



**Pravni  
instrumenti  
za zaštitu  
okoliša/životne  
sredine**

# SADRŽAJ

<b>I. UVOD</b>	3
<b>II. ZAKONODAVSTVO ZAŠTITE OKOLIŠA/ŽIVOTNE SREDINE U KONTEKSTU PRISTUPANJA EUROPSKOJ UNIJI</b>	4
<b>III. USTAVNOPRAVNI INSTRUMENTI ZAŠTITE OKOLIŠA/ŽIVOTNE SREDINE</b>	6
1. Zaštita okoliša/životne sredine u ustavima Hrvatske, BiH, Srbije i Crne Gore	6
2. Zaštita ustavnosti i zakonitosti propisa u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori	7
3. Ustavna tužba/žalba/apelacija	10
<b>IV. UPRAVNOPRAVNI INSTRUMENTI ZAŠTITE OKOLIŠA/ŽIVOTNE SREDINE</b>	13
1. Upravni postupak i upravni spor u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori	14
2. Sudjelovanje javnosti u upravnim postupcima o okolišu/životnoj sredini i Aarhuska konvencija	16
3. Sudjelovanje javnosti u upravnim postupcima o okolišu/životnoj sredini u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori	18
<b>V. KAZNENOPRAVNI INSTRUMENTI ZAŠTITE OKOLIŠA/ŽIVOTNE SREDINE</b>	23
1. Kaznena djela protiv okoliša/životne sredine i prirode u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori	23
2. Kazneni postupak i kaznena prijava u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori	25
3. Prekršaji protiv okoliša/životne sredine u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori	27
<b>VI. GRAĐANSKOPRAVNI INSTRUMENTI ZAŠTITE OKOLIŠA/ŽIVOTNE SREDINE</b>	29
1. Tužba zbog štetnih imisija i tužba radi smetanja posjeda	29
2. Ekološka tužba (Zahtjev da se ukloni opasnost štete)	31
3. Represivni instrumenti ostvarivanja građanskopravne zaštite okoliša/životne sredine	32

# I. UVOD

Pravni instrumenti važan su zagovarački alat za nedržavne aktere poput nevladinih udruga. Njima oni mogu utjecati na javnu politiku koju ne čini samo ono što piše u strategijama i zakonima već i ono što državne institucije i drugi akteri provode u praksi. Kad je riječ o okolišu/životnoj sredini, pravni instrumenti iz te domene dio su pravne grane pod nazivom **pravo okoliša/životne sredine**. To je vrlo "mlada" pravna grana, nastala u 70-im godinama prošlog stoljeća, kada se moderno zakonodavstvo počelo baviti problematikom zaštite okoliša/životne sredine. Naime, tek je tada javnost počela posvećivati kritičnu pozornost problemima zagađenja okoliša/životne sredine pa su političari u razvijenim državama te glasače pokušali pridobiti zakonodavnim inicijativama. Stoga se razdoblje od 1970. do 1980. godine naziva dekadom zaštite okoliša/životne sredine. Pravo okoliša/životne sredine ne svrstava se niti u jednu tradicionalnu pravnu granu, već njegove elemente nalazimo u mnogim pravnim granama, na primjer u normama ustavnog prava, međunarodnog prava, kaznenog prava, upravnog prava, građanskog prava itd. Pravo okoliša/životne sredine multidisciplinarna je i opsežna grana prava, još nedovoljno istražena i koja se stalno mijenja i razvija.

U ovoj publikaciji fokusirali smo se na pravo okoliša/životne sredine u četiri države regije: Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini, Srbiji i Crnoj Gori. Iako su ove četiri države u različitim fazama EU integracije, a među njima postoje brojne razlike, one, u pravnom smislu, imaju i brojne sličnosti jer su pravni temelji u velikoj mjeri naslijeđeni iz bivše zajedničke države, a okolišno zakonodavstvo među državama konvergira zbog usklađenja s okolišnim zakonodavstvom Europske unije. U publikaciji smo istodobno željeli dati kratak komparativni pregled najvažnijih aspekata prava okoliša/životne sredine među ove četiri države, ali i pripremiti priručnik o pravnim instrumentima koji će služiti udrugama u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini, Srbiji i Crnoj Gori u njihovim lokalnim zagovaračkim kampanjama za zaštitu okoliša/životne sredine.

Na početku publikacije opisuje se pravo okoliša/životne sredine u četiri države u kontekstu pridruženja EU zbog čega okolišno zakonodavstvo konvergira među državama regije i s državama članicama EU. Nakon toga slijedi nešto detaljniji pregled korisnih pravnih instrumenata za zaštitu okoliša/životne sredine iz ustavnopravne domene jer upravo iz ustava država proizlaze svi niži pravni propisi iz područja zaštite okoliša/životne sredine. Nakon ustavnopravnih instrumenata slijedi prikaz pravnih instrumenata upravnog prava koje udruge za zaštitu okoliša/životne sredine najviše koriste u praksi. Zatim slijedi pregled pravnih instrumenata iz kaznenog prava koji predstavljaju zadnju pravnu liniju obrane tj. zaštite okoliša/životne sredine, ali ih ekološke nevladine organizacije sve više koriste iako je riječ o relativno novim pravnim instrumentima. Na kraju publikacije daje se kratak pregled pravnih instrumenata iz građanskopravne domene koje udruge koriste možda i najmanje jer je njihovo korištenje obično povezano s visokim pravnim troškovima.

Ova publikacija nastala je kao dio projekta "Mreže zagovaračkih nevladinih organizacija za održivo korištenje energije i prirodnih resursa na Zapadnom Balkanu i Turskoj - ETNAR". Nadamo se da će publikacija pomoći nevladinim organizacijama Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Srbije i Crne Gore u zagovaranju zaštite okoliša/životne sredine te održivog upravljanja energijom i prirodnim resursima. Pravni instrumenti mogu biti moćan alat za zagovaračke ekološke nevladine organizacije ako one znaju kako i kada ih koristiti.



[Poziv građanima na javnu raspravu o prijedlogu Strategije energetskog razvitka RH](#)

# II. ZAKONODAVSTVO ZAŠTITE OKOLIŠA/ ŽIVOTNE SREDINE U KONTEKSTU PRISTUPANJA EUROPSKOJ UNIJI

Zaštiti okoliša/životne sredine na razini Europske unije pridaje se veliki značaj pa su tako i ciljevi i načela provedbe politike zaštite okoliša/životne sredine utvrđeni u samom Ugovoru o EZ-u (Glava XIX). Provedba politike zaštite okoliša/životne sredine temelji se na: **načelu opreza i načelu preventivnog djelovanja**, integraciji zaštite okoliša/životne sredine u sve druge razvojne politike, načelu onečišćivač plaća, sprečavanju onečišćenja na samom izvoru, zajedničkoj odgovornosti i promicanju održivog razvoja.

Kada neka država odluči postati članicom EU, mora ispuniti određene kriterije za članstvo. To su: **politički kriterij** - postići stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i prava manjina i prihvaćanje ciljeva Unije; **gospodarski kriterij** - uspostaviti djelotvorno gospodarsko tržište te sposobnost tržišnih faktora da se nose s konkurentskim pritiscima i tržišnim zakonima unutar EU; **administrativni kriterij** - prilagoditi odgovarajuće administrativne strukture s ciljem osiguranja uvjeta za postupnu i skladnu integraciju te **pravni kriterij** - koji uključuje usvajanje cjelokupne pravne stečevine EU te provedbu i primjenu iste. U ovom priručniku osvrnut ćemo se samo na pravni kriterij potreban za članstvo u EU povezan sa zaštitom okoliša/životne sredine.

Kako bi postala država članica EU, država kandidat mora prihvatiti cjelokupnu pravnu stečevinu zajednice odnosno *Acquis Communautaire* (u daljnjem tekstu: *acquis*). Termin je francuskog porijekla i doslovan prijevod bio bi "ono što je usuglašeno". *Acquis* uključuje propise, direktive, odluke i smjernice, i stalno se mijenja i dopunjuje radi poboljšanja kvalitete života građana EU. Kako raste EU legislativa, tako se *acquis* širi, a bitno je napomenuti i da usklađivanje s pravnom stečevinom EU zahtijeva i znatna ulaganja od zemlje kandidata. Ona svoje institucije, administrativne i pravosudne sustave mora uskladiti s EU standardima na državnoj i na nižim razinama vlasti. Svaka zemlja samostalno odlučuje na koji način će to učiniti, no mora uvjeriti EU da je sposobna provesti pravnu stečevinu EU, što podrazumijeva koordinaciju između mnogih institucija na svim razinama vlasti.

Za potrebe pregovora s Hrvatskom (i Turskom) o pristupanju EU, pravna stečevina bila je podijeljena na 35 poglavlja. Politika zaštite okoliša/životne sredine obrađena je u Poglavlju 27, a njezin je cilj promoviranje održivog razvoja i zaštite okoliša/životne sredine na dobrobit sadašnjih i budućih generacija u zemljama članicama i zemljama kandidatima. Poglavlje 27 - Okoliš/Životna sredina, jedno je od administrativno, financijski i pravno najzahtjevnijih poglavlja, a sastoji se od niza važnih pravnih akata koji se odnose na osam širokih kategorija: horizontalna legislativa, kvaliteta voda i zraka, gospodarenje otpadom, zaštita prirode, industrijsko onečišćenje i upravljanje rizicima, kemikalije i genetski modificirani organizmi, buka i šumarstvo. Svaka od tih osam kategorija sadrži u sebi niz propisa koje zemlja kandidat mora uklopiti u svoje zakonodavstvo. Vrsta propisa koja se najčešće spominje kao dio EU legislativa su uredbe i direktive, pa ćemo ukratko pojasniti kakva je to vrsta propisa.

**Uredbe** (engl. *Regulations*) su akti opće primjene koji obvezuju u cijelosti i izravno su primjenjivi u državama članicama jer je njihova svrha ujednačavanje prava država članica. Uredbe se ne ugrađuju u nacionalno pravo, već se primjenjuju izravno kao europski akti temeljem objave u službenom listu EU. Obično zemlje kandidatkinje samo usvoje zakon koji potvrđuje stupanje na snagu neke uredbe jer je to vrsta propisa koji zamjenjuje nacionalne pravne norme, štoviše države su obvezne ukinuti do tada postojeće norme svog pravnog poretka koje su u koliziji s uredbama.

**Direktive** (engl. *Directives*) su akti koji, u pogledu rezultata koji se njima ostvaruju, obvezuju svaku državu članicu kojoj su upućeni, ali ostavljaju nacionalnim vlastima izbor sadržaja i forme (novi zakon, izmjena zakona, podzakonski akt i sl.) kako će te rezultate (ciljeve) postići. One služe približavanju, a ne potpunom ujednačavanju internih prava država članica.

Obično svaka od gore spomenutih osam kategorija ima jedan krovni propis - na primjer okvirnu direktivu ili uredbu - te niz sektorskih direktiva kojima se detaljnije uređuju pojedine potkategorije. Na primjer, kategorija gospodarenja otpadom obuhvaća Okvirnu direktivu o otpadu (2008/98/EZ), ali i dodatnu opširnu legislativu o odlagalištima otpada, odvozu i brojnim posebnim vrstama otpada (baterije i akumulatori, *end-of-life* vozila, otpadna električna i elektronička oprema, ambalaža i ambalažni otpad i sl.).

Horizontalno zakonodavstvo EU, kojim ćemo se baviti u nastavku ovog priručnika, obuhvaća čak tri velike direktive: Direktivu o procjeni utjecaja na okoliš (EIA) (2011/92/EU), Direktivu o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš (SEA) (2001/42/EC) te Direktivu o pristupu informacijama o okolišu (2003/4/EZ). Direktiva EIA zahtijeva identifikaciju i procjenu izravnih i neizravnih učinaka javnih i privatnih projekata na ljudima, životinjama i biljkama, zemlji, vodi, zraku, klimi, materijalnim dobrima i kulturnoj baštini. S druge strane, Direktiva SEA je proces u kojem je cilj procijeniti i smanjiti ili eliminirati moguće značajne učinke planova i programa na okoliš/životnu sredinu. I na kraju, Direktiva 2003/4/EZ o pristupu informacijama o okolišu/životnoj sredini propisuje načela u pravu na pristup informacijama o okolišu/životnoj sredini i regulira dostupnost informacija o okolišu/životnoj sredini i širenju tih informacija u javnosti.

Iz svega prethodno navedenog jasno je kako je poglavlje Okoliš/Životna sredina izuzetno veliko i zahtjevno područje, a s obzirom na stalne promjene legislative, rad na tom području ne prestaje niti kad država postane članica EU. Trenutno je iz područja EU legislative vezane za okoliš/životnu sredinu na snazi 802 propisa. Tome se može pribrojiti još 25 propisa koji se bave zaštitom životinja, 184 propisa vezana za zdravlje ljudi, a da još nismo niti spomenuli legislativu koja uređuje pitanja transporta, energetike i drugog. Naime, kako smo naveli na početku, jedno od načela EU politike zaštite okoliša/životne sredine jest integracija zaštite okoliša/životne sredine u sve druge razvojne politike, što EU, barem u zakonodavnom smislu, zaista i provodi.



Tvornica cementa u Lukavcu, BiH

# III. USTAVNOPRAVNI INSTRUMENTI ZAŠTITE OKOLIŠA/ ŽIVOTNE SREDINE

Ako slijedimo hijerarhiju pravnih propisa, logično je započeti pregled pravnih instrumenata zaštite okoliša/životne sredine pregledom pravnih instrumenata iz ustavnopravne domene prava okoliša/životne sredine. Ustavnopravno uređenje zaštite okoliša/životne sredine u pojedinoj zemlji važno je jer zakonske i druge norme moraju biti posve usklađene s ustavom kao najvišim pravnim aktom neke zemlje. Ustavnopravna zaštita obuhvaća odlučivanje o suglasnosti zakona s ustavom, o suglasnosti drugih propisa s ustavom i zakonom te o suglasnosti zakona s međunarodnim ugovorima, a obuhvaća i odlučivanje o ustavnim tužbama/žalbama/apelacijama.

## 1. Zaštita okoliša/životne sredine u ustavima Hrvatske, BiH, Srbije i Crne Gore

Hrvatska, BiH, Srbija i Crna Gora imaju, za razliku od nekih drugih država, kodificirane pisane ustave, no u njima je na ponešto različite načine uređeno pitanje zaštite okoliša/životne sredine.

U Hrvatskoj je zaštita okoliša/životne sredine stavljena u kategoriju najviših vrednota ustavnog poretka. Članak 3. Ustava definira “očuvanje prirode i čovjekova okoliša” kao najvišu vrednotu ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava. Članak 50. Ustava kaže “poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi”. Isto tako jasno je propisana odgovornost države za zaštitu okoliša/životne sredine jer članak 69. Ustava kaže “država osigurava uvjete za zdrav okoliš”, a isti članak kaže i “svatko je dužan, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša”. O zaštiti ustavnosti brine se Ustavni sud Republike Hrvatske. U Srbiji zaštita okoliša/životne sredine nije uvrštena u kategoriju najviših ustavnih vrednota - one nisu posebno definirane u Ustavu. Međutim, na ustavnu razinu stavljeno je pravo na zdrav okoliš/životnu sredinu pa tako članak 74. Ustava glasi: “Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obavještanje o njenom stanju.” Iz ove formulacije proizlazi zanimljivost da je uz pravo na zdrav okoliš/životnu sredinu na ustavnu razinu postavljeno i pravo na informiranje o stanju okoliša/životne sredine. Ponovno je primarni nosilac obaveze zaštite okoliša/životne sredine država, uz odgovornost svih da štite okoliš/životnu sredinu pa isti član nastavlja “svako, a posebno Republika Srbija i autonomna pokrajina, odgovoran je za zaštitu životne sredine”. Isto kao i u slučaju hrvatskog Ustava, članak 83. kaže kako se poduzetništvo može ograničiti zakonom radi zaštite okoliša/životne sredine i prirodnih bogatstava. O zaštiti ustavnosti brine se Ustavni sud Republike Srbije.

