

ПРАКТИКУМ

о праву на правну заштиту у питањима
животне средине у управном поступку и управном спору



Практикум

о праву на правну заштиту у питањима животне
средине у управном поступку и управном спору

Садржај

Практикум о праву на правну заштиту у питањима животне средине у управном поступку и управном спору	7
Предговор.	11
1. Увод.	13
1.1. Приступ еколошким информацијама, учешће јавности и правна заштита у еколошком праву.	13
1.2. Улога међународних аката у афирмацији права на приступ еколошким информацијама, учешћа јавности у доношењу еколошких одлука и правне заштите у еколошком праву	14
1.2.1. Стокхолмска декларација о човековој средини.	14
1.2.2. Рио декларација о животној средини и развоју.	15
1.2.3. Агенда 21	18
1.2.4. Оквирна конвенција УН о климатским променама.	18
1.2.5. Конвенција о биолошкој разноврсности	20
1.2.6. Улога Архуске конвенције у развоју цивилног друштва и демократије	20
1.2.7. Међународни акти о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту и право на учешће јавности	23
1.3. Устав, учешће јавности у доношењу еколошких одлука и право на приступ еколошким информацијама	24
1.4. Основни појмови	26
1.5. Примена Закона о општем управном поступку и посебних закона	28
2. Заштита права на приступ еколошким информацијама	31
2.1. Појам еколошке информације.	31
2.2. Право на приступ еколошким информацијама и Архуска конвенција	32
2.3. Право на приступ еколошким информацијама и Закон о општем управном поступку.	35
2.4. Право на приступ еколошким информацијама и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја	36
2.4.1. Поступак остваривања права на приступ еколошким информацијама	36
2.4.2. У којим случајевима орган јавне власти може да ускрати приступ еколошким информацијама	40
2.4.3. Органи јавне власти и организације – обавеза пружања увида у еколошке информације	46
2.4.4. Трошкови приступа еколошким информацијама.	49
2.5. Заштита права на приступ еколошким информацијама пред Повереником за информације од јавног значаја	49
2.5.1. Разлози за изјављивање жалбе Поверенику.	51

2.5.2. Право на жалбу у случају „ћутања управе”	53
2.5.3. Одлучивање Повереника за информације од јавног значаја по жалби	53
2.5.4. Одлука Повереника и њено обавезујуће дејство	55
2.6. Заштита права на приступ еколошким информацијама и прекршајни поступак	57
2.7. Право на приступ еколошким информацијама и секторски закони у области заштите животне средине	58
3. Заштита права јавности на учешће у поступцима заштите животне средине	61
3.1. Уопште о регулативи о учешћу јавности у области животне средине . . .	61
3.1.1. Утврђивање страначке легитимације	62
3.1.2. Обавештавање и достављање	63
3.1.3. Право на правни лек	64
3.2. Примена прописа који на општи начин регулишу питања од значаја за учешће јавности у области животне средине	64
3.2.1. Заштита права јавности у поступцима доношења еколошких одлука и Закон о општем управном поступку	65
3.2.1.1. Однос општег у односу на посебни закон	66
3.2.1.2. Однос појма „странке” по ЗОУП према појму „заинтересована јавност” у области заштите животне средине . . .	67
3.2.1.3. Примена норми управног права у случајевима када закони одређена питања не регулишу	68
3.2.1.4. Рокови за предузимање процесних радњи по Закону о општем управном поступку и однос према посебним законима . .	68
3.2.1.5. Моменат од ког рокови почињу да теку	69
3.2.1.6. Обавештавање, достављање и саопштавање као битне процесне радње	69
3.2.2. Заштита права по Закону о заштити животне средине	71
Заштита права на учешћа јавности по законима који нормирају посебан поступак учешћа јавности у доношењу еколошких одлука	75
3.3. Заштита права на учешће јавности у поступку по Закону о процени утицаја на животну средину	75
3.3.1. Поступак	75
3.4. Заштита права јавности у поступку по Закону о стратешкој процени утицаја на животну средину	82
3.4.1. Поступак	82
3.4.2. Правно на правни лек	83
3.5. Заштита права јавности у поступку по Закону о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине . .	85
3.5.1. Поступак	85
3.5.2. Право на правни лек	86
3.6. Заштита права јавности по Закону о заштити природе	87

3.6.1. Поступак	87
3.6.2. Правна заштита	88
3.7. Заштита права јавности по Закону о водама	90
3.8. Заштита права јавности у поступку по Закону о планирању и изградњи	91
3.8.1. Поступак	91
4. Заштита права јавности по законима који не нормирају посебан поступак учешћа јавности у доношењу еколошких одлука	93
4.1. Заштита права јавности и Закон о енергетици	93
4.1.1. Заштита права јавности у поступку издавања енергетске дозволе	94
4.1.2. Поступак	94
4.1.3. Странке у поступку издавања енергетске дозволе	95
4.2. Заштита права јавности и Закон о управљању отпадом	96
4.2.1. Неусклађеност појмова „удружење грађана” и „невладине организације”	96
4.2.2. Поступак са елементима учешћа јавности	97
4.3. Заштита права јавности и Закон о заштити ваздуха	99
4.3.1. Елементи учешћа јавности	99
4.4. Заштита права јавности и Закон о хемикалијама	100
4.4.1. Заштита права	100
5. Право на правну заштиту	103
5.1. Заштита права на учешће јавности у поступцима који се тичу животне средине у управном спору	103
5.1.1. О управном спору	103
5.1.2. Странке и положај заинтересоване јавности у спору	103
5.2. Тужба у управном спору	104
5.2.1. Одложно дејство тужбе	104
5.2.2. Разлози за покретање управног спора	105
5.2.3. Поништај управног акта	105
5.2.4. Обавеза туженог да суду достави списе предмета	106
6. Пресуде у управном спору	107
6.1. Пресуда у спору ограничене јурисдикције	107
6.2. Пресуда у спору пуне јурисдикције	107
6.3. Пресуда у спору због ћутања управе	107
6.4. Ћутање управе	107
7. Право на правну заштиту у питањима животне средине у пракси Суда правде Европске уније	109

7.1. Право на приступ еколошким информацијама у пракси Суда правде Европске уније	109
7.2. Право јавности на учешће у доношењу еколошких одлука у пракси Суда правде Европске уније.	111
7.3. Право на правну заштиту пред судом или неким другим законом установљеним независним и непристрасним телом у пракси Суда правде Европске уније	113
8. Право на правну заштиту у питањима животне средине у пракси Европског суда за људска права	115
8.1. Право на приступ еколошким информацијама у пракси Европског суда за људска права	115
8.2. Право јавности на учешће у доношењу еколошких одлука у пракси Европског суда за људска права	118
8.3. Право на правну заштиту пред судом или неким другим законом установљеним независним и непристрасним телом у пракси Европског суда за људска права	119
АНЕКС	123

Практикум о праву на правну заштиту у питањима животне средине у управном поступку и управном спору

Издавач:

Организација за европску безбедност и сарадњу Мисија Оебс у Србији
Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине

Уредник:

Тина Јањатовић, самостални саветник,
Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине

Аутори:

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

Лектор:

Професор Александра Гаврић

Дизајн:

comma | communications design

Штампа:

Фидуција 011

Децембар 2013. године

Тираж:

300 примерака

ISBN 978-86-6383-000-4



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

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

Практикум
о праву на правну заштиту у
питањима животне средине у
управном поступку и управном спору

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

Принцип 1 Рио декларације о животној средини и развоју

Предговор

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

Један од основних међународних докумената који се бави питањем правне заштите у области животне средине јесте Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архуска конвенција¹. Пуна имплементација Архуске конвенције у Србији се може постићи само ако се нормира јасан и доследан правни оквир за њену имплементацију, уз истовремено успостављање механизма и процедура који ће осигурати спровођење ових прописа у пракси. Кључну улогу у правилној имплементацији Архуске конвенције имају не само органи државне управе, судије, тужиоци, адвокати, већ и заинтересовани представници цивилног сектора, као и јавност у најширем смислу. Јавност може остварити адекватну правну заштиту само када је информисана о стању животне средине, последицама које конкретна одлука може да има на животну средину, формалноправним и материјално правним аспектима поступка утицаја на животну средину у којем може да учествује и свим могућностима које има као странка у поступку.

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

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

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

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

1. Увод

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

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

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

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

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

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

5 С. Илијић, „Карактеристике закона из области еколошког права”, Правни информатор, бр. 9, Београд 2008, http://www.informator.rs/tekstovi/karakteristike_908.htm, 9. мај 2009.

6 Закон о заштити природе, „Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 88/10; Закон о управљању отпадом, „Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 88/10; Закон о заштити од буке у животној средини, „Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 88/10; Закон о биоцидним производима, „Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 88/10; Закон о заштити ваздуха, „Службени гласник РС”, бр. 36/09, 10/13; Закон о заштити од нејонизујућег зрачења, „Службени гласник РС”, број 36/09; Закон о заштити од јонизујућег зрачења и о нуклеарној сигурности, „Службени гласник РС”, број 36/09; Закон о забрани развоја, производње складиштења и употребе хемијског оружја, „Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 88/10.

7 Закон о информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС”, број 120/04 уз релевантне одредбе Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС”, број 104/09. Закон о заштити животне средине, „Службени гласник РС”, број 135/04.

Велики број измена и допуна раније усвојених закона указује и на поступак хармонизације права Србије са правом ЕУ. Измене и допуне закона које се односе на заштиту животне средине, процену утицаја на животну средину, стратешку процену утицаја на животну средину, као и решења секторских закона усвојених 2010. године, указују на тенденцију имплементације Архуске конвенције.

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

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

1.2.1. Стокхолмска декларација о човековој средини

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

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

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

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

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

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

квалитета које омогућује достојанствен живот и благостање и има јединствену одговорност за заштиту и унапређење животне средине за садашње и будуће генерације.”¹¹

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

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

1.2.2. Рио декларација о животној средини и развоју

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

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

12 Gray, Mark Allan, „The United Nations Environment Programme: An Assessment”, *Journal of Environmental Law*, 6p. 2, 1990, стр. 293–294.

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

14 *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, Стокхолм, 1972, члан 19.

15 *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 - Development and International Co-operation: Environment, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>, приступљено 8. августа 2013. год.

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

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

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

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

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

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

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

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

изазива и питање шта значи учешће грађана „на одговарајућем нивоу“, с обзиром на то да земље потписнице Рио декларације имају различит приступ питању учешћа јавности.²¹ Други део принципа 10, у којем се детаљније уређују питања приступа информацијама и права учешћа јавности, не нормира право, већ могућност учешћа у поступку доношења одлука у еколошким стварима, што је у супротности са чланом 3 Рио декларације, у коме се директно уређују одређена права.²²

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

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

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

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

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

24 Convention on protection and use of transboundary watercourses and international lakes, од 17. марта 1992. Текст Конвенције доступан на: http://waterwiki.net/images/b/b0/Convention_on_the_protection_of_transboundary_waters_and_international_lakes.pdf, 2. октобар 2013.

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

1.2.3. Агенда 21

Потреба за јачањем демократских институција на свим нивоима и промовисањем транспарентности поступка доношења одлука у стварима од значаја за животну средину, учешћа у одлучивању и приступа правној заштити у еколошким стварима истакнута је и у Агенди 21.²⁶

„Агенда 21“ обрађује најтеже проблеме у области животне средине са којима се свет данас сучељава и има за циљ да тај исти свет припреми за изазове 21. века. Она одражава глобални консензус и високи степен политичке сагласности о неодвојивости развоја и животне средине. За њено одговарајуће остваривање су најодговорније владе. Националне стратегије, политике, планови и програми су од приоритетног значаја за њено остваривање. Међународна сарадња ће подржавати националне напоре. Систем УН у томе има кључну улогу. Међутим, и друге међународне, регионалне и субрегионалне организације су позване да учествују у овим напорима. Широко учешће јавности, невладиних организација и других група, треба да буде што више подстицано.”²⁷

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

1.2.4. Оквирна конвенција УН о климатским променама

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

27 Agenda 21, United Nations Environment Programme, Предговор. Текст Агенде 21 је доступан на: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?DocumentID=52>, приступљено: 18. августа 2013. год.

28 Агенда 21, Део III, Поглавље 27.

Потреба за укључивањем јавности у решавању проблема промене климе, формулисање политике заштите климе и мере адаптације на климатске промене препозната је у бројним међународним документима. У Оквирној конвенцији УН о климатским променама из 1992. године утврђена је обавеза Страна потписница да у области образовања, обуке кадрова и упознавања становништва о проблемима промене климе сарађују и подстичу најшире учешће јавности, што укључује и НВО.²⁹ У том циљу, Стране потписнице умају обавезу да подстичу и олакшавају „развој и остваривање програма образовања и информисања јавности о проблемима климе и њеним утицајима; приступ јавности информацијама о промени климе и њених утицаја; учешће јавности у решавању проблема промене климе и њених утицаја и припреми адекватних мера реаговања.”³⁰ Још у трећем научно-техничком извештају међувладиног панела за климатске промене о оцени климатских промена (Third Assessment Report of the IPCC) наводи се да је неопходно омогућити учешће јавности у доношењу политике заштите климе и проналажење адекватних мера као одговора на климатске промене.³¹

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

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

Питање климатских промена је постало предмет ширег интересовања у Србији тек након 2000. године. У Првом извештају Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе наводи се да и даље постоји „недостатак капацитета, недовољна тачност и недостатак појединих података за

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

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

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

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

израду инвентара гасова са ефектом стаклене баште, недовољна истраженост погођености и могућности прилагођавања и ублажавања климатских промена”.³³

Укључивање јавности у поступке који могу имати утицај на животну средину, поступке процене које планови, политике и стратегије могу имати на животну средину, је израз потребе да се јавности омогући изношење мишљења и омогући учешће у формулисању одлука које на њу утичу.³⁴

1.2.5. Конвенција о биолошкој разноврсности

Трећа у групи Рио конвенција усвојених на Самиту планете Земље у Риу је Конвенција о биолошкој разноврсности.³⁵ наводи се да постоји недостатак информација о биолошкој разноврсности и недостатак неопходног степена познавања те проблематике. Зато се Конвенцијом афирмише потреба за учешћем жена на свим нивоима доношења одлука и њихове примене. У члану 13. истакнута је важност подизања нивоа свести и неопходност едукације о биолошкој разноврсности, а у члану 14. утврђена обавеза страна Конвенције да формулишу одговарајуће поступке процене утицаја на животну средину уз обезбеђење учешћа јавности у фазама процене утицаја. Међутим, у Конвенцији о биолошкој разноврсности није успостављена обавеза пружања еколошких информација, као првог елемента остваривања еколошке правде. Од 2001. године, Србија је чланица Конвенције о биолошкој разноврсности.³⁶

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

1.2.6. Улога Архуске конвенције у развоју цивилног друштва и демократије

Рио декларацијом се први пут уводе право на приступ еколошким информацијама, право на учешће јавности у доношењу одлука и приступ правној заштити у питањима која се односе на животну средину, као повезани

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

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

35 *Convention on Biological Diversity*, 1992.

36 Закон о потврђивању Конвенције о биолошкој разноврсности („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 11/01).

елементи.³⁷ Иако су многе земље након Рио декларације донеле правне прописе у духу ове декларације, било је неопходно донети конвенцију којом би ти елементи били формално уведени на међународном и националном нивоу. Општи принципи о приступу еколошким информацијама и учешћу јавности промовисани Рио декларацијом претворени су у водич за приступ информацијама и учешће јавности у доношењу одлука који је припремио *UNECE Task Force on Environmental Rights and Obligations*,³⁸ а који су усвојени на Трећој министарској конференцији „Животна средина за Европу” у Софији 1995. године. На тој конференцији је постигнута сагласност о потреби доношења регионалне конвенције о учешћу јавности у доношењу еколошких одлука која би обухватила и учешће невладиних организација.³⁹

Повезивање основних елемената еколошке правде постигнуто је доношењем Архуске конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција, 1998).⁴⁰

„Иако је она регионалног карактера, значај Архуске конвенције је глобалан. Она представља, без сумње, најимпресивнију разраду Десетог принципа Декларације из Рија у коме се наглашава потреба да грађани учествују у бављењу питањима из области животне средине и да се обезбеди приступ информацијама о животној средини које су у поседу јавних власти. Као таква, конвенција је до сада најамбициознији подухват у домену демократизације заштите животне средине покренут под покровитељством Уједињених нација.”

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

Адекватна заштита животне средине је, у Архуској конвенцији, дефинисана као основно људско право.⁴¹ У Преамбули Архуске конвенције се, даље, наводи да у циљу остварења права сваког лица да живи у животној средини која одговара њеном здрављу и благостању, и поштовања дужности да се животна средина штити и унапређује, грађани и њихова удружења морају имати право на приступ еколошким информацијама, право на учествовање у доношењу одлука о животној средини и право на адекватну заштиту у управном и судском поступку.

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

38 *UNECE Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making, ECE/CEP/24/Rev.1*, доступно на: http://www.unece.org/env/documents/1996/Sofia_Guidelines_1996.pdf, 28. септембар 2013.

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

40 Конвенција о доступности информација, учешћу јавности доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција, 1998). *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention, 1998)*. Доступно на: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>, 28. септембар 2013.

41 Архуска конвенција, Преамбула.

Дефиниција еколошке информације, према слову Конвенције, обухвата не само информације о квалитету животне средине, већ и факторе који утичу на животну средину, као и све оне информације које се односе на формулисање политике у области здравља, безбедности и економије. На појам еколошке информације се указује у трећем делу овог Практикума. Као и у конвенцијама које су јој претходиле, и у Архуској конвенцији је истакнут значај едукације у развоју еколошке свести.

Архуска конвенција има нарочиту важност за уређење права јавности на учешће у доношењу одлука у еколошким стварима јер идентификује еколошке интересне групе као кључне елементе учешћа јавности. У том смислу, јавност је дефинисана не само као једно или више физичких и правних лица, већ и као скуп удружења, организација или група физичких и/или правних лица, у складу са националним законодавством или праксом. У смислу Архуске конвенције, неопходно је разликовати јавност и заинтересовану јавност. Заинтересована јавност јесте јавност која је угрожена или ће вероватно бити угрожена доношењем одређене одлуке у еколошкој ствари, као и она јавност која има интерес за доношење одлуке у еколошкој ствари. Међутим, статус заинтересоване јавности, са циљем подизања квалитета јавности која учествује у доношењу одлука, имају и НВО које промовишу заштиту животне средине и које задовољавају услове прописане националним законодавством.⁴²

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

Архуска конвенција је постала део правног система Србије доношењем Закона о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине у мају 2009. године.⁴³ У складу са Уставом Србије, потврђени међународни уговори, као и општеприхваћена правила међународног права, саставни су део правног поретка Републике Србије и као такви се непосредно примењују. Потврђени међународни уговори морају бити у складу са Уставом.⁴⁴ Иако је до потврђивања Архуске конвенције законодавство Србије у одређеном степену указивало на

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

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

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

реализацију њоме промовисаних идеја, тиме је и формално отворена могућност доследне примене права која су њоме стипулисана.⁴⁵

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

Виши саветници за животну средину и проблеме вода влада земаља Економске комисије Уједињених нација за Европу усвојили су Конвенцију о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (у даљем тексту: Еспо конвенција) која је ступила на снагу 1997. године.⁴⁶ Еспо конвенција успоставља поступак за доношење одлука о реализацији пројеката који могу имати прекогранични утицај. Стране Конвенције су преузеле обавезу да уколико одређене активности могу имати значајан утицај на стање животне средине неке од страна Конвенције, ту страну о томе обавесте, након чега је она у обавези да одлучи да ли ће учествовати у процени прекограничног утицаја. Када страна за коју се очекује да ће бити изложена штетном прекограничном утицају позитивно одлучи о учешћу у процени прекограничног утицаја, страна порекла загађења која поседује информације о потенцијалном штетном утицају у прекограничном контексту дужна је да припреми документацију о утицају на животну средину.⁴⁷ И страна порекла и страна на коју утичу штетни ефекти примене одређених мера или активности су у обавези да омогуће приступ еколошким информацијама у конкретној ствари надлежним органима, али и јавности оне стране за коју се очекује да ће бити изложена утицају.⁴⁸ Осим тога, Конвенцијом је прописано да ће изнети коментари јавности бити достављени надлежном органу стране порекла утицаја. Да би се јавности пружила прилика да се благовремено упозна са релевантним еколошким информацијама и на основу њих учествује у поступку процене утицаја на животну средину, наведене обавезе треба испунити у разумном року пре доношења коначне одлуке о предложеној активности.⁴⁹

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

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

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

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

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

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

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

Широко учешће јавности је од есенцијалне важности за примену и даљи развој Конвенције. Ми подржавамо учешће јавности кроз партиципацију представника главних група у активностима које се одвијају у оквиру Конвенције. Нама је потребно партнерство за воде на нивоу Економске комисије Уједињених нација за Европу, које ће подржавати дијалог између представника владе, организација јавног и приватног сектора, заједничких тела успостављених за заштиту и одрживо коришћење прекограничних унутрашњих вода и морске животне средине, НВО, научне заједнице и свих оних који су укључени у управљење водама и заштиту животне средине.⁵⁰

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

Право на живот у здравој животној средини као основно љуско право препознато је и прописано уставом у великом броју држава. Устав Србије, у члану 74, нормира право свакога на здраву животну средину и благовремено обавештавање о њеном стању.⁵¹ Истим чланом нормирана је дужност свакога да чува и побољшава животну средину, као и одговорност Републике Србије и аутономне покрајине за заштиту животне средине. Потреба заштите здравља људи и животне средине може довести и до ограничења одређених Уставом гарантованих слобода. Илустративан пример јесте одредба 83. Устава Републике Србије којом је нормирана могућност да се ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава законом може ограничити слобода предузетништва. Још једна од слобода прописана Уставом Републике Србије јесте слободно коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем и градским грађевинским земљиштем у приватној својини.⁵² Међутим, у циљу отклањања опасности од доношења штете животној средини могуће је законом ограничити облике коришћења и располагања и/или прописати услове коришћења и располагања наведених врста земљишта.⁵³

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

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

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

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

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

За разлику од права на живот у здравој животној средини које, иако прописано уставом, не може бити заштићено само по себи, већ помоћу права које га чине, право јавности на учешће у доношењу одлука у еколошким стварима може да буде заштићено као такво. У Уставу Србије није нормирано право јавности на учешће у доношењу одлука у стварима од значаја за заштиту животне средине, али у упоредном праву бележимо примере конституисања овог права уставном нормом. Тако, у Уставу Грчке у члану 24, став 3. и став 4, нормирано је право јавности на учешће у доношењу одлука у области заштите животне средине, али само када се доносе одлуке о одређеним питањима. Та уставна одредба је додатно разрађена Законом о слободном приступу информацијама и уредбама о учешћу јавности у поступку процене утицаја на животну средину.⁵⁴ Оваквим решењима, указује се на важност учешћа јавности у доношењу одлука о заштити животне средине, али се органима управе поставља и уставом гарантована обавеза да јавности учешће и омогуће.⁵⁵ Право јавности на учешће у доношењу еколошких одлука, али и приступ еколошким информацијама, нормирано је и Уставом Француске.

У Француској је 2004. године усвојена Повеља о еколошким правима (*Charte de l'environnement*), саставни део француског Устава. У Повељи се наводи да „свако има право на живот у животној средини усклађеној са потребом очувања здравља.”⁵⁶ Тиме се не нормира само право на живот у здравој животној средини, већ се увођењем додатних критеријума указује на потребу за стварањем и очувањем животне средине одређеног квалитета. Како би се указало на важност активног учешћа људи, Уставом су нормиране и одређене обавезе које се односе на све појединце. У складу са чланом 2, сваки појединац је дужан да учествује у заштити и унапређењу квалитета животне средине. Осим тога, свако физичко и правно лице има обавезу да спречи настанак еколошке штете, а да у случају њеног настанка даје допринос отклањању негативних ефеката.⁵⁷

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

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

56 Повеља о еколошким правима, Устав Француске, Повеља о еколошким правима из 2004. (*La Constitution du 5 octobre 1958, Charte de l'environnement de 2004*) члан 1. Доступно на: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Charte-de-l-environnement-de-2004>, 2. јул 2013.

