

Biblioteka
Posebna izdanja

Biblioteka
Posebna izdanja

EKOLOŠKA TUŽBA – PRAVO SVIH NAS
DA ZAŠTITIMO ŽIVOTNU SREDINU
– Priručnik sa preporukama

Izdavač
Beogradski centar za ljudska prava
Kneza Miloša 4, Beograd,
Tel/fax. (011) 308 5328, 344 7121
e-mail: bgcentar@bgcentar.org.rs;
www.bgcentar.org.rs

Za izdavača
dr Vesna Petrović

Urednik
Nataša Nikolić

Autori
dr Aleksa Radonjić
Ivana Stjelja

ISBN 978-86-7202-192-9

Tiraž
200 primeraka

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

EKOLOŠKA TUŽBA – PRAVO SVIH NAS DA ZAŠTITIMO ŽIVOTNU SREDINU

PRIRUČNIK SA PREPORUKAMA

Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2018

Objavlivanje Priručnika pomoglo je Ministarstvo životne sredine Republike Srbije. Stavovi izrečeni u publikaciji pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno stav Ministarstva životne sredine Republike Srbije.

SADRŽAJ

Predgovor	7
1. Uvod.....	9
1.1 Javnost i zainteresovana javnost	11
1.2. Istraživanje prakse domaćih sudova o primeni člana 156. ZOO.....	13
2. Predlog mera koje treba preduzeti radi povećanja delotvornosti ekološke tužbe.....	15
2.1. Nedostaci materijalnog prava	16
2.2. Nedostaci procesnopravne prirode	19
3. Zaključak.....	27
Literatura	29

PREDGOVOR

Projekat „Ekološka tužba“ kao sredstvo za aktivnije učešće OCD i građana u zaštiti životne sredine podržalo je Ministarstvo zaštite životne sredine Vlade Republike Srbije. Cilj projekta je informisanje građana, OCD i stručne javnosti o postojanju, značaju i mogućnosti korišćenja „ekološke tužbe“ kao i unapređenje postojećeg pravnog okvira radi efikasnije zaštite životne sredine.

„Ekološka tužba“ postoji u našem pravnom sistemu od 1978. godine, međutim, u praksi je veoma oskudna njena primena. Njome se može tražiti uklanjanje izvora opasnosti od štete koja pretil jednom licu ili neodređenom krugu lica, a može je podneti svako, pa i ono lice kojem šteta ne pretil. Zbog toga je ova tužba dobro sredstvo zaštite prava na zdravu životnu sredinu jer je može podneti svaki građanin ili organizacija civilnog društva bez obzira da li njima pretil nastanak štete ili ne. Sa druge strane, u stručnoj literaturi su navedeni brojni nedostaci u našem pravnom sistemu koji umanjuju delotvornost ove tužbe, što nas je i motivisalo da sprovedemo ovo istraživanje.

Publikacija koja je pred vama rezultat je istraživanja u kome su učestvovali stručnjaci iz oblasti građanskog i ekološkog prava, predstavnici pravosuđa, akademske zajednice, advokati i udruženja građana.

Posebnu zahvanost dugujemo profesorki u penziji Vesni Rakić Vodinelić i advokatu Sretenu Đorđeviću na korisnim komentarima, sugestijama i primerima iz prakse, kao i Lazaru Stevanoviću studentu Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu i sekretaru Pravne klinike za ekološko pravo, masteru ekološkog prava Urošu Bašiću, diplomiranoj pravnici Vanji Vranić i Bojanu Stojanoviću, pravniku Beogradskog centra za ljudska prava, bez čije pomoći, podrške i entuzijazma projekat ne bi bio realizovan sa ovoliko uspeha.

1. UVOD

U pravnom sistemu Srbije upotreba mehanizama građanskopravne zaštite životne sredine nije pravilo iako „ekološka tužba“ postoji u našem pravnom sistemu od 1978. godine.¹ Kada je donet Zakon o obligacionim odnosima, pravila iz člana 156 smatrana su modernim i korisnim zakonodavnim rešenjima jer omogućuju tzv. „popularnu tužbu“, naročito zbog raskida sa tradicionalnom imisionom teorijom koja zaštitu sredine svodi na susedske odnose.²

Termin „ekološka tužba“ je teorijski sporan, ali se koristi radi približavanja ovog mehanizma čitaocu i radi terminološkog pojednostavljivanja.³ Ispravnije bi bilo koristiti termin „tužba za zaštitu životne sredine“, ipak termin „ekološka tužba“ se učestalije koristi i to iz sledećih razloga: kraći je i omogućuje pridevsku upotrebu, u svesti prosečnog čoveka ekologija znači isto što i životna sredina, termin ekologija se često koristi u medijima i najzad, manje je važno koji se termin koristi, važnije je odrediti njegovo značenje.⁴

U uporednom pravu ekološka tužba je drugačije uređena u različitim zemljama, neke zemlje poznaju *actio popularis* (Srbija, Hrvatska, Holandija, Portugal); neke *class action* odnosno tužbu koju podnosi jedan ili više predstavnika grupe koji u ime ostalih vode postupak (Engleska, Finska, Švedska); neke organizacionu tužbu koju podnosi udruženje radi zaštite kolektivnih prava i interesa (Francuska).

Neki autori kritikuju popularnu tužbu i predlažu njeno uklanjanje iz građanskopravnog sistema Srbije. Argumenti su da je ova tužba prevaziđena, nedovoljno razvijena, neuklopljena u važeće materijalno i procesno pravo, da građani nemaju razvijenu svest o potrebi da se zaštiti javni interes, da nisu zainteresovani da štite javni interes podnošenjem tužbe, kao i da postoji „mogućnost ostvarivanja cilja ovog instituta u upravnom postupku“.⁵ Sa druge strane, postoje autori

1 Zakon o obligacionim odnosima (*Sl. list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 57/89, *Sl. list SRJ* 31/93, *Sl. list SCG* 1/03– Ustavna povelja) član 156.

2 Lilić, S. Drenovak, M. *Ekološko parvo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014, str. 69.

3 Drenovak-Ivanović, M; Đorđević, S; Važić, S, *Pravni instrumenti ekološke zaštite – građansko-pravna i krivičnopravna zaštita*, OEBS, Beograd, 2015. str. 68

4 Videti: Rakić-Vodinelić, V., „Ekološka tužba: član 156. Zakona o obligacionim odnosima“, *Pravni život*, 4/5, 1989 str. 129. fusnota 1.