U Crnoj Gori zaštita okoliša/životne sredine uživa osobito veliku ustavnopravnu zaštitu; članak 1. Ustava Crnu Goru definira među ostalim i kao ekološku državu. Ustav Crne Gore propisuje u članku 23. da “svatko ima pravo na zdravu životnu sredinu”. Iako je ovo pravo po svojoj prirodi ekonomsko-socijalno pravo, ustavotvorac ga je postavio u dijelu zajedničkih odredbi o ljudskim pravima i slobodama rukovođen člankom 1. te zbog toga što ovo opće pravo uvelike utječe na ostvarivanje nekih drugih

prava i ograničava njihovo vršenje. Isti članak Ustava propisuje, kao u slučaju srbijanskog Ustava, da “svako ima pravo na blagovremeno i potpuno obavještanje o stanju životne sredine”, no dodaje još dva prava iz Aarhuške konvencije “na mogućnost utjecaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu i na pravnu zaštitu ovih prava”. Isti članak kao i u slučaju ustava Hrvatske i Srbije propisuje da “svatko je, a posebno država, dužan čuvati i unaprjeđivati životnu sredinu”. Članak 59., kao i u slučaju ustava Hrvatske i Srbije, propisuje da se sloboda poduzetništva može ograničiti radi zaštite okoliša/životne sredine i prirodnih bogatstava. O zaštiti ustavnosti brine se Ustavni sud Crne Gore.

U Bosni i Hercegovini zaštita okoliša/životne sredine ne uživa izravnu ustavnopravnu zaštitu na razini države jer Ustav BiH ne spominje pravo na zdrav okoliš/životnu sredinu niti njegovu zaštitu. Međutim, pravo na zdrav okoliš/životnu sredinu sadržano je i u pravu na život koje je direktno predviđeno članom II/3.a) Ustava BiH. Osim toga, međunarodni akti na koje se Ustav BiH direktno poziva u BiH se izravno primjenjuju, posebno Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda koja ima primat nad svim drugim zakonima u BiH. Zaštita okoliša/životne sredine predmet je reguliranja ustava entiteta, iako Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: FBiH) niti ustavi 10 kantona u FBiH nisu dali konkretnu definiciju prava na okoliš/životnu sredinu. Jedino Ustav Republike Srpske (u daljnjem tekstu: RS) definira ovo pravo u članku 35. i kaže kako “čovjek ima pravo na zdravu životnu sredinu”. Za razliku od ustava Hrvatske, Srbije i Crne Gore, ne propisuje se posebna odgovornost države ni entiteta za osiguravanje tog prava te se u istom članku kaže “svako je, u skladu sa zakonom, dužan da u okviru svojih mogućnosti štiti i unaprjeđuje životnu sredinu”. O zaštiti ustavnosti se na državnoj razini brine Ustavni sud BiH, a na entitetskoj razini Ustavni sud FBiH te Ustavni sud RS, pri čemu treba naglasiti da se nadležnosti Ustavnog suda BiH i entitetskih ustavnih sudova razlikuju.

## 2. Zaštita ustavnosti i zakonitosti propisa u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori

U Hrvatskoj Ustavni sud odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom, o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom te o suglasnosti zakona s međunarodnim ugovorima. Postupak ocjenjivanja ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom može se pokrenuti na tri načina: zahtjevom ovlaštenih institucija, rješenjem Ustavnog suda na prijedlog bilo koje fizičke i pravne osobe te inicijativom samog Ustavnog suda.

Ovlaštenici **zahtjeva** za pokretanje postupka ocjenjivanja ustavnosti i zakonitosti su jedna petina zastupnika Hrvatskog sabora, radno tijelo Hrvatskog sabora, predsjednik Republike Hrvatske, Vlada (u vezi s podzakonskim propisima, ali ne i zakonima), Vrhovni sud ili drugi sud (ako se pitanje ustavnosti i zakonitosti javi u postupku pred sudovima), pučki pravobranitelj te predstavnička tijela jedinica lokalne ili područne samouprave (u pitanjima iz područja ustrojstva, djelokruga ili financiranja lokalne vlasti). Ustavni sud mora rješenje o zahtjevu donijeti po hitnom postupku, u roku od 30 dana. Svatko tj. svaka fizička i pravna osoba može Ustavnom sudu uputiti **prijedlog** da se pokrene postupak ocjenjivanja suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Ustavni sud na sjednici rješenjem odlučuje hoće li prihvatiti prijedlog i pokrenuti postupak, a započet će postupak najkasnije u roku od godine dana od podnošenja prijedloga.

Zahtjev i prijedlog za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom mora sadržavati: oznaku odredbi čija se ustavnost, odnosno zakonitost osporava, oznaku odredbi Ustava ili zakona za koje se u zahtjevu tvrdi da su povrijeđene, razloge zbog kojih se tvrdi da osporeni propis nije suglasan s Ustavom, odnosno zakonom te potpis i pečat podnositelja zahtjeva. U zahtjevu podnositelj može navesti i druge činjenice od značenja za ocjenu pitanja te svoje mišljenje o tome treba li osporeni propis ukinuti ili poništiti. Uz zahtjev za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti drugog propisa mora se priložiti osporavani akt. Ustavni sud može odlučiti da, do donošenja konačne odluke, privremeno obustavi izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na temelju zakona ili drugog propisa čija se ustavnost ocjenjuje ako bi posljedice u slučaju izvršenja bile teške i nepopravljive.



Ako se zakon odlukom Ustavnog suda proglasi neustavnim - ukida se! Ako je neki drugi propis (podzakonski akti) neustavan ili nezakonit - ukida se ili poništava (prestaje važiti od donošenja). Razlika između ukidanja i poništenja propisa jest u tome što, ako je propis poništen, nastupa situacija kao da propis nikada nije ni bio na snazi odnosno sve pravne posljedice koje su nastupile od dana stupanja na snagu do dana poništenja isto tako se poništavaju. Međutim, ako se propis ukida, relevantan je trenutak donošenja odluke Ustavnog suda. Sve pravne posljedice koje su nastupile do tada ostaju na snazi, ali propis ubuduće više ne proizvodi pravne učinke. Pravne posljedice ukidanja/poništenja su takve da svatko kome je **povrijeđeno pravo pravomoćnim aktom** donesenim na temelju ukinutog ili poništenog propisa ili zakona ima pravo tražiti od nadležnog tijela **izmjenu** tog pojedinačnog akta. Prijedlog se može podnijeti u roku od šest mjeseci od objave odluke Ustavnog suda ako od dostave onog pojedinačnog akta kojim je postupak pravomoćno okončan do podnošenja zahtjeva za ocjenu ustavnosti u povodu kojeg je ukinut zakon ili drugi propis nije prošlo više od godinu dana, a ako je propis poništen, dvije godine.

U Srbiji Ustavni sud odlučuje o ocjeni suglasnosti zakona s Ustavom, o suglasnosti drugih općih akata s Ustavom i zakonom te o suglasnosti zakona s međunarodnim ugovorima. Slično kao u Hrvatskoj, postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti može se pokrenuti na tri načina: prijedlogom ovlaštenih predlagača, rješenjem Ustavnog suda na inicijativu bilo koje fizičke i pravne osobe te samoinicijativom Ustavnog suda.

Za razliku od Hrvatske, ovlaštene institucije koriste **prijedlog** da pokrenu postupak ocjenjivanja ustavnosti ili zakonitosti, a sve druge fizičke i pravne osobe imaju pravo uputiti **inicijativu** Ustavnom sudu i predložiti mu da se pokrene isti postupak. Institucije ovlaštene da prijedlogom pokrenu postupak za ocjenjivanje ustavnosti ili zakonitosti općeg akta slični su kao u Hrvatskoj, no manje precizno određeni. Ovlašteni predlagači su državni organi, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave te 25 narodnih poslanika. Svaka pravna ili fizička osoba ima pravo na inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, a Ustavni sud na sjednici rješenjem odlučuje hoće li prihvatiti inicijativu i pokrenuti postupak.

Prijedlog i inicijativa za pokretanje postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti mora sadržavati:

- naziv općeg akta čija se ustavnost ili zakonitost osporava
- naziv i broj službenog glasila u kome je opći akt objavljen, ako je objavljivanje izvršeno u službenom glasilu
- oznaku odredbe ili odredaba općeg akta čija ustavnost ili zakonitost se osporava
- odredbe Ustava, odnosno zakona u odnosu na koje se osporava ustavnost ili zakonitost općeg akta
- razloge osporavanja i druge podatke od značaja za ocjenjivanje ustavnosti ili zakonitosti osporenog općeg akta
- prijedlog, odnosno zahtjev kako da se odluči
- podatke o predlagaču, odnosno podnosiocu inicijative
- potpis predlagača, odnosno podnosioca inicijative.

Ako opći akt čija se ustavnost ili zakonitost osporava nije objavljen u službenom glasilu, uz prijedlog se prilaže i ovjereni prijepis tog akta. Ustavni sud može do donošenja konačne odluke i pod uvjetima određenim zakonom obustaviti izvršenje pojedinačnog akta ili radnje poduzete na temelju zakona ili drugog općeg akta čiju ustavnost ili zakonitost ocjenjuje.

Zakon ili drugi opći akt koji nije suglasan Ustavu ili zakonu prestaje važiti danom objavljivanja odluke Ustavnog suda. Svatko kome je **povrijeđeno pravo konačnim ili pravomoćnim pojedinačnim aktom**, donesenom na temelju zakona ili drugog općeg akta, za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije u suglasnosti s Ustavom, općeprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, ima pravo od nadležnog organa tražiti **izmjenu** tog pojedinačnog akta, u skladu s pravilima postupka u kome je pojedinačni akt donesen. Prijedlog za izmjenu konačnog ili pravomoćnog pojedinačnog akta, donesenog na temelju zakona ili drugog općeg akta, za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije u suglasnosti s Ustavom, općeprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, može se podnijeti u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja odluke ako od dostavljanja pojedinačnog akta do podnošenja prijedloga ili inicijative za pokretanje postupka nije proteklo više od dvije godine.

U Crnoj Gori Ustavni sud odlučuje o ocjeni suglasnosti zakona s Ustavom, o suglasnosti drugih općih akata s Ustavom i zakonom te o suglasnosti zakona s međunarodnim ugovorima. Slično kao u

Hrvatskoj, a isto kao u Srbiji, postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti može se pokrenuti na tri načina: prijedlogom ovlaštenih predlagača, rješenjem Ustavnog suda na inicijativu bilo koje fizičke i pravne osobe te samoinicijativom Ustavnog suda.

Slično kao u Srbiji, ovlašteni predlagači koji mogu podnijeti **prijedlog** kojim se pokreće postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti su sud, drugi državni organ, organ lokalne samouprave i pet poslanika. Isto kao u Srbiji, svaka fizička i pravna osoba može podnijeti **inicijativu** za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, koja se podnosi ovlaštenom predlagaču pred Ustavnim sudom ili samom Ustavnom sudu, a o čemu će Ustavni sud odlučiti rješenjem.

Prijedlog, odnosno inicijativa za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugih propisa s Ustavom i zakonom sadrži: naziv zakona, odnosno drugog propisa, oznaku odredbe, naziv i broj službenog lista u kome je objavljen, razloge na kojima se prijedlog, odnosno inicijativa zasniva te druge podatke od značaja za ocjenu ustavnosti i zakonitosti. Tijekom postupka, Ustavni sud može narediti da se obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje poduzetih na temelju zakona, drugog propisa ili akta čija se ustavnost i zakonitost ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti neotklonjive štetne posljedice.

Ustav određuje da s danom objavljivanja odluke Ustavnog suda prestaje važiti zakon za koji je utvrđeno da nije u suglasnosti s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorom, odnosno drugi propis za koji je utvrđeno da nije suglasan s Ustavom i zakonom. Isto kao u Srbiji, svatko kome je **povrijeđeno pravo konačnim ili pravomoćnim pojedinačnim aktom**, donesenim na temelju zakona ili drugog propisa za koji je po njegovoj inicijativi odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije bio ili da nije u suglasnosti s Ustavom, potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, ima pravo od nadležnog organa tražiti **izmjenu** tog pojedinačnog akta. Prijedlog za izmjenu konačnog ili pravomoćnog pojedinačnog akta, donesenog na temelju zakona ili drugog propisa za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije bio ili nije u suglasnosti s Ustavom, potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno zakonom, može se podnijeti u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja odluke, ako od dostavljanja pojedinačnog akta do podnošenja inicijative Ustavnom sudu nije proteklo više od jedne godine.



Press konferencija povodom predaje Prijedloga za ocjenu ustavnosti Zakona o igralištima za golf, Hrvatska

U Bosni i Hercegovini situacija je, u odnosu na ostale zemlje, drugačija jer uz Ustav i Ustavni sud na razini BiH postoje i ustavi i ustavni sudovi na razini entiteta FBiH i RS, a postoji i Statut Brčko Distrikta BiH, što je zapravo dokument koji predstavlja ustav. U odnosu na Hrvatsku, Srbiju i Crnu Goru drukčije je i to što Ustav BiH ne definira izriječom pravo na zdrav okoliš/životnu sredinu niti izriječom spominje

okoliš/životnu sredinu u bilo kojem kontekstu. Unatoč tome, za zaštitu okoliša/životne sredine bitan je postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti u kojem odlučuje Ustavni sud BiH jer je pravo na zdrav okoliš/životnu sredinu povezano s nekim drugim Ustavom zajamčenim pravima, kako je prethodno i navedeno, ali i zato što propisi moraju biti usklađeni sa zakonima o okolišu/životnoj sredini i međunarodnim ugovorima koji se odnose na zaštitu okoliša/životne sredine. Ustavni sud BiH, između ostalog, odlučuje je li neka odredba ustava ili zakona jednog od entiteta ili Brčko Distrikta BiH sukladna Ustavu BiH. Postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti može se pokrenuti, za razliku od Hrvatske, Srbije i Crne Gore, na dva načina: zahtjevom ovlaštenih institucija ili zahtjevom bilo kojeg suda u BiH u pogledu toga je li zakon, o čijem važenju ovisi njegova odluka, kompatibilan s Ustavom, Europskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njezinim protokolima, ili sa zakonima BiH, ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

Postupak ocjene ustavnosti entitetskog ustava i zakona mogu **zahtjevom** pokrenuti sljedeće ovlaštene institucije: član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine, jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta. Postupak ocjene suglasnosti zakona s Ustavom BiH, zakonima BiH i međunarodnim ugovorima o kojem ovisi neka sudska odluka ima pravo **zahtjevom** pokrenuti svaki sud u BiH.

Zahtjev za ocjenu ustavnosti entitetskog ustava ili zakona treba sadržavati naziv akta koji je predmet spora, s oznakom naziva i broja službenog glasila u kojem je objavljen; odredbe Ustava za koje se smatra da su povrijeđene; navode, činjenice i dokaze na kojima se zahtjev temelji; potpis ovlaštene osobe, odnosno podnositelja akta. Zahtjev za ocjenu ustavnosti, zakonitosti i suglasnosti s međunarodnim ugovorima suda treba sadržavati navode iz zakona za koji se traži ocjena suglasnosti, uz naznaku službenog glasila u kojem je zakon objavljen; odredbe Ustava, Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i njezinim protokolima te zakona Bosne i Hercegovine koji je predmetom ocjenjivanja suglasnosti, postojanja ili domašaja nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku Ustavnog suda; navode, činjenice i dokaze na kojima se zahtjev temelji; potpis ovlaštene osobe.

Odlukom kojom se utvrđuje nesuglasnost iz postupaka koje su zahtjevom pokrenuli ovlaštene institucije ili sud, Ustavni sud može u cijelosti ili djelomično ukinuti opći akt ili pojedine njegove odredbe. Ukinuti opći akt, odnosno njegove ukinute odredbe, prestaju važiti sljedećeg dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda. Svatko kome je **povrijeđeno pravo konačnim ili pravomoćnim pojedinačnim aktom**, donesenim na temelju odredbi koje su prestale važiti ima pravo zatražiti od mjerodavnog tijela **izmjenu** tog pojedinačnog akta, a mjerodavno je tijelo obvezno ponoviti postupak i uskladiti akt s odlukom Ustavnog suda. Prijedlog za izmjenu konačnog ili pravomoćnog pojedinačnog akta može se podnijeti u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda, ako od donošenja akta do donošenja odluke Ustavnog suda nije proteklo više od pet godina, što je daleko dulji rok nego u slučaju Hrvatske, Srbije i Crne Gore. Naposljetku treba napomenuti da se opisano za postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti koji vodi Ustavni sud BiH na sličan način primjenjuje u postupcima ocjene ustavnosti i zakonitosti koji vode Ustavni sud Federacije BiH te Ustavni sud Republike Srpske.

