средину, процене утицаја на животну средину, издавања интегрисане дозволе. Осим тога, заинтересована јавност и заштитници колективних и ширих интереса јавности, у складу са правилима Закона о општем управном поступку, имају право да се као странка у поступку укључују у управне поступке у којима се одлучује о активностима са утицајем на животну средину и ван наведених посебних поступака.

Захтеви за давање сагласности на студије о процени утицаја на животну средину, захтеви за одлучивање о потреби спровођења поступка процене утицаја на животну средину, захтеви за одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја на животну средину и захтеви за ажурирање студија су доступни на: [https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Tabela\\_nadleznosti\\_-\\_mart\\_2017\\_verzija\\_2%20%281%29.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Tabela_nadleznosti_-_mart_2017_verzija_2%20%281%29.pdf)

Решења донета у поступку процене утицаја на животну средину (о обустављању поступка, о одбацивању захтева, о прекиду поступка, о ажурирању студије о процени утицаја, о потреби израде процене утицаја, о одређивању обима и садржаја, о сагласности на студије о процени утицаја на животну средину су доступна на: <https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/procena-uticaja-na-zivotnu-sredinu/resenja>

Информације у вези са поступком издавања интегрисане дозволе (захтеви, издате дозволе, регистар издатих дозвола, решење о одбацивању) доступне су на: <https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/integrisane-dozvole>

## **О чему се одлучује у стратешкој процени утицаја на животну средину, процени утицаја на животну средину и у поступку издавања интегрисане дозволе?**

У поступку стратешке процене идентификују се значајни утицаји који су могући и који се очекују током спровођења плана или програма који су њен предмет. Она се врши за опште правне акте који у форми планова, програма, основа или стратегија, као и њихових измена, представљају основу за развој активности којима се утиче на живот-

ну средину. Тај поступак уређен је Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину („Сл. гласник РС”, бр. 135/04, 88/10).

Пример: Учешће јавности у припреми Интегрисаног националног енергетског и климатског плана Републике Србије за период до 2030. године са визијом до 2050. године.

У периоду од 22. јуна 2023. до 5. августа 2023. спроведене су јавне консултације на Извештај о стратешкој процени утицаја ИНЕКП-а на животну средину. Позив за учешће у овим јавним консултацијама, заједно са наведеним Извештајем на српском и енглеском језику и пратећом документацијом, објављен је на страници Министарства: <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/61/1https://www.mre.gov.rs/tekst/sr/1069/-javne-konsultacije-i-javna-rasprava-na-izvestaj-o-strateskoj-proceni-uticaja-inekp-a.php>, као и на порталу еКонсултације: <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/61/1>.

Јавне расправе су одржане 11. јула 2023. године у Београду, 12. јула 2023. године у Новом Саду и 14. јула 2023. године у Нишу.

Директни и индиректни утицаји једног пројекта који се планира или изводи на животну средину утврђују се у поступку процене утицаја на животну средину. У поступку процене утицаја полази се од природе и величине захвата у животну средину и локације на којој се предлаже обављање одређених активности, те утврђује какав је утицај наведених активности на животну средину, да ли постоје алтернативна решења и могућност за примену технологије чијом употребом се умањује негативан утицај на животну средину, које мере се могу применити да би се спречио или смањио, односно уклонио штетан утицај на животну средину и које обавезе има оператер након запо-



чињања обављања активности које су део предложеног пројекта. Тај поступак уређен је Законом о процени утицаја на животну средину („Сл. гласник РС”, бр. 135/04, 36/09).

