

Др Мирјана Дреновак-Ивановић,*
Ванредни професор Правног факултета,
Универзитет у Београду

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfno-23687

UDK: 502:34
349.6

Рад примљен: 21.10.2019.
Рад прихваћен: 27.11.2019.

ЕКОЛОШКО ПРАВО ИЗМЕЂУ ЈАВНОГ И ПРИВАТНОГ ПРАВА

Апстракт: Угроженост права или интереса појединца проузрокована лошим стањем или повећаним загађењем животне средине никада не остаје повреда нанета само тражиоцу заштите. Нови правни институти који би омогућили ефикаснију, економичнију, благовремену и суштинску заштиту права на животну средину одређеног квалитета треба да уреде питања од значаја за заштиту када је повређен или угрожен интерес појединца или групе, али и даље од тога, када је реч о повреди права на здраву животну средину као посебног јавног интереса. Везивање заштите тог права за јавни интерес, отвара питање значаја који заштита животне средине има у једном друштву и начина на који се врши градирање јавних интереса међу којима је и интерес заштите животне средине. У раду се, полазећи од наведене претпоставке, указује на начела еколошког права и доминантне карактеристике јавноправног карактера које имају утицај на заштиту права на животну средину одређеног квалитета и у примени приватноправних института правне заштите.

Кључне речи: интерес заштите животне средине, јавни интерес, општекорисна делатност, заступници ширих интереса јавности, еколошка штета.

1. Увод

Основу процесноправне заштите права на здраву животну средину налазимо у управноправној заштити. Адекватна заштита тог права, инструментима управног права, захтева трансформацију општег управног поступка. Традиционално једностраначки поступак, у стварима са елементом заштите животне средине, управни поступак постаје по правилу двостраначки, са учешћем странке коју чини заинтересована

* mirjana.drenovak@ius.bg.ac.rs

** Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта „Идентитетски преображај Србије” Правног факултета Универзитета у Београду.

јавност. Правни оквир за заштиту имовинских права која угрожавају или нарушавају стање животне средине садржан је у прописима материјалног права, стварноправног и облигационог карактера. Наше позитивно право такву заштиту пружа, пре свега, општим институтима у области накнаде штете, као и институтом суседских права, међу којима најчешће службеностима у оквирима регулација својинскоправних односа. Судска пракса пружа велики број примера који указују на бројне недостатке и недоследности заштите правних односа у области заштите животне средине у грађанском и управном поступку. Тако, на пример, у складу са позитивним правом Србије, вршиоци општекорисних делатности, који за те делатности имају дозволе надлежних органа, имају обавезу да оштећеним лицима накнаде само штету која прелази нормалне границе. У више наврата, у судској пракси је заузет став да се накнада нематеријалне штете за претрпљене душевне болове, због негативног утицаја индустријских и суседних објеката на животну средину, може доделити само ако је утврђено постојање материјалне штете која превазилази „нормалне границе“. При томе, емисије морају да буду таквог интензитета да проузрокују континуирани душевни бол. Периодичне емисије, чак и када превазилазе граничне вредности у одређеним временским интервалима, према изнетим ставовима суда, не оправдавају надокнаду нематеријалне штете (Дреновак Ивановић 2017: 71).

Разлоге за недовољно развијене правне институте којима се пружа заштита права на здраву животну средину налазимо не само у чињеници да питања од значаја за заштиту здраве/адекватне/одговарајућег квалитета животне средине припадају грани права која се развија тек од 70-их година XX века, већ и у недовољном познавању начела на којима је еколошко право засновано и чија примена значи нужно и прилагођавање јавноправних и приватноправних института правне заштите природе еколошке ствари (Сумес: 29). Након уводног разматрања, у другом делу рада се указује на основна начела еколошког права чија је примена нужна у стварима са елементом заштите животне средине, и јавноправне и приватноправне природе. У трећем делу рада се анализирају правни механизми којима се може постићи заштита права на здраву животну средину као јавног интереса. Полазећи од тога да тужилац у поступку, јавноправне или приватноправне природе у вези са заштитом животне средине, не штити само своје право и интерес, већ и општи интерес заштите животне средине, у четвртм делу рада се анализирају постојећи модели приватноправних института како би се утврдило у којој мери исти омогућавају и заштиту животне средине као јавног интереса. У петом делу рада се указује на новине у општем управном поступку и анализира њихов утицај на заштиту права на здраву животну средину као јавног интереса.