5 Videti: Babović, B. „Zahtev da se ukloni opasnost od štete – procesni aspekti“, *Pravo i privreda*, 2015. str 154–167.

koji na *actio popularis* gledaju kao na značajan mehanizam za zaštitu difuznih interesa u savremenom i egalitarnom pravnom poretku i smatraju da pravni sistem mora omogućiti zaštitu javnog interesa. Smatraju i da se tako prevazilazi individualistička paradigma sudskih postupaka i da se ona zamenjuje sa socijalnim modelom baziranim na konceptu difuznih interesa, kao i da je *actio popularis* blisko povezana sa načelom participativnosti i potrebom društva za novim oblicima demokratije.⁶

Upitno je da li se cilj ekološke tužbe može ostvariti u upravnom postupku, odnosno da li upravnopravna zaštita može obezbediti uklanjanje izvora opasnosti od koga preti znatnija šteta neodređenom broju lica, kao i uzdržavanje od delatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete. Autori su stava da ne škodi da ima više pravnih instrumenata za zaštitu životne sredine koji su na raspolaganju javnosti i/ili zainteresovanoj javnosti. Takođe, imajući u vidu da u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti upravnog akata, a ne o celishodnosti i da u Srbiji gotovo ne postoji praksa Upravnog suda da odlučuje u sporu pune jurisdikcije, smatramo da je parnični postupak koristan i da doprinosi celovitosti zaštite životne sredine.

U vezi sa odnosom upravnopravne i građanskopravne zaštite, u praksi je zapaženo jedno upitno tumačenje člana 156 ZOO, a od koga zavisi da li će tužba biti preuranjena. Tužba je dozvoljena samo ukoliko se nastanak uznemiravanja ili štete ne može sprečiti drugim „odgovarajućim merama“. Zakon od budućeg tužioca zahteva da pre podnošenja tužbe preduzme „odgovarajuće mere“ kojima bi pre pokretanja parničnog postupka pokušao da spreči nastanak uznemiravanja ili štete. Zakon ne konkretizuje o kojim merama je reč, ali, u skladu sa procesnim pravom, ovu odredbu bi trebalo tumačiti tako da se odnosi na faktičke (npr. kao postavljanje filtera), a ne na pravne mere. U jednom slučaju, koji je vođen pred sudom u Beogradu, sud je ovu odredbu protumačio kao da se radi o potrebnim pravnim radnjama pred organima uprave. To bi mogle biti inspekcija, policija ili neki drugi upravni postupak ili bi moglo da se radi o dozvoljenoj samopomoći.⁷ Ovakvo tumačenje od strane suda smatramo nepravilnim i moguće zlonamernim jer smisao ove odredbe nije da postavi procesnu pretpostavku za podnošenje ekološke tužbe, već da se ograničavanje aktivnosti od koje preti opasnost svede na dovoljnu meru. To znači da će se za uklanjanjem izvora opasnosti i zabranom obavljanja neke delatnosti posegnuti tek kada neka blaža mera nije

6 Aragao, A; Carvalho, C, „Taking access to justice seriously: diffuse interests and *actio popularis*. Why not?“, *Elni Review*, 2/17, Environmental Law Network International, 2017. str 48.

7 Drenovak-Ivanović, M; Đorđević, S; Važić, S, *Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita*, OEBS, Beograd, 2015. str. 107.

dovoljna da se opasnost od štete ukloni. To je i više nego očigledno kada se dalje pogleda drugi stav člana 156. ZOO.

Činjenica je da građani nemaju razvijenu svest o potrebi da se zaštiti javni interes i da često nisu zainteresovani da štite javni interes podnošenjem tužbe, ali i da su im za podnošenje tužbe potrebna znanja iz oblasti procesnog i materijalnog prava, znanja iz oblasti zaštite životne sredine, kao i značajni finansijski resursi. Zbog svega navedenog ipak bi se pre moglo očekivati da ekološku tužbu pokrenu udruženja koja se bave životnom sredinom, nego građani. Autori ipak smatraju da je opravdano davanje mogućnosti širem krugu lica da budu aktivno legitimisani i da to predstavlja rešenje koje doprinosi većem stepenu zaštite životne sredine i ostvarenju načela participativnosti. Te da se ne mora odustati od *actio popularis* i da ovakvo rešenje ne mora biti zamenjeno organizacionom tužbom, iako je izvesnije da bi u praksi ovakav posptupak pokrenula udruženja koja se bave životnom sredinom.

1.1 Javnost i zainteresovana javnost

Javnost i zainteresovana javnost su definisani Konvencijom o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija), koju je Srbija ratifikovala. Konvencija (član 2, stav 4) pod pojmom „javnost“ podrazumeva jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, i u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihova udruženja, ograničene organizacije i grupa (opšta javnost). Dok stavom 5. definiše pojam „zainteresovana javnost“ i nju čini javnost iz prethodnog stava koja je ugrožena ili će verovatno biti ugrožena ili ima interes u donošenju odluka koje se tiču životne sredine, pri čemu za nevladine organizacije koje promovišu zaštitu životne sredine važi pretpostavka zainteresovanosti za učešće u postupku. Član 9. stav 3. Konvencije propisuje da država obezbeđuje pripadnicima javnosti odnosno zainteresovane javnosti dostupnost sudskim postupcima koji se tiču se životne sredine.

U upravnom pravu i u pristupu zaštiti u upravnom sudskom postupku aktivna legitimacija zainteresovane javnosti nije sporna, ali postavlja se pitanje da li ovi standardi mogu biti primenljivi i u parničnom postupku. Zakon o parničnom postupku ne sadrži pojam zainteresovane javnosti i teško da bi se organizaciji koja se bavi zaštitom životne sredine mogla priznati aktivna legitimacija ukoliko ne trpi štetu. Jedini izuzetak odnosi se upravo na sticanje svojstva tužioca u postupku na osnovu primene člana 156 ZOO.⁸

8 Drenovak-Ivanović, M; Đorđević, S; Važić, S, *Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita*, OEBS, Beograd, 2015. str. 72–73.

Preduslov za primenu ekološke tužbe je postojanje javnosti i udruženja koja imaju razvijene kapacitete za razumevanje pitanja koja se odnose i na životnu sredinu i pravnu zaštitu. Da bi mogli da učestvuju u pravnim postupcima, potrebno je da budu upoznati sa pravnim sredstvima koja im stoje na raspolaganju, da imaju adekvatna znanja iz oblasti životne sredine i da raspolažu finansijskim sredstvima potrebnim za vođenje parnice, troškove postupka, veštačenja itd.

Kao što je već navedeno, podnošenje ekološke tužbe bi se u Srbiji pre moglo očekivati od udruženja nego od građana. Udruženja, odnosno civilno društvo koje se bavi životnom sredinom u Srbiji se suočava sa brojnim izazovima, koji se prvenstveno odnose na izvore finansiranja, organizacione kapacitete, ljudske resurse i generisanje sredstava za realizaciju aktivnosti. Finansijska održivost udruženja ključna je za razvoj sektora civilnog društva i za aktivno učešće u donošenju odluka, pa i za pokretanje pravnih postupaka radi zaštite prava i javnog interesa. S obzirom na mali broj pravnika zaposlenih u udruženjima koja se bave zaštitom životne sredine i na programsku neopredeljenost ovih udruženja da se bave pravnom zaštitom postavlja se pitanje da li faktički postoje udruženja koja bi mogla da ovaj instrument efikasno koriste. Prema podacima istraživanja koje je rađeno na osnovu upitnika koji je popunilo 160 udruženja koja se aktivno bave životnom sredinom 70% udruženja nema nijednu osobu angažovanu po ugovoru o radu, što ukazuje na nizak potencijal razvoja i profesionalizaciju organizacija, kao i na slabu mogućnost dugoročnijeg investiranja u razvoj ljudi. Podaci dalje govore da u 2017. godišnji budžet nije imalo 15% organizacija, 25% je imalo godišnji budžet do 1000 EUR, a oko 20% od 1000–5000 EUR, što znači da ukupno 60% od ispitanih udruženja ima aktivnosti na simboličnom nivou i da se radi isključivo iz entuzijazma.⁹