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

Посебност Устава Француске, односно Повеља о еколошким правима, као његов саставни део, огледа се и у томе што је њим нормирано право на слободан приступ еколошким информацијама и право јавности на учешће у доношењу одлука у еколошким стварима. Тако, свако има право, у границама одређеним законом, да приступи еколошким информацијама које су у поседу органа јавне власти и да активно учествује у доношењу одлука „које могу да имају утицај на животну средину”.⁵⁸

1.4. Основни појмови

Основни елементи приступа правној заштити у еколошким стварима јесу право на приступ еколошким информацијама, право на учешће јавности у доношењу одлука и право на правну заштиту у еколошким стварима. Право на приступ еколошким информацијама значи да свако има право на приступ еколошким информацијама као информацијама од јавног значаја. Устав Републике Србије из 1990. године није нормирао право на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Ово право је, као Уставом гарантовано право грађана, постало саставни део права на обавештеност Уставом из 2006. године. У том смислу, „свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења у складу са законом”.⁵⁹

Полазну основу реализације права на приступ информацијама о заштити животне средине чини начело јавности рада органа државне управе.⁶⁰ У складу са начелом јавности рада, органи државне управе имају обавезу да на примерен начин омогуће јавности увид у свој рад. При томе, овлашћено лице је одговорно за тачност тражених информација као и омогућавање јавности увида у разумном року. Информације о раду државних службеника доступне су јавности у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. За разлику од упоредних модела приступа информацијама од значаја за заштиту животне средине у Србији није донет посебан закон о приступу овим информацијама.⁶¹

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

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

60 Закон о државној управи, члан 11.

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

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

Основне поставке у проблематици учешћа јавности налазе се у нормама Закона о заштити животне средине и одговарајућим подзаконским прописима.⁶² У том смислу, свако има право да буде обавештен о стању животне средине и да учествује у поступку доношења одлука чије би спровођење могло да утиче на животну средину.⁶³ У складу са Законом о заштити животне средине, јавност има право да учествује у поступку доношења одлука о а) процени утицаја пројеката чија реализација може довести до загађивања животне средине или представља ризик по животну средину и здравље људи, б) стратешкој процени утицаја планова и програма на животну средину, и в) одобравању рада нових, односно постојећих постројења.⁶⁴ Учешће јавности у одлучивању о процени утицаја пројеката на животну средину спроводи се у оквиру јавне презентације пројеката и јавне расправе, а учешће јавности у погледу стратешке процене утицаја обезбеђује се у оквиру излагања просторног и урбанистичког плана на јавни увид. Учешће јавности у одлучивању о пуштању у рад нових, односно постојећих постројења спроводи се у току издавања дозволе за интегрисано спречавање и контролу загађивања. Важно ограничење учешћа јавности односи се на могућност коју има Влада Републике Србије да ради заштите интереса одбране и безбедности земље ограничи учешће јавности у доношењу наведених одлука.⁶⁵

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

63 Закон о заштити животне средине, члан 9.

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

65 Закон о заштити животне средине, члан 82.

Закони који регулишу право на приступ јавности у одлучивању о посебним активностима користе термине „јавност“ и „заинтересована јавност“. Тако, јавност чине једно или више физичких или правних лица, њихова удружења, организације или групе.⁶⁶ Са друге стране, заинтересована јавност обухвата јавност на коју пројекат утиче или је вероватно да ће утицати, укључујући и невладине организације које се баве заштитом животне средине и евидентирани су код надлежног органа.⁶⁷ Тиме су постављена два услова која се односе на активну легитимацију НВО у случајевима у којима НВО учествују у поступку процене утицаја на животну средину као заинтересована јавност. Први услов односи се на обавезу да се НВО баве заштитом животне средине. Други услов односи се на обавезу да су НВО евидентирани код надлежног органа. Заинтересованој јавности је поверен значајнији утицај у поступку, нарочито поверавањем овлашћења на непосредно учествовање у процесу доношења одлука, као и право да изјаве жалбу, односно поднесу тужбу. Као заинтересоване органе и организације, Закон о процени утицаја на животну средину, у члану 2. ставу 1. тачки 8. идентификује оне органе и организације Републике, односно аутономне покрајине и локалне самоуправе и предузећа, који су овлашћени за утврђивање услова и издавање дозвола, одобрења и сагласности за изградњу објеката, планирање и уређење простора, праћење стања животне средине, обављање делатности и заштиту и коришћење природних и радом створених вредности.

У општем смислу, важеће законодавство Србије познаје два модалитета правне заштите у еколошким стварима у управном поступку.⁶⁸ Први се односи на заштиту права пред надлежним органом управе и остварује се улагањем жалбе као редовном правном средством. Међутим, постоје изузеци када жалба није допуштена. Други модалитет правне заштите у еколошким управним стварима односи се на могућност инспекцијског надзора који се иницира подношењем пријаве надлежном органу управе.⁶⁹ Осим правне заштите у еколошким стварима у управном поступку, у одређеним случајевима постоји и могућност правне заштите у еколошким стварима у судском поступку, покретања управног спора пред Управним судом Србије.

1.5. Примена Закона о општем управном поступку и посебних закона

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

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

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

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

Питање које се отвара јесте која правила поступка одабрати у решавању конкретне еколошке ствари: да ли правила Закона о општем управном поступку (ЗУП) или правила посебног управног поступка предвиђена законима из области заштите животне средине? Поједине солуције нормиране ЗУП-ом могу бити неадекватне за одређене радње или питања у вези са заштитом одређене еколошке управне ствари, па је прописивање посебних управних поступака у неким управним подручјима неопходно. У ЗУП-у су нормирана заједничка правила решавања у свим управним стварима. Међутим, члан 3. ЗУП-а даје могућност одступања, тј. прописивањем посебних правила.⁷⁰ Увођење посебне регулативе у поступак решавања у управним стварима заснива се на три законске претпоставке.

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

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

⁷⁰ „Одредбе закона којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују неопходна одступања од правила општег управног поступка, морају бити у складу са основним начелима утврђеним овим законом” – Закон о општем управном поступку, члан 3.

2. Заштита права на приступ еколошким информацијама

2.1. Појам еколошке информације

Еколошка информација је врста информације од јавног значаја. Информација од јавног значаја је информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, која је садржана у одређеном документу и односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна.⁷¹ У одређењу носилаца јавне информације у Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја Србије истиче се да информацију од јавног значаја чине једнако и информације које поседује орган јавне власти и информације које поседује било које друго лице. На квалификовање одређене информације као јавне не утиче облик у којем се информација налази, тј. документ који информацију садржи, као ни датум настанка информације ни начин сазнавања информације.⁷² На основу тога можемо идентификовати четири конститутивна елемента информације од јавног значаја: 1) да је поседује орган јавне власти; 2) да је таква информација настала у вези са радом органа јавне власти; 3) да је садржана у одређеном документу (без обзира на облик документа) и 4) да јавност има оправдан интерес да јој се стави на увид таква информација.

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

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

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

Законом о заштити животне средине нормирано је да су државни органи, органи аутономне покрајине, органи јединице локалне самоуправе и овлашћене друге организације дужни да обавештавају јавност редовно, благовремено, потпуно и објективно о „стању животне средине, односно о појавама које се прате у оквиру мониторинга имисије и емисије, као и мерама упозорења или развоју загађења која могу представљати опасност за живот и здравље људи”.⁷³ То даље значи да је еколошка информација, у смислу Закона о заштити животне средине, она информација која се односи на стање животне средине, промене које се односе на имисије и емисије у животну средину, као и информације о развоју загађења и мерама упозорења на околности које могу представљати опасност за живот и здравље људи.⁷⁴

У Директиви Европског парламента и Савета 2003/4/EЗ о приступу јавности еколошким информацијама, еколошка информација је дефинисана као било која информација о стању елемената животне средине, као што су ваздух, вода, земљиште, атмосфера, пејзаж, природна станишта, биолошка разноврсност, ГМО, као и информације о интеракцији између ових елемената.⁷⁵ Еколошка информација није само она информација која је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, коју поседује орган јавне власти, већ и она информација која се „чува за орган јавне власти” тј. информација о животној средини у физичком власништву физичког или правног лица у корист неког органа јавне власти.⁷⁶ Правни систем Србије не познаје институт еколошке информације која се „држи у име органа јавне власти”, па о томе треба водити рачуна не само у дефинисању појма еколошке информације, већ и у разматрању правне заштите права на приступ еколошким информацијама. У том смислу, законски оквир којим се уређује право на приступ еколошким информацијама у Србији уређује право на приступ само оним информацијама које поседују органи јавне власти, а не и оним које физичка или правна лица чувају у име органа јавне власти, па је и правна заштита томе прилагођена. Уколико би у законодавству Србије био прихваћен овај облик чувања еколошких информација, то би условило допуну правне регулативе којом је сада уређено питање права на приступ еколошким информацијама.

2.2. Право на приступ еколошким информацијама и Архуска конвенција

⁷³ Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 135/04 и 36/09, члан 78.

⁷⁴ Чланом 78. став 1 нису обухваћене и мере и околности које могу утицати на здравље животиња или нпр. биодиверзитет.

⁷⁵ *Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC*, од 28. јануара 2003, члан 2. став 1.

⁷⁶ *Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC*, од 28. јануара 2003, члан 2. став 4.

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

Еколошка информација је свака информација о стању елемената животне средине и њиховој интеракцији.⁷⁷ Чланице Архуске конвенције имају обавезу да у редовним временским интервалима објављују националне извештаје о стању животне средине који садрже информације о квалитету животне средине, као и информације о претњама по животну средину.⁷⁸ То значи да се информације о стању животне средине не односе само на стање идентификованих елемената животне средине, већ и на стање животне средине као скупа свих елемената.⁷⁹

Еколошка информација је свака информација о факторима који утичу или могу да утичу на неки од елемената животне средине.⁸⁰ У Архуској конвенцији су *exempli causa* као фактори који утичу или могу утицати на неки од елемената животне средине наведене супстанце као што су енергија, бука, зрачење.⁸¹

Еколошка информација је, у складу са чланом 2. став 3. тачка б. Архуске конвенције, свака информација која се односи на активности и мере које утичу или могу да утичу на елементе животне средине, као и факторе који се користе у доношењу одлука у области животне средине.⁸² У том смислу, Архуском конвенцијом су, као мере, идентификоване управне мере, еколошка политика, планови и програми заштите животне средине и еколошки споразуми. Еколошке информације, у смислу мера и активности које утичу или могу утицати на елементе животне средине, нису било које информације, већ информације о чиниоцима који формирају одређену меру. То значи да документа о поступку доношења неке одлуке чији је исход примена одређене еколошке мере излазе изван оквира појма еколошка информација.⁸³

Информације садржане у извештајима о стању животне средине јесу еколошке информације. У складу са Архуском конвенцијом, земље чланице су дужне да извештаје о стању животне средине редовно достављају у интервалима од три

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

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

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

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

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

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

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

до четири године.⁸⁴ Извештаји садрже информације о стању животне средине, информације о квалитету животне средине и информације о претњама по животну средину. Значај идентификовања тих извештаја као еколошке информације јесте у томе што се тиме јавности даје могућност и да захтева податке о томе да ли се извештаји објављују и дистрибуирају у интервалу од три до четири године. То је истакнуто и Архуском конвенцијом која, у члану 5. став 3. тачка а. нормира обавезу обезбеђења еколошке информације у електронским базама до којих јавност може да дође једноставно, при чему еколошке информације, између осталог, садрже извештаје о стању животне средине.⁸⁵ У Србији је Законом о заштити животне средине установљена обавеза Владе да једанпут годишње подноси извештај о стању животне средине Народној скупштини.⁸⁶ Како се извештаји о стању животне средине у складу са Законом о заштити животне средине објављују у службеним гласилима, јасно је да је реч о еколошким информацијама које су већ доступне јавности и које се, у складу са Законом о слободном приступу информацијама, не могу тражити на увид. У том смислу је значајно да извештаји о стању еколошке информације буду идентификовани као еколошка информација, како би јавност могла да контролише уредност њихове израде и објављивања.

Појам еколошке информације обухвата и анализе трошкова и користи (*cost-benefit* анализе) и друге економске анализе и претпоставке које се користе у оквиру мера и активности које утичу или могу имати утицај на елементе животне средине. Еколошка информација се односи на активности органа јавне власти које се односе на елементе животне средине и које укључују економске прорачуне.⁸⁷ У том смислу, обухваћени су и транспорт и енергетска политика.⁸⁸

Конечно, информације о стању здравља и безбедности људи, о условима живота људи, споменицима културе и грађевинама, уколико на њих утичу или могу да утичу стање елемената животне средине, фактори, активности и еколошке мере, чине еколошке информације.⁸⁹ Међутим, да би те информације биле еколошке информације, неопходно је да постоји узрочно-последична веза између стања здравља и безбедности људи или услова живота, с једне стране, и елемената, фактора, активности и мера, с друге стране. На тај начин се дефиниција еколошке информације јасно ограничава и отклања се могућност да се под

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

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

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

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

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

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

појам еколошке информације подведе и информација о нпр. стању безбедности људи која није у вези са стањем животне средине или неком еколошком мером.

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

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

Илустративан пример примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја налазимо у пракси Повереника за информације од јавног значаја:⁹⁰

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

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

жалбе поднете од стране жалиље против истог органа јавне власти, да се заснивају на сличном чињеничном стању и истом правном основу, као и да је Повереник стварно надлежан за одлучивање по свим поднетим жалбама, Повереник је донео Закључак о спајању поступака.

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

2.4.1. Поступак остваривања права на приступ еколошким информацијама

Право на приступ еколошким информацијама припада сваком. Према Архуској конвенцији јавност, као носилац права на приступ еколошким информацијама, има значење једног или више физичких и правних лица, као и њихових удружења, организација или група, установљених у складу са националним законодавство или праксом.⁹¹ У том смислу, физичко и правно лице, као и домаће и страно лице, имају право да им, без икаквог облика дискриминације, буде саопштено да ли орган власти поседује одређену информацију од јавног значаја, односно да ли је та информација органу власти иначе доступна.⁹²

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

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

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

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

примењују на поступак пред органом власти пред којим се остварује право, у погледу оних питања која нису другачије уређена цитираним Законом о доступности информацијама.⁹³

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

У пракси је неформалност у подношењу захтева за приступ информацијама изазвала тешкоће у доказивању пријава поднетих електронском поштом. И у Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја и у Закону о општем управном поступку наилазимо на правила која се примењују на подношење захтева за приступ еколошким информацијама, а на основу којих можемо извести закључак о могућности подношења овог захтева електронским путем. Како смо изнели, тражилац информације у складу са Законом о слободном приступу информацијама може поднети и усмени захтев који се саопштава у записник. Усмени захтев се уноси у посебну евиденцију, након чега почињу да теку рокови као у случају писмено поднетог захтева. Осим тога, Закон о слободном приступу информацијама не уређује питање подношења захтева електронским путем. Закон о општем управном поступку је, пре измена, као могуће начине општења органа управе и странака нормирао могућност подношења поднеска непосредно, слањем писмена поштом или усменим саопштавањем на записник, „а када није другачије прописано телеграфски или телефонски“.⁹⁴ Иако је 2010. године донет Закон о изменама и допунама Закона о општем управном поступку, и даље није предвиђена могућност да се поднесци достављају електронским путем.⁹⁵ Овде треба додати и чињеницу да нови Закон о управним споровима нормира могућност да се тужба и други поднесци предају у облику електронског документа, али и да је за примену ове могућности неопходна реализација одредаба Закона о електронском документу.⁹⁶ У том смислу, Повереник за информације је изнео следећи став:

Имајући у виду међународне стандарде да формалности у вези са подношењем захтева треба да буду сведене на минимум (Препорука Р(2002) 2 Комитета министара државама чланицама о увиду у службене документе),

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

94 Закон о општем управном поступку (Службени лист СРЈ, бр. 33/97 и 31/2001), члан 54. став 2.

95 Закон о изменама и допунама Закона о општем управном поступку (Службени гласник РС, број 30/10).

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

став Повереника за информације је да се захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја може упутити и путем факса и електронским путем (е-маил адреса), као и да се може поднети усмени захтев, непосредно или путем телефона усменим саопштавањем на записник пред органом. Међутим, треба имати у виду да се код ових начина подношења захтева, може појавити проблем доказивања предаје захтева, садржине, датума пријема у органу, у случају када орган то оспорава, а поступак одлучивања по жалби тражиоца је формалан поступак за кога важе правила утврђена Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Законом о општем управном поступку.⁹⁷

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

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

Илустративан пример налазимо у пракси Повереника за информације од јавног значаја:

Удружење грађана је поводом непоступања Општинског суда по његовом захтеву за приступ еколошким информацијама изјавило жалбу Поверенику. Тражене информације су се односиле на пријаву тог удружења против НН извршиоца у вези са незаконитим складиштењем отпада. Поступајући по жалби Повереник је доставио жалбу Општинском суду. Изјашњавајући се о наводима жалбе, Општински суд је обавестио Повереника да је пред судом у току поступак предузимања истражних радњи на предлог јавног тужиоца против НН лица због уношења опасних материја у Србију и недозвољеног прерађивања, одлагања и складиштења опасних материја. Информације које је удружење грађана затражило односе се на документацију у вези са поднетом кривичном пријавом. Како је захтев за приступ информацијама поднет у току вођења преткривичног поступка, информације није било могуће ставити на увид тражиоцу, у складу са чл. 9. ст. 1. тач. 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. У одговору Поверенику, надлежни

⁹⁷ Из одговора Повереника тражиоцу информације, бр. 011-00-108/2008-03 од 20. октобра 2008. Нацрт новог закона о општем управном поступку садржи одредбу којом се утврђују посебна правила о електронској комуникацији. Тако, у члану 60. Нацрта, могућност подношења електронских докумената постоји само уколико се прималац претходно са тиме сагласио.

орган наводи и да је тражилац информације у више наврата од председника суда добио усмену информацију о току поступка. Осим тога, надлежни орган наводи и да је решавајући по захтеву дописом од 19.08.2008. године, позвао тражиоца информације да дана 1.10.2008. год. приступи у истражну писарницу када ће му бити омогућено разгледање списка. Повереник је у решењу наложио Општинском суду да без одлагања, а најкасније три дана од пријема решења, удружењу грађана омогући увид у списе предмета. Решење је образложено на следећи начин: Чланом 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано је да свако има право да му буде саопштено да ли орган власти поседује одређену информацију од јавног значаја, односно, да ли му је она иначе доступна, као и то да свако има право да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се омогућити увид у документ који садржи информацију од јавног значаја, право на копију тог документа, као и право да му се, на захтев, копија документа упутити поштом, факсом, електронском поштом или на други начин. Чланом 16. ст. 2. и ст. 10. истог Закона, прописано је да је орган власти дужан без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева, да тражиоца обавести о поседовању информације, стави му на увид документ који садржи тражену информацију, односно изда му или упутити копију тог документа или, када захтев одбије, донесе решење о одбијању захтева. Повереник налази да орган власти није поступио по захтеву жалиоца у складу са наведеним одредбама Закона. Повереник је ценио навод из одговора на жалбу да је орган власти решавајући по захтеву дописом од 19.09.2008. године позвао жалиоца да дана 01.10.2008. године приступи у истражну писарницу тог суда када ће му бити омогућено разгледање списка предмета. Овај навод није био прихваћен из разлога што је наведени акт жалилац примио тек 15.10.2008. године, што је утврђено увидом у фотокопију доставнице за лично достављање писмена. Како првостепени орган није доставио доказ да је накнадно удовољено захтеву жалиоца (службена белешка), на шта га обавезује чл. 16. ст. 9 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, то само позивање тражиоца да изврши увид не може се прихватити као поступање по захтеву у складу са овим законом.⁹⁸

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

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

средини у околини одређене трафо станице и стручном налазу о извршеном мерењу електричних и магнетних поља, Повереник је, између осталог, изнео:

У доношењу одлуке је цењен навод изнет у одговору на жалбу да је орган власти позвао жалиоца да изврши увид у стручни налаз о извршеном прегледу мерења и испитивања нивоа буке у комуналној средини у близини трафо станице, односно у тражену документацију. Исти навод није могао бити уважен из разлога што је, у смислу чл. 5 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, начин остваривања приступа информацијама, ствар избора тражиоца, а тражилац је поднетим захтевом тражио да му се копије наведених докумената доставе на адресу наведену у захтеву.⁹⁹

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

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

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

⁹⁹ Из образложења решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-01187/2009-03, од 11. јул 2010. године.

углед или друго право лица на које се тражене информације односе.¹⁰⁰ Право на приступ еколошким информацијама се не може ускратити позивањем органа власти на потребу заштите неког другог интереса. Илустративан пример налазимо у пракси Повереника за информације од јавног значаја:

*ХХ је као тражилац еколошке информације изјавио жалбу Поверенику због непоступања по захтеву за приступ информацијама на основу спроведених испитивања Института за технологију нуклеарних и других минералних си-
ровина. Поступајући по жалби, Повереник је доставио жалбу Институту на одговор. У одговору на жалбу Институт је навео да је испитивање радио по основу понуде и на основу уговора са наручиоцем посла, те сматра да није у складу са добрим пословним обичајима да резултате настале на основу тако договореног истраживања прослеђује без сагласности самог наручиоца. Повереник је у поступку по жалби нашао да је жалба основана, односно да је неспорно право жалиоца на тражене информације у смислу чл. 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Ценећи наводе Института изнете у одговору на жалбу, Повереник сматра да сагласност наручиоца посла није потребна да би се тражене информације учиниле доступним жалиоцу, према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја.¹⁰¹*

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

Према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, оправдан интерес јавности да зна, у начелу, постоји у погледу свих информација којима располажу органи јавне власти. Тражилац информације не би требало да доказује да има интерес да зна за одређену информацију, нити да доказује да је тај интерес оправдан. Према члану 15. став 4. Закона, орган јавне власти не сме од тражиоца да захтева навођење разлога за подношење захтева. Ако орган јавне власти ускрати тражиоцу приступ одређеној

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

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

информацији, дужан је да докаже да је то у конкретном случају оправдано ради заштите претежнијег интереса. То могу бити разлози безбедности или одбране земље, откривања учиниоца кривичних дела, вођење судског поступка, заштита приватности или други, у сваком случају разлози изричито предвиђени законом. Посебно се наглашава да је чланом 4. Закона предвиђено да орган јавне власти никада не сме да ускрати приступ информацијама које се односе на угрожавање и заштиту живота и здравља људи и животне средине. Дакле, у погледу оваквих информација органу власти није допуштено да доказује да јавност нема оправдан интерес да за њих зна.¹⁰²

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

Еколошки покрет ХХ је поднео жалбу Поверенику због непоступања Општинске управе општине ХХ за приступ еколошким информацијама у вези са Елаборатом за изградњу индустријског погона за рециклажу и уништавање отпада. У поступку по жалби, Повереник је доставио жалбу Општинској управи општине ХХ. Изјашњавајући се о наводима жалбе, орган власти је обавестио Службу Повереника да је увидом у расположиву документацију Општинске управе утврђено да не постоји копија Елабората за изградњу индустријског објекта за рециклажу и уништавање отпада, нити било какав други документ у вези са изградњом наведеног објекта. Увидом у списе предмета Повереник је утврдио да је поступајући по захтеву, Општинска управа општине ХХ обавестила жалиоца да не поседује тражене информације, о чему је као доказ приложена доставница о уручењу наведеног одговора жалиоцу. Повереник налази да је орган власти поступио у складу са чл. 16. ст. 1 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и да је жалба, са аспекта утврђеног чињеничног стања у време одлучивања о жалби због непоступања органа власти, неоснована.¹⁰³

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

¹⁰² Извод из саопштења за јавност Повереника за информације од јавног значаја од 4. јула 2005.