2. Утицај примене начела еколошког права на промену правног оквира који уређује поступање у стварима са елементом заштите животне средине јавноправне и приватноправне природе

У упоредном и домаћем праву наилазимо на уједначен одабир начела која чине основу примене еколошког права (Курил, 2018: 126). Међу једанаест начела које уводи наш Закон о заштити животне средине (2014) издвајамо неколико оних који су значајни за разумевање постојећег положаја правне заштите и праваца условљених како домаћом тако и упоредном праксом, пре свега праксом Европског суда правде.¹ Реч је о начелу одрживог развоја, начелу „загађивач плаћа”, начелу информисања и учешћа јавности и начелу заштите права на здраву животну средину и приступа правосуђу.

На идеју о усклађивању заштите животне средине и економског развоја који за резултат има квалитет животног окружења наилазимо још у Првом принципу Стокхолмске декларације (1972). Након Извештаја Брундланд комисије указано је на резултате тадашњих научних испитивања која су указала да даљи економски раст, без усклађивања са квалитетом животне средине, доводи у опасност живот и здравље људи и води трајном урушавању квалитета животне средине. Брундланд комисија је дала прву, и до данас широко прихваћену, дефиницију која одрживи развој одређује као онај којим се испуњавају потребе садашњости, без ускрађивања могућности будућим генерацијама да задовоље своје потребе.² Годинама је начело одрживог развоја било основ за то да се у примени правних правила и припреми стратешких докумената једнака важност даје заштити животне средине и економском развоју (Дреновак Ивановић, 2017а: 81). Развој права климатских промена донео је нове изазове, међу којима је и питање активне легитимације будућих генерација. Другим речима, отворена је потреба да се пронађе правни механизам који би омогућио учешће у припреми стратешких докумената, планова и програма, као и одлучивању у појединачним случајевима, представницима који штите интерес будућих генерација, као једном од основних елемената начела одрживог развоја (Гордон, 2018: 49).

Начело „загађивач плаћа”, као основно начело у примени правних института који уређују накнаду еколошке штете, по први пут на међународном нивоу

1 Чл. 9 Закона о заштити животне средине, *Сл. гласник РС*, 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - др. закон и 95/2018 - др. закон.

2 Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 – Development and International Co-operation: Environment. 1987.

разрађено је Рио декларацијом (1992).³ Принцип 16 Рио декларације уводи приступ по коме загађивач треба да сноси све трошкове загађења „водећи рачуна о заштити јавног интереса”. Анализа упоредне праксе указује на то да је првобитан модел уређења накнаде еколошке штете у складу са општим принципима одговорности за штету, због посебности појма еколошке штете који укључује не само потребу да се заштити приватни интерес појединца коме је штета проузрокована, већ и обавезу да се накнади штета нанета самој животној средини као и јавном интересу очувања здраве животне средине. Након Рио декларације, Европска комисија доноси смернице које ће довести до развоја модела накнаде штете проузроковане животној средини у оквиру ЕУ⁴ и постављање основа у Директиви о штети према животној средини.⁵

Начело приступа еколошким информацијама и учешће јавности је основно начело еколошког права којим је потреба да се одлука о активностима које носе одређени еколошки ризик може донети само уз учешће, са својством странке у поступку, лица која ће таквом ризику бити изложена, унета и у наше право. Његова примена отвара већи број питања која се односе на то која правна и физичка лица могу имати положај странке у поступку (Бостром, Уггла, 2018: 114–127). Док нови Закон о општем управном поступку (ЗУП)⁶ садржи решења која основ за постојање активне легитимације усклађују са природом еколошке управне ствари, закони који уређују заштиту животне средине прописима материјалног права, стварноправног и облигационог карактера не препознају у довољној мери потребу да се кроз облик приватноправне заштите повреда животне средине заштити и као посебна вредност од јавног интереса, што ће бити предмет посебне анализе у четвртном и петом делу рада.

На претходна начела се надовезује начело заштите права на здраву животну средину и приступа правосуђу, чија се примена огледа у увођењу механизма који гарантују да правна и физичка лица имају право на правну заштиту у свим случајевима када је повређен било који закон који уређује питања од значаја за заштиту животне средине. Реч је о праву на жалбу надлежном органу, тужбу надлежном суду, као и обраћање независним органима. Ово начело указује на потребу да се право на правну заштиту у стварима од значаја за заштиту животне средине пронађе у оквирима домаће правне традиције, уз вођење рачуна о трансформацији

3 *Rio Declaration on Environment and Development*, 1992.

