



**Pravni  
instrumenti  
za zaštitu  
životne  
sredine**

# SADRŽAJ

<b>I. UVOD</b>	3
<b>II. ZAKONODAVSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U KONTEKSTU PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI</b>	4
<b>III. USTAVNOPRAVNI INSTRUMENTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE</b>	6
1. Zaštita 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 ŽIVOTNE SREDINE</b>	13
1. Upravni postupak i upravni spor u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori	14
2. Učešće javnosti u upravnim postupcima o životnoj sredini i Arhuska konvencija	16
3. Učešće javnosti u upravnim postupcima o životnoj sredini u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori	18
<b>V. KAZNENOPRAVNI INSTRUMENTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE</b>	23
1. Kaznena dela protiv 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 životne sredine u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori	27
<b>VI. GRAĐANSKOPRAVNI INSTRUMENTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE</b>	29
1. Tužba zbog štetnih emisija i tužba radi smetanja poseda	29
2. Ekološka tužba (Zahtev da se ukloni opasnost štete)	31
3. Represivni instrumenti ostvarivanja građanskopravne zaštite životne sredine	32

# I. UVOD

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

U ovoj publikaciji fokusirali smo se na pravo životne sredine u četiri države regiona: 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 meri nasleđeni iz bivše zajedničke države, a ekološko zakonodavstvo među državama konvergira zbog usklađivanja sa ekološkim zakonodavstvom Evropske unije. U publikaciji smo istovremeno želeli dati kratak komparativni pregled najvažnijih aspekata prava životne sredine među ove četiri države, ali i pripremiti priručnik o pravnim alatima koji će služiti organizacijama u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini, Srbiji i Crnoj Gori u njihovim lokalnim zagovaračkim kampanjama za zaštitu životne sredine.

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

Ova publikacija nastala je kao deo projekta "Mreže zagovaračkih nevladinih organizacija za održivo korišćenje 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 životne sredine i 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 ŽIVOTNE SREDINE U KONTEKSTU PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI

Zaštiti životne sredine na nivou Evropske unije pridaje se veliki značaj pa su tako i ciljevi i načela sprovođenja politike zaštite životne sredine utvrđeni u samom Ugovoru o EZ-u (Glava XIX). Sprovođenje politike zaštite životne sredine zasnova se na: **načelu predostrožnosti i načelu preventivnog delovanja**, integraciji zaštite životne sredine u sve druge razvojne politike, načelu zagađivač plaća, sprečavanju zagađenja na samom izvoru, zajedničkoj odgovornosti i promovisanju održivog razvoja.

Kada neka država odluči postati članica EU, mora ispuniti određene kriterijume za članstvo. To su: **politički kriterijumi** - postići stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina i prihvaćanje ciljeva Unije; **ekonomski kriterijumi** - uspostaviti delotvorno ekonomsko tržište i sposobnost tržišnih faktora da se nose sa konkurentskim pritiscima i tržišnim zakonima unutar EU; **administrativni kriterijumi** - prilagoditi odgovarajuće administrativne strukture sa ciljem osiguranja uslova za postupnu i skladnu integraciju i **pravni kriterijumi** - koji uključuje usvajanje celokupne pravne tekovine EU, sprovođenje i primenu iste. U ovom priručniku ćemo se osvrnuti samo na pravne kriterijume potrebne za članstvo u EU povezane sa zaštitom životne sredine.

Kako bi postala država članica EU, država kandidat mora prihvatiti celokupne pravne tekovine odnosno *Acquis Communautaire* (u daljem tekstu: *acquis*). Termin je francuskog porekla i bukvalan prevod bio bi "ono što je usaglašeno". *Acquis* uključuje propise, direktive, odluke i smernice, i stalno se menja i dopunjuje radi poboljšanja kvalitete života građana EU. Kako raste EU legislativa, tako se *acquis* širi, a bitno je napomenuti i da usklađivanje s pravnim tekovinama EU zahteva i znatna ulaganja od zemlje kandidata. Država svoje institucije, administrativne i pravosudne sisteme mora uskladiti sa EU standardima na državnom i na nižim nivoima vlasti. Svaka zemlja samostalno odlučuje na koji način će to učiniti, ali mora uveriti EU da je sposobna sprovesti pravnu tekovinu EU, što podrazumeva koordinaciju između mnogih institucija na svim nivoima vlasti.

Za potrebe pregovora sa Hrvatskom (i Turskom) o pristupanju EU, pravna tekovina bila je podeljena na 35 poglavlja. Politika zaštite životne sredine obrađena je u Poglavlju 27, a njen cilj je promovisanje održivog razvoja i zaštite životne sredine za dobrobit sadašnjih i budućih generacija u zemljama članicama i zemljama kandidatima. Poglavlje 27 - Životna sredina, jedno je od administrativno, finansijski i pravno najzahtevnijih poglavlja, a sastoji se od niza važnih pravnih akata koji se odnose na osam širokih kategorija: horizontalna legislativa, kvalitet voda i vazduha, upravljanje otpadom, zaštita prirode, industrijsko zagađenje i upravljanje rizicima, hemikalije i genetski modifikovani 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 deo EU legislative su uredbe i direktive, pa ćemo ukratko pojasniti kakva je to vrsta propisa.

**Uredbe** (engl. *Regulations*) su akti opšte primene koji obavezuju u celosti i direktno su primenjivi u državama članicama jer je njihova svrha ujednačavanje prava država članica. Uredbe se ne ugrađuju u nacionalno pravo, već se primenjuju direktno kao evropski akti na osnovu objave u službenom listu EU. Obično zemlje kandidatkinje samo usvoje zakon koji potvrđuje stupanje na snagu neke uredbe jer je to vrsta propisa koji zamenjuje nacionalne pravne norme, štaviše države su obavezne ukinuti do tada postojeće norme svog pravnog poretka koje su u koliziji sa uredbama.

**Direktive** (engl. *Directives*) su akti koji, u pogledu rezultata koji se njima ostvaruju, obavezuju svaku državu članicu kojoj su upućeni, ali ostavljaju nacionalnim vlastima izbor sadržaja i forme (novi zakon, izmena 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 primer okvirnu direktivu ili uredbu - niz sektorskih direktiva kojima se detaljnije uređuju pojedine podkategorije. Na primer, kategorija upravljanje otpadom obuhvata Okvirnu direktivu o otpadu (2008/98/EZ), ali i dodatnu opširnu legislativu o deponijama, odvoženje i brojnim posebnim vrstama otpada (baterije i akumulatori, *end-of-life vozila*, otpadna električna i elektronska oprema, ambalaža i ambalažni otpad i sl.).

Horizontalno zakonodavstvo EU, kojim ćemo se baviti u nastavku ovog priručnika, obuhvata čak tri velike direktive: Direktivu o proceni uticaja na životnu sredinu (EIA) (2011/92/EU), Direktivu o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (SEA) (2001/42/EC) i Direktivu o pristupu informacijama o životnoj sredini (2003/4/EZ). Direktiva EIA zahteva identifikaciju i procenu trenutnih i dugoročnih uticaja javnih i privatnih projekata na ljude, životinje i biljke, zemlju, vodu, vazduhu, klimu, materijalna dobra i kulturnu baštinu. Sa druge strane, Direktiva SEA je proces u koji ima za cilj proceniti i smanjiti ili eliminisati moguće značajne uticaje planova i programa na životnu sredinu. I na kraju, Direktiva 2003/4/EZ o pristupu informacijama o životnoj sredini propisuje načela u pravu na pristup informacijama o životnoj sredini i reguliše dostupnost informacija o životnoj sredini i širenju tih informacija u javnosti.

Iz svega prethodno navedenog jasno je kako je poglavlje Životna sredina izuzetno veliko i zahtevno područje, a s obzirom na stalne promene legislative, rad na tom području ne prestaje ni onda kad država postane članica EU. Trenutno je iz područja EU legislative vezane za životnu sredinu na snazi 802 propisa. Tome se može pridodati 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 životne sredine jeste integracija zaštite životne sredine u sve druge razvojne politike, što EU, barem u zakonodavnom smislu, zaista i sprovodi.



Tvornica cementa u Lukavcu, BiH

# III. USTAVNOPRAVNI INSTRUMENTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Ako sledimo hijerarhiju pravnih propisa, logično je započeti pregled pravnih instrumenata zaštite životne sredine pregledom pravnih instrumenata iz domena ustavnog prava životne sredine. Ustavnopravno uređenje zaštite životne sredine u pojedinoj zemlji važno je jer zakonske i druge norme moraju biti potpuno usklađene sa ustavom kao najvišim pravnim aktom neke zemlje. Ustavnopravna zaštita obuhvata odlučivanje o saglasnosti zakona sa ustavom, o saglasnosti drugih propisa sa ustavom i zakonom i o saglasnosti zakona sa međunarodnim ugovorima, a obuhvata i odlučivanje o ustavnim tužbama/žalbama/apelacijama.

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

Hrvatska, BiH, Srbija i Crna Gora imaju, za razliku od nekih drugih država, kodifikovane pisane ustave, ali u njima je na nešto različite načine uređeno pitanje zaštite životne sredine.

U Hrvatskoj je zaštita životne sredine stavljena u kategoriju najviših vrednosti ustavnog poretka. Član 3. Ustava definiše “očuvanje prirode i čovjekova okoliša” kao najvišu vrednost ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava. Član 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 životne sredine jer član 69. Ustava kaže “država osigurava uvjete za zdrav okoliš”, a isti član 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 životne sredine nije uvrštena u kategoriju najviših ustavnih vrednosti - tj. nije posebno definisana u Ustavu. Međutim, na nivou Ustava stavljeno je pravo na zdravu životnu sredinu pa tako član 74. Ustava glasi: “Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju.” Iz ove formulacije proizlazi zanimljivost da je uz pravo na zdravu životnu sredinu na nivou ustava postavljeno i pravo na informisanje o stanju /životne sredine. Ponovno je primarni nosilac obaveze zaštite životne sredine država, uz odgovornost svih da štite 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, član 83. kaže kako se preduzetništvo može ograničiti zakonom radi zaštite životne sredine i prirodnih bogatstava. O zaštiti ustavnosti brine se Ustavni sud Republike Srbije.

U Crnoj Gori zaštita životne sredine uživa posebnu veliku ustavnopravnu zaštitu; član 1. Ustava Crnu Goru definiše između ostalog i kao ekološku državu. Ustav Crne Gore propisuje u članu 23. da “svako ima pravo na zdravu životnu sredinu”. Iako je ovo pravo po svojoj prirodi ekonomsko-socijalno pravo, ustavotvorac ga je postavio u delu zajedničkih odredbi o ljudskim pravima i slobodama rukovođen

članom 1. te zbog toga što ovo opšte pravo uveliko utiče na ostvarivanje nekih drugih prava i ograničava njihovo vršenje. Isti član Ustava propisuje, kao u slučaju srpskog Ustava, da “svako ima pravo na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o stanju životne sredine”, no dodaje još dva prava iz Arhuske konvencije “na mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu i na pravnu zaštitu ovih prava”. Isti član kao i u slučaju ustava Hrvatske i Srbije propisuje da “svako je, a posebno država, dužan čuvati i unapređivati životnu sredinu”. Član 59., kao i u slučaju ustava Hrvatske i Srbije, propisuje da se sloboda preduzetništva može ograničiti radi zaštite životne sredine i prirodnih bogatstava. O zaštiti ustavnosti brine se Ustavni sud Crne Gore.

