

# Практикум

за примену еколошког права  
и права климатских промена:

— изазови и решења у судској пракси —

Аутори: Мирјана Дреновак-Ивановић, Данијела Синђелић, Небојша Ђуричић

# Практикум

за примену еколошког права  
и права климатских промена:  
— изазови и решења у судској пракси —

Аутори: Мирјана Дреновак-Ивановић, Данијела Синђелић, Небојша Ђуричић

Београд

2025

## **ПРАКТИКУМ ЗА ПРИМЕНУ ЕКОЛОШКОГ ПРАВА И ПРАВА КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА: ИЗАЗОВИ И РЕШЕЊА У СУДСКОЈ ПРАКСИ**

Издавач:

Мисија ОЕБС-а у Србији

Уредник:

Мирјана Дреновак-Ивановић

Аутори:

Мирјана Дреновак-Ивановић

Данијела Синђелић

Небојша Ђуричић

Лектор:

Јасмина Алибеговић

Штампа:

Jovšić Printing Centar doo

Тираж:

500 примерака

септембар 2025. године

ISBN-978-86-6383-127-8

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.

# Садржај

|                |   |
|----------------|---|
| Предговор..... | 5 |
|----------------|---|

Проф. др Мирјана Дреновак-Ивановић

|                                                                                                     |          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Еколошко право и право климатских промена у судској пракси:<br/>управни поступак и спор.....</b> | <b>7</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|

|                                                                                                                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Увод.....                                                                                                                                                                     | 7  |
| 2. Правни темељи и развој еколошког законодавства у Србији.....                                                                                                                  | 8  |
| 3. Судска пракса пред изазовима примене еколошког права.....                                                                                                                     | 11 |
| 4. Право на приступ еколошким информацијама и судска заштита права на здраву и<br>одрживу животну средину.....                                                                   | 13 |
| 4.1. Приступ еколошким информацијама: разлике између ужег и ширег појма.....                                                                                                     | 15 |
| 4.2. Стандарди заштите права на приступ еколошким информацијама у јуриспруденцији<br>Европског суда за људска права.....                                                         | 18 |
| 4.3. Стандарди и пракса Комитета за усклађеност са Архуском конвенцијом.....                                                                                                     | 20 |
| 5. Положај заступника колективних и ширих интереса јавности у управном поступку и<br>спору у еколошким стварима.....                                                             | 22 |
| 5.1. Заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности као странка у<br>управном поступку.....                                                                | 22 |
| 5.2. Заступници колективних и ширих интереса јавности као странка у управном спору.....                                                                                          | 23 |
| 5.3. Активна легитимација еколошких удружења у домаћој судској пракси.....                                                                                                       | 26 |
| 5.4. Активна процесна легитимација у јуриспруденцији Европског суда за људска права.....                                                                                         | 29 |
| 5.6. Ставови Комитета за усклађеност са Архуском конвенцијом о активној процесној<br>легитимацији.....                                                                           | 36 |
| 6. Судска пракса и правни инструменти за превазилажење системских недостатака у<br>заштити животне средине: привремене мере, управно извршење и извршење ради<br>обезбеђења..... | 41 |
| 6.1. Потпуно и правилно утврђивање чињеничног стања.....                                                                                                                         | 42 |
| 6.2. Примена привремених мера.....                                                                                                                                               | 43 |
| 6.3. Управно извршење решења и извршења ради обезбеђења.....                                                                                                                     | 46 |

Данијела Синђелић

**Прикупљање доказа код кривичних дела против животне средине.....51**

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Увод.....                                                                            | 51 |
| 2. Обезбеђење доказа у еколошким кривичним делима .....                                 | 52 |
| 3. Увиђај.....                                                                          | 56 |
| 4. Специфичности увиђаја и доказивања код појединих врста загађења животне средине..... | 66 |
| 4.1. Увиђај код загађења воде .....                                                     | 66 |
| 4.2. Увиђај код загађења ваздуха.....                                                   | 69 |
| 4.3. Увиђај код загађења земљишта .....                                                 | 71 |
| 5. Изазови код кривичних дела против животне средине .....                              | 74 |

Небојша Ђуричић

**Улога домаћих судова у грађанским поступцима у складу са Архуском конвенцијом.....77**

|                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Улога националних судова у складу са Архуском конвенцијом..... | 77  |
| 2. Надлежност суда у грађанским еколошким споровима.....          | 79  |
| 2.1. Апсолутна надлежност суда.....                               | 79  |
| 2.2. Стварна надлежност суда .....                                | 82  |
| 2.3. Месна надлежност из перспективе еколошких спорова .....      | 83  |
| Спорови о праву својине на непокретности.....                     | 84  |
| Накнада штете .....                                               | 86  |
| Повреда права личности.....                                       | 87  |
| 3. Активна легитимација.....                                      | 89  |
| 4. Управљање поступком .....                                      | 95  |
| 5. Улога и значај вештачења у еколошким споровима .....           | 98  |
| 6. Тест пропорционалности.....                                    | 100 |

# ПРЕДГОВОР

Текст који је пред читаоцем има за циљ да пружи структуриран преглед права и праксе у области примене еколошког права и права климатских промена, типичних ситуација и изазова на које се наилази у пракси, као и механизма и правних могућности за њихово превазилажење. Посебан акценат стављен је на значај судијске и јавнотужилачке професије у заштити основних еколошких вредности и трагању за равнотежом између потреба развоја и нужности очувања квалитета животне средине за садашње и будуће генерације. Указује се на разноликост правних инструмената које органи поступка могу користити ради законитог, целисходног и делотворног поступања.

Аутори овог практикума већ низ година активно делују у области еколошког права и права климатских промена. Проф. др Мирјана Дреновак-Ивановић даје значајан допринос развоју ове области кроз научни и стручни рад, учешће у креирању правног оквира и јавних политика, као и кроз образовање практичара, судија и тужилаца. Главни јавни тужилац Данијела Синђелић и судија Небојша Ђуричић своје искуство темеље на значајним предметима у области еколошког права и права климатских промена. Својим активним ангажовањем у едукацијама судија и тужилаца, доприносе унапређењу судске праксе и јачању професионалних капацитета правосуђа у овим осетљивим областима.

Садржај Практикума одражава различите приступе и области у којима аутори делују:

- Проф. др Мирјана Дреновак-Ивановић представља практичну примену еколошког права у управном поступку и управном спору, уз анализу најновије домаће судске праксе, јуриспруденције Суда правде Европске уније и Европског суда за људска права. Посебан акценат стављен је на правни положај заступника колективних и ширих интереса јавности и на инструменте који омогућавају отклањање системских недостатака у пракси.

- Тужилац Данијела Синђелић бави се применом еколошког права у кривичном поступку, анализирајући кључне националне случајеве и изазове у доказивању и вођењу поступака. Њено поглавље пружа практичну подршку тужиоцима у вођењу поступака у области еколошког криминала.
- Судија Небојша Ђуричић обрађује примену еколошког права у грађанском поступку, са нагласком на одговорност за штету и поступке ради накнаде еколошке штете. Његов текст представља практичан водич за судије у руковођењу поступцима у вези са еколошком одговорношћу.

Захваљујемо се колегама и сарадницима који су, кроз дискусије и размену искустава, допринели формирању и обликовању ове публикације. Посебну захвалност дугујемо судијама и тужиоцима који су посвећено приступили предметима који се анализирају у овом практикуму и који су увек показивали спремност да, кроз учешће у дугогодишњим активностима Мисије ОЕБС-а у Србији, посвећеним континуираном јачању административних и правосудних капацитета и развоју систематизованих обука за судије и тужиоце у сарадњи са Правосудном академијом, деле своја практична искуства и активно учествују у стручној расправи. Њихова отвореност и посвећеност представљају непроцењив допринос унапређењу праксе и јачању капацитета правосуђа у области еколошког права и права климатских промена.

Аутори

# ЕКОЛОШКО ПРАВО И ПРАВО КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА У СУДСКОЈ ПРАКСИ: УПРАВНИ ПОСТУПАК И СПОР

## 1. Увод

Текст који је пред читаоцем има за циљ да пружи структурирани преглед права и праксе у области примене еколошког права и права климатских промена, типичних ситуација и изазова на које наилазимо у пракси и механизма/правних могућности за њихово превазилажење, као и да укаже на значај судијске професије у заштити основних еколошких вредности и проналажењу равнотеже између потреба развоја и ограничења животне средине.

У готово двадесетогодишњој пракси проучавања еколошког права и права климатских промена, активном учешћу у развоју правног оквира и политике заштите животне средине и развоју програма едукације правника практичара, судија и тужилаца у наведеним областима, полазну основу сам налазила у проналажењу одговора

---

\* Др Мирјана Дреновак-Ивановић, mirjana.drenovak@ius.bg.ac.rs, редовни професор Еколошког права и Права климатских промена на Правном факултету Универзитета у Београду, Jean Monnet Chair in European Environmental and Climate Change Law.

на следећа питања: који је домет и достигнути степен развоја еколошког права и права климатских промена у Србији; у којој мери се прописана правила спроводе у пракси; и на који начин се уочени недостаци и изазови у пракси могу отклонити кроз примену домаћих правних института уз активно укључивање упоредне праксе, јуриспруденције Европског суда за људска права и релевантних међународних тела попут Комитета за усклађеност са Архуском конвенцијом.

И у овој публикацији пратимо исти методолошки приступ – систематично преиспитивање теоријских и практичних питања кроз анализу институционалних извештаја (Заштитника грађана и еколошких организација), као и кроз критичко разматрање судске праксе Управног и Врховног суда. Садржај је резултат вишегодишњег истраживања и ослања се на закључке изнете у бројним научним и стручним радовима, као и у публикацијама Еколошко право (Београд, 2021), Правни положај заступника колективних и ширих интереса јавности у заштити животне средине (Београд, 2021) и Приручник за активно учешће јавности у заштити животне средине (ОЕБС, 2024).

У овом практикуму дат је осврт на кључне изазове у примени еколошког законодавства, право јавности на приступ информацијама и на здраву и одрживу животну средину, положај заступника колективних и ширих интереса у управном поступку и спору, као и на судску праксу и правне инструменте – привремене мере, управно извршење и извршење ради обезбеђења – који могу допринети превазилажењу системских недостатака у заштити животне средине.

## **2. Правни темељи и развој еколошког законодавства у Србији**

Устав Републике Србије (2006) поставља темеље заштите животне средине, али и повезује ову област са низом других права. Члан 74 гарантује право свакога на благовремено и потпуно информисање о стању животне средине. Члан 51 додатно оснажује ово право обавезом државе да обезбеди истинито и благовремено обавештавање о питањима од јавног значаја. Право на заштиту животне средине пове-

зано је и са правом на здравствену заштиту (члан 68), што у пракси значи да ризици од загађења директно отварају питање остваривања уставних гаранција.<sup>1</sup>

Развој законодавства показује да је већ од 70-их година прошлог века било покушаја систематизације еколошких правних правила, али тек 1991. године Србија добија први системски закон о заштити животне средине. Нова фаза почиње 2004. године увођењем посебних управних поступака (процена утицаја на животну средину, интегрисана дозвола, стратешка процена), који доносе суштинску новину – вишестраначки управни поступак постаје правило у еколошким стварима. Тиме се отвара простор за сучељавање интереса носиоца пројекта и заинтересоване јавности, што је за судије од посебног значаја приликом процене законитости и легитимитета доношених одлука.

Кључну прекретницу представљају измене Закона о општем управном поступку, којима је признат положај странке у поступку за заступнике колективних и ширих интереса јавности. Признавањем страначке легитимације, поступак од једностраначког постаје двостраначки – са колидирајућим странкама које пред орган управе износе супротстављене захтеве. Носилац пројекта, на пример, подноси захтев за утврђивање обима и садржаја студије о процени утицаја на животну средину, док заступници колективних и ширих интереса јавности захтевају да се у одлучивању узму у обзир све релевантне чињенице и околности од значаја за заштиту животне средине и права грађана. У таквим поступцима орган управе има обавезу да спроведе посебни испитни поступак, одржи усмену расправу, допусти странкама да изнесу чињенице и аргументе, предложи и изведу доказе, а затим донесе одлуку о захтеву или захтев одбије.

---

1 Видети: М. Дреновак-Ивановић (ур.), *Практикум о примени еколошкој права – студије случаја*, Правосудна академија/Мисија ОЕБС-а у Србији, 2020, стр. 41–49, у коме је детаљно размотрена уставноправна заштита права на здраву животну средину у Србији и пракса Уставног суда Србије. Доступно на: <https://www.osce.org/sr/mission-to-serbia/480970>.  
М. Дреновак-Ивановић, *Људска права и одржива животна средина у Југоисточној Европи: Полазна студија за Србију*, Савет Европе, 2025, стр. 114–136. Доступно на: <https://rm.coe.int/baseline-study-environment-and-human-rights-southeast-europe/1680b58d50>.



Илустративан пример је поступак процене утицаја на животну средину за изградњу мини-хидроелектране, у којем је удружењу грађана признато својство странке. То је омогућило удружењу да активно учествује у поступку – да подноси примедбе на студију, предлаже доказе и, у случају доношења спорне одлуке, покрене управни спор. На тај начин судије добијају прилику да управне поступке сагледају као инструмент заштите јавног интереса, а не само као формалну контролу појединачних административних аката. Овај случај, са детаљнијим освртом на аргументе странака и разлоге одлуке суда, биће анализиран у наредним деловима текста.

У циљу усклађивања са правом Европске уније, новембра 2024. године усвојени су нови Закон о процени утицаја на животну средину и нови Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину. Поред њих, током претходне деценије донет је велики број посебних закона (о водама, ваздуху, отпаду, биодиверзитету, хемикалијама, климатским променама и др.), што данас чини више од 300 прописа који представљају сложен и обиман правни оквир.<sup>2</sup>

Закони усвојени након 2010. године садрже бројне одредбе којима се домаће право усклађује са тенденцијама у међународним прописима, стандардима ЕУ и регионалним стандардима. У овом процесу усаглашавања посебно значајно место припада Архуској конвенцији (1998), првом међународном инструменту који детаљно уређује право на приступ информацијама, учешће јавности у доношењу одлука и приступ правној заштити у питањима животне средине. Република Србија је ову конвенцију ратификовала 2009. године, а њени стандарди, као и ставови Комите-

---

2 Видети: М. Дреновак-Ивановић, *Еколошко право*, Београд 2021, стр. 196–226, где је позитивно право у области заштите животне средине и климатских промена детаљно анализирано и приказано заједно са управном и судском домаћом и упоредном праксом. Више о утицају еколошког права ЕУ на законодавство у Србији видети у: М. Дреновак-Ивановић (ур.), „Утицај еколошког *acquis*-ја на развој еколошког права у Србији“, Београд 2022. Доступно на: .....



та за усклађеност, представљају оријентир у тумачењу и имају директан утицај на праксу домаћих судова.<sup>3</sup>

### 3. Судска пракса пред изазовима примене еколошког права

Анализа примене еколошког права у Србији открива бројне изазове који се уочавају како у извештајима Европске комисије тако и у раду институција попут Заштитника грађана и организација цивилног друштва. Почев од 2012. године, Европска комисија указује да, иако су права грађана на здраву, сигурну, еколошки уравнотежену и одрживу животну средину гарантована позитивним правом, у пракси не налазе увек адекватну заштиту.<sup>4</sup> У наредним извештајима све израженије постају примедбе које се односе на ограничено укључивање јавности у поступке одлучивања, на проблеме у области квалитета ваздуха, нетранспарентност у спровођењу процена утицаја на животну средину код инвестиција од стратешког значаја, као и на контроверзе везане за поједине пројекте, међу којима се нарочито издваја пројекат „Јадар“.<sup>5</sup> Ови налази кореспондирају са запажањима домаћих актера,

3 Видети: М. Дреновак-Ивановић (ур.), *25 years of the Aarhus Convention in South-Eastern Europe*, University of Belgrade Faculty of Law/OSCE Mission to Serbia, 2024. Публикација садржи темељну анализу примене основних стандарда Архуске конвенције у Србији, као и у пракси Европског суда за људска права и Суда правде ЕУ, уз осврт на нове изазове у примени три стуба Конвенције. Овај извор, настао као резултат дијалога са водећим стручњацима у области еколошког права и правницима практичарима, представља изузетан водич за боље разумевање и примену стандарда Конвенције у домаћем контексту. Доступно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/585902.pdf>.



4 Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије за 2021. годину, 128–130; Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије за 2012. годину, Брисел, 10. октобар 2012, SEC (2012) 333, 78; Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије за 2014. годину, Брисел, 8. октобар 2014, SEC (2014) 332, 99; Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије за 2015. годину, Брисел, 10. новембар 2015, SEC(2015), 78; Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије за 2019. годину, Брисел, 29. мај 2019, SWD (2019) 219, 87; Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије за 2020. годину, Брисел, 6. октобар 2020, SWD (2020) 352, стр. 115–116.

5 Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије за 2024. годину, Брисел, 30. октобар 2024, SWD (2024) 695, коначна верзија, стр. 22, 87–88. Упор. Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије за 2021. годину, стр. 129.

који скрећу пажњу на системске недостатке у раду инспекцијских органа и ограничену ефикасност мера које се у пракси предузимају.<sup>6</sup>

У поступцима који се покрећу поводом уочених незаконитости, судови не разматрају само формалну законитост управних одлука, већ треба да одмере и да ли су у конкретном случају одлуке донете и закони примењени у складу са начелима еколошког права која гарантују заштиту права на здраву животну средину и правично одмеравање ангажованих јавних интереса, између којих су и интерес заштите животне средине и интерес економског развоја. На тај начин, улога суда превазилази класичну контролу законитости управе и постаје један од кључних механизма за остваривање еколошке правде. Пракса показује да судије у еколошким управним стварима одлучују не само о формалној законитости, већ и о питањима од суштинског значаја за приступ еколошкој и климатској правди. То су, између осталог: поштовање начела превенције и предострожности, обезбеђивање јавног учешћа у поступку, доступност и тачност информација од значаја за животну средину, пропорционалност између мера заштите и економских користи, као и поштовање права будућих генерација. Судска пракса тиме добија шире значење, јер не само да доприноси правилној примени права, већ и поставља стандарде за делотворну заштиту грађана од еколошких ризика и нарушавања основних вредности животне средине.

Сложеност управноправне заштите у еколошким стварима огледа се у томе што она обухвата широк дијапазон мера – од превентивних, преко контролних, до мера извршења. Док се превентивне мере углавном односе на условљавање почетка рада оператера претходним сагласностима и дозволама, контролне мере имају задатак да обезбеде поштовање тих услова у пракси. Извршне мере, с друге стране, добијају

---

6 На извесне недостатке у примени наведених правних правила указује се у извештајима цивилног друштва (Видети: Коалиција 27, *Поштовање 27 у Србији: Године пролазе, ми стојимо* (Извештај из сенке о Поглављу 27), Београд 2024; Млади истраживачи Србије, РЕРИ, *Примена Закона о процени утицаја на животну средину (2004–2024)*, Београд 2024), као и у извештају Заштитника грађана (*Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2024. годину*, Београд, март 2025), на које ћемо указати у редовима који следе. Истовремено, студије Савета Европе о законодавству, политици и судској пракси у области људских права и животне средине у југоисточној Европи указују на примере домаће праксе и пресуде Управног суда које могу бити основ за превазилажење уочених изазова, и које ће бити предмет даљег разматрања (Савет Европе, *Основна студија о законодавству, политици и судској пракси у области људских права и животне средине у југоисточној Европи*, 2025, стр. 108–128).

на значају у случајевима када се оператери оглуше о решења надлежних органа, јер тек њиховом применом долази до стварне заштите јавног интереса. Управо у примени ових последњих мера, које подразумевају и велике трошкове за загађивача, судска пракса има кључну улогу у обезбеђивању ефикасности и доследности правне заштите.

У наставку Практикума анализирају се три кључна питања која се појављују у судској пракси у еколошким управним стварима. Најпре, шта чини еколошку информацију у ужем смислу и када се примењује посебан режим приступа еколошкој информацији као посебној информацији од јавног значаја. Затим, у чему се огледа посебност правног положаја заступника колективних и ширих интереса јавности у управном поступку и управном спору у еколошкој управној ствари. Коначно, на који начин привремене мере гарантују примену „адекватних и ефикасних правних лекова” у управном спору. Ова питања представљају оквир за разумевање изазова и смерница које судска пракса постепено обликује ради доследније и ефикасније примене еколошког права.

## **4. Право на приступ еколошким информацијама и судска заштита права на здраву и одрживу животну средину**

Архуска конвенција, на чији смо значај раније указали, прописује директну примену појединих одредаба и оставља државама чланицама одређену слободу да њене одредбе конкретизују у складу са својим правним поретком и традицијом. Прва група минималних стандарда односи се на право на приступ еколошким информацијама. Ефективна заштита животне средине није могућа без правовременог и потпуног приступа релевантним информацијама. Право на приступ еколошким информацијама представља предуслов за остваривање других права – учешћа јавности у доношењу одлука и права на правну заштиту. Због тога је ово право га-

---

7 Архуска конвенција, чл. 9, ст. 1, тач. 3, Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, „Сл. гласник РС”, бр. 38/09.

рантовано сваком лицу, без обавезе доказивања правног интереса. Правни оквир од значаја за остваривање права на приступ еколошким информацијама налазимо у Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја,<sup>8</sup> сагласно којем право на приступ еколошким информацијама има посебан положај у односу на право на приступ осталим информацијама од јавног значаја, и Закону о заштити животне средине,<sup>9</sup> који препознаје две врсте еколошких информација. Прво, реч је о информацијама од јавног значаја које се односе на животну средину или еколошким информацијама у ширем смислу. Друго, реч је о информацијама од јавног значаја које се односе на угрожавање односно заштиту животне средине или еколошким информацијама у ужем смислу.<sup>10</sup> Треба, међутим, имати у виду и то да право на приступ појединим врстама еколошких информација уређују и посебни закони.<sup>11</sup>

Према Конвенцији, надлежни органи морају омогућити приступ информацијама „што је пре могуће, а најкасније у року од 30 дана од дана подношења захтева“, уз рестриктивну примену изузетака. Поступак мора бити брз, ефикасан и без непотребног финансијског оптерећења по тражиоца. Осим пасивне обавезе пружања информација на захтев, органи јавне власти имају и активну обавезу информисања јавности о одређеним подацима од значаја за животну средину.

С обзиром на значај и праксу у примени овог права, препоручује се упознавање са одлукама Повереника за информације од јавног значаја, који је као другостепени орган имао кључну улогу у успостављању стандарда сагласно слову и духу Арху-

---

8 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Сл. гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010, 105/2021.

9 Закон о заштити животне средине, „Сл. гласник РС“, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - др. закон, 94/2024 - др. закон.

10 Поступак приступа еколошким информацијама, као и правне последице разликовања између еколошких информација у ужем и ширем смислу, од значаја су за праксу и детаљно су анализирани у: М. Дреновак-Ивановић, *Приручник за активно учење јавности и заштити животне средине*, ОЕБС, 2024, стр. 9–27. Доступно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/0/573016.pdf>.



11 Више о праву на приступ појединим врстама еколошких информација у посебним законима видети: М. Дреновак-Ивановић, *Еколошко право*, Београд 2021, стр. 179–181.

ске конвенције.<sup>12</sup> У својој пракси, нарочито у предметима који су изазвали широку пажњу јавности, Повереник је заузео следеће ставове:

- информације о загађујућим материјама и емисијама представљају информације од јавног значаја *par excellence*, односно информације о којима постоји „појачан интерес јавности да зна“;
- органи јавне власти су дужни да доставе тражене информације чак и у случајевима када нису обавезни да врше анализе и припремају извештаје у којима се генеришу такви подаци, уколико те информације већ постоје у документима којима располажу;<sup>13</sup>
- информације о емисијама у животну средину, посебно у ваздух, увек морају бити доступне, без могућности позивања на изузетке;<sup>14</sup>
- информације о нелегалној градњи у заштићеним подручјима (нпр. национални паркови) представљају еколошке информације јер „тзв. дивља градња... неспорно представља опасност по природу и животну средину“, што укључује и ризике по безбедност и живот људи.<sup>15</sup>

#### 4.1. Приступ еколошким информацијама: разлике између ужег и ширег појма

Увођење разлике између еколошких информација у ужем и ширем смислу довело је до бројних последица у пракси. У циљу једноставнијег праћења и разумевања суштинских разлика у правним последицама, у наставку је дат табеларни преглед појмова, садржаја и примера информација у обе категорије, рокова за њихово до-

---

12 С. Павловић, *Остваривање права на приступ еколошким информацијама*, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности/ОЕБС, 2023. Доступна на: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/5/547859.pdf>.  
М. Дреновак-Ивановић, *Приручник за активно учешће јавности у заштити животне средине*, ОЕБС, 2024.



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

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

15 Решење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, број: 071-11-15161/2024-03, од 25. новембра 2024. године.

стављање, могућности наплате накнаде, као и примене изузетака у складу са тестом пропорционалности. Оваква систематизација омогућава да се на прегледан начин сагледају права и обавезе надлежних органа и тражилаца еколошке информације у приступу еколошким информацијама.