4 *Green Paper on Remedying Environmental Damage*, COM(93) od 14. maja 1993. god.

5 *Directive 2004/35/CE on environmental liability*, 56–75.

6 Закон о општем управном поступку, *Сл. гласник РС*, 18/2016.

традиционалних процесних претпоставки у циљу омогућавања правне заштите и у новим областима друштвеног развоја.

Питања која се даље отварају јесу на који начин постојећи правни оквир укључује начела еколошког права, да ли је заштита права на здраву животну средину као јавног интереса доследно препозната у важећем правном оквиру, и који су правци новелирања у циљу интеграције заштите животне средине као јавног интереса у стварима са елементом заштите животне средине, и јавноправне и приватноправне природе.

3. Правни механизми којима се може постићи заштита права на здраву животну средину као јавног интереса

Даље се отвара питање постоје ли правни механизми који здраву животну средину издвајају у односу на друге јавне интересе, пружајући јој посебну правну заштиту. Другим речима, постоје ли механизми који гарантују да ће, када га има, интерес заштите животне средине бити препознат и, као минимални захтев, мерен једнако са осталим ангажованим јавним интересима у одмеравању претежнијег јавног интереса? Предмет даље анализе ће бити посебни управни поступци који препознају потребу заштите животне средине, и које сврставамо у посебне управне поступке имајући у виду велики број процесних правила која одступају од општег управног поступка у циљу спровођења ваљане процене утицаја различитих активности на животну средину.

Да је интерес заштите животне средине посебан јавни интерес, учавамо у примени посебног управног поступка процене утицаја на животну средину који уређује поступак у коме се могу утврдити све последице планираног пројекта на животну средину и размотрити алтернативна решења како би се пронашло оно које у најмањој мери нарушава стање животне средине. Питање које се даље отвара јесте да ли су механизми који препознају интерес заштите животне средине и гарантују његову правну заштиту унети и у шири правни оквир који претходи или следи процени утицаја на животну средину? Такав механизам препознат је у недавно усвојеном Закону о радијационој и нуклеарној сигурности и безбедности. У смислу тог закона, изградња нуклеарног постројења се може дозволити само ако је реч о изградњи на локацији за коју је донет просторни и урбанистички план и ако је издато решење о грађевинској дозволи у складу са поступком процене утицаја на животну средину.⁷Ако у анализу уведемо правни оквир који уређује поступак планирања и

⁷ Чл. 127, ст. 1 Закона о радијационој и нуклеарној сигурности и безбедности. Од таквог правила су, међутим, изузета мобилна постројења за обраду радиоактивног отпада

изградње, долазимо до другачијих закључака. Тако је, на пример, Закон о планирању и изградњи, као један од основа за издавање грађевинске дозволе, постављао услове дефинисане проценом утицаја на животну средину све до 2014. године.⁸ Но, и такво решење се односило само на одређена постројења и објекте, претежно хемијске индустрије. Важећи Закон о планирању и изградњи такав основ не познаје, а процену утицаја на животну средину не уводи ни као услов за пријаву и извођење радова.⁹ То у пракси често доводи до тога да инвеститор започиње са грађевинским или припремним радовима без завршеног поступка процене утицаја на животну средину, иако заштита посебног јавног интереса управо налаже да се исти процени и адекватно заштити пре спровођења изградње објекта, што укључује и радове који претходе грађењу. Остављајући по страни питање да ли процена утицаја на животну средину може да буде потпуна ако се уведе још у фази када постоји идејно решење или пројекат са којим се захтева издавање грађевинске дозволе, или би је требало укључити касније, када се припрема пројекат за извођење грађевинских радова, овде указујемо на то да постојећи правни оквир интерес заштите животне средине уводи тек у фази техничког прегледа објекта, тј. у фази када је објекат већ пројектован, када је прихваћена и уграђена технологија која ће бити коришћена и када је објекат већ изграђен. То отвара и питање постоји ли адекватно право на правну заштиту, имајући у виду потенцијалне поступке у којима ће, утврде ли се грешке у поступку процене утицаја на животну средину, једина могућност за отклањање недостатака који имају значајан негативан утицај на животну средину бити уклањање објекта и повраћај животне средине у пређашње стање?