U Bosni i Hercegovini zaštita životne sredine nije u direktnoj ustavnopravnoj zaštiti na nivou države jer Ustav BiH ne spominje pravo na zdravu životnu sredinu niti njegovu zaštitu. Međutim, pravo na zdravu 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 direktno primenjuju, posebno Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda koja ima primat nad svim drugim zakonima u BiH. Zaštita životne sredine predmet je regulisanja ustava entiteta, iako Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: FBiH) niti ustavi 10 kantona u FBiH nisu dali konkretnu definiciju prava na životnu sredinu. Jedino Ustav Republike Srpske (u daljem tekstu: RS) definiše ovo pravo u članu 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 obezbeđivanje tog prava te se u istom članu kaže “svako je, u skladu sa zakonom, dužan da u okviru svojih mogućnosti štiti i unapređuje životnu sredinu”. O zaštiti ustavnosti se na državnom nivou brine Ustavni sud BiH, a na entitetskom nivou 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 saglasnosti zakona sa Ustavom, o saglasnosti drugih propisa sa Ustavom i zakonom i o saglasnosti zakona sa međunarodnim ugovorima. Postupak ocenjivanja ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom može se pokrenuti na tri načina: zahtevom ovlaštenih institucija, rešenjem Ustavnog suda na predlog bilo koje fizičke i pravne osobe te inicijativom samog Ustavnog suda.

Podnosioci **zahteva** za pokretanje postupka ocenjivanja ustavnosti i zakonitosti su jedna petina zastupnika Hrvatskog sabora, radno telo Hrvatskog sabora, predsednik 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), ombudsman i predstavnička tela jedinica lokalne samouprave (u pitanjima iz područja uređenja, delokruga ili finansiranja lokalne vlasti). Ustavni sud mora rešenje o zahtevu doneti po hitnom postupku, u roku od 30 dana. Svako tj. svaka fizička i pravna osoba može Ustavnom sudu uputiti **predlog** da se pokrene postupak ocenjivanja saglasnosti zakona sa Ustavom i ocenu saglasnosti drugih propisa sa Ustavom i zakonom. Ustavni sud na sednici rešenjem odlučuje hoće li prihvatiti predlog i pokrenuti postupak, da li će započeti postupak najkasnije u roku od godinu dana od podnošenja predloga.

Zahtev i predlog za ocenu saglasnosti zakona sa Ustavom i saglasnosti drugih propisa sa Ustavom i zakonom mora sadržati: oznaku odredbi čija se ustavnost, odnosno zakonitost osporava, oznaku odredbi Ustava ili zakona za koje se u zahtevu tvrdi da su povređene, razloge zbog kojih se tvrdi da osporeni propis nije u saglasnosti sa Ustavom, odnosno zakonom, potpis i pečat podnosioca zaheva. U zahtevu podnosioc može navesti i druge značajne činjenice za ocenu pitanja kao i svoje mišljenje o tome treba li osporeni propis ukinuti ili poništiti. Uz zahtev za pokretanje postupka za ocenu 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 preduzimaju na temelju zakona ili drugog propisa čija se ustavnost ocenjuje ako bi posledice u slučaju izvršenja bile teške i nepopravljive.



Ako se zakon odlukom Ustavnog suda proglašuje 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 jeste u tome što, ako je propis poništen, nastupa situacija kao da propis nikada nije ni bio na snazi odnosno sve pravne posledice 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 posledice koje su nastupile do tada ostaju na snazi, ali propis ubuduće više ne proizvodi pravne učinke. Pravne posledice ukidanja/poništenja su takve da svako kome je **povređeno pravo pravosnažnim aktom** donesenim na temelju ukinutog ili poništenog propisa ili zakona ima pravo tražiti od nadležnog tela **izmenu** tog pojedinačnog akta. Predlog se može podneti u roku od šest meseci od objave odluke Ustavnog suda ako od dostave onog pojedinačnog akta kojim je postupak pravosnažno okončan do podnošenja zahteva za ocenu ustavnosti na osnovu kojeg je ukinut zakon ili drugi propis nije prošlo više od godinu dana, a ako je propis poništen, dve godine.

U Srbiji Ustavni sud odlučuje o oceni saglasnosti zakona sa Ustavom, o saglasnosti drugih opših akata sa Ustavom i zakonom o saglasnosti zakona sa međunarodnim ugovorima. Slično kao u Hrvatskoj, postupak ocene ustavnosti i zakonitosti može se pokrenuti na tri načina: predlogom ovlašćenih predlagača, rešenjem Ustavnog suda na inicijativu bilo koje fizičke i pravne osobe i samoinicijativom Ustavnog suda.

Za razliku od Hrvatske, ovlašćene institucije koriste **predlog** da pokrenu postupak ocenjivanja 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 ovlašćene da predlogom pokrenu postupak za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti opšeg akta slični su kao u Hrvatskoj, ali su manje precizno određeni. Ovlašćeni predlagači su državni organi, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave kao i 25 narodnih poslanika. Svaka pravna ili fizička osoba ima pravo na inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti, a Ustavni sud na sednici rešenjem odlučuje hoće li prihvatiti inicijativu i pokrenuti postupak.

Predlog i inicijativa za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti mora sadržati:

- naziv opšeg akta čija se ustavnost ili zakonitost osporava
- naziv i broj službenog glasnika u kome je opšti akt objavljen, ako je objavljivanje izvršeno u službenom glasniku
- oznaku odredbe ili odredaba opšeg akta čija ustavnost ili zakonitost se osporava
- odredbe Ustava, odnosno zakona u odnosu na koje se osporava ustavnost ili zakonitost opšeg akta
- razloge osporavanja i druge podatke od značaja za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti osporenog opšteg akta
- predlog, odnosno zahtev kako da se odluči
- podatke o predlagaču, odnosno podnosiocu inicijative
- potpis predlagača, odnosno podnosioca inicijative.

Ako opšti akt čija se ustavnost ili zakonitost osporava nije objavljen u službenom glasniku, uz predlog se prilaže i overeni prepis tog akta. Ustavni sud može do donošenja konačne odluke i pod uslovima određenim zakonom obustaviti izvršenje pojedinačnog akta ili radnje preduzete na osnovu zakona ili drugog opšteg akta čiju ustavnost ili zakonitost ocenjuje.

Zakon ili drugi opšti akt koji nije saglasan Ustavu ili zakonu prestaje važiti danom objavljivanja odluke Ustavnog suda. Svako kome je povređeno pravo konačnim ili pravosnažnim pojedinačnim aktom, donesenom na osnovu zakona ili drugog opšteg akta, za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije u saglasnosti s Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, ima pravo od nadležnog organa tražiti izmenu tog pojedinačnog akta, u skladu sa pravilima postupka u kome je pojedinačni akt donesen. Predlog za izmenu konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta, donešenog na osnovu zakona ili drugog opšteg akta, za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, može se podneti u roku od šest meseci od dana objavljivanja odluke ako od dostavljanja pojedinačnog akta do podnošenja predloga ili inicijative za pokretanje postupka nije proteklo više od dve godine.

U Crnoj Gori Ustavni sud odlučuje o oceni saglasnosti zakona sa Ustavom, o saglasnosti drugih opštih akata sa Ustavom i zakonom kao i saglasnosti zakona sa međunarodnim ugovorima. Slično kao u Hrvatskoj, a isto kao u Srbiji, postupak ocene ustavnosti i zakonitosti može se pokrenuti na tri načina: predlogom ovlašćenih predlagača, rešenjem Ustavnog suda na inicijativu bilo koje fizičke i pravne osobe kao i samoinicijativom Ustavnog suda.

Slično kao u Srbiji, ovlašćeni predlagači koji mogu podneti predlog kojim se pokreće postupak ocene ustavnosti i zakonitosti su sud, drugi državni organi, organ lokalne samouprave i pet poslanika. Isto kao u Srbiji, svaka fizička i pravna osoba može podneti inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti, koja se podnosi ovlašćenom predlagaču pred Ustavnim sudom ili samom Ustavnom sudu, a o čemu će Ustavni sud odlučiti rešenjem.

Predlog, odnosno inicijativa za ocenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugih propisa sa Ustavom i zakonom sadrži: naziv zakona, odnosno drugog propisa, oznaku odredbe, naziv i broj službenog lista u kome je objavljen, razloge na kojima se predlog, odnosno inicijativa zasniva te druge podatke od značaja za ocenu ustavnosti i zakonitosti. Tokom postupka, Ustavni sud može narediti da se obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje preduzetih na osnovu zakona, drugog propisa ili akta čija se ustavnost i zakonitost ocenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti neotklonjive štetne posledice.

Ustav određuje da sa danom objavljivanja odluke Ustavnog suda prestaje važiti zakon za koji je utvrđeno da nije u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorom, odnosno drugi propis za koji je utvrđeno da nije saglasan sa Ustavom i zakonom. Isto kao u Srbiji, svako kome je **povređeno pravo konačnim ili pravosnažnim 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 saglasnosti sa Ustavom, potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, ima pravo od nadležnog organa tražiti **izmenu** tog pojedinačnog akta. Predlog za izmenu konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta, donešenog na osnovu zakona ili drugog propisa za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije bio ili nije u saglasnosti sa Ustavom, potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno zakonom, može se podneti u roku od šest meseci 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 nivou BiH postoje i ustavi i ustavni sudovi na nivou 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 definiše izričito pravo na zdravu životnu sredinu niti izričito spominje životnu sredinu u bilo kojem kontekstu. Uprkos tome, za zaštitu životne sredine bitan je postupak ocene ustavnosti i zakonitosti u kojem odlučuje Ustavni sud BiH jer je pravo na zdravu životnu sredinu povezano sa nekim drugim Ustavom zajamčenim pravima, kako je prethodno i navedeno, ali i zato što propisi moraju biti usklađeni sa zakonima o životnoj sredini i međunarodnim ugovorima koji se odnose na zaštitu životne sredine. Ustavni sud BiH, između ostalog, odlučuje da li je neka odredba ustava ili zakona jednog od entiteta ili Brčko Distrikta BiH u skladu sa Ustavom BiH. Postupak ocene ustavnosti i zakonitosti može se pokrenuti, za razliku od Hrvatske, Srbije i Crne Gore, na dva načina: zahtevom ovlašćenih institucija ili zahtevom bilo kojeg suda u BiH u pogledu toga je li zakon, o čijem važenju zavisi njegova odluka, kompatibilan sa Ustavom, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima BiH, ili u pogledu postojanja ili dometa nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

Postupak ocene ustavnosti entitetskog ustava i zakona mogu **zahtevom** pokrenuti sledeće ovlašćene institucije: član Predsedništva, predsedavajući Veća ministara, predsedavajući ili dopredsedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine, jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tela jednog entiteta. Postupak ocene saglasnosti zakona sa Ustavom BiH, zakonima BiH i međunarodnim ugovorima o kojem zavisi neka sudska odluka ima pravo **zahtevom** pokrenuti svaki sud u BiH.

Zahtev za ocenu ustavnosti entitetskog ustava ili zakona treba sadržati naziv akta koji je predmet spora, sa oznakom naziva i broja službenog glasnika u kojem je objavljen; odredbe Ustava za koje se smatra da su povređene; navode, činjenice i dokaze na kojima se zahtev temelji; potpis ovlašćene osobe, odnosno podnosioca akta. Zahtev za ocenu ustavnosti, zakonitosti i saglasnosti sa međunarodnim ugovorima suda treba da sadrži navode iz zakona za koji se traži ocena saglasnosti, uz naznaku službenog glasnika u kojem je zakon objavljen; odredbe Ustava, Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i njenim protokolima i zakona Bosne i Hercegovine koji je predmetom ocenjivanja saglasnosti, postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku Ustavnog suda; navode, činjenice i dokaze na kojima se zahtev temelji; potpis ovlašćene osobe.