### 3. Ustavna tužba/žalba/apelacija

U Hrvatskoj se Ustavnom sudu može podnijeti **ustavna tužba** koja je sredstvo zaštite ustavom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda. U Srbiji i Crnoj Gori isti instrument zove se **ustavna žalba** te se u Srbiji, osim za zaštitu ustavom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda, koristi izrijeком i za zaštitu manjinskih prava. U Bosni i Hercegovini ne postoji klasični instrument ustavne tužbe/žalbe, no postoji sličan instrument - **apelacija** koja se koristi za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koje jamči Ustav BiH, ali i međunarodni dokumenti koji se primjenjuju u BiH. Podsjećamo da Ustav BiH ne definira izrijeком pravo na zdrav okoliš/životnu sredinu pa Ustavni sud BiH nije izravno nadležan za pitanja kršenja tog prava, no apelacije se mogu uputiti za kršenja drugih prava poput prava na pravično suđenje, do čijeg kršenja može doći prilikom ostvarivanja prava iz područja okoliša/životne sredine.

Pravo na podnošenje ustavne tužbe/žalbe/apelacije ima **svatko** tj. svaka pravna i fizička osoba čija su ustavna prava i slobode povrijeđeni odlukom tijela državne vlasti, tijela lokalne vlasti ili pravne osobe s javnim ovlastima, u što spadaju presude sudova, rješenja upravnih tijela ili drugi pojedinačni akti. U slučaju apelacije Ustavnom sudu BiH riječ je u pravilu o presudama drugih sudova u BiH, no ponekad i o odlukama drugih javnih tijela. Da bi se ustavna tužba/žalba/apelacija u Hrvatskoj, Srbiji, Crnoj Gori i BiH mogla podnijeti, u pravilu mora biti iscrpljen redovni pravni put tj. da su iskorišteni svi drugi redovni pravni instrumenti i lijekovi.

**Rok** za podnošenje ovog instrumenta u slučaju ustavne tužbe u Hrvatskoj i ustavne žalbe u Srbiji je 30 dana računajući od dana primitka odluke kojom je povrijeđeno ustavno pravo ili temeljna sloboda. Ustavna žalba u Crnoj Gori i ustavna apelacija u BiH mogu se podnijeti u roku od 60 dana od dana dostavljanja pojedinačnog akta odnosno presude/odluke. U slučaju ustavne tužbe/žalbe u Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori osobi koja iz opravdanih razloga propusti rok za podnošenje ustavne tužbe/žalbe, Ustavni sud će dopustiti povrat u prijašnje stanje ako ona u roku od 15 dana nakon prestanka razloga koji je prouzročio propuštanje podnese prijedlog za povrat u prijašnje stanje i ako istodobno s prijedlogom podnese i ustavnu tužbu/žalbu. Nakon proteka tri mjeseca od dana propuštanja ne može se tražiti povrat u prijašnje stanje. Ustavna tužba/žalba u Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori ne sprečava primjenu osporavanog akta, ali na prijedlog podnositelja ustavne tužbe/žalbe Ustavni sud može odgoditi ovrhu do donošenja odluke, ako bi ovrha podnositelju tužbe/žalbe prouzročila štetu koja bi se teško mogla popraviti. Kod ustavne tužbe/žalbe u Hrvatskoj i Srbiji postoje još i dodatni uvjeti; da odgoda nije suprotna javnom interesu niti bi se njome nanijela nekome veća šteta.

Kada ustavnu tužbu/žalbu/apelaciju usvoji i osporeni akt ukine, Ustavni sud Hrvatske, Srbije, Crne Gore ili BiH u obrazloženju navodi koje je ljudsko pravo i temeljna sloboda zajamčena Ustavom povrijeđena te predmet vraća na ponovni postupak organu koji je donio ukinuti akt. Pri donošenju novog akta, nadležno tijelo dužno je poštivati pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci o ukidanju. Naposljetku treba napomenuti da u BiH, unatoč postojanju entitetskih ustava, na entitetskoj razini ne postoje instrumenti poput ustavne tužbe/žalbe, niti instrument poput apelacije Ustavnom sudu BiH na koje ima pravo svaka fizička i pravna osoba. To znači da se Ustavni sud Federacije BiH i Ustavni sud RS bave ocjenjivanjem ustavnosti i zakonitosti, no ne i ustavnim tužbama/žalbama/apelacijama.

#### **Sadržaj ustavne tužbe/žalbe u Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori**

- ime, prezime, jedinstveni matični broj građana
- prebivalište ili boravište, odnosno naziv i sjedište podnositelja kad je riječ o pravnoj osobi
- ime i prezime opunomoćenika
- oznaka sporne odluke odnosno broj i datum akta protiv kojeg je ustavna tužba/žalba izjavljena i naziv organa koji ga je donio
- naznaka ustavnog prava ili slobode koje je povrijeđeno
- razlog tužbe/žalbe s navodima o povredi ili uskraćivanju prava
- zahtjev o kojem Ustavni sud treba odlučiti
- potpis podnositelja ustavne tužbe/žalbe.

#### **Ustavnoj tužbi/žalbi potrebno je priložiti:**

- dokaz da je iscrpljen raspoloživi pravni put
- dokaz o pravodobnosti i druge dokaze od značaja za odlučivanje
- osporeni akt u izvorniku ili ovjerenom prijepisu.

#### **Sadržaj apelacije Ustavnom sudu BiH:**

- pobijana presuda suda u Bosni i Hercegovini
- odredbe Ustava i/ili međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini
- navodi, činjenice i dokazi na kojima se apelacija temelji
- u nedostatku pobijane presude/odluke, razlozi za podnošenje apelacije
- potpis podnositelja apelacije.

## Primjer iz prakse

# Plomin C – Hrvatska

Plomin C naziv je za planirani termoelektrasti blok snage 500 MW koji bi se izgradio na lokaciji termoelektrane Plomin zbog prestanka rada 125 MW snažnog bloka izgrađenog davne 1970. godine. Planirani energent za blok C termoelektrane Plomin je ugljen, jedno od najštetnijih fosilnih goriva za čovjekovo zdravlje i okoliš. Sagorijevanje ugljena rezultira i znatnim emisijama stakleničkih plinova te su termoelektrane na ugljen jedan od značajnih uzročnika klimatskih promjena. Unatoč svemu navedenom, HEP kao investitor u termoelektranu Plomin C odlučio se na ugljen kao energent te je Ministarstvu zaštite okoliša i prirode podnio zahtjev za ocjenu prihvatljivosti takvog zahvata za okoliš. Zahtjev je podniet krajem 2010. godine. Rješenje o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša, tzv. okolišna dozvola (koje je sadržavalo i rješenje da je zahvat prihvatljiv za okoliš) donijeto je u rujnu 2012. godine. Javna rasprava o Studiji utjecaja na okoliš provedena je krajem 2011. godine u trajanju od 30 dana, što je trajanje zakonom propisano kao nužni minimum. Stoga se opravdano postavlja pitanje je li taj minimalni rok u ovako kompleksnim slučajevima uistinu i razuman rok u kojem bi se javnost pripremila i djelotvorno sudjelovala prilikom odlučivanja o okolišu (čl. 6. st. 3. Aarhuške konvencije). Naime, Studija utjecaja na okoliš sadržavala je oko 1500 stranica izrazito tehničkog i stručnog teksta.

Zelena akcija/FoE Croatia i Zelena Istra aktivno su pratile cijeli postupak donošenja okolišne dozvole te su kao predstavnici javnosti sudjelovale čak i na javnim dijelovima sjednica stručnog savjetodavnog povjerenstva. Kroz postupak javne rasprave na propisani način poslale su primjedbe na studiju utjecaja na okoliš. Sve primjedbe Zelene akcije i Zelene Istre odbačene su, a postupak je okončan donošenjem okolišne dozvole kojom je utvrđeno da je zahvat prihvatljiv za okoliš te su propisane mjere zaštite okoliša. Nezadovoljne takvim rješenjem, Zelena akcija/FoE Croatia i Zelena Istra, zajedno s predstavnicima lokalnog stanovništva, podnijele su tužbu protiv Ministarstva zaštite okoliša i prirode pred Upravnim sudom u Rijeci.



Akcija u sklopu kampanje Zaustavimo Plomin C, Hrvatska

Pred sudom su tužitelji dokazivali prvenstveno da se postupak procjene nije niti smio provesti s obzirom na to da je jedan od zahtjeva za ocjenu prihvatljivosti nekog zahvata za okoliš da taj zahvat bude planiran važećom prostorno-planskom dokumentacijom. To je u skladu i s propisanom svrhom prostornih planova kao instrumenata zaštite okoliša. U prostornim planovima termoelektrana Plomin predviđena je kao termoelektrana četiri puta manje snage od one koja bi se realizirala izgradnjom Plomina C, a kao energent planiran je plin. Uz to, najviši dokumenti prostornog uređenja Republike Hrvatske, Strategija i Program prostornog uređenja, izričito zabranjuju izgradnju novih termoelektrana na ugljen u Hrvatskoj. Tužitelji su pred sudom tvrdili i da postupak procjene utjecaja na okoliš nije proveden na odgovarajući način. Presudom Upravnog suda u Rijeci odbijen je zahtjev tužitelja, pri

čemu Sud nije ni razmatrao pitanje usklađenosti s prostorno-planskom dokumentacijom, tvrdeći da pitanje usklađenosti nije stvar koja se utvrđuje u postupku procjene utjecaja na okoliš, dok je ostale zahtjeve odbio jer je smatrao da je postupak proveden po zakonom propisanoj proceduri.

Nezadovoljni takvom presudom, tužitelji su u prosincu 2013. godine podnijeli Ustavnu tužbu jer smatraju da Sud nije mogao ne uzeti u obzir prigovor tužitelja da Plomin C očito nije u skladu s prostornim dokumentima. Naime, ako je propisano da se postupak procjene utjecaja zahvata na okoliš provodi za postupke koji su u skladu s prostornim dokumentima, onda se mora dopustiti dokazivanje da neki zahvat nije u skladu s tim dokumentima. To jamči Aarhuška konvencija kada propisuje pravo na pristup pravosuđu radi osporavanja "materijalne i proceduralne zakonitosti neke odluke, čina ili propusta" (čl. 9. st. 2.). Pravo na pristup pravosuđu koje jamči Aarhuška konvencija nije iscrpljeno samom činjenicom da su tužitelji mogli podnijeti tužbu sudu, već se ono ostvaruje suštinskim ispitivanjem zakonitosti neke odluke. Je li bilo takvog suštinskog ispitivanja u slučaju tužbe Zelene akcije i Zelene Istre protiv okolišne dozvole za Plomin C, ocijenit će Ustavni sud.

U veljači 2014. godine Zelena akcija/FoE Croatia poslala je također Državnom odvjetništvu (DORH) Prijedlog za izvanredno preispitivanje zakonitosti presude Upravnog suda u Rijeci. Naime, Upravni sud je u listopadu prošle godine odbio tužbu Zelene akcije i Zelene Istre protiv Ministarstva zaštite okoliša i prirode (MZOIP-a) zbog izdavanja okolišne dozvole za TE Plomin C. Za potrebe donošenja presude, Sud uopće nije razmatrao očitu neusklađenost ove TE s prostornim planom Istarske županije, što je bio jedan od temelja tužbe. Zelena akcija/FoE Croatia i Zelena Istra smatraju da je Upravni sud povrijedio odredbe Zakona o upravnom sporu, Zakona o zaštiti okoliša te Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš. Od DORH-a je zatraženo pokretanje postupka pred Vrhovnim sudom radi izvanrednog preispitivanja zakonitosti navedene presude. U slučaju prihvatanja ove argumentacije, doći će do poništenja presude Upravnog suda u Rijeci te ponovnog pokretanja sudskog postupka protiv MZOIP-a.

## **IV. UPRAVNOPRAVNI INSTRUMENTI ZAŠTITE OKOLIŠA/ ŽIVOTNE SREDINE**

Upravnopravna zaštita okoliša/životne sredine je, nakon ustavnopravne, sljedeće važno područje jer se u domeni upravnog prava nalaze pravni instrumenti koje udruge za zaštitu okoliša/životne sredine najčešće koriste i s kojima se najčešće susreću. Upravno pravo pokriva veliko i raznoliko područje koje uključuje sve od vođenja državnih evidencija do organizacije javne uprave, preko inspekcijskih poslova pa do raznih upravnih postupaka koji se odnose i na zaštitu okoliša/životne sredine. Specifičnost ove pravne grane ogleda se u tome što se na jednoj strani pojavljuje država, a s druge strane pojedinac ili pravna osoba. Država na autoritativan i jednostran način odlučuje o pravima i obvezama određenog subjekta kroz formu upravnog akta (dozvole i sl.), a stranke u upravnom postupku pokušavaju utjecati na njegov ishod ili poslije u upravnom sporu osporavati taj ishod.

# 1. Upravni postupak i upravni spor u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori

**Upravni postupci** koji su vezani za zaštitu okoliša/životne sredine obično su postupci kojima se izdaju ekološke dozvole ili inspekcijski postupci protiv osoba koje zagađuju okoliš/životnu sredinu. Zakonima o (općem) upravnom postupku u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori na identičan način propisano je kako je u upravnom postupku **stranka** svaka fizička i pravna osoba na čiji je zahtjev pokrenut postupak ili protiv koje se vodi postupak, ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku. Do donošenja upravnog rješenja moguće je utjecati na ishod upravnog postupka sudjelovanjem u istom, a nakon donošenja prvostupanjskog upravnog rješenja ili u nedostatku donošenja istog u zakonom propisanom roku uglavnom je moguće žalbom pokrenuti drugostupanjski upravni postupak koji završava drugostupanjskim upravnim rješenjem. Protiv drugostupanjskog upravnog rješenja i protiv prvostupanjskog upravnog rješenja protiv kojeg nije dozvoljena žalba u upravnom postupku – može se pokrenuti upravni spor.

**Upravni sporovi** su sudski postupci u kojima se odlučuje o zakonitosti u pravilu upravnih akata radi osiguravanja sudske zaštite prava građana i pravnih osoba povrijeđenih pojedinačnim odlukama i postupanjem javnopravnih tijela te radi osiguranja zakonitosti.

**Upravni akt** jest akt kojim državno tijelo ili pravna osoba s javnim ovlastima u obavljanju javnih ovlasti, odlučuje o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari. Upravni akt je, na primjer, lokacijska ili građevinska dozvola ili neka odluka tijela javne vlasti kojom se nekome nešto dozvoljava ili zabranjuje. Rješenja o studijama utjecaja na okoliš/životnu sredinu i prirodu nekog zahvata također su upravni akti, što znači da se protiv istih može pokrenuti upravni spor. U Srbiji i Crnoj Gori upravni spor može se pokrenuti i protiv drugih pojedinačnih akata kojim ista javna tijela odlučuju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe u drugim pravnim stvarima koje su izvan domene upravnih stvari, u Hrvatskoj i protiv nekih općih akata.

Zakonima o upravnim sporovima u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori određeno je kako **pravo na pokretanje** upravnog spora ima svaki pojedinac ili pravna osoba koja smatra da joj je upravnim ili drugim aktom povrijeđeno kakvo pravo ili neposredni osobni interes utemeljen na zakonu. Upravni sporovi pokreću se **upravnom tužbom** o kojoj u Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori odlučuju upravni sudovi ili upravna odjeljenja sudova kao u slučaju BiH (za postupanje u upravnim sporovima na nivou BiH nadležno je upravno odjeljenje Suda BiH, na nivou FBiH nadležni su kantonalni sudovi i Vrhovni sud FBiH, na nivou RS okružni sudovi i Vrhovni sud RS, a u Brčko Distriktu BiH Apelacijski sud). U Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori upravna tužba podnosi se u pravilu u roku od 30 dana od dana dostavljanja upravnog ili drugog akta koji se osporava stranci, a u BiH se upravna tužba uz neke izuzetke podnosi u roku od 60 dana.