Изведена анализа показује да закони који уређују област просторног планирања и изградње не уводе интерес заштите животне средине на адекватан начин. Истим законима се јасно не указује на процесне радње у поступку изградње које се не могу предузимати без прибављања Студије о процени утицаја на животну средину, нити дају основу за усклађену примену Закона о процени утицаја на животну средину, који у том питању има природу *lex специалис*, са Законом о планирању и изградњи, који у том питању има природу *lex генерали*.

што одступа од решења раније важећег Закона о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности, чл. 48.

⁸ Чл. 133, ст. 2, тач. 4 Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/2009, ..., 98/2013 - одлука УС.

⁹ Чл. 54–57 и чл. 135–137 Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, ..., 37/2019 - др. закон, чл. 54–57 и чл. 135–137.

У циљу извођења закључака о правцима који би усагласили анализиране правне изворе, указујемо на примере из упоредног права и праксе Европског суда правде, као и основе који су одлучујући у долажењу до одговора на питање треба ли у конкретном случају дати предност интересу заштите животне средине као претежнијем јавном интересу. Одлучујући у поступку по претходном питању у вези са могућношћу да Белгија продужи животни век два нуклеарна реактора, Европски суд правде (ЕСП) је разматрао и питање правилног одмеравања јавних интереса међу којима је и интерес заштите животне средине. Постављајући циљеве енергетског развоја, Белгија је 2003. године донела закон који утврђује обавезу постепеног затварања нуклеарних електрана након истека 40 година од дана почетка рада, што се односи на период између 2015. и 2025. год., уз изузетак да се рок у појединачном случају продужи ако је то неопходно ради спречавања настанка озбиљног прекида у снабдевању струјом, као општекорисне делатности. Од 7 постојећих реактора, затварање 2 (*Доел 1* и *Доел 2*) је одложено. Рад постројења *Доел 1* је продужен за 10 година, а истовремено је за исти период одложено и затварање постројења *Доел 2*, без спровођења процене утицаја на животну средину. Еколошка удружења су тим поводом поднела Уставну жалбу сматрајући да је таква одлука могла да буде донета само након спровођења поступка процене утицаја на животну средину. Разматрајући изнете ставове, у поступку по претходном питању који му је упутио Уставни суд Белгије, ЕСП је разматрао и питање односа интереса континуираног снабдевања струјом и интереса заштите животне средине. Европски суд правде је указао на то да је, доношењем закона којим се оператери обавезују на постепено затварање нуклеарних електрана, указано на опасност коју њихов даљи рад има на животну средину и здравље људи. Трајно или привремено одустајање од програма који је заснован на таквој анализи се може размотрити само након процене утицаја на животну средину, како продуженог рада, тако и свих мера додатне заштите које се планирају, а ако постоји и утицај на заштићена станишта, пројекат се може одобрити само након процене утицаја која показује да он неће имати негативан утицај на целовитост подручја.¹⁰ Одлука о продужењу рада нуклеарних електрана и дозвола које се односе на свако појединачно постројење без спровођења процене утицаја на животну средину била би правно ваљана само ако држава чланица докаже да је иста донета како би се осигурала сигурност снабдевања електричном енергијом, која би била „разумно вероватно” угрожена ако би се предузете мере одложиле предузимањем процене утицаја на животну

10 Case C-411/17 *Inter. Environment Wallonie ASBL and Bond Neter Leefmilieu Vlaanderen ASBL v Conseil des ministres* [2019] par. 168.

средину.¹¹ Потреба да се осигура снабдевање електричном енергијом, као један од циљева енергетске политике и јавни интерес, може бити преовлађујући у односу на интерес заштите животне средине, само онда када постоји потреба за отклањањем стварне и озбиљне претње од прекида у снабдевању. При томе се, као интерес обављања општекорисне делатности, може узети у обзир само осигурање минималног нивоа снабдевања.¹² Додатну заштиту интересу заштите животне средине пружа обавеза државе да такву претњу најпре чињенично утемељи и утврди да не постоје друга средства и могућности којима се сигурност снабдевања може заштитити.¹³ Подсећајући да је реч о изузетним мерама које дају могућност да се на правној снази одрже мере домаћег права које није у складу са директивама ЕУ, чиме се у односу на интерес заштите животне средине претежнији значај даје другом јавном интересу, ЕСП је истакао да се такве мере могу примењивати само онолико колико је нужно потребно да би се та неусклађеност уклонила, тј. да се спроведе поступак процене утицаја на животну средину.¹⁴

4. Да ли постојећи модели приватноправних института омогућавају и заштиту животне средине као јавног интереса?