Odlukom kojom se utvrđuje neusaglašenost iz postupaka koje su zahtevom pokrenuli ovlašćene institucije ili sud, Ustavni sud može u celosti ili delimično ukinuti opšti akt ili pojedine njegove odredbe. Ukinuti opšti akt, odnosno njegove ukinute odredbe, prestaju važiti sledećeg dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda. Svako kome je **povređeno pravo konačnim ili pravosnažnim pojedinačnim aktom**, donesenim na osnovu odredbi koje su prestale važiti ima pravo zatražiti od merodavnog tela **izmenu** tog pojedinačnog akta, a merodavno je telo obavezno ponoviti postupak i uskladiti akt sa odlukom Ustavnog suda. Predlog za izmenu konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta može se podneti u roku od šest meseci od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda, ako od donošenja akta do donošenja odluke Ustavnog suda nije proteklo više od pet godina, što je daleko duži rok nego u slučaju Hrvatske, Srbije i Crne Gore. Na kraju treba napomenuti da se opisano za postupak ocene ustavnosti i zakonitosti koji vodi Ustavni sud BiH na sličan način primenjuje u postupcima ocene ustavnosti i zakonitosti koji vode Ustavni sud Federacije BiH i Ustavni sud Republike Srpske.

### 3. Ustavna tužba/žalba/apelacija

U Hrvatskoj se Ustavnom sudu može podneti **ustavna tužba** koja je sredstvo zaštite ustavom zajamčenih ljudskih prava i osnovnih sloboda. U Srbiji i Crnoj Gori isti instrument zove se **ustavna žalba** ali se u Srbiji, osim za zaštitu ustavom zajamčenih ljudskih prava i osnovnih sloboda, koristi eksplicitno i za zaštitu manjinskih prava. U Bosni i Hercegovini ne postoji klasični instrument ustavne tužbe/žalbe, ali postoji sličan instrument - **apelacija** koja se koristi za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koje garantuje Ustav BiH, ali i međunarodni dokumenti koji se primenjuju u BiH. Podsećamo da Ustav BiH ne definiše izričito pravo na zdravu životnu sredinu pa Ustavni sud BiH nije direktno nadležan za pitanja kršenja tog prava, ali apelacije se mogu uputiti za kršenja drugih prava poput prava na pravično suđenje, do čijeg kršenja može doći prilikom ostvarivanja prava iz područja životne sredine.

Pravo na podnošenje ustavne tužbe/žalbe/apelacije ima **svako** tj. svaka pravna i fizička osoba čija su ustavna prava i sloboda povređeni odlukom tela državne vlasti, tela lokalne vlasti ili pravne osobe sa javnim ovlašćenjima, u što spadaju presude sudova, rešenja upravnih tela ili drugi pojedinačni akti. U slučaju apelacije Ustavnom sudu BiH reč je u pravilu o presudama drugih sudova u BiH, ali ponekad i o odlukama drugih javnih tela. Da bi se ustavna tužba/žalba/apelacija u Hrvatskoj, Srbiji, Crnoj Gori i BiH mogla podneti, po pravilu moraju biti iscrpljena redovna pravna sredstva tj. da su iskorišćeni svi drugi redovni pravni instrumenti i lekovi.

**Rok** za podnošenje ovog instrumenta u slučaju ustavne tužbe u Hrvatskoj i ustavne žalbe u Srbiji je 30 dana računajući od dana primanja odluke kojom je povređeno ustavno pravo ili osnovna sloboda. Ustavna žalba u Crnoj Gori i ustavna apelacija u BiH mogu se podneti 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 povraćaj u pređašnje stanje ako ona u roku od 15 dana nakon prestanka razloga koji je prouzrokovao propuštanje podnese predlog za povrat u pređašnje stanje i ako istovremeno sa predlogom podnese i ustavnu tužbu/žalbu. Nakon isticanja tri meseca od dana propuštanja ne može se tražiti povrat u pređašnje stanje. Ustavna tužba/žalba u Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori ne sprečava primenu osporavanog akta, ali na predlog podnosioca ustavne tužbe/žalbe Ustavni sud može odložiti izvršenje do donošenja odluke, ako bi izvršenje podnosiocu tužbe/žalbe prouzrokovalo štetu koja bi se teško mogla popraviti. Kod ustavne tužbe/žalbe u Hrvatskoj i Srbiji postoje još i dodatni uslovi; da odlaganje nije suprotno javnom interesu niti bi se njome nanela 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 osnovna sloboda zajamčena Ustavom povređena pa se predmet vraća na ponovni postupak organu koji je doneo ukinuti akt. Pri donošenju novog akta, nadležno telo dužno je da poštuje i pravne stavove Ustavnog suda izražena u odluci o ukidanju. Na kraju treba napomenuti da u BiH, uprkos postojanju entitetskih ustava, na entitetskom nivou 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 ocenjivanjem ustavnosti i zakonitosti, ali 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 sedište podnosioca kad je reč o pravnoj osobi
- ime i prezime punomoćnika
- oznaka sporne odluke odnosno broj i datum akta protiv kojeg je ustavna tužba/žalba uložena i naziv organa koji ga je doneo
- oznaka ustavnog prava ili slobode koje je povređeno
- razlog tužbe/žalbe sa navodima o povredi ili uskraćivanju prava
- zahtev o kojem Ustavni sud treba da odluči
- potpis podnosioca ustavne tužbe/žalbe.

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

- dokaz da su iscrpljena sva pravna sredstva
- dokaz o datumu prijema osporenog akta i drugi dokazi od značaja za odlučivanje
- osporeni akt u originalu ili overenom prepisu..

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

- osporavana presuda suda u Bosni i Hercegovini
- odredbe Ustava i/ili međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima koji se primenjuju u Bosni i Hercegovini
- navodi, činjenice i dokazi na kojima se apelacija zasniva
- u nedostatku osporavane presude/odluke, razlozi za podnošenje apelacije
- potpis podnosioca apelacije.

## Primer iz prakse

# Plomin C – Hrvatska

Plomin C naziv je za planirani termoelektrski 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 uglj, jedno od najštetnijih fosilnih goriva za čovekovo zdravlje i životnu sredinu. Sagorevanje uglja dovodi do znatnih emisija gasova staklene bašte pa su termoelektrane na uglj jedan od značajnih uzročnika klimatskih promena. Uprkos svemu navedenom, HEP kao investitor u termoelektranu Plomin C odlučio se na uglj kao energent pa je Ministarstvu zaštite životne sredine i prirode podnelo zahtev za ocenu prihvatljivosti takvog zahvata na životnu sredinu.

Zahtev je podnet krajem 2010. godine. Rešenje o objedinjenim uslovima zaštite životne sredine, tzv. ekološka dozvola (koja je sadržala i rešenje da je zahvat prihvatljiv za životnu sredinu) doneta je u septembru 2012. godine. Javna rasprava o Studiji uticaja na životnu sredinu sprovedena 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 zaista i razuman rok u kojem bi se javnost pripremila i delotvorno učestvovala prilikom odlučivanja o životnoj sredini (čl. 6. st. 3. Arhuske konvencije). Naime, Studija uticaja na životnu sredinu imala je oko 1500 stranica izrazito tehničkog i stručnog teksta.

Zelena akcija/ Friends of the Earth Croatia i Zelena Istra aktivno su pratile celi postupak donošenja ekološke dozvole te su kao predstavnici javnosti učestvovali čak i na javnim delovima sednica stručne tehničke komisije. Kroz postupak javne rasprave na propisani način poslate su primedbe na studiju uticaja na životnu sredinu. Sve primedbe Zelene akcije i Zelene Istre odbačene su, a postupak je okončan donošenjem ekološke dozvole kojom je utvrđeno da je zahvat prihvatljiv za životnu sredinu te su propisane i mere zaštite. Nezadovoljni takvim rešenjem, Zelena akcija/ Friends of the Earth Croatia i Zelena Istra, zajedno sa predstavnicima lokalnog stanovništva, podneli su tužbu protiv Ministarstva zaštite okoliša i prirode pred Upravnim sudom u Rijeci.



Akcija u sklopu kampanje Zaustavimo Plomin C, Hrvatska

Pred sudom su tužiocci dokazivali prvenstveno da se postupak procene nije ni smeo sprovesti s obzirom na to da je jedan od zahteva za ocenu prihvatljivosti nekog zahvata za životnu sredinu da taj zahvat bude planiran važećom prostorno-planskom dokumentacijom. To je u skladu i sa propisanom svrhom prostornih planova kao instrumenata zaštite životne sredine. U prostornim planovima termoelektrana Plomin predviđena je kao termoelektrana četiri puta manje snage od one koja bi se realizovala izgradnjom Plomina C, a kao energent planiran je gas. Uz to, najviši dokumenti prostornog uređenja Republike Hrvatske, Strategija i Program prostornog uređenja, izričito zabranjuju izgradnju novih termoelektrana na uglj u Hrvatskoj. Tužiocci su pred sudom tvrdili i da postupak procene

uticaja na životnu sredinu nije sproveden na odgovarajući način. Presudom Upravnog suda u Rijeci odbijen je zahtev tužioca, pri čemu Sud nije ni razmatrao pitanje usklađenosti sa prostorno-planskom dokumentacijom, tvrdeći da pitanje usklađenosti nije stvar koja se utvrđuje u postupku procene utecaja na životnu sredinu, dok je ostale zahteve odbio jer je smatrao da je postupak sproveden po zakonom propisanoj proceduri.

Nezadovoljni takvom presudom, tužioci su u decembru 2013. godine podneli Ustavnu tužbu jer smatraju da Sud nije mogao da ne uzme u obzir prigovor tužioca da Plomin C očigledno nije u skladu sa prostornim dokumentima. Naime, ako je propisano da se postupak procene uticaja zahvata na životnu sredinu sprovodi za postupke koji su u skladu sa prostornim dokumentima, onda se mora dopustiti dokazivanje da neki zahvat nije u skladu sa tim dokumentima. To garantuje Arhuska 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 garantuje Arhuska konvencija nije iscrpljeno samom činjenicom da su tužioci mogli podneti tužbu sudu, već se ono ostvaruje suštinskim ispitivanjem zakonitosti neke odluke. Da li je bilo takvog suštinskog ispitivanja u slučaju tužbe Zelene akcije i Zelene Istre protiv ekološke dozvole za Plomin C, će oceniti Ustavni sud.

U februaru 2014. godine Zelena akcija/ Friends of the Earth Croatia poslala je takođe Državnom tužilaštvu (DORH) Predlog za vanredno preispitivanje zakonitosti presude Upravnog suda u Rijeci. Naime, Upravni sud je u oktobru prošle godine odbio tužbu Zelene akcije i Zelene Istre protiv Ministarstva zaštite okoliša i prirode (MZOIP-a) zbog izdavanja ekološke dozvole za TE Plomin C. Za potrebe donošenja presude, Sud uopšte nije razmatrao očiglednu neusklađenost ove TE sa prostornim planom Istarske županije, što je bio jedan od temelja tužbe. Zelena akcija/ Friends of the Earth Croatia i Zelena Istra smatraju da je Upravni sud povredio odredbe Zakona o upravnom sporu, Zakona o zaštiti životne sredine i Uredbe o proceni uticaja zahvata na životnu sredinu. Od DORH-a je zatraženo pokretanje postupka pred Vrhovnim sudom radi vanrednog preispitivanja zakonitosti navedene presude. U slučaju prihvatanja ove argumentacije, doći će do poništenja presude Upravnog suda u Rijeci i ponovnog pokretanja sudskog postupka protiv MZOIP-a.