Važno je napomenuti kako se u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori upravni spor može pokrenuti i ako tijelo nije donijelo upravni akt koji je bilo dužno donijeti, odnosno zbog **“šutnje uprave”**. Na primjer, ako drugostupanjsko tijelo u Hrvatskoj i Srbiji nije u roku od 60 dana, a u BiH i Crnoj Gori u roku od 30 dana, odnosno 60 dana u BiH entitetima, ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donijelo rješenje o žalbi stranke protiv prvostupanjskog rješenja, a u BiH, Srbiji i Crnoj Gori prekrši i dodatni rok od 7 dana nakon ponovljenog traženja stranke, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena. Isto tako ako, na primjer, građanin zatraži neku informaciju o okolišu/životnoj sredini od ministarstva nadležnog za to područje, ima pravo pokrenuti upravni spor zbog **“šutnje uprave”** ako o njegovu pravu na pristup toj informaciji ministarstvo nije odlučilo u zakonskom roku. Naposljetku treba napomenuti da je u slučaju BiH opisan upravni postupak i upravni spor na razini države, a na razini Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta BiH postoje posebni zakoni o upravnim postupcima i upravnim sporovima koji na sličan način, ali ipak zasebno uređuju ovo upravno-pravno područje na entitetskoj razini, pri čemu se te razlike pretežno odnose samo na rokove, s tim da se pitanje zaštite okoliša/životne sredine regulira pretežno na entitetskom nivou.

### **Sadržaj upravne tužbe u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori:**

- ime i prezime, adresa i mjesto stanovanja tužitelja, odnosno naziv i sjedište tužitelja
- u Hrvatskoj, naziv suda i tuženika
- oznaka odnosno broj i datum akta protiv kojeg je tužba podnijeta
- razlozi zbog kojih se tužba podnosi, prijedlog u kojem pravcu i obujmu se predlaže poništavanje akta
- u Hrvatskoj i Srbiji, činjenice i dokazi na kojima tužitelj temelji tužbeni zahtjev
- potpis tužitelja.

### **Uz tužbu treba priložiti:**

- original ili ovjereni prijepis odnosno fotokopiju akta protiv kojeg se tužba podnosi
- ako se tužbom traži povrat stvari ili naknada štete, mora se staviti i određen zahtjev u pogledu stvari ili visine pretrpljene štete
- za tuženi organ i svaku zainteresiranu osobu, ako ih ima, po jedan prijepis tužbe i priloga
- pri pokretanju spora zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja u propisanom roku, tužbi treba priložiti dokaz o trenutku pokretanja upravnog postupka odnosno podnošenja zahtjeva za postupanjem.

### **Primjer iz prakse**

## **Pravna borba za spas rijeke Sane - BiH**

Centar za životnu sredinu (CZZS) se, zajedno s Koalicijom za zaštitu Sane, od 2009. godine bori protiv izgradnje hidroelektrane Medna u gornjem toku rijeke Sane, koji je visokovrijedno i buduće zaštićeno prirodno područje. Pravna borba je do sada podrazumijevala mnogobrojne sudske procese protiv rješenja o studiji utjecaja na okoliš/životnu sredinu, djelomične građevinske dozvole, ekološke dozvole i sl. Posebno zanimljiv proces vodio se za sam koncesijski ugovor i njegove anekse, koji je Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva Republike Srpske (Ministarstvo) odbijalo dostaviti, što je, kako je proces tekao, sa sve većom sigurnosti pokazivalo da su upravo ti dokumenti od velike važnosti.

Naime, nakon što je CZZS Ministarstvu uputio Zahtjev za pristup informacijama tražeći dostavu Ugovora o koncesiji za izgradnju male hidroelektrane i njegove anekse, sve u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske (ZoSPI RS), Ministarstvo je utvrdilo da tražene informacije sadrže povjerljive komercijalne interese treće strane te je zbog toga treća strana pozvana na izjašnjavaње. Zbog neslaganja treće strane s objavom traženih dokumenata, Ministarstvo je u cijelosti, bez razmatranja stvarnog postojanja takvog izuzetka, odbilo odobriti pristup traženim informacijama. Na ovakav odgovor Ministarstva uložena je žalba, između ostalog i zbog nepravilne primjene odredbi ZoSPI-a RS. Međutim, Ministarstvo nije postupilo po žalbi u zakonom propisanom roku te je CZZS uputio podnesak kojim traži postupanje po podnesenoj žalbi, stvarajući tako pretpostavku za pokretanje upravnog spora zbog tzv. šutnje uprave. Istovremeno je upućen i dopis Upravnoj inspekciji, kao i prigovor ombudsmanu BiH.

U međuvremenu je Ministarstvo dostavilo dopis CZZS-u navodeći kako su razmotrili žalbu i obratili se koncesionaru, kao trećoj strani, radi dostavljanja tražene dokumentacije s naznačenim zaštićenim dijelovima koje smatraju povjerljivim. Po takvom odgovoru Ministarstva i nadležna inspekcija je samo konstatala kako nisu utvrđene povrede jer je Ministarstvo navodno postupilo po žalbi i dopisima CZZS-a.

Nakon dostave revidiranog koncesijskog ugovora, i to na način da su zatamnjene pojedine informacije koje ne mogu predstavljati povjerljive komercijalne interese, kao na primjer rokovi, a sve to bez ikakva objašnjenja, nezadovoljni time, CZZS je Ministarstvu uputio podnesak sa zahtjevom za dostavom pojedinih zatamnjenih informacija. Ministarstvo je u svom odgovoru istaknulo kako je dostavljanje informacija i utvrđivanje izuzetka izvršeno u skladu sa zakonom, uslijed čega je CZZS uložio žalbu drugostupanjskom tijelu. Po podnesenoj žalbi nije riješeno, nego je žalitelj upućen na pokretanje upravnog spora tužbom ili podnošenje prigovora ombudsmanu BiH. Koristeći se svim raspoloživim pravnim sredstvima, CZZS je Okružnom sudu u Banjoj Luci podnio tužbu protiv akta Ministarstva.





Akcija u sklopu kampanja za Sanu, BiH

Nakon podnošenja tužbe i očigledno njezine dostave na odgovor, Ministarstvo je donijelo rješenje kojim se pristup informacijama odobrava u cijelosti, bez utvrđivanja i jednog izuzetka, čime je ovaj postupak okončan, godinu dana nakon što je informacija tražena. Nakon dobivenih informacija, CZZS je utvrdio da je koncesijski ugovor za malu hidroelektranu istekao te da postoji osnova za njegovo raskidanje, što je i zatražio službenim putem, slanjem dopisa Republičkoj upravi za inspeksijske poslove, Pravobranilaštvu RS, općinama Ribnik i Mrkonjić Grad, Vladi RS te nadležnom ministarstvu.

Iako su ovakvi postupci ponekad dugotrajni, oni ipak mogu donijeti jako dobre i konkretne rezultate. Nerijetko institucije pogoduju investitorima i pokušavaju izbjeći dostavljanje informacija, kršeći domaće zakonodavstvo i odredbe Aarhuške konvencije. U ovakvim postupcima od presudnog je značaja praćenje rokova i reagiranje na vrijeme te, naravno, poznavanje prava i mogućnosti djelovanja. Lokalna zajednica može biti jak saveznik te se, po mogućnosti, treba uključiti u postupak.

## 2. Sudjelovanje javnosti u upravnim postupcima o okolišu/životnoj sredini i Aarhuška konvencija

Participativne procese potrebno je graditi na klasičnoj ideji u demokratskoj teoriji: "... da oni koji su pogođeni odlukom trebaju imati pravo glasa u odlukama koje utječu na njihove živote jer će na taj način oni postati bolji građani" (Priscolli, 2004.). U toj je ideji i sadržana bit sudjelovanja javnosti u donošenju odluka u pitanjima okoliša/životne sredine. U ovom priručniku izložit ćemo i postupke u kojima postoji mogućnost sudjelovanja javnosti, zato što, kada govorimo o pravnim instrumentima zaštite okoliša/životne sredine, vrlo bitno je istaknuti kako to nisu samo tužbe, kaznene prijave, žalbe i slično, odnosno "klasični pravni instrumenti", već veliku ulogu imaju upravo i ti različiti postupci u kojima javnost ima pravo sudjelovati. Vezano uz to, nemoguće je ne spomenuti najznačajniju konvenciju koja se bavi problematikom sudjelovanja javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša/životne sredine pa time i prirode, a to je tzv. Aarhuška konvencija.

Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša/životne sredine (Aarhuška konvencija) potpisana je 25. lipnja 1998. godine u danskom gradu Aarhusu i predstavlja međunarodni pravni okvir u području zaštite okoliša/životne sredine. Odredbe Aarhuške konvencije su prvi pravno obvezujući dokument namijenjen promicanju participativne demokracije, temeljen na priznavanju prava pojedincu da živi u zdravom okolišu/životnoj sredini. Potpisivanjem Aarhuške konvencije, zemljama potpisnicama nameće se obveza

pravovremenog obavještanja javnosti o svim postupcima o pitanjima zaštite okoliša. Uključenost i sudjelovanje javnosti ne podrazumijeva samo da država odrađuje određena proceduralna i samostalna pravila već i obvezu ili dužnost državne vlasti da obavijesti relevantne strane pomoću mekog pristupa i omogući im sudjelovanje već u ranoj fazi, kada su sve mogućnosti otvorene.

Za učinkovitu provedbu Aarhuške konvencije, potreban je dobar pravni temelj u sektorskim zakonima, što u konačnici omogućuje stvaranje najboljih praksi sudjelovanja javnosti u svim postupcima koji imaju posljedice na obnovljive prirodne resurse. Današnje okolišne prakse uključuju sve veći broj oblika uključivanja javnosti jer su nadležni organi sve svjesniji važnosti i širih učinaka odgovornog sudjelovanja javnosti. Međunarodna praksa pokazuje da su prednosti sudjelovanja u pitanjima okoliša/životne sredine i prirode višestruke, kao što je na primjer da to rađa alternativna rješenja, stvara se partnerski odnos između donosioca odluka i građana, donose se kvalitetnija rješenja, provodi kvalitetniji monitoring, itd.

Europska unija je isto tako potpisnica Konvencije te je ona obvezuje od 2005., dok Hrvatsku obvezuje od 2007., Bosnu i Hercegovinu od 2008. godine, Srbiju od 2009., a Crnu Goru od 2010. godine. Značaj Konvencije ogleda se u tome što se po prvi put u nekom međunarodnom ugovoru sklopljenom na europskom kontinentu jasno izražava pravo na zdrav okoliš/životnu sredinu kao ljudsko pravo. Budući da problemi okoliša/životne sredine ne poznaju državne granice, Aarhuška konvencija zabranjuje diskriminaciju na temelju državljanstva. Tako se njezinim jamstvima mogu, na primjer, koristiti hrvatski državljani u Bosni i Hercegovini, ali i državljani Bosne i Hercegovine u Hrvatskoj.



Akcija u sklopu kampanje za očuvanje Sane, BiH

Aarhuška konvencija otvorila je mogućnost za uspostavu takvog mehanizma nadzora za praćenje njezine provedbe koji će biti dostupan ne samo državama već i pojedincima i nevladinim organizacijama. Na prvom Sastanku stranaka Konvencije u listopadu 2002. usvojena je Odluka 1/7 o nadzoru nad poštivanjem Konvencije koji provodi Odbor za usklađivanje (engl. *Compliance Committee*). Postupak pred Odborom može se pokrenuti na pet načina;

1. Stranka može podnijeti predstavku (engl. *submission*) u odnosu na drugu stranku (dosad je zabilježen jedan takav slučaj - predstavka Rumunjske o nepridržavanju Ukrajine (ACCC/S/2004/1));
2. Stranka može podnijeti predstavku koja se odnosi na njezino vlastito nepridržavanje (nijedan slučaj dosad).
3. Tajništvo može uputiti predmet Odboru (engl. *referral*) (nijedan slučaj dosad).
4. Pripadnici javnosti mogu podnijeti prijavu (engl. *communication*) u odnosu na stranku Konvencije - dosad je podneseno 95 prijava. U postupku pred Odborom uvedene su mjere zaštite pripadnika javnosti od uznemiravanja. Svaki podnositelj prijave koji je zabrinut da bi otkrivanje informacija

- koje podnese Odboru moglo imati za posljedicu njegovu ili njezino kažnjavanje, gonjenje ili uznemiravanje, ima pravo zatražiti da se takve informacije, uključujući informacije koje se odnose na njegov ili njezin identitet, čuvaju u tajnosti. Isto vrijedi i ako podnositelj smatra da bi objavljivanje informacija koje podnosi Odboru dovelo do kažnjavanja, progona ili uznemiravanja bilo koje druge osobe. Odbor poštuje svaki zahtjev za povjerljivost.
5. Odbor može razmotriti pitanja nepridržavanja na vlastitu inicijativu (nijedan slučaj dosad). Ovlasti Odbora ograničene su činjenicom da je Sastanak stranaka Konvencije glavno tijelo koje donosi odluke u pogledu nepridržavanja. Odbor, u pravilu, održava sastanke četiri puta godišnje, a Sastanci stranaka održavaju se svake tri godine. Budući da su tri godine relativno dugo razdoblje, Odbor može, u svrhu rješavanja predmeta bez odlaganja, poduzimati određene mjere ako utvrdi nepridržavanje Konvencije u razdobljima između Sastanaka stranaka. Budući da su ovlašti Odbora samo savjetodavne naravi, Sastanak stranaka ne mora usvojiti njegove preporuke. Međutim, dosad su na svim Sastancima stranaka potvrđene odluke Odbora o nepridržavanju Konvencije, a usvojena je i većina njegovih preporuka.

### 3. Sudjelovanje javnosti u upravnim postupcima o okolišu/životnoj sredini u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori

Sve četiri zemlje obuhvaćene ovim priručnikom, dakle, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora poznaju različite upravne postupke odlučivanja o pitanjima okoliša/životne sredine u kojima može sudjelovati javnost. Čini se kako je najčešći postupak u kojem sudjeluju javnost i nevladine organizacije u regiji - postupak procjene utjecaja zahvata (projekta) na okoliš/životnu sredinu. To zapravo i ne čudi jer je to postupak koji je u zakonodavstvu regije bio predviđen i puno prije pokretanja postupka pristupanja EU, za razliku od, na primjer, strateške procjene utjecaja na okoliš/životnu sredinu, odnosno procjene mogućih značajnih utjecaja na okoliš/životnu sredinu koji mogu nastati provedbom plana ili programa koja je u zakonodavstva regije ušla tek u postupku usklađivanja nacionalnih zakonodavstva s EU legislativom.

U ovoj publikaciji nećemo govoriti detaljno o svakom od ovih postupaka koji je predviđen u različitim propisima zemalja regije, no ukratko ćemo izložiti koji postupci u regiji predviđaju pravo javnosti na sudjelovanje. Nijedna od četiri zemlje obuhvaćene ovim priručnikom nema jedan jedinstveni postupak koji predviđa i normira sve moguće postupke sudjelovanja javnosti, već svaka ima zaseban, krovni zakon koji uređuje zaštitu okoliša/životne sredine općenito te niz drugih zakonskih i podzakonskih akata (uredbe, pravilnici) koji reguliraju specifično sudjelovanje javnosti u nekom sektoru (na primjer vode i mogućnosti sudjelovanja u pitanjima voda) ili reguliraju specifično sudjelovanje javnosti u nekoj vrsti postupka (npr. postupku procjene utjecaja na okoliš/životnu sredinu).