Начела еколошког права, садржана у Закону о заштити животне средине и већем броју закона које уређују поједина питања од значаја за заштиту животне средине, указују на обавезу да се посебна заштита интереса заштите животне средине обезбеди и приватноправним институтима (Хенриксен, Понте, 2018: 23–45). Питање које се даље отвара јесте да ли постојећи институти такву заштиту и гарантују. Анализе показују да се у заштити својинскоправних односа не иде даље од повреда које су нанете одређеном лицу у конкретном случају (Дреновак Ивановић, 2015: 107). Стога је тежиште овог истраживања на анализи чл. 156 Закона о облигационим односима, који уређује могућност подношења захтева да се уклони опасност штете. Већ ст. 3 члана 156 указује на одступање од пружања заштите животне средине, указујући на то да у случајевима у којима дође до настанка штете у обављању општекорисне делатности за коју је добијена дозвола надлежног органа, накнада штете може да се захтева само онда када прелази нормалне границе. За тако важан

11 Case C-411/17, par. 101.

12 Издвојено мишљење Општег правобраниоца *Кокотт* од 29. новембра 2018. год. у предмету Ц-411/17, пар. 186–194.

13 Case C-411/17, par. 178–179.

14 Case C-411/17, par. 182.

изузетак нису понуђени додатни критеријуми или ближе одређење које би помогло у идентификовању услова попут оних изнетих у предмету *Интер. Енвиронмент Валлоние АСБЛ*, који претежност над интересом заштите животне средине могу дати интересу обављања општекорисне делатности. То, даље, указује на потребу да се изврши анализа судске праксе.

Један од ретких примера примене тог института, познатог и као еколошка тужба, јесте предмет у коме је корисник рибарског подручја, који рибарско подручје користи за спортски и привредни риболов, поднео тужбу против власника и корисника хидроелектране због помора великог броја риба.¹⁵ Током ремонта хидроелектране, дошло је до смањења нивоа реке и замућења, што је довело до угинућа рибе. Том приликом је отворено питање да ли поседовање лиценце за обављање енергетске делатности, као општекорисне делатности, решења о водопривредној дозволи, којом су утврђене коте нормалног и минималног успора при ремонту, којих се тужени придржавао, као и чињеница да је ремонт био неопходан да се спречи настанак „енормне штете“, која би за последицу имала онемогућавање производње електричне енергије, може да аргументује да је интерес обављања општекорисне делатности претежнији у односу на интерес заштите животне средине? Интерес заштите рибљег фонда као посебан јавни интерес заштићен је Законом о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда (ЗЗОКРФ).¹⁶ Као меру заштите посебног јавног интереса ЗЗОКРФ (чл. 27, ст. 3 и ст. 4) утврђује забрану наглог пражњења вештачких акумулација, чиме се отклања могућност наглог угинућа рибе, као последице до које је пре доношења закона веома често долазило. Ипак, у осталим законима који уређују заштиту јавних интереса и заштиту интереса обављања општекорисне делатности не наилазимо на критеријуме о томе на који начин се наведени интереси могу градирати, чак ни о могућим решењима која су кориснику хидроелектране или кориснику рибарског подручја на располагању ако дође до ванредног или хаваријског пражњења акумулације. Како тужени у предмету није имао званичне потврде до које коте је пражњена акумулација, нити доказ да су ванредне околности условиле пражњење акумулације, суд није даље улазио у постављена питања и није указао на критеријуме на основу којих би се конституисао систем градирања јавних интереса када је један од ангажованих и интерес заштите животне средине. Тужени је аргументовао тврдњу да није нанета штета која прелази нормалне границе тиме да

¹⁵ Пресуда Привредног суда у Ужицу, бр. 3. П. 426/2011.

¹⁶ Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда, *Сл. гласник РС*, 128/2014 и 95/2018 - др. закон.