Prema podacima Agencije za privredne registre ukupan broj registrovanih udruženja na dan 31. decembar 2017. godine je 30.838. Broj organizacija koje se bave životnom sredinom kao primarnom delatnošću ili koje se životnom sredinom bave iz drugih aspekata, nije moguće precizno odrediti, usled određenih determinisanosti podataka koji se mogu dobiti iz Registra udruženja APR-a. U Registru udruženja se nalazi 3,544 udruženja koja u svom statutu u Opisu oblasti ostvarivanja ciljeva sadrže zaštitu životne sredine. Pretraživanje udruženja po oblasti ostvarivanja ciljeva udruženja daje nepreciznu pretragu, jer veliki broj udruženja uz svoje primarne ciljeve navodi životnu sredinu kao opštu vrednost za koju se zalaže. S toga, smatramo da je broj udruženja koja se bave životnom sredinom u Srbiji znatno manji od navedenog broja. Sa druge strane, nizak je

9 Istraživanja je rađeno u okviru Progama podrška civilnom društvu u oblasti životne sredine, koji je podržala SIDA, a realizovao Regionalni centar za životnu sredinu – REC kancelarija u Srbiji.

procenat udruženja koja se aktivno bave životnom sredinom, koja imaju stabilne finansijske prihode i održivu perspektivu, a koja bi u perspektivi mogla da se bave pravnom zaštitom životne sredine. Jačanje civilnog društva u oblasti životne sredine predstavlja *conditio sine qua non* za efikasno korišćenje raspoloživih pravnih mehanizama.

U uporednom pravu, mogućnosti udruženja da podnesu ekološke tužbe su relativno ograničene i kada postoji mogućnost da udruženje bude procesno legitimisano, broj građanskih predmeta nije visok, što je delom zbog toga što ovi postupci nose rizik visokih troškova. Međutim, kada su takvi parnični postupci pokrenuti, oni imaju veoma visoku stopu uspeha.¹⁰ Neupitno je da ekološka tužba u praksi u Srbiji nije našla svoju primenu, ali i da postoje aspekti materijalnog i procesnog prava koje je moguće unaprediti, da bi do njene primene došlo. U narednim poglavljima biće predstavljeni rezultati istraživanja prakse domaćih sudova, a zatim dati predlozi mera koje je potrebno preduzeti radi povećanja delotvornosti ekološke tužbe.

1.2 Istraživanje prakse domaćih sudova o primeni člana 156. ZOO

U literaturi smo naišli na podatak da nije bilo slučajeva u sudskoj praksi da je tužba za otklanjanje opasnosti od štete podnošena kao popularna tužba, već je uvek korišćena za zaštitu ličnog interesa tužioca¹¹. Želeli smo dodatno da proverimo ove tvrdnje i da ispitamo da li je u poslednjih deset godina bilo slučajeva u kojima je tužba iz člana 156. ZOO podnošena kako bi se sprečilo nastupanje štete koje je pretilo neodređenom broju lica, dakle kao *actio popularis*. Zbog toga smo poslali zahtev za pristup informacijama od javnog značaja svim višim i osnovnim sudovima u Republici Srbiji sa pitanjem da li je, pred sudom kojem se obraćamo, u proteklih deset godina bilo pokrenutih postupaka na osnovu člana 156. Zakona o obligacionim odnosima gde je tužilac tražio da se otkloni opasnost od štete koja pretilo neodređenom broju lica (stav 1. člana 156. ZOO). Osnovni i viši sudovi su odabrani zato što su nadležni za tužbe iz člana 156. ZOO kao prvostepeni sudovi (viši sudovi su u prvom stepenu nadležni ako

10 Sadeleer, N. *Access to Justice in Environmental Matters*, ENV.A.3/ETU/2002/0030 Final Report, dostupno na linku http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/accesstojustice_final.pdf posećeno 15. septembra 2018.

11 Videti npr. Rakić-Vodinelić, V., „Ekološka tužba: član 156. Zakona o obligacionim odnosima“, *Pravni život*, 4/5, 1989, str. 869; Ivanović, A., *Zahtev da se ukloni opasnost od štete. član 156. Zakona o obligacionim odnosima*, Bilten Višeg suda u Beogradu, 84/2014, str. 138; Salma, M., „Preventivna tužba za otklanjanje izvora opasnosti od štete u svetlu održivog razvoja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 4/2014, str. 144.

vrednost predmeta spora omogućava izjavljivanje revizije). Od 25 viših sudova i 66 osnovnih sudova odgovore smo dobili od 21 višeg suda odnosno 61 osnovnog suda što znači da je odgovorilo 84% viših sudova i 92,4% osnovnih sudova. Sudovi su pretežno odgovorili da pred njima, u proteklih deset godina, nije podneta nijedna tužba na osnovu člana 156. stava 1. ZOO. Međutim, u izvesnom broju odgovora nam je objašnjeno da informacioni sistem koji sudovi koriste i ne omogućava pretragu po članu zakona, već po osnovu koji može biti na primer naknada štete ili činidba. Treba napomenuti da smo od osnovnih sudova u Obrenovcu, Somboru, Sremskoj Mitrovici i Staroj Pazovi dobili i odgovor da sudijama koji sude u parnicama u tim sudovima nije poznato da je u naznačenom periodu bilo slučajeva u kojima je tužilac tražio otklanjanje opasnosti od štete koja preti neodređenom broju lica. Takođe smo pretražili i „Paragraf lex“ bazu sudske prakse koja omogućava pretragu po članu zakona i nismo našli nijedan slučaj u kojem je tužba iz člana 156. stava 1. ZOO korišćena kao *actio popularis*.

Smatramo da je jedini siguran način da se utvrdi da li je bilo tužbi za otklanjanje opasnosti od štete koja preti neodređenom broju lica pregledati sve predmete iz ukupno 91 suda (66 osnovnih i 25 viših sudova) u kojima je osnov tužbe bila činidba¹² što bi značilo pregledati više hiljada predmeta. To u zadatom periodu za izvođenje projekta nije bilo moguće. Ipak, mišljenja smo da i ovako dobijeni podaci ukazuju na to da je mala verovatnoća da je tužba iz člana 156. stava 1. ZOO podnesena kao *actio popularis* u proteklih 10 godina, jer bi takav slučaj svakako bio poznat sudijama, a osim toga zbog svoje specifičnosti našao bi se u literaturi ili bazi sudske prakse „Paragraf lex“.

12 Tužbom iz člana 156. stava 1. ZOO se traži otklanjanje opasnosti od nastanka štete tako da se ne radi o naknadi štete, već o činidbi čiji je cilj sprečavanje nastanka štete.