Ниво загађења и еколошког ризика од одређених емисија које се ослобађају спровођењем активности или радом одређене врсте постројења може да буде по интензитету такав да не оставља дилему о томе да ли има негативног утицаја на здравље људи, животну средину или материјална добра. Такве активности се могу спроводити само ако оператер поседује интегрисану дозволу, издату у посебном управном поступку, којом се емисије једног оператера ограничавају тако да се истовремено уређују максималне вредности ослобађања у различите медијуме животне средине. Тај поступак уређен је Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине („Сл. гласник РС”, 135/2004, 25/2015 и 109/2021).<sup>26</sup>

## Ко и на који начин има право да учествује у стратешкој процени утицаја на животну средину?

Поступак стратешке процене утицаја на животну средину обухвата три фазе. У поступку стратешке процене утицаја на животну средину јавност, најпре, има право да буде обавештена о начину на који се може извршити увид у Извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину и пратећа документа, роковима у којима се то може учинити, као и о времену и месту одржавања јавне расправе на којој

.....  
26 Више о томе видети у: М. Дреновак-Ивановић, М. Правни положај заступника колективних и ширих интереса јавности у заштити животне средине, Београд 2021.

се може изнети мишљење. Извештај о стратешкој процени, који обухвата како опис елемената који указују на стање животне средине и процену могућих последица тако и образложење за избор предложеног плана и програма, узима у обзир могућа алтернативна решења која су разматрана, начин на који је потреба заштите животне средине укључена у план и програм и начин на који је одлука донета. Закључци представљени у Извештају морају да буду представљени „на начин разумљив јавности”.

Иако постоји обавеза да се о учешћу јавности сачини посебан извештај, одлука органа управе о оцени извештаја о стратешкој процени не мора да садржи образложење да ли је изражено мишљење јавности узето у разматрање и на који начин је утицало на формулисање коначне одлуке.

## Ко и на који начин има право да учествује у поступку процене утицаја на животну средину?

Поступак процене утицаја се састоји из три фазе. Заинтересована јавност има право да као странка у поступку учествује у све три фазе. Заинтересована јавност је одређена као она на коју утиче или може да утиче конкретна активност која се на одређеној локацији планира. (Закон о процени утицаја на животну средину, чл. 10, чл. 11, чл. 14, чл. 15, чл. 20, чл. 22а, чл. 23. и Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, чл. 11, чл. 12). Статус заинтересоване јавности имају и невладине организације које се баве заштитом животне средине и евидентирани су код надлежног органа. (Закон о процени утицаја на животну средину, чл. 2, ст. 1, тач. 7 и Закон о ин-

тегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, чл. 2, ст. 1, тач. 17).

У првој фази процене утицаја на животну средину одлучује се о томе да ли је потребно спровести посебан управни поступак процене утицаја на животну средину. Након што носилац пројекта поднесе захтев за одлучивање о потреби процене утицаја на животну средину, јавност има право да буде обавештена о томе у року од 10 дана. Заинтересована јавност има право да у року од 10 дана од дана пријема обавештења достави мишљење о поднетом захтеву. У одлуци која одступа од изнетог мишљења, у образложењу се наводе разлози којима се руководи доносилац одлуке, као и разлози који су били опредељујући за доношење одлуке такве садржине. О донетој одлуци заинтересовани органи и организације и јавност обавештавају се у року од три дана, од ког тренутка имају право да изјаве жалбу.

У другој фази се утврђују утицаји предложених активности на животну средину који ће се процењивати у конкретном случају. Јавност има право да се упозна са подацима о пројекту, главним алтернативама које су разматране, чиниоцима животне средине и краткорочним и дугорочним утицајима предложених активности и другим подацима које доставља носилац пројекта и да изнесе мишљење о томе. Као и против одлуке донете у првој фази, заинтересовани органи и организације, заинтересована јавност и носилац пројекта имају право да изјаве жалбу.