# IV. UPRAVNOPRAVNI INSTRUMENTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Upravnopravna zaštita okoliša/životne sredine je, nakon ustavnopravne, sedeće važno područje jer se u domenu upravnog prava nalaze pravni instrumenti koje udruženja za zaštitu životne sredine najčešće koriste i sa kojima se najčešće susreću. Upravno pravo pokriva veliko i raznovrsno 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 životne sredine. Specifičnost ove pravne grane ogleda se u tome što se na jednoj strani pojavljuje država, a sa druge strane pojedinac ili pravna osoba. Država na autoritativan i jednostran način odlučuje o pravima i obavezama određenog subjekta kroz formu upravnog akta (dozvole i sl.), a stranke u upravnom postupku pokušavaju uticati na njegov ishod ili posle 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 životne sredine obično su postupci kojima se izdaju ekološke dozvole ili inspekcijski postupci protiv osoba koje zagađuju životnu sredinu. Zakonima o (opštem) 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 zahtev pokrenut postupak ili protiv koje se vodi postupak, ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo učestvovati u postupku. Do donošenja upravnog rešenja moguće je uticati na ishod upravnog postupka učestvovanjem u istom, a nakon donošenja prvostupnog upravnog rešenja ili u nedostatku donošenja istog u zakonom propisanom roku uglavnom je moguće žalbom pokrenuti drugostepeni upravni postupak koji završava drugostepenim upravnim rešenjem. Protiv drugostepenog upravnog rešenja i protiv prvostepenog upravnog rešenja protiv kojeg nije dozvoljena žalba u upravnom postupku – može se pokrenuti upravni spor.

**Upravni sporovi** su sudski postupci u kojima se odlučuje o zakonitosti upravnih akata, radi osiguravanja sudske zaštite prava građana i pravnih lica povređenih pojedinačnim odlukama i postupanjem državnih organa i radi osiguranja zakonitosti.

**Upravni akt** jest akt kojim državno telo ili pravna osoba sa javnim ovlašćenjima u obavljanju javnih ovlašćenja, odlučuje o određenom pravu ili obavezi određenog pojedinca ili organizacije u nekoj upravnoj stvari. Upravni akt je, na primer, lokacijska ili građevinska dozvola ili neka odluka tela javne vlasti kojom se nekome nešto dozvoljava ili zabranjuje. Rešenja o studijama uticaja na životnu sredinu i prirodu nekog zahvata takođe 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 tela 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 opštih 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 povređeno neko pravo ili neposredni lični interes utemeljen na zakonu. Upravni sporovi pokreću se **upravnom tužbom** o kojoj u Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori odlučuju upravni sudovi ili upravna odeljenja sudova kao u slučaju BiH (za postupanje u upravnim sporovima na nivou BiH nadležno je upravno odeljenje 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 telo nije donelo upravni akt koji je bilo dužno doneti, odnosno zbog "**ćutanja uprave**". Na primer, ako drugostepeno telo 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 donelo rešenje o žalbi stranke protiv prvostepenog rešenja, 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 primer, građanin zatraži neku informaciju o životnoj sredini od ministarstva nadležnog za to područje, ima pravo pokrenuti upravni spor zbog "**ćutanje uprave**" ako o njegovu pravu na pristup toj informaciji ministarstvo nije odlučilo u zakonskom roku. Na kraju treba napomenuti da je u slučaju BiH opisan upravni postupak i upravni spor na nivou države, a na nivou Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta BiH postoje posebni zakoni o upravnim postupcima i upravnim sporovima koji na sličan način, ali ipak posebno uređuju ovo upravnopravno područje na entitetskom nivou, pri čemu se te razlike pretežno odnose samo na rokove, s tim da se pitanje zaštite životne sredine reguliše pretežno na entitetskom nivou.

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

ime i prezime, adresa i mesto stanovanja tužioca, odnosno naziv i sedište tužioca u Hrvatskoj, naziv suda i tuženog  
oznaka odnosno broj i datum akta protiv kojeg je tužba podneta  
razlozi zbog kojih se tužba podnosi, predlog u kom pravcu i obimu se predlaže poništavanje akta u Hrvatskoj i Srbiji, činjenice i dokazi na osnovu kojih tužilac zasniva tužbeni zahtev  
potpis tužioca.

### **Uz tužbu treba priložiti:**

- original ili overeni prepis odnosno fotokopiju akta protiv kojeg se tužba podnosi
- ako se tužbom traži povrat stvari ili naknada štete, mora se staviti i određen zahtev u pogledu stvari ili visine pretrpljene štete
- za tuženi organ i svaku zainteresovanu osobu, ako ih ima, po jedan prepis 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 zahteva za postupanjem.

### **Primer iz prakse**

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

Centar za životnu sredinu (CZZS) se, zajedno sa Koalicijom za zaštitu reke Sane, od 2009. godine bori protiv izgradnje hidroelektrane Medna u gornjem toku reke Sane, koji je visokovredno i buduće zaštićeno prirodno područje. Pravna borba je do sada podrazumevala mnogobrojne sudske procese protiv rešenja o studiji uticaja na životnu sredinu, delimične 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 sigurnošću pokazivalo da su upravo ti dokumenti od velike važnosti.

Naime, nakon što je CZZS Ministarstvu uputio Zahtev za pristup informacijama tražeći da im dostavi Ugovor 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 poverljive komercijalne interese treće strane te je zbog toga treća strana pozvana na izjašnjavaње. Zbog neslaganja treće strane sa objavom traženih dokumenata, Ministarstvo je u celosti, bez razmatranja stvarnog postojanja takvog izuzetka, odbilo odobriti pristup traženim informacijama. Na ovakav odgovor Ministarstva uložena je žalba, između ostalog i zbog nepravilne primene 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. ćutanje 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 sa naznačenim zaštićenim delovima koje smatraju poverljivim. Po takvom odgovoru Ministarstva i nadležna inspekcija je samo konstatovala 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 poverljive komercijalne interese, kao na primer rokovi, a sve to bez ikakva objašnjenja, nezadovoljni time, CZZS je Ministarstvu uputio podnesak sa zahtevom za obelodanjivanje pojedinih zatamnjenih informacija. Ministarstvo je u svom odgovoru istaklo kako je dostavljanje informacija i utvrđivanje izuzetka izvršeno u skladu sa zakonom, usled čega je CZZS uložio žalbu drugostepenom telu. Po podnesenoj žalbi nije rešeno, nego je podnosilac žalbe upućen na pokretanje upravnog spora tužbom ili podnošenje prigovora ombudsmanu BiH. Koristeći se svim raspoloživim pravnim sredstvima, CZZS je Okružnom sudu u Banjoj Luci podneo tužbu protiv akta Ministarstva.



Nakon podnošenja tužbe i očigledno njene dostave na odgovor, Ministarstvo je donelo rešenje kojim se pristup informacijama odobrava u celosti, bez utvrđivanja i jednog izuzetka, čime je ovaj postupak okončan, godinu dana nakon što je informacija tražena. Nakon dobijenih 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, opštinama Ribnik i Mrkonjić Grad, Vladi RS te nadležnom ministarstvu.

Iako su ovakvi postupci ponekad dugotrajni, oni ipak mogu doneti jako dobre i konkretne rezultate. Neretko institucije pogoduju investitorima i pokušavaju izbeći dostavljanje informacija, kršeći domaće zakonodavstvo i odredbe Arhuske konvencije. U ovakvim postupcima od presudnog je značaja praćenje rokova i reagovanje na vreme i, naravno, poznavanje prava i mogućnosti delovanja. Lokalna zajednica može biti jak saveznik pa se, po mogućnosti, treba uključiti u postupak.



Akcija u sklopu kampanja za Sanu, BiH

## 2. Učešće javnosti u upravnim postupcima o životnoj sredini i Arhuska 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 utiču na njihove živote jer će na taj način oni postati bolji građani" (Priscolli, 2004.). U toj je ideji je i sadržana bit učešća javnosti u donošenju odluka u pitanjima životne sredine. U ovom priručniku ćemo izložiti i postupke u kojima postoji mogućnost učešća javnosti, zato što je, kada govorimo o pravnim instrumentima zaštite životne sredine, vrlo bitno istaći kako to nisu samo tužbe, kaznene prijave, žalbe i slično, odnosno "klasični pravni instrumenti", već veliku ulogu imaju i upravo i ti različiti postupci u kojima javnost ima pravo učešća. Vezano uz to, nemoguće je ne spomenuti najznačajniju konvenciju koja se bavi problematikom učešća javnosti u odlučivanju u pitanjima životne sredine pa time i prirode, a to je tzv. Arhuska konvencija.

Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija) potpisana je 25. juna 1998. godine u danskom gradu Arhusu i predstavlja međunarodni pravni okvir u području zaštite životne sredine. Odredbe Arhuske konvencije su prvi pravno obavezujući dokument namenjen promovisanju participativne demokratije, temeljen na priznavanju prava pojedincu da živi u zdravoj životnoj sredini. Potpisivanjem Arhuske konvencije, zemljama potpisnicama nameće se obaveza pravovremenog obaveštavanja javnosti o

svim postupcima. Uključenost i učešće javnosti ne podrazumeva samo da država odrađuje određena proceduralna i samostalna pravila već i obavezu ili dužnost državne vlasti da obavesti relevantne strane pomoću mekog pristupa i omogući im učešće već u ranoj fazi, kada su sve mogućnosti otvorene.

Za efikasno sprovođenje Arhuske konvencije, potreban je dobar pravni temelj u sektorskim zakonima, što u krajnjoj liniji omogućuje stvaranje najboljih praksi učešća javnosti u svim postupcima koji imaju posledice na obnovljive prirodne resurse. Današnje ekološke prakse uključuju sve veći broj oblika uključivanja javnosti jer su nadležni organi sve svesniji važnosti i širih efekata odgovornog učešća javnosti. Međunarodna praksa pokazuje da su prednosti učešća javnosti u pitanjima životne sredine i prirode višestruke, jer to na primer rađa alternativna rešenja, stvara partnerski odnos između donosioca odluka i građana, i donose se kvalitetnija rešenja i sprovodi kvalitetniji monitoring itd.

Evropska unija je isto tako potpisnica Konvencije te je u obavezi da je sprovodi od 2005., dok Hrvatsku obavezuje 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 evropskom kontinentu jasno izražava pravo na zdravu životnu sredinu kao ljudsko pravo. Budući da problemi životne sredine ne poznaju državne granice, Arhuska konvencija zabranjuje diskriminaciju na osnovu državljanstva. Tako se njenim garantima prava mogu, na primer, koristiti hrvatski državljani u Bosni i Hercegovini, ali i državljani Bosne i Hercegovine u Hrvatskoj.



#### Javna rasprava o branama na Moraci, Podgorica, Crna Gora

Arhuska konvencija otvorila je mogućnost za uspostavljanje takvog mehanizma nadzora za praćenje njenog sprovođenja koji će biti dostupan ne samo državama već i pojedincima i nevladinim organizacijama. Na prvom Sastanku stranaka Konvencije u oktobru 2002. usvojena je Odluka I/7 o nadzoru nad poštovanjem Konvencije koji sprovodi Odbor za usklađivanje (engl. *Compliance Committee*). Postupak pred Odborom može se pokrenuti na pet načina;

1. Stranka može podneti podnesak (engl. submission) u odnosu na drugu stranku (dosad je zabeležen jedan takav slučaj - podnesak Rumunske o nepridržavanju Ukrajine (ACCC/S/2004/1));
2. Stranka može podneti podnesak koja se odnosi na njeno sopstveno nepridržavanje (nijedan slučaj dosad).
3. Sekretarijat može uputiti predmet Odboru (engl. referral) (nijedan slučaj dosad).
4. Pripadnici javnosti mogu podneti prijavu (engl. communication) u odnosu na stranku Konvencije - dosad je podneseno 95 prijava. U postupku pred Odborom uvedene su mere zaštite pripadnika javnosti od uznemiravanja. Svaki podnosilac prijave koji je zabrinut da bi otkrivanje informacija koje podnese Odboru moglo imati za posledicu njegovo ili njeno kažnjavanje, gonjenje ili uznemiravanje, ima pravo zatražiti da se takve informacije, uključujući informacije koje se odnose

na njegov ili njen identitet, čuvaju u tajnosti. Isto vredi i ako podnositelj smatra da bi objavljivanje informacija koje podnosi Odboru dovelo do kažnjavanja, gonjenja ili uznemiravanja bilo koje druge osobe. Odbor poštuje svaki zahtev za poverljivost.