**Врсте еколошких информација – Табеларни преглед**

| Категорија                          | Садржај                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Рок за достављање | Примена изузетака                           | Посебне напомене                                                                                                                  |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Еколошке информације у ширем смислу | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Стање чинилаца животне средине (ваздух, вода, тло, биодиверзитет, ГМО и др.)</li> <li>- Фактори који утичу на животну средину (емисије, отпад, бука, зрачење и др.)</li> <li>- Мере, планови, програми, јавне политике</li> <li>- Извештаји о спровођењу прописа</li> <li>- Економске анализе, процене утицаја</li> <li>- Подаци о здрављу људи, културним добрима и условима живота повезаним са животном средином</li> </ul> | 15 дана           | Могућа примена (по тесту пропорционалности) | Вид. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 4 и Закон о заштити животне средине, чл. 3, ст. 1, тач. 33а. |

| Категорија                         | Садржај                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Рок за достављање | Примена изузетака                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Посебне напомене                                                                                                                                  |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Еколошке информације у ужем смислу | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Подаци о изненадној опасности проузрокованој људском активношћу или природним појавама</li> <li>- Подаци о емисијама у животну средину</li> </ul>                                                                                                                                                                                                       | 48 сати           | Није могућа                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p>Увек се претпоставља оправдани интерес јавности да зна</p> <p>Вид. Закон о заштити животне средине, чл. 3, ст. 1, тач. 33д.</p>                |
| Услови за примену изузетака        | <p>1. Постојање законом заштићеног интереса (живот, здравље, лична безбедност, правосуђе, одбрана земље, национална и јавна безбедност, економска добробит земље, тајна, интелектуална и индустријска својина, уметничка, културна и природна добра и животна средина)</p> <p>2. Приступ може озбиљно угрозити тај интерес</p> <p>3. Заштита интереса преовлађује над правом јавности да зна</p> |                   | <p>Орган јавне власти је дужан да спроведе тест пропорционалности у коме се оцењује најпре да ли је интерес тражиоца информације да зна у супротности са заштитом неког од интереса који су одређени законом. Затим се утврђује да ли приступ траженим информацијама може да повреди јавне интересе који су законом наведени. Коначно, орган јавне власти има обавезу да оцени да ли потреба заштите тог интереса претеже над потребом заштите интереса тражиоца информације да зна.</p> | <p>Мора се спровести и образложити тест пропорционалности.</p> <p>Вид. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 8 и 9.</p> |

## 4.2. Стандарди заштите права на приступ еколошким информацијама у јуриспруденцији Европског суда за људска права

Право на приступ еколошким информацијама у пракси Европског суда за људска права (ЕСЉП) постепено је добијало на значају, од материјалне заштите основних људских права до све јаче афирмације процесних гаранција. Пресуда у предмету *Cangi* и други против Турске (2023) јасно је потврдила да ускраћивање јавности потпуног увида у релевантне информације, како током поступка доношења одлуке тако и током поступка управног и судског преиспитивања донете одлуке, представља не само питање заштите здравља и животне средине, већ и питање правичности поступка у смислу члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. У предмету *Cangi*, група грађана поднела је притужбу у вези са одлуком о сагласности на Студију о процени утицаја на животну средину (ПУЖС), наводећи да стручњаци техничке комисије нису узели у обзир изнете ставове нити одговорили на питања која су поставили чланови јавности који су учествовали у поступку. Сматрали су да је донета незаконита одлука и покренули су управни спор. Током управног спора поставили су члановима експертских група више питања за која су сматрали да су релевантна за оцену законитости одлуке о ПУЖС. Међутим, одговори су им ускраћени. Управни суд је заузео став да питања нису јасно формулисана нити заснована на релевантним чињеницама. Врховни суд је потврдио ову одлуку. Одлучујући по представци, Европски суд за људска права је утврдио да је у конкретном управном спору вођен контрадикторан поступак у ком је заинтересованој јавности, којој је призната активна процесна легитимација, признат положај странке чији су интереси супротстављени интересима носиоца пројекта који је имао користи од одлуке о ПУЖС. У таквом управном спору потребно је у контрадикторном поступку испитати све чињенице и околности релевантне за одлуку о ПУЖС. Право на правично суђење подразумева да странке имају право да сазнају и изјасне се о свим доказима или наводима који су достављени ради утицаја на одлуку суда. Сходно томе, пошто у овом предмету подносиоци представке нису имали могућност да у потпуности изврше увид у доказе на које су се ослонили главни стручњаци, Суд је закључио да је дошло до повреде члана 6, став 1.

У предмету *Cangi* ЕСЉП је поставио нови стандард: приступ еколошким информацијама није само питање транспарентности, већ предуслов за делотворну судску

контролу одлука које могу утицати на животну средину. Ова пракса је од посебног значаја за домаће судије, јер пружа смернице како да се обезбеди пуна заштита процесних права странака и јавности у управним и судским поступцима у еколошким стварима.

У наставку је представљен преглед релевантне праксе ЕСЉП.

| Предмет                                                           | Члан ЕКЉП                                    | Кључни налази                                                                                                                                                                                                                        | Значење за праксу                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Cangi</i> и други против Турске 12961/19 [2023] ECHR           | Члан 6 (право на правично суђење)            | Грађанима који имају активну легитимацију у управном спору мора бити омогућен потпун увид у доказе и информације на основу којих је донета одлука о ПУЖС. Ускрађивање приступа доказима представља повреду права на правично суђење. | Постављен нови стандард: право на информације је неодвојиво од права на фер поступак; приступ информацијама је услов за делотворно судско преиспитивање одлука у области животне средине. |
| <i>Guerra</i> и други против Италије 14967/89 [1998] ECHR         | Члан 8 (право на приватни и породични живот) | Држава није пружила информације о здравственим ризицима рада индустријског постројења у области хемијске индустрије.                                                                                                                 | Потврђено да је благовремено информисање јавности о ризицима неодвојиви део заштите права из члана 8.                                                                                     |
| <i>Sdružení Jihočeské Matky</i> против Чешке 19101/03 [2006] ECHR | Члан 8 (право на приватни живот)             | Жалба одбијена, али Суд нагласио значај благовременог обавештавања јавности и учешћа у питањима животне средине.                                                                                                                     | Пракса усмерила пажњу на превентивну улогу информација.                                                                                                                                   |

| Предмет                                               | Члан ЕКЉП | Кључни налази                                                                                         | Значење за праксу                                                                                |
|-------------------------------------------------------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Giacomelli</i> против Италије 59909/00 [2006] ECHR | Члан 8    | Недостатак транспарентности у вези са утицајем постројења за третман отпада довео до повреде члана 8. | Учвршћен стандард да држава мора обезбедити приступ подацима о утицају индустријских постројења. |
| <i>Tătar</i> против Румуније 67021/01 [2009] ECHR     | Члан 8    | Одсуство мера заштите од ризичне индустријске активности и благовремено информисање јавности.         | Суд истакао обавезу државе да предупреди ризике и транспарентно информише јавност.               |

### 4.3. Стандарди и пракса Комитета за усклађеност са Архуском конвенцијом

Пракса Комитета за усклађеност са Архуском конвенцијом представља драгоцен извор тумачења и примене одредаба Архуске конвенције у контексту конкретних чињеничних ситуација. Иако Комитет нема овлашћења да доноси правно обавезујуће одлуке, његови налази и образложења имају висок ауторитет у међународној и домаћој пракси. Кроз детаљне правне анализе, Комитет утврђује да ли одређена држава испуњава минималне стандарде које Конвенција прописује, указујући на кључне пропусте у приступу еколошким информацијама, учешћу јавности и обезбеђивању правне заштите. За судије, ова пракса може имати вишеструку вредност. С једне стране, она нуди аргументе засноване на међународно признатим правним стандардима који могу ојачати образложења у пресудама и одлукама. С друге стране, налази Комитета пружају увид у упоредноправна решења и конкретне механизме отклањања утврђених недостатака, што може бити корисно приликом тумачења домаћих прописа у складу са начелима и циљевима Архуске конвенције.

Ево неколико примера који указују на добру и лошу праксу примене изузетака од права на приступ еколошким информацијама и примену теста пропорционалности код одмеравања претежнијег интереса.

## Примена изузетака на право приступа еколошким информацијама

| Дозвољена примена изузетка                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Недозвољена примена изузетка                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>АССС/С/2004/4 (Мађарска) – Одбијање да се открије прецизна локација станишта бисерне шкољке како би се спречило уништавање врсте.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Разлог: Заштита биодиверзитета.</li> <li>• Кључно: Стручни докази о ризику; изузетак прописан законом; тест пропорционалности показује да очување врсте превазилази јавни интерес за објављивање локације.</li> <li>• Алтернатива: Објављени збирни подаци.</li> </ul> | <p>АССС/С/2008/30 (Молдавија) – Ускраћен приступ студији о процени утицаја на животну средину због пословне тајне.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Разлог: Пословна тајна оператера.</li> <li>• Проблем: Податке о утицају на животну средину и емисијама није дозвољено прикривати; није спроведен тест пропорционалности; није доказано зашто би објављивање угрозило пословни интерес.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p>АССС/С/2007/21 (Европска заједница) – Ускраћене информације о локацији гнезда ретких врста птица како би се спречио криволов.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Разлог: Заштита врста.</li> <li>• Кључно: Реалан ризик; законски основ; други законом заштићени јавни интерес није превагнуо јер постоје други начини информисања јавности без откривања осетљивих података.</li> </ul>                                                    | <p>АССС/С/2011/63 (Аустрија) – Одбијен приступ информацијама о <b>локацији и техничким карактеристикама постројења за одлагање отпада који садржи опасне супстанце</b>, и подацима о <b>потенцијалним емисијама и мерама заштите</b>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Разлог: Интерна документација.</li> <li>• Проблем: Орган јавне власти одбио је да достави тражене информације о животној средини, позивајући се на изузетак предвиђен националним законом (заштита поверљивих података, националне безбедности). Међутим, орган је то учинио само формално, без спровођења теста пропорционалности и без навођења конкретних разлога зашто би у том случају интерес заштите био претежнији од јавног интереса за објављивање информације.</li> </ul> |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <p>АССС/С/2014/102 (Белорусија) – Ускраћене информације о емисијама због државне тајне.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Разлог: Национална безбедност.</li> <li>• Проблем: Није доказано да би објављивање угрозило безбедност; изузетак искоришћен за прикривање података од јавног значаја; нема теста пропорционалности.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

## 5. Положај заступника колективних и ширих интереса јавности у управном поступку и спору у еколошким стварима

### 5.1. Заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности као странка у управном поступку

Активно учешће јавности у доношењу еколошких одлука обухвата различите моделе укључивања јавности којима се обезбеђује транспарентност у раду органа управе, обавештавање и информисање јавности о стању животне средине и утицајима које животна средина одређеног квалитета има на здравље људи, обавештавање и информисање јавности о планираним активностима којима се интервенише у животну средину.<sup>16</sup> На тај начин се укључивањем јавности, најпре, ствара и проширује свест о активностима које утичу на животну средину и захватима у животној средини које мењају стање и услове, као и о капацитету животне средине као ограниченој способности животне средине прихватања одређене количине загађујућих материја у одређеном временском интервалу на одређеном простору, преко којих настаје неповратна штета животној средини.<sup>17</sup> Тиме се, затим, утиче на схватање, формирање ставова и понашања јавности о потреби заштите животне средине и о повратном утицају које активности којима се утиче на животну средину имају на здравље људи и услове развоја. Укључивање јавности, коначно, доводи до промена еколошких политика и јавних политика чије формулисање, сагласно начелима еколошког права, за полазну основу има различите елементе и аспекте који се односе на потребе заштите животне средине као јавног интереса.

Укључивање заинтересоване јавности у поступке доношења еколошких одлука представља кључан механизам за обезбеђивање транспарентности, контроле рада органа управе и пуне заштите јавног интереса у области животне средине. Тај процесни положај у домаћем праву почива на два правна основа: прво, на посебним за-

---

16 М. Дреновак-Ивановић, *Правни положај заступника колективних и ширих интереса јавности у заштити животне средине*, Београд 2021, стр. 29-49.

17 Закон о заштити животне средине, чл. 3, ст. 1, тач. 2 и тач. 11.

конима – пре свега Закону о стратешкој процени утицаја на животну средину, Закону о процени утицаја на животну средину<sup>18</sup> и Закону о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине<sup>19</sup> – који омогућавају јавности да као странка учествује у специфичним управним поступцима ради разматрања утицаја предложених активности, алтернативних решења и мера за спречавање или смањење штетних последица; и друго, на члану 44, став 3 Закона о општем управном поступку,<sup>20</sup> који омогућава представницима јавног или колективног интереса да учествују у поступку када исход може утицати на интерес заштите животне средине. Страначка легитимација поверена је не само појединцима већ и „заступницима јавног интереса овлашћеним посебним законом” и „заступницима колективних интереса”, чиме је заокружен правни оквир који бригу о интересу заштите животне средине поверава и различитим формама удружења која се баве заштитом, унапређењем и подстицањем заштите животне средине као ширим интересима јавности. За стицање овог положаја није потребно да удружења испуњавају услове у погледу година постојања или квалитета рада нити да доказују да исход поступка утиче на њихова сопствена права или обавезе, већ је довољно да тај исход може да утиче на интерес који заступају – интерес заштите животне средине. Без обзира на правни основ, заинтересована јавност као странка има право да износи чињенице и правне тврдње, предлаже и изводи доказе, учествује у расправи и побија наводе других странака, чиме врши контролу над применом еколошких прописа и обезбеђује да одлуке буду законите, ефикасне и друштвено прихваћене.

## **5.2. Заступници колективних и ширих интереса јавности као странка у управном спору**

Питање активне легитимације невладиних организација за заштиту животне средине у управним споровима представља једно од кључних питања приступа правди у еколошким стварима. Оно обухвата више међусобно повезаних питања: да ли

---

18 Закон о процени утицаја на животну средину, „Сл. гласник РС”, бр. 94/2024.

19 Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, „Сл. гласник РС”, бр. 135/2004, 25/2015 и 109/2021.

20 Закон о општем управном поступку, „Сл. гласник РС”, бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС.

удружење може имати статус странке у управном спору; да ли је тај статус условљен претходним учешћем у поступку процене утицаја на животну средину; и да ли је обим *locus standi* различит када се оспоравају акти, као што су грађевинске дозволе, за пројекте за које није обавезна процена утицаја на животну средину. У управном спору је тужена страна орган.<sup>21</sup> На путу покретања управног спора постављена су два услова: један који се односи на природу управног акта и други који се односи на својства тужиоца. Управо се у другом елементу, у пракси, најчешће отвара питање положаја заступника колективних интереса и заступника ширих интереса јавности. Другим речима, да ли између заступника колективних интереса и заступника ширих интереса јавности и предмета управног спора постоји јасна веза са елементима на основу којих се може ограничити круг лица која су овлашћена да покрену управни спор, или је реч о широком разумевању својства тужиоца које води тужби *actio popularis*?

Када је реч о управним стварима у којима се одлучује о правима, обавезама или на закону заснованим интересима у вези са заштитом животне средине, уз учешће заступника колективних и ширих интереса јавности, реч је по правилу о двостраначким управним стварима. У таквим поступцима може се разликовати више основа за њихово учешће у управном спору као активно легитимисаних субјеката.

Први основ произлази из учешћа у управном поступку. Физичко, правно или друго лице, укључујући еколошка удружења или невладине организације, може покренути управни спор ако сматра да му је управним актом повређено право или на закону заснован интерес, под условом да је могло бити носилац права и обавеза о којима се у поступку одлучивало. За заштиту животне средине од посебног је значаја и овлашћење јавног тужиоца да покрене управни спор када сматра да је акт донет супротно закону, чиме се повређује јавни интерес. Уколико су заступници колективних или ширих интереса јавности учествовали у доношењу оспорене одлуке као странке у поступку, они могу имати активно својство тужиоца у управном спору.

---

21 С. Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, 8. издање, Београд 2014, стр. 576-577; А. Јакшић, *Грађанско процесно право*. Београд 2019, стр. 65.

Право на покретање управног спора може припасти и лицима која у управном поступку нису изјавила жалбу, ако је реч о двостраначким или вишестраначким стварима које се морају решити на исти начин према свим странкама. На пример, ако је у поступку процене утицаја на животну средину, у коме су учествовали станари зграде, еколошко удружење и еколошка невладина организација (НВО), изостало адекватно учешће јавности, а жалбу је поднела само НВО, право на покретање управног спора припада и осталим учесницима због повреде права на учешће у доношењу одлуке.

У пракси се често поставља и следеће питање: да ли заступници колективних и ширих интереса јавности могу покренути управни спор и затражити поништај акта од значаја за заштиту животне средине ако нису учествовали у поступку у коме је тај акт донет. Ово се односи и на удружења и организације које су основане након доношења оспорене одлуке, али делују као заступници таквих интереса у вези са тим актом или будућим актима који из њега проистичу. Питање да ли еколошка невладина организација или удружење грађана може да покрене управни спор ради поништаја управног акта којим се, на пример, издаје грађевинска дозвола или одобрава извођење припремних радова, у случају када његово спровођење може проузроковати ненадокнадиву штету по животну средину, представља једно од кључних питања за обезбеђивање приступа правди у еколошким стварима.

Према члану 11 Закона о управним споровима, тужилац може бити физичко, правно или друго лице ако је управним актом повређен његов интерес који произлази из правног прописа. Ово законско решење отвара простор за тумачење да и интерес заштите животне средине – као колективни и шири јавни интерес – може бити основ за покретање спора, уколико је удружење основано ради заштите тог интереса. Посебно је значајно да управни акт у оваквим случајевима не мора да се односи на индивидуално право или обавезу удружења, већ на интерес који оно заступа. Раније верзије Закона о управним споровима (ЗУС) (из 1965. и 1977. године) већ су предвиђале проширење круга овлашћених тужилаца на организације које нису правна лица, као и посебна овлашћења синдикалних организација за заштиту колективних права запослених. У теорији се и данас заступа став да „интерес који произилази из закона“ може бити довољан за активну легитимацију ако је тај интерес непосредан и личан, односно ако је везан за конкретан поступак и исход тог

поступка. Разлика у односу на *actio popularis* лежи управо у томе што управни спор захтева доказану, конкретну и индивидуализовану повреду интереса – било материјалног, било нематеријалног карактера.

### 5.3. Активна легитимација еколошких удружења у домаћој судској пракси

Средином 2019. године и у пракси Управног суда наилазимо на прве случајеве у којима се удружења за заштиту животне средине препознају као странка на основу чл. 44, ст. 3 Закона о општем управном поступку (ЗУП). Међу првим таквим применама, наилазимо на случај у којем је Управни суд одлучивао о тужби коју је еколошко удружење поднело ради поништаја издатог решења о грађевинској дозволи. Еколошко удружење је предложило и да суд донесе одлуку којом се одлаже извршење оспореног решења до доношења одлуке у тој управној ствари, о чему ће бити речи у делу 6.2. Примена привремених мера. Захтев је образложен тиме што би се отпочињањем радова на основу оспореног решења и потврде о пријави радова стекли сви услови да инвеститор отпочне са извођењем припремних радова на предметној локацији, што би могло да има „несагледиве и ненадокнадиве последице по културно добро у оквиру кога су планирани радови и животну средину”. Решавајући о захтеву за одлагање извршења оспореног решења, тј. грађевинске дозволе, изне-  
то је следеће:

„Имајући у виду (...) да предметни припремни радови треба да се обаве на непокретном културном добру од изузетног значаја, по оцени суда извршењем решења би се нанела штета ширим интересима јавности, ради чије је заштите тужилац организован сагласно прописима, која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела ненадокнадива штета противној страни.”<sup>22</sup>

Тиме је еколошком удружењу признато својство странке у управном спору на основу чл. 44, ст. 3 ЗУП-а.

---

22 Решење Управног суда 7 У 6063/19 од 19. априла 2019. године.

Истом одлуком је указано и на то да и материјална и културна добра представљају чиниоце животне средине у урбаном окружењу и чине шире интересе јавности које њихови заступници могу штитити као активно легитимисана странка у управном спору.<sup>23</sup>

Марта 2023. године, Врховни суд указује на основе приступа активној легитимацији еколошких невладиних организација.<sup>24</sup> У пресуди Врховног суда износи се да еколошка удружења немају *a priori* право да буду странка у управном спору, већ да је дужност суда да у сваком предмету процењује да ли такво удружење може имати активну легитимацију за подношење тужбе. То се односи и на поступке који се воде ради утврђивања законитости у поступку процене утицаја на животну средину. У конкретном случају, Врховни суд је стао на становиште да еколошко удружење може да покрене управни спор тужбом против грађевинске дозволе када је у питању пројекат за који је утврђено да постоји обавеза спровођења поступка процене утицаја на животну средину, а тај поступак није спроведен. Врховни суд је, пре доношења одлуке, ценио да ли постоји правно релевантна веза са предметом одлучивања из управног акта, да ли је оспореном грађевинском дозволом повређен интерес заштите животне средине којим се то удружење бави, као и да ли је повређени интерес заштите животне средине заснован на Закону о планирању и изградњи имајући у виду то да је применом тог закона донета грађевинска дозвола.

Такво схватање уводи критеријуме на основу којих се, у случајевима који су уследили, утврђује да ли постоји активна легитимација. Илустративан пример налазимо у пресуди Врховног суда из августа 2023. године.<sup>25</sup> Хронолошки посматрано, еколошко удружење је, у том случају, прво поднело тужбу против решења о грађевинској дозволи којом се одређеном инвеститору дозвољава изградња постројења за пречишћавање отпадних вода. Еколошко удружење је сматрало да има активну легитимацију да поднесе тужбу Управном суду и покрене управни спор. То је образложило тиме што се грађевинска дозвола издаје за постројење за које се захтева изградња

---

23 Више о томе видети у: М. Дреновак-Ивановић, „Увод у еколошко право” у М. Дреновак-Ивановић (ур.), *Практикум о примени еколошког права – студије случаја*, Правосудна академија/Мисија ОЕБС-а у Србији, 2020, стр. 22.

24 Пресуда Врховног суда Узп 132/2021 од 17. марта 2023.

25 Пресуда Врховног суда Узп 41/2023 од 8. августа 2023.

студије о процени утицаја на животну средину, а у конкретном случају уз захтев за издавање дозволе таква сагласност није приложена. Удружење је, ослањајући се на Архуску конвенцију чл. 9(3), Закон о општем управном поступку чл. 44(3) и Закон о заштити животне средине чл. 81(а) сматрало да нема ни обавезу ни потребу да доказује своје право или на закону заснован интерес јер поступају у циљу заштите ширег интереса јавности. Управни суд је у решењу, јануара 2023. године, закључио да грађевинска дозвола не погађа право еколошке организације или њен на закону заснован интерес.<sup>26</sup> Осим тога, Управни суд је нашао да инвеститор, према Закону о планирању и изградњи чл. 135 и чл. 148 и пратећим подзаконским актима, може приложити студију о процени утицаја на животну средину и приликом пријаве почетка извођења пројекта.<sup>27</sup> У пресуди је указано на то да је тужилачка легитимација право да се буде странка које произлази из правно респектабилне везе са оним о чему се одлучује. Еколошка организација није имала својство странке у управном поступку у коме се одлучивало о грађевинској дозволи, нити је затражила да јој то својство буде признато. Стога се ни оспореним решењем није решавало о праву и обавези организације. Оцењујући законитост побијаног решења, Врховни суд је нашао да је правилан закључак Управног суда да у конкретном управном спору то еколошко удружење нема активну легитимацију.

У образложењу Врховног суда наилазимо на аргументацију од значаја за будуће случајеве у којима ће се отворити питање да ли постоји активна процесна легитимација.

Врховни суд, најпре, сматра да је реч о фази поступка у којој се одлучује о захтеву за издавање грађевинске дозволе уз који није обавезно достављање сагласности о процени утицаја на животну средину, па нема правно релевантне везе између предмета одлучивања у управном поступку и интереса заштите животне средине. Врховни суд, затим, сматра да је учешће у поступку процене утицаја на животну средину право али и обавеза заинтересоване јавности. На основу тога се може очекивати да се у будућим случајевима као критеријум за утврђивање активне легитимације

---

26 Решење Управног суда 3 У 28354/22 од 25. јануара 2023.

27 У ранијој пресуди Управног суда (7 У 6063/19 од 12. фебруара 2021) коју смо раније анализирали је уважена тужба и поништено решење којим се дозвољава извођење припремних радова за изградњу објекта, што представља другачије чињенично стање.

постави и учешће тужиоца у управним поступцима који су претходили управном спору, без могућности директног учешћа у управном спору.

#### **5.4. Активна процесна легитимација у јуриспруденцији Европског суда за људска права**

Анализе показују да се у поступцима који се односе на заштиту животне средине, судије све чешће сусрећу са захтевима еколошких удружења за признавање активне процесне легитимације. Иако Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (ЕКЉП) не садржи изричито право на здраву животну средину, пракса Европског суда за људска права (ЕСЉП) развила је низ стандарда који могу бити од значаја домаћим судовима приликом одлучивања о том питању. Кроз примену чланова 6, 8, 10, 11 и 13 ЕКЉП, ЕСЉП је утврдио критеријуме који штите процесна права удружења када она делују у јавном интересу, посебно у предметима од значаја за заштиту животне средине и климатске промене. Ови стандарди обухватају право удружења на приступ суду, учешће у поступцима који се односе на доношење и контролу одлука које утичу на животну средину и климатске промене, као и приступ релевантним информацијама.