2. PREDLOG MERA KOJE TREBA PREDUZETI RADI POVEĆANJA DELOTVORNOSTI EKOLOŠKE TUŽBE

Sa donošenjem Zakona o obligacionim odnosima 1978. godine u naše pravo je uvedena tužba kojom bilo ko od tuženog može tražiti da preduzme mere kako bi sprečio nastanak štete koja pretili neodređenom broju lica.¹³ Dakle, radi se o preventivnom instrumentu. U literaturi je ova tužba poznata kao ekološka tužba i postoji saglasnost oko toga da je njena svrha bila da se spreči nastanak štete koja pogađa životnu sredinu.¹⁴ Zato i jeste koncipirana kao popularna tužba i zato se i koristi formulacija da šteta pretili neodređenom broju lica.

Uprkos tome što ova tužba postoji u našem pravnom sistemu još od 1978. godine, ne postoje podaci o tome da je ikada korišćena kao popularna, već su jedino zabeleženi slučajevi u kojima je korišćena kao instrument individualne zaštite.¹⁵ Mogući razlozi za ovakvo stanje stvari su dvojaki. Prvo, moguće je da javnost, a naročito organizacije civilnog društava nisu bili informisani o postojanju ove tužbe kao popularne. Drugo, zakonodavni okvir, naročito procesno pravo, nije na odgovarajući način izmenjen kako bi se omogućila efikasna upotreba ove tužbe kao popularne. Zato je cilj ove publikacije da se ukaže na nedostatke u zakonodavstvu koje treba otkloniti kako bi tužba iz člana 156. stava 1. ZOO bila delotvornija i da se u tom cilju daju konkretni predlozi kako menjati zakonodavstvo.

Nedostaci u zakonodavstvu i moguća rešenja su identifikovani na osnovu analize stručne literature čija tema je upravo bila ekološka tužba. Takođe, autori su koristili i uporednopravni metod. Naročito je bilo interesantno pravo Republike Hrvatske imajući u vidu zajedničku pravnu prošlost dve zemlje i činjenicu da je Hrvatska zadržala odredbu člana 156. ZOO u svom sadašnjem ZOO koja

13 Zakon o obligacionim odnosima (*Sl. list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, *Sl. list SRJ*, br. 31/93 i *Sl. list SCG*, br. 1/2003 – Ustavna povelja), član 156. st. 1 i 2.

14 Videti npr. Rakić-Vodinić, V., „Ekološka tužba: član 156. Zakona o obligacionim odnosima“, *Pravni život*, 4/5, 1989, str. 872, ili Salma, M., „Preventivna tužba za otklanjanje izvora opasnosti od štete u svetlu održivog razvoja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 4/2014, str. 131–145, u oba se rada o ovoj tužbi govori kao o ekološkoj. Na isti način se o ovoj tužbi govori i u Hrvatskoj. Videti npr. Šago, D., „Ekološka tužba kao instrument građanskopravne zaštite okoliša“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 4/201, str. 895–915.

15 Videti *Uvod*.

se nalazi u članu 1047, kao i da je načinila neke izmene svog procesnog zakonodavstva koje u izvesnoj meri idu u korist delotvornosti ekološke tužbe.

U daljem tekstu autori će naznačiti koji su to pravni nedostaci koji ekološku tužbu čine nedovoljno efikasnom i predložiće konkretne mere kako bi se ti nedostaci otklonili. Ti nedostaci se mogu podeliti u dve grupe. U prvu grupu spadaju oni koji su materijalnopravne prirode, a u drugu oni koji su procesnopravne prirode.

2.1. Nedostaci materijalnog prava

Određeni nedostaci su uočeni već u samoj formulaciji člana 156. stav 1. ZOO, kao i u tumačenju određenih termina od strane sudova. Član 156. ZOO glasi:

- (1) Svako može zahtevati od drugoga da ukloni izvor opasnosti od koga preti znatnija šteta njemu ili neodređenom broju lica, kao i da se uzdrži 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 zainteresovanog lica narediti da se preduzmu odgovarajuće mere za sprečavanje nastanka štete ili uznemiravanja, ili da se otkloni izvor opasnosti, na trošak držaoca 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 normalne granice.
- (4) Ali, i u tom slučaju se može zahtevati preduzimanje društveno opravdanih mera za sprečavanje nastupanja štete ili za njeno smanjenje.

U literaturi se ističe da je prvi stav formulisan tako da može postojati dilema oko toga da li aktivnu legitimaciju ima samo ono lice koje je i samo ugroženo, ili tužbu može podneti i onaj kome ne preti šteta, koji dakle ne spada u neodređeni broj lica kojima šteta preti.¹⁶ Iako među pravnim piscima vlada većinski stav da se ovaj stav mora tumačiti tako da se radi o *actio popularis*, te da tužbu može podneti svako, pa i ono lice kojem ne preti opasnost od štete, mišljenja smo da bi bilo dobro ovaj stav formulisati tako da se ova dilema otkloni. Stoga, predlažemo da se on dopuni na sledeći način: ***Svako može zahtevati od drugoga da ukloni izvor opasnosti od koga preti znatnija šteta njemu ili neodređenom broju lica čak i kada sam ne spada u taj neodređeni broj lica, kao i da se uzdrži od delatnosti***

16 Rakić-Vodinelić, V., „Ekološka tužba: član 156. Zakona o obligacionim odnosima“, *Pravni život*, 4/5, 1989, str. 874.

od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete, ako se nastanak uznemiravanja ili štete ne može sprečiti odgovarajućim merama. Ovakvom formulacijom bi se otklonila i najmanja sumnja u to da li pravo na podnošenje tužbe ima i ono lice kome ni na koji način ne preti opasnost od štete.

Dalje, pravni pisci ukazuju na to da sudovi zahtevaju da se radi o konkretnoj opasnosti, ali da se analizom sudske prakse dolazi do zaključka da sudovi različito shvataju ovaj pojam. Kao primer se u literaturi navode dve odluke istog suda. U prvoj je sud stao na stanovište da obavljanje mesarske delatnosti, koja u trenutku podnošenja tužbe još nije ni bila otpočela, u prostoru ispod tužiočevog stana, predstavlja opasnost od štete zbog buke koju obavljanje te delatnosti prati.¹⁷ Isti sud je u drugom slučaju smatrao da otpočinjane izgradnje septičke jame u neposrednoj blizini tužiočevog bunara ne predstavlja opasnost od štete jer je njena izgradnja odobrena, a da će opasnost nastupiti tek okončanjem izgradnje te jame i da se sastoji u eventualnim odstupanjima od projekta.¹⁸ Sa pravom se kritikuje drugo shvatanje konkretnosti opasnosti, jer ako je izvesno da određene radnje vode stvaranju izvora opasnosti, onda ne treba dozvoliti da izvor i nastane. Stoga se predlaže da se opasnost smatra konkretnom ako se prema uobičajenom toku stvari, a imajući u vidu karakter izvora opasnosti i karakter onoga što je ugroženo, ne može isključiti nastupanje štete.¹⁹ Izbor je na javnim vlastima da li će ova definicija konkretne opasnosti ući u sam tekst propisa ili će se pak optirati za edukaciju sudija kroz koju će biti pripremljeni za izazove koje ekološke parnice mogu da postave pred njih. Možda je edukacija bolja opcija, kako zbog toga što ni sam pojam konkretne opasnosti nije zakonski pojam, tako i zbog toga što bi preopterećivanje zakonskog teksta objašnjenjima i definicijama moglo za rezultat da ima previše komplikovan i teško razumljiv tekst.