5. Odbor može razmotriti pitanja nepridržavanja na vlastitu inicijativu (nijedan slučaj dosad).

Ovlašćenja Odbora su ograničene činjenicom da je Sastanak stranaka Konvencije glavno telo koje donosi odluke u pogledu nepridržavanja. Odbor, po pravilu, održava sastanke četiri puta godišnje, a Sastanci stranaka održavaju se svake tri godine. Budući da su tri godine relativno dug period, Odbor može, u svrhu rešavanja predmeta bez odlaganja, preduzeti određene mere ako utvrdi nepridržavanje Konvencije u periodima između Sastanaka stranaka. Budući da su ovlašćenja Odbora samo savetodavne prirode, 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. Učešće javnosti u upravnim postupcima o 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 životne sredine u kojima može učestvovati javnost. Čini se kako je najčešći postupak u kojem učestvuje javnost i nevladine organizacije u regionu - postupak procene uticaja zahvata (projekta) na životnu sredinu. To zapravo i ne čudi jer je to postupak koji je u zakonodavstvu u regionu bio predviđen i puno pre pokretanja postupka pristupanja EU, za razliku od, na primer, strateške procene uticaja na životnu sredinu, odnosno procene mogućih značajnih uticaja na životnu sredinu koji mogu nastati sprovođenjem plana ili programa - a koja je u zakonodavstvo regiona ušla tek po postupku usklađivanja nacionalnih zakonodavstva sa EU legislativom.

U ovoj publikaciji nećemo govoriti detaljno o svakom od ovih postupaka koji je predviđen u različitim propisima zemalja regiona, ali ćemo ukratko izložiti koji postupci u regionu predviđaju pravo javnosti na učešće. Nijedna od četiri zemlje obuhvaćene ovim priručnikom nema jedan jedinstveni postupak koji predviđa i normira sve moguće postupke učešća javnosti, već svaka ima poseban, krovni zakon koji uređuje zaštitu životne sredine uopšteno kroz niz drugih zakonskih i podzakonskih akata (uredbe, pravilnici) koji regulišu specifično učešće javnosti u nekom sektoru (na primer vode i mogućnosti učešća u pitanjima voda) ili regulišu specifično učešće javnosti u nekoj vrsti postupka (npr. postupku procene uticaja na životnu sredinu).

U zakonodavstvu zaštite životne sredine Hrvatske, BiH, Srbije i Crne Gore javnost ima pravo da učestvuje u ovim postupcima:

- procena uticaja na životnu sredinu; odnosno procena mogućih značajnih uticaja na životnu sredinu određenih zahvata, tj. uticaj zahvata na: zemljište, vodu, more, vazduh, šumu, klimu, ljude, biljni i životinjski svet, pejzaž, materijalnu imovinu, kulturnu baštinu, uzimajući u obzir njihove međusobne odnose (PUO);
- strateška procena uticaja na životnu sredinu, tj. procena mogućih značajnih uticaja na životnu sredinu koji mogu nastati sprovođenjem strategije, plana ili programa;
- postupci izdavanja ekološke dozvole - što je vezano za prenos IPPC Direktive EU, a kojoj je cilj sprečavanje i kontrola zagađenja koje potiče od industrijskih i poljoprivrednih aktivnosti;
- postupci izrade zakona i sprovođenja propisa kao i ostalih opšte primenljivih pravno obavezujućih pravila iz nadležnosti tela javne vlasti, koji bi mogli imati značajan uticaj na životnu sredinu, uključujući i postupke izrade njihovih izmena i dopuna; javnost isto tako ima pravo izraziti svoje mišljenje, primedbe i predloge i na druge nacрте predloga planova i programa koji se tiču životne sredine, a za koje nije određena obaveza strateške procene uticaja na životnu sredinu.

Učešće javnosti u postupku donošenja prostornih planova je posebno bitan upravno-pravni aspekt zaštite životne sredine. Učešće javnosti osigurano je zakonskom obavezom po kojoj svi dokumenti prostornog uređenja moraju u postupku usvajanja proći postupak javne rasprave o predlogu

prostornog plana, u okviru kojeg je uključeno i učešće tela državne uprave, nižih nivoa vlasti, pravnih osoba sa javnim ovlašćenjima i građana. Sve zemlje regiona obuhvaćene ovim priručnikom učešće javnosti u donošenju prostornih planova regulišu posebnim zakonima kojima se regulišu prostorno uređenje i izgradnja. Zbog toga se i sam postupak učešća građana u odlučivanju reguliše tim propisima, a ne propisima koji regulišu učešće javnosti u pitanjima životne sredine. Vrlo je bitno napomenuti kako je postupak donošenja prostornog plana prvi u nizu postupaka u kojima se odlučuje o pitanju životne sredine. Naime, u prostornom planu određuju se moguće lokacije za pojedine zahvate na životnu sredinu, radi se podloga za moguće prenamene zemljišta i slično. Dakle, vrlo je bitno uključiti se u postupak izrade ili izmene prostornog plana jer on je podloga i za sve druge postupke u pitanjima životne sredine, a u kojima je moguće učešće javnosti.



Javna rasprava o Studiji uticaja na okoliš za Sutjesku, BiH

Smatramo da je ovde bitno spomenuti i kako sve četiri zemlje poznaju Kodeks dobre prakse za učešće 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 Veća Evrope, a koji je odobrilo Veće ministara kao referentni dokument Veća Evrope u oktobru 2009. godine. Cilj tog Kodeksa je omogućavanje nevladinim organizacijama da učestvuju u procesu donošenja odluka na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou pa je tako bitan dokument i za učešće javnosti u donošenju odluka u pitanjima životne sredine. Neke zemlje su se odlučile za izradu sopstvenog kodeksa po ugledu na prethodno spomenuti pa tako Hrvatska ima svoj Kodeks savetovanja sa zainteresovanom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata i posebne smernice za sprovođenje istog, dok, na primer, Srbija nema poseban 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 - smernica za učešće javnosti u postupku donošenja odluka iz pitanja životne sredine, koje su nastale kao deo raznih projekata i proizvod su saradnje ili različitih nevladinih organizacija ili nevladinih organizacija i različitih nivoa vlasti.

#### Primer iz prakse

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

Problemi sa dva projekta izgradnje hidrocentrala na reci Lim u jugozapadnoj Srbiji koje promovise kanadska kompanija Reservoir Capital Corp. putem svojih ćerki -kompanija registrovanih na Devičanskim Ostrvima i u Srbiji Renewable Energy Ventures d.o.o. (REV) započeli su još pre šest godina. Ti projekti (Brodarevo 1 (26 MW) i Brodarevo 2 (32,4 MW)) planirani su na problematičnom delu reke, gde bi novonastale hidroakumulacije, jedna od 103 hektara, druga od 56 hektara, imale negativan uticaj na dva područja zaštite prirode koja su već u postupku zaštite. Takođe, ovi projekti izazvali bi premeštanje dve deonice autoputa 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

dobijene energetske dozvole) gradile bi se neposredno iznad i ispod Brodareva, sa nedvosmislenim štetnim efektima po klimatske i zdravstvene uslove u ovom mestu. Investicija je procenjena na oko 140-180 miliona EUR, a postoje indicije da kanadska kompanija, zbog nedostatka kapaciteta za realizaciju ovakve investicije, planira "prodati" projekat. Prema dostupnim podacima, električna energija iz ovih elektrana namenjena je izvozu, a ne rešavanju 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 uticaja. Međutim, njihovi glasovi protiv nisu uzeti u obzir, čak i kada su to zakonske procedure zahtevale, tako da njihova borba još traje.

Projekt izgradnje HE Brodarevo 1 i 2 sa svojim vodnim telima imaju pretpostavljeni veliki uticaj na teritoriju Crne Gore, o čemu državni organi susedne države niti lokalno stanovništvo nisu bili informisani, iako Espoo konvencija, čija je Srbija potpisnica, obavezuje na sprovođenje postupka procene uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu.

### **Procedura procene uticaja na životnu sredinu (EIA)**

Procedura procene uticaja za ove projekte dovršena je 23. maja 2013, Rešenjem kojim se daje saglasnost na Studiju o proceni uticaja na životnu sredinu i trajala je 2,5 godine. Na početku procedure, u avgustu 2010. godine kompanija REV podnela je zahtev za obim i sadržaj EIA studije Ministarstvu životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja. Nevladine organizacije su saznale o projektu iz oglasa lokalnih novina koji poziva zainteresovanu javnost da obavi javni uvid u podnetu dokumentaciju i zahtev. Kada je Ministarstvo donelo odluku kojom se završava faza obima i sadržaja (Odluka br. 353-02-01396/2010-02 od 9. 9. 2010.), nevladina organizacija Prijatelji Brodareva i nekoliko zainteresovanih pojedinaca reagovali su podneviši žalbu koja se tiče povređenog materijalnog prava i povređene procedure. Žalba se odnosila prvenstveno na to da objavljeni oglas nije poštuovao dva službena jezika opštine Prijepolje (srpski i bošnjački), a također i na to da je javni uvid bio organizovan u Beogradu, u zgradi Ministarstva pa je zainteresovanoj javnosti bilo teško da zaista učestvuje, nasuprot Pravilniku o sadržaju, načinu i postupku izrade planskih dokumenata (Službeni glasnik RS 31/2010 i 69/2010).

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

U ponovljenom postupku, izdato je novo rešenje o obimu i sadržaju studije o proceni uticaja, ali Ministarstvo, u sprovedenom postupku nije otklonilo nezakonitosti zbog kojih je prethodno rešenje poništeno, zbog čega je protiv ovog novog rešenja ponovno podneta žalba. Ova žalba je utemeljena na apsolutno bitnim povredama odredabi Zakona o opštem upravnom postupku, povredama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i povredama materijalnog prava. Konkretno, reč je o povredama članova 10., 14. i 29. st.1. i 2. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu o postupku obaveštavanja javnosti, kao i zbog nerazumljivosti rešenja kao apsolutno bitnoj povredi Zakona o opštem upravnom postupku iz članova 232. u vezi člana 14. st.3. Zakona o proceni uticaja.

Inače, u vreme donošenja odluke br. 353-02-01396/2010-02 od 25. 5. 2011., Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, kako je deklarisaano u odluci, nije postojalo, što je pobijano rešenje činilo nejasnim do mere da se nije moglo ni ispitati. U ponovljenom postupku, Ministarstvo nije obavestilo javnost putem barem jednog lokalnog lista i nisu pozvani zainteresovani organi 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 rešenja nije bilo jasno kako je moguće da je Ministarstvo izdalo rešenje o obimu i sadržaju kada je Zavod za zaštitu prirode Srbije u svom aktu (3-1887/2 od 15. 9. 2010.) odbio zahtev investitora za dobivanje uslova zaštite prirode, kao obaveznog materijalnog uslova u postupku dobijanja rešenja.

Postupajući po novoj žalbi stranke, nadležno ministarstvo je ponovno usvojilo žalbu, predmet ponovo vratilo na ponovno odlučivanje i investitoru izdalo rešenje o obimu i sadržaju studije uticaja na životnu sredinu, praktično identično prethodnom. Međutim, Ministarstvo o ovome nije obavestilo podnosioca žalbe odnosno nije mu dostavilo rešenje o poništavanju akta protiv kojeg je žalba izjavljena, već je objavilo novi oglas (bez identifikacionog broja predmeta) i ponovilo postupak - pre završetka prethodnog postupka

- što je verovatno nezabeležen presedan u praksi implementacija normi o proceni uticaja na životnu sredinu u Srbiji, a verovatno i šire. Na navedeni način, nadležno ministarstvo onemogućilo je stranci koja je prethodno uspela da učestvuje u postupku da ne učestvuje u novom postupku.