У наставку се налази преглед одабраних предмета ЕСЉП, са описом чињеничног стања, правног резонувања и критеријума које је ЕСЉП применио, како би се домаћим судијама омогућило лакше препознавање и доследна примена ових стандарда у домаћој пракси.<sup>28</sup>

---

28 Темелјна анализа ставова Европског суда за људска права о процесном положају заступника колективних и ширих интереса јавности у еколошким стварима дата је у: М. Дреновак-Ивановић, *Правни положај заступника колективних и ширих интереса јавности у заштити животне средине*, Београд 2021, стр. 89–96.

| Назив предмета                                                   | Главно питање/тема                                                           | Став Суда и образложење                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Тематске ознаке                                                 | Могућа примена у домаћој пракси                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Cordella</i> и др. против Италије (2019)                      | Продужено излагање токсичним емисијама и статус „потенцијалне жртве“         | Продужено излагање загађењу може угрожити не само подносиоце већ и целу популацију у ризичној зони. Становништво у таквим областима може бити сматрано потенцијалном жртвом, чиме се отвара могућност проширене легитимације у заштити права.                                                                                                                                                                                                                                                                     | Климатске промене, право на здравствену заштиту, приступ правди | Признавање легитимације и када последице нису одмах наступиле, али су извесне; основ за колективну заштиту у случајевима дуготрајног загађења |
| <i>Verein Klima-Seniorinnen Schweiz</i> против Швајцарске (2024) | Климатске промене – позитивне обавезе државе; критеријуми за појединце и НВО | <p>Признавање активне процесне легитимације:</p> <p>За појединце: морају бити изложени високим интензитетом штетних климатских ефеката и постојати хитна потреба за заштитом; ЕСЉП цени локалне услове, рањивост, актуелност и вероватноћу ризика.</p> <p>За НВО: НВО је основана у складу са националним законом; НВО је посвећена заштити људских права својих чланова/других лица; НВО је квалификована и репрезентативна заступница погођених; НВО не мора да доказује да сви чланови имају статус жртве.</p> | Климатске промене, <i>locus standi</i> , колективна заштита     | Признавање процесне легитимације НВО у климатским споровима; прецизно одређивање услова за појединце; избегавање <i>actio popularis</i>       |

| Назив предмета                                               | Главно питање/тема                                                            | Став Суда и образложење                                                                                                                                                                                                                                                             | Тематске ознаке                            | Могућа примена у домаћој пракси                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Collectif Stop Melox et Mox</i> против Француске (2007)   | Право на приступ еколошким информацијама и учешће у одлукама                  | ЕСЉП истиче да НВО имају активну процесну легитимацију када наступају као носиоци права која им припадају као правним лицима (нпр. приступ информацијама, учешће у одлукама), ако је то предвиђено законом. Легитимација није заснована на општем интересу.                         | Приступ информацијама, учешће јавности     | Потврда легитимације НВО када им национални закон признаје конкретно право и процесни статус                               |
| <i>Association Burestop 55</i> и др. против Француске (2021) | Приступ информацијама о складиштењу радиоактивног отпада; тумачење циљева НВО | Суд је оценио да је заштита животне средине нераздвојива од нуклеарне сигурности и да се та два интереса фактички преплићу. Рестриктивно и формалистичко тумачење циљева НВО, којим се уско дефинише њено поље деловања, представља несразмерно ограничење права на приступ правди. | Нуклеарна сигурност, приступ информацијама | Широко и функционално тумачење циљева НВО у складу са јавним интересом, посебно када се различити аспекти заштите преплићу |

| Назив предмета                                         | Главно питање/тема                                                 | Став Суда и образложење                                                                                                                                                                                                     | Тематске ознаке                                  | Могућа примена у домаћој пракси                                                                                         |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Gorraiz Lizarraga</i> и др. против Шпаније (2004)   | Изградња бране – веза између јавног интереса и индивидуалних права | ЕСЉП је утврдио да поступци пред Уставним и Управним судом чине јединствен процес и да их не треба вештачки раздвајати. Међутим, чл. 6 ЕКЉП се примењује само на чланове НВО чија су права директно и специфично повређена. | Инфраструктура, заштита имовине, животна средина | Повезано сагледавање више поступака и примена чл. 6 само за конкретно погођене странке                                  |
| <i>Taşkın</i> и др. против Турске (2008)               | Дозволе за рад рудника; начело предострожности                     | Суд захтева постојање јасне и блиске везе између оспорене дозволе и повреде права подносиоца. При оцени се уважава и начело предострожности – ризик мора бити конкретизован и предвидив за одређеног појединца.             | Рударство, предострожност, право на здравље      | Критеријум блиске повезаности одлуке и повреде права; примена начела предострожности у утврђивању процесне легитимације |
| <i>Zander</i> против Шведске (1993)                    | Дозволе за рад рудника                                             | Понавља се стандард из <i>Taşkın</i> : потребна је конкретна, индивидуализована веза између одлуке и повреде права; општи ризик није довољан за активирање чл. 6.                                                           | Рударство, предострожност                        | Потврда да само конкретна угроженост отвара примену чл. 6 ЕКЉП                                                          |
| <i>Balmer-Schafroth</i> и др. против Швајцарске (1997) | Продужетак рада нуклеарне електране                                | Подносиоци нису доказали да их одлука о продужетку рада и повећању капацитета лично излаже конкретној опасности. Веза са правима на живот, здравље и имовину била је „превише слаба и нејасна“, па чл. 6 није примењен.     | Нуклеарна сигурност, право на живот              | Праг доказа за непосредну и конкретну угроженост                                                                        |

| Назив предмета                                    | Главно питање/тема                   | Став Суда и образложење                                                                                                                                                                                                                                  | Тематске ознаке         | Могућа примена у домаћој пракси                                                       |
|---------------------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>L'Érablière A.S.B.L.</i> против Белгије (2009) | Проширење центра за сакупљање отпада | Локална НВО која заступа конкретне интересе својих чланова (не само општи еколошки интерес) има активну легитимацију. Географска и фактичка блискост спорне активности и чланова НВО указује да у конкретном случају није реч о <i>actio popularis</i> . | Локална заштита, отпад  | Признавање легитимације када постоји јасна локална повезаност и непосредна угроженост |
| <i>Costel Popra</i> против Румуније (2016)        | Одбијање регистрације еколошке НВО   | Одбијање регистрације НВО није било оправдано, јер није постојала „насушна друштвена потреба“ која би ограничила слободу удруживања.                                                                                                                     | Слобода удруживања, НВО | Тумачење чл. 11 ЕКЉП при регистрацији удружења                                        |

| Назив предмета                            | Главно питање/тема                                                                                     | Став Суда и образложење                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Тематске ознаке                                                                              | Могућа примена у домаћој пракси                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Sangi</i> и други против Турске (2023) | Приступ информацијама у поступку судске контроле одлуке о Студији о процени утицаја на животну средину | Група грађана са признатом легитимацијом у управном спору поводом одлуке о Студији о процени утицаја на животну средину тврдила је да стручна комисија није одговорила на њихова питања и да нису могли прегледати све доказе. ЕСЉП је утврдио да је управни спор био контрадикторан поступак у којем заинтересована јавност има статус супротстављене странке у односу на оператера. У таквом поступку право на правично суђење подразумева да странке могу да сазнају и коментаришу све доказе или мишљења која могу утицати на одлуку суда. Ускраћивање увида у доказе представља повреду чл. 6, ст. 1 ЕКЉП. | Приступ правди, приступ информацијама, одлука о Студији о процени утицаја на животну средину | Потврда да представници јавности у управним споровима о заштити животне средине морају имати могућност да стекну увид и изнесу мишљење о свим релевантним доказима; примена правила <i>audiatur et altera pars</i> и у еколошким предметима |

| Назив предмета                                    | Главно питање/тема                                                                              | Став Суда и образложење                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Тематске ознаке                                                       | Могућа примена у домаћој пракси                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Lombardo</i> и др. против Италије (2025)       | Индустријско загађење и позитивне обавезе државе (чл. 8 ЕКЉП)                                   | Подносиоци живе у близини ливнице у општини Салерно и изложени су дуготрајном загађењу. ЕСЉП је утврдио да власти нису поступиле са дужном пажњом: нису обезбдиле јасне информације, нису благовремено објавиле резултате биомониторинга, дозволиле су наставак рада постројења и умањивале озбиљност проблема. Повреда чл. 8 због пропуста у обавештавању јавности. | Индустријско загађење, право на приватни живот, приступ информацијама | Јачање стандарда активног обавештавања и заштите локалног становништва; примена на случајеве где постоји хронично загађење и пасивност органа јавне власти.        |
| <i>Cannavacciuolo</i> и др. против Италије (2025) | Прво утврђивање повреде права на живот (чл. 2 ЕКЉП) у контексту широко распрострањеног загађења | Становници региона изложени деценијском илегалном одлагању и спаљивању опасног отпада. Суд ублажио стандард узрочности – довољно је дуготрајно становање у званично признатој загађеној области. Примена начела предострожности: недостаци у научној сигурности не ослобађају државу обавезе заштите. Повреда и чл. 2 за седам појединачних представки.              | Право на живот, индустријско загађење, предострожност                 | Примена начела предострожности у контексту права на живот; релевантно за случајеве где постоји значајан ризик по живот и здравље и при непотпуним научним доказима |

## 5.6. Ставови Комитета за усклађеност са Архуском конвенцијом о активnoj процесној легитимацији

У наставку је дата табела са прегледом релевантних случајева из праксе Архуског комитета који се односе на активну процесну легитимацију еколошких удружења и организација. Ови примери могу бити од значаја судијама приликом тумачења критеријума за утврђивање овлашћења за покретање управног спора у питањима заштите животне средине.

| Назив случаја                  | Проблем/ питање                                                                                                                                                                 | Утврђене повреде или недостаци   | Коментари Комитета                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Практичне поуке за судије                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| АССС/С/ 2013/81 (Шведска) 2017 | Ограничење права на покретање поступка против пројекта ветротурбина искључиво према критеријуму удаљености пребивалишта тражиоца активне легитимације (нпр. 1,5 km од турбине). | Нема утврђене повреде Конвенције | Ограничавање права на жалбу само на лица која живе унутар одређеног географског радијуса од пројекта није у складу са чланом 9(3) Архуске конвенције. Комитет је нагласио да је потребно размотрити више фактора – као што су природа пројекта, врста утицаја и интереси јавности – уместо да се право на жалбу аутоматски ускрати свима који живе ван задате дистанце. | Судови не би требало да се ослањају искључиво на крута територијална ограничења при утврђивању активне легитимације. Уместо тога, потребно је проценити све релевантне околности – као што су врста и обим утицаја на животну средину – како би се обезбедио приступ правди свим лицима која су заиста погођена. |

| Назив случаја                    | Проблем/ питање                                                                                                                                                                                        | Утврђене повреде или недостаци                                                                                 | Коментари Комитета                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Практичне поуке за судије                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| АССС/С/2015/135 (Француска) 2020 | Прекомерно рестриктивни национални критеријуми за признавање права на жалбу еколошких НВО (нпр. ризик да готово ниједна организација или појединци осим НВО не могу добити статус странке у поступку). | Формално није утврђена повреда (Комитет није констатовао несагласност, али је указао на потенцијални проблем). | Државе не смеју прописати тако строге критеријуме да практично онемогуће скоро свим еколошким организацијама или другим грађанима приступ правним средствима ради заштите животне средине. Такође, критеријуми који би искључили све осим НВО били би у супротности с чл. 9(3) Конвенције. Комитет је нагласио да услови за активну процесну легитимацију морају бити разумни, јасно дефинисани и у духу широког приступа правди за заинтересовану јавност. | При тумачењу националних услова за активну легитимацију, судије треба да полазе од сврхе Конвенције – обезбеђивања широког приступа правди у еколошким стварима. Критеријуми не би смели бити сувише рестриктивни или оптерећујући за удружења, већ примењени тако да омогуће учешће што већег броја релевантних актера јавности. |

| Назив случаја                         | Проблем/ питање                                                                                                                                                                                  | Утврђене повреде или недостаци                                                                                                      | Коментари Комитета                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Практичне поуке за судије                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| АССС/С/2012/76 (Бугарска) 2016        | Права на жалбу је условљено учешћем у управном поступку (нпр. уколико удружење није поднело примедбе на јавној расправи, нема право на тужбу против коначне одлуке).                             | Утврђено неиспуњавање обавеза из Конвенције (повреда чл. 9(2) у вези с чл. 3(1) – неправилно ограничавање приступа правди).         | Учешће у поступку одлучивања и право на приступ правди су одвојена права. Увођење општег захтева да тужилац претходно мора учествовати у јавној расправи да би имао право на жалбу није у складу са Конвенцијом. Истовремено, само учешће у управном поступку не даје аутоматски право на активну процесну легитимацију ако национални закон то не предвиђа, али ускраћивање права на судску заштиту због неизласка на јавну расправу представља повреду Конвенције. | Судије не треба да одбијају тужбе еколошких удружења или грађана само зато што нису били формално укључени у ранију јавну расправу (у нпр. различитим фазама поступка процене утицаја на животну средину). Треба осигурати да заинтересована јавност има право да оспори одлуку која утиче на животну средину.. |
| АССС/С/2015/128 (Европска унија) 2021 | Недостатак могућности да еколошке НВО покрену поступак пред Судом правде ЕУ против одлука институција ЕУ (нпр. одлуке Европске комисије о државној помоћи које имају утицај на животну средину). | Утврђена је неусаглашеност са Архуском конвенцијом (повреда чл. 9(3) – Европска унија није обезбедила право на правну заштиту НВО). | Због строгих критеријума који су прописани у оквиру права ЕУ („довољан интерес“/„директна и индивидуална повреда“), еколошке организације у пракси немају могућност да оспоравају одлуке попут оних о државној помоћи, што није у складу са чл. 9(3) Конвенције.                                                                                                                                                                                                     | Овај случај наглашава обавезу да се и на националном нивоу обезбеди судска заштита еколошких интереса. Судови треба да тумаче процесна правила (нпр. појам директно повређеног интереса) у светлу Архуске конвенције како би омогућили приступ правди еколошким удружењима.                                     |

| Назив случаја                 | Проблем/ питање                                                                                                                                                                                                                | Утврђене повреде или недостаци                                                                                                       | Коментари Комитета                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Практичне поуке за судије                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| АССС/С/2008/31 (Немачка) 2014 | Због правних празнина, грађани и удружења нису могли да оспоре поједине акте или пропусте којима се крше прописи о заштити животне средине (нпр. изостанак правног лека за одређене повреде Закона о заштити животне средине). | Утврђена неусаглашеност са Архуском конвенцијом (повреда чл. 9(3) – није обезбеђен приступ правди за све повреде еколошких прописа). | Приступ правном леку мора бити обезбеђен за сваку повреду прописа о животној средини. Комитет је нагласио да државе чланице морају обезбедити поступак у којем јавност (појединци или организације) може оспорити сваки акт или пропуст у примени еколошког права. Немачка је прекршила овај захтев јер није обезбедила могућност правне заштите у појединим областима. | Припадници јавности, када испуњавају евентуалне услове које поставља национално законодавство, имају право на приступ управним и судским поступцима којима се оспорава чињење или пропусти које су учинила физичка лица или орган јавне власти, а која су у супротности са одредбама националног законодавства које се односи на животну средину. Уколико постоји више различитих поступака (нпр. управни и грађански), довољно је да један од њих пружи пуни приступ правди у складу са стандардима Конвенције, али је пожељно да тај стандард испуњава више поступака. У пракси то значи да процесна правила треба тумачити тако да ниједна повреда еколошког права не остане изван домаћаја судске контроле. |

| Назив случаја                  | Проблем/ питање                                                                                                                                                                                                                                                                       | Утврђене повреде или недостаци                                                                                                                                                           | Коментари Комитета                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Практичне поуке за судије                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| АССС/С/2011/63 (Аустрија) 2014 | Удружењима и јавности није признато директно право да покрену судски поступак ради заштите од повреда еколошких прописа. Уместо тога, грађани могу само да поднесу пријаву надлежном органу (нпр. тужиоцу), без гаранције да ће бити покренут судски поступак по њиховој иницијативи. | Утврђена је неусаглашеност са Конвенцијом (повреда члана 9(3)), јер су уско тумачење појма 'правни интерес' и ослањање на дискреционо овлашћење органа онемогућили приступ правном леку. | Само право грађана да се обрате надлежном органу са захтевом за предузимање мера (нпр. покретање кривичног поступка или поступка инспекцијске контроле) није довољно за примену члана 9(3) Конвенције. Јавност, укључујући удружења, мора имати обезбеђен приступ формалним управним или судским поступцима ради оспоравања аката или пропуста приватних лица и органа власти који су у супротности са одредбама законодавства које се односи на животну средину. У супротном, не постоји стварно право да се одлука оспори у смислу Конвенције. Комитет је истакао да је неопходно омогућити активно учешће јавности у поступку контроле законитости, а не да све зависи од дискреционе оцене органа по притужбама. | Судови треба да обезбеде еколошким удружењима и грађанима делотворну судску заштиту, а не само посредну преко органа управе или тужилаштва. Уколико закон предвиђа да јавност може покренути поступак искључиво обраћањем инспекцији или тужиоцу, судије би требало да тумаче своја овлашћења на начин који омогућава судско преиспитивање (нпр. путем тужби због ћутања управе или због нечињења надлежних органа). У суштини, свако лице или удружење које има легитиман који се односи на заштиту животне средине мора имати могућност да тај интерес заштити пред независним и непристрасним телом или судом. |

## 6. Судска пракса и правни инструменти за превазилажење системских недостатака у заштити животне средине: привремене мере, управно извршење и извршење ради обезбеђења

Пракса у области заштите животне средине указује на низ системских недостатака који се крећу од ограничене ефикасности инспекцијског надзора до непотпуног спровођења већ донетих решења. Чести су случајеви формалног поступања, без стварног отклањања извора загађења. На пример, у Београду, мајка особе са аутизмом и епилепсијом годинама трпи буку, вибрације и непријатне мирисе из угоститељског објекта испод стана, при чему су мере инспекције остале недовољне, а уклањање незаконито постављених уређаја неизвесно због недостатка средстава. У Власотинцу, грађевинска дозвола за малу хидроелектрану издата је супротно водним условима, али локална самоуправа није поништила решење упркос упозорењу надлежних органа. Присутан је и проблем непоступања у дужем временском периоду – у Крагујевцу, фирма која је незаконито управљала отпадом наставила је рад више година и после изречених забрана, док у појединим местима (нпр. канал Галовица у Земуну) инспекције нису адекватно координирале активности како би се утврдио извор загађења.<sup>29</sup> Ови примери указују да проблем није само у квалитету појединачних одлука, већ у недостатку доследног, правовременог и координираног деловања институција, што чини да и добро постављени прописи остану без стварног ефекта у заштити права грађана и животне средине.

Сличну слику описује и извештај једне еколошке организације која је, на основу теренских посета и разговора са мештанима, забележила да грађани често одустају од даљих пријава јер се „ништа не мења”, а поступци трају годинама. У селима где се граде мини-хидроелектране, активисти су затекли потоке претворене у суве канале, док су на обалама остали трагови недовршених грађевинских радова и насипаног шљунка. У индустријским зонама, како наводе невладине организације, мештани су навикли да у одређене дане „затварају прозоре” због мириса из фабричких

---

<sup>29</sup> Примери наведени на основу случајева представљених у: Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2024. годину*, Београд, март 2025, стр. 74-78.

постројења, знајући да инспекција ретко излази на терен управо када су емисије најјаче.<sup>30</sup> Ова сведочења оживљавају статистику из званичних извештаја и показују људску страну проблема – бука, мириси, вибрације и загађена вода нису апстрактни појмови, већ свакодневна реалност која нарушава здравље, квалитет живота и поверење грађана у институције.

Ови налази представљају вредан извор за препознавање образаца неправилности и незаконитости које могу бити предмет судске контроле. Даљи преглед судске праксе и анализе правних инструмената усмерен је на основе и кључне механизме који стоје на располагању судијама у еколошким управним стварима – привремене мере, управно извршење и извршење ради обезбеђења – са циљем да се превазиђу системски недостаци у заштити животне средине и обезбеди делотворна, правовремена и правична заштита јавног интереса.

### **6.1. Потпуно и правилно утврђивање чињеничног стања**

У еколошким предметима један од учесталих пропуста огледа се у непотпуном и неадекватном утврђивању чињеничног стања. Надлежни органи се често формално ослањају на достављене податке, без њихове провере у складу са материјалним прописима из области заштите животне средине и без спровођења критичке анализе њихове поузданости и релевантности. У пракси наилазимо на случајеве у којима се након спроведеног поступка процене утицаја на животну средину доноси одлука о сагласности на студију о процени утицаја на животну средину, а да нису прибављени и приложени сви услови и сагласности које је у конкретном случају потребно прибавити у складу са посебним еколошким законима. Међу примерима су сагласности на студије о процени утицаја на животну средину за изградњу мале хидроелектране која није садржала сагласности прибављене у складу са Законом о заштити природе, због чега приликом одлучивања није узет у обзир утицај пројекта на станишта заштићених врста риба. Осим тога, није ни утврђено да се у реци која је предмет планираног захтева налази заштићена врста рака, због чега се пројекту, са планираном технологијом, не би ни могло приступити.

---

30 Млади истраживачи Србије, РЕРИ, *Примена Закона о процени утицаја на животну средину (2004–2024)*, Београд 2024.

У низу случајева наилазимо и на специфичне околности под којима се води поступак доношења одлуке у који се, формално, заинтересована јавност укључује, али на начин да јавна расправа, на којој заинтересована јавност треба да изнесе мишљење, одржава у време новогодишњих и божићних празника, у просторијама удаљеним више десетина километара од погођеног подручја, што ограничава ефективно учешће мештана. Суд би у таквим ситуацијама могао да врати предмет органу уз налог да прибави стручно мишљење Завода за заштиту природе, да изврши додатна мерења протока воде, као и да обезбеди јавну расправу у месту на које се пројекат непосредно односи.

У пракси наилазимо и на случајеве у којима оператер не примењује мере које су наложене у студији о процени утицаја на животну средину. Како студија о процени утицаја на животну средину нема нумерисане странице, једоставним издвајањем делова који се односе на обавезну примену мера заштите, у сваком покренутом поступку треба недвосмислено утврдити садржај такве студије. У описаним ситуацијама, суд би могао да наложи органу управе да потпуно и правилно утврди чињенично стање, уз прецизне инструкције које чињенице треба разјаснити. Наглашавамо да је у таквим случајевима изузетно важно утврдити не само да ли је дошло до повреде правила поступка, већ би суд требало да се упусти и у оцену чињеничног стања.

## 6.2. Примена привремених мера

Примена „одговарајућих и ефикасних правних лекова” у случају повреде правила које одређује позитивно еколошко право подразумева и могућност примене „правичних, поштених и правовремених привремених мера... са трошковима који неће ометати сам поступак...”<sup>31</sup> Примена привремених мера се, имајући у виду далекосежност и ширину утицаја и (не)могућност отклањања свих последица једном причињеног загађења, у еколошким стварима често појављује као основ који би требало да спречи настанак штете у случајевима када је ожалбена или оспорена законитост одлуке којом се омогућава предузимање активности са негативним утицајем на животну средину.

---

31 Архуска конвенција, чл. 9, ст. 4.

Као пример који упућује на изазове које носи примена привремених мера наводимо Закон о планирању и изградњи који уређује и питања од значаја за примену привремених мера којима се може одложити изградња објекта због утицаја на животну средину. Носилац пројекта има могућност да приступи грађењу на основу правоснажног решења о грађевинској дозволи и пријаве радова. Но, носилац пројекта „на сопствени ризик и одговорност” може приступити грађењу и на основу коначног решења о грађевинској дозволи и пријави радова.<sup>32</sup> За могућност покретања управног спора због повреда права у фазама процене утицаја на животну средину од нарочитог је значаја одредба Закона о планирању и изградњи која одређује ко сноси штету због одлагања грађења проузрокованог покренутим управним спором. Наиме, ако инвеститор не започне са грађењем објекта до правоснажног решења због тога што је странка покренула управни спор, чиме је оспорена издата дозвола, и уколико се утврди да је тужба неоснована, инвеститор ће имати право на накнаду штете и изгубљену добит.<sup>33</sup> То отвара и питање да ли се тиме потенцијално широк круг лица, удружења која заступају колективне интересе и шире интересе јавности, невладиних организација и др. у пракси битно сужава због излагања тих појединаца и удружења потенцијалним трошковима који су веома високи (нпр. само предрачунска вредност радова може износити више од 143.000.000 динара)<sup>34</sup> ако не докажу основаност за оспоравање дозволе.