је штета настала током принудног испуштања језера, а имајући у виду немерљиву штету која би настала да до таквог испуштања није дошло. У образложењу пресуде се указује само на оцену суда да је реч о штети која прелази границе нормалне штете, без даљег разјашњења основа. Ипак, наилазимо на оцену да поседовање лиценце за обављање енергетске делатности не може бити основ за ослобађање од накнаде причињене штете. То би могао да буде почетак за увођење праксе успостављања јасних параметара на основу којих ће се процењивати шта је општекорисна делатност у конкретном случају, у ком периоду и у ком обиму се може говорити о нужности њеног обављања, и до које границе би њено обављање уживало претежнији интерес у односу на друге јавне интересе?

У наведеном предмету је отворено и питање шта је основна сврха која се накнадом штете постиже: успостављање стања које је постојало пре проузроковања штете или новчана одштета? Закон о облигационим односима наводи четири модела накнаде материјалне штете. Први, који се наводи у чл. 185, ст. 1 је успостављање стања које је постојало пре настанка штете. Четврти модел, одређен у чл. 185, ст. 4, је онај који одређује обавезу да се накнада изврши у новцу „осим ако околности датог случаја оправдавају успостављање ранијег стања“. Чини се да је накнада еколошке штете, имајући у виду да је реч не само о штети која погађа појединца, већ која се посредно чини и ширем кругу лица, управо основ за постојање околности које оправдавају њену накнаду, примарно успостављањем ранијег стања, са или без утврђивања и додатне новчане казне (Хаддоцк, Полсбу, 2018: 118). Такав став, међутим, није заузет у анализираном предмету. Суд је стао на становиште да оштећено лице може одмах да захтева накнаду штете у новцу, а да претходно не затражи успостављање ранијег стања. То указује на потребу да се, имајући у виду природу еколошке штете, начин њене накнаде законом другачије уреди како би се истовремено накнадила и штета која се наноси посебном интересу заштите животне средине и штета која се наноси оштећеном лицу.¹⁷

Наведена анализа показује да интерес заштите животне средине није системски препознат као јавни интерес коме се пружа посебна заштита у постојећим моделима приватноправних института. Чак и када је посебним законима препознат као посебан интерес заштите, такав положај се губи у примени општих института у области накнаде штете.

¹⁷ Једно од могућих решења налазимо у ЗЗОКРФ (чл. 16, ст. 3) који одређује дужност корисника рибарског подручја да средства добијена по основу накнаде штете нанете рибљем фонду наменски употреби за заштиту и унапређење рибљег фонда, као и обавезу да о томе извести надлежно министарство. Тиме је у ЗЗОКРФ указано на сврху накнаде штете.

5. Да ли решења новог Закона о општем управном поступку могу да буду основ за заштиту права на здраву животну средину као јавног интереса

Изведене анализе показују да идеја о потреби заштите здраве животне средине као јавног интереса има најјаче упориште у законима који представљају основ еколошког права у одређеној области, који су по правилу *lex specialis*. Следећи уочену матрицу, питање које се отвара јесте да ли Закон о општем управном поступку (ЗУП) даје правну гаранцију да ће у управном поступку одлуке у еколошким стварима бити донете уз препознавање и вредновање интереса заштите животне средине као јавног интереса?

Чини се да нови ЗУП препознавање таквог интереса уноси у одредбе о поступку укључивања заинтересоване јавности, дајући страначку легитимацију не само појединцима, већ и „заступницима јавног интереса овлашћеним посебним законом” и „заступницима колективних интереса”. То значи да је општи управни поступак трансформисан тако да право да у управном поступку учествују у својству странке имају и „заступници јавног интереса овлашћени посебним законом, заступници колективних интереса или заступници ширих интереса јавности који су организовани у складу са важећим прописима, у случају када на те интересе може да утиче резултат управног поступка.”¹⁸ Статус странке сада припада правним лицима и удружењима грађана која се баве заштитом, унапређењем и промоцијом заштите животне средине, као заштитницима колективних и ширих интереса јавности, јер се претпоставља да имају правни интерес за учешће у поступцима од значаја за заштиту животне средине. То, даље, значи да се тежиште права/обавезе да брине о интересу животне средине преноси на: а) појединце који су директно погођени нарушавањем стања животне средине и б) удружења, која у важећем законодавству и даље могу имати различите форме правног статуса и нису ограничена годинама постојања или условима који се односе на квалитет рада, која немају обавезу да доказују статус угрожености и повреде интереса до кога ће доћи доношењем појединачне одлуке у еколошкој ствари ради стицања својства странке у поступку (Ватн, 2018: 170–177).