У трећој фази одлучује се о давању сагласности на студију о процени утицаја. Уз захтев за давање сагласности носилац пројекта подноси и студију о процени утицаја на животну средину. Јавност има право

да се упозна са садржајем студије и приступи опису пројекта са подацима о технологији која ће бити примењена, као и подацима о стању животне средине, утицајима на животну средину у складу са одлуком из прве фазе поступка, приказом алтернативних мера које су разматране, приказом мера за спречавање или смањење значајног штетног утицаја, програмом праћења утицаја. Обавезни део студије је нетехнички приказ наведеног садржаја, чиме се омогућава да се заинтересована јавност упозна са потенцијалним утицајима који су анализирани на начин који је разумљив јавности, те да се омогући њено информисано учешће. Одлука о сагласности на студију треба да буде донета и на основу мишљења заинтересоване јавности. Одлука је коначна. Против ње се може покренути само управни спор у коме се може, између осталог, оспорити и извештај техничке комисије, измена студије о процени утицаја након мишљења заинтересоване јавности (која се врши како би се поступило у складу са изнетим мишљењем, а о којем се заинтересована јавност не изјашњава након учињених измена), као и обавештење којим надлежни орган упознаје заинтересоване органе и организације и јавност о садржини одлуке о процени утицаја.

О значају потпуног информисања заинтересоване јавности која учествује у поступку процене утицаја на животну средину и правилног укључивања у поступак одлучивања указано је и у недавној пресуди Европског суда за људска права (ЕСЉП). У случају *Cangi* и други против Турске (2023) група грађана је изјавила тужбу ЕСЉП сматрајући да је повређено право на правично суђење прописано чл. 6, ст. 1 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода. (*Cangi and others v. Türkiye*, представка бр. 48173/18, од 14. новембра 2023. године)

Повреда је учињена јер заинтересованој јавности није било омогућено да приступи стручним проценама вештака који су имали пресудан утицај на израду студије о процени утицаја на животну средину. У пресуди је ЕСЉП указао на то да право на контрадикторни поступак подразумева не само право странака да приступе свим доказима и одлучним чињеницама већ и да изнесу мишљење и запажање у односу на изведене доказе који ће бити узети у разматрање приликом доношења коначне одлуке. „Како подносиоци представке у овом предмету нису имали прилику да се у потпуности упознају са доказима у списима предмета на које су се ослонили главни вештаци, ЕСЉП закључује да је дошло до повреде члана 6. став 1.” (пар. 56).

## Ко и на који начин има право да учествује у поступку издавања интегрисане дозволе?

Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине<sup>27</sup> уређује поступак издавања интегрисане дозволе, који отвара могућност да се издавањем интегрисане дозволе за рад постројења врши свеобухватна и континуирана контрола не само испуштања загађујућих материја у ваздух, воду и земљиште и утицаја који емисије имају на биљни и животињски свет већ и поступка управљања отпадом који настаје у производном процесу и употребе енергије која се за тај поступак употребљава, уз укључивање већег удела енергије из обновљивих извора.

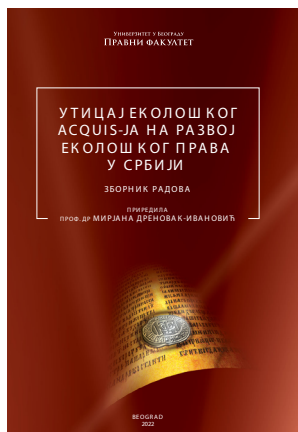
.....  
27 Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине. „Сл. гласник РС”, бр. 135/2004 и 25/2015.

Орган који води поступак издавања интегрисане дозволе је дужан да прибавља мишљење заинтересоване јавности у свим фазама поступка. Приликом доношења решења у финалној фази поступка наводе се изнета мишљења са образложењем разлога којима се орган ценећи их руководио у одлучивању о прихватању или неприхватању.

О донетом решењу о издавању дозволе или решењу о одбијању захтева за издавање дозволе обавештавају се заинтересовани органи и организације и заинтересована јавност у року од осам дана. Против решења није допуштена жалба, али се може покренути управни спор. Као странка у поступку, заинтересована јавност има право да покрене управни спор.