Један од примера у којем је суд донео одлуку којом се одлаже извршење оспореног решења до доношења одлуке о законитости тог решења о грађевинској дозволи због последица које започињање градње може имати на животну средину налазимо у пракси Управног суда.<sup>35</sup> У том случају, еколошко удружење је оспорило решење којим се инвеститору дозвољава извођење припремних радова за изградњу станице гондоле. Припремне радње су обухватале постављање градилишне ограде, инсталација и опреме привременог карактера за потребе извођења радова, затим земљане радове, радове за стабилизацију терена и осигурање ископа. Иако тужба,

---

32 Закон о планирању и изградњи, „Сл. гласник РС”, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - др. закон, 9/2020, 52/2021 и 62/2023, чл. 138а.

33 Закон о планирању и изградњи, чл. 138а, ст. 3.

34 Вид. Решење Управног суда 7 У 6063/19 од 19. априла 2019. године.

35 Решење Управног суда 7 У 6063/19 од 19. априла 2019. године.

по правилу, не одлаже извршење управног акта против којег је поднета, наш Закон о управним споровима познаје могућност да, по захтеву тужиоца, суд одложи извршење коначног управног акта. Тужилац може захтевати одлагање ако би тужиоцу или интересима ради чије је заштите тужилац организован извршење нанело штету која би се тешко могла надокнадити. Могућност да заштита обухвата не само накнаду штете која прети тужиоцу већ и интересе због којих је организован указује на примену проширеног појма страначке легитимације, која обухвата различите облике организовања у циљу заштите животне средине након усвајања новог ЗУП-а. Одлагање има правно дејство до доношења судске одлуке. Могућност одлагања је, међутим, ограничена тиме што одлагање не сме да буде „противно јавном интересу” нити се одлагањем сме нанети већа или ненадокнадива штета противној страни или заинтересованом лицу.<sup>36</sup> У овом примеру суд је ценио то што припремни радови треба да се обаве на „непокретном културном добру од изузетног значаја” и сматрао да би се приступањем градњи и спровођењу припремних радова „нанела штета ширим интересима јавности, ради чије је заштите тужилац организован (...) која би се тешко могла надокнадити”. Суд је сматрао и да одлагање није противно јавном интересу, као и да се одлагањем не наноси ненадокнадива штета противној страни. Образложење које садржи критеријуме на основу којих је суд одмеравао штету која се наноси другој страни би имало утицај на стабилизацију праксе у примени привремених мера.

Имајући у виду то што је могућност одлагања извршења у заштити животне средине израз превентивног деловања на које обавезују начела еколошког права, указује мо на ставове Врховног суда о правној природи такве мере. Једно од питања које у пракси отвара дилему о томе има ли места одређивању одлагања извршења јесте да ли се тиме прејудуцира исход управног спора. У предмету у којем је преиспитивана одлука Управног суда којом су привремено обустављени радови на изградњи објекта Врховни суд је стао на становиште да решење о одлагању извршења (у том предмету привремена обустава радова) представља меру „привременог и превентивног карактера” установљену у складу са Препоруком Комитета министара Савета Ев-

---

36 ЗУП, чл. 23. ст. 2.

ропе о привременој судској заштити у управном поступку.<sup>37</sup> Истакнуто је да се „тим решењем не одлучује о предмету спора, нити прејудуцира исход управног спора”.<sup>38</sup> То значи да решење о одлагању извршења нема трајни нити дугорочни утицај, већ се његово правно дејство окончава доношењем судске одлуке о тужби којом је покренут управни спор и предмету тог спора. Тиме се пружа основ аргументацији која иде за одређивањем мера којима се превенира опасност или и сам настанак штете у животној средини.

### 6.3. Управно извршење решења и извршења ради обезбеђења

Изведене анализе указују на то да је у не малом броју случајева инспекција за заштиту животне средине, након обављене контроле која је показала неправилности, наложила уклањање опасног отпада или извора емисија, по којима оператер није поступио. У Извештају Заштитника грађана (2025) наводи се да је, у једном случају, више година функционисало индустријско постројење за производњу пелета у непосредној близини стамбених кућа. Мештани су поднели бројне пријаве инспекцијама због јаке буке, непријатних мириса и емисија прашине. Након инспекцијске контроле, утврђено је да постројење ради супротно прописаним условима и изда-то је решење о привременој забрани рада и одузимању дозволе. Ипак, оператер је наставио са радом, а надлежни органи нису предузели мере принудног извршења, иако су имали овлашћења да обезбеде непосредно спровођење забране. Последица је била да је штетно деловање на здравље становника и животну средину трајало још месецима након доношења одлука.

---

37 Решење Врховног касационог суда, Узп 213/19 од 13. јуна 2019. Први принцип изнет у Препоруци Комитета министара Савета Европе о привременој судској заштити у управном поступку се односи на право странке која је покренула судски поступак у коме се преиспитује законитост управног акта да пре доношења правоснажне одлуке од истог или другог, надлежног суда, затражи изрицање мера привремене заштите од дејства управног акта. Исто право би имало и лице које је изјавило жалбу против управног акта која нема одложно дејство све до момента доношења коначног решења. *Recommendation No. R (89) 8 of the Committee of Ministers to Member States on Provisional Court Protection in Administrative Matters*, усвојена 13. септембра 1989. године. Вид. *The Judicial Review of Administrative Acts: Recommendation Rec(2004)20 Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 15 December 2004 and Explanatory Memorandum*, стр. 29–31.

38 Решење Врховног касационог суда, Узп 213/19 од 13. јуна 2019.

Инспекција за животну средину располаже ограниченим средствима за управна извршења решења. Трошкови збрињавања опасног отпада или поступања са другим изворима емисија су високи и повезани са потребом предузимања низа активности у циљу испитивања отпада, његовог паковања, транспорта, складиштења и третирања, који нису у надлежности нити органа еколошке инспекције нити других управних и судских органа. У пракси је чест пример да оператер поступа са опасним отпадом који се не може третирати на територији наше државе, већ захтева извоз и сношење значајних трошкова који подразумевају његово трајно складиштење у државама које имају посебно опремљена одлагалишта. У таквим случајевима отвара се питање може ли се управним извршењем решења или извршењем ради обезбеђења решења омогућити пуна примена изречених мера.

Управно извршење решења, као начин извршења неновчаних обавеза управним путем, у еколошким управним стварима подразумева извршење мера које су наложене решењем. Спроводи се према лицу које је таквим мерама обавезано, по предлогу странке у чијем је интересу извршење и наложено. Имајући у виду природу еколошке управне ствари и обим круга лица на које одређене одлуке о еколошким управним стварима могу утицати, од посебног је значаја и могућност да се извршење спроведе и по службеној дужности када је примена решењем изречених мера у јавном интересу.<sup>39</sup> Решење донето у управном поступку, које је стекло својство извршности, може се извршити у року од петнаест дана од дана када је постало извршно или по истеку рока ако је странци остављен рок у коме може да предузме одређену радњу.<sup>40</sup> Спроводи га орган који је донео првостепено решење којим је мера и наложена. Извршење може спровести и првостепени орган надлежан за послове опште управе на територији на којој се налази седиште, или пребивалиште, или боравиште извршеника. То само у случајевима у којима је прописано да извршење не спроводи првостепени орган који је мере и наложио. Трошкове извршења сноси извршеник било да наложене радње предузима сам било да се радња предузима преко другог лица.<sup>41</sup> Када извршеник не предузима све наложене радње, те се оне спроводе преко другог лица, орган који спроводи извршење може да наложи да из-

---

39 Вид. ЗУП, чл. 192, ст. 3.

40 Вид. ЗУП, чл. 190.

41 ЗУП, чл. 197.

вршеник положи износ за подмирење трошкова извршења. У том случају обрачун се може сачинити накнадно. Тако се, на пример, у случају када је наложена санација места на коме је дошло до еколошког акцидента могу проценити трошкови примене мера санације и ремедијације, на основу чега се полаже износ за подмирење, а након предузимања мера утврдити и тачан износ.<sup>42</sup>

У поступку управног извршења може се изјавити жалба против решења о извршењу. Према правилима општег управног поступка, та жалба не одлаже извршење. За заштиту животне средине од посебне су важности одредбе које допуштају да се извршење решења одложи ако је против решења које се извршава изјављена жалба или друго правно средство. Извршење се може одложити ако су кумулативно испуњена три услова: да одлагање извршења није законом забрањено, да одлагање извршења решења није противно јавном интересу и да би извршење решења изазвало ненадокнадиву штету. Тако је, у већ анализираном случају, решавајући о захтеву за одлагање извршења оспореног решења, тј. грађевинске дозволе, Управни суд изнео следеће: „Имајући у виду (...) да предметни припремни радови треба да се обаве на непокретном културном добру од изузетног значаја, по оцени суда извршењем решења би се нанела штета ширим интересима јавности, ради чије је заштите тужилац организован сагласно прописима, која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела ненадокнадива штета противној страни.”<sup>43</sup>

Примена правила о управном извршењу има посебан значај код случајева у којима је извршним решењем наложено уклањање извора загађења, које захтева значајне трошкове, чиме се спречава да извршеник располагањем средствима остане без средстава за уклањање загађења или примену других наложених мера. Међутим, у пракси често наилазимо на случајеве у којима лице које је обавезно да испуни чињење, на основу решења које још увек није постало извршно, располагањем средствима осујетити могућност примене мера након што решење постане извршно. Превазилажење таквих изазова постиже се применом института извршења ради

---

42 Вид. Решење Основног суда Кикинда, бр. КПП.28/19 од 26. јуна 2019. године.

43 Решење Управног суда 7 У 6063/19 од 19. априла 2019. године.

обезбеђења.<sup>44</sup> Ако би касније извршење решења могло да буде спречено или отежано, радње извршења се могу предузимати и пре него што решење постане извршно. Обезбеђење ради извршења може предложити странка којој је примена обезбеђења у интересу, а може се покренути и по службеној дужности.

Странка која предлаже примену извршења ради обезбеђења треба да учини вероватном опасност од спречавања или знатног отежавања каснијег извршења. Но, и када странка наведене околности учини вероватним, орган који спроводи обезбеђење може да затражи да странка положи новчани износ који би био довољан да се накнади штета коју противна странка трпи ако правоснажним решењем о еколошкој управној ствари захтев странке не буде усвојен. Имајући у виду да у поступцима у којима се доносе одлуке о еколошким управним стварима странка у поступку може бити не само физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управног поступка или на чија права, обавезе и правне интересе може да утиче исход поступка већ и заступници ширих интереса јавности, отвара се питање домета примене извршења ради обезбеђења. То, стога, што се као заступници ширег интереса јавности могу јавити различити облици удружења грађана и организација основаних у циљу заштите животне средине, који би у случају да затраже примену тог института морали да поседују средства из којих се може надокнадити евентуална штета коју трпи оператер.<sup>45</sup>

Ако је, међутим, обавеза противне странке (нпр. оператера) учињена вероватном или већ утврђена, извршење ради обезбеђења се може допустити и без условљености полагањем новчаног износа подобног за накнаду евентуалне штете. У том случају извршење ради обезбеђења се може допустити ако постоји опасност да ће извршење обавезе бити спречено или знатно отежано располагањем имовином, договором са трећим лицима или на други начин.

---

44 ЗУП, чл. 205.

45 Упућујемо и на одредбу ЗУП-а која у чл. 206 упућује на то да је странка по чијем је захтеву допуштено извршење ради обезбеђења дужна да накнади штету причињену противној странци извршењем таквог обезбеђења ако обавеза ради чијег извршења је донето решење о обезбеђењу није утврђена правоснажним решењем о управној ствари, или ако је предлог странке за примену тог института био неоснован из других разлога.



# ПРИКУПЉАЊЕ ДОКАЗА КОД КРИВИЧНИХ ДЕЛА ПРОТИВ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

## 1. Увод

Откривање, доказивање, покретање и вођење кривичног поступка у предметима еколошких кривичних дела често је праћено тешкоћама са којима се органи поступка сусрећу. Захтева познавање широког спектра прописа, специјализована знања, а посебно из области заштите животне средине, сарадњу више органа и институција, односно мултидисциплинарни приступ, добро планирање, координацију органа поступка и других субјеката првенствено у најранијој фази, а што произлази из природе еколошких кривичних дела, начина извршења, значаја и бројности компоненти које чине заштитни објекат.<sup>1</sup>

---

\* Данијела Синђелић, главни јавни тужилац, Основно јавно тужилаштво у Обреновцу, danijela.sindjelic@obrenovac.ojt.rs.

1 Д. Синђелић, „Ток кривичног поступка код кривичних дела против животне средине, са посебним освртом на случај опасног отпада у Обреновцу”, у М. Дреновак-Ивановић (ур.), *Практикум о примени еколошкој права – студије случаја*, Правосудна академија/Мисија ОЕБС-а у Србији, 2020, стр.127-152. Доступно на: <https://www.osce.org/sr/mission-to-serbia/480970>.



Сложеност доказивања испољава се и кроз често невидљиве загађиваче одложене последице које се могу појавити годинама касније и захтевне узрочно-последичне везе. Доказивање да је испуштање опасне материје из тачно одређене фабрике у индустријској зони, узроковало помор живог света у реци километрима низводно захтева комплексну детаљну анализу и примену тачно одређених специјализованих аналитичких метода. Кривична дела су углавном бланкетног карактера, па радња извршења подразумева кршење посебних прописа из области заштите животне средине, као и знања за адекватно поступање ради спречавања наступања штете и отклањања штетних последица.

У поступку доказивања еколошких кривичних дела битно је утврдити место где се десило загађење и простор које је исто обухватило као и врсту и интензитет загађивања и време трајања.<sup>2</sup>

## 2. Обезбеђење доказа у еколошким кривичним делима

Откривање материјалних трагова је најважнији део процеса прикупљања доказа. Обезбеђење доказа је кључно од самог сазнања за догађај који може представљати кривично дело против животне средине. За разлику од класичних, еколошка кривична дела су комплексна за доказивање. Често остављају расуте, техничке и временски осетљиве трагове: хемијске супстанце у води, земљишту или ваздуху, трагове који могу брзо нестати испаравањем, услед ветрова, хемијског распада или мешањем са дозвољеним изворима, угинуле животиње, оштећене екосистеме, али и документацију о пословању учиниоца, податке са мерних станица, фотографије, видео-записе, изјаве очевидца и др. Органи поступка морају брзо реаговати како би сачували доказе од пропадања и уништења.

Само систематичном и квалитетном криминалистичком обрадом лица места, претраживањем, проналажењем доказа, документовањем, прикупљањем информација, фотодокументацијом, ситуационим вештачењима и слично, могу се обезбедити за-

---

2 М. Бошковић, *Методика откривања и разјашњавања еколошкој криминалистичкој*, Београд 1993, стр. 138.

конити докази за кривични поступак. Активности органа поступка и ван места догађаја су битни, јер се одређени трагови не могу пронаћи на лицу места (мала концентрација потенцијалног загађивача, латентни трагови...). Докази морају бити на стручан начин пронађени, фиксирани, обезбеђени и сачувани што подразумева поступак научне обраде откривених доказа због њихове специфичности. На овај начин се обједињују методе других наука и законских правила у циљу обезбеђења доказа у кривичном поступку.

**Први кораци на лицу места:** Приликом добијања информације о могућем еколошком кривичном делу, пре изласка на терен неопходно је прикупити податке о локацији (географском положају, облику својине, заштићеном подручју, степену режима заштите, заштићеним врстама...). Места еколошких инцидената могу бити опасна (отровни гасови, запаљиве, течности, ризик од експлозије, заразне материје, опасност тровања хемикалијама, пестицидима, загађеном прашином). Неопходно је предузети све мере везане за безбедност и заштиту живота и здравља људи, животне средине и имовине. У зависности од конкретног случаја, потребно је обезбедити заштитну опрему. По налогу јавног тужиоца полицијски службеници треба одмах да утврде и обезбеде лице места и заједно са другим службама спрече даље штетне последице (прекид рада постројења, прекид гасног испуста...). По налогу јавног тужиоца полиција треба да одреди границе лица места и забрани приступ неовлашћеним лицима постављањем физичких баријера, стоп трака итд. Такође је неопходно обезбедити присуство других служби (ватрогасци, хитна помоћ, сектор за ванредне ситуације, инспекцијске службе, вештаке), као и обезбедити један улаз и излаз. Ако има индикација да су у бурадима закопане опасне материје у земљиште, неопходно је магнетријско снимање терена којим се утврђују тачне локације на којима су закопане опасне материје.

Уколико је лице места заграђено или капија закључана, а власник није доступан или познат или не жели да дође, потребно је применити одредбе члана Законика о кривичном поступку (ЗКП) о увиђају на непокретној ствари или одредбе о претресању уколико је лице места у затвореном простору са наредбом или без наредбе у зависности од околности конкретног случаја. Код еколошких кривичних дела често ће постојати основ за претресање без наредбе предвиђен чланом 158, став 1, тачка 5 ЗКП-а, односно улазак у затворени простор без наредбе суда ради отклањања непо-

средне и озбиљне опасности за људе или имовину. Примера ради, у ограђеној парцели су објекти у којима се налазе цистерне са опасним материјама, која се излива или кавези са заштићеним врстама (строго заштићене дивље врсте или заштићене дивље врсте или посуде са засађеним угроженим дивљим биљкама).

**Очување и фиксирање затечених трагова:** Након утврђивања и обезбеђења лица места, важно је документовање (фотографисање, снимање) затеченог стања пре него што се оно промени. Најпре се детаљно са свих страна документује шири изглед лица места (отворен простор, објекти ...), а након тога и ближи изглед лица места. То обухвата и фотографисање и снимање околности (нпр. цурење хемикалија, мртве рибе у водотоку, нелегално посечена шума, одбачени отровни отпад и сл.). Затим се бележи међусобни однос трагова на лицу места и трагова појединачно користећи размерник. Трагови се маркирају како би били уочљиви на фотографијама и обележавају додељивањем различитих бројева. Обележавају се и места одакле су трагови изузети. Уколико се на лицу места налазе рељефасти трагови, трагови стопала, обуће у мекој подлози (блату), врши се мулажирање трагова. Потребно је извршити изузимање трагова са лица места, као и са самих предмета и узорака. Такође изузетно је важно документовати (фотографисати) сваки предмет на коме се налазе остаци опасних материја, угинулих животиња, изузети отпало перје, длаке, делиће влакана и слично, као и проверити да ли има трагова мучења животиња или трагова насталих приликом хватања животиња (неки предмет, средство за успављивање, трагова да је тело животиње вучено, повређено). Оперативни форензичари (крим-техничари) треба да израде обимну фото и видео документацију. Овакви визуелни докази касније ће бити од велике важности на суђењу, а уједно помажу и вештацима за анализу.

**Прикупљање узорака и материјалних доказа:** Еколошка кривична дела готово увек захтевају узорковање ради лабораторијске анализе. Веома је битно да узорковање обаве стручна лица на правилан и документован начин. Препорука је да се ангажује овлашћена стручна организација – нпр. акредитована лабораторија, институти за јавно здравље, институти за хемију, заводи за заштиту природе, биолошки факултети, пољопривредни и ветеринарски факултети, институти за биолошка истраживања, Институт за физичку и општу хемију, који ће извршити стручан одабир узорака, уз поштовање релевантних стандарда. Ово обухвата узимање ре-

презентативних узорака земљишта са више тачака, при чему се земљиште и талог узимају са дубине која одговара врсти контаминације, узимање опасних материја из амбалаже са дубине која одговара дубини амбалаже у коју су смештене, узорковање воде узводно и низводно од места загађења, као и прикупљање узорака ваздуха, биолошких узорака угинулих организама, заштићених дивљих врста животиња, њихових делова, деривата или прерађених делова итд.

**Документација и трагови у папирном/електронском облику:** Поред материјалних трагова, често постоје и папирни или дигитални докази који су од значаја. То могу бити пословна документа учиниоца (нпр. евиденције о отпаду, рачуни о набавци хемикалија, документи о преради или транспорту, извештаји о мерењима емисија, сертификати о пореклу или дозволама Министарства заштите животне средине за увоз или извоз јединке заштићене или строго заштићене врсте, интерни акти о безбедности и сл.), затим службени акти (решења о издатим дозволама, инспекцијски записници, налази мониторинга животне средине), као и електронски подаци (имејл комуникација о набавци/одлагању отпада, снимци индустријских камера, GPS подаци о кретању возила која су вршила нелегално одлагање или кријумчарење заштићених врста биљака и животиња). Истраживачи и стручњаци често користе камере за праћења заштићених и строго заштићених дивљих врста ради прикупљања информација о кретању и станишту, па треба проверити да ли у близини места има наведених снимака за изузимање када су у питању заштићене врсте. Такође извори могу укључивати и интерну евиденцију која служи само за потребе учиниоца. Полицијски службеници треба у сарадњи са инспекторима да идентификују релевантну документацију и обезбеде је. У пракси се то врши привременим одузимањем предмета/документације уз уредну потврду о одузимању. Таква документација се касније може користити за економска и друга вештачења (нпр. за утврђивање колике је противправне трошкове правно лице избегло или колику је корист остварило кршењем прописа). Одузимање документације полиција може спровести приликом претресања стана и других просторија или на основу овлашћења полиције из члана 286 ЗКП-а по коме полиција може да у присуству одговорног лица прегледа одређене објекте и просторије државних органа, предузећа, радњи и других правних лица, оствари увид у њихову документацију и да је по потреби одузме. Уколико постоје индикације да одређено лице неовлашћено држи на одређеној локацији заштићене животиње, биљне врсте или одлаже пестициде или

опасне материје, потребно је истовремено извршити претрес објеката (пословних и приватних) и обезбедити локацију на којој се налазе одложене опасне материје или заштићене биљне или животињске врсте.

Неопходно је да се материје на којима се врши вештачење, обезбеде и чувају у потребној количини за случај накнадних анализа до правноснажности пресуде.

### 3. Увиђај

Увиђај је кривичнопроцесна радња. Спроводи се по криминалистичкој методологији, односно према криминалистичко-техничким правилима. На увиђај се од стране јавног тужиоца могу позвати надлежне инспекције, органи, институције, вештаци и форензичари у зависности од околности случаја, како би се утврдиле све чињенице, пронашли, прикупили и осигурали докази. Члан 133 ЗКП-а је основ за укључење свих неопходних органа и стручњака у сам ток увиђаја. Квалитетно и благовремено спроведен увиђај у случајевима еколошког криминалитета од пресудног је значаја. Често захтева више времена и мултидисциплинарни приступ.

**Припрема увиђаја и тимски приступ:** Чим околности дозволе (нпр. када је хитна опасност под контролом), треба планирати детаљан увиђај. Поред радњи усмерених на утврђивање и разјашњење чињеница у кривичном поступку, планирање увиђаја од стране јавног тужиоца мора да обухвати и предузимање свих неопходних мера за безбедно вршење увиђаја и заштиту живота и здравља људи, животне средине и имовине. Препорука је да се тужилац од самог почетка активно укључи и да руководи увиђајем на лицу места, о чему саставља записник о увиђају. Увиђај без присуства тужиоца треба да буде изузетак, а не правило, поготово код сложених еколошких случајева. Евентуални пропусти учињени у овој фази поступка накнадно се тешко могу исправити, јер је по правилу потребно предузимање мера за заштиту животне средине у што краћем року.

Јавни тужилац руководи и координира радом свих државних органа и институција на увиђају. Он утврђује која подручја треба обухватати (нпр. и шире подручје око места догађаја, уколико се загађење раширило водом или ветром), као и која опре-

ма ће се користити (нпр. дрон као средство за снимање из ваздуха, детектори гасова, георадар и магнетометар). Тужилац разграничава радње сваког ангажованог лица, као и временски оквир у ком те радње морају бити предузете.

Увиђајни тим требало би да буде састављен, у зависности од конкретног случаја, од полицијских службеника (криминалистичког инспектора и форензичара), надлежног инспектора за заштиту животне средине (републичког или покрајинског, односно локалног еколошког инспектора, шумарске и ловне, водне инспекције), представника чуварске службе, рибарске и ловочуварске службе и представника Управе царина. У зависности од природе догађаја, у рад тима могу бити укључени и представници других инспекција, као и вештаци из релевантних области као што су токсикологија, хемија, биологија, екологија, инжењерство заштите животне средине, микробиологија, екотоксикологија, хидрологија, геологија и јавно здравље. Поред тога, ангажују се и друге службе: Сектор за ванредне ситуације, ватрогасци, хитна помоћ, као и специјализоване јединице (нпр. јединица МУП-а за уклањање експлозивних направа ако постоји сумња на експлозиван или радиоактиван материјал), као и регистровано привредно друштво за транспорт и третман опасних материја.

Важну улогу у борби против еколошког криминала има **Управа криминалистичке полиције (УКП)**, у оквиру које је формирано Одељење за сузбијање еколошког криминала и заштиту животне средине и Национални центар за криминалистичку форензику (НЦКФ).