¹⁰³ Извод из решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-00350/2008-03, од 29. маја 2009. године.

одлука. Илустративан пример налазимо у пракси Повереника за информације од јавног значаја:

Друштво пријатеља животиња ХХ поднело је жалбу Поверенику због недобијања тражених информација по захтеву поднетом Покрајинском секретаријату за архитектуру, урбанизам и градитељство. Поступајући по жалби, Повереник је доставио жалбу на изјашњење Покрајинском секретаријату, поводом чега није добио одговор. Увидом у списе предмета утврђено је да је жалилац поднео захтев у коме су тражени одговори на питања у вези са применом Закона о планирању и изградњи и то: да ли парцела на којој се налази депонија градског смећа представља грађевински реон у складу са Законом о планирању и изградњи, да ли се на таквој парцели може добити грађевинска дозвола и да ли се на таквој парцели може градити прихватилиште и азил за псе и мачке „луталице“ као и да ли се на парцели градског сметлишта уопште могу градити објекти, који и од каквог грађевинског материјала. Повереник је, одлучујући по жалби, изнео мишљење да имајући у виду природу захтева жалиоца, из садржине поднетог захтева несумњиво произилази да Покрајински секретаријат као орган власти не поседује документ који садржи тражене информације с обзиром на то да се исте односе на тумачење појединих одредаба Закона о планирању и изградњи и мишљења у вези са применом истог. Стога се, у конкретном случају не ради о информацијама од јавног значаја, јер тражене информације нису садржане у неком документу којим располаже Покрајински секретаријат, а што је један од битних елемената који мора бити испуњен да би се информација сматрала информацијом од јавног значаја. Стога је жалба Друштва пријатеља животиња одбијена.¹⁰⁴

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

ХХ је као тражилац еколошке информације изјавио жалбу Поверенику због непоступања по захтеву за приступ информацијама Института за технологију нуклеарних и других минералних сировина. Поступајући по жалби, Повереник је доставио жалбу Институту на одговор. У одговору на жалбу Институт је навео да је захтев жалиоца погрешно упућен, јер је требало да се обрати наручиоцу посла или републичком инспектору за заштиту животне средине. Повереник је у поступку по жалби нашао да је жалба основана,

¹⁰⁴ Извод из решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-00127/2006-03, од 3. августа 200. године.

односно да је неспорно право жалиоца на тражене информације у смислу чл. 5 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. При доношењу одлуке, цењен је навод органа власти изнет у одговору на жалбу који није могао бити уважен из разлога што је право тражиоца да се захтевом за приступ информацијама обрати органу власти за који сматра да је у поседу тражених информација, а Институт није оспорио да је у поседу истих.¹⁰⁵

Право на приступ еколошким информацијама неће бити омогућено ни у случају када тражилац информације понавља захтев за истим или већ одбијеним информацијама или уколико се тражи „превелик број информација“.¹⁰⁶ Обимност тражених еколошких информација мора бити одмерена према природи документа који је носилац ових информација.

Уколико је захтев за приступ еколошким информацијама уопштен или неуредан, надлежни орган је у обавези да укаже тражиоцу информације на уочени недостатак и поучи га о начину на који је могуће поднети адекватан захтев у конкретном случају. Ако тражилац информације не отклони недостатке у одређеном року, надлежни орган ће донети закључак којим се одбацује захтев тражиоца као неуредан.¹⁰⁷ Илустративан пример налазимо у пракси Повереника за информације од јавног значаја:

ХХ као тражилац еколошке информације од Института за нуклеарне науке изјавила је жалбу Поверенику због непоступања по његовом захтеву. ХХ је тражио приступ документу из кога се види да је ранија организациона јединица Института – Медицинска заштита повезана са неким од садашњих организационих делова Института и списак стално запослених који обављају биодозиметријска мерења индивидуалног излагања јонизујућем зрачењу. Поступајући по жалби, Повереник је доставио жалбу Институту за нуклеарне науке који је у одговору на жалбу навео да по захтеву ХХ није поступљено из разлога што није јасно каква се веза између организационог дела Медицинска заштита и других организационих делова Института за нуклеарне науке тражи, с обзиром да су сви организациони делови Института на исти начин регистровани у Привредном суду. Жалилац је, овим поводом, изјавио да Институт за нуклеарне науке нема у свом саставу организациону јединицу „Медицинска заштита“, а обавља биодозиметријска мерења индивидуалног излагања јонизујућем зрачењу, те да је то био разлог због чега је тражио документ из кога се види да ли је ранија организациона јединица „Медицинска заштита“ повезана са неком од садашњих организационих делова Института. Поступајући по жалби, Повереник је нашао да навод

¹⁰⁵ Извод из решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-02006/2010-03, од 8. фебруара 2011. године.

¹⁰⁶ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04), члан 13.

¹⁰⁷ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, (Службени гласник РС, број 120/04), члан 15. ст. 5. и 6.

органа власти да по захтеву није поступљено из разлога што није јасно каква се веза између организационог дела Медицинска заштита и других организационих делова тражи, није могао утицати на другачију одлуку у овој управној ствари. То је зато што је орган власти дужан да по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја поступи у складу са одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, па евентуалне нејасноће у погледу поднетог захтева не могу бити разлог за непоступање по истом, већ је орган власти у том случају дужан да поступи по одредбама чл. 15. ст. 5. и ст. 6. које обавезују овлашћено лице у органу власти да тражиоца поучи да недостатке отклони и да, уколико то овај не учини у року од 25 дана од пријема упутства за допуну, донесе закључак о одбацавању захтева као неуредног, а што, у конкретном случају није учињено. Повереник је решењем наложио Институту за нуклеарне науке да омогући приступ траженим информацијама, с тим што ће, пре достављања, заштитити податке о личности којима би се повредило право на приватност лица на које се тражене информације односе, као што су: адреса становања, лични матични број грађана, и друге податке о личности.¹⁰⁸

У смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, орган јавне власти не мора да омогући тражиоцу информације остваривање права на приступ траженим информацијама уколико су оне већ објављене и доступне. Надлежни орган је у обавези да у одговору наведе број службеног гласила или да на други начин идентификује документ у коме је тражена информација објављена.¹⁰⁹ Међутим, ова обавеза није предвиђена када је реч о општепознатим информацијама.

Законску формулацију 'осим ако је то опште познато' треба тумачити крајње рестриктивно. Добра воља органа, али и потреба афирмације идеје да се 'принцип владања' у раду органа власти замени 'принципом доброг управљања', тражи од органа власти да се потпуно уздржавају од ове могућности. Појам општепознатог, у смислу цитираних одредаба, поред услова у погледу доступности већем броју грађана, свакако зависи од низа конкретних околности, као нпр. од тога ко је тражилац информације, да ли је тражилац лице коме су службена гласила доступна на месту рада по природи посла који обавља, уколико је запослен, затим од његовог образовања, занимања и сл. Околност да се тражилац сам позвао на пропис као могући извор информације, наводећи и службено гласило у коме је објављен, указује на могућу доступност информације, у ком случају ће орган у одговору тражиоцу само потврдити где је информација садржана и објављена. Ово уз услов да тај

¹⁰⁸ Извод из решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-00166/2012-03, од 27. марта 2012. године.

¹⁰⁹ То је нормирано као правило приступа информацијама од јавног значаја у члану 10 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04).

пропис доиста садржи ону информацију која се захтевом тражи. Таква ситуација дакле не ослобађа орган јавне власти од поступања, тј. одговора тражиоцу. Када се ради о општим актима предузећа или другог лица који нису објављени у службеном гласилу, а у време тражења се не налазе, односно нису доступне на другом носачу информација (веб сајту и сл), информација се не може ускратити позивом на одредбе члана 10. Закона, уз образложење да су општи акти раније били истакнути на огласној табли предузећа пре ступања на снагу.¹¹⁰

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

Питање које се даље отвара јесте који органи власти и која лица имају обавезу да еколошке информације учине доступним. Пре свега, реч је о свим државним органима, као што су Народна скупштина, председник Републике, Влада, министарства, управе, заводи, судови, укључујући и Уставни суд, Тужилаштво, Правобранилаштво и сл. Осим тога, носиоци обавезе на пружање еколошких информација су и независна тела установљена законом, Повереник за информације од јавног значаја и Омбудсман.¹¹¹

Обавеза пружања увида у еколошке информације односи се и на организације којима је поверено вршење власти, односно јавних овлашћења, али и на друге врсте организација (нпр. на адвокатску комору). Када је реч о другим правним лицима, ова обавеза се односи на правна лица која је основао неки од органа јавне власти и/или правна лица чији рад у потпуности или претежном делу финансира орган јавне власти. Остала правна лица нису носиоци обавезе пружања информације од јавног значаја према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, па тиме ни обавезе пружања еколошких информација.¹¹² Илустративан пример је и пресуда Врховног суда Србије:

Правилно је, по оцени Врховног суда Србије, одлучио тужени орган када је у поступку, у коме није било повреде правила поступка, одбацио жалбу тужиле налазећи да жалба није допуштена јер се у овом случају не ради о захтеву за приступ информацијама од јавног значаја упућеном органу власти, већ вредном субјекту на који се закон не односи.¹¹³

¹¹⁰ Из одговора Повереника бр. 07-00-76/2005-04 од 30. септембра 2005. и бр. 011-00-18/2005-01 од 25. новембра 2005.

¹¹¹ Информативан каталог органа који се у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја сматрају органима власти налази се на веб-страници Повереника за информације од јавног значаја, www.poverenik.org

¹¹² Patten, Thomas L, Weinstein, Kenneth W, „Disclosure of Business Secrets Under the Freedom of Information Act: Suggested Limitations“, *Administrative Law Review*, 1977, стр. 202.

¹¹³ Извод из пресуде Врховног суда Србије бр. У. 7861/07, од 31. октобра 2007.

Намеће се и питање какав је однос између организација којима је поверено вршење јавних овлашћења и правних лица које оснива или финансира већински или у целини државни орган према обавези на пружање еколошких информација. Поверавање јавних овлашћења и јавне службе нормирано је Уставом Србије. Субјекти којима је поверено вршење јавних овлашћења су она предузећа, установе, организације или појединци којима је законом поверено њихово вршење.¹¹⁴ Тако је, на пример, ЈП „Национални парк Копаноник“ основано за управљање Националним парком Копаноник Законом о националним парковима.¹¹⁵ Илустративан пример су и републичке јавне агенције, међу којима Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије, која је основана као самостална регулаторна организација која врши јавна овлашћења, у складу са Законом о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности.¹¹⁶ За разлику од организација којима је поверено вршење јавних овлашћења, правна лица која оснива или финансира државни орган већински или у целини јесу она јавна предузећа и установе којима законом није поверено вршење јавних овлашћења. У том смислу, ова правна лица су носиоци обавезе на пружање еколошких информација. Међутим, како је реч о лицима која нису државни органи, она нису у обавези да подносе извештај Поверенику за информације од јавног значаја, као ни да објављују информатор о раду који садржи основне податке о раду. У том смислу, Повереник за информације је изнео следеће мишљење:

Према чл. 2. Закона о комуналним делатностима (Сл. гласник РС, бр 16/97 и 42/98) општина, град, односно град Београд уређује и обезбеђује услове за обављање комуналних делатности и њиховог развоја, а према Закону о локалној самоуправи (Сл. гласник РС, бр. 9/02, 33/04 и 135/04) уређивање и обезбеђивање обављања и развоја комуналних делатности у општини јесу послови који спадају у изворни делокруг општине, а не у поверене послове. Када је оснивач јавног комуналног предузећа град, односно општина, то исти преко тих предузећа, послове комуналне делатности обављају као своје изворне послове. Из наведеног проистиче да јавно комунално предузеће града, односно општине није државни орган у смислу чл. 3. ст. 1. тач. 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и нема законску обавезу објављивања информатора о раду из чл. 39. овог Закона. Ово наравно не значи да ова предузећа, као орган јавне власти у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, не треба, ради информисања јавности, односно корисника својих услуга, да објаве на одговарајући начин што више информација о свом раду, посебно о процедурама у којима се одлучује о правима

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

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

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

и обавезама грађана и правних лица, као корисника комуналних услуга и све друге информације за које јавност има интерес да зна.¹¹⁷

Подношење информатора о раду јесте једна од мера за унапређивање јавности рада органа власти предвиђена Законом о слободном приступу информацијама. Извештај, између осталог, садржи податке о начину и месту чувања носача информација, као и наводе о информацијама које тај орган поседује и које ставља на увид јавности. Осим тога, у извештају се јасно наводе и правила, одлуке и образложења државног органа о искључењу и ограничењу јавности рада.¹¹⁸ Консеквентно, изузимањем правних лица која, иако већински или у целини финансирани од стране државног органа нису државни органи у смислу Закона о слободном приступу информацијама, из обавезе објављивања информатора о раду, има негативан утицај на реализацију права на приступ еколошким информацијама.

Да би право на приступ информацијама од јавног значаја било адекватно заштићено, Канцеларија Повереника за информације од јавног значаја формирала је Каталог органа јавне власти, који садржи податке о државним и другим органима који су, у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, дужни да омогуће увид у тражене информације.¹¹⁹ Каталогом су обухваћени не само државни органи, органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе, организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, већ и правна лица која у целини или претежном делу оснива или финансира неки од наведених државних органа. Ради конзистентног утврђивања правних лица која се финансирају из буџета Србије, коришћени су извори Управе за трезор Министарства финансија. Основни недостатак Каталога органа јавне власти, који су у смислу Закона о слободном приступу информацијама дужни да омогуће слободан приступ траженим (еколошким) информацијама јесте његова недовршеност. Каталог представља отворен систем података, који се може допунити и који се редовно ажурира у складу са добијеним подацима о субјектима који се убрајају у категорију органа јавне власти. У том смислу, каталог се може користити искључиво као акт информативног карактера, формиран са циљем да јавности укаже на неке од субјеката који су носиоци обавезе на пружање тражених информација. Осим допуне нових субјеката обавезе, постоји и могућност да се одређени субјекти током ажурирања изоставе из Каталога. Реч је о оним субјектима који се у евиденцији Управе за трезор називају фондовима, иако то у формалном смислу нису. Тако, субјекти који су у евиденцији Управе за трезор заведени као фондови, а немају правни субјективитет, нису органи јавне власти.

¹¹⁷ Из одговора Повереника тражиоцу информације, бр. 011-00.21/2005-03 од 19. децембра 2005.

¹¹⁸ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (*Службени гласник РС*, број 120/04), члан 39. ст. 6. и 9.

¹¹⁹ Каталог органа јавне власти у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, <http://www.poverenik.org.rs/index.php/sr/zakon-i-podzt-akti-.html>, 13. август 2013.

2.4.4. Трошкови приступа еколошким информацијама

Неколико норми Закона о слободном приступу информацијама указује на тенденцију законодавца да еколошке информације учини доступним широком кругу тражиоца. Између осталог, Законом је прописано да су плаћања накнаде за израду копије докумената који су носиоци еколошких информација ослобођена сва лица ако се тражена информација односи на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине, као и удружења за заштиту људских права, ако копију документа захтевају ради остварења циљева удружења.¹²⁰ Овде указујемо на непрецизно и супротно уређење питања надокнаде трошкова за приступ еколошким информацијама нормирано Законом о заштити животне средине. У складу са овим законом, подносилац захтева сноси трошкове копирања еколошких информација. Како се накнада трошкова односи на нужне трошкове израде копије документа, јасно је да Закон о заштити животне средине садржи норму која је супротна норми прописаној Законом о слободном приступу информацијама.¹²¹ Еколошка информација, у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, и на овај начин је издвојена од осталих информација од јавног значаја за које важи обавеза надокнаде нужних трошкова израде копије докумената и њеног достављања.

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

Ако одређено лице сматра да му је, супротно законским правилима, ускраћено право на приступ еколошким информацијама, може уложити жалбу Поверенику. У складу са Законом о општем управном поступку, жалба садржи наводе о решењу које се побија, органу који је односно решење донео и број и датум решења. Осим тога, неопходно је да жалилац наведе и у ком погледу је донетим решењем незадовољан.¹²² Како се жалба на решење о приступу еколошким информацијама подноси Поверенику, поступак пред Повереником се одвија у складу са Законом о приступу информацијама од јавног значаја, а не Законом о општем управном поступку.¹²³

Одређено лице, као подносилац жалбе, може бити незадовољно и обимом права које му је у погледу приступа еколошким информацијама признато. Када орган управе поступи по захтеву тражиоца информације, дужан је да тражиоца обавести о томе да ли поседује информацију и да стави на увид документа која

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

121 Према анализи члана 79. став 3. Закона о заштити животне средине (*Службени гласник РС*, бр. 135/04 и 36/09) и члана 17. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (*Службени гласник РС*, број 120/04).

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

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

садрже тражену информацију, без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева.¹²⁴ У том смислу, првостепени орган управе не доноси решење о праву на приступ еколошкој информацији, већ сачињава службену белешку и обавештење о стављању на увид еколошке информације или копије траженог документа.¹²⁵

Ако орган управе делимично ускрати право на приступ еколошким информацијама, а делом поступи по захтеву, не може сачинити службену белешку, већ је у обавези да донесе решење, тј. негативан управни акт. У супротном, право подносиоца захтева за приступ еколошким информацијама не би могло да буде предмет жалбе у управном поступку, па ни предмет контроле од стране Повереника. Илустративан пример замене обавештења и решења у случају делимичног признавања права на приступ информацијама од јавног значаја налазимо у пракси Повереника. У случају захтева за приступ информацијама о уговору склопљеном између града Ниша и једне авио-компаније, градоначелник је делимично ускратио приступ еколошким информацијама, но како је делимично удовољио захтеву тражиоца, није донео решење о одбијању захтева, већ обавештење о приступу информацијама.¹²⁶ Као разлог на основу кога је надлежном органу наложио да тражене информације достави тражиоцу, Повереник је, између осталог, навео:

*Чланом 16. став 10. прописано је, ако орган власти одбије да у целини или делимично обавести тражиоца о поседовању информације, да му изда, односно упуту копију тог документа, дужан је да донесе решење о одбијању захтева и да то решење писмено образложи, као и да у решењу упуту тражиоца на правна средства која може изјавити против таквог решења. Имајући у виду садржину одговора органа власти (...), Повереник налази да орган власти није поступио по наведеном захтеву жалиоца у складу са цитираним одредбама члана 16 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, јер није жалиоцу доставио копије тражених докумената, нити је донео решење о одбијању наведеног дела захтева (...).*¹²⁷

Орган који води управни поступак је дужан да решење донесе и достави га странци најкасније у року од месец дана од дана предаје уредног захтева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, а у интересу странке, ако пре доношења решења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донети решење без

¹²⁴ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04), члан 16. став 1.

¹²⁵ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, број 120/04), члан 16. став 9.

¹²⁶ Миленковић, Дејан, Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Београд 2010, стр. 99.

¹²⁷ Из образложења решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности 07-00-00694/2010-03, од 3. јуна 2010.

одлагања. У осталим случајевима, орган је дужан да донесе решење и достави га странци најкасније у року од два месеца.¹²⁸ Ради заштите странке од спорог рада органа управе прописана је и дужност другостепеном органу који, када решава по жалби, има обавезу да решење донесе и достави га странци чим је то могуће, а најкасније у року од два месеца од дана предаје жалбе.¹²⁹ Посебним прописима наведени рокови се могу скратити, али се не би могли предвидети њихови дужи интервали.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја другачије уређује поступак по жалби, а како је реч о посебном закону у односу на Закон о општем управном поступку, одлучивање Повереника по жалби одвија се у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Повереник је у обавези да по жалби одлучи без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана предаје жалбе.¹³⁰ На нивоу Европске уније, нормирано је правило доношења одлуке по жалби због одбијања приступа еколошким информацијама од Европског парламента, Савета и Комисије у року од 15 дана од дана улагања жалбе, док је поступак по жалби у Чешкој ограничен на 30 дана.¹³¹ У том смислу, постављајући лимит од 30 дана за другостепено одлучивање, законодавство Србије спада у законодавства са дужим роковима за контролу одбијања приступа еколошким информацијама у управном поступку.

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

2.5.1. Разлози за изјављивање жалбе Поверенику

У Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја таксативно су наведени разлози за изјављивање жалбе Поверенику у случају повреде права на приступ еколошким информацијама. У смислу члана 22. овог Закона, тражилац информације може да изјави жалбу Поверенику ако орган јавне власти одбаци или одбије захтев тражиоца у року од 15 дана од дана када му је достављено решење или други акт. Међутим, када је реч о праву на приступ еколошким информацијама, нормирани су краћи рокови. У том смислу, жалба се може уложити ако орган јавне власти не одговори тражиоцу информације у року од 48 часова од пријема захтева за приступ информацијама за које се може претпоставити да су од значаја за заштиту живота или слободе неког лица, односно за

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

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

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

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

угрожавање или заштиту здравља и животне средине.¹³² Остали разлози за улагање жалбе у случају одлучивања о праву на приступ еколошким информацијама односе се на отежавање или онемогућавање остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, те се жалба може поднети ако орган јавне власти издавање копије траженог документа услови уплатом накнаде која превазилази износ нужних трошкова израде копије¹³³, не омогући увид у документ који садржи тражену информацију употребом опреме коју поседује или употребом тражиоачеве опреме¹³⁴ или када орган јавне власти не стави на увид документ, односно не изради копију тог документа на језику на којем је поднет захтев, а располаже документом на том језику.¹³⁵ Законом о слободном приступу информацијама остављена је могућности да тражилац може изјавити жалбу Поверенику и ако орган власти на други начин отежава или онемогућава тражиоцу остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.¹³⁶ Један од таквих случајева постоји када орган јавне власти који поседује тражену информацију поступа као да не поседује документ који садржи тражену еколошку информацију, те захтев прослеђује Поверенику и обавештава Повереника и тражиоца информације о томе који орган јавне власти, према његовом мишљењу, информацију поседује.¹³⁷ Како би се корективно деловало у смеру ефикасног пружања еколошких и других информација од јавног значаја, у законодавству Србије је предвиђена и могућност изрицања новчане казне ако овлашћено лице не омогући увид у документа која садрже истиниту и потпуну еколошку информацију.¹³⁸

Жалбу није могуће поднети ако Народна скупштина Републике Србије, председник Републике, Влада, Врховни касациони суд, Уставни суд Србије или републички јавни тужилац одбију захтев за приступ еколошким информацијама.¹³⁹ Жалбу није могуће уложити ни када наведени органи онемогуће остварење права на приступ еколошким информацијама. Против ових решења је могуће покренути управни спор. Илустративан пример налазимо у пракси Повереника за информације од јавног значаја:

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

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

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

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

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

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

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

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

Алијанса за права животиња и људи ХХ изјавила је жалбу Поверенику због не поступања Владе Републике Србије по њеном захтеву за приступ информацијама од јавног значаја. Одлучујући по жалби, Повереник је указао да имајући у виду да је захтев за приступ информацијама од јавног значаја упућен Влади Републике Србије, жалба коју је жалилац, у овом случају, изјавио Поверенику није допуштена. Ово јер Влада спада у круг органа јавне власти против чијих решења, као и у случају да исти органи на захтев не одговоре у року, не може се изјавити жалба Поверенику.¹⁴⁰

2.5.2. Право на жалбу у случају „ћутања управе“

Недоношење и недостављање решења странци Законом о општем управном поступку правно се изједначава са одбијањем захтева странке. У том случају, странка има право да, уколико је против првостепеног решења жалба иначе допуштена и ако у конкретној управној ствари жалба није унапред искључена, изјави жалбу. У случају да жалба није допуштена, странка може непосредно покренути управни спор.¹⁴¹ Рок за жалбу због неиздавања решења није нормиран, па она не може бити неблаговремена. Но, жалба ће бити преурањена ако се изјави пре рокова наведених у члану 208. став 1. ЗУП-а.