Пракса показује да су, по правилу, решења о одбијању захтева заснована на чињеницама, околностима и мишљењу које су у поступку издавања интегрисане дозволе износили представници локалне заједнице, еколошка удружења и организације.

Листа решења о издавању дозволе, решења о одбијању захтева за издавање дозволе и решења о одбацивању захтева са образложењима која обухватају и мишљење заинтересоване јавности доступни су на: <https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/integrisane-dozvole>



**Више о поступцима у којима јавност може да узме активно учешће и поступку њиховог усаглашавања са правом ЕУ видети у:** М. Дреновак-Ивановић (ур.) Утицај еколошког acquis-ја на развој еколошког права у Србији, Београд, 2022.

<https://ius.bg.ac.rs/publikacije/%d1%83%d1%82%d0%b8%d1%86%d0%b0%d1%98-%d0%b5%d0%ba%d0%be%d0%bb%d0%be%d1%88%d0%ba%d0%be%d0%b3-acquis-%d1%98%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%b2%d0%be%d1%98-%d0%b5%d0%ba%d0%be%d0%bb%d0%be%d1%88/>

## Ко су заступници колективних и ширих интереса јавности?

Према одредбама Закона о општем управном поступку (2016), право да буду странка у поступку додељено је не само појединцима већ и „заступницима јавног интереса овлашћеним посебним законом” и „заступницима колективних интереса”.<sup>28</sup> Тиме је заокружен правни оквир који бригу о интересу заштите животне средине поверава и

.....  
<sup>28</sup> Закон о општем управном поступку (ЗУП), „Сл. гласник РС”, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење, чл. 44, ст. 3.

различитим формама удружења која се баве заштитом, унапређењем и подстицањем заштите животне средине као ширим интересима јавности, уз претпоставку да они имају правни интерес за учешће у поступцима од значаја за заштиту животне средине.

Удружења и даље могу имати различите форме правног статуса који није условљен ограничењима у погледу година постојања или услова који се односе на квалитет рада.

Да би стекли страначку легитимацију, удружења, као заступници ширих интереса јавности, немају обавезу да докажу да исход управног поступка утиче на права, обавезе или правне интересе удружења које је статус затражило, већ да исход управног поступка може да утиче на интерес који заступају, тј. интерес заштите животне средине.

Заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности могу покренути управни спор и затражити поништавање управног акта донетог у ствари од значаја за заштиту животне средине.<sup>29</sup>

У пракси управног суда наилазимо на следеће образложење: „Имајући у виду (...) да заштита непокретних културних добара и њихове заштићене околине, као добара од општег интереса, ужива претходну заштиту и на основу прописа о заштити животне средине, то заинтересована јавност која тврди да је дошло до кршења права у заштити културних непокретних добара има право на поступак преиспи-

.....  
29 Више о томе видети у: Дреновак-Ивановић, М. *Правни положај заступника колективних и ширих интереса јавности у заштити животне средине*, Београд 2021.



тивања пред судом у управном спору, у циљу побијања материјалне и процесне законитости било ког појединачног управног акта. То значи да је тужилац активно легитимисан у смислу одредбе члана 11. став 1. Закона о управним споровима за подношење тужбе ради поништаја овде оспореног решења, јер сматра да је управним актом повређен на закону засновани интерес.” Пресуда Управног суда, 7 У 6063/19 од 12. фебруара 2021. године.