У оквиру **Министарства заштите животне средине** је инспекција за заштиту животне средине, која током увиђаја може пружити стручну помоћ у идентификацији врсте загађења и потенцијалног извора, као и Сектор за надзор и превентивно деловање у животној средини са инспекторима који су распоређени на територији читаве Србије, те Група за спровођење CITES конвенције, Одсек за заштиту и одрживо коришћење рибљег фонда, Одсек за заштиту и очување дивљих врста.

**Агенција за заштиту животне средине** одговорна је за мониторинг квалитета животне средине (ваздух, вода, земљиште) и за вођење Националног регистра извора загађивача. Подаци из овог регистра могу бити важни за утврђивање потенцијалних загађивача у одређеном подручју.

**Завод за заштиту природе** је стручна установа за заштиту природне баштине по ред законом утврђених обавеза и задатака, даје обавезно стручно мишљење за многе активности у заштићеним подручјима и од суштинског је значаја у предметима који се тичу кривичног дела из члана 265 Кривичног законика. Завод је једна од научних институција надлежних за примену CITES конвенције у Србији.

У оквиру **Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде** налази се Одељење шумарске и ловне инспекције, као и Одељење ветеринарске граничне инспекције.

**Извођење увиђаја:** Увиђај се састоји из више фаза. Прва и најхитнија радња је обезбеђење лица места како би се спречило угрожавање доказа и било какво њихово нарушавање. Након тога следи фиксирање затеченог стања, проналажење, прикупљање, обележавање и осигуравање трагова и других материјалних доказа. Увиђај се започиње општим прегледом лица места уз фотографско бележење затеченог стања. При увиђају се врши детаљан преглед током кога се проналази, обележава и мери положај и стање свих битних објеката (нпр. цевоводи, канали, машине, места цурења), идентификују трагови који се најпре обележавају нумеричком ознаком, затим фотографу, а тек онда изузимају и пакују у складу са прописима. За сваки траг и предмет се прецизно одређује њихов положај на лицу месту. Уколико се током увиђаја уоче нови извори узимају се и додатни узорци. На пример, ако се током копања терена пронађу закопана бурад или угинуле рибе, чији помор је узрокован испуштањем загађујућих супстанци у воду, или отроване јединке заштићених дивљих врста, у циљу сакривања трагова, узимају се узорци земљишта из њихове непосредне околине. Такође, узима се довољан број узорака из биљног и животињског света ради утврђивања узрока угинућа. Сваки узорак узима стручно лице, при чему се узорак пакује и обележава на лицу места уз навођење када је узет, на који начин и у каквим условима. У записник о увиђају се детаљно описује све затечено и предузето.

Увиђај мора бити прилагођен свим специфичностима конкретног еколошког кривичног дела и у функцији његовог потпуног разјашњења и доказивања. Одређена вештачења морају бити завршена у најкраћем могућем року како би наведене информације послужиле за планирање даљих корака у поступку.

Код ових кривичних дела нужна су ситуациона вештачења, где вештаци непосредним присуством на лицу места сагледавају целу ситуацију и могу указати на нужно ангажовање још вештака различитог профила.

Увиђај мора обухватати целокупну област загађивања. Неретко се врши на великом простору. Због тога је потребно проналажење централног дела лица места и увиђај почети од њега, дакле од центра према периферији. Централни део лица места је-сте онај његов део на коме је лоциран непосредан проузроковач загађења. Из наведеног следи да је задатак органа поступка у одређивању локалитета проузроковача конкретног загађивача животне средине, па је зато нужно на тој локацији пронаћи, обезбедити и фиксирати трагове који потичу од загађивања и предузети мере на проналажењу других доказа. У зависности од природе загађивања које је довело до извршења еколошког кривичног дела неће се увек моћи одредити локација непосредног узрочника загађивања. У таквим ситуацијама вршење увиђаја треба започети на оним локацијама где су присутни трагови загађивања.<sup>3</sup>

Ако су у земљи закопани контејнери са опасним материјама, пестициди и слично, потребно је магнетријским снимањем утврдити локације на којима је закопана опасна материја. Локације се обележавају бројевима. Са наведених локација узимају се узорци земљишта са површине ради анализе, а затим се врши ископавање постепеним уклањањем слоја по слоја земље. Пре вађења амбалаже из земљишта, неопходно је извршити криминалистичко-техничко фотографисање у циљу обезбеђења доказа о стању у коме се амбалажа налазила пре вађења из земљишта. У зависности од стања и очувања амбалаже, исту је потребно након вађења из земље ставити у нову амбалажу или на посебну фолију како се не би загадило земљиште, а ради узимања узорака. На увиђају је обавезно присуство привредног друштва за транспорт и третман опасних материја, да се током и након увиђаја опасне материје збрину у складу са прописима. Након завршеног увиђаја врши се транспорт опасних материја до акредитованог складишта. Важно је напоменути да се транспорт и предаја опасних материја овлашћеном складишту као и мерење тачне количине опасних материја у самом складишту врши у присуству републичког инспектора за заштиту животне средине, који о томе сачињава записник који представља доказ у кривич-

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, стр. 135.

ном поступку.<sup>4</sup> Даљи третман и поступање са опасним материјама регулисани су прописима и спроводе се независно од кривичног поступка.

Ако су присутна одговорна лица осумњиченог правног лица или евентуални осумњичени као физичко лице, и они могу дати изјаву или појашњења на лицу места (уз напомену да нису дужни да се изјашњавају и да имају право на адвоката који може да буде присутан). Често се у овој фази открију и додатне неправилности – на пример, надлежни инспектор утврди да учинилац нема одговарајуће дозволе за складиштење опасних материја, дозволе или сертификате за промет заштићених врста биљака и животиња, да не води прописану евиденцију, да је прекорачио складишни капацитет, што се све констатује у записнику и олакшава доказивање кривице.

Уколико постоји опасност од уништења одређених доказа, односно наступања промене које могу умањити доказни значај појединих предмета и трагова услед кише, снега, ветра, или, на пример, неконтролисаног ширења отровних гасова у ваздуху, због чега се увиђај мора прекинути, потребно је извршити посебну заштиту места где се предмети налазе. То се врши прекривањем посебном врстом најлона, специјалном фолијом, непромочивим платном и различитим адекватним посудама. Уколико ово није довољно, неопходно је њихово изузимање и склањање у овлашћена складишта и места предвиђена за чување одређене врсте доказа.

**Документовање доказа на лицу места:** Правилно документовање на лицу места осигурава да се касније, у судском поступку, тачно реконструише шта је затечено и шта је предузето. Неопходно је пратити стандардне процедуре при изради записника и фотодокументације и чувању предмета доказа.

Записник о увиђају је процесни документ који сублимира све радње предузете приликом увиђаја. Саставља се детаљан записник који садржи време и датум почетка и завршетка увиђаја, тачну локацију (по могућности GPS координате или опис ме-

---

4 Д. Синђелић, „Ток кривичног поступка код кривичних дела против животне средине, са посебним освртом на случај опасног отпада у Обреновцу”, у М. Дреновак-Ивановић (ур.), *Практикум о примени еколошкој права – студије случаја*, Правосудна академија/Мисија ОЕБС-а у Србији, 2020, стр.127-152. Доступно на: <https://www.osce.org/sr/mission-to-serbia/480970>.



ста), присутна лица (именом и функцијом: полицијски службеници, инспектори, вештак, сведоци који су ту затечени), и ток радње. У тексту записника наводи се редом шта је рађено и шта је пронађено. Треба користити једноставан језик, али довољно прецизан, на пример: „Приликом прегледа корита реке на удаљености 70 m низводно од моста, уочено је око 15 комада угинуле рибе која припада врсти јесе-тра, просечне дужине око 15 cm. Вода је замућена, тамносмеђе боје и интензивног непријатног мириса на стајњак. На десној обали, из гвоздене цеви пречника око 40 cm истиче течност исте боје и мириса.” Након тога следи опис узорковања: „Извршено је узорковање: узорци воде означени бројевима 1-узводно, 2-испуст, 3-низводно, запремине по 2 литра, у ПЕТ боцама, запечаћени траком и означени водоотпорном етикетом. Узето је 5 угинулих риба и стављено у кесу са хладним паковањем.” Све такве радње морају се наћи у записнику. На крају записника, треба пописати прилоге: фотографије (навести број фотографија), цртеже/скице, списак изузетих предмета и узорака (са идентификационим ознакама).

**Избор и ангажовање вештака:** Код еколошких кривичних дела, врста вештачења зависи од околности случаја. Закоником о кривичном поступку је прописано да ће се вештачење одредити када је за утврђивање или оцену неке чињенице у поступку потребно стручно знање. За вештачење ће се по правилу одредити један вештак, а ако је вештачење сложено два или више вештака. Ако за одређену врсту вештачења постоји стручна установа или се вештачење може обавити у оквиру државног органа, таква вештачења, нарочито ако су сложенија, по правилу ће се поверити такој установи или органу, који ће потом одредити једног или више стручњака за давање налаза и мишљења.

Код еколошких кривичних дела улога вештака је важна. Присуство стручњака је готово увек неопходно већ у најранијој фази поступка.

**Правовремено ангажовање:** По сазнању за догађај који има обележја кривичног дела против животне средине, тужилац у најранијој фази (па и у предистражном поступку) може ангажовати вештака одговарајуће струке. Вештак се позива на лице места увиђаја ако се процени да би његово присуство било од користи за давање налаза и мишљења. На пример, токсиколог или хемичар на лицу места може да препозна сумњиву материју или да сугерише узимање специфичних узорака који

би касније могли бити кључни (нпр. узорак талога, брис цеви, и сл.). Рано укључивање вештака може уштедети време и спречити пропусте у прикупљању доказа.

**Избор по специјалности:** Важно је изабрати вештака одговарајућег профила у односу на природу загађења. Ако је предмет загађење воде хемијским супстанцама – потребан је вештак хемијске струке (инжењер технолог, хемичар). За помор рибе или угинуће животиња потребан је вештак ветеринарске струке или биолог-ихтиолог, који ће обавити обдукцију и утврдити узрок угинућа. Код загађења ваздуха неопходан је инжењер заштите животне средине или метеоролог који се бави квалитетом ваздуха. За земљиште и отпад кључни су технолози, хемичари за отпад или инжењери животне средине. Често је потребан и мултидисциплинарни тим: на пример, у случају тровања дивљачи пестицидом, могу се ангажовати и три вештака – биохемијске струке, мамолог (стручњак за сисаре) и ветеринар.

**Хемијско или токсиколошко вештачење:** Ово вештачење је неопходно ради идентификације једињења присутних у узорцима, карактеризације материје, као и квантификације загађивача у односу на референтну вредност. Циљ вештачења је да се утврди састав и својства узоркованих материја. На пример, испитује се да ли узорци воде садрже опасне по здравље концентрације тешких метала или токсина; да ли отпадна течност садржи опасне материје и у којој количини; да ли је земљиште контаминирано изнад дозвољених референтних вредности, којом материјом и у којој концентрацији у односу на дозвољене вредности. Резултати оваквог вештачења (посебно утврђивање колико пута је концентрација загађивача увећана у односу на референтну вредност) дају одговор на питање да ли је дошло до загађења у већој мери или на ширем простору, што је често и законско обележје кривичног дела. Примера ради, вештачење може показати високу концентрацију одређених супстанци изнад референтне вредности у ваздуху, земљишту или води, те коликог обима је наведено загађење.

**Еколошко вештачење:** Ово вештачење врше вештаци заштите животне средине који сагледавају ширу слику утицаја на екосистем. Они могу проценити колика је еколошка штета настала (нпр. број угинулих риба или птица, степен деградације земљишта, последице по биодиверзитет), као и мере неопходне за санацију. Такви налази су важни и за кривични поступак у погледу квалификације кривичног дела,

а могу бити основ и за касније грађанске или управне поступке за накнаду штете и санацију.

**Вештачење из области ветерине или биологије:** У случајевима кривичних дела против биљног и животињског света (нпр. тровање животиња, уништавање заштићених биљних врста, ширење заразе код домаћих животиња) неопходни су вештаци ветеринарске или биолошке струке. Они утврђују узрок угинућа или обољења животиња, врсту и заштићени статус убијених примерака, порекло заразе и сл. На пример, ако се води поступак за тровање строго заштићене врсте птица, биолог-орнитолог ће вештачењем утврдити која је врста у питању, да ли је заштићена и колики је значај те популације, док ће токсиколог утврдити чиме су птице отроване. Вештак за област опште биологије може урадити упоредну анализу длака, биљних влакана, а вештак токсиколог идентификацију отрова у биолошком материјалу.

Биолошки трагови могу пружити информације које хемијске анализе не пружају. ДНК анализа омогућава идентификацију врсте (анализом се може утврдити да ли пронађени траг потиче од заштићене врсте животиње или домаће животиње), као и индивидуалну идентификацију код криволава. ДНК профил животиње може се упоредити са, на пример, траговима крви пронађеним у возилу или предмету који је користио осумњичени. Анализом генетичких маркера може се утврдити из које популације потиче животиња.

**Економско/финансијско вештачење:** Често се показује као корисно ангажовање вештака економске струке, нарочито кад је реч о кривичним делима која учиниоци чине ради стицања противправне имовинске користи. Ово се нарочито односи на поступке који укључују, на пример, прекорачење дозвољеног складиштења опасних материја или њихово одлагање у нерегистровано складиште, избегавање трошкова прописаног збрињавања отпада или отпадних вода, нелегално рударење, нелегалну сечу шуме и продају дрвне масе итд. Овај вештак може израчунати колику је корист учинилац остварио или колику је штету нанео животној средини својим делом. Резултат је важан за одређивање имовинскоправног захтева или одузимање имовинске користи. Вештак финансијске струке може тачно утврдити висину противправне имовинске користи коју је привредно друштво стекло незаконитим поступањем са отпадним материјама. На основу тога тужилац може предложити оду-

зимање имовинске користи. Тужилац може предложити суду доношење решења о одређивању привремене мере забране располагања новчаним средствима осумњиченом правном лицу ради обезбеђења и одузимања остварене имовинске користи, а због постојања опасности да би касније одузимање било отежано или онемогућено сходно одредбама Закона о одговорности правних лица за кривична дела и Закона о извршењу и обезбеђењу.

Након што вештаци утврде да је потребно урадити, на пример, ремедијацију земљишта или земљишта и подземних вода и поступке којима се то треба спровести, вештак економско-финансијске струке се може изјаснити о висини трошкова који су потребни, што даје одговор на питање да ли су за отклањање штете по животну средину потребни велики трошкови.

**Грађевинско/техничко вештачење:** Ово вештачење је потребно код дела као што су противправна градња објеката која загађују околину (чл. 262 КЗ). Вештак грађевинске струке може утврдити да ли су објекат или постројење изграђени без одговарајуће дозволе и нормативе или да ли је изграђено више од дозвољеног, да ли је градња изведена према пројектној документацији. Слично, код уништавања заштићеног природног добра, стручњак за заштиту природе може описати у чему се састоји уништење, као што је, на пример, сеча шуме у строгом резервату природе, ископавање земљишта у парку природе или друге радње које су у супротности са прописаним режимом заштите у заштићеним подручјима.

Без обзира шта се узоркује, потребно је придржавати се одређених правила.

1. Репрезентативност – узорак мора верно одражавати састав целине из које је узет.
2. Спречавање контаминације – избегавање било какве контаминације узорка као и избегавање унакрсне контаминације између различитих узорака.
3. Конзервација и чување – подразумева примену одговарајућих метода посебно код нестабилних загађујућих материја које се могу разградити или променити током транспорта до лабораторије, а због чега је неопходно применити одговарајуће методе конзервације (на пример, хлађење на одређеној температури).

4. Ланац чувања доказа – подразумева непрекинути документовани траг о руковању узорком од тренутка узимања до анализе. Свако лице које је преузело, транспортовало или анализирано узорак мора бити евидентирано.

За велики број специфичних еколошких анализа (пестициди у води, тешки метали у земљишту...) треба ангажовати стручну установу или вештака појединца. Кључни критеријум је да лабораторија поседује акредитацију према стандардима SRPS ISO/IEC 17025 за конкретну методу испитивања коју треба применити.

**Наредба за вештачење:** Тужилац наредбом одређује вештачење и исто поверава вештаку или стручној институцији. Он прецизно наводи шта се од вештака тражи да утврди. Питање мора бити постављено тако да одговори директно доказују или оспоравају елементе бића кривичног дела. Важно је да овај налог обухвати сва спорна питања битна за законска обележја дела. На пример, за кривично дело загађења животне средине, налог вештаку за област хемије могао би гласити: *„Утврдити да ли узорци воде/ваздуха/земљишта садрже опасне материје у концентрацијама које прелазе граничне вредности прописане правилницима, те колико пута су увећане у односу на референтне вредности, да ли такве концентрације представљају опасност по живот или здравље људи или проузрокују уништење флоре и фауне и у ком обиму“*. На тај начин, вештак даје одговоре које ће тужилаштво употребити да докаже постојање кривичног дела (нпр. *„Концентрација неке загађујуће супстанце у узорцима реке прелази 40 пута максимално дозвољену и изазвала је помор рибе на дужини од 10 km тока“* – што јасно указује на тежак облик дела).

Вештачење се може наредити ради утврђивања да ли пронађене супстанце представљају опасне материје или отпатке, односно да би вештак извршио идентификацију једињења изузетих из узорак и категоризовао их као опасне, неопасне или инертне материје или отпатке. Задатак вештачења може да буде и поређење неспорних узорак са лица места са узорцима који се генеришу код потенцијалног загађивача у циљу утврђивања порекла опасних материја. Дакле, ако се сумња да је неко привредно друштво или предузетник одложио опасне материје под одређеним условима може се вршити утврђивање да ли опасне материје које су нелегално одложене потичу од тог привредног субјекта и то поређењем неспорних и спорних узорак.

**Чување и анализа резултата вештачења:** Након што вештаци доставе своје налазе и мишљења, тужилац их анализира у склопу свих осталих доказа. Понекад ће налази упућивати на потребу додатних радњи – нпр. ако вештак за област хемије утврди присуство одређене ретке хемикалије, то може сузити круг осумњичених на оне који ту хемикалију користе.

**Белешка:** У сложенијим предметима, корисно је направити табеларни приказ свих битних чињеница које треба доказати, уз навођење којим доказом се која чињеница потврђује (нпр. чињеница: „отпад је опасан“ – доказ: налаз овлашћене и акредитоване лабораторије наведен у извештају о карактеризацији опасних материја; чињеница: „учинилац није имао дозволу“ – доказ: решење министарства о одбијању/укидању дозволе; чињеница: „учинилац је знао за опасност“ – доказ: сведочење радника да су упозоравали на мирис/дим, итд.). На овај начин се јавни тужилац припрема за главни претрес и утврђује да ли недостаје неки доказ за неку од законских компоненти кривичног дела, како би га благовремено прибавио.

## 4. Специфичности увиђаја и доказивања код појединих врста загађења животне средине

### 4.1. Увиђај код загађења воде

Први корак је хитно заустављање даљег загађивања ако је могуће (нпр. затварање вентила или прекид рада постројења) и утврђивање и обезбеђење места како би се спречило уклањање доказа или ширење загађења.

**Сарадња са водопривредним и еколошким инспектором:** Неопходно је одмах обавестити надлежног инспектора за воде/животну средину и укључити га у увиђај. Инспектори могу указати где тражити извор загађења, које параметре и коју документацију проверити (нпр. дозволе за испуштање отпадних вода), као и помоћи у идентификацији тачке испуста (цев, канал) и усмерити прикупљање доказа, јер ресорно министарство поседује информације о издатим дозволама на одређеном подручју (капацитет складишта за одлагање опасних материја). Потребно је проверити да ли евентуално постоји канал или цев којом загађивач стиже у реку, те да ли се у

близини налазе базени са опасним отпадом, као и да ли се можда загађујућа материја испушта најпре у притоку реке. Уколико је реч о рибарском подручју, потребно је поред других укључити рибочуварску службу, Републичку дирекцију за воде и инспектора надлежног за послове водопривреде. Ако је дошло до помора рибе, потребно је укључити и вештаке из области ветерине, биологије, токсикологије и институција које ће одабрати довољан број узорака при вршењу обдукције.

**Визуелни преглед и бележење затеченог стања:** Орган поступка треба детаљно да опише стање воде и околине. Бележи се боја, провидност и мирис воде, као и уочљиви знаци загађења (нпр. масне мрље на површини, пена, промена боје талога на обали). Посебно су важни знаци угрожавања живог света: угинуле рибе или друге животиње, промена у понашању рибе (испливавање, гушење) итд. Такви описи улазе у записник и поткрепљују касније стручно мишљење. Визуелни преглед је важан јер уколико се примети „цветање воде“, премноженост водних биљака, најчешће алги, то представља јасан знак загађења воде и може имати негативне последице по водени живи свет. Уколико се визуелно утврди масовно угинуће водених организама, то може бити знак да у води недостаје кисеоник или се налазе токсичне материје. Уколико се утврди повећање температуре воде, то је евентуално знак да је вода загађена, а посебно уколико се примети угинуће живих врста.

**Идентификација извора загађења:** Неопходно је истражити околину да би се утврдило одакле загађење потиче. То може бити фабрички колектор, канализациони испуст, пољопривредни објекат, камион цистерна или неки инцидент (нпр. превртање цистерне). Потребно је пратити ток воде узводно и низводно и, ако је могуће, упоредити стање узводно (непогођено место) и низводно од сумњивог извора. Уколико постоји канал или цев која уводи отпадне воде, важно је евидентирати његову локацију и власништво (нпр. да ли води из круга фабрике).

**Фотографисање и скицирање:** Неопходно је снимити широки кадар целе локације (корито реке, обалу, канал ако постоји, околне бунаре, отпадне воде), затим детаље – нпр. место испуста у реку, траг загађене воде (разлика у боји између чисте и загађене), угинулу рибу или друге животиње, амбалажу или предмете ако плутају. Фотографије треба да буду у колору, високе резолуције, са видљивим временским жигом и, ако је могуће, назнаком локације. Поред фотографија, ради јас-

ноће се може израдити и скица места увиђаја: учртати реку, место уласка загађења, узводне и низводне тачке узорковања, релевантне оријентире (нпр. мост, фабрика, испуст). Скица ће помоћи органу поступка ради прецизнијег разумевања распореда удаљености.

**Узимање узорака воде и биолошког материјала:** На самом увиђају, неопходно је узети узорке воде ради лабораторијске анализе. Важно је узети више узорака: најмање један узводно од извора (као контролу чистог стања), затим на самом извору (ако је могуће, директно из цеви или канала), и један или више низводно (нпр. 50 м и 500 м низводно) како би се утврдио степен разблаживања и географски опсег утицаја. Узорке треба узимати у довољној количини за планиране анализе, и обележити тачно време и место. Узорци се шаљу у овлашћене и акредитоване лабораторије где се спроводе хемијске, физичке и микробиотичке анализе узорака воде. Такође, ако је уочен помор рибе или других организама, потребно је узети узорке угинулих јединки за обдукцију и токсиколошку анализу. Узорковање како воде, тако и угинулих животиња ради утврђивања узрока угинућа, представља важан доказ за каснија вештачења. Ако се ради о испуштању отпадних вода у реку, препоручује се узимање комбинованог узорка (узимање више пута у року од 24 часа) ради добијања просечног састава, као и истовремено и тренутно узимање узорака у моменту еколошког инцидента како би се утврдио највиши проценат концентрације.

**Бележење околности и трагови:** У записник треба унети све битне околности: временске прилике (нпр. јак плјусак може утицати на разводњавање или открити да је загађење настало отицањем са земље након кише), процењено време када је загађење могло почети (сведоци, први знаци), процену обима (колико је воде захваћено – дужина реке, ширина појаса загађења). Ако постоје физички трагови – нпр. канте, бурад, црева, пумпе – потребно је обезбедити их као доказе (физички ако могу да се изузму, а ако не, фотографисати и описати). Сваку изузету ствар потребно је уписати у записник и сместити у одговарајућу амбалажу уз евидентирање ланца чувања доказа.

## 4.2. Увиђај код загађења ваздуха

**Мерење на лицу места:** Загађење ваздуха често захтева брзу реакцију, јер се гасови (амонијак, угљен моноксид, сумпор диоксид, метан, азотни оксиди, фреон), честице (органске и неорганске) и биолошки молекули могу разградити или развејати. Ваздушним струјама се загађење ваздуха разноси на велике удаљености. Полиција или јавни тужилац по пријави (нпр. густог дима, чудног мириса, облака гаса) треба одмах да обавести надлежну инспекцију за заштиту ваздуха и ангажује овлашћену лабораторију или мобилну екипу за мониторинг ваздуха која поседује специјализовану опрему - пумпе, филтере, сорбенте и др. Неки градови поседују мерне станице за квалитет ваздуха, које мере тачно одређене загађујуће материје па је неопходно прибавити извештаје од институција које врше мерења загађености ваздуха. Мобилне станице за квалитет ваздуха треба распоредити у угрожено подручје да мере концентрације загађујућих материја док инцидент траје. Важно је, притом, забележити тачно време почетка и краја мерења, као и метеоролошке услове (правац и јачину ветра, температуру, влажност), јер они утичу на ширење облака загађења.