На специфичност приступа еколошким информацијама и неопходност успостављања посебног правног режима за приступ еколошким информацијама указано је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. У том смислу, предвиђен је рок за омогућавање увида у тражену информацију од 48 сати од пријема захтева којим је затражена „информација за коју се може претпоставити да је од значаја за заштиту живота или слободе неког лица, односно за угрожавање или заштиту здравља становништва и животне средине“.¹⁴² Када Законом о слободном приступу информацијама није предвиђено право на жалбу, Повереник има на располагању и мере за унапређење јавности рада, у складу са којима може да донесе решење, по пријави или службеној дужности, којим органу јавне власти налаже да изврши обавезе предвиђене законом.¹⁴³ Када орган јавне власти не одговори у наведеном року, тражилац информације има право да изјави жалбу због „ћутања управе“.

2.5.3. Одлучивање Повереника за информације од јавног значаја по жалби

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

141 Закон о општем управном поступку (Службени лист СРЈ, бр. 33/97 и 31/01), члан 208. став 2.

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

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

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

Ако орган јавне власти, након изјављене жалбе, а пре доношења одлуке Повереника по жалби, омогући приступ траженим еколошким информацијама, Повереник може закључком да обустави поступак по жалби.¹⁴⁴ Та могућност није нормирана Законом о општем управном поступку. Обустављање поступка је, у смислу Закона о општем управном поступку, могуће само на основу изричитог одустанка подносиоца жалбе.

Без специјалне одредбе каква је предвиђена у новом ставу 5. Повереник је, у поред чињенице да је тражилац добио тражену информацију, након чега често пропусти да формално одустане од жалбе, био обавезан на даље непотребно поступање по многим жалбама, те доношење одлука поводом беспредметних жалби.¹⁴⁵

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

XX лице је као тражила информације од јавног значаја, изјавила жалбу Поверенику због непоступања Општинске управе општине XX по њеном захтеву за приступ информацијама од јавног значаја којим је тражила фотокопију техничког упутства за инсталирање извора буке са подацима о нивоу буке и радном притиску за уређај за прање са хладном водом под притиском, који је достављен инспектору за заштиту животне средине. Поступајући по жалби, Повереник је доставио жалбу Општинској управи општине XX ради изјашњења. У одговору на жалбу орган власти је навео да је након пријема захтева за изјашњење по жалби упутио копију докумената који садрже тражене информације, што је жалила потврдила дописом који је електронским путем достављен Служби Повереника. Имајући у виду да је орган власти, након

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

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

изјављене жалбе, поступио по захтеву, Повереник је донео Закључак којим се поступак обуставља.¹⁴⁶

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

XX факултет, као тражилац информације, поднео је жалбу Поверенику због непоступања Министарства животне средине и просторног планирања и Агенције за заштиту животне средине по његовом захтеву, којим је тражио одређене информације у вези података добијених праћењем алергеног пољена у 2008. и 2009. години у свим мерним станицама државне мреже. XX факултет је поднеском одустао од жалбе, јер је, у међувремену, Министарство животне средине и просторног планирања и Агенција за заштиту животне средине поступила по захтеву. Повереник закључком обуставља поступак по жалби због одустанка од жалбе.¹⁴⁷

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

2.5.4. Одлука Повереника и њено обавезујуће дејство

Решење повереника је обавезујуће, коначно и извршно. За реализацију права на приступ еколошким информацијама као елемента приступа еколошкој правди највећи значај има начин на који је правно уређена обавеза извршења решења Повереника. То стога што је пракса показала да је у највећем броју случајева у којима органи управе не омогућавају приступ еколошким информацијама реч о избегавању да се поступи по Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја или о „ћутању управе“.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Закључак Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-01394/2009-03.

¹⁴⁷ Закључак Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 07-00-00649/2010-03.

¹⁴⁸ Правда у транзицији, Примена Закона о слободном приступу информацијама, доступно на: <http://www.pravdautranziciji.com/pages/article.php?id=1180>, 7. септембар 2013.

За питање извршења закључака и решења Повереника, неопходно је у анализу увести и релевантне одредбе Закона о општем управном поступку. У члану 264. Закона о општем управном поступку нормирано је да се извршење спроводи против лица које је надлежно да испуни обавезу, по предлогу странке, када је извршење у интересу странке, или по службеној дужности, када је то неопходно ради заштите јавног интереса. Како је у поступку приступа еколошким информацијама орган управе надлежан да испуни обавезу, извршење се спроводи „против органа власти, правног лица а не, како се то погрешно мисли, против одговорног физичког лица”.¹⁴⁹ У случају непоступања органа по решењу Повереника које се односи на приступ еколошкој информацији може се покренути прекршајни поступак против одговорног лица у надлежном органу. У смислу члана 268. став 1. ЗУП-а, Повереник доноси закључак о дозволи извршења. Међутим, у погледу могућности улагања жалбе надлежном другостепеном органу, неће се примењивати ЗУП, већ Закон о слободном приступу информацијама као *lex specialis*, па жалба неће бити допуштена.

У случају када надлежни орган, и након сукцесивног изрицања новчаних казни, не поступи по одлуци Повереника, постоји могућност спровођења извршења принудом. Извршење принудом, као крајње средство извршења, предвиђено је чланом 276 ЗУП-а. Треба имати у виду специфичност права на приступ еколошкој информацији, тј. чињеницу да се приступ еколошкој информацији може постићи само увидом у документа која садрже еколошку информацију, директно или достављањем копије. Повереник за информације од јавног значаја не поседује таква документа, па је неопходно пронаћи модел којим би се постигло ефикасно извршење решења и закључака Повереника, тј. долажење у посед докумената који садрже тражене еколошке информације. У смислу извршних надлежности Повереника након доношења решења којим се надлежни орган обавезује да информације достави тражиоцу, Повереник је изнео следеће мишљење:

*Извршење решења Повереника која су по закону обавезујућа и извршина, у случају када је то потребно, обезбеђује Влада, те Повереник нема извршних овлашћења поводом донете одлуке по жалби.*¹⁵⁰

Ако утврди да је жалба тражиоца информације основана, Повереник доноси решење којим се органу јавне власти налаже да омогући слободан приступ траженим информацијама. Орган власти омогућава приступ информацијама њиховим достављањем тражиоцу. Осим тога, орган власти је у обавези да Повереника

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

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

обавести о поступању по решењу, тј. о достављању информација тражиоцу који је изјавио жалбу Поверенику.

2.6. Заштита права на приступ еколошким информацијама и прекршајни поступак

Питање које се отвара јесте може ли тражилац информације у случају када орган јавне власти условљава приступ информацијама доказивањем оправданог или другог интереса поднети захтев за покретање прекршајног поступка и да ли је услов за покретање прекршајног поступка претходно изјављена жалба Поверенику? Према Закону о слободном приступу информацијама (члан 38. став 2. тачка 1.) овлашћено лице органа власти је надлежно да тражиоца еколошке информације обавести о поседовању тражене информације и обезбеди увид у документ који такву информацију садржи. Истим законом (члан 46. став 1. тачка 1.) нормирана је и прекршајна одговорност одговорног лица у органу јавне власти у случају условљавања приступа траженим информацијама доказивањем оправданог интереса. То даље значи да тражилац информације коме је ускраћен одговор о поседовању тражене информације или право на увид или копију документа који садржи тражене информације може као оштећени поднети захтев за покретање прекршајног поступка против овлашћеног лица у органу јавне власти. У складу са Законом о прекршајима, прекршајни поступак се покреће пред органом управе, и то одмах по сазнању за прекршај.¹⁵¹

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

Захтев за покретање прекршајног поступка тражилац информације може поднети независно од тога да ли је поводом захтева за приступ информацијама изјавио жалбу Поверенику. Према томе, Повереник нема овлашћења нити одлучује по жалбама на одлуке првостепених органа за прекршаје у прекршајном поступку. Повереник одлучује по жалби у управном поступку када је повређено право на приступ информацијама од јавног значаја.¹⁵²

¹⁵¹ Закон о прекршајима (Службени гласник РС, бр. 101/05 и 116/08), члан 154.

¹⁵² Мишљење повереника за информације од јавног значаја од 28. јуна 2007. Доступно на: <http://www.poverenik.org.rs/index.php/sr/pitanja-i-odgovori/120-28062007.html>, 18. септембар 2013.

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

Законом о заштити животне средине (33ЖС) нормирано је право на приступ еколошким информацијама. Како би јавност имала приступ регистрима и евиденцијама које садрже информације и податке о стању животне средине, нормирана је дужност државних органа, органа аутономне покрајине, органа јединице локалне самоуправе и других организација да редовно, потпуно и објективно обавештавају јавност о стању животне средине и развоју загађења које може да представља опасност за живот и здравље људи.¹⁵³ Надлежни орган је дужан да тражене информације достави у року од 30 дана од дана подношења захтева, тј. у року од 60 дана ако су информације обимне или би њихова припрема захтевала дужи временски период. Упоредивањем законских решења које утврђује 33ЖС и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја¹⁵⁴ уочава се значајна разлика у погледу рокова за приступ еколошким информацијама. Наиме, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја нормира знатно краће рокове за приступ еколошким информацијама. У смислу овог закона, орган власти је дужан да тражиоца обавести о поседовању информације, стави на увид документ који садржи тражену информацију или изда копију документа најкасније у року од 48 сати од пријема захтева за приступ информацији за коју се може претпоставити да је од значаја за заштиту или угрожавање животне средине (чл. 16. ст. 2). За разлику од могућности да, из оправданих разлога, продужи рок за стављање на увид осталих информација од јавног значаја, орган јавне власти у случају захтева за приступ еколошким информацијама не може одредити дужи рок од 48 сати. Имајући у виду карактеристике еколошких информација, као и неопходност ажурног поступања органа управе у еколошким стварима, може се закључити да кратки рокови утврђени Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја више одговарају природи права на приступ еколошким информацијама. Осим тога, имајући у виду чињеницу да јавност може изнети мишљење о поднетом захтеву о потреби процене утицаја на животну средину, као и поднетом захтеву за одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја у року од 10 дана од дана пријема обавештења,¹⁵⁵ као и да се јавна расправа о студији о процени утицаја може одржати најраније 20 дана од дана обавештавања јавности, рок од 30 дана за достављање тражених еколошких информација би онемогућио јавност да се благовремено информише о стању животне средине и узме учешће у поступку процене утицаја на животну средину.

У пракси Повереника за информације од јавног значаја наилазимо на примере у којима се указује на однос Закона о слободном приступу информацијама од

¹⁵³ 33ЖС, *Сл. гл. РС* 135/04, чл. 78.

¹⁵⁴ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл. гл. РС* 120/04.

¹⁵⁵ Закон о процени утицаја на животну средину, чл. 10. ст. 2.

јавног значаја и осталих секторских закона који уређују различите аспекте заштите животне средине, када је реч о праву на приступ еколошким информацијама.

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

информација, односно копије студије о процени утицаја живинарске фарме на животну средину.¹⁵⁶

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

3. Заштита права јавности на учешће у поступцима заштите животне средине

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

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

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

Овакав приступ органа управе при одлучивању о праву на учешће у поступку је погрешан. Он је заправо супротан слову и духу закона који уређује општи управни поступак али и релевантним одредбама Архуске конвенције, која експлицитно признаје статус странке заинтересоване јавности у свим предметима који се односе на питања од значаја за животну средину у најширем смислу те речи. Наведени статус реализује се кроз право на информацију и информисање о животној средини, право на учешће у поступцима о животној средини и праву на правну заштиту у поступцима који се односе на област животне средине. Архуска конвенција под појмом „јавност” означава једно или више физичких или правних лица и, у складу с националним законодавством или праксом, њихова удружења, организације или групе, док под појмом „заинтересована

јавност” подразумева ону јавност која је угрожена или ће вероватно бити угрожена или има интерес у доношењу одлука које се тичу животне средине, при чему се претпоставка заинтересованости односи на све невладине организације које промовишу заштиту животне средине и које задовољавају услове прописане националним законодавством. Разлика ова два појма у пракси је огромна јер заинтересованој јавности даје претпостављени правни интерес за учешће у поступку – дакле статус странке у еколошким стварима, док такав статус не припада „простој” јавности, код које се такав статус претпостављеног правног интереса не подразумева и не даје могућност стицања страначке способности са свим правима и обавезама које из таквог статуса произилазе.

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

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

3.1.1. Утврђивање страначке легитимације

Странка је лице по чијем је захтеву покренут поступак или против кога се води поступак или које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учествује у поступку.¹⁵⁷ Неспорно је да статус странке припада правним лицима, удружењима грађана која се баве заштитом, унапређењем и промоцијом заштите животне средине. Таквим организацијама, по слову закона и међународних ратификованих аката који су у непосредној примени у Србији, припада статус странке, јер се претпоставља да имају правни интерес за учешће у поступцима од значаја за питања заштите животне средине (презумпција заинтересованости). Одговор на питање да ли се ради о „еколошкој” НВО лежи у оснивачким актима организације (статуту, шифри делатности итд), што овлашћује орган који води поступак да од организације која захтева учешће у поступку захтева да докаже статус заинтересоване јавности – доставом оснивачког акта, изводом из шифрарника делатности и сл.

Када се са захтевом за учешће у поступку, као заинтересована јавност, појаве физичка лица, њихове неформалне групе које немају својство правног лица или правна лица која се не баве заштитом животне средине, орган који води поступак дужан је да утврди да ли и овим лицима припада статус странке у поступку, при чему одговор на ово питање зависи од постојања правног интереса за учешће у поступку (доказивања статуса угрожености, односно интереса у

157 Закон о општем управном поступку, члан 39.

доношењу конкретних одлука које се тичу животне средине), који се не претпоставља већ га, од случаја до случаја, треба доказивати при чему терет доказивања пада на та лица односно групе.

Орган управе који води поступак је овлашћен да утврђује и општу процесну способност неформалних група, које немају својство правних лица, да буду странке у поступку, што се у смислу одредаба закона који уређује материју општег управног поступка¹⁵⁸ односи на способност такве групе да буде носилац права и обавеза о којима се решава у поступку. Утврђивање овакве способности најчешће се своди на испитивање материјалних могућности странке да буде странка у поступку (да сноси и предујмљује трошкове, плаћа таксе и сл.).

Очигледно је да је правни и процесни положај опште јавности која свој интерес и капацитете мора да доказује, далеко тежи од положаја еколошких НВО.

3.1.2. Обавештавање и достављање

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

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

И када у поступку учешћа јавности праве разлику између опште и заинтересоване јавности, закони непрецизном употребом појмова „обавештавање“ и „достављање“ уносе недоумице у процес примене закона, доводећи у питање страначки капацитет заинтересоване јавности и, уопште, њен положај странке у поступку. Ради се о погрешној употреби појмова „обавештавања“ и „достављања“ и различитим фазама поступка, на штету једне од странака у поступку, тако што по слову закона¹⁵⁹ надлежни орган управне акте које доноси „доставља“ носиоцу пројекта, а о њима „обавештава“ јавност. Погрешним тумачењем значења овакве норме, заинтересована јавност би била ускраћена у праву на доставу управних аката и аката управе, које би се свело на право нижег реда да буде обавештавана о доношењу таквих акта. Стога је неопходно указати на могући начин

¹⁵⁸ Закон о општем управном поступку, члан 40. ст. 2.

¹⁵⁹ Закон о процени утицаја на животну средину

правилне примене прописа у овим, недовољно уређеним ситуацијама, чему публикација ове врсте и служи.

3.1.3. Право на правни лек

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

У поступку примене одредаба закона који непрецизно регулишу институт права на правни лек, неопходно је руководити се принципом да странке у двостраначким односно вишестраначким управним стварима, када у поступку имају супротстављене правне интересе, морају бити изједначене у праву на правни лек, одн. да примена правне норме не може једну странку ставити у неравноправан положај у односу на другу странку у поступку, супротно општим начелима управног поступка и уставном начелу једнакости пред законом.

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

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

Бројни закони који на директан или индиректан начин уређују област животне средине не уређују сва питања од значаја за целовито спровођење поступка који су тим законим прописани. У погледу основних начела поступка,

дефиниција, правних стандарда, појмова, института и сл. ови закони се, каткад експлицитно, а каткад без одређеног упута, позивају на примену закона који на општи или кровни начин уређују материју поступка пред органима управе, органима и организацијама који по слову закона примењују норме управног права и поступка, какви су практично сви поступци из корпуса еколошке регулативе. У вези са применом ових закона, поставља се неколико начелних питања: примене општег у односу на посебни закон; примене општих института управног права када они нису предмет регулисања посебних закона; питање примене међународног права итд.

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

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

Законом о општем управном поступку уређују се општа правила управног поступка пред државним органима, предузећима и другим организацијама када у вршењу јавних овлашћења која су им поверена законом, непосредно примењујући прописе, решавају у управним стварима о правима, обавезама или правним интересима физичких и правних лица или других странака, као и кад обављају друге послове утврђене овим Законом.

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

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

- *начело заштите права грађана*, са дужношћу органа управе који води поступак да при вођењу поступка и решавању у управним стварима, странкама омогуће што лакшу заштиту и остваривање својих права и правних интереса; да у току поступка упозори странку на права и основ за реализацију истих; да у случају налагања обавеза странкама, према њима примењује за странку повољније мере, ако

се тим мерама може постићи циљ закона. Ово начело је допуњено и начелом помоћи неурој странци.

- *начело ефикасности*, са обавезом органа управе да решавајући у управним стварима обезбеде успешно и квалитетно остваривање и заштиту права и правних интереса физичких лица, правних лица или других странака.
- *начело истине* обавезује на правилно и потпуно утврђивање одлучних чињеница и околности за доношење законитог и правилног решења. Уз ово начело, за положај странака у поступку значајна су и начела саслушања странке као и начело оценое доказа које обавезује на доношење управних аката на основу савесне и брижљиве оценое сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка.
- од значаја за питање заштите управних права је и *начело двостепености у решавању и правноснажности*. Прво од ова два се односи на право странке на жалбу (са законом предвиђеним изузецима, када жалба није дозвољена), док се другим нормира да се решење против кога се не може изјавити жалба нити покренути управни спор (правноснажно решење) може поништити, укинути или изменити само у законом предвиђеним изузецима.
- коначно, за питање ефикасног учешћа јавности у управним „еколошким” поступцима је и *начело употребе језика и писма* у поступку, којим се органи управе обавезују да поступак воде на језику који је у службеној употреби код органа управе, као и на језицима националних мањина, на подручјима на којима је, у складу са законом, у службеној употреби и језик одређене националне мањине.

3.2.1.1. Однос општег у односу на посебни закон

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

3.2.1.2. Однос појма „странке” по ЗОУП према појму „заинтересована јавност” у области заштите животне средине

У вези са питањем стицања својства странке у „еколошким” управним ствари-ма, односно капацитета „заинтересоване јавности” као странке у поступку, нор-ме општег управног поступка имају велики значај. По одредбама ЗОУП, статус странке има свако физичко и правно лице као и орган, организација, насеље или група лица који немају својство правног лица, ако могу бити носиоци пра-ва и обавеза или правних интереса о којима се решава у поступку. Странка је ли-це по чијем је захтеву покренут поступак или против кога се води поступак или које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учеству-је у поступку. Ретко се дешава да је заинтересована јавност странка која покре-ће поступак или се пак поступак против ње води. Зато је за стицање страначког својства у еколошким предметима од значаја утврђивање права односно прав-ног интереса за учешће у поступку.

Конвенцијом о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлу-ка и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенци-ја) дефинисано је да „заинтересовану јавност” чини она јавност (једно или више физичких и правних лица и, у складу са националним законодавством или прак-сом, њихова удружења, организације или групе) која је угрожена или има интер-ес у доношењу одлука у области животне средине, с тим да се невладине орга-низације које промовишу заштиту животне средине и које задовољавају услове прописане националним законодавством сматрају заинтересованим.

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

„Заинтересована јавност” има сва права, обавезе и одговорности стран-ке у поступку.

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

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

Већ је наведено да су по ЗОУП-у дужни да поступају сви државни органи кад у управним стварима решавају о правима, обавезама или правним интересима странака. Због тога орган који води поступак не спроводи поступак само на основу конкретног, секторског, посебног закона који непосредно уређује неку ужу управну област, већ и применом општег и кровног регулаторног управног оквира – све у интересу реализације општих начела управног поступка, на која је већ делимично указано.

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

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

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

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

Рокови у управном праву представљају временске оквири у оквиру којих треба предузети одређене правне радње. Рокови одређени законом најчешће су

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

3.2.1.5. Моменат од ког рокови почињу да теку

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

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

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

3.2.1.6. Обавештавање, достављање и саопштавање као битне процесне радње

а) Обавештавање

Закон о општем управном поступку, правилно, прави јасну дистинкцију између појмова „достављање“, „обавештавање“ и „саопштавање“. У том смислу, под појмом „обавештавања“ подразумева се право односно могућност странке, али и сваког трећег лица које учини вероватним свој правни интерес у предмету, као и заинтересованих државних органа, да се обавештавају о току поступка. О захтеву за обавештавање орган који води поступак одлучује закључком (по правилу писаним а изузетно и усменим), а уколико је захтев за обавештавање одбијен,

против истог је допуштена посебна жалба, одмах, а најкасније у року од 24 сата од извршеног усменог саопштавања односно достављања писаног отправка закључка, са обавезом органа управе да о жалби одлучи у року од 48 сати од часа изјављивања жалбе.

Појам „обавештавања” у смислу Закона о општем управном поступку нема везе са појмом „обавештавања јавности” у смислу закона у области животне средине, који је у том појмовном погледу неусклађен с општим појмовима управног поступка, што свакако ствара забуну у поступку имплементације.

б) Достављање јавним саопштењем

У изузетним случајевима, када се ради о већем броју лица која органу управе нису позната или која се не могу одредити, достављање се врши јавним саопштењем на огласној табли органа који је писмено издао. Ако посебним законом није одређен други рок или сам орган управе није одредио дужи рок, сматра се да је достављање извршено по истеку 15 дана од дана истицања саопштења на огласној табли органа управе. Поред објављивања на огласној табли, орган може објавити саопштење и у дневној штампи, односно у другим средствима јавног обавештавања или на други уобичајени начин. Институт достављања јавним саопштењем примењује се у екстремно изузетним ситуацијама (нпр: позив на општу мобилизацију, позив на евакуацију и сл.) и не може се применити у двостраначким односно вишестраначким управним стварима, када су странке познате органу управе.

И појам „достављања јавним саопштењем”, иако у суштини близак, разликује се од појма „обавештавања јавности”, јер се реализује објавом на огласној табли органа управе а факултативно и у средствима јавног оглашавања, али и јер по својој правној природи представља посебан облик достављања у екстремним и изузетним ситуацијама.

в) Достављање

Достављање писмена (позива, решења, закључака и других службених списа) врши се предајом писмена лицу коме је намењено. Достављање се врши поштом, односно телефаксом или га врши орган преко службеног лица. Лице коме писмено треба да се достави може бити позвано ради пријема само изузетно, кад то захтева природа или значај писмена које треба уручити. Достављање је строго формална радња од које зависи реализација бројних права странака у поступку, а од пресудног је значаја за рачунање рокова.

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

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

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

3.2.2. Заштита права по Закону о заштити животне средине

Овим кровним законом у области животне средине уређује се интегрални систем заштите животне средине којим се обезбеђује остваривање права на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине. Овај систем обезбеђују субјекти система заштите животне средине, међу којима и грађани, групе грађана, њихова удружења, професионалне или друге организације, дефинисани појмовима „јавност”¹⁶⁰ и „заинтересована”¹⁶¹ јавност. По слову закона, у остваривању система заштите животне сре-

¹⁶⁰ „Јавност” јесте једно или више физичких или правних лица, њихова удружења, организације или групе

¹⁶¹ „Заинтересована јавност” јесте јавност на коју утиче или на коју може утицати доношење одлуке надлежног органа или која има интереса у томе, укључујући и удружења грађана и друштвене организације које се баве заштитом животне средине и које су евидентирани код надлежног органа.