U zakonodavstvu zaštite okoliša/životne sredine Hrvatske, BiH, Srbije i Crne Gore javnost ima pravo sudjelovati u ovim postupcima:

- procjena utjecaja na okoliš/životnu sredinu; odnosno procjena mogućih značajnih utjecaja na okoliš/životnu sredinu određenih zahvata, tj. utjecaj zahvata na: tlo, vodu, more, zrak, šumu, klimu, ljude, biljni i životinjski svijet, krajobraz, materijalnu imovinu, kulturnu baštinu, uzimajući u obzir njihove međudnose (PUO);
- strateška procjena utjecaja na okoliš/životnu sredinu, tj. procjena mogućih značajnih utjecaja na okoliš/životnu sredinu koji mogu nastati provedbom strategije, plana ili programa;
- postupci izdavanja okolišne/ekološke dozvole - što je vezano za prijenos IPPC Direktive EU, a kojoj je cilj sprečavanje i kontrola onečišćenja koje potječe od industrijskih i poljoprivrednih aktivnosti;
- postupci izrade zakona i provedbenih propisa te ostalih općeprimjenjivih pravno obvezujućih pravila iz nadležnosti tijela javne vlasti, koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš/životnu sredinu, uključujući i postupke izrade njihovih izmjena i dopuna; javnost isto tako ima pravo izraziti svoje mišljenje, primjedbe i prijedloge i na druge nacрте prijedloga planova i programa koji se tiču okoliša/životne sredine, a za koje nije određena obveza strateške procjene utjecaja na okoliš/životnu sredinu.

Sudjelovanje javnosti u postupku donošenja prostornih planova je posebice bitan upravno-pravni aspekt zaštite okoliša/životne sredine. Sudjelovanje javnosti osigurano je zakonskom obvezom po kojoj svi dokumenti prostornog uređenja moraju u postupku usvajanja proći postupak javne rasprave o prijedlogu prostornog plana, u okviru kojeg je uključeno i sudjelovanje tijela državne uprave, nižih razina vlasti, pravnih osoba s javnim ovlastima i građana. Sve zemlje regije obuhvaćene ovim priručnikom sudjelovanje javnosti u donošenju prostornih planova reguliraju zasebnim zakonima koji reguliraju prostorno uređenje i gradnju. Stoga se i sam postupak sudjelovanja regulira tim propisima, a ne propisima koji reguliraju sudjelovanje javnosti u pitanjima okoliša/životne sredine. Vrlo je bitno napomenuti kako je postupak donošenja prostornog plana prvi u nizu postupaka u kojima se odlučuje o pitanju okoliša/životne sredine. Naime, u prostornom planu određuju se moguće lokacije za pojedine zahvate za okoliš/životnu sredinu, radi se podloga za moguće prenamjene zemljišta i slično. Dakle, vrlo je bitno uključiti se u postupak izrade ili izmjene prostornog plana jer on je podloga i za sve druge postupke u pitanjima okoliša/životne sredine, a u kojima je moguće sudjelovanje javnosti.



Javna rasprava o Studiji uticaja na okoliš za Sutjesku, BiH

Smatramo bitnim ovdje spomenuti i kako sve četiri zemlje poznaju Kodeks dobre prakse za sudjelovanje (učesće) građana u procesu donošenja odluka (Council of Europe, Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-making Process, 2009.) koji je usvojen na konferenciji međunarodnih nevladinih organizacija Vijeća Europe, a koji je odobrilo Vijeće ministara kao referentni dokument Vijeća Europe u listopadu 2009. godine. Cilj tog Kodeksa je omogućavanje nevladinim organizacijama da sudjeluju u procesu donošenja odluka na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini pa je tako bitan dokument i za sudjelovanje javnosti u donošenju odluka u pitanjima okoliša/životne sredine. Neke zemlje odlučile su se za izradu vlastitog kodeksa na tragu prethodno spomenutog pa tako Hrvatska ima svoj Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata i zasebne smjernice za provedbu istog, dok, na primjer, Srbija nema zaseban kodeks, ali ima Smernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti u izradi zakona. U Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori postoji nekoliko publikacija - smjernica za sudjelovanje javnosti u postupku donošenja odluka iz pitanja okoliša, koje su nastale kao dio raznih projekata i produkt su suradnje ili različitih nevladinih organizacija ili nevladinih organizacija i različitih razina vlasti.

#### Primjer iz prakse

## Nezakonitosti oko izgradnje “spornih” hidroelektrana na Limu - Srbija

Problemi s dva projekta izgradnje hidrocentrala na rijeci Lim u jugozapadnoj Srbiji koje promovira kanadska kompanija Reservoir Capital Corp. putem svojih kompanija-kćeri registriranih na Djevičanskim Otocima i u Srbiji Renewable Energy Ventures d.o.o. (REV) započeli su još prije šest godina. Ti projekti (Brodarevo 1 (26 MW) i Brodarevo 2 (32,4 MW)) planirani su na problematičnom dijelu rijeke, gdje bi novonastale hidroakumulacije, jedna od 103 hektara, druga od 56 hektara, imale negativan utjecaj na

dva područja zaštite prirode koja su već u postupku zaštite. Također, ovi projekti izazvali bi premještanje dvije dionice autoceste M-21. Planirane brane u Junakovini i Lučicama, čija je visina po generalnom projektu iz 2010. godine gotovo udvostručena u odnosu na inicijalnu (na temelju koje su dobivene energetske dozvole) gradile bi se neposredno iznad i ispod Brodareva, s nedvosmislenim štetnim efektima po klimatske i zdravstvene uvjete u ovom mjestu. Investicija je procijenjena na oko 140-180 milijuna EUR, a postoje indicije da kanadska kompanija, zbog nedostatka kapaciteta za realizaciju ovakve investicije, planira "prodati" projekt. Prema dostupnim podacima, električna energija iz ovih elektrana namijenjena je izvozu, a ne rješavanju pitanja elektroenergetske stabilnosti Srbije.

U proteklom periodu, lokalna zajednica - stanovnici Brodareva i Prijepolja, vođeni ekološkim organizacijama, prikupili su 5000 potpisa protiv izgradnje ovih projekata zbog mogućih ekoloških, negativnih zdravstvenih i socijalnih utjecaja. No, njihovi glasovi protiv nisu uzeti u obzir, čak i kada su to zakonske procedure zahtijevale, te njihova borba još traje.

Projekt izgradnje HE Brodarevo 1 i 2 sa svojim vodnim tijelima imaju pretpostavljeni veliki utjecaj na teritorij Crne Gore, o čemu državni organi susjedne države niti lokalno stanovništvo nisu bili informirani, iako Espoo konvencija, čija je Srbija potpisnica, obavezuje na provođenje postupka procjene utjecaja na okoliš/životnu sredinu u prekograničnom kontekstu.

### **Procedura procjene utjecaja na okoliš/životnu sredinu (EIA)**

Procedura procjene utjecaja za ove projekte dovršena je 23. svibnja 2013. Rješenjem kojim se daje suglasnost na Studiju o procjeni utjecaja na okoliš/životnu sredinu i trajala je 2,5 godine. Na početku procedure, u kolovozu 2010. godine kompanija REV podnijela je zahtjev za opseg i sadržaj EIA studije Ministarstvu životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja. Nevladine organizacije su saznale o projektu iz oglasa lokalnih novina koji poziva zainteresiranu javnost da obavi javni uvid u podnijetu dokumentaciju i zahtjev. Kada je Ministarstvo donijelo odluku kojom se završava faza opsega i sadržaja (Odluka br. 353-02-01396/2010-02 od 9. 9. 2010.), nevladina organizacija Prijatelji Brodareva i nekoliko zainteresiranih pojedinaca reagirali su podnijevši žalbu koja se tiče povrijeđenog materijalnog prava i povrijeđene procedure. Žalba se odnosila prvenstveno na to da objavljeni oglas nije poštovao dva službena jezika općine Prijepolje (srpski i bošnjački), a također i na to da je javni uvid bio organiziran u Beogradu, u zgradi Ministarstva pa je zainteresiranoj javnosti bilo teško da zaista sudjeluje, nasuprot Pravilniku o sadržaju, načinu i postupku izrade planskih dokumenata (Službeni glasnik RS 31/2010 i 69/2010).

Žalba je poslana drugostupanjskom tijelu (Vladi Srbije). U tekstu žalbe, nevladine organizacije su zahtijevale ponavljanje postupka. Administrativna komisija Vlade usvojila je žalbu i vratila proceduru procjene utjecaja na početak (Odluka Vlade Br. 353-1473/2011 od 21. 4. 2011.). Ovom odlukom utvrđena je povreda odredaba člana 20. st. 1.i. 2. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, član 20. paragraf 1. i 2.

U ponovljenom postupku, izdano je novo rješenje o obujmu i sadržaju studije o procjeni utjecaja, ali Ministarstvo, u provedenom postupku nije otklonilo nezakonitosti zbog kojih je prethodno rješenje poništeno, zbog čega je protiv ovog novog rješenja ponovno izjavljena žalba. Ova žalba utemeljena je na apsolutno bitnim povredama odredaba Zakona o općem upravnom postupku, povredama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i povredama materijalnog prava. Konkretno, riječ je o povredama članaka 10., 14. i 29. st.1. i 2. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu o postupku obavještanja javnosti, kao i zbog nerazumljivosti rješenja kao apsolutno bitnoj povredi Zakona o općem upravnom postupku iz članka 232. u vezi članka 14. st.3. Zakona o proceni uticaja.

Inače, u vrijeme donošenja odluke br. 353-02-01396/2010-02 od 25. 5. 2011., Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, kako je deklarirano u odluci, nije postojalo, što je pobijano rješenje činilo nejasnim do mjere da se nije moglo ni ispitati. U ponovljenom postupku, Ministarstvo nije obavijestilo javnost putem barem jednog lokalnog lista i propustilo je pozvati zainteresirane organe i organizacije da daju svoje mišljenje, što sve krši navedene odredbe Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i Odluku administrativne komisije Vlade. Konačno, iz sadržaja pobijanog rješenja nije bilo jasno kako je moguće da je Ministarstvo izdalo rješenje o opsegu i sadržaju kada je Zavod za zaštitu prirode Srbije u svom aktu (3-1887/2 od 15. 9. 2010.) odbio zahtjev investitora za dobivanjem uvjeta prirode, kao obaveznog materijalnog uvjeta u postupku dobivanja rješenja.

Postupajući po novoj žalbi stranke, nadležno ministarstvo ponovno je usvojilo žalbu, predmet ponovno vratilo na ponovno odlučivanje i investitoru izdalo rješenje o opsegu i sadržaju studije utjecaja na okoliš/životnu sredinu, praktično identično prethodnom. Međutim, Ministarstvo o ovome nije obavijestilo podnosioca žalbe odnosno nije mu dostavilo rješenje o poništaju akta protiv kojeg je žalba izjavljena, već je objavilo novi oglas (bez identifikacijskog broja predmeta) i ponovilo postupak - prije konačnosti prethodnog postupka - što je vjerojatno nezabilježen presedan u praksi implementacija normi o procjeni utjecaja na okoliš/životnu sredinu u Srbiji, a vjerojatno i šire. Na navedeni način, nadležno ministarstvo onemogućilo je stranku koja je prethodno uspjela u postupku da sudjeluje u novom postupku.



#### [Prosvjed građana protiv projekta izgradnje HE Brodarevo 1 i 2, Srbija](#)

Ponovljeni postupak proveden je na temelju oglasa od 31. 12. 2011. godine, pri čemu je javni uvid trajao do 18. 1. 2012. godine. Tijekom trajanja javnog uvida, službenik Opštine Prijepolje zadužen za omogućavanje uvida i pojašnjenja grafičkih i tekstualnih priloga, bio je na godišnjem odmoru tako da uvid nije ni bio moguć. Javni uvid zakazan je u periodu proglašenog izvanrednog stanja u općinama Prijepolje, Užice i Sjenica zbog obilnih snježnih oborina zbog kojih je na tisuće građana bilo odsječeno od svijeta i onemogućeno dati svoje primjedbe u postupku.

Protiv novog rješenja Ministarstva br. 353-02-01396/2010-02 od 9. 2. 2012. godine podnijeta je nova žalba, zasnovana na apsolutno bitnim povredama odredaba Zakona o općem upravnom postupku, povredama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i povredama materijalnog prava. Administrativna komisija Vlade RS odbila je žalbu bez jasnih razloga i obrazloženja pa je protiv ovog konačnog rješenja u upravnom postupku pokrenut upravni spor pred Upravnim sudom Srbije, koji je još u tijeku.

#### **Odluka o suglasnosti na studiju utjecaja na okoliš/životnu sredinu**

Postupak davanja suglasnosti na studiju utjecaja na okoliš/životnu sredinu HE Brodarevo 1 i 2 također obiluje kršenjem zakona i standarda u oblasti procjene utjecaja. Bez ulaženja u detalje koji se odnose na povrede obavezne procedure po Zakonu o općem upravnom postupku i Zakona o proceni uticaja (javni uvid oglašen 1. 1. 2013. godine, trajao 8 dana, prezentacija i javna rasprava zakazana i održana

u Beogradu u zgradi Privredne komore, ulaz na javnu prezentaciju bio ograničen "popisima" onih koji mogu ući u zgradu itd.), kuriozitet ovog postupka vidi se u činjenici da je postupak sve do siječnja 2013. godine vođen bez znanja Crne Gore iako planirane izgradnje brana indirektno (kao vodna tijela uz samu granicu s Crnom Gorom) ili direktno (zadirući u teritorij Crne Gore) utječu na susjednu državu. Postupak procjene utjecaja u prekograničnom kontekstu iniciran je brojnim prijavama i pritužbama zainteresirane javnosti, da bi konačno, u siječnju 2013. godine, Srbija Crnoj Gori dostavila dokumentaciju. Nakon toga u Crnoj Gori formirana je Komisija za ocjenu ove studije, koja je krajem travnja 2013. godine usvojila Izvještaj o ocjeni studije o procjeni utjecaja HE Brodarevo 1 i 2 na životnu sredinu. Komisija je utvrdila da studija ne obrađuje na potrebnom nivou sve elemente za procjenu utjecaja ovih HE na okoliš/životnu sredinu, posebno u pogledu utjecaja na bioraznolikost, inducirane potrese, stimulirano kliženje terena, odronjavanje stijenskih masa, pronos nanosa, denudaciju, koincidenciju velikih voda i havarija, kao i na nekonzistentnost studije u odnosu na zadiranje akumulacije u teritorij Crne Gore, zapreminu akumulacije itd. Komisija Crne Gore dala je Mišljenje da je studiju neophodno vratiti na doradu, nakon čega bi se mogla sagledati veličina i obujam utjecaja na okoliš/životnu sredinu.

Rješenje Ministarstva o suglasnosti na studiju utjecaja na životnu sredinu HE Brodarevo 1 i 2 br 353-02-01205/2012-02 d 23. 5. 2013. ne sadrži ni slova o postupku utvrđivanja prekograničnih utjecaja provedenog u Crnoj Gori. To znači da rješenje prikriva postojanje ovog zakonom propisanog postupka, bez kojeg je u zakonitom postupku nemoguće donijeti rješenje o suglasnosti na studiju utjecaja. Time je nadležno Ministarstvo drastično povrijedilo set odredbi Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu RS-a (odredbe čl. 32. st. 3. i druge). Protiv ovog rješenja, protiv kojeg nije dozvoljena posebna žalba, stranka kao zainteresirana javnost, podnijela je tužbu Upravnom sudu Srbije, pobijajući rješenje iz prethodno navedenih razloga. Postupak je u tijeku.

Koalicija nevladinih organizacija sve vrijeme suočena je s medijskom blokadom na lokalnom nivou kao i javnog servisa nacionalnih medija.

U srpnju 2013. godine Upravni sud poništio je energetske dozvolu kanadskoj kompaniji REV za gradnju hidroelektrana na Limu. Sud je odlučio u korist nevladinih organizacija koje su tražile da sudjeluju u postupku davanja energetske dozvole i vratio na ponovni postupak i odlučivanje. U REV-u su presudu ocijenili besmislenom i najavili žalbu, a iz suda je poručeno da je postupak bio zakonit.