У пресуди Врховног суда, која је донета у марту 2023. године, изнето је правно схватање о активној легитимацији еколошких невладиних организација (Правно схватање Врховног суда изнето у пресуди Узп 132/2021 од 17.03.2023). У тој пресуди се указује на то да еколошка удружења немају *a priori* право да буду странка у управном спору, већ да је дужност суда да у сваком предмету процењује да ли такво удружење може да буде странка у управном спору. То се односи и на поступке који се воде ради утврђивања незаконитости у поступку процене утицаја на животну средину. У тој пресуди, Врховни суд је стао на становиште да еколошка организација може да покрене управни спор тужбом против грађевинске дозволе када је у питању пројекат за који је утврђено да постоји обавеза спровођења поступка процене утицаја на животну средину, а тај поступак није спроведен. Врховни суд је, пре доношења одлуке, ценио да ли постоји правно релевантна веза са предметом одлучивања из управног акта, да ли је оспореном грађевинском дозволом повређен интерес заштите животне средине којим се то удружење бави, као и да ли је повређени интерес заштите животне средине заснован на Закону о планирању и изградњи имајући у виду то да је применом тог закона донета грађевинска дозвола.

У недавној пракси Управног суда и Врховног суда наилазимо на про-

дубљење ставова о страначкој способности у управном спору. Илустративан пример налазимо у пресуди Врховног суда из августа 2023. године (пресуда Врховног суда Узп 41/2023 од 8. августа 2023. године). Хронолошки посматрано, еколошко удружење је, у том случају, прво поднело тужбу против решења о грађевинској дозволи којом се одређеном инвеститору дозвољава изградња постројења за пречишћавање отпадних вода. Еколошко удружење је сматрало да има активну легитимацију да поднесе тужбу Управном суду и покрене управни спор. То је образложило тиме што се грађевинска дозвола издаје за постројење за које се захтева израда студије о процени утицаја на животну средину, а у конкретном случају уз захтев за издавање дозволе таква сагласност није приложена. Удружење је, ослањајући се на Архуску конвенцију, чл. 9(3), Закон о општем управном поступку, чл. 44(3), и Закон о заштити животне средине, чл. 81(а), сматрало да нема ни обавезу ни потребу да доказује своје право или на закону заснован интерес јер поступа у циљу заштите ширег интереса јавности. Управни суд је у решењу донетом јануара 2023. године закључио да грађевинска дозвола не погађа право еколошке организације или њен на закону заснован интерес (Решење Управног суда 3 У 28354/22 од 25. јануара 2023. године). Осим тога, Управни суд је нашао да инвеститор, према Закону о планирању и изградњи, чл. 135 и чл. 148, и пратећим подзаконским актима, може приложити студију о процени утицаја на животну средину и приликом пријаве почетка извођења пројекта. У пресуди је указано на то да је тужилачка легитимација право да се буде странка које произлази из правно респектабилне везе са оним о чему се одлучује. Еколошка организација није имала својство странке у управном поступку у коме се одлучивало о грађевинској дозволи, нити је затражила да јој то својство буде признато. Стога се ни

оспореним решењем није решавало о праву и обавези организације. Оцењујући законитост побијаног решења, Врховни суд је нашао да је правилан закључак Управног суда да у конкретном управном спору то еколошко удружење нема активну легитимацију. У образложењу Врховног суда наилазимо на аргументацију од значаја за будуће случајеве у којима ће се отворити питање да ли постоји активна легитимација за подношење тужбе. Врховни суд, најпре, сматра да је реч о фази поступка у којој се одлучује о захтеву за издавање грађевинске дозволе уз који није обавезно достављање сагласности о процени утицаја на животну средину, па нема правно релевантне везе између предмета одлучивања у управном поступку и интереса заштите животне средине. Врховни суд, затим, сматра да је учешће у поступку процене утицаја на животну средину право, али и обавеза заинтересоване јавности. Пракса ће показати да ли ће се у будућим случајевима као критеријум за утврђивање активне легитимације поставити и учешће подносиоца жалбе у управним поступцима који су претходили управном спору, без могућности директног учешћа у управном спору.