**Лоцирање и идентификација извора загађења:** Увиђај обухвата и одлазак на место за које се сумња да емитује загађење – било да је то индустријски погон, постројење за сагоревање, отворено ложиште (нпр. паљевина депоније) или друго. Задатак органа поступка је да утврде да ли извор поседује одговарајуће филтере и уређаје и да ли они раде. Пример: уколико је из фабричког димњака испуштен густ дим необичне боје, на лицу места треба проверити да ли је дошло до квара на систему за отпашивање или филтрацију. Стога, на увиђају треба потражити и документовање узрока: записнике из постројења (да ли је пријављен квар, податке о уградњи филтера, изјаве радника...), сензоре ако их има, или једноставно визуелно констатовати да је, рецимо, филтер скинут или оштећен.

**Опсервација и сведоци:** Док траје инцидент загађења ваздуха, важно је опсервирати шире подручје и забележити како се облак дима или гаса креће и која насеља или објекте захвата. Уколико су грађани евакуисани или осетили последице (нпр. иритацију дисајних органа, сузење очију, гушење), то такође улази у записник и касније се може користити као доказ угрожавања здравља. Потребно је прикупити изјаве сведока – патроле могу одмах на лицу места узети кратке изјаве грађана о

томе шта су видели и осетили (мирис, дим, трајање инцидента). Сведочења могу потврдити присуство загађујуће материје пре него што се она распрши.

**Фотографије и видео снимање:** Веома је корисно фото-документовање догађаја, рецимо снимити извор емисије (нпр. димњак из којег куља густ дим), направити панорамски снимак облака дима над подручјем, те снимити последице на терену ако су видљиве (нпр. слој прашине који пада на оближње површине, чађ на прозорима и сл.). Пожељно је и употребити дрон за снимање из ваздуха јер се тако може боље сагледати обим и смер кретања загађења. Видео снимак са временском ознаком може приказати динамику емисије (да ли је константна и колико је трајала).

**Узимање узорака ваздуха и падавина:** За разлику од воде и земљишта, ваздух је теже узорковати ручно без специјалне опреме. Ако мобилна мерна станица није одмах доступна, постоје неке опције – нпр. поставити чисте филтер-хартије или посуде на отворено како би се на њих таложиле честице из дима (ово касније треба дати на лабораторијску анализу за хемијски састав). Такође, инспекција или специјализоване јединице могу користити, ако имају, брзе инструменте – преносиве гасне анализаторе (за детекцију VOC, амонијака,  $H_2S$ , CO и сл.). Очитавања се бележе са навођењем типа инструмента и калибрације. Потребно је обратити пажњу на примарне и секундарне честице ако се појаве у вадуху. Примарне задржавају свој састав, а секундарне настају као резултат хемијских реакција, мењају свој хемијски и физички састав и важно је пратити њихова својства и карактеристике ради утврђивања евентуалне концентрације тешких метала (олова, арсена, никла...). Уколико постоји сумња на специфичан полутант (нпр. хлор или други токсичан гас), потребно је ангажовати стручно лице са одговарајућом опремом (нпр. драгер цевчице или канистере за узорковање гасова) и заштитном опремом за прикупљање узорака ваздуха.

**Изузимање материјалних доказа:** Ако се загађење ваздуха догодило услед конкретне радње (нпр. отворено спаљивање опасног отпада, пожара у магацину хемијских супстанци, паљења гума), на лицу места могу остати материјални трагови које треба обезбедити. То могу бити остаци сагорелог материјала, пепео, амбалажа од хемикалија, филтери из постројења, итд. Све те предмете потребно је сакупити уз одговарајуће мере предострожности и спаковати у доказне кутије или контејне-

ре, са ознаком места и времена проналаска. У лабораторијама је касније могуће утврдити шта је горело или која супстанца је испарила.

**Провера документације и дозвола:** Поред физичког увиђаја, за орган поступка важан део посла је и преглед документације субјекта који је потенцијални загађивач. На лицу места, ако је реч о привредном друштву, треба затражити на увид дозволе за емисије у ваздух, евиденције о раду филтера, дневнике о мониторингу емисија (ако их воде), као и евентуалне интерне извештаје о инцидентима. Сва уочена одступања – као што су, на пример, одсуство обавезног уређаја за мерење емисија или истек важности дозволе, бележе се и могу касније бити коришћена у поступку као индиректан доказ за доказивање кривице.

### **4.3. Увиђај код загађења земљишта**

Загађење земљишта најчешће је последица незаконитог одлагања отпада, цурења токсичних материја или сличних радњи које могу бити распрострањене на већој површини, као и неадекватног коришћења минералних и органских ђубрива (нарочито азотних), неадекватне примене средстава за заштиту биља и других препарата, испуштања, одлагања загађујућих и опасних материја и воде у земљу и на површину земљишта, цурења нафте или њених деривата из транспорта, складишта, вађење и обраде руда на неадекватан начин која ствара велике количине отпада. Полиција треба да обезбеди шире подручје око локације како би спречила прилаз неовлашћених лица и могуће повређивање или ремећење места догађаја.

**Идентификација и разграничење контаминираног подручја:** На лицу места потребно је визуелно одредити докле се протеже видљиво загађење. Знаци могу бити: гомиле одложеног отпада (нпр. бурад, џакови, шут), промена боје земље (тамне мрље, црвенкасте или беличасте насlage), мрље од хемикалија, увело растине или угинуле животиње или инсекти у околини. Индиција да је земљиште загађено представља и образовање чврсте коре на површини која може бити последица смањења квалитета ваздуха. Помоћу стоп траке неопходно је означити део где ће се вршити увиђај.

Ако је подручје веома велико (попут нелегалне депоније од више хектара), може се поделити на секторе ради систематичних претрага.

**Претрага и евидентирање отпада:** Најпре је потребно детаљно прегледати терен и утврдити које врсте отпада су присутне: чврст комунални отпад, грађевински шут, индустријски отпад (нпр. бурад са хемикалијама, пепео, медицински отпад, електронски отпад). Свака врста отпада се бележи. Ако има посуда са етикетама или обележјима (нпр. назив хемикалије, име компаније), то је важан траг – неопходно је фотографисати етикете и по могућности изузети посуде. Уколико се ради о закопаном отпаду потребно је проверити да ли постоје удубљења или хумке, свеж насип, трагови багера или камиона. Неким деловима терена може бити потребно плитко откопавање (ручно лопатом) да би се видели слојеви отпада у земљи – то чинити опрезно и само колико је нужно да се стекне увид, а детаљније ископавање оставити стручној служби касније, након обезбеђења доказа.

**Документовање затеченог стања:** Потребно је фотографисати целу локацију из више углова (панорамски снимци који приказују размере депоније или загађеног поља), а потом направити снимке појединачних налаза – свака врста отпада, свако буре или контејнер, свако место где се уочава промена на тлу. Уз фотографије, може се скицирати локација: уцртати позиције већих гомила отпада, узорковања, карактеристичне тачке (нпр. улаз на парцелу, објекти у близини, река). Ова скица ће послужити за накнадно планирање ремедијације, али и за потребе да орган поступка стекне просторну представу.

**Узимање узорака земљишта и отпада:** Узорци се узимају из различитих дубина и локација (укључујући површинске узорке и узорке са дубљих нивоа) за анализу присуства загађивача ради узорковања тла. Обично се узима узорак површинског слоја јер ту лежи већина загађивача, а по потреби и дубински узорци како би се проверило да ли су материје продрле у велике дубине или подземне воде. На пример, приликом изливања опасних материја на површину, узорци се морају узети из центра контаминације где је највећа концентрација и са ивица контаминираних зоне и обавезно изван зоне. Сваки узорак је потребно означити бројем. Ако се пронађу бурад или контејнери са течностима/муљем, потребно је узети и узорке њиховог са-

држаја. Ови узорци омогућиће накнадно лабораторији да утврди врсту и концентрације загађујућих материја.

**Трагови механизације и других активности:** На тлу је потребно обратити пажњу на трагове камионских гума, багерских гусеница и слично, као и измерити ширину трагова или отисака гума – то касније може користити за идентификацију возила. Важно је потражити у околини и друге трагове људске делатности: да ли постоје чуварске кућице, импровизовани путеви до локације, рампе, ограде, знаци покушаја прикривања (нпр. прекривање земљом или смећем).

Уколико постоје индиције да су опасне материје закопане у земљишту, најпре се узимају узорци земљишта са површине ради анализе, након обележавања локације утврђене магнетријским снимањем. Затим се уклања слој по слој земље и у зависности од околности случаја узимају узорци. Земљиште које је дошло у контакт са отпадом узоркује се и отклања, а из земљишта које није дошло у контакт са отпадом узимају се узорци на анализу. Уклањање земљишта је значајно и са становишта вођења кривичног поступка и са становишта заштите животне средине. Такво земљиште је дошло у контакт са супстанцама за које се сумња да представљају опасне материје, па би и такво земљиште представљало опасне отпатке настале као резултат радње учиниоца, а што има значај за кривични поступак. Уклањање представља једну од мера којом се отклањају евентуално штетне последице загађења. Обавезно извршити узорковање воде из околних бунара како грађана тако и вода ради утврђивања да ли се вода може користити. У зависности од околности и резултата анализе узорковање воде се може поновити.

**Сарадња са инспекцијским органима:** Обавезно је присуство инспектора за заштиту животне средине, отпад и пољопривредног инспектора (у зависности од врсте земљишта) на увиђају. Они имају овлашћења да паралелно са кривичним поступком наложе хитне мере (нпр. забрана даљег одлагања, уклањање отпада преко овлашћеног привредног друштва). Те мере не смеју угрозити доказе, већ их треба координирати са радом органа поступка на прикупљању доказа.

**Лабораторијске анализе:** Хемијском анализом тестирање узорака тла утврђује се присуство загађивача као што су тешки метали, жива, олово, ограничени загађивачи (пестициди, феноли), а микробиолошком анализом испитује се присуство бак-

терија, вируса и других микроорганизама који могу бити токсични. Важно је вештачењем идентификовати и квантификовати хемијског загађивача у земљишту. Вештачењем се може утврдити колики је проценат потенцијалног ризика за људско здравље, укључујући могућност болести или тровања и како загађење утиче на животиње, биљке, околину, као и на природне ресурсе (еколошки утицаји). Вештачења указују да ли је потребно извршити и санацију загађеног земљишта.

## 5. Изазови код кривичних дела против животне средине

**Посебни изазови у доказивању узрочно-последичне везе и одложених последица:** Доказати да је баш одређена противправна радња проузроковала конкретну штетну последицу по животну средину често је највећи изазов у овим поступцима. За разлику од класичних кривичних дела где су узрок и последица блиско повезани (нпр. пуцањ – рањавање), код еколошких деликата узрочна веза може бити посредна, вишеструка или одложена.

**Вишеструки извори и дифузно загађење:** Уколико на једном подручју постоји више потенцијалних загађивача (нпр. индустријска зона са више фабрика), може бити тешко приписати кривицу једном учиниоцу. За доказивање, неопходно је издвојити карактеристичан траг који повезује загађење са окривљеним. То се постиже комбинацијом доказа: хемијски састав загађивача (нпр. загађивач садржи специфичну хемијску маркер супстанцу која се користи само у технологији одређене фабрике), просторна и временска димензија (загађење је најјаче у близини и у време рада те фабрике), моделирање кретања емисија, сведочења радника или локалног становништва и сл. Понекад је потребно извршити више упоредних анализа: узети узорке отпада/материјала директно од осумњиченог постројења и упоредити их са узорцима из животне средине. Уколико се анализом утврди да се узорци поклапају по кључним компонентама, то може значајно ојачати доказну вредност, јер указује на директну везу између извора и последице загађења.

**Одложене последице:** Еколошка штета се често не манифестује одмах. Некад прођу године пре него што се контаминација земљишта открије (нпр. токсична супстан-

ца полако мигрира и тек након дужег времена доспе у извор питке воде) или здравствени ефекти на људима постану статистички видљиви (нпр. повећана учесталост болести услед загађења ваздуха). У кривичном поступку, који је фокусиран на конкретан догађај и конкретну радњу окривљеног, ово може представљати проблем – како показати да је дејство радње било опасно ако се последица испојила тек касније? Ту је улога вештака од пресудног значаја: они могу објаснити механизам латентног дејства. На пример, вештак токсиколог може посведочити да одређени тешки метал у земљишту не изазива тренутну штету, али да се акумулира у ланцу исхране и након дужег времена доводи до помора или угрожавања здравља.

Закон често користи формулације попут „загађење у већој мери или на ширем простору“ или „уништење или оштећење животињског или биљног света великих размера“, „загађење животне средине у тој мери да је за њено отклањање потребно дуже време или велики трошкови“. Ту се јављају изазови: шта се сматра „већом мером“? Улога вештака је да кроз своје стручно мишљење да оквир, на пример, „концентрација живе у земљишту је 10 пута изнад дозвољене што представља велики ризик за подземне воде и здравље, дакле загађење у већој мери“, или „угинуло је 28 срна и неколико птица грабљивица што представља озбиљан удар на локалну фауну и штету великих размера по биодиверзитет“. Други начин је позивање на економску оцену штете, на пример, може се утврдити колики су трошкови санације што је посебно релевантно у случајевима када је реч о ремедијацији земљишта, која по правилу подразумева високе издатке због сложености и дуготрајности поступка. Уколико је процењена вредност санације значајна, то представља индиректан доказ да је загађење озбиљног обима и да је за отклањање штете потребан велики финансијски улог. Може се проценити и материјална вредност изгубљене флоре/фауне путем, на пример, одстрелне вредности дивљачи или тржишне вредности рибе будући да су ови износи некад дефинисани у прописима. Вештачењем које спроводе стручњаци поменутих струка може се утврдити да је, на пример, контаминирано 2 хектара земљишта разноврсним опасним материјама, као и да су референтне вредности вишеструко веће од дозвољених. То указује да је загађење настало у већој мери и на ширем простору, а истим вештачењем је процењено да ће за отклањање последица (санацију земљишта) бити потребно више година, као и да ће трошкови санације бити изузетно високи.

**Обезбеђење и очување трагова кроз време:** У ситуацијама када је последица загађења одложена, кључно је сачувати и обезбедити трагове. На пример, ако се загађење земљишта открило 3 године после одлагања, мора се доказати да је загађење присутно толико дуго. То се постиже геолошким и форензичким методама као што су: датовање талоба, анализа раслојавања земље (нпр. разликовање старог од новијег отпада), тражење сведока који памте почетак одлагања. Понекад се користи и индиректно доказивање, на пример, утврђивањем да хемијски састав отпада одговара производима који су се правили у периоду када је осумњичени управљао фабриком, али не и каснијим производима, што омогућава искључивање других потенцијалних учинилаца у случају промене власништва. Укратко, потребно је премостити временски јаз траговима континуитета.

# УЛОГА ДОМАЋИХ СУДОВА У ГРАЂАНСКИМ ПОСТУПЦИМА У СКЛАДУ СА АРХУСКОМ КОНВЕНЦИЈОМ

## 1. Улога националних судова у складу са Архуском конвенцијом

Примену процесних и материјалних правила у предметима еколошког права није могуће засновати искључиво на формалном тумачењу појединачних одредаба, већ је потребно да судије разумеју шири контекст у ком делују. Савремено еколошко право не своди се само на заштиту индивидуалних права, већ све више постаје алат за очување јавних добара и општег интереса, као што су здрава животна средина, одрживи развој и међугенерациска праведност. Архуска конвенција управо утемељује такав приступ, инсистирајући на отвореном, демократском и делотворном систему правне заштите. Све ово захтева од судија не само познавање процесних механизма, већ и разумевање суштине и духа еколошког права — сврхе због које оно постоји. Када судије препознају ову ширу слику, њихово поступање у конкретним предметима постаје не само правно исправно, већ и друштвено одговорно, што доприноси изградњи правде која одговара изазовима савременог доба.

---

\* Небојша Ђуричић, судија Вишег суда у Београду, [nebojsa.djuricic@bg.vi.sud.rs](mailto:nebojsa.djuricic@bg.vi.sud.rs).

Национални судови, приликом поступања у предметима који се тичу заштите животне средине, морају имати у виду да су се државе чланице Архуске конвенције обавезале да обезбеде приступ правди, укључујући и судску заштиту. Посебно је значајан члан 9, став 3 Конвенције, којим је прописано да грађани морају имати могућност да оспоре радње или пропусте, било приватних лица било органа власти, које су у супротности са националним прописима из области еколошког права.

Судови не смеју приступ правди свести искључиво на право на приступ информацијама у складу са чланом 4 нити га ограничити само на право на учешће јавности, гарантовано чланом 6 Архуске конвенције. Напротив, у складу са чланом 9, став 3, грађанима мора бити омогућен приступ суду ради заштите свих права која су у вези са животном средином — не само оних која су формално уређена у еколошким законима, већ и оних чије остваривање или повреда имају еколошке последице. Овome треба посветити посебну пажњу како би се избегло олако и формално оглашавање судова ненадлежним, што често произлази из недовољне упознатости са дoметима обавеза које проистичу из Конвенције.

Архуска конвенција такође обавезује државе чланице да обезбеде правна средства која ће бити ефикасна, адекватна, непристрасна, правовремена и приступачна, односно да не представљају финансијску препреку остваривању права. Ове гаранције се односе не само на мериторно одлучивање о захтевима, већ и на поступке у којима се судови, из материјалних или процесних разлога, оглашавају ненадлежним. Иако ће неминовно постојати ситуације у којима ће суд морати да се огласи апсолутно или стварно ненадлежним, начин на који се та одлука формулише, као и разлози који је прате, морају бити у складу са основним циљем Архуске конвенције – обезбеђивањем делотворног и свеобухватног приступа правди у еколошким питањима.

Национални судови, поступајући по предметима из области заштите животне средине, морају имати у виду да Архуска конвенција штити не само индивидуална права тужилаца, већ и општи (јавни) интерес целог друштва. Конвенција посебно акцентира да грађани, подносећи тужбене захтеве, делују у функцији заштите колективних права и вредности — попут чисте воде, здраве животне средине или јавних ресурса — што представља шире, осетљиве интересе наше заједнице. Приликом поступања у овим предметима судије треба да посматрају тужиоца не само као појединца, већ као „репрезента јавности“, чији поступак има ефекат за целокупно

друштво. Судови би требало да примењују принципе Конвенције тако што својим одлукама о приступу правди у еколошким питањима омогућавају широку, демократску и сврсисходну заштиту јавних интереса, чиме се доприноси и легитимности и ефикасности правосудног система.

У примени еколошког права, укључујући Архуску конвенцију и друге релевантне међународне изворе, не сме се посматрати само ситуација у којој појединац тражи остваривање личног права или заштиту сопственог интереса у области заштите животне средине. Често се дешава да појединци, грађанске иницијативе или организације цивилног друштва иступају у циљу заштите ширег, јавног интереса — било кроз захтеве за приступ информацијама, учешће у доношењу одлука, јавне критике, слободу изражавања или организовање јавних окупљања. Управо због таквих активности, усмерених на остваривање демократских права у области заштите животне средине, ови актери могу постати мета злоупотребе процесних механизма, односно тзв. SLAPP тужби (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*) — поступака који имају за циљ да их заплаше, обесхрабре или материјално исцрпе.

Управо зато је важно да судови препознају ову врсту злоупотребе и улогу коју тужени имају као заступници јавног интереса. Овакве ситуације не смеју бити посматране као обични правни спорови међу равноправним странама, већ као израз дубље друштвене функције учешћа јавности у еколошким питањима, коју Архуска конвенција штити и подстиче. Судска пракса мора се кретати у правцу јачања процесне заштите појединаца и организација које делују у корист животне средине и демократских вредности, препознајући да је заштита јавног интереса суштина еколошке правде.

## 2. Надлежност суда у грађанским еколошким споровима

### 2.1. Апсолутна надлежност суда

Јачање еколошке свести грађана, као и све већи број активиста и невладиних организација које се баве заштитом животне средине, представља позитиван тренд

у сваком демократском друштву. Појачани еколошки активизам, праћен растућом свешћу о правима у области заштите животне средине, логично води ка закључку да можемо очекивати пораст броја судских поступака, имајући у виду и улогу суда у складу са чланом 9 Архуске конвенције. Међутим, еколошко право као интердисциплинарна и релативно нова грана, развија се и у оквиру управног, грађанског и кривичног права, што често ствара дилему и код самих правника у погледу најделотворнијег правног пута за заштиту конкретног права. Грађани, оправдано забринути због сече шума, загађења воде или изградње објеката без процене утицаја на животну средину, лако могу поднети тужбе суду не проверивши претходно да ли је суд надлежан у конкретном случају. Уклањање бесправно подигнутих објеката или престанак испуштања штетних материја може бити у надлежности како управних инспекцијских органа, тако и суда, што додатно компликује поступање.

Зато је прво и основно питање које се поставља – да ли конкретни спор уопште спада у судску надлежност или у надлежност неког другог државног органа. Суд, по пријему тужбе, по службеној дужности испитује да ли је надлежан за поступање на основу наведених чињеница. Уколико утврди да спор не припада судској надлежности, већ, на пример, управном органу, суд ће се огласити ненадлежним, укинати предузете радње и одбацити тужбу као недозвољену. Разграничење надлежности између суда и управног органа само је први корак; тек након тога следи утврђивање који је суд надлежан и по ком поступку треба да одлучује о постављеном захтеву.

Можемо очекивати да ће се пред домаћим судовима појавити спорови са тужбеним захтевима који до сада нису били уобичајени. Посебно морамо обратити пажњу на оне тужбене захтеве који се постављају у складу са чланом 9, став 3 Архуске конвенције. То су спорови у којима се тражи заштита не само права заштићеног Конвенцијом већ и права које се може дефинисати као еколошко и које је прописано у неком од домаћих прописа. У овој ситуацији судови морају бити свесни улоге и задатка који је пред њих поставила Архуска конвенција, те са посебном пажњом разматрати своју апсолутну надлежност.

Такође, државе потписнице Конвенције морају обезбедити правна средства која су ефикасна, адекватна и не много скупа. Очекује се и од суда ефикасно поступање у овим споровима. Не само да суд не сме олако да се огласи апсолутно ненадлежним

већ не сме олако и прихватити своју надлежност. Непримерено је вођење дуготрајних и скуких судских поступака, који и неспадају у надлежност суда. Из ових разлога, као и у свакој другој ситуацији, суд након пријема тужбе мора добро да се упозна са садржином тужбе, да сагледа своју улогу у складу са чланом 9 Архуске конвенције и да оцени своју апсолутну надлежност.

Уколико суд процени да је апсолутно ненадлежан он ће тужбу да одбаца и за то дати адекватно образложење своје одлуке. Након одбачаја тужбе на грађанима је да одлуче где и коме од државних органа ће се обратити ради заштите својих права. И када суд одбаца тужбу и не улази у мериторно одлучивање о постављеном тужбеном захтеву, он је дужан да испуни своју уставну обавезу и обезбеди грађанину право на образложену судску одлуку. То подразумева да одлука мора да садржи јасне, разумљиве и довољне разлоге који су суд определили на такав исход. Поред тога, од изузетне је важности да суд води рачуна о начину на који образлаже своју одлуку, посебно када странке у поступку немају пуномоћника из реда адвоката. У таквим ситуацијама неопходно је да се одлука састави на језику који је грађанима разумљив — без претеране употребе формалистичког и стручно правног језика — како би странке могле да схвате суштину разлога због којих је суд одлучио на одређени начин.

У основи судског система налази се обавеза поштовања начела непристрасности. То значи да суд мора остати неутралан — не сме фаворизовати ниједну страну у спору нити сме давати странкама правне савете, усмеравати их или им пружати информације које превазилазе оквир законом прописане поуке о правном леку. Међутим, имајући у виду значај који је домаћим судовима додељен Архуском конвенцијом, посебно у области приступа правди у еколошким споровима, очекује се да судови у одлукама којима одбацују тужбе због апсолутне ненадлежности ипак укажу грађанима — не давањем конкретног правног савета, већ у форми оријентације — ком државном органу или поступку би евентуално могли да се обрате ради заштите својих права. Такво образложење мора бити јасно и довољно, како би се обезбедила стварна, а не само формална, правна заштита, у духу принципа правичности и доступности правде.

## 2.2. Стварна надлежност суда

Сама чињеница да одређени предмет спора спада у судску надлежност не значи нужно да је и конкретни суд, коме је тужба поднета, надлежан за поступање у том спору. Закон о уређењу судова пружа одговор на питање да ли је за поступање у одређеном спору надлежан суд опште или посебне надлежности, као и да ли ће то бити основни или виши суд као суд опште надлежности.

Анализом важећег законодавног оквира који уређује питања надлежности судова, може се закључити да еколошки спорови нису изричито препознати као посебна категорија. Последице, не постоји специјализовани суд за еколошке спорове нити су овакви предмети законом додељени искључиво у надлежност неког од постојећих судова опште надлежности. Стога се надлежност за поступање у еколошким споровима утврђује применом општих критеријума стварне и месне надлежности.

Када је реч о грађанским поступцима, могу се јавити дилеме у погледу тога да ли спор припада надлежности суда опште надлежности или привредног суда. Уколико је реч о спору који настаје између привредног субјекта и другог правног лица у вези са обављањем привредне делатности, надлежност за одлучивање има привредни суд.