Međutim, pojam koji jeste zakonski jeste pojam znatnije štete. Tužilac, dakle, u ekološkoj parnici mora dokazati da šteta koja preti jeste znatnija da bi uspeo u sporu. Šta se pod znatnijom štetom tačno podrazumeva po sadašnjem rešenju ostaje na sudovima da procene od slučaja do slučaja. Kako je već rečeno da se u literaturi nailazi na jedinstven stav da je tužba iz člana 156. stava 1. ZOO pre svega propisana radi zaštite životne sredine i imajući u vidu da nastupanje štete u životnoj sredini potencijalno vodi nesagledivim posledicama koje nije moguće uvek sanirati, treba pretpostaviti da svaka šteta koja preti životnoj sredini jeste znatnija šteta.²⁰ Smatramo da ne bi bilo, na štetu jednostavnosti i razumljivosti zakonskog teksta, posle prvog stava dodati još jedan stav kojim bi se objasnilo da se pod znatnijom štetom naročito podrazumeva šteta

17 *Ibid.*, str. 875.

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*, str. 876.

20 *Ibid.*

koja pretil životnoj sredini. Takvom formulacijom se osigurava da će sudovi štetu koja pretil životnoj sredini, po definiciji morati da smatraju znatnijom, što onda teret dokazivanja, da se ne radi o takvoj šteti, prevaljuje na tuženog, a terminom naročito se stavlja do znanja da je šteta koja pretil životnoj sredini navedena kao primer, pa se sudovima ostavlja da procene u drugim situacijama šta je znatnija šteta.

Takođe je neophodno uspostaviti neoborivu pretpostavku da šteta koja pretil životnoj sredini jeste šteta koja pretil neodređenom broju lica. U suprotnom bi se moglo doći do toga da opasnost od štete koja pretil životnoj sredini ne bude uklonjena ako tuženi uspe da dokaže da njegove aktivnosti neće dovesti do umanjenja bilo čije imovine ili da neće sprečiti njeno uvećanje, jer ZOO definiše štetu kao umanjenje *nečije* imovine i sprečavanje njenog uvećanja.²¹ Smatramo da je naš zahtev razuman imajući u vidu da svako nanošenje štete životnoj sredini potencijalno ugrožava imovinu i zdravlje ljudi, ali se često štetne posledice ne mogu odmah primetiti ni predvideti. Osim toga, uspostavljanje navedene pretpostavke bi išlo u korist cilju ove tužbe, a to je zaštita životne sredine. Pored toga, uspostavljanje navedene pretpostavke bi bilo u skladu i sa načelom prevencije i predostrožnosti koje je propisano članom 9. stavom 1. tačkom 3 Zakona o zaštiti životne sredine.²² Taj zakon takođe definiše pojam zagađenja životne sredine kao i druge pojmove²³ koji mogu biti od značaja za određivanje značenja termina opasnost od nastupanja štete koja pretil životnoj sredini. Stoga, treba podvući da u parnicama po tužbi iz člana 156. ZOO sudovi ne smeju da se oslanjaju samo na ZOO, već i na Zakon o zaštiti životne sredine, kao i druge propise iz te oblasti.

Na kraju, što se problema materijalnopravne prirode tiče u literaturi se ukazuje da položaj člana 156. ZOO koji se nalazi u opštim načelima o naknadi štete dovodi do dileme da li je osnov odgovornosti tuženog objektivna ili subjektivna odgovornost.²⁴ Takav stav se potkrepljuje navođenjem slučajeva iz sudske prakse. U jednom takvom slučaju tužilac je tražio da sud obaveže tuženog da izmesti stog slame koji se nalazio na svega 3 metra od tužioćeve kuće budući da je slama lako zapaljiv materijal, pa tako predstavlja opasnost od štete koja može da pogodi tužioca.²⁵ Sud je, međutim, odbio tužbeni zahtev sa obrazloženjem

21 Član 155 ZOO.

22 Zakon o zaštiti životne sredine (*Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – *dr. zakon*, 72/2009 – *dr. zakon*, 43/2011 – *odluka US* i 14/2016).

23 Član 3 Zakona o zaštiti životne sredine.

24 Rakić-Vodinelić, V., „Ekološka tužba: član 156. Zakona o obligacionim odnosima“, *Pravni život*, 4/5, 1989, str. 878.

25 ²⁵ *Ibid.*, str. 875.

da se slama ne može zapaliti sama od sebe, pa opasnost ne proizlazi iz radnji tuženog, već jedino iz radnji nekog trećeg koji bi mogao slamu da zapali.²⁶ Ovakav stav više odgovara logici subjektivne odgovornosti, a ne objektivne. Nasuprot tome, stav je pravne nauke da se član 156. ZOO mora tumačiti tako da je osnov odgovornosti za opasnost od štete objektivna odgovornost.²⁷ To se, između ostalog, obrazlaže i time što je u istom članu predviđena odgovornost tuženog za štetu koja nastupi čak i ako je vršio dozvoljenu delatnost, što ukazuje na objektivnu odgovornost za štetu.²⁸ Stoga je logično da je isti osnov odgovornosti i za opasnost od štete. Osim toga, ako je cilj ovog člana zaštita životne sredine, tom cilju svakako više odgovara objektivna odgovornost kao osnov odgovornosti za opasnost od nastupanja štete, nego krivica jer se krivicom znatno sužava broj situacija u kojima se može izdejstvovati uklanjanje izvora opasnosti od štete. Na osnovu svega rečenog neophodno je učiniti sasvim jasnim da je osnov odgovornosti koji se ima u vidu kada se radi o tužbi iz člana 156. stav 1. ZOO objektivna odgovornost. To se može učiniti i izmeštanjem odredbe ovog člana u onaj odsek zakona kojim se uređuju slučajevi objektivne odgovornosti za štetu ili pak posebni slučajevi odgovornosti za štetu, ako se želi izbeći intervencija u sam tekst odredbe.

2.2 Nedostaci procesnopravne prirode

Procesno pravo ima mnogo nedostataka zbog kojih tužba iz člana 156. stav 1. ZOO nije u potpunosti delotvorna. Imajući u vidu da prema članu 156. ZOO jedno lice može da tuži štiteći interes neodređenog broja lica, a da presuda, po pravilu, deluje samo među strankama u postupku, postavljaju se brojna pitanja. Tako, ako tužilac uspe u sporu i sud naredi tuženome na primer da ukloni izvor opasnosti, postavlja se pitanje ko će sve moći da traži izvršenje presude.²⁹ Postavlja se pitanje, da li samo tužilac ili i svi koji spadaju u neodređeni krug lica kojima šteta preti. Prema sadašnjem stanju u zakonodavstvu, presuda obavezuje samo stranke u postupku što znači da u izvršnom postupku, kao izvršni poverilac, može da se javi samo tužilac budući da je jedino on označen u presudi koja bi u izvršnom postupku poslužila kao izvršna isprava. To nije u skladu sa koncepcijom tužbe iz člana 156. ZOO kao popularne tužbe. Ako je ideja da svako može da podnese tu tužbu radi zaštite životne sredine, onda bi bilo logično i

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*, str. 878.