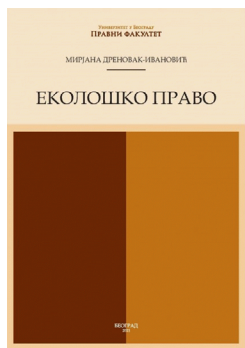
### 3. Право на правну заштиту у стварима од значаја за животну средину

#### Надлежности Заштитника грађана од значаја за заштиту животне средине

Природа контроле коју врши Заштитник грађана, као и могућност да осим формалног поступка утврђивања законитости и правилности рада утиче на превазилажење недостатака у раду органа управе давањем мишљења и посредовањем између управе и грађана, чини Заштитника грађана институцијом од посебног значаја за област заштите животне средине. Заштитник грађана може да покрене поступак било по притужби лица (физичког или правног, домаћег или страног) или по сопственој иницијативи када се сматра да је актом, чињењем или нечињењем орган управе повредио права одређеног лица. По правилу, поступак се покреће тек када су исцрпљена сва правна средства, уз одређене изузетке. Они се односе на случајеве у којима је реч о повреди правила добре управе или некоректном односу органа упра-

ве и лица које је активно легитимисано да поднесе притужбу, као и на оне случајеве у којима би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета, што има посебан значај за област заштите животне средине.

У пракси Заштитника грађана наилазимо на десетине случајева у којима су упућене препоруке или мишљења са препорукама органа управе у вези са различитим областима заштите животне средине. Заштитник грађана је подосио и законодавне иницијативе у области заштите животне средине. То чини Заштитника грађана институцијом од посебног значаја за област заштите животне средине.



---

Више о садржају препорука и мишљења видети у: М. Дреновак-Ивановић, Еколошко право, Београд, 2021.

## Учешће јавности и народна тужба *actio popularis*

Потреба да се поново размотри улога заштитника колективних и ширих интереса јавности и њихов положај у приступу еколошкој правди у судској пракси Србије је довела до тога да је недавно први пут доне-

та одлука по тужби *actio popularis*. Иако је тужба *actio popularis*, којом свако може да затражи да се уклони извор опасности од кога прети знатнија штета прописана у Закону о облигационим односима Србије још од 1978. године, тек 44 година касније, септембра 2022. године, Виши суд је први пут донео пресуду којом се усваја тужбени захтев и еколошкој невладиној организацији признаје активна легитимација. Пресуда је постала правоснажна августа 2023. године. Реч је о случају у којем је еколошкој невладиној организацији призната активна легитимација и усвојен тужбени захтев да се једној енергетској компанији забрани емитовање у ваздух загађујуће материје сумпор-диоксида преко укупних максималних годишњих емисија сумпор-диоксида (CO<sub>2</sub>).

---

**Више о том случају видети у:** М. Дреновак-Ивановић (ур.), *25 Years of the Aarhus Convention*, Београд, 2024. <https://ius.bg.ac.rs/%d0%b7%d0%b1%d0%be%d1%80%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b8/>

## Учешће јавности и *SLAPP* тужбе

*SLAPP* тужбе (*Strategic Lawsuit Against Public Participation*) представљају тужбе које се подносе од стране корпорација или јавних службеника против удружења, организација или појединаца који изражавају критички став о утицају одређених активности на животну средину, при чему се уочава диспропорција снага. Такве тужбе обично прате значајни трошкови који на тужене и оне који би због изнетих критичких ставова могли да буду тужени утичу тако да их одвраћају од учешћа у поступцима одлучивања о активностима од значаја за заштиту животне средине. Тиме се ограничавају и право на учешће у одлучивању које чини основ партиципативне демократије и слобода изражавања.