#### Prosvjed građana protiv projekta izgradnje HE Brodarevo 1 i 2, Srbija

Ponovljeni postupak sproveden je na osnovu oglasa od 31. 12. 2011. godine, pri čemu je javni uvid trajao do 18. 1. 2012. godine. Tokom 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 vanrednog stanja u opštinama Prijepolje, Užice i Sjenica zbog obilnih snežnih padavina zbog kojih je na hiljade građana bilo odsečeno od sveta i onemogućeno im je da daju svoje primedbe u postupku.

Protiv novog rešenja Ministarstva br. 353-02-01396/2010-02 od 9. 2. 2012. godine podneta je nova žalba, zasnovana na apsolutno bitnim povredama odredbi Zakona o opštem 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 rešenja u upravnom postupku pokrenut upravni spor pred Upravnim sudom Srbije, koji je još u toku.

#### **Odluka o saglasnosti na studiju uticaja na životnu sredinu**

Postupak davanja saglasnosti na studiju uticaja na životnu sredinu HE Brodarevo 1 i 2 takođe obiluje kršenjem zakona i standarda u oblasti procene uticaja. Bez ulaženja u detalje koji se odnose na povrede obavezne procedure po Zakonu o opštem 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 januara 2013. godine vođen bez znanja Crne Gore iako planirane izgradnje brana indirektno (kao vodna tela uz samu granicu sa Crnom Gorom) ili direktno (zadirući u teritorij Crne Gore) utiču na susednu državu. Postupak procene uticaja u prekograničnom kontekstu iniciran je brojnim prijavama i pritužbama zainteresovane javnosti, da bi konačno, u januaru 2013. godine, Srbija Crnoj Gori dostavila dokumentaciju.

Nakon toga u Crnoj Gori je formirana Komisija za ocenu ove studije, koja je krajem aprila 2013. godine usvojila Izveštaj o oceni studije o proceni uticaja HE Brodarevo 1 i 2 na životnu sredinu. Komisija je utvrdila da studija ne obrađuje na potrebnom nivou sve elemente za procenu uticaja ovih HE na životnu sredinu, posebno u pogledu uticaja na bioraznovrsnost, indukovane zemljotrese, stimulirano kliženje terena, odronjavanje stenskih masa, rečni nanos, eroziju, koincidenciju velikih voda i havarija, kao i na nedoslednost studije u odnosu na zadiranje akumulacije u teritoriju 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 obim uticaja na životnu sredinu.

Rešenje Ministarstva o suglasnosti na studiju uticaja na životnu sredinu HE Brodarevo 1 i 2 br 353-02-01205/2012-02 d 23. 5. 2013. ne sadrži ni slovo o postupku utvrđivanja prekograničnih uticaja sprovedenog u Crnoj Gori. To znači da rešenje prikriva postojanje ovog zakonom propisanog postupka, bez kojeg je u zakonskom postupku nemoguće doneti rešenje o saglasnosti na studiju uticaja. Time je nadležno Ministarstvo drastično povredilo set odredbi Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu RS-a (odredbe čl. 32. st. 3. i druge). Protiv ovog rešenja, protiv kojeg nije dozvoljena posebna žalba, stranka kao zainteresovana javnost, podnela je tužbu Upravnom sudu Srbije, pobijajući rešenje iz prethodno navedenih razloga. Postupak je u toku.

Koalicija nevladinih organizacija sve vreme je suočena sa medijskom blokadom na lokalnom nivou kao i javnim servisom nacionalnih medija.

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

# V. KAZNENOPRAVNI INSTRUMENTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Kazneno zakonodavstvo predstavlja poslednju liniju obrane društva od kriminala, a to se odnosi i na kaznenopravnu zaštitu životne sredine. Kazneno pravo je najmlađa pravna grana kad je reč o zaštiti životne sredine u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori. Zbog toga nema sudske prakse, nema statističkih podataka, a javljaju se i poteškoće pri definisanju kaznenih dela kao i prilikom procene štete. Sve navedene karakteristike kaznenih dela protiv životne sredine i prirode rezultiraju malim brojem prijavljenih kaznenih dela te se pretpostavlja da je tamna brojka izuzetno visoka. Zbog toga možemo samo nagađati koliko je ovih kaznenih dela godišnje izvršeno, a da nikad nisu prijavljena ili procesuirana. U kaznenopravnu zaštitu životne sredine spadaju ekološka kaznena dela, ekološki prekršaji i ekološki privredni prestupi.

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

Kaznena dela protiv okoliša moguće je klasifikovati u tri kategorije:

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

U sledećem pregledu ćemo se zadržati na pravim ekološkim kaznenim delima, odnosno onima koja su tako i kvalifikovana tj. grupisana u kaznenim zakonima Hrvatske, BiH, Srbije i Crne Gore. Treba naglasiti da Kazneni zakon BiH ne definiše prava ekološka kaznena dela osim nekoliko izuzetaka kao što je zagađenje životne sredine zbog postupanja sa nuklearnim materijalom i objektima. Međutim, Krivični zakon FBiH, Krivični zakon RS i Krivični zakon Brčko Distrikta BiH definišu prava ekološka kaznena dela pa se ovi entitetski kazneni zakoni koriste u komparativnom prikazu koji sledi.

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

- Zagađenje okoliša/životne sredine
- Ugrožavanje životne sredine postrojenjem
- Uništavanje zaštićenih prirodnih vrednosti
- Trgovina zaštićenim prirodnim vrednostima
- Protivzakoniti lov i ribolov
- Ubijanje ili mučenje životinja
- Prenošenje zaraznih bolesti životinja i organizama štetnih za biljke
- Proizvodnja i stavljanje u promet štetnih sredstava za lečenje životinja



- Nesavesno 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)
- Protivpravna izgradnja (Hrvatska, Crna Gora, Republika Srpska)
- Oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine (Srbija, Crna Gora, Republika Srpska)
- Unošenje opasnih materija u državu i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija (Srbija, Crna Gora, Republika Srpska)
- Ugrožavanje životne sredine otpadom (Hrvatska, Federacija BiH, Republika Srpska)
- Uništavanje biljaka i zasada (Crna Gora, Federacija BiH, Republika Srpska)
- Neovlašćeno obavljanje veterinarskih usluga/nadriveterinarstvo (Crna Gora, Federacija BiH, Republika Srpska)
- Ugrožavanje bukom, vibracijama ili nejonizovanim zračenjem (Hrvatska, a Federacija BiH i Republika Srpska samo za buku)
- Oštećenje životne sredine (Srbija, Crna Gora)
- Nepreduzimanje mera zaštite životne sredine (Srbija, Crna Gora)
- Nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja (Srbija, Crna Gora)
- Povreda prava o informisanju o stanju u životnoj sredini (Srbija, Crna Gora)
- Neizvršenje odluke o merama zaštite životne sredine (Crna Gora, Republika Srpska)
- Nesavesno postupanje u prometu pesticidima (Federacija BiH, Republika Srpska)
- Izazivanje šumskog požara (Federacija BiH, Republika Srpska)
- Protivzakonito unošenje u životnu sredinu divljih vrsta ili GMO-a (Hrvatska, a Crna Gora samo za GMO)
- Ispuštanje zagađujućih materija sa plovnog objekta (Hrvatska)
- Ugrožavanje ozonskog omotača (Hrvatska)
- Ugrožavanje životne sredine radioaktivnim materijama (Hrvatska)
- Uništavanje staništa (Hrvatska)
- Promena vodnog režima u Hrvatskoj
- Protivpravna eksploatacija rudnog blaga (Hrvatska)
- Krađa zaštićenog prirodnog dobra (Crna Gora)
- Protivpravno 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 dela protiv životne sredine nisu u slučaju BiH definisana u krivičnom zakonu na državnom nivou, najrelevantniji su entitetski zakoni o krivičnim postupcima. Međutim, kazneno procesno pravo gotovo je identično uređeno u čitavoj BiH.

Kazneni postupak pokreće se na zahtev ovlaštenog tužioca, a započinje odlukom suda. U Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori postupak mogu pokrenuti javni tužilac i privatni tužioc, a u slučaju BiH i entiteta to može biti samo javni tužioc. Javni tužilac 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 dela koja se gone po službenoj dužnosti kazneni postupak pokreće državni odvjetnik/javni tužilac/državni tužilac ili po službenoj dužnosti ili nakon kaznene prijave, za kaznena dela koja se pokreću privatnom tužbom kazneni postupak pokreće privatni tužilac. Postoji i treća mogućnost - da kazneni postupak za kaznena dela po službenoj dužnosti pokrene "oštećeni kao tužilac" koji može stupiti na mesto javnog tužioca koji je ustanovio da nema temelja za pokretanje kaznenog postupka. U BiH postoje samo kaznena dela po kojima se gone po službenoj dužnosti pa postupak uvek pokreće javni tužilac - ili po službenoj dužnosti ili nakon kaznene prijave.

Kaznena dela protiv životne sredine spadaju u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori po pravilu u kaznena dela koja se gone po službenoj dužnosti što znači da kazneni postupak pokreće javni tužilac ili po službenoj dužnosti ili nakon **kaznene prijave** ako se proceni da ima osnovane sumnje da je kazneno delo počinjeno. Kaznenu prijavu može podneti **svako** ko ima ozbiljna i određena saznanja o kaznenom delu i počiniocu, a prijava se po pravilu podnosi nadležnom javnom tužiocu. Kaznenu prijavu moguće je podneti i policiji (najčešći slučaj iz praktičnih razloga), sudu ili nekom nenadležnom javnom tužiocu, a oni će je odmah proslediti nadležnom javnom tužiocu. Kaznena prijava nije obično obaveštenje o nekom događaju, već ima formalno dejstvo jer je javni tužilac dužan po njoj postupiti i utvrditi je li prijava osnovana. Također, u kaznenim zakonima Hrvatske, BiH, Srbije i Crne Gore opisano je kazneno delo **lažnog prijavljivanja kaznenog dela** koje čini podnosilac iako zna da su opisano kazneno delo ili počinitelj neistiniti. Kaznenu prijavu moguće je podneti pismeno ili usmeno, lično, telefonom ili nekim drugim komunikacionim sredstvom. Bitno je naglasiti da u BiH postoji obaveza tužioca da po podnesenoj krivičnoj prijavi obavesti podnosioca u slučaju da donese odluku o nesprovođenju ili obustavljanju istrage po tom pitanju, a podnosilac krivične prijave ima pravo u roku od osam dana da uputi žalbu Kancelariji javnog tužilaštva.

Zakoni o kaznenom postupku u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori ne određuju taksativno sadržaj kaznene prijave, ali je moguće opisati njen uobičajen sadržaj.

### *Uobičajeni sadržaj kaznene prijave*

- ime i prezime počinioca i adresa, ako raspoložemo tim podacima, godine starosti počinioca, imena roditelja, zanimanje, JMBG i druge podatke na osnovu kojih je lakše odrediti o kojoj je osobi reč;
- što detaljniji opis događaja i obavezno navođenje mesta i vreme p i druge okolnosti koje mogu pomoći policiji i državnom odvjetniku/javnom tužiocu u daljnjem radu;
- naziv i zakonski član određenog kaznenog dela, ali nije neophodno jer državnog odvjetnika/javnog tužioca ne veže kvalifikacija navedena u kaznenoj prijavi budući da on odlučuje o kojem je kaznenom delu riječ na osnovu utvrđenih podataka i činjenica;
- dokazi i činjenice iz kojih proizlazi da je prijava osnovana: imena osoba koje imaju saznanja o počinjenom kaznenom delu, svi dokazi kojima raspoložemo, pismena koja mogu pomoći državnom odvjetniku/javnom tužiocu i policiji u sprovođenju istrage;
- ime i prezime oštećene osobe i njegova adresa;
- ime, prezime i adresa podnosioca kaznene prijave, ali državni odvjetnik/javni tužilac i policija postupaju i na osnovu anonimne prijave.