28 *Ibid.*

29 Rakić-Vodinelić, V., „Ekološka tužba: član 156. Zakona o obligacionim odnosima“, *Pravni život*, 4/5, 1989, str. 881.

svrsishodno da svako može da traži i izvršenje presude kojom je usvojen tužbeni zahtev iz popularne tužbe.³⁰

Nadalje, ako preventivni tužbeni zahtev bude usvojen, ali šteta nastupi prilikom obavljanja opštekorisne delatnosti za koju je dobijena dozvola, onda prema ZOO onaj ko je pretrpeo štetu može tražiti naknadu štete koja prelazi normalne granice. Postavlja se pitanje da li je sud u parnici za naknadu štete vezan utvrđenjem iz parnice za uklanjanje opasnosti od štete da tuženi obavlja opštekorisnu delatnost kada tužilac nije isto lice koje je bilo pokrenulo i parnicu zbog postojanja opasnosti od štete.³¹ Nauka smatra da bi to trebalo da bude tako zato što kvalifikacija delatnosti tuženog ne zavisi od ličnosti tužioca.³²

U slučaju da tužbeni zahtev tužioca u parnici po tužbi iz člana 156. stava 1. ZOO bude odbijen, postavlja se pitanje koga vezuje takva odbijajuća presuda?³³ Postavlja se pitanje, da li samo tužioca ili i sva lica kojima preti opasnost od štete, a koja u postupku nisu učestvovala. Postoje dve krajnosti kada je ovaj problem u pitanju. Prvo rešenje je da lica koja spadaju u neodređeni krug lica kojima je šteta pretila, a nisu učestvovala u parnici mogu da podnesu tužbu protiv tuženog držeći se strogo pravila da presuda vezuje samo stranke u postupku.³⁴ To bi tuženoga izložilo preteranoj neizvesnosti i potencijalno beskrajnim parnicama o istoj stvari.³⁵ Drugo rešenje jeste da presuda deluje prema svima koji su u istom položaju iako nisu učestvovali parnici, jer da jesu bili bi jedinstveni suparničari.³⁶ Međutim, tvrdi se da je ova krajnost preterano stroga prema pripadnicima neodređenog broja lica kojima šteta preti jer je tužilac mogao tužbu da podnese i bez njihovog znanja ili protiv njihove volje ili je mogao loše da vodi spor.³⁷ Zbog toga se predlaže da se dozvoli drugima da pokrenu postupak protiv istog tuženog sa istim zahtevom ako učine verovatnim da je prethodnik loše vodio spor, kada je na tuženom da dokaže da je spor vođen valjano.³⁸ Budući da za ovakvo rešenje nema dovoljno osnova u postojećem tekstu ZPP-a ovo pitanje se mora rešiti izmenama i dopunama zakona. Sa prethodno rečenim u vezi bilo bi korisno propisati da se tužbe koje su podnete na osnovu člana 156. stav 1. ZOO imaju objaviti u sredstvima javnog informisanja sa pozivom

30 *Ibid.*

31 *Ibid.*, str. 882.

32 *Ibid.*

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*

35 *Ibid.*

36 *Ibid.*

37 *Ibid.*, str. 883.

38 *Ibid.*

svim zainteresovanim licima da se pridruže tužiocu.³⁹ Time bi se sa jedne strane povećao izgled za uspeh tužilaca, a sa druge strane smanjio broj onih koji bi u slučaju odbijajuće presude mogli da pokrenu postupak protiv tuženog, te bi se povećala izvesnost njegovog položaja.⁴⁰

U literaturi se takođe ističe da bi u ovakvim parnicama trebalo primeniti istražno umesto raspravnog načela, kao i da mogućnost izjavljivanja revizije ne bi trebalo da zavisi od vrednosti predmeta spora kada se radi o popularnim tužbama i da bi trebalo dozvoliti i činjeničnu kontrolu u postupku revizije.⁴¹

Takođe, važno je uspostaviti efikasan sistem privremenih mera za ekološke parnice. Prema sadašnjem stanju zakonodavstva, jezik propisa ne uzima u obzir činjenja ili nečinjenja koja su neophodna da bi se šteta koja pretili životnoj sredini predupredila. Tako, Zakon o izvršenju i obezbeđenju (u daljem tekstu ZIO) kao razloge za određivanje privremenih mera za obezbeđenje nenovčanih potraživanja navodi da bi bez privremene mere ispunjenje poveriočevog potraživanja bilo dovedeno u pitanje, ili da će biti upotrebljena sila, ili da će nastupiti nenadoknadiva šteta (opasnost po potraživanje).⁴² Kao što se može videti jezik zakona je prilagođen dvostranačkom odnosu gde poverilac štiti lični interes, pa se i nenadoknadiva šteta vezuje za sudbinu potraživanja. Međutim, ekološkom tužbom se štiti opšti interes, a nenadoknadiva šteta koja može nastupiti nema veze sa postojanjem potraživanja poverioca, već sa željom da se šteta koja pretili životnoj sredini spreči. ZIO dozvoljava da se umesto privremene mere, na zahtev dužnika, dozvoli polaganje jemstva.⁴³ U ekološkim parnicama i izvršenjima presuda iz tih parnica ovu mogućnost treba isključiti jer jedino preduzimanje određenih radnji ili uzdržavanje od određenih radnji može imati smisla kada se zahteva sprečavanje štete koja pretili životnoj sredini. Polaganje jemstva ne osigurava ovaj cilj. Ono bi imalo smisla u cilju osiguranja sume koja može poslužiti kao naknada štete, ali ono što se privremenom merom želi jeste sprečavanje nastupanja štete. Takođe, veoma je važno da, i ako tužilac uspe da izdejstvuje privremenu meru povodom opasnosti od štete koja pretili životnoj sredini, žalba na odluku kojom se ta privremena mera određuje ne odlaže izvršenje te privremene mere. Za tako nešto u sadašnjim propisima nema osnova, pa je neophodno to i izričito propisati. Konačno, trebalo bi dozvoliti sudu da odredi privremene mere i po službenoj dužnosti kada pretili nastanak štete u životnoj

39 *Ibid.*, str. 884.

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*

42 Zakon o izvršenju i obezbeđenju – ZIO, član 449. stav 3, (*Sl. glasnik RS*, br. 106/2015, 106/2016 – *autentično tumačenje* i 113/2017 – *autentično tumačenje*).

43 Član 451. stav 2 ZIO.

sredini, po ugledu na slično ovlašćenje koje mu je dato u postupku po tužbama za zaštitu državine.