При разграничавању надлежности између основног и вишег суда као судова опште надлежности, примењује се критеријум могућности изјављивања ревизије. У споровима у којима је могуће изјавити ревизију, односно у којима вредност предмета спора прелази динарску противвредност од 40.000 евра, стварно је надлежан виши суд. У свим другим случајевима надлежност припада основном суду. Сходно томе, уколико се у оквиру еколошког спора тражи накнада штете чија вредност прелази праг за ревизију, поступак ће водити виши суд.

Последица одсуства нормативног уређења посебне надлежности за еколошке спорове јесте то да сваки основни или виши суд у Републици Србији, у складу са општим правилима о надлежности, може бити надлежан за поступање у овој врсти спорова. У постојећем правном оквиру не постоји ни предвиђена специјализација судија који би били обучени и усмерени искључиво на ову врсту предмета, што може утицати на квалитет и уједначеност судске праксе.

Уколико се разматра могућност увођења специјализације судија за еколошке предмете, као и одређивање мањег броја судова који би били надлежни за поступање у тим предметима, као потенцијални модел може послужити пример из Закона о утврђивању чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала у Републици Србији. Тај закон је предвидео надлежност виших судова у седиштима апелационих судова — у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу — чиме је постигнута територијална равнотежа и одређен ниво стручности.

Имајући у виду сложеност и друштвени значај еколошких спорова, као и потребу за ефикаснијим, стручнијим и уједначеним поступањем, питање успостављања посебне надлежности захтева озбиљно разматрање. Пре евентуалног доношења одлуке о формирању специјализованих судских одељења или одређивању надлежности само одређених судова, неопходно је спровести детаљну и свеобухватну анализу, која би обухватила како правне тако и практичне аспекте примене оваквог модела.

Распарчана надлежност и чињеница да се еколошки спорови воде пред великим бројем различитих судова широм правосудног система Републике Србије значајно отежавају систематско праћење ових предмета, њихову анализу и израду препорука за унапређење судске праксе. Недостатак централизације доводи до фрагментираних статистике, која онемогућава јасно сагледавање обима, структура и исхода еколошких спорова. У таквом систему постаје готово немогуће развити свеобухватан аналитички приступ који би омогућио идентификовање правних празнина, уочавање спорних питања у пракси и формулисање конкретних мера за унапређење ефикасности и уједначености поступања у овим предметима. Централизовани или специјализовани приступ овим споровима значајно би допринео транспарентности, правној сигурности и укупном унапређењу заштите животне средине кроз судски систем.

### **2.3. Месна надлежност из перспективе еколошких спорова**

Месна надлежност за вођење судског спора у еколошким споровима је од великог значаја. Одређивање месне надлежности суда не треба посматрати само из угла правилне примене права и строго формално, с обзиром да одређивање где ће се водити судски спор може одлучујуће да утиче на практичну доступност правде за грађа-

не и организације цивилног друштва. Грађани и локалне организације који делују у малим срединама могу се наћи у ситуацији да воде спор пред судовима у већим градовима иако се спор односи на локално загађивање или штету. Не треба занемарити трошкове путовања, смештаја и ангажовања адвоката у другом месту, што би у многоструко утицало на приступ правди. На основу Архуске конвенције држава је дужна да обезбеди ефикасан, правичан и не прескуп приступ правди по питању заштите животне средине, те правило месне надлежности не смеју да ставе грађане у неповољнији положај.

Који ће суд од великог броја истоврсних судова да поступа, одређује се правилима о месној надлежности. Поред општег правила да је за суђење надлежан суд на чијој територији тужени има пребивалиште или боравиште, Закон о парничном поступку (ЗПП) прописује одређени број посебних правила по којима се одређује месна надлежност суда. Циљ свих ових правила јесте да се обезбеди суђење у оном суду за који се претпоставља да ће најефикасније и најажурније да спроведе поступак, односно суду коме ће најлакше бити обезбеђен приступ тужиоцу који је оштећени, малолетан, дете, издржавано лице.

Наш законодавни оквир не препознаје еколошке спорове како по питању стварне надлежности, тако и по питању месне надлежности. Месна надлежност у еколошким споровима, као и стварна надлежност, одређује се по општим правилима.

### Спорови о праву својине на непокретности

Потребно је подсетити се одредаба које прописују искључиву месну надлежност суда, имајући у виду правне последице које таква надлежност повлачи. У складу са чланом 51 Закона о парничном поступку, за суђење у споровима који се односе на право својине и друга стварна права на непокретностима, споровима због сметања државине непокретности, као и у споровима из закупних односа на непокретности, искључиво је месно надлежан суд на чијем се подручју непокретност налази.

Иако се на први поглед може стећи утисак да је наведена законска одредба сасвим јасна и недвосмислена, пракса показује да постоје одређене недоумице у погледу њене примене, посебно када се постави питање да ли је у конкретном случају реч о

спору који заиста спада у домен искључиве надлежности. Као илустрацију можемо навести одлуку Врховног суда којом је решаван сукоб надлежности управо у контексту тумачења искључиве месне надлежности у спору који је био повезан са непокретношћу, али није био уско везан за право својине или стварна права.

У предмету P1.195/2022 од 14. априла 2022. године, Врховни касациони суд је одлучивао о сукобу надлежности између Вишег суда у Пироту и Апелационог суда у Нишу, а у погледу надлежности за одлучивање о жалби изјављеној против пресуде Основног суда у Пироту. Основни суд у Пироту је одлучивао о тужбеном захтеву којим је тужилац тражио да се тужени као власник пољског клозета обавезе да отклони извор штетних имисија. Жалба на пресуду је прослеђена Вишем суду у Пироту, који се огласио стварно ненадлежним, те је списе доставио Апелационом суду у Нишу, који је затим изазвао сукоб надлежности. У својој одлуци Врховни касациони суд је навео да у „конкретној ситуацији је њодијеном њравноснажном њресудом одлучено о њужденом захтјеву којим је њражено да се њотклони извор њијетних имисија са њредметне њејокрејностии њуженој, ње се ради о њужденом захтјеву ради одређене чинидбе, њијо не њредстјавља сјор у вези њејокрејностии. Сјором о њејокрејностии смајтра се сјор ради ујјврђивања одређеној њравној захтјева о њејокрејностии и у њој ситуацији се њјакав сјор не може смајтрајти сјором мале вредностии. Вредностii њредмета сјора која је назначена у њужди од 10.000,00 динара не њрелази динарску њројјиввредностii од 3.000 евра њо средњем курсу НБС на дан њодношења њужбе, ње је за одлучивање о жалби, с њбзиром да се ради о сјору мале вредностии, надлежан Виши суд у Пироју“.

У пракси домаћих судова учестали су спорови у којима се тражи заштита на основу члана 5 Закона о основама својинскоправних односа. Као што је већ илустровано на претходном примеру, тужбени захтеви се често формулишу тако што се од туженог – власника непокретности – захтева одређено чињење или нечињење. У таквим ситуацијама, вредност предмета спора, било да је опредељена у тужби или је суд утврђује током поступка, представља релевантан критеријум за одређивање и стварне и месне надлежности суда.

Исти животни догађај, односно исти фактички основ, може довести до различитих тужбених захтева: за чинидбу, накнаду штете или заштиту од сметања поседа. Уко-

лико је реч о чинидби или накнади штете, одлучујући фактор за утврђивање надлежности биће висина тражене накнаде, односно вредност тражене чинидбе као вредност предмета спора.

Иако се у пракси често користе термини као што су „спорови поводом непокретности“ или „спорови о непокретности“, потребно је имати у виду да члан 51 Закона о парничном поступку, који прописује искључиву месну надлежност, представља изузетак од општег правила. Ова одредба се мора тумачити рестриктивно – она се односи искључиво на спорове који се воде због права својине или других стварних права на непокретности.

Другим речима, искључива месна надлежност суда постоји само у споровима у којима се расправља о праву својине, службености, заложном праву, државини или суседским правима. У свим осталим случајевима, када се захтев односи на одређено чињење, престанак узнемиравања или накнаду штете поводом спорова који су у вези са непокретношћу, искључива месна надлежност према месту непокретности није прописана, већ се примењују општа правила о месној надлежности.

Сличне недоумице се могу јавити и у споровима поводом ваздухоплова или бродова. Бродови и ваздухоплови не само што утичу на животну средину емисијом својих штетних гасова, већ су и средства за превозење великих количина материја које могу бити штетне и утицати негативно на ваздух и воду. Као и када је реч о непокретностима, само у ситуацији када се суди о споровима о праву својине и другим стварним правима на ваздухоплову и броду, прописана је искључиво надлежност суда на чијем подручју се води уписник у којој је ваздухоплов, односно брод, уписан.

### Накнада штете

Знатан број еколошких спорова ће свакако бити они у којима се поставља тужбени захтев којим се тражи накнада штете. Подсетимо се да је поред суда опште месне надлежности надлежан и суд на чијем подручју је штетна радња извршена, или суд на чијем подручју је штетна последица наступила. У ситуацијама када је наступила смрт или тешка телесна повреда, надлежан је суд на чијем подручју тужилац има пребивалиште, односно боравиште.

## Повреда права личности

Примери које смо до сада разматрали у погледу месне и стварне надлежности у великој мери одговарају класичним парничним поступцима – споровима поводом непокретности, захтевима за чинидбу, накнаду штете или сметање поседа – и по природи своје правне основе не одступају знатно од других грађанскоправних предмета. Међутим, потребно је посебно истаћи категорију спорова у којима се тражи заштита због повреде права личности, јер се управо у њима отвара простор за примену правила месне надлежности која су често недовољно препозната и примењивана у пракси домаћих судова, посебно у еколошком контексту.

У складу са чланом 46 Закона о парничном поступку, у споровима због повреде права личности надлежан је, поред суда опште месне надлежности (према пребивалишту туженог), и суд на чијем подручју је штетна радња извршена, као и суд на чијем подручју тужилац има пребивалиште, односно боравиште. Ова одредба добија посебан значај у еколошким предметима који се не уклапају у класичне оквире стварног права или обештећења.

На пример, уколико закупац стамбеног простора тражи уклањање опасности на основу члана 156 Закона о облигационим односима – због тога што оближњи загађивач не поштује прописане нивое емисије штетних гасова – поставља се питање примене одредаба о месној надлежности. У таквој ситуацији тужилац није претрпео класичну имовинску штету, те се не могу применити правила која се односе на надлежност у споровима за накнаду штете. Такође, није реч о праву својине, стварним правима нити сметању поседа, па изостаје основ за примену члана 51 ЗПП-а о искључивој месној надлежности према месту непокретности.

У конкретном примеру, тужилац се позива на повреду свог права на дом, као сегмента права на поштовање приватног и породичног живота, загарантованог чланом 8 Европске конвенције о заштити људских права. Будући да се право на дом у овом контексту не заснива на својинскоправном титулу, већ на животном и личном простору као делу личног интегритета, оно се мора посматрати као право личности. Уколико суд не би препознао да је реч о заштити права личности, тужилац би био принуђен да тужбу поднесе према месту седишта загађивача, што би представљало непотребно оптерећење и ограничење у приступу правди.

Слична ситуација би се јавила и у случају када тужилац, позивајући се на члан 2 Европске конвенције, тражи уклањање опасности по живот услед еколошког загађења. И у том случају, уколико суд правилно примени члан 46 ЗПП-а, надлежност се може утврдити и према месту где је тужилац настањен или где је радња која угрожава његово право извршена.

Посебну пажњу треба посветити чињеници да у судској пракси још увек не постоји довољан степен свести о томе која се све права могу подвести под појам „права личности“. Еколошки спорови у којима се трага за заштитом права на здраву животну средину, живот, достојанство, лични и породични мир, заслужују другачији приступ од класичних имовинских спорова. Употреба члана 46 ЗПП-а представља један од инструмената за остваривање те заштите, омогућавајући тужиоцима лакши приступ суду и ефикасније остваривање својих права.

Суд је у обавези да се у року од 8 дана од дана пријема одговора на тужбу огласи месно ненадлежним у ситуацији када постоји искључива месна надлежност по службеној дужности. У случају када се тужба не доставља на одговор, суд ће се огласити месно ненадлежним у року од 8 дана од пријема тужбе. По приговору месне надлежности суд се може огласити ненадлежним у року од 8 дана од дана пријема одговора на тужбу, а у ситуацији када се тужба не доставља на одговор, најкасније на припремном рочишту, односно првом рочишту за главну расправу, а пре упуштања у расправљање.

У случају доношења одлуке од стране искључиво месно ненадлежног суда, одлука неће бити укинута. Овај пропуст не представља битну повреду одредаба парничног поступка која може довести до укидања пресуде. Суд неће имати никакве последице у ситуацији када је одлучивао искључиво месно ненадлежни суд. Са друге стране, тужилац, односно у еколошким споровима најчешће економски далеко слабија страна, ће имати велике тешкоће уколико се судски поступак не води у месту у коме би она најлакше могла да приступи правди. Није циљ да се обезбеди да тужилац у судском спору успе, те да се из тог разлога одреди њему најповољнији суд, већ је циљ да се обезбеди приступ правди, односно да суд одлучује о повреди одређеног права, коју обавезу има не само по домаћем уставу и законима, већ и Архуској конвенцији. Олако, непромишљено или злонамерно избегавање надлежности

суда угрозиће право на приступ правди грађанима. Не треба да изгубимо из вида чињеницу да је циљ обезбеђивања приступа правди коју штити Архуска конвенција обезбеђена ради заштите јавног интереса да се штите активности оних грађана који желе да потраже судску заштиту у циљу обезбеђења правилне примене закона, не ради својих личних потреба и циљева, већ циљева и потреба целе заједнице.

### 3. Активна легитимација

Активна легитимација представља процесно правно својство тужиоца, односно овлашћење да у конкретном спору покрене парнични поступак, тврдећи да му је повређено неко субјективно право или правни интерес. Да би лице било активно легитимисано, потребно је да има својство учесника у материјално правном односу из којег спор проистиче. Уколико активна легитимација изостане, тужбени захтев ће бити одбијен као неоснован. Суд о приговору недостатка активне легитимације не одлучује посебним процесним решењем, већ у пресуди којом одлучује о главној ствари. Ако утврди да тужилац нема активну легитимацију, суд доноси одбијајући пресуду.

У грађанском праву не постоје посебне, такозване „еколошке“ тужбе, већ се заштита еколошких права остварује кроз постојеће облике грађанскоправне заштите — подношењем класичних тужби из области стварног и облигационог права, као што су тужбе за сметање поседа, уклањање опасности, накнаду штете или чинидбу. При томе, правна квалификација тужбеног захтева често се прилагођава конкретном чињеничном стању, а улога суда је да препозна еколошку димензију спора и адекватно примени материјално и процесно право у циљу заштите јавног интереса и права која произлазе из еколошког права.

Тужиоцу пре свега стоји на располагању могућност за подношење тужбе превиђене чланом 5 Закона о основама својинскоправних односа.

*Власник непокретности је дужан да се при коришћењу непокретности уздржава од радњи и да отклања узроке који потичу од његове непокретности којима се оштежава коришћење других непокретности, преко мере која је уобичајена с обзиром на природу и намену непокретности и на месне прилике, или којима се проузрокује знатнија штета.*

Тужилац се може користити и правом на подношење тужбе на основу члана 156 Закона о облигационим односима.

*Свако може захтевати од другој да уклони извор опасности од којег прети знатнија штета или њему или неодређеном броју лица, као и да се уздржи од делатности од које произлази узнемиравање или опасности штете ако се настана узнемиравања или штете не може сачекати одговарајућим мерама.*

Такође, тужилац се може користити и правом да поднесе тужбу ради накнаде штете по основу кривице, објективне одговорности или других основа предвиђених Законом о облигационим односима. Свакако, тужиоцу је на располагању коришћење негативне тужбе или тужбе за сметање поседа.

Питање активне легитимације неће бити спорно у оним случајевима у којима се чињенично стање не разликује знатно од ситуација које не садрже „еколошку“ компоненту. Пре свега, то се односи на спорове ради накнаде штете, негативне тужбе или тужбе. У досадашњој пракси домаћих судова јављали су се спорови који су вођени на основу члана 5 Закона о основама својинскоправних односа. У предмету Рев 5077/2019 Врховног касационог суда, тужилац, власник земљишта је тражио да се наложи туженом да смањи број пилића на фарми у складу са дозволом, јер маса честица непријатног мириса се развејава у околину, њена концентрација представља ризик за дуготрајно загађење ваздуха и постоји ризик за здравље околног становништва. У предмету Рев 5877/2020 Врховни касациони суд одлучивао је о захтеву власника земљишта који је тражио уклањање надстрешнице постављене на суседној непокретности из разлога што се атмосферске падавине сливају преко надстрешнице и падају на непокретност тужиоца. У овим, и сличним споровима суд је лако утврдио постојање активне легитимације тужиоца, власника суседне непокретности.

Међутим, можемо очекивати да ће оцена активне легитимације бити изазовнија у споровима који се поведу на основу члана 9, став 3 Архуске конвенције.

Према овом члану, државе чланице су обавезне да обезбеде приступ судској заштити не само у погледу права гарантованих самом Конвенцијом — као што су право на учешће у доношењу одлука и право на приступ информацијама — већ и ради заштите од поступања, како приватних лица тако и јавних органа, којима се крше одредбе домаћег права у области заштите животне средине. При томе, заштита се не односи искључиво на повреде прописа који се експлицитно односе на заштиту животне средине, већ на сва права која су, иако регулисана другим прописима, у функционалној вези са заштитом животне средине. Управо ту се поставља питање која лица могу имати активну легитимацију за подношење тужбе.

Архуска конвенција препушта државама чланицама да у свом унутрашњем праву ближе уреде услове које подносиоци тужбе морају испунити како би остварили приступ суду на основу члана 9, став 3. Ипак, домаћи законодавац до сада није прописао такве критеријуме, што значи да је оцена активне легитимације препуштена судовима. Суд тако у сваком конкретном случају мора самостално проценити да ли тужилац испуњава услове за подношење тужбе, водећи рачуна о духу и циљу Архуске конвенције.

Комитет за примену Архуске конвенције разматрао је у неколико наврата<sup>1</sup> критеријуме који се могу прописати од стране држава. Закључци Комитета могу послужити суду као одређени оквир који суд може узети у обзир приликом оцене активне легитимације. Намера Конвенције јесте да да већу флексибилност у дефинисању којим се то организацијама може омогућити приступ правди. Са једне стране државе чланице нису у обавези да успоставе систем *actio popularis*, у смислу да свако може да покрене судски спор, али са друге стране, критеријуми које успостављају национална законодавства не могу бити такви да спрече све, односно готово све, организације које се баве заштитом животне средине да воде судске поступке. Могућност приступа судским процедурама треба да буде претпоставка, а не изузетак.

---

1 ЕСЕ/MPPP/C1/2006/4/Add2, par. 35 i par. 36 i ЕСЕ/MPPP/C1/2012/14, par. 65.

Како смо видели у два наведена примера, тужбе су поднете од стране власника непокретности које трпе одређене штетне последице услед радњи које се предузимају на другој, суседној непокретности. Како би суд проценио активну легитимацију у случају да је нека група активиста или невладина организација поднела тужбу против власника фарме пилића? Да ли би одлука суда била другачија да је реч о непријатном мирису који потиче од градске депоније? Како би суд проценио активну легитимацију удружења филателиста које тражи уклањање извора загађења?

Одредба члана 5 Закона о основама својинскоправних односа изричито предвиђа да је власник непокретности дужан да се при коришћењу своје непокретности уздржава од одређених радњи, као и да отклони узроке који потичу од његове непокретности, а којима се отежава коришћење других непокретности. Јасно је да тужени мора бити власник непокретности, међутим, да ли и тужилац мора бити власник неке суседне непокретности или то може бити одређена заинтересована јавност. Нужно је да се због узрока који потиче од непокретности отежава коришћење других непокретности, али ова одредба изричито не предвиђа да тужилац мора да буде лице које је власник непокретности чије се коришћење омета.

Поставља се питање која група грађана или које невладине организације могу представљати „заинтересовану јавност“ и имати правни интерес за покретање судског спора у оваквим ситуацијама. Приликом процене активне легитимације, домаћим судовима може бити од значајне помоћи пракса Суда правде Европске уније, која је у бројним случајевима пружила смернице у вези са тим ко може бити признат као активно легитимисано лице у еколошким споровима.

ЕСЉП је у пресуди *Gorraiz Lizarraga and Others v. Spain*, број представке 62543/00, од 27. априла 2004. године истакао да „у данашњим модерним друштвима када се грађани суочавају са посебно сложеним управним одлукама, обраћањем колективним телима као што су удружења представља једно од доступних средстава, понекад и једино средство, помоћу којеј могу ефикасно да заштити своје специфичне интересе.“ Суд јасно наглашава улогу невладиних организација у заштити права грађана у области екологије.

У тој пресуди Суд је разматрао питање активне легитимације удружења које је поднело захтев у име својих чланова, који су били погођени изградњом бране Ито-

из. Суд успоставља критеријуме које треба да испуне невладине организације да би биле активно легитимисане за вођење судског спора:

1. **Циљ оснивања удружења:** Да би удружење било легитимисано да наступа у име својих чланова, мора бити основано са **специфичним циљем заштите интереса тих чланова**, што је у овом случају било заштита од негативних последица изградње бране по животну средину и домове чланова удружења.
2. **Постојање конкретне повреде права:** Суд је нагласио да је изградња бране имала **директне и озбиљне последице** по права чланова удружења – нарочито имовинска права и начин живота (на пример, пресељење, експропријација породичних кућа).
3. **Заступање конкретних интереса конкретних особа:** Суд је разликовао између **апстрактног заштитничког еколошког интереса и конкретног заступања интереса лица која су лично и директно погођена**. У овом случају, чланови удружења су становници села која би била потопљена, што указује на непосредну и конкретну повезаност са предметом спора.

Суд је прихватио да невадна организација може бити активно легитимисана уколико делује као средство заштите индивидуалних права својих чланова, у складу са савременим условима и потребом за колективном заштитом права у сложеним административним поступцима.

У недавној пресуди *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, коју је донело Велико веће Европског суда за људска права 9. априла 2024. године, Суд је формулисао систематизоване критеријуме на основу којих невадна организација може стећи активну легитимацију (*locus standi*) у климатским и шире еколошким споровима пред Судом, у складу са чланом 34 Европске конвенције о људским правима.

У параграфу 502 те пресуде, Суд наводи да ће следећи фактори бити одлучујући при оцени да ли удружење има право да поднесе представку у име својих чланова или других лица која су погођена ефектима климатских промена:

1. **Да је удружење законито основано у надлежној држави** или да има правну способност да у тој држави наступа пред надлежним органима.
2. **Да је основано ради посебне, статутарно утврђене сврхе заштите људских права својих чланова или других конкретно погођених лица**, што може укључивати и колективне мере заштите тих права од последица климатских промена.
3. **Да може доказати да је стварно квалификовано и репрезентативно тело**, које делује у име својих чланова или других угрожених лица у надлежној држави, која су изложена конкретним претњама или негативним ефектима климатских промена по свој живот, здравље или добробит у смислу права заштићених Конвенцијом.

Поред тога, Суд ће, како се истиче у истом параграфу, посебну пажњу посветити и следећим помоћним факторима:

- сврси и карактеру удружења (нпр. да је непрофитно),
- природи и обиму његових активности у надлежној држави,
- структури чланства и степену репрезентативности,
- транспарентности управљања и укупном деловању,
- и, најзад, томе да ли би признавање таквог статуса било у интересу правилне и правичне примене правде.

Посебно је значајна одредба из последњег дела овог параграфа, у којој Суд наводи да није потребно да се за свако појединачно лице, у чије име удружење наступа, докаже испуњеност критеријума за статус „жртве“, што представља значајну либерализацију у домену приступа правди у еколошким предметима. Овакво тумачење отвара нов простор за структуралну и колективну заштиту права у контексту еколошких ризика, посебно у ситуацијама када појединачна заштита не би била довољно ефикасна или доступна.

## 4. Управљање поступком

Ефикасно спровођење еколошких поступака подразумева да судија има активну процесну улогу, у складу са принципима концентрације и економије поступка.

У предметима који се односе на заштиту животне средине, сложеност чињеничног стања, техничка природа доказа и потенцијални јавни интерес захтевају од суда да буде темељно припремљен за вођење поступка. То подразумева не само пасивно држање већ и активну улогу судије у циљу разјашњавања кључних спорних питања.

Суд је дужан да, током целог поступка а нарочито на припремном рочишту, идентификује све спорне и неспорне чињенице, да руководи расправом на такав начин да странке своја излагања и доказне предлоге усмере ка утврђивању правно релевантних чињеница. У том смислу, судија мора бити свестан сврхе поступка, не само ради решавања конкретного спора, већ и ради остварења циљева предвиђених Архуском конвенцијом: заштите јавног интереса, делотворног приступа правди и спречавања злоупотребе процеса.