## Primer iz prakse

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

NVO Green Home 2011. godine podnela je kaznenu prijavu protiv odgovornih osoba u kompanijama DOO Pantomarket - Svinjogojska farma i Kokaproduct zbog činjenja kaznenog dela zagađenja životne sredine (čl. 303.) i kaznenog dela nepreduzimanja mera zaštite životne sredine (čl. 304.) oba izvršena u produženom trajanju. Okrivljeni su obavljali delatnost suprotno merama ekološke inspekcije za nalaženje tehnološkog rešenja za tretman i prečišćavanje otpadnih voda, Ugovoru o poslovno-tehničkoj saradnji i predaji opasnog i neopasnog otpada, Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakonu o zaštiti životne sredine i Zakonu o upravljanju otpadom.

U obrazloženju kaznene prijave navedeni su podaci sa kontinuiranog terenskog obilaska reke Zete u avgustu i septembru 2011. godine. Pri tome je primećeno da kompanije direktno i bez prethodnog tretmana ispuštaju otpadne vode iz proizvodnih procesa koje po boji i mirisu ukazuju na različite kiseline uz evidentno odlaganje otpada životinjskog porekla.

Kaznenoj prijavi prethodila je inicijativa ekološkoj inspekciji koja je naložila analizu otpadnih voda koja je pokazala koncentracije zagađujućih materija iznad maksimalno dozvoljenih granica. U skladu sa rezultatima analize, inspekcija je naložila nalaženje tehnološkog rešenja za tretman i prečišćavanje otpadnih voda. Zbog neizvršenja naloženih mera, u tri navrata podnošen je zahtev za pokretanje prekršajnog postupka resornom ministarstvu (2008., 2009. i 2011. godine), svaki put rezultirajući donošenjem novog rešenja koje nalaže istu meru.

Za drugu kompaniju (Kokaproduct) ekološka inspekcija naložila je merenje uticaja rada farme na životnu sredinu. Zbog neizvršenja naloženih mera, ekološka inspekcija pokrenula je prekršajni postupak (2010. godine) kod Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine. Novim rešenjem naložene su iste mere. Za te potrebe angažovan je Hidrometeorološki zavod koji je napravio analizu kvaliteta otpadnih voda, sadržaja amonijaka u prizemnom vazduhu, uticaj rada farme na zemljište 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 dela za koja se goni po službenoj dužnosti.

U vezi sa prijavom, tužilaštvo je pozvalo kao svedoke zaposlene u firmama koji su, sa obzirom na svoj položaj zaposlenih, pristrasno svedočili negirajući navode iz prijave. Iako fotografije priložene uz prijavu pokazuju suprotno, tužilaštvo je uvažilo svedočenja zaposlenih. Potom je kao relevantne uzeo navode izveštaja iz 2011. godine i to nakon podnošenja prijave u kojima HMZ i CETI (Centar za ekotoksikološka ispitivanja) ne konstatuju zagađenja na predmetnim lokacijama jer se analize ne vrše u sušnom vremenskom periodu niti postoji redovan monitoring reke koji bi dokazao bez sumnje uticaje na životnu sredinu.



Rijeka Zeta, Crna Gora

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

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



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

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

Prekršaji su povrede propisa koja nisu kaznena dela, a spadaju u kaznenopravni domen. Prekršaji se u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori propisuju različitim zakonima pa tako i zakonima koji spadaju u domen zaštite 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 životne sredine u BiH definisana 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)
- Telo državne uprave (Hrvatska, Srbija, Crna Gora, Federacija BiH, Republika Srpska)
- Ovlašćeni inspektor ili telo ovlašćeno za obavljanje inspekcije (Srbija, Crna Gora, Federacija BiH, Republika Srpska)
- Nadležni policijski organ (Federacija BiH, Republika Srpska)
- Telo lokalne uprave (Crna Gora)
- Druga pravna osoba sa javnim ovlašćenjima 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 zahtevom za sudsko odlučivanje (Crna Gora).

Bez obzira na to ko su ovlašćeni tužioci, bilo koja osoba, dakle **svako**, može ovlašćenom tužiocu podneti **prekršajnu prijavu**. Može, na primer, prijaviti nadležnoj inspekciji ako smatra da je počinjen neki prekršaj protiv na primer Zakona o zaštiti životne sredine ili nekog drugog propisa iz područja zaštite životne sredine. Tada će inspekcija, ako smatra da je to opravdano, preduzeti dalje korake radi pokretanja prekršajnog postupka. Tuženi može biti bilo koje fizičko lice, dok se prekršajna odgovornost pravnog lica za prekršaje zasniva na krivičnoj odgovornosti osobe zaposlene u tom pravnom licu. Dakle, pravna lica ne mogu biti "kriva" za počinjeni prekršaj, ali zato mogu odgovarati odgovorne osobe zaposlene u njima.

### Primer 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 vrbaški lekari specijalisti pre desetak godina statističkim istraživanjem potvrdili su povezanost zagađenja Velikog bačkog kanala i njegove blizine sa koincidencijom ovih oboljenja.

Ekološki pokret Vrbasa je još krajem 2008. godine želeo nešto učiniti pa je podneo 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 osnovu ove prijave Republička inspekcija je, iako je i ranije bilo podnešeno dvadesetak krivičnih prijavi, reagovala po prvi put i izvršila kontrolu nad ove dve kompanije, pri čemu je naložila ovlašćenim laboratorijama (Institut za javno zdravlje Vojvodine i Zavod za javno zdravlje Beograd), da daju svoje mišljenje putem redovnog uzorkovanja ispusnih otpadnih voda (efluenta) i prijemnih voda kanala (recipijenta). Istovremeno, JVP Vode Vojvodine (upravljači kanala) takođe su podneli prijavu za privredni prekršaj protiv ove dve firme, ali su one bile odbačene zbog procesnih nedostataka (nepotpune prijave!).

Postupak su vodili dvoje vrbaških sudija, svaki po jednu kompaniju (proces je vođen odvojeno za svaku firmu). Sudija koji je vodio postupak protiv Carnexa, dozvolio je učešće Ekološkom pokretu Vrbasa i davanje izjave kao svedoka i inicijalnog podnosioca prijave. Drugi sudija nije dozvolio da se Ekološki pokret Vrbasa izjasni o postupku protiv Vitala. U postupku, mnoga ročišta su odložena zbog nedolaska okrivljenih strana. Postupak protiv Carnexa trajao je nešto više od godinu dana i završio izricanjem presude sa kaznom od 50.000 din za kompaniju (pravni subjekt) i 10.000 din. za direktora (odgovorno lice), što je ispod tadašnjeg zakonskog minimuma od 100.000 din! Postupak protiv Vitala trajao je oko dve godine i završio presudom protiv firme koja je takođe kažnjena sa 50.000 din, dok odgovorno lice nije kažnjeno.

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

Od tada je Ekološki pokret Vrbasa redovno slao po desetak prijavi u razne inspekcije, upravljaču voda, kako za zagađivanje kanala, tako i za zagađivanje vazduha iz elektrane Vitala. Doneta su razna rešenja, koja Vital nije poštovao.

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

Na podnošenje tužbi i parničenje Pokret se nije odlučio jer nije naišao ni najednog pro bono advokata (životna sredina uglavnom im je nepoznata materija), a uz to morale bi se nabaviti i nezavisna studije uticaja zagađenja iz poslovnih operatera na okruženje i/ili zdravlje ljudi. Izradu ovakve studije ekolozi

bezuspešno traže već deset godina. “U ovoj državi ekološke prijave još uvek ne prolaze na sudovima”, kaže Ratko Đurđevac iz Ekološkog pokreta.

U kompaniji Invej koja je vlasnik Vitala odbacuju optužbe da je ova kompanija najveći zagađivač. U Inveju tvrde da se na godišnjem nivou izdvajaju značajna sredstva za prečišćavanje otpadnih voda, pa se postavlja pitanje kako bi kanal izgledao da se ne prečišćava.

# VI. GRAĐANSKOPRAVNI INSTRUMENTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Na kraju ćemo predstaviti pravne instrumente zaštite životne sredine iz domena građanskog prava. Građansko pravo je verovatno najopsežnija pravna grana koja reguliše različite pravne odnose uglavnom imovinske prirode među privatnim strankama tj. fizičkim i pravnim osobama. Udruženja i inicijative građana za zaštitu životne sredine retko koriste ove pravne alate jer, ako izgube na sudu, moraju snositi troškove pravnog postupka.

Građanskopravna zaštita životne sredine ima dvostruku funkciju: preventivnu - jer je svrha te vrste zaštite sprečavanje nastanka štete u životnoj sredini - i represivnu funkciju - jer reguliše odgovornost za štetu nastalu zagađenjem 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 regulisani zakonima o parničnom postupku.

## 1. Tužba zbog štetnih emisija i tužba radi smetanja poseda

Tužba zbog štetnih emisija spada u preventivne instrumente građanskopravne zaštite životne sredine. Emisije su štetni uticaji gasovite, čvrste ili tečne materije koje dolaze sa jedne nekretnine/nepokretnosti i utiču na korišćenje susednih nekretnina/nepokretnosti pa se prevencijom tih štetnih emisija u isto vreme štiti i životna sredina. Taj instrument je u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori definisan u zakonima koji regulišu vlasništvo/svojину i vlasničko-pravne/svojinsko-pravne odnose. U Hrvatskoj je to Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, u Srbiji je to Zakon o osnovama svojinsko-pravnih 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 državnom nivou, već Federacija BiH i Republika Srpska imaju posebni Zakon o stvarnim pravima koji su dosta slični, a u regulisanju tužbe zbog štetnih emisija su identični. Tužba zbog štetnih emisija gotovo je identično i prilično eksplicitno definisana u posebnim članovima u Hrvatskoj, Crnoj Gori, Federaciji BiH i Republici Srpskoj dok u Srbiji mogućnost tužbe zbog štetnih emisija posredno proizlazi iz člana 5. koji definiše kako se trebaju ponašati vlasnici nekretnina u vezi sa emisijama sa njihovih nekretnina prema uživaocima drugih nekretnina.

Ta vrsta tužbe podnosi se zbog uticaja štetnih emisija kao što su dim, čađ, otpadne vode, neprijatni mirisi, potresi, buka i slično. Emisije se mogu podeliti na neposredne i posredne. **Neposredne** emisije su one kod kojih radnja utiče direktno i neposredno na to da čvrste, gasovite ili tečne materije dospevaju na susedno zemljište (npr. izlivanje vode, bacanje otpada itd.) i po pravilu su uvek zabranjene. **Posredne** emisije su one kod kojih je susedna nekretnina slučajno ili delovanjem prirodne sile izložena uticajima koja potiču od radnje na susednoj nekretnini. Posredne emisije se dalje dele na **uobičajne**, koje su dopuštene, i **prekomerne**, koje su nedopuštene. Osnovni kriterijum razgraničenja je uobičajenost korišćenja sa obzirom na prirodu i namenu nekretnine sa obzirom na lokalne prilike i dozvole za obavljanje određenih delatnosti.