дине, ови субјекти заштите су дужни да у обављању својих делатности обезбеде, између осталог и примену прописа у складу са законом.

Закон¹⁶² наглашава улогу удружења грађана у области заштите животне средине дајући им могућност да права и интересе у области заштите животне средине реализују и штите учешћем у поступцима регулисаним законом, у оквиру права и одговорности који им припадају као субјектима животне средине у систему заштите животне средине, а реализују их и учешћем у припремању и реализацији програма заштите, учешћем у поступцима доношења одлука о стратегијама, плановима и програмима у области животне средине, активностима на дизању нивоа свести јавности, радом на информисању о животној средини итд.

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

Опште норме о учешћу јавности у доношењу одлука о животној средини садржане су у поглављу V Закона¹⁶³. Од посебног значаја за ову анализу су одредбе чланова 81, 81а. и 82. Закона, најмање из следећих разлога: одредбом члана 81. утврђује се право да „јавност”, у складу са законом, учествује у поступцима доношења одлука о стратешкој процени утицаја планова и програма на животну средину и процени утицаја пројеката чија реализација може довести до загађивања животне средине или представља ризик по животну средину и здравље људи и одобравању рада нових, односно постојећих постројења. Такође се прецизира да се учешће јавности у погледу стратешке процене утицаја обезбеђује у оквиру излагања просторног и урбанистичког плана, односно другог плана или програма на јавни увид; да се учешће јавности у одлучивању о процени утицаја пројеката на животну средину спроводи у оквиру јавне презентације пројекта и јавне расправе, а учешће јавности у одлучивању о пуштању у рад нових, односно постојећих постројења спроводи у току издавања дозволе за интегрисано спречавање и контролу загађивања.

¹⁶² Закон о заштити животне средине, члан 7.

¹⁶³ Закон о заштити животне средине; V Информисање и учешће јавности; чланови 81, 81а. и 82.

Закон о заштити животне средине (члан 81 а): Заинтересована јавност у поступку остваривања права на здраву животну средину, као странка, покреће поступке преиспитивања одлука пред надлежним органима

Ради омогућавања права на правну заштиту, односно права на правни лек, Закон¹⁶⁴ предвиђа да заинтересована јавност у поступку остваривања права на здраву животну средину, као странка, има право да покреће поступак преиспитивања одлуке пред надлежним органом, односно судом, у складу са законом. Тиме Закон прави јасну дистинкцију између опште и заинтересоване јавности, дајући овој другој страначку легитимацију у поступку. Ово својство „заинтересоване јавности“, правни положај, права, овлашћења и обавезе које јој припадају као странци у поступку, треба без изузетака имати у виду у примени прописа у којима се заинтересована јавност појављује у поступку, па и када закони на недовољно јасан начин уређују питања од значаја за њихов положај у поступку.

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

¹⁶⁴ Закон о заштити животне средине; члан 81а.

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

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

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

3.3.1. Поступак

Информисање и учешће јавности спроводи се у све три фазе поступка: фази одлучивања о потреби процене утицаја; фази одређивања обима и садржине студије о процени утицаја и фази одлучивања о давању сагласности на студију о процени утицаја на животну средину.

а) Одлучивање о потреби процене утицаја

У фази одлучивања о потреби процене утицаја, учешће јавности у поступку иницира се поступком обавештења¹⁶⁵. Законом је утврђено да надлежни орган обавештава заинтересовану јавност о поднетом захтеву о потреби процене утицаја пројекта, као и о поднетом захтеву за одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја у року од десет дана од дана пријема уредног захтева. Обавештавање се врши путем најмање једног локалног листа, на сваком од службених језика, који излази на подручју које ће бити захваћено утицајем

¹⁶⁵ Закон о процени утицаја на животну средину, члан 10. ст. 1. у вези члана 29.

планираног пројекта. Обавештавање се може вршити и путем електронских медија. Овај начин обавештавања на жалост се у пракси показао као недовољан зато што се на тај начин обавештава врло мало грађана. Већина грађана не прочита оглас у локалним новинама или нема приступ интернету. Много је адекватнији начин обавештавања грађана постављањем, на пример, обавештења на огласној табли месне заједнице или појединачно, упућивањем писменог позива заинтересованим грађанима на подручју које ће бити захваћено утицајем датог пројекта, како прописује Архуска конвенција. Од момента објављивања овог обавештења тече рок за достављање мишљења заинтересованих органа, организација и заинтересоване јавности у ком представници „обичне“ јавности добијају прилику да се легитимишу као „заинтересована јавност“, стекну својство странке у поступку и дају своје мишљење о потреби процене утицаја на животну средину. Од овог момента, па до окончања поступка, орган који води поступак дужан је да према представнику заинтересоване јавности поступа као према свакој другој странци у управном поступку. То посебно значи да је орган управе обавезан приликом доношења управног акта у образложењу истог дати разлоге о одлучним чињеницама на којима је засновао свој управни акт, образложити због чега је мишљења неких заинтересованих органа, организација и заинтересоване јавности прихватио, а нека не и због чега. Неуношењем у образложење решења чињеница које су од значаја за утврђивање потпуног и правилног чињеничног стања и правилну оцену законитости управног акта, првостепени орган управе чини битну повреду одредаба управног поступка са последицом поништаја решења, за случај жалбе.

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

У вези с тим, отвара се и теоријско и практично питање: да ли је могуће водити поступак утврђивања обима и садржине студије утицаја по коначности а пре правноснажности решења о одлуци о потреби процене утицаја, односно да ли је правно перфектно водити поступак давања сагласности на студију утицаја на животну средину пре правноснажности решења о одређивању обима и садржине исте те студије? Уобичајен одговор на ово питање дат је одредбом члана 23. Закона о управним споровима, који прописује да тужба, по правилу, не одлаже извршење управног акта против кога је поднета, док се одредбом става 2. истог члана прописује да суд, на захтев тужиоца, може одложити извршење управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари. Основано се поставља питање да ли се коначно, а неправоснажно решење о приступању изради студије и решење о обиму и садржини студије може сматрати мериторним решењем у поступку процене утицаја на животну средину. Ако је тако, то може имати далекосежне негативне последице када једно од решења које претходи следећој

фази поступка који је у току или је окончан, буде успешно поништено у управном спору, и читав поступак враћен на поновно одлучивање. Оваква, крајње реална могућност, која се и дешава у пракси, утиче драстично на правну сигурност током поступка, утиче на његову законитост, може имати драстичне последице по права и интересе инвеститора, дужину трајања и трошкове поступка итд.

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

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

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

Било би исправније из угла законитости, правне сигурности, економичности и ефикасности поступка да се управни поступак поводом одређивања обима и садржаја студије утицаја на животну средину и управни поступак давања сагласности на ову студију могу водити тек по правноснажности решења о потреби вођења поступка процене утицаја односно по правноснажности решења о обиму и садржини студије утицаја. Неку врсту потврде овог правног схватања даје посредно и одредба члана 12. Закона о процени утицаја на животну средину којом је предвиђено да захтев за одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја подноси носилац пројекта за који се обавезно врши процена

утицаја и за које је надлежни орган (управним актом) утврдио обавезу процене утицаја. Правноснажно решење којим су ове чињенице утврђене требало би да буде претпоставка вођења поступка. На експлицитан начин то је исказано и одредбом члана 16. ст. 2. тач.2. Закона, којом је одређено да носилац пројекта, уз захтев за давање сагласности на студију утицаја, подноси одлуку надлежног органа из претходне фазе поступка. Обзиром на опште правило да је правноснажност претпоставка правно обавезујућег карактера управних аката, а да Закон о процени утицаја на животну средину не садржи супротну одредбу, то одлуке органа из претходних фаза поступка, у мислу одредбе члана 16. свакако морају бити и коначне и правноснажне да би производиле правно дејство и биле услов за иницирање следеће фазе поступка. Закон о општем управном поступку свакако даје дискреционо право органу који води поступак да застане са поступком до правноснажности решења које претходи следећој фази у поступку, па би оваква пракса свакако била законита у сукцесивним управним поступцима односно фазама процене утицаја на животну средину, све до доношења решења о сагласности.

б) Одлучивање о обиму и садржини студије

Поступак учешћа јавности у фази односно поступку одлучивања о обиму и садржини студије о процени утицаја¹⁶⁶ практично је идентичан претходној фази поступка одлучивања о потреби процене утицаја, са истим дилемама и неконзистентностима. У овој фази поступка отвара се и следеће питање: с обзиром да закон прописује идентичан поступак обавештавања „обичне“ јавности, са правом на давање мишљења од стране заинтересованих органа, организација и јавности – да ли је у овој фази поступка могуће укључивање јавности, па и оне са статусом заинтересоване, која није била учесник поступка одлуке о потреби процене утицаја? Имајући у виду слово закона, које у овом смислу не садржи било каква ограничења као и став да се у конкретном случају ради о три засебна управна поступка, то је, по оцени аутора, могуће да се у сваком од ова три управна поступка као странке у поступку појаве нова лица односно нова заинтересована јавност у смислу закона.

в) Одлучивање о сагласности на студију о процени утицаја на животну средину

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

Поступак одлучивања о давању сагласности на студију о процени утицаја је сличан претходним поступцима. Његове специфичности се односе на поступак

¹⁶⁶ Закон о процени утицаја на животну средину; одредбе чланова 12–15. Закона

јавног увида, презентације и расправе о студији о процени утицаја као и на поступак измена и допуна студије¹⁶⁷. Поступак јавног увида, презентације и расправе дефинисан је одредбама закона и одговарајућим подзаконским актом. С обзиром на одредбе о обавештавању јавности о овој фази поступка (путем најмање једног локалног листа на сваком од службених језика који излази на подручју које ће бити захваћено утицајем планираног пројекта, односно активности), то природно произилази из духа закона и подзаконског акта да се поступак јавног увида, презентације и расправе о студији мора реализовати на територији захваћеној утицајем пројекта односно активности, јер само таква пракса у примени закона обезбеђује адекватно учешће јавности у поступку који само на тај начин може представљати делотворно правно средство за реализацију права јавности.

Са друге стране, одредбе о изменама и допунама студије о процени утицаја у потпуности искључују заинтересовану јавност као странку из ове фазе поступка, при чему то право није ускраћено оператеру (што је природно), али ни представницима заинтересованих органа и организација који су током поступка дали мишљења на студију и који могу бити позвани на седнице техничке комисије. Чини се да је заинтересована јавност „избрисана” из ове фазе поступка, што у пракси има знатне последице по права странке, јер она од момента презентације и расправе о студији и давања мишљења на тај текст, надаље нема увид у измене и допуне студије, нити у коначни текст, све до окончања управног поступка.

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

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

г) О трошковима поступка учешћа и заштите права јавности

С обзиром да, према одредбама закона, трошкове поступка процене утицаја на животну средину сноси носилац пројекта, то је надлежни орган дужан да током вођења поступка, по службеној дужности, утврђује да ли носилац пројекта сноси трошкове обавештавања, оглашавања али и учешћа јавности у свакој од фаза поступка (нпр. да ли сноси трошкове довожења представника јавности из

¹⁶⁷ Закон о процени утицаја на животну средину; одредбе чл. 20–25.

удаљених, слабо приступачних, а угрожених места на територији будућег пројекта или активности). Из угла правилне примене поступка о процени утицаја као делотворног правног средства за учешће јавности у поступку, ова обавеза надлежног органа који води поступак је једнака обавези праћења и евидентирања трошкова административних такси, накнаде члановима техничке комисије итд.

д) Право на правни лек

Реализација права на прави лек у управном поступку процене утицаја на животну средину зависи од положаја заинтересоване јавности као странке у поступку, правилне примене института достављања управних аката странкама, поуке о правном средству, рачунања рокова, преклузије и сл. Одредбе поступка¹⁶⁸ процене утицаја од значаја за напред наведена питања подлежу критици и могу се спорити са аспекта правне перфекције.

У фази одлучивања о потреби израде и обима и садржине Студије о процени утицаја¹⁶⁹ одређено је да се првостепени управни акт доставља носиоцу пројекта, а о њој обавештавају заинтересовани органи и организације и јавност у року од три дана од дана доношења одлуке. Оваква формулација трпи знатну критику, из најмање два битна разлога: прво, закон не садржи одредбу о достављању заинтересованој јавности, а са друге стране одређује да се обавештавање односи на обичну, општу јавност која заправо и није странка у поступку и као таква нема право на жалбу против првостепеног решења. Спорно решење употпуњују одредбе¹⁷⁰ којима се даје право заинтересованој јавности да против првостепене одлуке поднесе жалбу надлежном другостепеном органу, а да при томе нема одредбе о достављању, као моменту од којег почињу да теку преклузивни рокови за жалбу.

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

ђ) Предлог о примени права у поступку по Закону о процени утицаја на животну средину

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

¹⁶⁸ Закон о процени утицаја на животну средину: чланови 10, 11, 14, 15, 24, 25, 26;

¹⁶⁹ Закон о процени утицаја на животну средину, чланови 10. ст.7. и 14. ст.4;

¹⁷⁰ Закон о процени утицаја на животну средину, чланови 11. ст.1. и 15. ст.1;

- Статус странке у свакој од фаза односно у сваком од три управна поступка који су дефинисани Законом цени се у фази прикупљања мишљења јавности. У том моменту постоји обавеза односно дужност удружења грађана да се као представник еколошке јавности легитимише и да уз достављено мишљење достави и доказе о свом претпостављеном статусу заинтересоване јавности, у смислу Архуске конвенције и Закона о процени утицаја на животну средину. У осталим случајевима, када се ради о другим правним или физичким лицима и њиховим неформалним групама, орган управе је дужан да њихов статус странке цени у складу са одредбама напред наведене конвенције и посебног закона, али и у складу са захтевима и ограничењима садржаним у Закону о општем управном поступку. У случају да правно или физичко лице не достави доказ о правном интересу да буде странка у поступку, орган управе је дужан да му у додатном року наложи да наведене доказе достави, са правном последицом одбачаја захтева, као непотпуног односно неуредног.
- Управне акте (решења) против којих је дозвољена жалба или тужба у управном спору без изузетка достављати странкама које имају право на жалбу односно тужбу у управном поступку, са поуком о правном леку, на начин који је регулисан Законом о општем управном поступку¹⁷¹, с обзиром да Законом о процени утицаја на животну средину није уређен начин достављања заинтересованој јавности као странци у поступку а дато јој је право на жалбу односно право на подношење тужбе управном суду, због чега се примењују одредбе кровног закона који регулише материју општег управног поступка, све на основу одредбе члана 34а. Закона.
- Управни акт против којег је дозвољен правни лек одн. тужба мора садржати законито образложење о свим одлучним чињеницама на којима је решење засновано, што се посебно односи на обавезу органа управе да у образложење унесе таксативно мишљења и предлоге странака изнете током поступка и образложене разлоге за прихватање односно неприхватање сваког од мишљења односно предлога итд, што је у погледу обавезних елемената и садржине образложења управног акта регулисано ЗОУП- ом.
- Вођењу поступка по захтеву за одлучивање о обиму и садржини студије о процени утицаја треба да претходи правноснажно решење којим се утврђује да је потребна процена утицаја пројекта на животну средину. Из истих разлога, правноснажно решење о обиму и садржини студије о процени утицаја треба да буде услов за вођење поступка по захтеву за давање сагласности на студију о процени утицаја на животну средину.

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

- Пракса примене закона треба да иде у сусрет изједначавању права свих странака у поступку, што се односи и на положај заинтересованих органа и организација у поступку.
- Поступак излагања на јавни увид, јавне презентације и расправе и студији утицаја на животну средину, без изузетака, спроводити на подручју које је афектирано будућим пројектом односно активношћу дакле на подручју на коме се излагање на јавни увид, презентација и расправа обавезно оглашава и где живе представници јавности која је угрожена или би могла бити угрожена тим пројектом или активношћу. Свака друга пракса дислокације ван ове територије компромитује закон као неделотворно правно средство, у смислу већ афирмисане европске праксе.
- Дужност је лица које води управни поступак да, применом закона, странкама омогућује права која им по закону припадају, па и у случају када се ради о неким странкама. Стога је дужност органа управе да захтева и прати спровођење обавеза оператера у погледу доношења трошкова учешћа јавности у поступку процене утицаја на животну средину. Ова обавеза оператера је инкорпорирана у закон искључиво у корист јавности и њеног што делотворнијег учешћа у поступку.

3.4. Заштита права јавности у поступку по закону о стратешкој процени утицаја на животну средину

Учешће јавности, по Закону о стратешкој процени утицаја на животну средину, из угла релевантних стандарда о учешћу јавности, трпи знатне критике. Оне се пре свега односе на суштинско нерегулисање механизма заштите права јавности које би било остварено правом на правни лек односно. заштиту права пред судом. Иако у уводним одредбама дефинише појам „заинтересоване јавности“ у свом пуном значењу и хармонизованим са стандардом дефинисаним Архуском конвенцијом, Закон ни у једној оперативној одредби не помиње појам заинтересоване јавности нити законским одредбама исцрпљује садржину тог права – правом на стицање својства странке у поступку односно правом на правни лек и правну заштиту.

3.4.1. Поступак

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

доношења плана и програма, дакле, регулисаном законом који уређује област планирања и изградње.

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

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

3.4.2. Правно на правни лек

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

Закон о стратешкој процени уопште не упућује на право на жалбу односно управни спор нити указује на карактер коначне одлуке у поступку. Са друге стране, Закон онемогућује упућивање планова и програма у даљу процедуру пре добијања сагласности на извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину. Ова норма посредно указује на карактер ове сагласности као управног акта, али закон уопште не одређује коме се сагласност доставља, ко има право побијати је, да ли је против првостепене сагласности дозвољена жалба и сл. Уз то, одредбом члана 24. Закона (доступност информација) предвиђено је да су извештаји о стратешкој процени, резултати учешћа органа, организација и јавности саставни део документационе основе плана и програма, с тим да орган надлежан за припрему плана и програма обезбеђује доступност ових података тек после усвајања плана и програма, под условима одређеним законом. Произилази да ови подаци нису доступни јавности до окончања поступка али је нејасно да ли се мисли на окончање првостепеног поступка или до правноснажности управног акта.

У вези са дилемом ко и када може поднети правни лек против сагласности на стратешку процену утицаја, потребно је позвати се на релевантне одредбе закона који уређује општи управни поступак. Одредбом члана 213. ст.1. Закона о општем управном поступку начелно је предвиђено да против решења донетог у првом степену странка има право на жалбу, док је одредбом члана 214. предвиђено да се против управног акта министарства може изјавити жалба само ако је то законом предвиђено а да против решења Владе жалба није дозвољена. С обзиром на то да такве норме у односу на управни акт надлежног министарства у Закону о стратешкој процени утицаја нема, произилази да против сагласности на извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину, када сагласност даје надлежно министарство није дозвољена жалба и да се против њега може директно покренути управни спор у општем року од 30 дана од дана пријема коначног управног акта. У свим другим случајевима, када сагласност издаје у хијерархији нижи надлежни орган за послове животне средине, жалба је дозвољена.

Остаје и даље недоумица: ко може изјавити жалбу односно покренути управни спор против оваквог акта? Према одредби члана Члан 39 ЗОУП-а странка је лице по чијем је захтеву покренут поступак или против кога се води поступак или које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учествује у поступку. Такође, одредбом члана 11. Закона о управним споровима, у делу који је од значаја за ову анализу, одређено је да тужилац у управном спору може бити физичко, правно или друго лице ако сматра да му је управним актом повређено право или на закону засновни интерес с тим да ово право припада и групама које немају својство правног лица, ако могу да буду носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку. У односу на поступак стратешке процене утицаја на животну средину, управни спор може покренути само странка у том поступку, у року од 30 дана од дана достављања побијаног управног акта.

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

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

3.5. Заштита права јавности у поступку по закону о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине

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

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

3.5.1. Поступак

Поступак издавања интегрисане дозволе регулисан је поглављем III. Учешће јавности, односно заинтересоване јавности, предвиђено је у свакој од фаза поступка. Већ у припремној фази поступка који се односи на разматрање примљеног захтева за издавање интегрисане дозволе, надлежни орган који води поступак о захтеву, између осталог, обавештава заинтересовану јавност и на захтев им доставља копију захтева за издавање дозволе¹⁷². Надлежни орган је дужан да приликом израде нацрта интегрисане дозволе разматра мишљења заинтересоване јавности.

У фази израде нацрта, надлежни орган је дужан да, на захтев, представницима заинтересоване јавности достави копију нацрта дозволе, уз обавезу подносиоца захтева да трошкове издавања нацрта плати, као и да им омогући увид у пратећу документацију на основу које је нацрт израђен¹⁷³.

Иако Закон, одредбом члана 11. ст. 6, члана 12. ст. 6. и члана 15. одређује рок од 15 дана за достављање мишљења заинтересоване јавности и везује га за

172 Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине; члан 11.

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

моменат обавештавања у смислу члана 23. Закона, није довољно јасно да ли се овај рок примењује у односу на заинтересовану јавност и у ситуацији када им се на захтев и у писаној форми достављају акти поводом којих тече рок за давање мишљења. У вези са овим питањем, упућује се на одредбу члана 23. Закона којим се заправо регулише начин обавештавања „јавности“, а не „заинтересоване јавности“, што је фундаментална разлика.

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

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

У фази одлучивања о издавању интегрисане дозволе надлежни орган је дужан да приликом одлучивања узме у обзир и прибављена мишљења заинтересоване јавности. То практично значи да је надлежни орган приликом доношења решења о дозволи обавезан да у образложењу дозволе наведе таксативно ова мишљења, правно их оцени и образложи разлоге за прихватање или неприхватање тих мишљења – дакле, образложи одлуку и да поуку о правном средству на начин садржан одредбама ЗОУП-а¹⁷⁴.

3.5.2. Право на правни лек

Против решења о издавању одн. одбијању захтева за издавање интегрисане дозволе није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор. Међутим, из текста закона не може се са сигурношћу закључити ко има право на подношење тужбе управном суду, односно да ли заинтересованој јавности припада ово право или не. Одговор треба потражити на посредан начин, анализом кровних прописа. Одредбом члана 81а. Закона о заштити животне средине, утврђено је да

174 Закон о општем управном поступку; чл. 196–200.

„заинтересована јавност у поступку остваривања права на здраву животну средину, као странка, има право да покреће поступак преиспитивања одлуке пред надлежним органом, односно судом, у складу са законом“. Такође се подсећа да се странком у управном поступку сматра свако физико и правно лице, као и неформалне групе које, ради заштите својих права или правних интереса, имају право да учествује у поступку. Обзиром да Законом признати статус „заинтересоване јавности“ претпоставља управо постојање интереса за учешће у поступку, то не би требало имати дилеме да „заинтересована јавност“, у смислу Закона, свакако мора бити третирана као странка у поступку.

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

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

3.6 Заштита права јавности по Закону о заштити природе

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

3.6.1. Поступак

Закон регулише поступак учешћа јавности у поглављу које се односи на процедуру проглашавања заштићених природних добара. Поступак почиње обавештавањем јавности о предлогу акта о заштити заштићеног природног добра,

а реализује се обезбеђивањем јавног увида и организацијом јавне расправе о предлогу акта о проглашењу и стручној основи, тј. студији о заштити са картографском документацијом. Обавештење се објављује у најмање једном дневном листу, који се дистрибуира на целој територији Републике Србије и у локалном листу јединице локалне самоуправе на чијој се територији налази подручје чија се заштита предлаже, а садржи податке о времену и месту јавног увида и јавне расправе. Излагање акта о проглашењу заштићеног подручја и стручне основе из става 2. овог члана на јавни увид траје најмање 20 дана од дана објављивања обавештења.