Sve ovo upućuje na zaključak da bi trebalo urediti poseban parnični postupak za zaštitu kolektivnih interesa.⁴⁴ To je već jednom učinjeno 2011. godine ali na način koji je bio kritikovan i od strane stručne javnosti koja se zalagala za takav poseban postupak, ali i od strane Ustavnog suda koji je neke odredbe te glave ZPP-a oglosio protivnim Ustavu. Nažalost, nije se ništa učinilo na poboljšanju teksta, već se od cele ideje odustalo. Stoga je korisno pogledati kritike koje su bile upućene na račun ZPP-a iz 2011. godine, kao i odluku Ustavnog suda⁴⁵, te iz njih izvući pouke kako bi se napravio kvalitetan predlog dopuna ZPP-a kojima bi se uveo u naš sistem poseban postupak za zaštitu kolektivnih interesa građana.

Ono što je u ZPP-u iz 2011. bilo označeno kao sporno jeste član 495. ZPP-a kojim je bilo propisano da aktivnu legitimaciju imaju isključivo udruženja i organizacije čija je registrovana ili zakonom propisana delatnost zaštita tih kolektivnih interesa građana za čiju zaštitu se podnosi tužba. Time bi se u naše pravo uvela tzv. *organizational action* i onemogućila bi se primena odredaba ZPP-a koje se odnose na postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana na tužbe iz člana 156. ZOO kao popularne tužbe.⁴⁶ Nadalje, ZPP iz 2011. je oštro kritikovan u literaturi zbog odredaba članova 499. i 500. kojima se u velikoj meri obeshrabruju organizacije koje zastupaju kolektivne interese da u javnost iznose tvrdnje u vezi sa povredama tih interesa i daje se ovlašćenje licima za koja te organizacije tvrde da vređaju kolektivne interese da ih tuže i od suda traže zabranu iznošenja stavova o navodnim povredama kolektivnih interesa.⁴⁷ Ovi članovi su i od strane Ustavnog suda ocenjeni kao neustavni.⁴⁸ Na prvi pogled cilj ovih odredbi jeste bio da se i druga strana zaštititi o neosnovanih optužbi koje se iznose u javnosti, ali instrumente za to ona već ima u Zakonu o javnom informisanju i Zakonu o obligacionim odnosima.

Osim ovoga, Ustavni sud je na više mesta ukazao na nepreciznosti i neodređenosti odredaba ZPP iz 2011. kojima se uređuje posebni postupak za zaštitu kolektivnih interesa građana, koje su iz ugla vladavine prava i pravne izvesnosti nedopustive za jedan zakonski tekst.⁴⁹ Tako, na primer, US upozorava da zako-

44 Rakić-Vodinelić, V., Ekološka tužba: član 156. Zakona o obligacionim odnosima, *Pravni život*, 4/5, 1989, str. 884.

45 Koja odluka Ustavnog suda?

46 Rakić-Vodinelić, V., „Zakon o parničnom postupku Srbije 2011“, *Pravni zapisi*, 2/2011, str. 557.

47 *Ibid.*, str. 559–561.

48 Odluka Ustavnog suda Srbije, IV3-51/2012.

49 *Ibid.*, 11.

nodavac ni približno nije odredio pojam kolektivnih prava i interesa.⁵⁰ U tom smislu može biti od pomoći hrvatski ZPP⁵¹ koji u članu 502. a. sadrži pojašnjenje pojma kolektivnih interesa navodeći one najčešće kao primer i glasi:

„Interesi iz stavka 1. ovoga članka mogu biti interesi koji se tiču čovjekova okoliša i životne sredine, zatim moralni, etnički, potrošački, antidiskriminacijski i drugi interesi, koji su zakonski zajamčeni...“

Pored neodređenosti pojma kolektivnih interesa, u odluci US kao i u literaturi se upozorava na to da se tužba može podneti protiv lica koje svojom delatnošću ugrožava ili povređuje kolektivna prava i interese. Reč delatnost može uneti zabunu pošto se može protumačiti da se isključivo radi o kakvoj profesionalnoj aktivnosti, dok se kolektivna prava i interesi mogu ugrožavati ili povređivati i drugim aktivnostima.⁵² U tom smislu je opet korisno pogledati ZPP Hrvatske u kojem se kaže:

„[p]rotiv fizičke ili pravne osobe koja obavljanjem određene djelatnosti ili općenito radom, postupanjem, uključujući i propuštanjem, teže povređuje ili ozbiljno ugrožava takve kolektivne interese i prava.“⁵³

Posebno osetljivo pitanje, koje svrstavamo u probleme procesnog prava, jesu troškovi postupka. Teret troškova postupka za potencijalne tužioce u ekološkim parnicama je takav, da iako su čuli za ekološku tužbu, postoji velika verovatnoća da se neće usuditi da tužbu i podnesu protiv, po pravilu, finansijski moćnijeg protivnika. Naime, prema sadašnjem Zakonu o sudskim taksama⁵⁴ tužilac bi samo za podnošenje tužbe morao da izdvoji 73.800 dinara pod pretpostavkom da bi vrednost predmeta spora odredio na 5.000.000 dinara, što je pri kursu od 118 dinara za jedan evro nešto više od 40.000 evra koliko je potrebno da vrednost predmeta spora iznosi da bi mogla da se izjavi revizija.⁵⁵ Ako bi tužilac želeo da unajmi advokata, kod iste vrednosti predmeta spora sastavljanje tužbe bi ga koštalo 22 500 dinara izračunato prema važećoj advokatskoj tarifi.⁵⁶ Dakle,

50 *Ibid.*

51 Zakon o parničnom postupku Republike Hrvatske (*Sl. list SFRJ* 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, i *NN* 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14 – *pročišćeni tekst*).

52 Videti: *IY*3-51/2012, 13, i Rakić-Vodinić, V., 2011, 559–560.

53 Član 502. a, stav 1. Zakona o parničnom postupku Republike Hrvatske.

54 Zakon o sudskim taksama, (*Sl. glasnik RS*, br. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001-dr. zakon, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 31/2009, 101/2011, 93/2012 i 93/2014 i 106/2015)

55 Član 403. stav 3 Zakona o parničnom postupku (*Sl. glasnik RS*, br. 72/11, 49/13 – *US*, 74/13 – *US*, 55/14).

56 Tarifa o nagradama i naknadama troškova za rad advokata, (*Sl. glasnik RS*, br. 121/2012)

samo podnošenje tužbe bi ukupno koštalo 96 300 dinara. Do kraja prvostepenog postupka ti troškovi mogu biti ogromni budući da se na svaki podnesak plaća sudska taksa u navedenom iznosu, kao i za odluku prvostepenog suda.⁵⁷ Iznos od 73 800 dinara na ime sudske takse bi morao biti plaćen i ako bi tužilac želeo da se žali na prvostepenu presudu, zatim i za drugostepenu odluku, dok bi taksa za podnošenje zahteva za reviziju iznosila 147 600 dinara. Na sve to treba dodati i troškove advokata za sastavljanje podnesaka i zastupanja na ročištima. Zakon o parničnom postupku sa druge strane dopušta da pod određenim uslovima fizička lica slabog imovnog stanja budu oslobođena plaćanja sudskih taksi, uviđanja, svedočenja i predujmivanja veštačenja.⁵⁸ Ta lica moraju da pruže dokaze o činjenicama koje govore u prilog njihovog oslobađanja od sudskih troškova.⁵⁹ Međutim, navedeni sudski troškovi su toliko visoki da predstavljaju veliko opterećenje i za nekoga čija plata višestruko premašuje medijalnu neto zaradu koja je u julu 2018. godine iznosila 38 642 dinara.⁶⁰ Stoga bi i oni građani koji nisu egzistencijalno ugroženi, te nisu podobni za oslobađanje od sudskih troškova po tzv. siromaškom pravu, imali problem da se upuste u ovakav spor. Pored iznosa sudskih taksi, veliki problem predstavljaju i troškovi veštačenja koji u ekološkim parnicama mogu biti jako visoki, pri čemu uspeh stranaka u ekološkim parnicama često u velikoj meri zavisi od kvalitetnog veštačenja.⁶¹ Zbog toga, čak iako tužilac ne odredi vrednost predmeta spora visoko troškovi postupka i dalje mogu predstavljati teško savladivu prepreku kada je o ekološkim parnicama reč.