Kada govorimo o tužbi zbog štetnih emisija, u svim zemljama je ovlašćeni tužilac (osoba koja podnosi tužbu) vlasnik nekretnine na koju dospevaju štetne emisije. Tuženi (osoba protiv koje se podnosi tužba) je osoba koja je tzv. proizvođač emisija, dakle osoba odgovorna za štetne emisije. Tužba ( zahtev za tužbu) ako su emisije već nastale obično sadrži zahtev za prestankom štetnih emisija i nadoknadom štete, uspostavljanjem prethodnog stanja i zabranu budućeg uznemiravanja štetnim emisijama pa i propuštanjem delatnosti koje su uzrok emisija dok se ne preduzmu mere koje ih onemogućavaju. Posebno treba naglasiti preventivnu ulogu tužbe - u slučajevima kad emisije još nisu nastale. Tako je tužilac čijoj nekretnini prethodi opasnost sa tuđe nekretnine od neposrednih ili posrednih emisija za koje nije dužan da ih trpi, ovlašćena lica mogu zahtevati da se odrede i sprovedu svrsishodne mere radi njihovog sprečavanja.

Velika prednost tužbe protiv štetnih emisija jeste što ona **ne zastareva** tj. nije vezana ni za kakav vremenski rok kada se može podneti. Nedostatak ove tužbe jeste da, ako postoji odobrenje nadležne vlasti za delatnost kojom nastaju te štetne emisije (npr. odobrenje nadležnog tela za rad neke kompanije, kamenoloma ili sl.), tužilac ne može tražiti prestanak štetne delatnosti, ali može tražiti naknadu štete koju su prekomerne emisije nanele, kao i pruzimanje prikladnih mera da se ubuduće spreče prekomerne emisije, odnosno nastupanje štete ili da se emisije smanje.

Osim tužbe protiv štetnih emisija, kao efektivno preventivno sredstvo građanskopravne zaštite životne sredine u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori može poslužiti i **tužba radi smetanja poseda/državine**. Ova tužba je takođe definisana u zakonima o vlasništvu/svojini te se takođe može podneti zbog uticaja štetnih emisija. Ovlašćeni **tužilac** je posednik/držalac (ne nužno i vlasnik) nekretnine na koju dospevaju štetne emisije. **Tuženi** je ponovno osoba koja je "proizvođač" štetnih emisija tj. osoba odgovorna za štetne emisije. Tužbom se obično traži zaštita ili povrat na prethodno stanje poseda/državine stvari tj. prestanak štetnih radnji, uspostavljanje predašnjeg stanja i zabrana budućeg uznemiravanja štetnim emisijama. Velika prednost ove tužbe jest što su sudski postupci po ovoj tužbi hitni, a takođe je moguće određivanje privremenih mera. Nedostatak ove tužbe jeste što se tužba radi smetanja poseda u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori mora podneti u roku od svega trideset dana od dana kad je tužilac saznao za smetanje i počinioca, a nakon isteka jedne godine od dana kad je ometanje nastalo ta tužba se više ne može podneti.

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

Uz tužbu zbog emisija i tužbu radi smetanja poseda/državine u preventivne alate građanskopravne zaštite životne sredine spada i tzv. ekološka tužba. Za razliku od tužbe zbog emisija i tužbe radi smetanja poseda/državine koje spadaju u stvarnopravni domen 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 ustalio u pravnoj i aktivističkoj praksi za član u zakonima o obveznim/obligacionim odnosima koji regulišu mogućnost otklanjanja opasnosti od štete, a lako se može primeniti za otklanjanje bilo kakve štete u životnoj sredini. Taj član identičan je u sve četiri države. U Hrvatskoj je to član 1047. Zakona o obveznim odnosima, u BiH član 156. Zakona o obligacionim odnosima, u Srbiji član 156. Zakona o obligacionim odnosima, a u Crnoj Gori član 150. Zakona o obligacionim odnosima.

Ovaj identičan član u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori naziva se Zahtev da se ukloni opasnost od štete i glasi:

1. **Svako** može zahtevati od drugoga da **ukloni izvor opasnosti** od kojega pretila znatnija šteta njemu ili određenom broju osoba, a i **suzdržati se** od delatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete ako se nastanak uznemiravanja ili štete ne može sprečiti odgovarajućim merama.
2. Sud će na zahtev zainteresovane osobe **narediti da se preduzmu odgovarajuće mere** za sprečavanje nastanka štete ili uznemiravanja ili da se **ukloni izvor opasnosti**, na trošak posednika izvora opasnosti, ako ovaj sam to ne učini.
3. Ako šteta nastane u obavljanju opštekorisne delatnosti za koju je **dobijena dozvola** nadležnog organa, može se zahtevati samo naknada štete koja prelazi uobičajene granice (prekomerna šteta).
4. Ali u tom slučaju može se zahtevati prouzimanje **društveno opravdanih mera** da se spreči 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 emisija i smetanja poseda, podigne **svako** pa tako i udruženja za zaštitu životne sredine. Uslov je da znatna šteta pretila određenom broju osoba, što u slučaju zagađenja životne sredine jeste slučaj pa se zato i ustalio naziv ekološka tužba. Tuženi (osoba protiv koje se podnosi tužba) može biti **svaka fizička ili pravna osoba** koja obavlja delatnost iz koje proizlazi opasnost nastanka štete. Tužba ( zahtev za tužbu) sadrži zahtev za preduzimanjem mera za sprečavanje nastanka znatnije štete. Veliki je nedostatak ove tužbe što se, ako postoji dozvola nadležne vlasti za obavljanje štetne delatnosti, ne može tražiti prestanak obavljanja delatnosti, već samo naknada prekomerne štete i preduzimanje društveno opravdanih mera da se spreči nastupanje štete ili da se ta šteta smanji.

Zakon o parničnom postupku RS izmenama i dopunama iz 2013. godine uveo je i tužbu za zaštitu kolektivnog interesa. Tom tužbom udruženja, podružnice, ustanove ili druge organizacije osnovane u skladu sa zakonom, koje se u sklopu svoje registrovane ili propisom određene delatnosti bave zaštitom zakonom utvrđenih kolektivnih interesa i prava građana, mogu, kada je takvo ovlašćenje posebnim zakonom izričito predviđeno i uz uslove predviđene tim zakonom, podneti tužbu za zaštitu kolektivnih interesa i prava protiv fizičke ili pravne osobe koja obavljanjem određene delatnosti ili opštim radom, postupanjem, pa i propuštanjem, teže povređuje ili ozbiljno ugrožava takve kolektivne interese i prava. Ti interesi mogu biti interesi koji se tiču čovekove životne sredine, zatim moralni, etnički, potrošački, antidiskriminacijski i drugi interesi, koji su zakonski zagwarantovani i koji moraju biti teže povređeni ili ozbiljno ugroženi delatnošću, odnosno uopšteno postupanje osobe protiv koje se tužba podnosi.



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

Pod represivnim instrumentima građanskopravne zaštite podrazumevamo mehanizme kad je šteta u životnoj sredini već nastala te je potrebno utvrditi odgovornost za štetu nastalu zagađenjem životne sredine i zagađivača "kazniti" tj. naplatiti mu tu štetu u skladu sa načelom "zagađivač plaća". Odgovornost za štetu nastalu zagađenjem životne sredine u smislu građanskopravne zaštite, u Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori regulisana je kao poglavlje u zakonima o zaštiti životne sredine na sledeći način:

- Podnosilac tužbe za naknadu troškova štete u životnoj sredini je država ili bilo ko, ko je pretrpeo štetu zbog takve štete u životnoj sredini;
- Za naknadu štete privatnim osobama koja je nastala prilikom štete u životnoj sredini primenjuju se odredbe zakona o obligacionim odnosima;
- Tužbe za naknadu štete podnose se protiv fizičkih i pravnih osoba koje se smatraju odgovornima za štetu;
- Važno je što se, ako je štetu u životnoj sredini uzrokovao operater koji obavlja opasnu delatnost, traži objektivna odgovornost za štetu. Objektivna odgovornost (engl. strict liability, nem. Kausalhaftung) je odgovornost za štetu za čiji se nastanak ne traži krivica štetnika. Objektivna odgovornost nastaje kad se ispune, odnosno kad oštećen dokaže sledeće pretpostavke: štetnu radnju, štetu, uzročnu vezu između štetne radnje i štete kao i protivpravnost štetne radnje. Izuzetak je kada se, uzročna veza ne dokazuje, već predpostavlja kod šteta nastalih u vezi sa opasnom delatnošću, što je upravo ovde slučaj;
- Ako je štetu prouzrokovalo više zagađivača - primenjuju se pravila o solidarnoj odgovornosti;
- Velika prednost je što su na primer u Hrvatskoj tužbe za naknadu štete zbog zagađivanja životne sredine oslobođene plaćanja sudske takse, a u Srbiji i Crnoj Gori su postupci za naknadu štete zbog zagađenja životne sredine hitni postupci;
- Profesionalna pomoć u sporovima ovog tipa je vrlo skupa (advokati) zbog velike vrednosti predmeta spora;
- Sudska veštačenja su u ovim sporovima obično potrebna, što je povezano sa visokim troškovima;
- Zastareli rokovi tužbe za nadoknadu štete regulisani su ili odredbama zakona o zaštiti životne sredine ili opštim odredbama o rokovima za naknadu štete iz zakona o obveznim/obligacionim odnosima. U Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori zastareli rok je do 3 godine od saznanja za štetu i počinioca, a u svakom slučaju do 5 godina od nastale štete u Hrvatskoj, BiH i Crnoj Gori. U Srbiji slučaj zastareva tek nakon 20 godina od nastale štete u životnoj sredini.

# Primeri 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. ZAHTEV ZA PRISTUP INFORMACIJAMA

### Podnosilac zahteva:

\_\_\_\_\_

(ime i prezime, firma, odnosno naziv)

\_\_\_\_\_

(adresa odnosno sedište)

\_\_\_\_\_

(telefon; e-mail)

\_\_\_\_\_

(naziv tela javne vlasti)

\_\_\_\_\_

(sedište tela javne vlasti)

### **PREDMET: *Zahtev 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 prepiske dokumenata koji sadrže traženu informaciju
3. dostavljanje prepiske dokumenata koji sadrži traženu informaciju
4. na drugi način

\_\_\_\_\_

(svojeručni potpis podnosioca zaheva)

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 podnelo Zahtjev za pristup informacijama, broj: \_\_\_\_ od \_\_\_\_ . godine, zahtevajući dostavu sledeće informacije:

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 sledeći:

### **Predlog**

da prvostepeni organ nađe da je žalba osnovana i reši stvar na način što će Udruženju odobriti pristup traženim informacijama po Zahtevu 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 rešenje stvari, te da u skladu sa članom \_\_\_\_\_ ZoUP-a upotpuni postupak i otkloni izložene nedostatke, poništi pobijani akt u delu koji se odnosi na \_\_\_\_\_ , odnosno da sam reši stvar na način što će odobriti pristup traženim informacijama prema Zahtevu za pristup informacijama, broj: \_\_\_\_\_ od \_\_\_\_\_ . godine, odnosno da u skladu sa članom \_\_\_\_\_ ZoUP-a utvrdi da je pogrešno primenjen materijalni propis na osnovu kojeg je rešavana stvar, poništi pobijani akt i sam reši stvar.

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

Predsednik 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 delo \_\_\_\_\_ 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 delu 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 \_\_\_\_\_.

Predsednik 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 / Friends of the Earth 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 Čuturilo, 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 Evropske 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 stanovište Evropske unije i Ureda za udruge Vlade RH.

Evropsku uniju čini 28 zemalja članica koje su odlučile postupno povezivati svoja znanja, resurse i sudbine. Zajednički su, tokom razdoblja proširenja u trajanju od 50 godina, izgradile zonu stabilnosti, demokratije i održivog razvoja, zadržavajući pritom kulturnu raznolikost, toleranciju i lične slobode. Evropska unija posvećena je dijeljenju svojih postignuća i svojih vrijednosti sa zemljama i narodima izvan svojih granica.



**ZELENA AKCIJA**  
FRIENDS OF THE EARTH CROATIA

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 САМУ