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

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

3.6.2. Правна заштита

Закон о заштити природе не садржи појам "заинтересоване јавности" као лица способног да буде носилац права, обавеза и интереса у поступку, дакле да буде странка у поступку. Закон, међутим, у одредби члана 5. став 2. упућује да се у области заштите природе примењују и основна начела заштите животне средине, у складу са Законом. Ова одредба омогућује шири приступ тумачењу и примени овог Закона, употпуњујући га – како општим начелима заштите животне

средине¹⁷⁵, тако и оперативним процесним одредбама Закона који конкретизују прокламована начела, али и општим процесним одредбама Закона који регулише општи управни поступак.

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

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

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

175 Види: Закон о заштити животне средине

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

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

3.7. Заштита права јавности по Закону о водама

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

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

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

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

Овим Законом уређује се услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката; вршење надзора над применом одредаба овог Закона и инспекцијски надзор; друга питања од значаја за уређење простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и за изградњу објеката. Ради се о Закону који дубоко задира у област животне средине, што се одражава и у основним начелима уређења и коришћења простора, међу којима су начело одрживог развоја; енергетске ефикасности и заштите и ревитализације животне средине; обезбеђења услова за рационално коришћење необновљивих природних ресурса и обновљивих извора енергије и учешћа јавности.

3.8.1. Поступак

Право на учешће јавности се остварује у поступку доношења планских докумената. Излагање планског документа на јавни увид врши се после извршене стручне контроле. Излагање планског документа на јавни увид оглашава се у дневном и локалном листу и траје 30 дана од дана оглашавања. О излагању планског документа на јавни увид стара се Републичка агенција за просторно планирање, односно орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове просторног и урбанистичког планирања. О извршеном јавном увиду планског документа, надлежни орган, односно комисија за планове, сачињава извештај који садржи податке о извршеном јавном увиду, са свим примедбама и одлукама по свакој примедби. Извештај из става 2. овог члана доставља се носиоцу израде планског документа, које је дужно да у року од 30 дана од дана достављања извештаја поступи по одлукама садржаним у ставу 2. овог члана. У случају да након јавног увида нацрта планског документа надлежни орган, односно комисија за планове утврди да усвојене примедбе суштински мењају плански документ, доноси одлуку којом се носиоцу израде налаже да изради нови нацрт или концепт планског документа, у року који не може бити дужи од 60 дана од дана доношења одлуке.

Иако Закон експлицитно не регулише питање страначке способности лица која учествују у поступку излагања на јавни увид и дају своје примедбе, нема сметњи да се применом општих одредаба ЗОУП-а, од случаја до случаја, одлучује о страначкој легитимацији тих лица. Нешто је сложенији одговор на питање има ли ову способност „заинтересована јавност” у смислу Архуске конвенције и Закона о заштити животне средине, јер Закон о планирању и изградњи не припада, по дефиницији, корпусу еколошких закона. У таквој ситуацији, по оцени аутора, могућност стицања страначке легитимације претпоставља: доказивање тј. чињење вероватним да будући плански документ својим решењима има или би

могао имати негативан утицај на животну средину; да се у конкретном случају ради о информацијама о животној средини; доказивање опште страначке способности; доказивање или позивање на претпостављени интерес за учешће у таквом поступку, у смислу Архуске конвенције и кровног Закона о заштити животне средине.

Учешће „заинтересоване јавности“, уз доказивање страначке способности, је могуће и поступцима ради одлучивања о појединачним правима, дакле у поступцима издавања грађевинских дозвола, када објекат за чију се изградњу тражи дозвола има негативни утицај на животну средину, што је фактичко питање и утврђује се у сваком конкретном случају. И у таквим случајевима, орган управе који води поступак, уколико дозволи учешће странци у поступку, дужан је да спроведе контрадикторни вишестраначки поступак, предвиђен одредбама ЗОУП-а.

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

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

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

4.1. Заштита права јавности и Закон о енергетици

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

У погледу изградње енергетских објеката, закон предвиђа да се енергетски објекти граде у складу са законом којим се уређује услови и начин уређења

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

4.1.1. Заштита права јавности у поступку издавања енергетске дозволе

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

4.1.2. Поступак

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

земљишта и изградња објеката, што је такође у блиској вези са питањима од значаја за животну средину.

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

Против овог решења може се изјавити жалба Влади, у року од 15 дана од дана пријема решења, односно Министарству у случајевима када је издавање дозволе у надлежности органа локалне управе. Решење Владе, односно Министарства је коначно и против њега се може покренути управни спор. Уз то, Закон прописује и поступак продужења и одузимања енергетске дозволе, који поступак се у погледу права на правни лек, приступа суду и рокова, суштински своди на општа правила управног поступка предвиђена ЗОУП-ом.

4.1.3. Странке у поступку издавања енергетске дозволе

По општем правилу управног поступка, одредбе ЗОУП-а примењују државни органи кад у управним стварима, непосредно примењујући прописе, решавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке, као и кад обављају друге послове утврђене законом. При томе се одредбе других закона којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују неопходна одступања од правила општег управног поступка, морају усагласити са основним начелима ЗОУП-а.

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

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

- Из одредаба Закона о енергетици јасно произилази да поступак издавања енергетске дозволе утиче на питања утицаја на животну средину;
- Удружења грађана, као регистрована правна лица чије се активности односе на заштиту и очување животне средине, имају статус субјеката

заштите животне средине и статус заинтересоване јавности дефинисан унутрашњим правом и усвојеном међународном регулативом која је у Србији у директној примени¹⁷⁶. Наведени законом установљени статус заинтересоване јавности обезбеђује овим правним лицима статус странке у управном поступку у смислу чл. 39. и 40. ЗОУП-а.

- С обзиром да исход поступка по захтеву за издавање енергетске дозволе може имати, односно практично увек има, последице по стање животне средине, то удружењу грађана које се бави заштитом животне средине, уколико поднесе захтев, позове се на претпостављени правни интерес и тај статус докаже, треба признати право да буде странка у поступку.

Од тог тренутка, поступак постаје двостраначки, контрадикторан, са обавезом спровођења посебног испитног поступка, у смислу ЗОУП-а. Од тог момента орган који води поступак дужан је странци омогућити минимални рок за припрему за учешће у поступку, омогућити увид у списе предмета, заказати посебни испитни поступак и усмену расправу у поступку и, коначно, управним актом одлучити о захтевима странака, са правом на правни лек односно покретање судског управног спора.

4.2. Заштита права јавности и Закон о управљању отпадом

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

4.2.1. Неусклађеност појмова „удружење грађана” и „невладине организације”

Закон о управљању отпадом, као и други закони из области животне средине, спорадично користе појам „невладина организација” паралелено са појмом

¹⁷⁶ Види: Закон о заштити животне средине; чланови 4. и 7; Види: Конвенција о доступности информацијама, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Aarhus Convention); члан 2. ст.1. тач.5; („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 38/09 од 12.5.2009. год.).

„удружење грађана“. Употреба ових синонима не ствара нејасноће у практичној примени закона, иако кровни закон који регулише област удруживања, Закон о удружењима¹⁷⁷, не дефинише појам „невладине организације“.

4.2.2. Поступак са елементима учешћа јавности

Елементи учешћа јавности садржани су у делу закона који регулише поступак издавања дозвола за обављање једне или више делатности у области управљања отпадом. Ради се о дозволама за сакупљање отпада; транспорт отпада; складиштење отпада; третман отпада и одлагање отпада. У погледу надлежности за издавање дозвола: дозволу за сакупљање, транспорт, складиштење, третман и одлагање опасног отпада, као и дозволу за третман инертног и неопасног отпада спаљивањем и дозволу за третман отпада у мобилном постројењу издаје министарство; дозволу за складиштење, третман и одлагање инертног и неопасног отпада на територији више јединица локалне самоуправе издаје Министарство, а на територији аутономне покрајине надлежни орган аутономне покрајине; аутономној покрајини поверава се издавање дозвола за сакупљање, транспорт, складиштење, третман и одлагање отпада за све активности на територији аутономне покрајине и за сва постројења за која дозволу за изградњу издаје надлежни орган аутономне покрајине; коначно, градовима се поверава издавање дозволе за сакупљање, транспорт, складиштење, третман и одлагање инертног и неопасног отпада на територији ових локалних самоуправа.

Правилима поступка¹⁷⁸ одређено је да надлежни орган за издавање дозволе, у року од 15 дана од дана пријема захтева, обавештава подносиоца и јавност о пријему захтева за издавање дозволе. Министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине, истовремено са овим обавештењем доставља поднети захтев јединици локалне самоуправе, заједно са документацијом, ради прибављања мишљења. Јединица локалне самоуправе у року од 30 дана од дана пријема захтева из става 3. овог члана, дужна је да размотри захтев и да Министарству, односно надлежном органу аутономне покрајине достави своје мишљење са образложеним предлогом за прихватање или одбијање захтева. Надлежни орган за издавање дозволе разматра поднети захтев, приложену документацију и прибављена мишљења и издаје дозволу подносиоцу захтева у року од 15 дана од дана истека рока из става 4. овог члана или доноси решење којим одбија захтев, уз образложење о разлозима одбијања.

Међутим, одредбом члана 63. ст. 5. Закона, одређено је да јединица локалне управе, пре давања мишљења прибавља мишљења других заинтересованих органа и организација (урбанизма, заштите природе, комуналних делатности,

¹⁷⁷ Закон о удружењима; члан 2: „Удружење, у смислу овог закона, јесте добровољна и неваљина недобитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом“

¹⁷⁸ Закон о управљању отпадом, члан 63;

унутрашњих послова, заштите потрошача и др), без помињања удружења грађана, јавности, односно заинтересоване јавности, због чега се може извести закључак да се у поступку издавања дозвола за управљање отпадом мишења јавности не узимају у обзир, већ само заинтересованих органа и организација. Тим пре што Закон тзв. друге органе и организације, као субјекте надлежне за управљање отпадом, третира одвојено од невладиних организација. Терминолошки и практично, ради се о правним лицима која су различита од удружења грађана, али и од удружења, односно група, које се подводе под појам јавности, односно заинтересоване јавности, у смислу закона и међународних усвојених стандарда.

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

Зато би у примени овог Закона било законито и исправно приступити ширем тумачењу норми овог Закона, при чему би у одговору на питање страначке способности „невладиних организација“ да учествују у поступку издавања дозвола требало поћи од чињенице да и Закон у поступку издавања дозвола обавезује на обавештавање „јавности“, да је Законом о заштити животне средине, као кровним, дефинисан појам „јавности“, па и у свом модалитету „заинтересоване јавности“, што је у складу са усвојеним стандардом садржаним у Конвенцији из Архуса, те да је из тих разлога, орган који води поступак у поступку издавања дозвола за управљањем отпадом, дужан да омогући учешће јавности свим субјектима који се подводе под појам „јавности“, а никако само невладиним организацијама, као регистрованим правним лицима, који је као појам далеко ужи и ограничава права „јавности“ у овом поступку.

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

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

4.3. Заштита права јавности и закон о заштити ваздуха

Овим законом уређује се управљање квалитетом ваздуха и одређују мере, начин организовања и контрола спровођења заштите и побољшања квалитета ваздуха као природне вредности од општег интереса која ужива посебну заштиту. У погледу дефинисања појмова јавност¹⁷⁹ и заинтересована јавност, закон усваја ове појмове интегрално из Закона о заштити животне средине.

4.3.1. Елементи учешћа јавности

У вези са укључивањем јавности у поступке од значаја за заштиту ваздуха односно животне средине, од значаја су одредбе Закона о усвајању стратегија, планова и програма¹⁸⁰, тј. о поступку израде Стратегије заштите ваздуха, Националног програма за постепено смањивање годишњих максималних националних емисија загађујућих материја, о израдама планова квалитета ваздуха као и планова оператера за смањивање емисија из стационарних постројења. То је важно и због правилне примене стандарда дефинисаног одредбом члана 7. Архуске конвенције о учешћу јавности у поступцима припрема и доношења планова, програма и политика животне средине.

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

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

180 Закон о ваздуху, поглавље IV; чл. 26–39;

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

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

4.4. Заштита права јавности и Закон о хемикалијама

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

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

4.4.1. Заштита права

Закон уређује област обавештавања и информисања јавности, одређујући да свако може поднети захтев да му се учине доступни подаци којима располаже министарство надлежно за заштиту животне средине као и да су јавности доступни подаци који се достављају министарству надлежном за заштиту животне

средине у поступку уписа хемикалије у Регистар хемикалија, као и други подаци са којима министарство надлежно за заштиту животне средине располаже, а нарочито: хемијски назив према IUPAC номенклатури опасне супстанце садржане у хемикалији; трговачко име хемикалије; класификација и обележавање хемикалије; подаци о физичким и хемијским својствима хемикалије; подаци о путањи супстанце и њеној судбини у животној средини; резултати токсиколошких и екотоксиколошких испитивања хемикалије; праг ефекта; упутство за безбедно руковање; аналитичке методе за идентификацију опасне супстанце у случају њеног испуштања у животну средину и за одређивање директне изложености људи као и подаци везани за увоз и извоз хемикалија¹⁸¹. Закон предвиђа и ограничења у којим случајевима неће учинити доступним информације које су проглашене пословном тајном, као што су подаци о пуном саставу смеше; прецизној намени и начин примене супстанце; прецизној количини хемикалија произведених или стављених у промет, са изузецима.

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

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

181 Види: Закон о хемикалијама, члан 53.

5. Право на правну заштиту

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

5.1.1. О управном спору

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

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

5.1.2. Странке и положај заинтересоване јавности у спору

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

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

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

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

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

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

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

5.2. Тужба у управном спору

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

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

5.2.1. Одложно дејство тужбе

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

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

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

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

5.2.2. Разлози за покретање управног спора

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

5.2.3. Поништај управног акта

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

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

Ради избегавања правних последица поништаја управног акта у управном спору, тужени орган може у току судског поступка донети други управни акт којим ће изменити или поништити побијано решење. На исти начин тужени орган може донети и решење у поступку по тужби због ћутања управе. Уколико се тужилац у писној форми изјасни да је задовољан новим решењем, суд решењем обуставља судски поступак.

5.2.4. Обавеза туженог да суду достави списе предмета

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

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

6. Пресуде у управном спору

6.1. Пресуда у спору ограничене јурисдикције

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

6.2. Пресуда у спору пуне јурисдикције

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

6.3. Пресуда у спору због ћутања управе

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

6.4. Ћутање управе

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

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

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

Очигледна је потреба (из разлога смањења трошкова, задовољења права и интереса странака али и јавног интереса и сл.) да органи управе ажурно, законито и компетентно управљају управним поступцима и стручно и законито, применом читавог корпуса закона, подзаконских и других аката у области управног материјалног и процесног права, решавају о захтевима странака у поступку. Значајан проценат поништених управних аката у поступцима у управном спору недвосмислено сведоче о нестручном решавању у управним поступцима, ради чега је неопходна даља обука, усавршавање, деполитизација и дебиروقратизација службеника који у органима управе решавају у правним стварима.

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

7.1. Право на приступ еколошким информацијама у пракси Суда правде Европске уније

Поступак који омогућава учешће јавности у доношењу одлука које могу имати утицај на стање животне средине је посебан управни поступак. Само поступак који се спроводи у складу са унапред утврђеним правилима и роковима може довести до укључивања јавности у поступак доношења одлуке која ће у квалитативном смислу допринети поступку одлучивања. Предуслов за једнако учешће јавности у доношењу еколошких одлука јесте једнака могућност приступа свим информацијама које могу бити од значаја за доношење одлуке у еколошким стварима. Иако је Архуском конвенцијом право на приступ еколошким информацијама широко постављено и припада свакоме, истом конвенцијом је нормиран и одређени број изузетака у којима надлежни орган може да ускрати приступ траженим еколошким информацијама.¹⁸² Занимљив пример о ограничењу права јавности на приступ еколошким информацијама налазимо у случају IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH v European Commission.¹⁸³ IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH је невладина организација чије се активности односи на очување природе и заштиту добробити животиња. Ова невладина организација је затражила приступ информацијама у вези са пројектом изградње аеродрома који је покренула компанија *Airbus*. Пројекат је неколико пута одлаган јер компанија *Airbus* није добила дозволу за градњу аеродрома, са образложењем да је његова изградња планирана у области која представља заштићено подручје Natura 2000. Након писма које је Немачки канцелар Schröder 2001. године упутио Комисији у чијој је надлежности доношење одлуке

182 Aarhus Convention, Art. 1 (3) and (4).

183 Judgement of the General Court of 13 Januar 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH v European Commission, Case T-362/08.

о изградњи, Комисија је донела нову одлуку којом се одобрава изградња аеродрома. Организација *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds* поднела је захтев за приступ неколицини докумената који садрже информације у вези са издавањем дозволе за изградњу аеродрома. Ова невладина организација је поднела захтев и за приступ писму које је канцелар *Schröder* упутио председнику Комисије за доношење одлуке. Комисија је омогућила приступ неким од тражених докумената, али не и приступ писму. Поводом тужбе упућене Суду правде Европске уније, надлежни органи су одлуку комисије оправдали тиме да би омогућавање приступа писму које је канцелар *Schröder* упутио председнику Комисије негативно утицало на поверљивост комерцијалних и индустријских информација у циљу заштите легитимног економског интереса, што је у складу са чланом 4 (1) (а) Уредбе 1049/2001.¹⁸⁴ Суд правде Европске уније, не улазећи у питање оправданости оваквог поступања надлежних органа власти и ускраћивања тражених еколошких информација, заузео је став да не може донети одлуку у овом случају без увида у садржину спорног писма.¹⁸⁵ Стога је случај вратио Суду опште надлежности на одлучивање. Коначна одлука у овом случају још увек није донета.

Орган власти може да ускрати приступ траженим еколошким информацијама ако тражилац информације подноси захтев за приступ великом броју информација. Обимност тражених еколошких информација мора бити одмерена према природи документа који је носилац ових информација. У том смислу, илустративан пример налазимо у пракси Првостепеног суда Европске уније (даље: Првостепени суд).¹⁸⁶ Поводом случаја *Verein für Konsumenteninformation v Commission*¹⁸⁷ пред Првостепеним судом постављено је питање да ли се захтев Аустријске организације потрошача за приступ документу који има 47.000 страна може одбити због обимности тражених информација. Првостепени суд је сматрао да се на ово питање не може наћи уопштени одговор већ да се до одговора мора доћи у сваком конкретном случају. У овом случају, Првостепени суд је стао на становиште да у случајевима када се захтева приступ обимним документима, орган јавне власти може да одбије приступ, али је дужан да испита и могућности делимичног увида у тражене информације. Како Комисија, у овом случају, није узела у обзир могућност да удружењу делимично омогући приступ траженим информацијама, нити је покушала да пронађе решење које би могло да задовољи интересе организације потрошача, Првостепени суд је поништио одлуку Комисије.

Једнака могућност учешћа у доношењу еколошких одлука значи и могућност благовременог приступа еколошким информацијама и благовременог обавештавања о поступку у коме јавност може да узме учешће. Да би се

184 Judgement of the General Court of 13 January 2011, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH v European Commission*, Case T-362/08, paragraph 24.

185 Judgement of the General Court of 13 January 2011, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH v European Commission*, Case T-362/08, paragraph 93. and paragraph 122.

186 Кошутитић, Будимир П., *Основи права Европске уније*, Београд 2009, стр. 200–201.

187 Случај, T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation v Commission*, од 13. априла 2005.

јавности омогућило учешће, она мора да буде адекватно обавештена о поступку доношења еколошке одлуке. То значи да треба одредити разуман рок за учешће јавности који је довољан да учесници приступе еколошким информацијама, прегледају мишљење експерата о ефектима одређене активности и размотре алтернативе доношењу одлуке одређене садржине. Илустративан пример за то налазимо у одлуци Жалбеног комитета при Архуској конвенцији. Године 2009. шпанска невладина организација *Platforma Contra la Contaminación de Almendralejo* затражила је мишљење од Жалбеног комитета при Архуској конвенцији поводом случаја у коме надлежни орган управе није омогућио јавности адекватан приступ еколошким информацијама у разумном року, услед чега јавност није могла да узме учешће у доношењу еколошке одлуке у поступку процене утицаја на животну средину. Жалбени комитет је изнео мишљење да је орган управе поступио супротно члану 4. (1) (б) и члану 6. (б) Архуске конвенције јер није омогућио приступ еколошким информацијама у форми у којој су оне затражене. Уместо тога, надлежни орган управе је омогућио јавности да приступи пројектној документацији и осталим информацијама у вези са доношењем одлуке у поступку процене утицаја на животну средину само у службеним просторијама које се налазе у месту 120 км удаљеном од места на коме је планирано спровођење активности. Осим тога, приступ информацијама је омогућен само помоћу два компјутера. Жалбени комитет је овакве услове окарактерисао као околности које онемогућавају приступ еколошким информацијама.¹⁸⁸

7.2. Право јавности на учешће у доношењу еколошких одлука у пракси Суда правде Европске уније

Једнако учешће јавности у доношењу еколошких одлука постоји само онда када је јавности омогућено да учествује у доношењу одлуке од најраније фазе, у којој може да утиче на садржај одлуке. Илустративан пример о non effective public participation налазимо у случају издавања дозволе за спаљивање отпада у Француском граду *Fos-sur-Mer*. Надлежни орган управе је, у овом случају, по захтеву за издавање дозволе за изградњу постројења за спаљивање отпада донео неколико одлука. Приликом доношења ових одлука јавности није омогућено да учествује. Прва одлука, донета 2003. године, односи се на питање да ли треба омогућити спаљивање отпада, као метод управљања отпадом. Након одлуке којом се дозвољава спаљивање отпада, надлежни одрган управе је одлучио и о томе на којој ће локацији бити изграђено постројење и расписао тендер за извођаче радова. Током 2005. године, надлежни орган управе је одабрао извођача радова. Закључујући уговор о изградњи додатно су одређени

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

начини поступања са отпадом у поступку спаљивања. Јавности је омогућено учешће тек након доношења ових одлука. Питање које се отвара јесте да ли је јавност још увек у могућности да учествује у доношењу ове еколошке одлуке. Да ли је јавност укључена у поступак одлучивања сувише касно, у фази када више не може суштински да утиче на доношење одлуке? Године 2009. Жалбени комитет при Архуској конвенцији је овим поводом изнео мишљење да, иако је јавност укључена у каснијој фази, она је још увек у могућности да суштински утиче у доношењу одлуке. То стога што, у складу са правом Француске, јавност може у жалбеном поступку да оспори све претходне одлуке. Комитет је указао на то да је у Француској на нивоу департмана значајна улога у заштити животне средине и примени еколошке политике поверена Префекту који је надлежан за формирање директората састављених од представника који се баве различитим аспектима заштите животне средине. Осим тога, Префект је надлежан за издавање еколошких дозвола за постројења и активности које могу имати негативне утицаје на здравље људи и животну средину.¹⁸⁹ Одлучујући по жалби, Префект је овлашћен да, по утврђивању оправданости жалбе, ожалбену одлуку измени или укине. Ако орган локалне самоуправе не поступи по овој одлуци, Префект може покренути спор пред Управним судом.¹⁹⁰ Комитет је указао да је жалба у овом случају делотворно правно средство јер Префект, као жалбена инстанца, годишње измени или укине више од 50 одлука које се односе на заштиту животне средине. Увидом у рад Префекта, Комитет је стао на становиште да ово тело има широко поље утицаја на еколошке одлуке. Ако јавност не би имала могућност да оспори донете одлуке, право на учешће у доношењу еколошких одлука било би повређено.¹⁹¹

Истицање важности учешћа јавности у доношењу одлука у еколошким управним стварима у раној фази не значи и искључење учешћа у каснијим фазама. У том смислу, Европски суд правде је у случају *Djurgarden-Lilla Vartans Miljoskyddsforening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd* заузео став да чињеница да је националним законодавством дата широка могућност учешћа јавности у раној фази одлучивања не оправдава чињеницу да јавности у каснијој фази буде поверено право на учешће у ужем смислу, тј. чињеницу да је јавности дата могућност да пред судом оспори коначну одлуку под веома рестриктивним условима.¹⁹²

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

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

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

192 Случај C-263/08 *Djurgarden-Lilla Vartans Miljoskyddsforening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd*, од 15. октобра 2009. Извод доступан на: http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/08c263_en.pdf, 11. септембар 2013.