Целовита заштита процесних права којима се постиже заштита животне средине подразумева истовремено ојачавање положаја различитих субјеката као странке у поступку доношења еколошких одлука. Питање које се даље отвара јесте да ли је шири појам странке у поступку постављен не само у односу на заинтересовану јавност већ и на органе који су

¹⁸ Чл. 44, ст. 3 Закона о општем управном поступку.

овлашћени да заступају јавни интерес? Ранији ЗУП је признавао својство странке у поступку јавном тужиоцу, јавном правобраниоцу и другим државним органима који су овлашћени да заступају јавни интерес.¹⁹ Истим органима је дато и право да изјаве жалбу када је решењем повређен закон у корист физичког или правног лица, а на штету јавног интереса.²⁰ Нови ЗУП не даје положај странке у поступку тим органима. Тиме је независним телима, попут Омбудсмана и Повереника за информације од јавног значаја, ускраћено право да покрену управни поступак или изјаве жалбу када је повређен интерес од значаја за заштиту животне средине.

6. Закључак

Заштита здравља људи и животне средине јесте јавни интерес који носи потребу да се у случајевима када дође до његове повреде заштите и права појединаца и права шире заједнице. Без обзира на то да ли је реч о спорности приватноправног или јавноправног карактера, у проналажењу решења треба поћи од природе еколошке ствари која је доминантно јавноправног карактера. Изведене анализе показују да је такав приступ видљив у појединим законима, чији се ефекат, међутим, губи у примени општих института правне заштите.

Резултати анализа показују да би други јавни интерес требало узети као претежнији у односу на интерес заштите животне средине само изузетно, рестриктивно и водећи рачуна да се заштита тог другог интереса узима као заштита, такође, посебног интереса, а не општег, чију би петежност у поређењу са другим ангажованим интересом требало оспорити. Пракса Европског суда правде, на примеру осигурања снабдевања електричном енергијом, указује да обављање општекорисне делатности не значи и апсолутни и безгранични приоритет који се мора задовољити чак и када је угрожен неки други јавни интерес. То отвара потребу да се разликује општи интерес сигурности снабдевања и посебни интерес који подразумева осигурање минималног нивоа снабдевања. Што, даље, значи да када се одређеним правним правилом одреди поступак који има за циљ да се обезбеди заштита животне средине, тиме је приоритет већ дат заштити здравља људи и заштити животне средине као јавном интересу. Изузеци који се односе на супротстављање тих интереса интересу обављања општекорисне делатности могу бити само привремени и дозвољени у оној мери у којој се задовољава минимум постизања јавне сигурности (у овом случају минимална сигурност снабдевања, при чему се узимају у обзир сви

19 Чл. 42 Закона о општем управном поступку.

20 Чл. 213, ст. 2 Закона о општем управном поступку.

извори снабдевања енергијом, а не само снабдевање енергијом из једног извора), а не општи јавни интерес (у овом случају шири јавни интерес у вези са обезбеђењем снабдевања електричном енергијом).

Literatura/References

Boström, M., Uggla, Y. and Hansson, V., 2018. Environmental representatives: whom, what, and how are they representing?. *Journal of environmental policy & planning*, 20(1), 114–127.

Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm 1972.

Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, OJ L 143, od 30. aprila 2004, 56–75.

Drenovak Ivanović, M., 2017. Indemnity for non-material damage due to negative environmental impact of industrial and adjacent facilities: the Serbian case and ECtHR case Law, *South Eastern Europe and the European Union - Legal Perspectives*, Series of Papers, Volume 3, 71–83.

Дреновак Ивановић, М., 2017а. *Еколошко право Европске уније – начела и карактеристике посебних управних поступака*. Београд.

Дреновак Ивановић М., Ђорђевић С., Важић С., 2015. *Правни инструменти еколошке заштите – грађанскоправна и кривичноправна заштита*. Београд.

Haddock, D. D: Polsby, D. D., 2018. *Toxic Torts: Problems of Damages and Issues of Liability*, Meiners, R., (ed.) „Cutting Green Tape: Pollutants, Environmental Regulation and the Law”. Routledge.