---

**Више о SLAPP тужбама у домаћој и упоредној пракси видети:** Н. Ницовић, *Uncovering environmental crimes: role of the non-governmental organizations, activists and citizens in criminal proceedings against the polluters in Europe*, у М. Дреновак-Ивановић (ур.), *25 Years of the Aarhus Convention*, Београд, 2024. <https://ius.bg.ac.rs/%d0%b7%d0%b1%d0%be%d1%80%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b8/>

## Учешће јавности и Стразбуршки принципи заштите животне средине у међународном праву људских права

Правни положај јавности као активних учесника у заштити животне средине ојачан је и повезивањем права јавности на приступ еколошким информацијама, учешће у доношењу еколошких одлука и праву на правну заштиту са основним људским правима. Како би се утврдили основи повезивања основних људских права са нарушеним стањем животне средине, група стручњака за људска права и заштиту животне средине, након конференције „Људска права за планету” (2020), објавила је Стразбуршке принципе заштите животне средине у међународном праву људских права, који су засновани на ставовима изнетим у одлукама домаћих судова држава високих страна уговорница, јуриспруденцији Европског суда за људска права и Међуамеричког суда за људска права.

У пракси ЕСЉП наилазимо на основе активне легитимације удружења и организација и различитих форми удруживања у циљу заштите животне средине и колективног и ширег интереса јавности.<sup>30</sup> То

.....

30 Изнето на основу истраживања чији су резултати представљени у М. Дреновак-Ивановић, *Анализа Стразбуршких принципа заштите животне средине у међународном праву људских права*. Перспектива имплементације европских стандарда у правни систем Србије. Београд, 2023, 115–130.

право припада физичким лицима, групама лица, невладиним организацијама, као и правним лицима која докажу да су повређена њихова основна права и слободе, зајемчене ЕКЉП, те да имају статус жртве. У случају правних лица, то значи да се она, по правилу, могу позивати на повреду оних основних права и слобода чији титулари могу да буду правна лица, попут права на заштиту својине, права на правично суђење, слободе изражавања и др. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода не познаје *actio popularis* приступ. То, даље, значи да је потребно утврдити да ли између подносиоца представке и чињења или пропуштања чињења од стране државе постоји веза, без обзира на то да ли је такво чињење или пропуштање чињења довело до настанка штете. Имајући у виду нове изазове у актуелним представкама које су пред ЕСЉП, а нарочито у вези са могућом повредом људских права као последице климатских промена, отвара се питање како разумети статус могуће жртве од последица загађења или климатских промена која у тренутку подношења представке нису довела до нарушавања здравља неког појединца, али су истог појединца довела у стање повећаног ризика од настанка обољења. То питање је, између осталих, разматрано и у случају *Cordella*, у којем је ЕСЉП стао на становиште да су дугорочне токсичне емисије из челичане *Ilva* угрозиле не само здравље подносилаца представке већ и читаве популације општине Таранто, коју треба препознати као област високог еколошког ризика.<sup>31</sup>

Стразбуршки принципи 11-14 посвећени су статусу стварне, могуће и посредне жртве чија основна људска права и слободе могу да буду по-

.....  
31 *Cordella et al v. Italy*, 54414/13 и 54264/15 [2019] ECHR.



вређени као последица нарушеног стања животне средине и стабилности климатских промена. Принцип 11 указује на то да појам жртве треба тумачити аутономно и независно од домаћег правног оквира који утврђује процесну способност. Принцип 12 одређује појам могуће жртве као лица којем повреда може да нанесе штету „у догледној и не тако далекој будућности”. На такав приступ наилазимо и у Општем коментару бр. 26 уз Конвенцију УН о правима детета, у којем се упућује на одговорност државе не само за заштиту права деце од непосредних штетних утицаја животне средине и нарушених климатских услова већ и од будућих активности које се (не)предузимају од стране државе, а које могу довести до будуће повреде права детета.<sup>32</sup>

Када је реч о улози еколошких невладиних организација у заштити основних људских права, сагласно Принципу 13, такве организације би „у принципу могле да имају право да покрену поступак за заштиту људских права жртава које ... нису у могућности да саме, адекватно и у року остваре право на правну заштиту”. Реч је о одступању од правила о заштити основних људских права које је условљено постојањем личног интереса. У пракси ЕСЉП наилазимо на ставове о значајној улози НВО као носилаца заштите колективних интереса у надгледању функционисања система доношења одлука и преиспитивању његове законитости и правилности.<sup>33</sup> У пракси ЕСЉП наилазимо на случајеве у којима се поставило питање о томе какав правни положај имају заступници колективних и ширих интереса јавности. Реч је, најпре, о

.....  
32 CRC/C/GC/26: General comment No. 26 (2023) on children’s rights and the environment with a special focus on climate change, Intergenerational equity and future generations, тач. 11.