7.3. Право на правну заштиту пред судом или неким другим законом установљеним независним и непристрасним телом у пракси Суда правде Европске уније

Када је реч о учешћу невладиних организација (НВО) у доношењу одлука у еколошким стварима, отварају се бројна питања. Тако, поставља се питање компетентности тих организација за учешће у доношењу одлука. Чињеница да се одређене НВО баве питањима заштите животне средине не значи аутоматски и могућност да се оне квалификују као организације чије је учешће значајно у доношењу еколошких одлука.¹⁹³ Право на учешће НВО у доношењу еколошких одлука, рефлектује се и на право на правну заштиту. У упоредном праву наилазимо на различите критеријуме које НВО треба да задовоље да би имале право на учешће у доношењу еколошких одлука и право на правну заштиту. Ти критеријуми треба да буду утврђени тако да не онемогућавају приступ НВО правној заштити. Илустративан пример налазимо у праву Шведске. Да би НВО уложила жалбу у еколошким управним стварима, треба да постоји најмање три године и да има више од 3.000 чланова. Како су до 2010. године у Шведској постојале само две НВО које су задовољавале услов о броју чланова, у случају *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd* поставило се питање усклађености националног закона са Архуском конвенцијом. Европски суд правде је заузео став да, имајући у виду мали број становника по квадратном километру, овакав захтев онемогућава НВО да у еколошким управним стварима приступе правој заштити.¹⁹⁴ Након ове пресуде, ублажен је услов у погледу броја чланова, те НВО треба да имају најмање 100 чланова да би биле легитимисане да уложе жалбу у еколошким управним стварима.

Овом одлуком, скренута је пажња на важност коју НВО имају у заштити животне средине и обавезу националних законодавстава да пронађу адекватан модел за учешће НВО у доношењу еколошких одлука. У случају *Djurgården*,¹⁹⁵ генерални (општи) правобранилац Европског суда правде Eleanor Sharpston изнела је следеће мишљење: „Одредбе о приступу правној заштити у питањима која се односе на животну средину крећу се од претпоставке да животна средина припада свима. Спречавање угрожавања и доношења штете у животној средини јесте обавеза друштва, а не само одговорних појединаца. У том смислу, одредбе Архуске конвенције и релевантних директива дају правну форму логици колективног деловања. Појединца штити чињеница да делује у групи, а група постаје снажнија колективним деловањем појединаца који је чине. На тај начин се постиже боља заштита и појединца и општег интереса, а добробит за све заинтересоване, која из тога произлази, значајнија је од евентуалних недостатака.

193 Ибид., стр. 129.

194 Случај C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v Stockholms kommun genom dess marknämnd*, од 15. октобра 2009.

195 Случај C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v Stockholms kommun genom dess marknämnd*, од 15. октобра 2009.

Консеквентно, НВО које се баве питањима заштите животне средине имају неизоставну улогу у приступу правној заштити.”¹⁹⁶

¹⁹⁶ *Opinion of Advocate General Sharpston, Case C- 263/08*, од 2. јула 2009, параграф 59. Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008CC0263:EN:NOT>, 10. септембар 2013.

8. Право на правну заштиту у питањима животне средине у пракси Европског суда за људска права

8.1. Право на приступ еколошким информацијама у пракси Европског суда за људска права

Члан 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода

Слобода изражавања

1. Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примање и саопштавање информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа.

2. Пошто коришћење ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно се може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу, или ради очувања ауторитета и непристрасности судства.

У члану 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода нормирано је право на слободу изражавања које обухвата и „примање и саопштавање информација и идеја без утицаја органа јавне власти и без обзира на границе“. Како је коришћење ових слобода у директној вези са одређеним дужностима и одговорностима, „оно се може условити и подвргнути формалним ограничењима или законом утврђеним казнама ако је то неопходно у демократском друштву у интересу заштите националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда

и криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу или ради очувања ауторитета и непристрасности судова.¹⁹⁷ Анализом праксе Европског суда за људска права уочавамо да је на основу ове одредбе Конвенције пружена заштита различитим облицима слободе изражавања. Међутим, у случају *Társaság a Szabadságjogokért* против Мађарске (2009), Европски суд за људска права је први пут изнео мишљење да је чланом 10. Конвенције зајемчено право на слободан приступ информацијама.¹⁹⁸ Како се у образложењу пресуде наводи, Европски суд за људска права је у ранијим одлукама заузео став да се на основу члана 10. Конвенције „тешко може извести неко опште право приступа управним поступцима и документима”,¹⁹⁹ али да је у недавним случајевима показана тенденција ка ширем тумачењу појма „слобода да се прими информација”, што за резултат има признавање права приступа информацијама. Ова одлука је од нарочитог значаја не само због тога што експлицитно указује на постојање додатног механизма заштите права на слободан приступ информацијама, већ и због тога што указује на то да је ограничење права на слободан приступ информацијама допуштено само ако су испуњена три кумулативна услова: да је ограничење нормирано законом, да ограничење има за циљ заштиту оних интереса који су наведени у Конвенцији и да је ограничење неопходно у демократском друштву.

Право на приступ еколошким информацијама разматрано је и у случају *Guerra et al. v. Italy*.²⁰⁰ Случај су покренули становници Манфредоније који живе удаљени 1 км од фабрике чија је активност 1998. године, у складу са Севесо Директивом, квалификована као високоризична по здравље људи и стање животне средине. Они су сматрали да органи власти нису обавестили јавност о ризицима којима су изложени као грађани који живе у непосредној близини фабрике, као и да органи власти нису обавестили јавност о поступку заштите у случају еколошког акцидента. Разматрајући да ли има места примени члана 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Суд је узео у разматрање образложење које је добио од стране надлежних органа Италије који су сматрали да тада важећим правним правилима није успостављена позитивна обавеза власти у погледу информисања јавности о стању животне средине. Суд је установио да нема места примени члана 10. У образложењу одлуке се наводи да, у смислу члана 10 Конвенције, власти немају право да ускрате информације, али да право на приступ еколошким информацијама не значи и обавезу државе да самоиницијативно сакупља информације и врши обавештавање јавности.

У новијој пракси Европског суда за људска права наилазимо на одлуке које указују да у случајевима који представљају посебан ризик за животну средину и здравље људи, државе имају позитивну обавезу да прикупљају и дистрибуирају

197 Члан 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода

198 *Slučaj Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, бр. 37374/05 од 14. априла 2009. год., став 35.

199 *Slučaj v. France*, бр. 46809/99, од 18. новембра 2003. год.

200 *Guerra et al. v. Italy*, Application No. 14967/89, пресуда од 19. фебруара 1998. год.

јавности и заинтересованој јавности еколошке информације. Илустративан пример налазимо у пресуди *Tătar v. Romania*.²⁰¹ Поступак је покренут поводом захтева породице која је живела у близини рудника злата *Baia Mare* у Румунији у коме се за истраживање и издвајање племенитих метала користи велика количина цијанида. Дана 30. јануара 2000. године дошло је до пуцања заштитне бране што је довело до изливања 100.000 m³ отпадне воде која је садржала цијанид. Тиме је нанета значајна штета животної средини и угрожено здравље великог броја људи. Након акцидента, оштећена лица су поднела неколико жалби и тужби. Између осталог, поднета је и жалбу Министарству животне средине Румуније којом је оспорена правилност поступка издавања дозволе за рад и поступка за продужење дозволе за рад рудника *Baia Mare*. Подносилац жалбе је тврдио да држава није адекватно информисала јавност и заинтересовану јавност о карактеру активности које се у руднику обављају, као и о еколошком ризику високог степена, да држава није пружила информације о последицама акцидента на здравље људи и стање животне средине и да јавност није адекватно укључена у поступак доношења одлуке о давању дозволе за рад овог рудника, односно о продужењу дозволе за рад рудника. Министарство животне средине је одбило жалбу наводећи да активности рудника не представљају еколошки ризик високог степена и да се слична технологија користи и у другим земљама. Након одлуке Управног суда Румуније који је потврдио другостепену одлуку Министарства животне средине, поднета је представка Европском суду за људска права. Суд је стао на становиште да су надлежни органи имали обавезу да заинтересованој јавности пруже детаљне информације о свим последицама акцидента по њихово здравље и стање животне средине. То укључује информације о акцидентима исте врсте који су се већ догодили, о утицају акцидента који се догодио 30. јануара 2000. године, о превентивним мерама које је потребно предузети, као и о ванредним мерама које треба предузети у случају поновног акцидента. Како надлежни органи нису поступили на тај начин, Суд сматра да јавност није била адекватно информисана и да није могла адекватно да учествује у доношењу одлуке о дозволи за рад и о продужењу дозволе за рад рудника.

201 *Tătar v. Romania*, Application No. 67021/01, пресуда од 27. јануара 2009. год.

8.2. Право јавности на учешће у доношењу еколошких одлука у пракси Европског суда за људска права

Члан 2. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода

Право на живот

1. *Право на живот сваке особе заштићено је законом. Нико не може бити намерно лишен живота, сем приликом извршења пресуде суда којом је осуђен за злочин за који је ова казна предвиђена законом.*
2. *Лишење живота се не сматра противним овом члану ако проистекне из употребе силе која је апсолутно нужна:*
 - а) *ради одбране неког лица од незаконитог насиља;*
 - б) *да би се извршило законито хапшење или спречило бекство лица законито лишеног слободе;*
 - в) *приликом законитих мера које се предузимају у циљу сузбијања нереда или побуне.*

Члан 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода

Право на поштовање приватног и породичног живота

1. *Свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке.*
2. *Јавне власти неће се мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других.*

У пракси Европског суда за људска права, заштита основних еколошких вредности се постиже довођењем у везу различитих аспеката животне средине са правима која су гарантована Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода.²⁰² У пракси овог Суда наилазимо на случајеве који потврђују обавезу поштовања националног законодавства које се односи на учешће јавности у доношењу одлуке о активностима које могу имати утицај на животну

202 Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, *Службени лист ССГ – Међународни уговори*, бр. 9/03.

средину. Илустративан пример је случај *Taskin and Others v. Turkey*²⁰³ у коме се изостанак обавештавања јавности и укључивања јавности у поступак доношења одлуке о дозволи за рад рудника, у чијој близини су насељени подносиоци представке Европском суду за људска права, доводи у везу са правом на живот (члан 2) и правом на поштовање приватног и породичног живота (члан 8) Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Европски суд за људска права је у овом случају изнео мишљење да „у случајевима када се одлуке државе односе на питања од утицаја на животну средину постоје два аспекта која се могу испитивати. Прво, Суд може да цени садржину сваке одлуке националних власти да би утврдио да ли је иста у складу са чланом 8. Друго, може да испитује поступак одлучивања како би се уверио да је довољан значај био дат интересима појединаца.”²⁰⁴ Овај Суд је даље потврдио да реализација права јавности на приступ еколошким информацијама, како би јавност имала могућност да процени опасност којој је изложена, има важну улогу у укључивању јавности у доношење одлуке о процени утицаја на животну средину и да „заинтересовани појединци морају имати могућност жалбе суду против сваке одлуке, акта или пропуста, уколико сматрају да у поступку доношења одлуке њихови интереси или изнети ставови нису узети у обзир у довољној мери.”²⁰⁵ Тиме је потврђено да, иако право на поштовање приватног и породичног живота не садржи изричито нормиране процесне обавезе, поступак доношења одлука којима ово право може бити угрожено мора у посебној мери узети у обзир интерес појединаца на које се одлука односи.²⁰⁶

8.3. Право на правну заштиту пред судом или неким другим законом установљеним независним и непристрасним телом у пракси Европског суда за људска права

Члан 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода

Право на правично суђење

1. Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона. Пресуда се изриче јавно, али се штампа и јавност могу искључити с целог или с дела суђења у интересу морала, јавног реда или

203 Случај бр. 46117/99, ECHR 2004-X, *Taskin and Others v. Turkey*, пресуда од 10. новембра 2004.

204 Случај бр. 46117/99, ECHR 2004-X, *Taskin and Others v. Turkey*, пресуда од 10. новембра 2004, параграф 115.

205 Случај бр. 46117/99, ECHR 2004-X, *Taskin and Others v. Turkey*, пресуда од 10. новембра 2004, параграф 119.

206 Стопић, Милош, Зорић, Јована, *Право на здраву животну средину у пракси Европског суда за људска права*, Београд 2009, стр. 37–42.

националне безбедности у демократском друштву, када то захтевају интереси малолетника или заштита приватног живота странака, или у мери која је, по мишљењу суда, нужно потребна у посебним околностима када би јавност могла да нашкоди интересима правде.

2. Свако ко је оптужен за кривично дело сматраће се невиним све док се не докаже његова кривица на основу закона.

3. Свако ко је оптужен за кривично дело има следећа минимална права:

а) да у најкраћем могућем року, подробно и на језику који разуме, буде обавештен о природи и разлозима за оптужбу против њега;

б) да има довољно времена и могућности за припремање одбране;

в) да се брани лично или путем браниоца кога сам изабере или, ако нема довољно средстава да плати за правну помоћ, да ову помоћ добије бесплатно када интереси правде то захтевају;

г) да испитује сведоке против себе или да постигне да се они испитају и да се обезбеди присуство и саслушање сведока у његову корист под истим условима који важе за оне који сведоче против њега;

д) да добије бесплатну помоћ преводиоца ако не разуме или не говори језик који се употребљава на суду.

Право на правну заштиту подразумева и извршење одлука које су донете у управном или судском поступку у вези са заштитом животне средине. Илустративан пример јесте случај *Okyay et al. v. Turkey*.²⁰⁷ Случај је покренут поводом неизвршења пресуде Управног суда Турске, којом је наложено обустављање рада термоелектрана чије емисије имају негативан утицај на здравље људи и стање животне средине. У поступку који је покренут пред Управним судом, анализе су показале присуство емисија отровних гасова у мери која вишеструко превазилази дозвољене граничне вредности. Осим тога, оператер није добио грађевинску дозволу за изградњу термоелектране, а није ни покренуо поступак за издавање дозволе за емисију гасова, као ни за испуштање отпадних вода. Упркос одлуци Управног суда, Министарски савет је изнео став да би обустављање са радом термоелектрана довело до несагледивих последица по енергетску стабилност земље и да би негативно утицало на стопу незапослености. Водећи се овим разлозима, Министарски савет је донео одлуку којом се продужава рад термоелектрана. Подносиоци представке Европском суду за људска права су сматрали да је овим прекршено право на правично суђење, нормирано чланом 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Суд је разматрао да ли подносиоци представке имају праву на заштиту од штете нанете животној средини која је проузрокована радом термоелектрана. Како су се подносиоци представке позвали на Уставом зајамчено право на живот у здравој животној средини Суд је сматрао да је захтев подносилаца представке основан. Суд је затим одлучивао о томе да ли има места примени члана 6. Конвенције.

207 *Okyay et al. v. Turkey*, представка бр. 36220/97, пресуда од 12. јула 2005. године

Позивајући се на одлуку у случају *Hornsby v. Greece*²⁰⁸ Суд је заузео став да је извршење пресуде саставни део преиспитивања одлуке у управном и/или судском поступку. Примена члана 6. Конвенције била би обесмишљена ако државе не би имале обавезу да примене донете одлуке. Ово се нарочито односи на одлуке у управном поступку и управном спору на основу којих се може покренути поступак за накнаду штете. Суд је истакао да непоштовање одлука суда и доношење супротне одлуке од стране Министарског савета "озбиљно угрожава принцип правне државе заснован на владавини права и правној извесности".²⁰⁹ Суд је, у овом случају, утврдио постојање повреде члана 6. став 1. Конвенције.

Европски суд за људска права је одлучивао и у случају *L'Erablière v. Belgium*.²¹⁰ Представку је поднела непрофитна организација чије су активности усмерене на заштити животне средине у области *Wallona* у Белгији. Поводом издавања грађевинске дозволе за изградњу постројења за сакупљање отпада, ово удружење је поднело тужбу управном суду. Управни суд је сматрао да ова организација није изнела довољно чињеница које потврђују наводе тужбе и није доказала постојање посебног интереса у конкретном случају на основу којег би ова организација имала активну легитимацију за учешће у поступку. Разматрајући представку, Европски суд за људска права је закључио да је управни суд могао да поучи странку о допуни тужбе, ако је постојала потреба да се тужба допуни. Суд је навео и да су активности ове организације усмерене на заштиту животне средине мање локалне заједнице, чији су чланови и становници те заједнице, а тиме и директно изложени потенцијалном негативном утицају рада постројења за сакупљање отпада. Стога, у овом случају није реч о подношењу тужбе *action popularis*. Европски суд за људска права је, у овом случају, заузео став да ова непрофитна организација може да буде странка у поступку и да је одлуком Управног суда повређен члан 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

208 *Hornsby v. Greece*, пресуда од 19. марта 1997, § 40.

209 *Okyay et al. v. Turkey*, § 71.

210 *L'Erablière v. Belgium*, представка бр. 49230/07, одлука од 24. фебруара 2009. године.

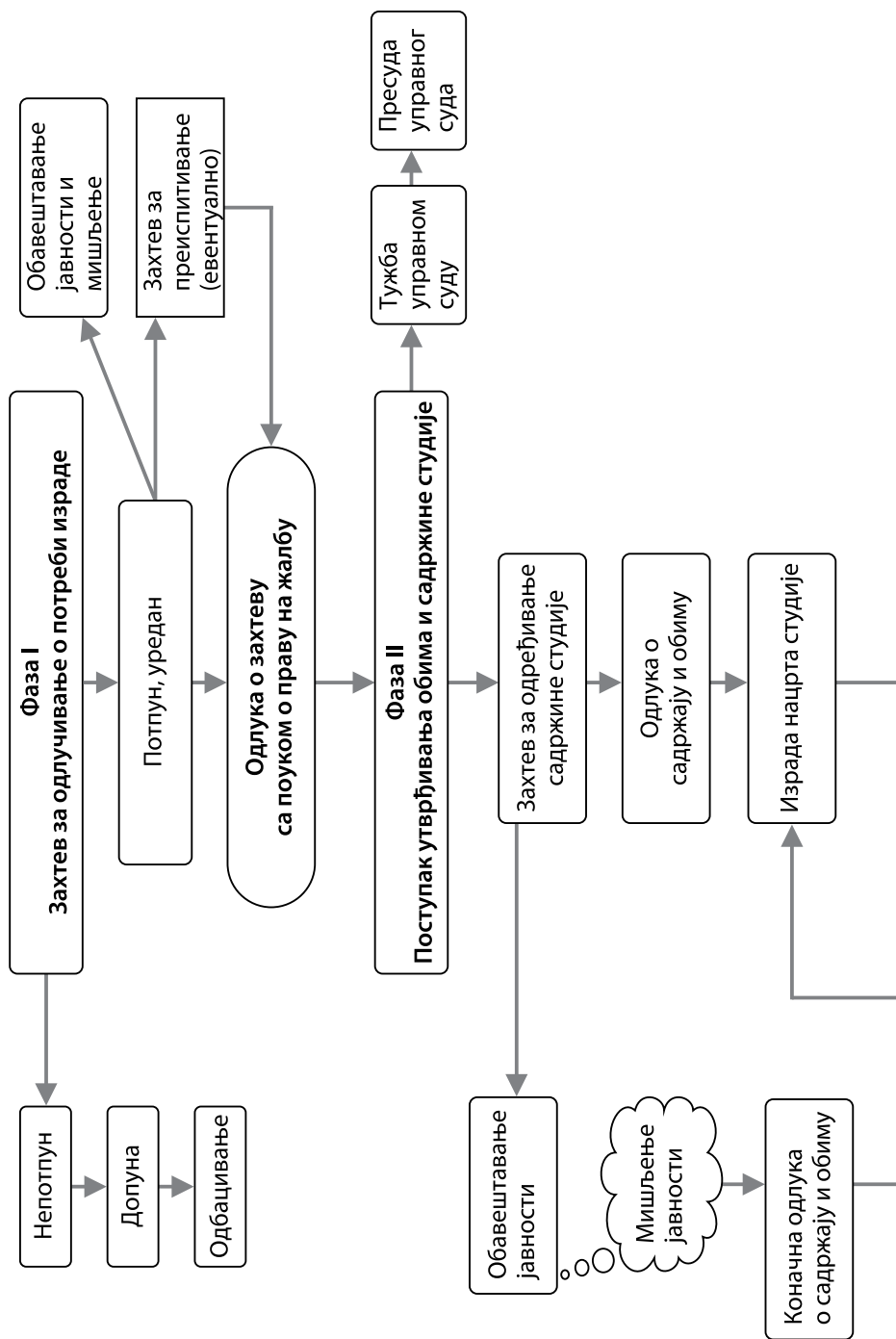
АНЕКС

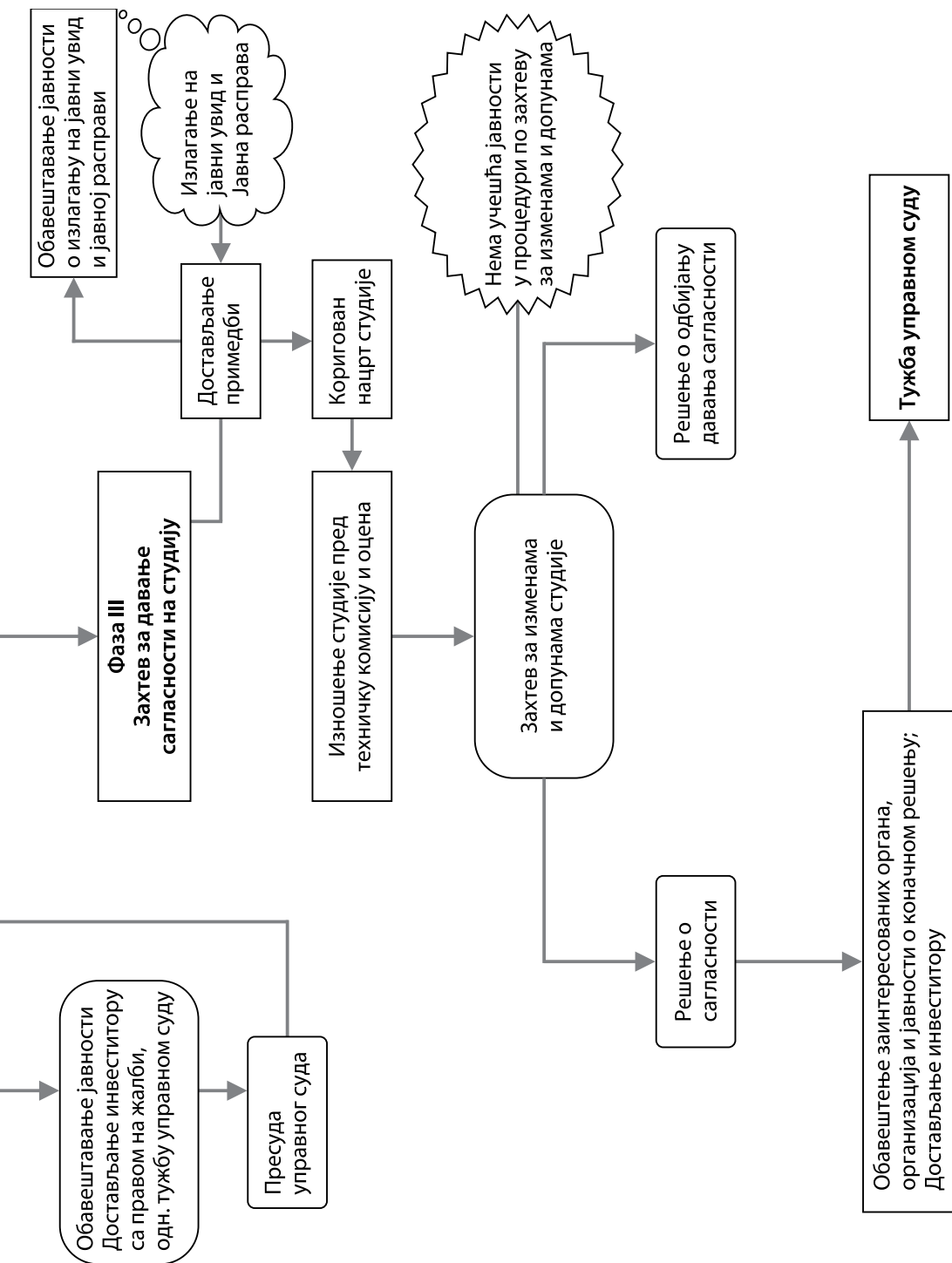
Прилог 1. Шематски приказ приступа еколошким информацијама