Henriksen, L.F. and Ponte, S., 2018. Public orchestration, social networks, and transnational environmental governance: Lessons from the aviation industry. *Regulation & governance*, 12(1), 23–45.

Izdvojeno mišljenje Opšteg pravobranioca Kokott od 29. novembra 2018. god. u predmetu C-411/17, ECLI:EU:C:2018:972.

Gordon, G.J., 2018. Environmental Personhood. *Colum. J. Envtl. L.*, 43, 49.

Green Paper on Remedying Environmental Damage, COM(93) od 14. maja 1993. god.

Kuril, J., 2018. Public administration for safe and secure environment: case of Slovak Republic.

Predmet C-411/17, *Inter.Environment Wallonie ASBL and Bond Neter Leefmilieu Vlaaderen ASBL v Conseil des ministres*, od 29. jula 2019, ECLI:EU:C:2019:622.

Presuda Privrednog suda u Užicu, br. 3. П.426/2011 od 7. maja 2012. god.

Rio Declaration on Environment and Development, UNEP, Rio de Janeiro 1992.

Symes, C., 2018. Environmental protection orders and insolvency: It is onerous to disclaim, or to prioritise or to resolve the conflict of two public interests. *Australian Resources and Energy Law Journal*, 37(1), 29.

Vatn, A., 2018. Environmental governance—from public to private?. *Ecological economics*, 148, 170–177.

Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*. Бр. 18/2016.

Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*. Бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС и 98/2013 - одлука УС.

Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*. Бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019 и 37/2019 - др. закон.

Закон о радијационој и нуклеарној сигурности и безбедности, *Службени гласник РС*. Бр. 95/18 и бр. 10/19.

Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*. Бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - др. закон и 95/2018 - др. закон.

Законом о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда, *Службени гласник РС*. Бр. 128/2014 и 95/2018 - др. закон.

Prof. Mirjana Drenovak-Ivanović, LL.D.

Associate Professor,

Faculty of Law, University of Belgrade

ENVIRONMENTAL LAW BETWEEN PUBLIC LAW AND PRIVATE LAW

Summary

The basis for procedural protection of environmental rights is found in administrative procedure. In order to establish guarantees of an adequate and effective legal protection in environmental matters by administrative law instruments, the general administrative procedure should be transformed. Traditionally a one-party procedure, the administrative procedure necessarily becomes a two-party procedure, involving the participation of the public concerned. The legal framework for the protection of property rights which endanger or jeopardize the state of the environment is contained in the substantive law. The Serbian legal system provides such protection by envisaging general institutes in the field of compensation for damage and regulation of property rights. The case law provides many examples that point to numerous inconsistencies in the system of environment protection in civil and administrative proceedings. Thus, for example, operators of general-purpose activities are obliged to compensate injured persons only for damage exceeding normal limits. On several occasions, the case law has shown that the compensation of non-material damage for sustained physical pain, due to the negative impact of industrial and adjacent objects on the environment, can only be granted if the existence of property damage exceeding the "normal limits" is established. In doing so, emissions must be of such intensity as to cause continuous physical pain. According to the case law, periodic emissions, even when they exceed the limit values during certain intervals, do not justify the compensation of non-material damage.

The reasons for the underdeveloped legal institutes that provide environment protection are found not only in the fact that the issues of protection of a healthy or adequate environment of certain quality fall into a branch of law that has been developing since the 1970s but also in the fact that there is insufficient understanding of the principles on which environmental law is based and whose implementation entails the necessary and essential change of legal instruments in both public and private law. The plaintiffs in public or private proceedings concerning environmental issues do not only protect their own rights and interests but also the general interest of environment protection. Infringement of the rights or interests of an individual caused by increased environment pollution would never remain a hindrance only to the protection seeker. New legal institutes that would ensure a more efficient, economical, timely and substantive protection of environmental rights should regulate issues of relevance to protection when an individual or group's interest is endan-

gered or jeopardized, as well as in the event of a violation of the right to healthy environment as a object of special public interest and value. Linking the protection of this right to the public interest raises the issues of importance that environment protection has in a society and the way in which public interests are graded, including the interest of environment protection. Starting from this assumption, the paper points to the principles of environmental law and the dominant features of public law which have a significant impact on environmental protection in cases where legal institutes of private law are applied.

Keywords: *environmental law, environment protection, instruments, public law, private law.*