# V. KAZNENOPRAVNI INSTRUMENTI ZAŠTITE OKOLIŠA/ ŽIVOTNE SREDINE

Kazneno zakonodavstvo predstavlja posljednju liniju obrane društva od kriminala, a to se odnosi i na kaznenopravnu zaštitu okoliša/životne sredine. Kazneno pravo je najmlađa pravna grana kad je riječ o zaštiti okoliša/životne sredine u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori. Zbog toga nema sudske prakse, nema statističkih podataka, a javljaju se i poteškoće pri definiranju kaznenih djela te prilikom procjene štete. Sve navedene značajke kaznenih djela protiv okoliša/životne sredine i prirode rezultiraju malim brojem prijavljenih kaznenih djela te se pretpostavlja da je tamna brojka izuzetno visoka. Stoga se može samo nagađati koliko je ovih kaznenih djela godišnje počinjeno, a da nikad nisu prijavljena ili procesuirana. U kaznenopravnu zaštitu okoliša/životne sredine spadaju ekološka kaznena djela, ekološki prekršaji i ekološki gospodarski prijestupi.

## 1. Kaznena djela protiv okoliša/životne sredine i prirode u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori

Kaznena djela protiv okoliša moguće je klasificirati u tri kategorije:

- Prava ekološka kaznena djela koja se nalaze u odredbama kaznenih zakona Hrvatske, BiH, Srbije i Crne Gore kojima se štiti okoliš/životna sredina u cjelini;
- Neprava ekološka kaznena djela koja se nalaze u odredbama kaznenih/krivičnih zakona Hrvatske, BiH, Srbije i Crne Gore, ali u okviru kaznenih djela koja pripadaju drugim grupama;
- Sporedna ekološka kaznena djela koja se nalaze izvan kaznenih zakona Hrvatske, BiH, Srbije i Crne Gore u odredbama sporednog zakonodavstva i vezana su uz okoliš/životnu sredinu.

U sljedećem pregledu zadržat ćemo se na pravim ekološkim kaznenim djelima, odnosno onima koja su tako i kvalificirana tj. grupirana u kaznenim zakonima Hrvatske, BiH, Srbije i Crne Gore. Treba naglasiti da Kazneni zakon BiH ne definira prava ekološka kaznena djela osim nekoliko izuzetaka kao što je zagađenje okoliša/životne sredine zbog postupanja s nuklearnim materijalom i objektima. Međutim, Krivični zakon FBiH, Krivični zakon RS i Krivični zakon Brčko Distrikta BiH definiraju prava ekološka kaznena djela pa se ovi entitetski kazneni zakoni koriste u komparativnom prikazu koji slijedi.

Definirana kao kaznena djela protiv okoliša/životne sredine u kaznenim zakonima u Hrvatskoj, Srbiji, Crnoj Gori i BiH (FBiH, RS i BD BiH) (prava ekološka kaznena djela) su:

- Onečišćenje/zagađenje okoliša/životne sredine
- Ugrožavanje okoliša/životne sredine postrojenjem
- Uništavanje zaštićenih prirodnih vrijednosti
- Trgovanje zaštićenim prirodnim vrijednostima
- Protuzakoniti lov i ribolov
- Ubijanje ili mučenje životinja
- Prenošenje zaraznih bolesti životinja i organizama štetnih za bilje
- Proizvodnja i stavljanje u promet štetnih sredstava za liječenje životinja



- Nesavjesno pružanje veterinarske pomoći
- Pustošenje šuma
- Zagađivanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja (Srbija, Crna Gora, Federacija BiH, Republika Srpska)
- Šumska krađa (Srbija, Crna Gora, Federacija BiH, Republika Srpska)
- Protupravna gradnja (Hrvatska, Crna Gora, Republika Srpska)
- Oštećenje objekata i uređaja za zaštitu okoliša/životne sredine (Srbija, Crna Gora, Republika Srpska)
- Unošenje opasnih tvari u državu i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih tvari (Srbija, Crna Gora, Republika Srpska)
- Ugrožavanje okoliša/životne sredine otpadom (Hrvatska, Federacija BiH, Republika Srpska)
- Uništenje biljaka i nasada (Crna Gora, Federacija BiH, Republika Srpska)
- Neovlašteno obavljanje veterinarskih usluga/nadriveterinarstvo (Crna Gora, Federacija BiH, Republika Srpska)
- Ugrožavanje bukom, vibracijama ili neionizirajućim zračenjem (Hrvatska, a Federacija BiH i Republika Srpska samo za buku)
- Oštećenje okoliša/životne sredine (Srbija, Crna Gora)
- Nepoduzimanje mjera zaštite okoliša/životne sredine (Srbija, Crna Gora)
- Nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja (Srbija, Crna Gora)
- Povreda prava o informiranju o stanju u okolišu/životnoj sredini (Srbija, Crna Gora)
- Neizvršenje odluke o mjerama zaštite okoliša/životne sredine (Crna Gora, Republika Srpska)
- Nesavjesno postupanje u prometu pesticidima (Federacija BiH, Republika Srpska)
- Izazivanje šumskog požara (Federacija BiH, Republika Srpska)
- Protuzakonito unošenje u okoliš divljih svojti ili GMO-a (Hrvatska, a Crna Gora samo za GMO)
- Ispuštanje onečišćujućih tvari s plovnog objekta (Hrvatska)
- Ugrožavanje ozonskog sloja (Hrvatska)
- Ugrožavanje okoliša radioaktivnim tvarima (Hrvatska)
- Uništavanje staništa (Hrvatska)
- Promjena vodnog režima u Hrvatskoj
- Protupravna eksploatacija rudnog blaga (Hrvatska)
- Krađa zaštićenog prirodnog dobra (Crna Gora)
- Protupravno priključenje gradilišta na tehničku infrastrukturu (Crna Gora)
- Nedozvoljeno obavljanje istraživačkih radova i prisvajanje spomenika kulture (Federacija BiH)
- Uzurpacija nekretnina (Republika Srpska).



Arcelor Mittal, Zenica, BiH

## 2. Kazneni postupak i kaznena prijava u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori

Kazneni postupak je u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori uređen zakonima o kaznenim postupcima. Budući da kaznena djela protiv okoliša nisu u slučaju BiH definirana u krivičnom zakonu na državnoj razini, najrelevantniji su entitetski zakoni o krivičnim postupcima. Međutim, kazneno procesno pravo gotovo je identično uređeno u čitavoj BiH.

Kazneni postupak pokreće se na zahtjev ovlaštenog tužitelja, a započinje odlukom suda. U Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori postupak mogu pokrenuti javni tužitelj i privatni tužitelj, a u slučaju BiH i entiteta to može biti samo javni tužitelj. Javni tužitelj je u Hrvatskoj **državni odvjetnik**, u Srbiji **javni tužilac**, u Crnoj Gori **državni tužilac**, u BiH **tužilac tužilaštva BiH**, u Federaciji BiH **federalni/kantonalni tužilac**, a u Republici Srpskoj **republički/okružni tužilac** i u Brčko Distriktu BiH **tužilac tužilaštva BD BiH**.

U Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori za kaznena djela koja se progone po službenoj dužnosti kazneni postupak pokreće državni odvjetnik/javni tužilac/državni tužilac ili po službenoj dužnosti ili nakon kaznene prijave, za kaznena djela koja se pokreću privatnom tužbom kazneni postupak pokreće privatni tužitelj. Postoji i treća mogućnost - da kazneni postupak za kaznena djela po službenoj dužnosti pokrene "oštećenik kao tužitelj" koji može stupiti na mjesto javnog tužitelja koji je ustanovio da nema temelja za pokretanje kaznenog postupka. U BiH postoje samo kaznena djela koja se progone po službenoj dužnosti pa postupak uvijek pokreće javni tužitelj - ili po službenoj dužnosti ili nakon kaznene prijave.

Kaznena djela protiv okoliša/životne sredine spadaju u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori u pravilu u kaznena djela koja se progone po službenoj dužnosti što znači da kazneni postupak pokreće javni tužitelj ili po službenoj dužnosti ili nakon **kaznene prijave** ako procijeni da ima osnovane sumnje u počinjenje kaznenog djela. Kaznenu prijavu može podnijeti **svatko** tko ima ozbiljna i određena saznanja o kaznenom djelu i počinitelju, a ona se u pravilu podnosi nadležnom javnom tužitelju. Kaznenu prijavu moguće je podnijeti i policiji (najčešći slučaj iz praktičnih razloga), sudu ili nekom nenadležnom javnom tužitelju, a oni će je odmah proslijediti nadležnom javnom tužitelju. Kaznena prijava nije obična obavijest o nekom događaju, već ima formalan učinak jer je javni tužitelj dužan po njoj postupati i utvrditi je li prijava osnovana. Također, u kaznenim zakonima Hrvatske, BiH, Srbije i Crne Gore opisano je kazneno djelo **lažnog prijavljivanja kaznenog djela** koje čini podnositelj iako zna da su opisano kazneno djelo ili počinitelj neistiniti. Kaznenu prijavu moguće je podnijeti pismeno ili usmeno, osobno, telefonom ili nekim drugim komunikacijskim sredstvom. Bitno je naglasiti da u BiH postoji obaveza tužioca da po podnesenoj krivičnoj prijavi obavijesti podnosioca u slučaju da donese naredbu o neprovođenju ili obustavljanju istrage po tom pitanju, a podnositelj krivične prijave ima pravo u roku od osam dana pritužbom se obratiti Uredu tužioca.

Zakoni o kaznenom postupku u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori ne određuju taksativno sadržaj kaznene prijave, no moguće je opisati njezin uobičajen sadržaj.

### *Uobičajeni sadržaj kaznene prijave*

- ime i prezime počinitelja i adresa te, ako raspoložemo tim podacima, godine starosti počinitelja, imena roditelja, zanimanje, JMBG i druge podatke na temelju kojih je lakše odrediti o kojoj je osobi riječ;
- što detaljniji opis događaja i obavezni navod mjesta i vremena počinjenja i druge okolnosti koje mogu pomoći policiji i državnom odvjetniku/tužiocu u daljnjem radu;
- naziv i zakonski članak određenog kaznenog djela, no to nije nužno jer državnog odvjetnika/tužioca ne veže kvalifikacija navedena u kaznenoj prijavi budući da on odlučuje o kojem je kaznenom djelu riječ na temelju utvrđenih podataka i činjenica;
- dokazi i činjenice iz kojih proizlazi da je prijava osnovana: imena osoba koje imaju saznanja o počinjenom kaznenom djelu, svi dokazi kojima raspoložemo, pismena koja mogu pomoći državnom odvjetniku/tužiocu i policiji u provođenju izvida;
- ime i prezime oštećene osobe i njegova adresa;
- ime, prezime i adresa podnosioca kaznene prijave, no državni odvjetnik/tužilac i policija postupaju i na temelju anonimne prijave.

## Primjer iz prakse

# Kaznena prijava iz korpusa KD zagađenje okoliša/životne sredine - Crna Gora

NVO Green Home 2011. godine podnijela je kaznenu prijavu protiv odgovornih osoba u tvrtkama DOO Pantomarket - Svinjogojska farma i Kokaproduct zbog počinjenja kaznenog djela zagađenja okoliša/životne sredine (čl. 303.) i kaznenog djela nepoduzimanja mjera zaštite okoliša/životne sredine (čl. 304.) oba izvršena u produženom trajanju. Okrivljeni su obavljali djelatnost suprotno mjerama ekološke inspekcije za iznalaženje tehnološkog rješenja za tretman i pročišćavanje otpadnih voda, Ugovoru o poslovno-tehničkoj suradnji i predaji opasnog i neopasnog otpada, Zakonu o procjeni utjecaja na životnu sredinu, Zakonu o zaštiti životne sredine i Zakonu o upravljanju otpadom.

U obrazloženju kaznene prijave navedeni su podaci s kontinuiranog terenskog obilaska rijeke Zete u kolovozu i rujnu 2011. godine. Pri tome je primijećeno da tvrtke direktno i bez prethodnog tretmana ispuštaju otpadne vode iz proizvodnih procesa koje po boji i mirisu upućuju na različite kiseline uz evidentno odlaganje otpada životinjskog porijekla. Kaznenoj prijavi prethodila je prijava ekološkoj inspekciji koja je naložila analizu otpadnih voda koja je pokazala koncentracije zagađujućih materija iznad maksimalno dozvoljenih granica. U skladu s rezultatima analize, inspekcija je naložila iznalaženje tehnološkog rješenja za tretman i pročišćavanje otpadnih voda. Zbog neizvršenja naloženih mjera, u tri navrata podnošen je zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka resornom ministarstvu (2008., 2009. i 2011. godine), svaki put rezultirajući donošenjem novog rješenja koje nalaže istu mjeru.

Za drugu tvrtku (Kokaproduct) ekološka inspekcija naložila je mjerenje utjecaja rada farme na okoliš/životnu sredinu. Zbog neizvršenja naloženih mjera, ekološka inspekcija pokrenula je prekršajni postupak (2010. godine) kod Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine. Novim rješenjem naložene su iste mjere. Za te potrebe angažiran je Hidrometeorološki zavod koji je napravio analizu kvalitete otpadnih voda, sadržaja amonijaka u prizemnom zraku, utjecaja rada farme na tlo i analizu buke. Analiza je pokazala da su koncentracije zagađujućih materija iznad maksimalno dozvoljenih granica. Osnovno državno tužilaštvo prijavu je odbilo uz obrazloženje da ne postoji osnovana sumnja da su izvršena kaznena djela za koja se goni po službenoj dužnosti.

U vezi s prijavom, tužilaštvo je pozvalo kao svjedoke zaposlene u tvrtkama koji su, s obzirom na svoj položaj zaposlenih, pristrano svjedočili negirajući navode iz prijave. Iako fotografije priložene uz prijavu pokazuju suprotno, tužilaštvo je uvažilo svjedočenja zaposlenih. Potom je kao relevantne uzeo navode izvještaja iz 2011. godine i to nakon podnošenja prijave u kojima HMZ i CETI (Centar za ekotoksikološka ispitivanja) ne konstatiraju zagađenja na predmetnim lokacijama jer se analize ne vrše u sušnom vremenskom periodu niti postoji redovan monitoring rijeke koji bi dokazao bez sumnje utjecaje na okoliš/životnu sredinu.



Rijeka Zeta, Crna Gora

Iako je očigledno da ne postoji sistem za preradu otpadnih voda te da postoje analize koje ukazuju na zagađenja, tužilaštvo nije uzelo za shodno pokretanje sudskog postupka gdje bi se naložile analize i uvele privremene mjere obustave rada dok se proces ne okonča ili mjere tehnološkog rješenja ne implementiraju. Suprotno tome, tužilaštvo odbacuje ovu, ali i slične prijave koje ulaze u područje kaznenih djela protiv okoliša/životne sredine, smatrajući ih neosnovanim.

Green Home nije nastavio s privatnom tužbom jer je u toj tvrtki 2013. godine, kada je i stiglo obavještenje tužilaštva, pokrenut stečaj (postrojenja više nisu u funkciji), a na listi državnih poreznih dužnika zauzima prvo mjesto.



Prikupljanje potpisa za peticiju protiv brana na Morac, Podgorica, Crna Gora

### 3. Prekršaji protiv okoliša/životne sredine u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori

Prekršaji su povrede propisa koja nisu kaznena djela, a spadaju u kaznenopravnu domenu. Prekršaji se u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori propisuju različitim zakonima pa tako i zakonima koji spadaju u domenu zaštite okoliša/životne sredine, ali i odlukama jedinice lokalne samouprave. Prekršajnim zakonima je u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori uređena materijalna i procesna strana prekršaja. Ponovno treba napomenuti da je većina prekršaja protiv okoliša/životne sredine u BiH definirana u entitetskim zakonima pa su zato relevantniji Zakon o prekršajima FBiH, Zakon o prekršajima RS i Zakon o prekršajima BD BiH, nego Zakon o prekršajima Bosne i Hercegovine.