Улога судије ће бити још изазовнија у еколошким споровима, у којима странке често нису правно заступане и не располажу довољним правним или техничким знањем. Суд је дужан да обезбеди поштовање права на правично суђење и „једнакост оружја“ страна, што у овој ситуацији може представљати додатни изазов за судије. У таквим ситуацијама, судија мора предузети све што је потребно како би се обезбедило да спорна питања буду јасно утврђена, да се поступак не развлачи неоправдано, и да се одлука заснива на потпуном и правилно утврђеном чињеничном стању, притом водећи рачуна да не наруши принцип непристрасности. На тај начин се не само повећава правна сигурност, већ се и доприноси поверењу јавности у правосуђе као институцију која штити не само индивидуалне интересе, већ и колективна права заједнице у области животне средине.

У еколошким споровима, веома значајно доказно средство могу представљати исправе које се, у складу са Законом о парничном поступку, сматрају јавним исправама. Оне уживају посебан доказни статус, што има директан утицај на ток и исход парничног поступка.

Јавне исправе су, пре свега, исправе које је, у складу са законом, издао надлежни државни орган. Поред државних органа јавне исправе издају и други органи са јавним овлашћењима, али и друго лице које у оквиру јавних овлашћења врши одређену делатност. Дакле то могу бити и лица којима су поверена одређена јавна овлашћења.

Треба указати и на одредбе Закона о заштити природе које предвиђају да управне послове заштите природе обавља Министарство, надлежни орган аутономне покрајине и надлежни орган јединице локалне самоуправе, а стручне послове заштите природе и природних добара обављају стручне организације за заштиту природе. Стручне организације нису државни органи, али имају поверена јавна овлашћења.<sup>2</sup> Као илустративан пример поверавања јавних овлашћења може послужити Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда. Рибарско подручје може да се уступи на коришћење привредном друштву, јавном предузећу или другом правном лицу.<sup>3</sup> Ово правно лице, корисник, може бити и привредно друштво које изворно нема никаква јавна овлашћења. Међутим, након стицања својства корисника рибарског подручја не само да има права већ и обавезу да врши поверена јавна овлашћења. Корисник је дужан да ангажује рибочувара, који по закону<sup>4</sup> има својство службеног лица, има право да легитимише лица,<sup>5</sup> подноси пријаве за привредне преступе и подноси захтеве за покретање прекршајног поступка.<sup>6</sup> У оквиру својих овлашћења саставља извештаје, прикупља податке и врши евиденције. Сви ови документи имају снагу јавних исправа и могу бити коришћени као јаве исправе у оквиру парничног поступка.

Значај ове одредбе ЗПП-а је у томе што јавне и са њима изједначене исправе доказују истинитост онога што се у њој потврђује или одређује.<sup>7</sup> Закон поставља правну претпоставку тачности и веродостојности садржаја јавне исправе, чиме се олакшава позиција стране која се на такву исправу позива. Терет доказивања прелази

---

2 Закон о заштити природе „Сл. гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010, 91/2010 - испр., 14/2016, 95/2018 - др. закон и 71/2021, чланови 101 и 102.

3 Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда, „Сл. гласник РС“, бр. 128/2014, члан 6.

4 Исто, члан 11, ставови 1 и 3.

5 Исто, члан 14, став 1, тачка 1.

6 Исто, члан 15, став 1, тачка 9.

7 ЗПП, члан 238, став 1.

на страну која покушава да побије веродостојност јавне исправе. У контексту еколошких спорова, ова одредба поприма посебно значење, имајући у виду да кључни налази о штетним емисијама, прекорачењу граничних вредности, непостојању дозвола или непридржавању прописа о заштити животне средине најчешће долазе управо из надзорних и инспекцијских органа.

У пракси, предмети који се односе на еколошку штету готово увек укључују одређени број аката који се издају у управном поступку – решења, записници, извештаји о надзору, мерења, лабораторијске анализе и сл. На пример, уколико комунална или еколошка инспекција утврди да је привредно друштво испуштало отпадне воде без претходног пречишћавања у локални водоток, о тој чињеници се сачињава записник који се у судском поступку може приложити као доказ. Такође, рибочувар може сачинити извештај о угинућу рибе, у коме ће бити наведено подручје на коме је до угинућа дошло, временски оквир, и количина угинуле рибе. На основу ЗПП-а, исправе које су сачињене имају статус јавне исправе, те суд, уколико друга страна не пружи ваљане доказе супротног садржаја, може прихватити да је чињеница заглађења утврђена управо тим документом.

Међутим, законодавац не поклања безрезервну веру јавним исправама и њиховим издаваоцима. Напротив, експлицитно се допушта доказивање да су чињенице у јавној исправи нетачно утврђене, или да је сама исправа неправилно сачињена.<sup>8</sup> На овај начин успоставља се равнотежа између формалне доказне снаге јавне исправе и принципа материјалне истине, који доминира у парничном поступку.

Страна која жели да оспори истинитост садржаја јавне исправе може ангажовати вештака и тражити да се утврди да, на пример, инспекција није узела узорке у складу са правилницима, да су коришћени инструменти били небаждарени, или да су подаци интерпретирани погрешно или ван контекста. У овој ситуацији суд неће изузети јавну исправу из доказног материјала већ ће је оценити у светлу целокупног доказног материјала, у складу са начелом слободне оцене доказа. Суду стоји могућност да, уколико посумња у аутентичност или законитост исправе, по сопственој иницијативи или након истицања приговора страна у спору затражи мишљење или

---

8 ЗПП, члан 238, став 3.

потврду од органа који је ту исправу издао.<sup>9</sup>Ово може бити веома корисно како би се повећала ефикасност судског поступка и избегло непотребно вештачење. Суду стоји на располагању могућност да се најпре обрати издаваоцу јавне исправе и тражи одређена појашњења па да након тога одлучи да ли је потребно спроводити доказ вештачењем.

Може се закључити да јавне исправе у еколошким парницама могу бити од велике користи. Правилном применом претпоставке о њеној тачности суд може да учини поступак ефикаснијим, али и тражењем додатних појашњења издаваоца исправе доћи до потпунијег и тачнијег утврђеног чињеничног стања. Са друге стране, недостатак реакције надлежних органа управо може да буде разлог покретања грађанске парнице ради заштите неког еколошког права. У тој ситуацији нужно ће бити утврђивање правно релевантних чињеница путем вештачења.

## 5. Улога и значај вештачења у еколошким споровима

У еколошким споровима, због техничке и научне сложености чињеничног стања, вештачење представља једно од кључних доказних средстава. Посебно у предмети-ма у којима се утврђује степен загађења, утицај на здравље, степен штете или узрочно-последична веза између понашања туженог и еколошке последице, суд без стручне помоћи често није у могућности да самостално утврди релевантне чињенице.

Странка која предлаже вештачење дужна је да у предлогу назначи предмет вештачења, а може предложити и конкретно лице за вештака.<sup>10</sup> Суд је у обавези да предлог достави супротној страни ради изјашњења, што обезбеђује начело контрадикторности.

Уколико ниједна странка не предложи вештачење, не уплати трошкове или се не подвргне вештачењу, суд је овлашћен да одлучи на основу правила о терету доказивања.<sup>11</sup> Међутим, у еколошким предметима се може јавити ситуација у којој ниједна

---

9 ЗПП, члан 238, став 4.

10 ЗПП, члан 251.

11 ЗПП, члан 231.

страна нема довољно стручне способности да самостално формулише добар предлог вештачења, што захтева већу активност судије.

Суд одређује вештачење посебним решењем,<sup>12</sup> али поступајући искључиво на предлог странке која је дужна да јасно одреди предмет вештачења, а може предложити и конкретно лице као вештака. У том смислу, поступање суда је ограничено процесном иницијативом странака. Суд није овлашћен да по службеној дужности, осим изузетно када је то законом посебно прописано, одреди вештачење, јер би тиме нарушио своју непристрасност.

Међутим, иако не сме преузимати иницијативу, суд је дужан да приликом доношења решења о вештачењу води рачуна о квалитету и сврсисходности вештачења, односно да се побрине да вештачење буде изведено тако да резултира валидним, потпуним и разумљивим налазом. Посебно у еколошким споровима, у којима је предмет често технички комплексан и утиче на јавни интерес, суд има одговорност да у оквиру процесних граница странке прецизира и формулише задатак вештака на начин који ће довести до разјашњења спорних чињеница. Лоше, нејасно или сувише опште формулисан задатак може довести до непотпуног, неодговарајућег или ирелевантног налаза, што ће не само ослабити доказну вредност вештачења, већ и продужити поступак и угрозити правичност одлуке. Зато је од изузетне важности да суд, иако поступа по предлогу странке, у фази доношења решења о вештачењу активно води рачуна да постављена питања буду прецизна, објективна и релевантна за спор.

Додатни изазов у пракси представља тражење одговарајућег стручњака. Еколошка питања често захтевају интердисциплинарна знања – из области хемије, биологије, медицине, инжењерства, урбанистичког планирања и слично. У мањим срединама, често нема довољно регистрованих судских вештака са релевантним знањем, што може довести до кашњења или неквалитетног вештачења. У таквим ситуацијама, суд је дужан да приступи именовању вештака из других подручја, па чак и да ангажује стручне институције.<sup>13</sup>

---

12 ЗПП, члан 269.

13 ЗПП, члан 254.

Суд мора да води рачуна да вештак буде непристрасан, стручно оспособљен и у стању да на разумљив начин представи свој налаз, тако да он буде разумљив и странкама и самом суду. Налази који се заснивају на сложеној методологији, али нису у стању да образложе узрочну везу између штете и понашања странке, неће бити довољни да суд донесе правично и потпуно решење.

## 6. Тест пропорционалности

Садржина судских одлука – пресуда и решења – дефинисана је Законом о парничном поступку, а додатно је разрађена и у Судском пословнику, који пружа техничка упутства у погледу формалног уређења текста судске одлуке. Међутим, методологија израде пресуде, односно сам начин њеног писања, остављена је на процену и слободу појединачног судије, у складу са његовом праксом и стилем рада.

Када је реч о еколошким споровима, посебна правила у погледу садржине одлуке не постоје. Како се ови спорови углавном воде на основу института грађанског права, структура и садржај пресуде, укључујући и изреку, следе општа правила која важе и за остале облике парничних поступака. Образложење ће, сагласно томе, пратити изреку и одговарати на све релевантне правне и чињеничне околности, при чему се структура и стил образложења разликују у пракси, у зависности од индивидуалног приступа судије.

Ипак, у светлу праксе Европског суда за људска права, нарочито у поступцима који укључују сукоб основних права, све је јасније да постоји простор за одређене измене и унапређења у образложењима судских одлука, не само у еколошким споровима, већ и у свим другим гранама права где долази до колизије права.

Један од најважнијих инструмената у таквим ситуацијама јесте тест пропорционалности. У домаћој судској пракси, примена овог теста је веома ретка или потпуно изостаје, што оставља простор за побољшање квалитета образложења и унапређење заштите права странака.

Након што је Република Србија приступила Европској конвенцији о заштити људских права, односно доношењем Устава из 2006. године, општеприхваћена прави-

ла међународног права и потврђени међународни уговор, постали су саставни део правног поретка Републике Србије, и непосредно се примењују.<sup>14</sup> Одредбе о људским и мањинским правима се тумаче и користе сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.<sup>15</sup> Дакле, домаћи судови приликом примене домаћег законодавства морају имати у виду богату праксу Европског суда за људска права и одредбе Конвенције тумачити на начин како то тумачи и Европски суд.

У ситуацијама у којима постоји сукоб два супротстављена права, што је честа појава у еколошким споровима, суд је дужан да у својој одлуци јасно образложи којем од та два права у конкретном случају даје предност. Другим речима, суд мора дати одговор на питање: које право ће уживати судску заштиту, а које ће бити ограничено?

Да би могао да пружи такав одговор, суд мора спровести тест пропорционалности. При томе, треба имати у виду да ова обавеза не проистиче само из потребе примене Европске конвенције о људским правима, већ и из одредаба Устава Републике Србије.

Наиме, давање предности једном од два у конфликту супротстављена права увек значи ограничење другог. Устав у члану 20, став 3 прописује да, приликом ограничења људских права, сви државни органи, а нарочито судови, морају водити рачуна о следећим елементима: суштини права које се ограничава, важности сврхе због које се право ограничава, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом коју оно треба да постигне, и постојању могућности да се та сврха оствари уз мање ограничење права.

Ова уставна одредба, суштински гледано, садржи све кључне елементе теста пропорционалности који се примењује у савременој судској пракси, како на националном тако и на међународном нивоу.

Како би приказали начин на који би суд у својој одлуци образложио тест пропорционалности погледајмо један пример.

---

14 Устав Републике Србије, члан 16, став 2.

15 Исто, члан 18, став 3.

Тужилац А. Б. поднео је тужбу против власника непокретности. А. Б. живи као закупца у кући, заједно са својом супругом и двоје деце. У тој кући живе већ три године – ту спавају, једу, борава у дворишту, и воде свој свакодневни живот. У близини њихове куће, налази се парцела у власништву туженог В. Г., који је на свом имању подигао објект у коме свакодневно прерађује органски отпад – како он каже, ради се о производњи компоста. Тужени тврди да има сва потребна одобрења и дозволе, и да ради оно што му закон дозвољава, као и да на својој земљи има потпуно право да ради шта хоће, све док се држи прописа.

Међутим, А. Б. каже да је због те активности животи његове породице постао непогодан. Из објекта туженог се, како тврди, шири изузетно јак и непријатан мирис, а понекад се осећају и испарења због којих им се врти у глави и деца кашљу. Наводи да не могу да отворе прозоре, не могу да ручају напољу, не могу нормално да борава у дворишту, а ни он више не може да ради од куће, јер не може да се концентрише због мириса.

С друге стране, тужени каже да је на свом, да ради по закону, и да има право да од своје земље и посла живи, па не види зашто би било ко имао право да му то брани. Каже да не ради ништа на своју руку, већ да има дозволе, и да не угрожава никој намерно.

У овом примеру у погледу права туженог В. Г. може се истаћи да у складу са законом, власник непокретности има право да њу користи, да убире плодове и да са њом располаже. Сва ова права предвиђена законом, практично значе да власник непокретности на њој може држати пољопривредне објекте, привредне објекте, индустријске објекте, те да услед обављања ових делатности може доћи до стварања буке, одређених непријатних мириса. Са друге стране, А. Б. се позвао на повреду његовог права на дом. Свако ограничење права В. Г. представљало би кршење, не само нашег закона и Устава, већ и члана 1 Протокола број 1 Европске конвенције о заштити људских права, али исто тако и активностима туженог В. Г. долази до ограничења права тужиоца А. Б. При оваквом стању ствари суд мора приступити тесту пропорционалности.

Пре свега суд јасно мора у образложењу одлуке да утврди да постоје два супротстављена права, односно да тужилац има право на заштиту своје имовине, и да тужени ужива заштиту права на дом.

*Суд је утврдио да је тужени В. Г. власник сјорне нејокрејносџи, која се налази у нејосредној близини објекта у коме живи тужилац. На предметној парцели, тужени је изградио објект који користи за обављање привредне делатности прераде органског отпада, и то на основу издаваних дозвола и сагласности надлежних органа. Тужилац као власник нејокрејносџи њу може да користи, да је држи и њоме располаже на основу одредбе члана 3 Закона о основама својинскоправних односа.*

*Такође, суд је на основу изведених доказа утврдио да тужилац А. Б. живи у предметној нејокрејносџи на основу уговора о закупу, заједно са члановима своје уже породице. Тужилац је у кући на сјорној адреси пријављен, у њој борави дуже од три године, и тамо обавља све активности карактеристичне за свакодневни породични живот – спавање, припремање хране, одмор, бригу о деци и дружење са члановима породице, његова деца иду у оближњу основну школу.*

*Суд закључује да предметна нејокрејносџ у којој тужилац живи испуњава услове да се може сматрати домом, јер је реч о сталној згради намењеној за колективно становање. Такође суд је утврдио да између тужиоца и наведене нејокрејносџи постоји озбиљна и трајна веза, што је кључни критеријум за постојање права на заштити животног простора као „дома“, који је успостављен праксом Европског суда за људска права, који је у више наврата исказао да појам „дом“ не обухвата искључиво нејокрејносџи у власништву, већ и оне које лице дугољично и стабилно користи у свакодневном животу. У пресуди Buckley v. the United Kingdom (1996, § 54), Суд је утврдио да „довољно трајна веза између особе и простора у којем борава може довести до тога да се тај простор сматра домом“, без обзира на власнички статус. Сходно томе, суд у овом случају утврђује да тужилац има логично очекивање да у предметној нејокрејносџи ужива мир и услове за нормалан живот, те да је тај простор за њега његов дом.*

*С обзиром на то да је у конкретном случају реч о сукобу два Уставом и законом заштићена права – с једне стране, права тужиоца на поштовање његовој дома, које ужива заштитиу према члану 8 Европске конвенције о људским правима, а с друге стране, права туженој на мирно уживање својине и слободу предузетништва, јарантованих како националним прописима тако и чланом 1 Протокола број 1 уз Конвенцију, суд мора присиуити шесту пропорционалности.*

Након што суд утврди да постоје два супротстављена права, суд мора да одговори на питање да ли би мешање било „у складу са законом“. Када говоримо о мешању, реч је о утицају који ће судска одлука имати на једно од два супротстављена права. Уколико суд усвоји тужбени захтев и наложи туженом, као власнику непокретности, да се уздржи од одређеног начина коришћења своје имовине, на пример, да уклони објекат или престане са обављањем одређене делатности, то представља ограничење његовог права на мирно уживање својине, што уједно представља и мешање од стране државе у смислу члана 1 Протокола број 1 уз Конвенцију. Европски суд за људска права је у више наврата истакао да овакво мешање мора бити не само засновано на закону, већ и предвидиво и доступно, те да закон мора испуњавати критеријуме „квалитета закона“, укључујући довољну прецизност и предвидљивост у примени (види, *Silver and Others v. the United Kingdom*, бр. 5947/72 и др., пресуда од 25. марта 1983, § 86 и даље).

Да би се мешање у неко од права загарантованих Конвенцијом сматрало „у складу са законом“, неопходно је да испуњава више кумулативних услова које је утврдио Европски суд за људска права. Најпре, мешање мора да проистиче из националног права, односно да има основ у важећим прописима. Потом, ти прописи морају бити доступни грађанима, да би могли да се упознају са својим правима и обавезама. Даље, правна норма мора бити довољно прецизна, како би појединци могли — уз потребан степен сигурности — да предвиде последице својих поступака. Коначно, пропис мора бити предвидив у примени, односно довољно јасан да не доводи до произвољности органа који га примењују. Ове критеријуме је Суд прецизно изложио, између осталог, у пресуди *Piechowicz v. Poland*, бр. 20071/07, § 212, као и у пресуди *Shimovolos v. Russia*, бр. 30194/09, § 68.

У конкретном нашем примеру суд треба да да оцјену да ли одредба члана 5 Закона о основама својинскоправних односа испуњава наведене критеријуме да се мешање може сматрати законитим.

*Ценећи испуњеност првог критеријума из тесиса пропорционалности суд сматра да би мешање у право иуженог било у складу са законом - члан 5 Закона о основама својинскоправних односа Републике Србије испуњава све наведене критеријуме. Та одредба на јасан и предвидив начин уређује обавезу власника да се уздржи од радњи које прекомерно утичу на суседне непокретности. Овај закон је доступан, прецизан и применљив, и у том смислу иуужа довољно иравну основу за ораничење права својине. Мешање у право својине засновано на овој законској одредби може се сматрати законитим у смислу првог услова пропорционалног ораничења по стандардима Европске конвенције.*

Следеће питање је да ли би то ораничење било у јавном интересу, односно да ли мера ораничења има легитиман циљ. У нашем примеру, легитиман циљ који би се остварио оваквом судском одлуком јесте заштита права, које је такође заштићено домаћим законом, као и Европском конвенцијом о заштити људских права, односно право тужиоца на поштовање личног и породичног живота.

*Пошто је суд утврдио да би мешање било у складу са законом, потребно је да се утврди да ли би оно тежило остварењу легитимног циља.*

*Ораничење дављењем делатности иуженог у конкретном случају служило би остварењу легитимног циља заштите права иуужиоца А. Б. и његове иородице на иоштовање иривајног и иородичног живота, као и права на дом, иарантованог чланом 8 Конвенције. Европски суд је више иуића истакао да заштити здравља, телесног интегритета и достојанства, као и права на мирно уживање живојног иросиора, иредстављају довољно важан легитимни циљ који може оправдати мешање у право својине других лица (види, Fadeyeva v. Russia, бр. 55723/00, § 128). Додајмо, и домаће право иредвиђа механизме за иосиизање равнотеже између имовинских права и заштите живојне средине и дома (члан 5 Закона о основама својинскоправних односа). Ораничење активности иуженог, уколико буде наложено, не би имало казни, већ иривентивно-заштитни карактер, с циљем очувања здравља*

*и достигајући лица чији је животињи интерес уgroжен, што представља легитиман циљ од јавног интереса у демократском друштву.*

Последњи корак у тесту пропорционалности подразумева испитивање да ли је мешање у право једног лица било сразмерно легитимном циљу који се жели постићи, односно да ли је постигнут правичан баланс између супротстављених интереса, у овом случају, између права тужиоца на поштовање дома (чл. 8 Конвенције) и права туженог на мирно уживање својине и слободу обављања привредне делатности (чл. 1 Протокола бр. 1).

Приликом образлагања овог дела одлуке, важно је да суд истакне да ниједно право није апсолутно, ни право на својину (чл. 1 Протокола бр. 1), ни право на дом (чл. 8 Конвенције). Ни једно право није априори јаче од другог, суд треба да изврши процену последица које свака мера има по једну и по другу страну, и тада на основу околности конкретног случаја да да предност једном од два права.

У пракси суд утврђује: да ли тужилац трпи озбиљне, конкретне и континуиране сметње у коришћењу свог дома (нпр. неподношљиви мириси, немогућност боравка на отвореном, здравствене тегобе деце), и да ли би се интереси туженог могли заштитити на мање инвазивни начин, односно да ли он може наставити делатност уз техничка побољшања, промену начина рада или других мера које би ублажиле штетни утицај.

Европски суд за људска права је устаљено наглашавао да државе уживају извесну меру слободне процене (*margin of appreciation*), али да у сваком појединачном случају мора постојати разумна равнотежа између јавног интереса и заштите основних права појединца.<sup>16</sup> Ово значи да је судовима држава чланица остављено да слободно процењују коме праву ће да дају предност. Ограничење постоји само у том смислу да морају да воде рачуна, и да образложе у својим одлукама да постоји разумна равнотежа. У предмету *Hatton and Others v. the United Kingdom* [GC], бр. 36022/97, § 98–100, Суд је истакао да се такав баланс постиже онда када појединац није претрпео несразмерно тежак терет (*individual and excessive burden*) због мешања.

---

<sup>16</sup> *Hatton and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 36022/97, § 100, и *Buckley v. the United Kingdom*, одлука од 25. септембра 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996 IV, pp. 1291-93, §§ 74-77.

У нашем примеру, образложење овог дела би могло да гласи:

*У конкретном случају, тужени несумњиво има право да користи своју непокретност у складу са законом, укључујући и обављање делатности за коју је добио дозволе. Међутим, ниједно право, па ни његово право својине, није апсолутно, и његово вршење се мора остваривати уз уважавање права других, посебно када је реч о заштити дома, здравља и приватној животи других лица. И сам Закон о основама својинскоправних односа (ЗОСПО) наводи да власник користи, држи и располаже са стварима у границама закона.*

*Суд је утврдио да због обављања привредне делатности туженој, тужилац и његова породица трпе континуиране и озбиљне сметње у виду непријатних мириса и испарења, што ограничава могућност нормалног боравка у њиховом дому, изазива здравствене проблеме и нарушава квалитет живота. Ради се, дакле, о ситуацијама који прелазе уобичајену меру штетности у односу на месне прилике, што је прописано нашим законом (чл. 5 ЗОСПО). С друге стране, евентуално ограничење за туженој не би представљало поједино одузимање имовине или укидање делатности.*

*У светлу наведеног, ограничавање начина вршења права својине туженој у овом случају не би представљало несразмерно мешање, већ меру којом се постиже правична равнотежа између заштитне имовинских интереса и основних људских права, сразмерно циљу очувања конститутивних услова живота тужилаца и његове породице.*

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

349.6:340.142(497.11)  
551.583:34(497.11)

ДРЕНОВАК-Ивановић, Мирјана, 1982-

Практикум за примену еколошког права и права климатских промена : изазови и  
решења у судској пракси / Мирјана Дреновак-Ивановић, Данијела Синђелић,  
Небојша Ђуричић. - Београд : Мисија ОЕБС-а у Србији, 2025 (Београд : Jovšić  
Printing Centar). - 107 стр. ; 24 cm

Тираж 500. - Напомене и библиографске референце уз текст.

ISBN 978-86-6383-127-8

1. Синђелић, Данијела, 1975- [autor] 2. Ђуричић, Небојша, 1980- [autor]  
а) Право заштите околине -- Судска пракса -- Србија б) Климатске промене -- Правни  
аспект -- Србија

COBISS.SR-ID 176922633