33 Arif Ali Cangi and Others against Turkey, 48173/18 [2023] ECHR, *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Austria*, 39534/07 [2014] ECHR.

предметима покренутим поводом заштите права која су гарантована и Архуском конвенцијом, у којима је ЕСЉП утврдио да је дошло до повреде процесних права у вези са заштитом права на здраву животну средину која се односе на право на приступ еколошким информацијама, право заинтересоване јавности на учешће у доношењу одлука у вези са заштитом животне средине, укључујући и право на окупљање и удруживање, и право на правну заштиту, укључујући и право на делотворан правни лек.<sup>34</sup> У одређеном броју случајева еколошка удружења и организације којима је онемогућен приступ еколошким информацијама, или који нису имали право на правну заштиту због недостатка страначке или активне процесне легитимације, обрађали су се ЕСЉП тврдећи да је тиме повређено њихово право на правично суђење (чл. 6 ЕКЉП) и право на делотворни правни лек (чл. 13 ЕКЉП).<sup>35</sup>

У предмету *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* против Швајцарске, првом предмету у коме је ЕСЉП стао на становиште да је ублажавање климатских промена обавеза која представља позитивну обавезу државе у заштити права на приватни и породични живот, сагласно чл. 8 ЕКЉП, изнети су критеријуми од пресудног значаја за питања о статусу организација као подносилаца представке ЕСЉП.<sup>36</sup> Суд је, најпре, стао на становиште да у климатским споровима државе имају обавезу

.....

34 *Guerra and Others v. Italy*, 14967/89 [1998] ECHR; *Grimkovskaya v. Ukraine*, 38182/03 [2011] ECHR; *Taşkın and Others v. Turkey*, 46117/99 [2004] ECHR; *Hardy and Maile v. the United Kingdom*, 31965/07 [2012] ECHR; *Costel Popa v. Romania*, 47558/10 [2016] ECHR; *Mamère v. France*, 12697/03 [2006] ECHR.

35 *Gorraiz Lizarraga and others v. Spain*, 62543/00 [2004] ECHR; *Taşkın and Others v. Turkey*, 46117/99 [2004] ECHR; *Zander v. Sweden*, 14282/88 [1992] ECHR; *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox c. France*, 75218/01 [2007] [Section II] ECHR; *L'Érablière A.S.B.L. v. Belgium*, 49230/07 [2009] ECHR; *Association Burestop 55 et autres c. France*, 56176/18 [2021] ECHR.

36 *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Switzerland*, 53600/20 [2024] ECHR.

да НВО омогуће учешће у поступцима правне заштите основних људских права без обзира на то да ли њихови чланови имају статус жртве. Да би НВО могла да има такав статус, потребно је да: 1) буде основана у складу са законом о удружењима и организацијама или да има право да у твом својству учествује; 2) да буде основана у циљу заштите основних људских права, својих чланова или других појединаца, до чије повреде доводе климатске промене; 3) да покаже да се на основу свог учешћа у претходним поступцима правне заштите и активностима којима се успостављају услови за адекватну правну заштиту у наведеним областима може сматрати квалификованим и репрезентативним представником заинтересоване јавности. Појединци ће имати статус у случајевима ублажавања климатских промена само ако постоји: „(а) висок интензитет изложености подносиоца захтева штетним ефектима климатских промена; и (б) хитна потреба да се осигура индивидуална заштита подносиоца представке” (пар. 478–488).