Prekršajni postupak u Hrvatskoj, Srbiji, Crnoj Gori, Federaciji BiH i Republici Srpskoj mogu pokrenuti:

- Državni odvjetnik (Hrvatska), javni tužilac (Srbija), državni tužilac (Crna Gora), republički/okružni tužilac (Republika Srpska)
- Tijelo državne uprave (Hrvatska, Srbija, Crna Gora, Federacija BiH, Republika Srpska)
- Ovlašteni inspektor ili tijelo ovlašteno za obavljanje inspekcije (Srbija, Crna Gora, Federacija BiH, Republika Srpska)
- Nadležni policijski organ (Federacija BiH, Republika Srpska)
- Tijelo lokalne uprave (Crna Gora)
- Druga pravna osoba s javnim ovlastima u čiju nadležnost spada neposredno izvršenje ili nadzor nad izvršenjem zakona kojima su prekršaji propisani (Hrvatska, Srbija, Crna Gora, Federacija BiH, Republika Srpska)
- Oštećena osoba (Hrvatska, Srbija, Crna Gora, Republika Srpska)
- Okrivljena osoba zahtjevom za sudsko odlučivanje (Crna Gora).

Bez obzira na to tko su ovlaštene tužitelji, bilo koja osoba, dakle **svatko**, može ovlaštenom tužitelju podnijeti **prekršajnu prijavu**. Može, na primjer, prijaviti nadležnoj inspekciji ako smatra da je počinjen neki prekršaj protiv na primjer Zakona o zaštiti okoliša ili nekog drugog propisa iz područja zaštite okoliša/životne sredine. Tada će inspekcija, ako smatra da je to opravdano, poduzeti daljnje korake radi pokretanja prekršajnog postupka. Tuženik može biti bilo koja fizička osoba, dok se prekršajna odgovornost pravne osobe za prekršaje temelji na krivnji odgovorne osobe u toj pravnoj osobi. Dakle, pravne osobe ne mogu biti "krive" za počinjeni prekršaj, no zato mogu odgovarati odgovorne osobe zaposlene u njima.

### Primjer iz prakse

## Borba za zdravlje građana oko Velikog bačkog kanala - Srbija

Grad Vrbas u Srbiji prednjači po pojavi kardiovaskularnih oboljenja i oko šest vrsta raka. Neki vrbaski liječnici specijalisti prije desetak godina statističkim istraživanjem potvrdili su povezanost zagađenja Velikog bačkog kanala i njegove blizine s incidencijom ovih oboljenja.

Ekološki pokret Vrbasa još krajem 2008. godine želio je nešto učiniti te je podnio prijave Republičkoj inspekciji za zaštitu životne sredine protiv Fabrike ulja i biljnih masti AD Vital (u vlasništvu poslovnog sistema Invej Predraga Rankovića Peconija) i Industrije mesa AD Carnex zbog zagađivanja Velikog bačkog kanala otpadnim vodama.

Na temelju ove prijave Republička inspekcija, iako je i prije bilo podneseno dvadesetak krivičnih prijava, reagirala je prvi put i izvršila nadzor nad ove dvije tvrtke, pri čemu je naložila ovlaštenim laboratorijima (Institut za javno zdravlje Vojvodine i Zavod za javno zdravlje Beograd), da daju svoje mišljenje iz redovnog uzorkovanja ispusnih otpadnih voda (efluenta) i prijemnih voda kanala (recipijenta). Istovremeno, JVP Vode Vojvodine (staratelj kanala) također je podnio prijavu za privredni prekršaj protiv ove dvije tvrtke, no one su bile odbačene zbog procesnih nedostataka (nepotpune prijave!).

Dvoje vrbaskih sudaca vodili su postupak, svatko po jednu tvrtku. Sudac koji je vodio postupak protiv Carnexa, dozvolio je sudjelovanje Ekološkom pokretu Vrbasa i davanje izjave kao svjedoka i inicijalnog podnosioca prijave. Drugi sudac pak nije dao da se Ekološki pokret Vrbasa izjasni o postupku protiv Vitala. U postupku, mnogo ročišta odloženo je zbog nedolaska okrivljenih strana. Postupak protiv Carnexa trajao je nešto više od godinu dana i završio izricanjem presude s kaznom od 50.000 din za tvrtku (pravni subjekt) i 10.000 din. za direktora (odgovorna osoba), što je ispod tadašnjeg zakonskog minimuma od 100.000 din! Postupak protiv Vitala trajao je oko dvije godine i završio presudom protiv tvrtke koja je također kažnjena sa 50.000 din, dok odgovorna osoba nije kažnjena.

Postupak je imao dovoljno elemenata za utvrđivanje krivnje, međutim u obrazloženju oba suca navedeno je kako je za određivanje minimalne kazne bilo važno što okrivljeni do tada nisu bili gonjeni po ovim osnovama (poslije 50 godina otvorenog zagađivanja VBK-a).

Od tada je Ekološki pokret Vrbasa redovito slao po desetak prijava u razne inspekcije, staratelju voda, kako za zagađivanje kanala, tako i za zagađivanje zraka iz energane Vitala. Donošena su razna rješenja, koja Vital nije poštovao.

Carnex je u međuvremenu riješio svoje probleme sa zagađivanjem voda izgradnjom postrojenja za pročišćavanje i zatvaranjem ispusta iz laguna sa svoje farme svinja (tečni stajnjak razvozi po njivama). Iako je nekad bio najveći zagađivač VBK-a, Carnex to više nije. Kako je Vital još uvijek jednak problem, ekolozi svake godine organiziraju proteste, prozivaju nadležne državne organe i upravo se spremaju "uhvatiti ukoštac" s korupcijom, koja prema osnovanim sumnjama okružuje rad ove tvrtke.

Na podnošenje tužbi i parničenje Pokret se nije odlučio jer nije naišao nijednog pro bono odvjetnika (zaštita okoliša/životne sredine uglavnom im je nepoznata materija), a uz to morale bi se nabaviti i neovisne studije utjecaja zagađenja iz poslovnih operatera na okruženje i/ili zdravlje ljudi. Izradu ovakvih studija ekolozi bezuspješno traže već deset godina. "U ovoj državi ekološke prijave još uvijek ne prolaze na sudovima", kaže Ratko Đurđević iz Ekološkog pokreta.

U kompaniji Invej koja je vlasnik Vitala odbacuju optužbe da je ova tvrtka najveći zagađivač. U Inveju tvrde da se na godišnjem nivou izdvajaju značajna sredstva za pročišćavanje otpadnih voda, što ostavlja mjesto za pitanje kako bi kanal izgledao da se ne pročišćava.

# VI. GRAĐANSKOPRAVNI INSTRUMENTI ZAŠTITE OKOLIŠA/ ŽIVOTNE SREDINE

Na kraju ćemo predstaviti pravne instrumente zaštite okoliša/životne sredine iz domene građanskog prava. Građansko pravo vjerojatno je najopsežnija pravna grana koja regulira različite pravne odnose uglavnom imovinske naravi među privatnim strankama tj. fizičkim i pravnim osobama. Udruge i inicijative građana za zaštitu okoliša/životne sredine rijetko koriste ove pravne instrumente jer, ako izgube na sudu, moraju snositi troškove pravnih postupaka.

Građanskopravna zaštita okoliša/životne sredine ima dvostruku funkciju: preventivnu - jer je svrha te vrste zaštite sprečavanje nastanka štete u okolišu/životnoj sredini - te represivnu funkciju - jer regulira odgovornost za štetu nastalu onečišćenjem okoliša/životne sredine. Postupci koji se pokreću preventivnim tužbama koje ćemo opisati kao i postupci za nadoknadu štete su parnični postupci koji su u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori regulirani zakonima o parničnom postupku.

## 1. Tužba zbog štetnih imisija i tužba radi smetanja posjeda

Tužba zbog štetnih imisija spada u preventivne instrumente građanskopravne zaštite okoliša/životne sredine. Imisije su štetni utjecaji plinovite, čvrste ili tekuće materije koje dolaze s jedne nekretnine/nepokretnosti i utječu na korištenje susjednih nekretnina/nepokretnosti pa se prevencijom tih štetnih imisija u isto vrijeme štiti i okoliš/životna sredina. Taj instrument je u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori definiran u zakonima koji reguliraju vlasništvo/svojinu i vlasničko-pravne/svojinsko-pravne odnose. U Hrvatskoj je to Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, u Srbiji je to Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa, u Crnoj Gori Zakon o svojinsko-pravnim odnosima, a u BiH Zakon o stvarnim pravima.

Treba napomenuti da u BiH Zakon o stvarnim pravima nije usvojen na državnoj razini, već Federacija BiH i Republika Srpska imaju zasebni Zakon o stvarnim pravima koji su dosta slični, a u reguliranju

tužbe zbog štetnih imisija identični. Tužba zbog štetnih imisija gotovo je identično i prilično eksplicitno definirana u zasebnim člancima u Hrvatskoj, Crnoj Gori, Federaciji BiH i Republici Srpskoj dok u Srbiji mogućnost tužbe protiv štetnih imisija implicitno proizlazi iz članka 5. koji definira kako se trebaju ponašati vlasnici nekretnina u vezi s imisijama s njihovih nekretnina prema uživaocima drugih nekretnina.

Ta vrsta tužbe podnosi se zbog utjecaja štetnih imisija kao što su dim, čađa, otpadne vode, neugodni mirisi, potresi, buka i slično. Imisije se mogu podijeliti na neposredne i posredne. **Neposredne** imisije su one kod kojih je radnja upravljena direktno i neposredno na to da čvrste, plinovite ili tekuće materije dospiju na susjedno zemljište (npr. izlivanje vode, bacanje otpada itd.) i u pravilu su uvijek zabranjene. **Posredne** imisije su one kod kojih je susjedna nekretnina slučajno ili djelovanjem prirodne sile izložena smetnjama koje potječu od radnje na susjednoj nekretnini. Posredne imisije se dalje dijele na **uobičajene**, koje su dopuštene, i **prekomjerne**, koje su nedopuštene. Osnovni kriterij razgraničenja je uobičajenost korištenja s obzirom na prirodu i namjenu nekretnine s obzirom na mjesne prilike i dozvole za obavljanje određenih djelatnosti.

Kada govorimo o tužbi zbog štetnih imisija, u svim zemljama je ovlašten **tužitelj** (osoba koja podnosi tužbu) vlasnik/posjednik nekretnine na koju dopijevaju štetne imisije. **Tuženik** (osoba protiv koje se podnosi tužba) je osoba koja je tzv. proizvođač emisija, dakle osoba odgovorna za štetne imisije. Tužba (tužbeni zahtjev) ako su imisije već nastale obično sadrži zahtjev za prestankom štetnih imisija i nadoknadom štete, uspostavljanjem prijašnjeg stanja i zabranu budućeg uznemiravanja štetnim imisijama pa i propuštanjem djelatnosti koje su uzrok imisija dok se ne poduzmu mjere koje ih onemogućavaju. Posebno treba naglasiti preventivnu ulogu tužbe - u slučajevima kad imisije još nisu nastale. Tako je tužitelj čijoj nekretnini prijeti predvidiva opasnost s tuđe nekretnine od neposrednih ili posrednih imisija koje ne bi bio dužan trpjeti, ovlašten zahtijevati da se odrede i provedu svrhovite mjere radi njihova sprečavanja.

Velika prednost tužbe protiv štetnih imisija jest što ona **ne zastarijeva** tj. nije vezana ni za kakav vremenski rok kada se može podnijeti. Nedostatak ove tužbe jest da, ako postoji odobrenje nadležne vlasti za djelatnost kojom nastaju te štetne imisije (npr. odobrenje nadležnog tijela za rad neke tvornice, kamenoloma ili sl.), tužitelj ne može tražiti prestanak štetne djelatnosti, ali može tražiti naknadu štete koju su **prekomjerne** imisije nanijele, kao i poduzimanje prikladnih mjera da se ubuduće spriječe prekomjerne imisije, odnosno nastupanje štete ili da se imisije smanje.

Osim tužbe protiv štetnih imisija, kao efektivno preventivno sredstvo građanskopravne zaštite okoliša/ životne sredine u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori može poslužiti i **tužba radi smetanja posjeda/ državine**. Ova tužba također je definirana u zakonima o vlasništvu/svojini te se također može podnijeti zbog utjecaja štetnih imisija. Ovlašteni **tužitelj** je posjednik/držalac (ne nužno i vlasnik) nekretnine na koju dopijevaju štetne imisije. **Tuženik** je ponovno osoba koja je "proizvođač" štetnih imisija tj. osoba odgovorna za štetne imisije. Tužbom se obično traži zaštita ili povrat posljednjeg stanja posjeda/državine stvari tj. prestanak štetnih radnji, uspostavljanje prijašnjeg stanja i zabrana budućeg uznemiravanja štetnim imisijama. Velika prednost ove tužbe jest što su sudski postupci po ovoj tužbi hitni, a također je moguće određivanje privremenih mjera. Nedostatak ove tužbe jest što se tužba radi smetanja posjeda u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori mora podnijeti u **roku** od svega trideset dana od dana kad je tužitelj saznao za smetanje i počinitelja, a nakon proteka jedne godine od dana kad je smetanje nastalo ta tužba više se ne može podnijeti.

## 2. Ekološka tužba (Zahtjev da se ukloni opasnost štete)

Uz tužbu zbog imisija i tužbu radi smetanja posjeda/državine u preventivne instrumente građanskopravne zaštite okoliša/životne sredine spada i tzv. ekološka tužba. Za razliku od tužbe zbog imisija i tužbe radi smetanja posjeda/državine koje spadaju u stvarnopravnu domenu građanskog prava, ekološka tužba spada u obveznopravnu/ obligacionopravnu domenu građanskog prava. Naziv "ekološka tužba" ne nalazi se u propisima Hrvatske, BiH, Srbije i Crne Gore, već je to neformalni naziv koji se uvriježio u pravnoj i aktivističkoj praksi za članak u zakonima o obveznim/obligacionim odnosima koji regulira mogućnost otklanjanja opasnosti od štete, a lako se može primijeniti za otklanjanje bilo kakve štete u okolišu. Taj članak identičan je u sve četiri države. U Hrvatskoj je to članak 1047. Zakona o obveznim odnosima, u BiH članak 156. Zakona o obligacionim odnosima, u Srbiji članak 156. Zakona o obligacionim odnosima, a u Crnoj Gori članak 150. Zakona o obligacionim odnosima.

Ovaj identičan članak u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori naziva se Zahtjev da se ukloni opasnost štete i glasi:

1. **Svatko** može zahtijevati od drugoga da **ukloni izvor opasnosti** od kojega prijeti znatnija šteta njemu ili određenom broju osoba, a i **suzdržati se** od djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete ako se nastanak uznemiravanja ili štete ne može spriječiti odgovarajućim mjerama.
2. Sud će na zahtjev zainteresirane osobe **narediti da se poduzmu odgovarajuće mjere** za sprečavanje nastanka štete ili uznemiravanja ili da se **ukloni izvor opasnosti**, na trošak posjednika izvora opasnosti, ako ovaj sam to ne učini.
3. Ako šteta nastane u obavljanju općekorisne djelatnosti za koju je **dobivena dozvola** nadležnog organa, može se zahtijevati samo naknada štete koja prelazi uobičajene granice (prekomjerna šteta).
4. Ali u tom slučaju može se zahtijevati poduzimanje **društveno opravdanih mjera** da se spriječi nastupanje štete ili da se ona smanji.

Razlog zašto je ovaj građanskopravni instrument dobio neslužbeni naziv ekološka tužba je u prvom redu široka aktivna legitimacija tj. mogućnost da ekološku tužbu, za razliku od tužbe protiv imisija i smetanja posjeda, podigne **svatko** pa tako i udruge za zaštitu okoliša/životne sredine. Uvjet je da znatna šteta prijeti određenom broju osoba, što u slučaju zagađenja okoliša/životne sredine jest slučaj pa se zato i uvriježio naziv ekološka tužba. Tuženik (osoba protiv koje se podnosi tužba) može biti **svaka fizička ili pravna osoba** koja obavlja djelatnost iz koje proizlazi opasnost nastanka štete. Tužba (tužbeni zahtjev) sadrži zahtjev za poduzimanjem mjera za sprečavanje nastanka znatnije štete. Veliki je nedostatak ove tužbe što se, ako postoji dozvola nadležne vlasti za obavljanje štetne djelatnosti, ne može tražiti prestanak obavljanja djelatnosti, već samo naknada prekomjerne štete te poduzimanje društveno opravdanih mjera da se spriječi nastupanje štete ili da se ta šteta smanji.