Прилог 2: Шематски приказ поступка по Закону о процени утицаја на животну средину

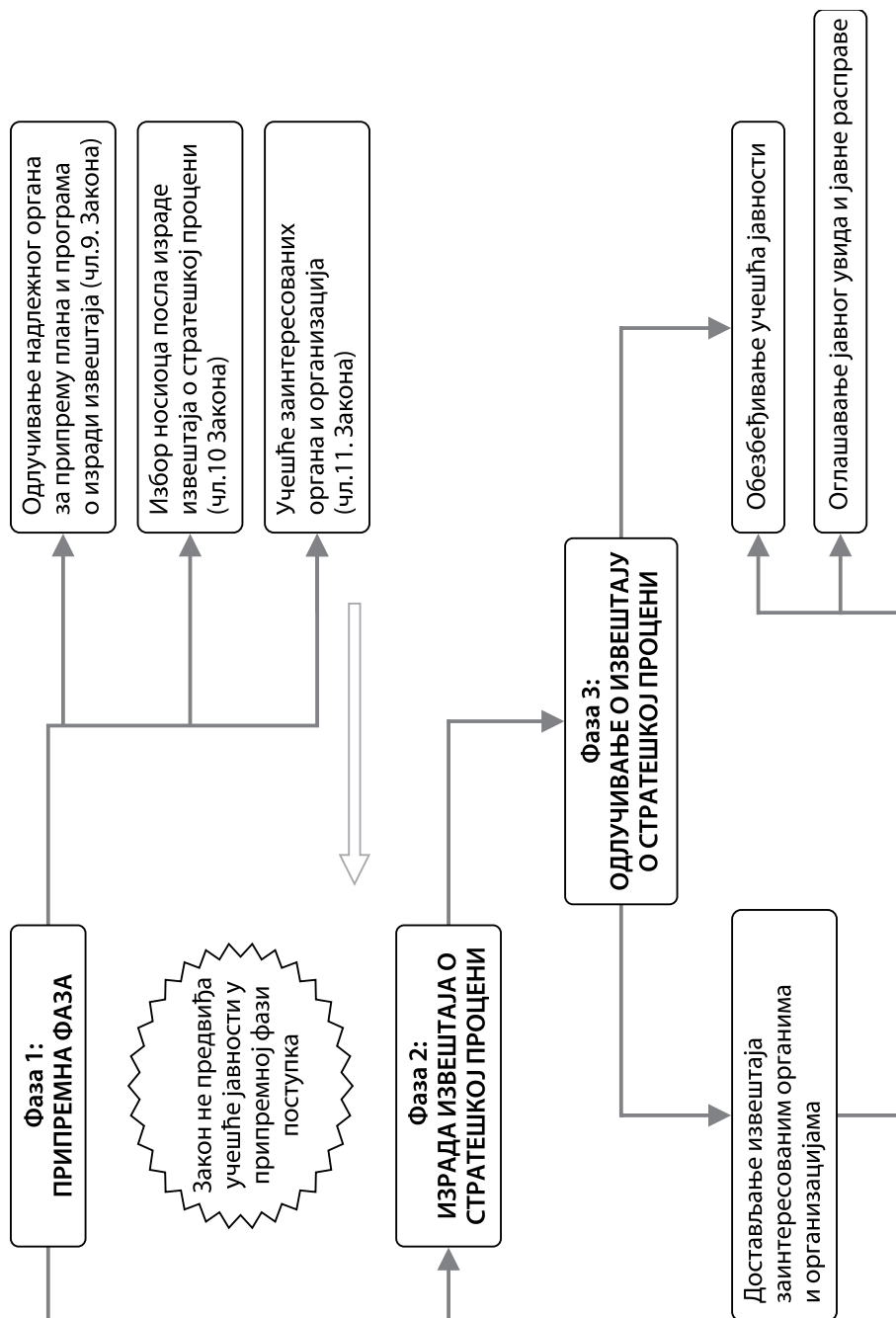
ПОСТУПАК ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

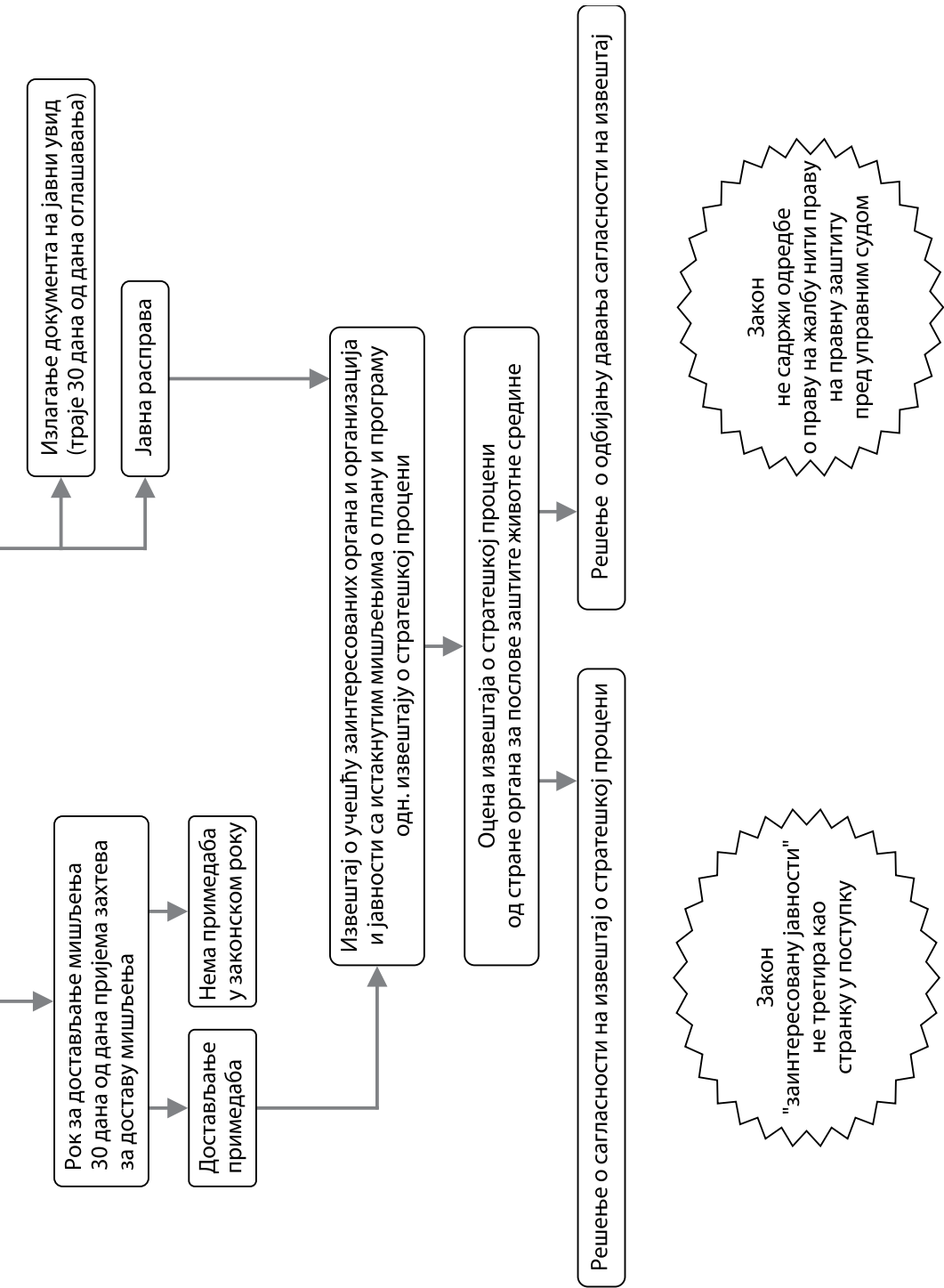




Прилог 3: Шематски приказ поступка по Закону о стратешкој процени утицаја на животну средину

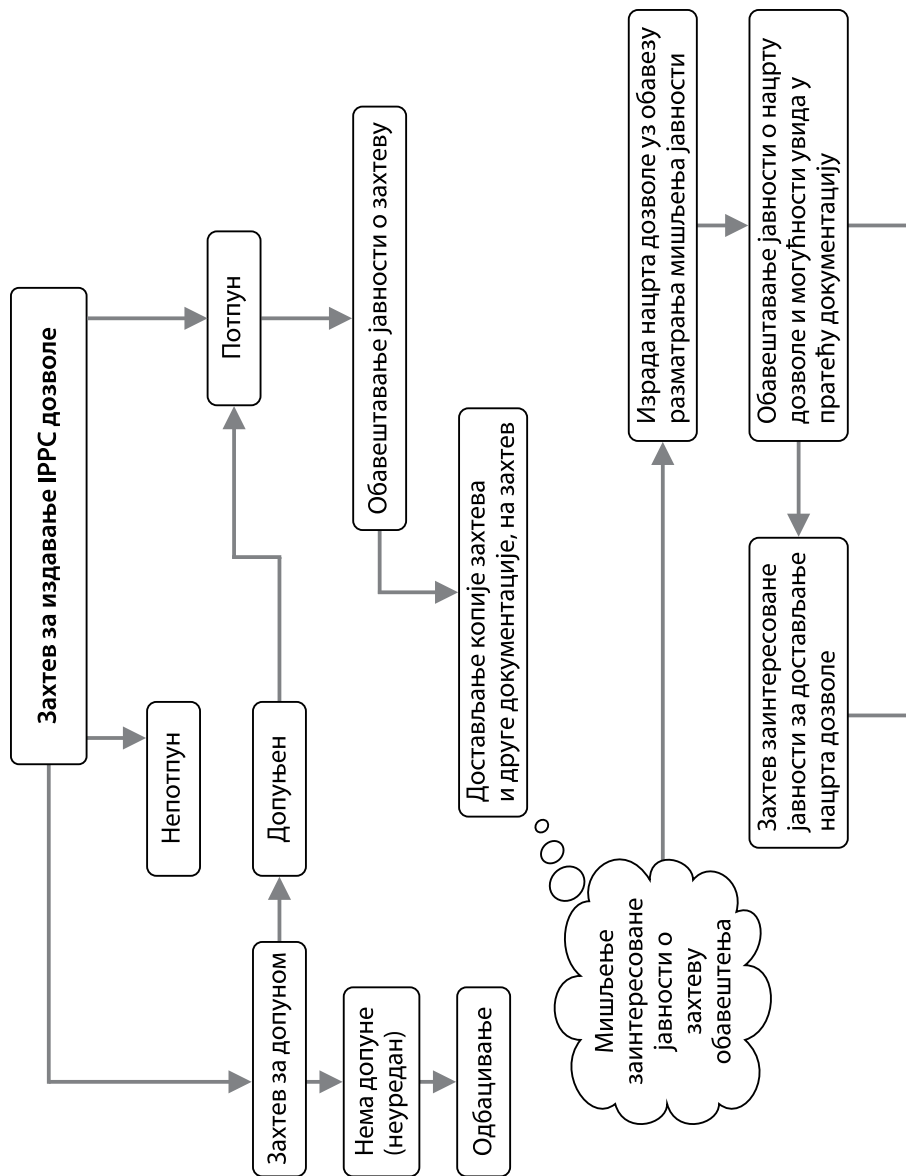
ПОСТУПАК СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

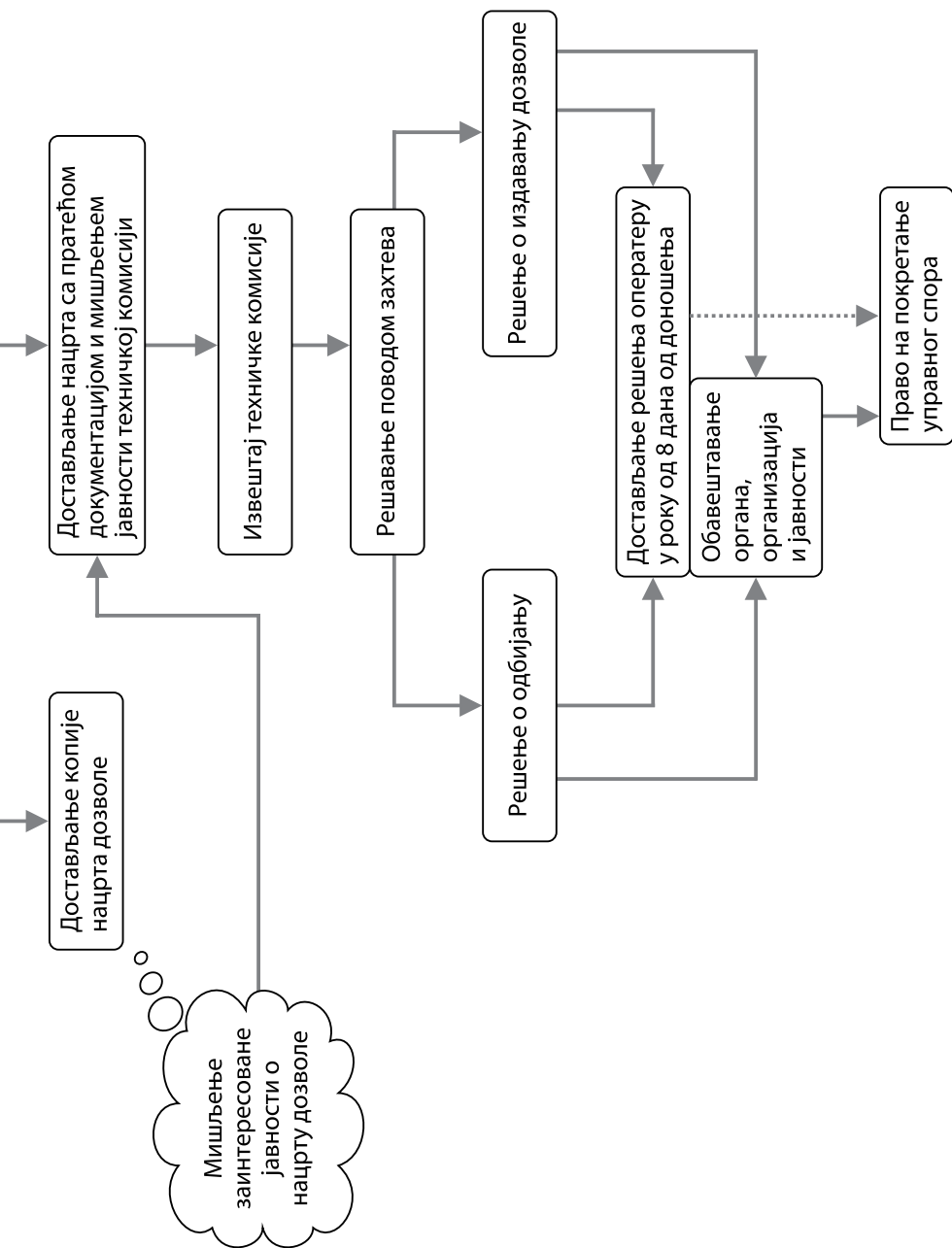




Прилог 4. Шематски приказ поступка по Закону о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине

ПОСТУПАК ПО ЗАКОНУ О ИНТЕГРИСАНОМ СПРЕЧАВАЊУ И КОНТРОЛИ ЗАГАЂИВАЊА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ





Прилог 5. Пример захтева за приступ информацији од јавног значаја²¹¹

.....
назив и седиште органа коме се захтев упућује

ЗАХТЕВ за приступ информацији од јавног значаја

На основу члана 15. ст. 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), од горе наведеног органа захтевам:*

обавештење да ли поседује тражену информацију;
увид у документ који садржи тражену информацију;
копију документа који садржи тражену информацију;
достављање копије документа који садржи тражену информацију:**
поштом
електронском поштом
факсом
на други начин:*** _____

Овај захтев се односи на следеће информације:

(навести што прецизнији опис информације која се тражи као и друге податке који олакшавају проналажење тражене информације)

Тражилац информације/Име и презиме _____ адреса

дана _____ 201__ године _____

други подаци за контакт _____

Потпис _____

* У кућици означити која законска права на приступ информацијама желите да остварите.

** У кућици означити начин достављања копије докумената.

*** Када захтевате други начин достављања обавезно уписати који начин достављања захтевате.

211 Формулари у вези са приступом информацијама од јавног значаја доступни су на: <http://www.poverenik.rs/sr/formulari.html>, 24. септембар 2013.

Прилог 6. Пример жалбе против одлуке органа власти којом је одбијен или одбачен захтев за приступ информацији²¹²

ЖАЛБА ПРОТИВ ОДЛУКЕ ОРГАНА ВЛАСТИ КОЈОМ ЈЕ ОДБИЈЕН ИЛИ ОДБАЧЕН ЗАХТЕВ ЗА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈИ

Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности
Адреса за пошту: Београд, Булевар Краља Александра бр. 15

ЖАЛБА

(.....)
Име, презиме, односно назив, адреса и седиште жалиоца)

против решења-закључка

(.....)
(назив органа који је донео одлуку)

Број..... од године.

Наведеном одлуком органа власти (решењем, закључком, обавештењем у писаној форми са елементима одлуке) , супротно закону, одбијен-одбачен је мој захтев који сам поднео/ла-упутио/ла дана године и тако ми ускраћено-ономогућено остваривање уставног и законског права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Одлуку побијам у целисти, односно у делу којим

.....
.....
јер није заснована на Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

²¹² Формулари у вези са приступом информацијама од јавног значаја доступни су на: <http://www.poverenik.rs/sr/formulari.html>, 24. септембар 2013.

На основу изнетих разлога, предлажем да Повереник уважи моју жалбу, поништи одлука првостепеног органа и омогући ми приступ траженој/им информацији/ма.

Жалбу подносим благовремено, у законском року утврђеном у члану 22. ст. 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

.....
Подносилац жалбе / Име и презиме

У

.....
адреса

дана201... године

.....
други подаци за контакт

..... ПОТПИС

Напомена:

- У жалби се мора навести одлука која се побија (решење, закључак, обавештење), назив органа који је одлуку донео, као и број и датум одлуке. Довољно је да жалилац наведе у жалби у ком погледу је незадовољан одлуком, с тим да жалбу не мора посебно образложити. Ако жалбу изјављује на овом обрасцу, додатно образложење може посебно приложити.
- Уз жалбу обавезно приложити копију поднетог захтева и доказ о његовој предаји-упућивању органу као и копију одлуке органа која се оспорава жалбом.

Прилог 7. Пример жалбе када орган власти није поступио или није поступио у целости у законском року по захтеву за приступ информацији (ћутање управе)²¹³

ЖАЛБА КАДА ОРГАН ВЛАСТИ НИЈЕ ПОСТУПИО ИЛИ НИЈЕ ПОСТУПИО У ЦЕЛОСТИ У ЗАКОНСКОМ РОКУ ПО ЗАХТЕВУ ЗА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈИ (ЋУТАЊЕ УПРАВЕ)

Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Адреса за пошту: Београд, Булевар Краља Александра бр. 15

У складу са чланом 22. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја подносим:

ЖАЛБУ

против

.....
(навести назив органа)

због тога што орган власти:
није поступио / није поступио у целости / у законском року
(подвући због чега се изјављује жалба)

²¹³ Формулари у вези са приступом информацијама од јавног значаја доступни су на: <http://www.poverenik.rs/sr/formulari.html>, 24. септембар 2013.

по мом захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја који сам поднео том органу дана године, а којим сам тражио/ла да ми се у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја омогући увид- копија документа који садржи информације о /у вези са :

.....
(навести податке о захтеву и информацији/ама)

На основу изнетог, предлажем да Повереник уважи моју жалбу и омогући ми приступ траженој/им информацији/ма.

Као доказ , уз жалбу достављам копију захтева са доказом о предаји органу власти.

Напомена:

Код жалбе због непоступању по захтеву у целости, треба приложити и добијени одговор органа власти.

.....
Подносилац жалбе / Име и презиме

.....
адреса

.....
други подаци за контакт

.....
Потпис

У....., дана 201....године

Прилог 8. Пример тужбе против првостепеног решења против кога није дозвољена жалба²¹⁴

УПРАВНИ СУД
Београд
Немањина 9

ТУЖИЛАЦ: _____

ТУЖЕНИ: _____

Против решења органа власти (навести назив органа) _____ број: _____ од _____, на основу члана 22. ст. 2 и 3. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Сл. гласник РС" бр. 120/04. 54/07, 104/09 и 36/10), члана 14. став 2. и члана 18. став 1. Закона о управним споровима („Сл. гласник РС" број 111/09), у законском року, подносим

ТУЖБУ

Због тога што: (заокружити разлог)

- 1) у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
- 2) је акт донео ненадлежни орган;
- 3) у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка;
- 4) је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања;
- 5) је у акту који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато

²¹⁴ Формулари у вези са приступом информацијама од јавног значаја доступни су на: <http://www.poverenik.rs/sr/formulari.html>, 24. септембар 2013.

Образложење

Решењем органа власти (навести назив органа) _____
_____ број _____ од _____ одбијен је мој захтев за при-
ступ информацијама од јавног значаја као неоснован.

(Образложити због чега је решење незаконито)

Како је наведеним решењем тужиоцу ускраћено уставно и законско право на
приступ траженим информацијама, тужилац п р е д л а ж е да Управни суд подне-
ту тужбу уважи и поништи решење органа власти _____ број: _____
од _____.

Прилог: решење органа власти _____ број: _____ од _____.

Дана _____ 20____ године _____

Тужилац/име и презиме,назив

адреса, седиште

ПОТПИС

Прилог 9. Пример тужбе против решења Повереника за информације од јавног значаја²¹⁵

УПРАВНИ СУД
Београд
Немањина 9

ТУЖИЛАЦ: _____

ТУЖЕНИ: _____

Против решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности број: _____ од _____, на основу члана 27. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), члана 14. став 1. и члана 18. став 1. Закона о управним споровима („Сл. гласник РС”, број 111/09), у законском року, подносим

ТУЖБУ

Због тога што:

- 1) у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
- 2) је акт донео ненадлежни орган;
- 3) у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка;
- 4) је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања;
- 5) је у акту који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато

²¹⁵ Формулари у вези са приступом информацијама од јавног значаја доступни су на: <http://www.poverenik.rs/sr/formulari.html>, 24. септембар 2013.

Образложење

Решењем Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности број: _____ од _____ одбијена је моја жалба коју сам поднео због повреде права на приступ информацијама од јавног значаја као неоснован.

(Образложити због чега је решење незаконито)

Како је наведеним решењем тужиоцу ускраћено уставно и законско право на приступ траженим информацијама, тужилац **п р е д л а ж е** да Управни суд поднету тужбу уважи и поништи решење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности број: _____ од _____.

Прилог: решење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности број: _____ од _____.

Дана _____ 20____ године _____

Тужилац/име и презиме,назив

адреса, седиште

ПОТПИС



ISBN 978-86-6383-000-4