Zakon o parničnom postupku RS izmjenama i dopunama iz 2013. godine uveo je i tužbu za zaštitu kolektivnog interesa. Tom tužbom udruge, podružnice, ustanove ili druge organizacije osnovane u skladu sa zakonom, koje se u sklopu svoje registrirane ili propisom određene djelatnosti bave zaštitom zakonom utvrđenih kolektivnih interesa i prava građana, mogu, kada je takvo ovlaštenje posebnim zakonom izričito predviđeno i uz uvjete predviđene tim zakonom, podnijeti tužbu za zaštitu kolektivnih interesa i prava protiv fizičke ili pravne osobe koja obavljanjem određene djelatnosti ili općenito radom, postupanjem, pa i propuštanjem, teže povređuje ili ozbiljno ugrožava takve kolektivne interese i prava. Ti interesi mogu biti interesi koji se tiču čovjekova okoliša/životne sredine, zatim moralni, etnički, potrošački, antidiskriminacijski i drugi interesi, koji su zakonski garantirani i koji moraju biti teže povrijeđeni ili ozbiljno ugroženi djelatnošću, odnosno općenito postupanjem osobe protiv koje se tužba podnosi.



### 3. Represivni instrumenti ostvarivanja građanskopravne zaštite okoliša/životne sredine

Pod represivnim instrumentima građanskopravne zaštite podrazumijevamo mehanizme kad je šteta u okolišu/životnoj sredini već nastala te je potrebno utvrditi odgovornost za štetu nastalu zagađenjem okoliša/životne sredine te zagađivača “kazniti” tj. naplatiti mu tu štetu u skladu s načelom “zagađivač plaća”. Odgovornost za štetu nastalu zagađenjem okoliša/životne sredine u smislu građanskopravne zaštite, u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori regulirana je kao poglavlje u zakonima o zaštiti okoliša/životne sredine na sljedeći način:

- Podnositelj tužbe za naknadu troškova štete u okolišu/životnoj sredini je država ili bilo tko tko je pretrpio štetu zbog takve štete u okolišu/životnoj sredini;
- Za naknadu štete privatnim osobama koja je nastala prilikom štete u okolišu/životnoj sredini primjenjuju se odredbe zakona o obveznim/obligacionim odnosima;
- Tužbe za naknadu štete podnose se protiv fizičkih i pravnih osoba koje se smatra odgovornima za štetu;
- Važno je što se, ako je štetu u okolišu/životnoj sredini uzrokovao operater koji obavlja opasnu djelatnost, traži objektivna odgovornost za štetu. Objektivna odgovornost (engl. *strict liability*, njem. *Kausalhaftung*) je odgovornost za štetu za čiji se nastanak ne traži krivnja štetnika. Objektivna odgovornost nastaje kad se ispune, odnosno kad oštećenik dokaže sljedeće pretpostavke: štetnu radnju, štetu, uzročnu vezu između štetne radnje i štete te protupravnost štetne radnje. Iznimno, uzročna se veza ne dokazuje, već presumira kod šteta nastalih u vezi s opasnom djelatnošću, što je upravo ovdje slučaj;
- Ako je štetu prouzročilo više onečišćivača - primjenjuju se pravila o solidarnoj odgovornosti;
- Velika prednost je što su na primjer u Hrvatskoj tužbe za naknadu štete zbog zagađenja okoliša/životne sredine oslobođene plaćanja sudske pristojbe, a u Srbiji i Crnoj Gori su postupci za naknadu štete zbog zagađenja okoliša/životne sredine hitni postupci;
- Profesionalna pomoć u sporovima ovog tipa je vrlo skupa (odvjetnici) zbog velike vrijednosti predmeta spora;
- Sudska vještačenja su u ovim sporovima obično potrebna, što je povezano s visokim troškovima;
- Zastarni rokovi tužbe za nadoknadu štete regulirani su ili odredbama zakona o zaštiti okoliša/životne sredine ili općim odredbama o rokovima za naknadu štete iz zakona o obveznim/obligacionim odnosima. U Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori zastarni rok je do 3 godine od saznanja za štetu i počinitelja, a u svakom slučaju do 5 godina od nastale štete u Hrvatskoj, BiH i Crnoj Gori. U Srbiji zastara u svakom slučaju nastupa tek nakon 20 godina od nastale štete u okolišu/životnoj sredini.

# Primjeri korisnih obrazaca

## 1. TUŽBA UPRAVNOM SUDU

UPRAVNOM SUDU REPUBLIKE SRBIJE  
Nemanjina 19  
11 000 Beograd

TUŽILAC: XY iz

TUŽENI: Ministarstvo  
Adresa

T U Ž B A

radi poništenja rešenja Ministarstva \*\*\*\*(u daljnjem tekstu: Ministarstvo), Klasa: UP/II- \*\*\*\*\* Ur.broj: \*\*\*\*\* , od DATUM.

I. OPIS akta protiv kojeg se podnosi tužba

DOKAZ:

- dokument rešenja Ministarstva, Klasa:, Ur.broj:, od datum

II. U upravnom postupku nepravilno je izveden zaključak iz utvrđenog činjeničnog stanja u pogledu...

Osim navedenog, povređeno je načelo zakonitosti iz člana 5. Zakona o opštem upravnom postupku,

- nabrojati članove zakona koji su prekršeni
- opisati slučaj na koji se odnosi konkretna povreda zakona
- konkretan predlog šta bi sud trebao da učini, šta se od suda traži

DOKAZI:

- kopija zaključka ili rešenja Ministarstva \*\*\*\*, KLASA:, Ur.broj:, od datum

III. Budući da tuženi nije u žalbenom postupku otklonio navedene nezakonitosti, već je svoje rešenje doneo na podlozi navedenih nezakonitosti i činjenica, predlažemo Sudu da donese

PRESUDU

1.) Tužba se uvažava.

2.) Poništava se rešenje Ministarstva, Klasa: Ur.broj: od datum.

U XXXXX, datum

TUŽITELJ:

## 2. ZAHTJEV ZA PRISTUP INFORMACIJAMA

### Podnositelj zahtjeva:

\_\_\_\_\_

(ime i prezime, tvrtka, odnosno naziv)

\_\_\_\_\_

(adresa odnosno sjedište)

\_\_\_\_\_

(telefon; e-mail)

\_\_\_\_\_

(naziv tijela javne vlasti)

\_\_\_\_\_

(sjedište tijela javne vlasti)

### **PREDMET: *Zahtjev za pristup informacijama***

Podaci koji su važni za prepoznavanje informacije: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Način na koji želim pristupiti informaciji:

(zaokružite:)

1. neposredno pružanje informacije
2. uvid u dokumente i pravljenje preslika dokumenata koji sadrže traženu informaciju
3. dostavljanje preslika dokumenata koji sadrži traženu informaciju
4. na drugi način

\_\_\_\_\_

(vlastoručni potpis podnositelja zahtjeva)

U \_\_\_\_\_, dana \_\_\_\_\_ 20\_\_ godine

### 3. ŽALBA U UPRAVNOM POSTUPKU

\_\_\_\_\_

(naziv drugostepenog organa)

**putem**

\_\_\_\_\_

(naziv prvostepenog organa)

Udruženje \_\_\_\_\_, u skladu sa članom \_\_\_\_\_ Zakona o \_\_\_\_\_, protiv akta \_\_\_\_\_, broj: \_\_\_\_\_ od \_\_\_\_\_ . godine (u daljem tekstu: Pobjijani akt), u zakonom određenom roku, podnosi sljedeću:

#### **ŽALBU**

zbog:

- Pogrešne primjene materijalnog prava;
- Povrede pravila postupka;
- Pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja.

#### **Obrazloženje**

U skladu sa članovima \_\_\_\_\_ Zakona o slobodi pristupa informacijama \_\_\_\_\_ (u daljem tekstu: ZoSPI), Udruženje je podnijelo Zahtjev za pristup informacijama, broj: \_\_\_\_\_ od \_\_\_\_\_ . godine, zahtijevajući dostavu sljedećih informacija:

1. \_\_\_\_\_;
2. \_\_\_\_\_;
3. \_\_\_\_\_.

Prvostepeni organ u pobijanom aktu navodi da „ \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ “.

(Obrazloženje povrede) \_\_\_\_\_.

Postupajući na prethodno opisani način, prvostepeni organ je počinio povredu materijalnog propisa u smislu člana \_\_\_\_\_ Zakona o \_\_\_\_\_, jer \_\_\_\_\_. Pored toga, prvostepeni organ je počinio i povredu pravilu postupka jer \_\_\_\_\_, sve u smislu člana \_\_\_\_\_.

Imajući u vidu sve prethodno navedeno, Udruženje stavlja sljedeći:

### **Prijedlog**

da prvostepeni organ nađe da je žalba osnovana i riješi stvar na način što će Udruženju odobriti pristup traženim informacijama po Zahtjevu za pristup informacijama, broj: \_\_\_\_\_ od \_\_\_\_\_ . godine, odnosno dostaviti kopiju dokumenata \_\_\_\_\_ , sve u skladu sa članom \_\_\_\_\_ ZoUP-a, odnosno da drugostepeni organ usvoji žalbu i utvrdi da se u prvostepenom postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja su bila od uticaja na rješenje stvari, te da u skladu sa članom \_\_\_\_\_ ZoUP-a upotpuni postupak i otkloni izložene nedostatke, poništi pobijani akt u dijelu koji se odnosi na \_\_\_\_\_ , odnosno da sam riješi stvar na način što će odobriti pristup traženim informacijama prema Zahtjevu za pristup informacijama, broj: \_\_\_\_\_ od \_\_\_\_\_ . godine, odnosno da u skladu sa članom \_\_\_\_\_ ZoUP-a utvrdi da je pogrešno primijenjen materijalni propis na osnovu kojeg je rješavana stvar, poništi pobijani akt i sam riješi stvar.

U \_\_\_\_\_ , datum \_\_\_\_\_ .

Predsjednik Udruženja

(pečat i potpis)

Prilog:

1. \_\_\_\_\_ ;
2. \_\_\_\_\_ ;
3. \_\_\_\_\_ .

## 4. KAZNENA PRIJAVA

\_\_\_\_\_ (naziv i adresa nadležnog tužilaštva)

Kao pravni / zakonski zastupnik \_\_\_\_\_, na osnovu člana \_\_\_\_\_ Zakona o krivičnom postupku (u daljem tekstu: ZKP) podnosim

### KRIVIČNU PRIJAVU

protiv \_\_\_\_\_, (podaci o osobi fizičkoj ili pravnoj protiv koje se podnosi krivična prijava)

**jer postoji osnovana sumnja da je**, dana \_\_\_\_\_ . godine postupao protivno odredbama člana \_\_\_\_\_ Zakona o \_\_\_\_\_ tako što je

\_\_\_\_\_ ,  
**čime je** \_\_\_\_\_ počinio krivično djelo \_\_\_\_\_ iz člana \_\_\_\_\_ Krivičnog zakona ( u daljem tekstu: KZ), u vezi sa članom \_\_\_\_\_ Zakona o \_\_\_\_\_ .

### Obrazloženje

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ .

### Prijedlog

Obzirom da se radi o krivičnom djelu \_\_\_\_\_ iz člana \_\_\_\_\_ . KZ-a, dakle o krivičnom djelu iz nadležnosti \_\_\_\_\_ , predlažem da Tužilaštvo, u skladu sa članom \_\_\_\_\_ . ZKP-a, donese naredbu o sprovođenju istrage i provede detaljnu istragu po ovoj krivičnoj prijavi protiv \_\_\_\_\_ , te da, u skladu sa članom \_\_\_\_\_ ZKP-a, podigne i zastupa optužnicu protiv \_\_\_\_\_ , zbog krivičnog djela \_\_\_\_\_ iz člana \_\_\_\_\_ KZ-a.

U \_\_\_\_\_, datum \_\_\_\_\_ .

Predsjednik Udruženja

---

---

(pečat i potpis)

Prilog:

4. \_\_\_\_\_ ;
5. \_\_\_\_\_ ;
6. \_\_\_\_\_ .

# KONTAKTI

**Zelena akcija / Friends of the Earth Croatia**, Frankopanska 1, 10 000 Zagreb, Hrvatska  
tel/fax: +385 1 4813 096, za@zelena-akcija.hr, www.zelena-akcija.hr

**Heinrich Böll Stiftung**, Preobraženska 2, 10000 Zagreb, Hrvatska  
tel: +385 1 4812 530, fax +385 1 4818 977, info@hr.boell.org, www.hr.boell.org

**Heinrich Böll Stiftung BiH**, Čekaluša 42, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina  
T: +387 33 260 450, F: +387 33 260 460, info@ba.boell.org, www.ba.boell.org

**Green Home**, Dalmatinska 78, 81 000 Podgorica, Crna Gora, tel: +382 20 609 375  
fax: +382 20 609 376, greenhome@greenhome.co.me, www.greenhome.co.me

**Centar za životnu sredinu**, Cara Lazara 24, 78 000 Banja Luka, Bosna i Hercegovina;  
tel: +387 51 433 140; fax: +387 51 433 14, +387 51 433 141, info@czzs.org, www.czzs.org

**Centar za ekologiju i energiju**, M. i Ž. Crnogorčevića 8, 75000 Tuzla, Bosna i Hercegovina  
tel: +387 35 249 310, faks: +387 35 249 311, ekologija@ekologija.ba, www.ekologija.ba

**CEKOR- Centar za ekologiju i održivi razvoj**, Korzo 15/13, 24000 Subotica, Srbija  
tel/fax: +381 24 523 191, djnatasa@yahoo.com, www.cekor.org

# IMPRESSUM

**Urednici:** Tomislav Tomašević, mag. pol., Heinrich Boell Stiftung i  
Željka Leljak Gracin, dipl. iur., Zelena akcija / Friends of the Earth Croatia, Hrvatska

**U izradi ovog priručnika sudjelovali su:**

Željka Leljak Gracin, Zelena akcija/FoE Croatia, Zagreb, Hrvatska  
Tomislav Tomašević, Heinrich Boell Stiftung, Zagreb, Hrvatska  
Mirna Delalić, Centar za ekologiju i energiju, Tuzla, BiH  
Ratko Pilipović, Centar za životnu sredinu, Banja Luka, BiH  
Leona Mezei, CEKOR- Centar za ekologiju i održivi razvoj, Subotica, Srbija  
Bjanka Čaturilo, CEKOR- Centar za ekologiju i održivi razvoj, Subotica, Srbija  
Nataša Đereg, CEKOR- Centar za ekologiju i održivi razvoj, Subotica, Srbija  
Tamara Gulka, CEKOR- Centar za ekologiju i održivi razvoj, Subotica, Srbija  
Jovana Janjušević, NGO Green Home, Podgorica, Crna Gora  
Nataša Kovačević, NGO Green Home, Podgorica, Crna Gora

**Izdavač:** Zelena akcija / Friends of the Earth Croatia

**Prijevod na engleski i lektura:** Komunikacije Plus d.o.o.

**Naklada:** 2000 kom

ISBN-10: 953-6214-30-X  
ISBN-13: 978-953-6214-30-3  
EAN: 9789536214303





Vlada Republike Hrvatske  
Ured za udruge



Ova publikacija izrađena je uz pomoć Europske unije i Ureda za udruge Vlade RH. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Zelena akcija / Friends of the Earth Croatia i projektnih partnera i ne predstavlja nužno stajalište Europske unije i Ureda za udruge Vlade RH.

Europsku uniju čini 28 zemalja članica koje su odlučile postupno povezivati svoja znanja, resurse i sudbine. Zajednički su, tijekom razdoblja proširenja u trajanju od 50 godina, izgradile zonu stabilnosti, demokracije i održivog razvoja, zadržavajući pritom kulturalnu raznolikost, toleranciju i osobne slobode. Europska unija posvećena je dijeljenju svojih postignuća i svojih vrijednosti sa zemljama i narodima izvan svojih granica.



HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG  
HRVATSKA

HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG  
BOSNA I  
HERCEGOVINA



GREEN HOME  
act green



cee

centar za ekologiju i energiju



Friends of  
the Earth  
Europe



Friends of  
the Earth  
International

САЧУВАЈМО САХУ



9 789536 214303