Zbog toga deluje da je verovatnije da se u ulozi tužioca u ekološkim parnicama nađu udruženja. Međutim, stanje u organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom životne sredine jeste takvo da je malo verovatno da bi i one mogle da finansiraju ovako skupe parnice.⁶² Zbog toga treba razmisliti o propisivanju uslova za oslobađanje i ovih lica od sudskih troškova kada je reč o ekološkim parnicama. Kao relevantni kriterijumi mogu se u obzir uzeti: neprofitnost, projektno orijentisano finansiranje organizacije, niska vrednost imovine organizacije, status subjekta koji učestvuje u zaštiti životne sredine i drugo.⁶³ Poslednji kriterijum bi govorio u prilog oslobađanja od sudskih troškova i fizičkih lica koja

57 Zakon o sudskim taksama, član 2.

58 Zakon o parničnom postupku, član 168.

59 Zakon o parničnom postupku, član 169.

60 Saopštenje Republičkog zavoda za statistiku broj 260, Statistika zarada, 2018.dostupno na <http://publikacije.stat.gov.rs/G2018/pdf/G20181260.pdf>, 11.10.2018.

61 O ovim i drugim problemima u vezi s veštačenjem više u Drenovak-Ivanović, M; Đorđević, S; Važić, S, *Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita*, OEBS, Beograd, 2015, str. 89–96.

62 V. n. 7.

63 Drenovak-Ivanović, M; Đorđević, S; Važić, S, *Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita*, OEBS, Beograd, 2015, str. 85.

bi tužbu iz člana 156. stava 1. ZOO podnosila kao popularnu, dakle u cilju zaštite životne sredine, a bez obzira na imovno stanje jer prema Ustavu Republike Srbije svako je odgovoran za zaštitu životne sredine⁶⁴, a prema Zakonu o zaštiti životne sredine građani su izričito navedeni kao subjekti sistema zaštite životne sredine.⁶⁵ Oslobođanje nevladinih organizacija od sudskih troškova u ekološkim parnicama je zabeleženo i u uporednom pravu, npr. u Portugalu, Danskoj i Velikoj Britaniji.⁶⁶

64 Ustav Republike Srbije (*Sl. glasnik RS*, br. 98/2006, član 74. stav 2)

65 Zakon o zaštiti životne sredine, član 4. stav 1. tačka 6.

66 Sadeleer, N. *Access to Justice in Environmental Matters*, ENV.A.3/ETU/2002/0030 Final Report, str. 31, dostupno na linku http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/accesstojustice_final.pdf, 20.09.2018.

3. ZAKLJUČAK

Na osnovu svega rečenog, smatramo da treba usvojiti izmene i dopune Zakona o parničnom postupku tako da se uredi poseban postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana u kojem aktivnu legitimaciju neće imati samo udruženja, već i građani pojedinačno. Te izmene treba pripremiti u opsežnoj javnoj raspravi u kojoj će struka dati svoju reč. Prilikom izrade tih izmena treba imati u vidu sve ono što je Ustavni sud svojom odlukom utvrdio u vezi s prethodim pokušajem da se ovakav postupak uredi 2011. godine, a svakako treba uvažiti i savete struke koji su još odavno izneseni u stručnoj literaturi. Tako se novim odredbama o posebnom postupku moraju urediti pitanja aktivne legitimacije, proširenja subjektivnog dejstva pravnosnažnosti presuda u ovim parnicama, stvarne legitimacije za pokretanje izvršnog postupka, bližem određenju pojma kolektivnih interesa i prava koja se imaju u vidu i kao i aktivnosti kojima se ti interesi i prava ugrožavaju i povređuju. Treba voditi računa i o načelima po kojima treba urediti ovaj postupak (da li dati prednost istražnom načelu?), a zaštitu interesa tuženog od neosnovanih optužbi za ugrožavanje ili povredu kolektivnih prava ili interesa građana treba izostaviti budući da je to pitanje na odgovarajući način uređeno postojećim propisima. Takođe sistem privremenih mera treba prilagoditi interesima koji bi se u ovom postupku štitili. Konačno, mora se posvetiti i dužna pažnja pitanju troškova postupka i građanima i udruženjima u parnicama po ekološkim tužbama, kojima se u suštini štiti javni interes, učiniti pristup pravosuđu jeftinijim.

Važno je, najzad, napomenuti da smo u konsultacijama sa stručnom javnošću došli do saznanja da sudije u Republici Srbiji nemaju dovoljno znanja i iskustva kada je reč o sporovima koji se vode zbog zaštite životne sredine zbog čega, pored promena pravnog okvira, predlažemo da se što pre počne sa edukacijom sudija o značaju zaštite životne sredine i o njihovoj ulozi u ostvarivanju tog cilja, kao i sa uspostavljanjem adekvatnog sistema sudskih veštaka za životnu sredinu.

LITERATURA:

- Aragao, A; Carvalho, C, *Taking access to justice seriously: diffuse interests and actio popularis. Why not?*, *Elni Review*, 2/17, *Environmental Law Network International*, 2017.
- Babović, B. „Zahtev da se ukloni opasnost od štete – procesni aspektu“, *Pravo i privreda*, 2015.
- Drenovak-Ivanović, M; Đorđević, S; Važić, S, *Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita*, OEBS, Beograd, 2015.
- Ivanović, A., „Zahtev da se ukloni opasnost od štete. član 156. Zakona o obligacionim odnosima“, *Bilten Višeg suda u Beogradu*, 84/2014, 138;
- Lilić, S. *Drenovak, M. Ekološko pravo*, *Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu*, 2014.
- Rakić-Vodinec, V., „Ekološka tužba: član 156. Zakona o obligacionim odnosima“, *Pravni život*, 4/5, 1989
- Rakić-Vodinec, V., „Zakon o parničnom postupku Srbije 2011“, *Pravni zapisi*, 2/2011
- Sadeleer, N. *Access to Justice in Environmental Matters*, ENV.A.3/ETU/2002/0030 Final Report, dostupno na linku:http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/accessjustice_final.pdf posećeno 15. septembra 2018
- Šago, D., „Ekološka tužba kao instrument građanskopravne zaštite okoliša“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 4/201, str. 895–915.
- Salma, M., „Preventivna tužba za otklanjanje izvora opasnosti od štete u svetlu održivog razvoja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 4/2014, 144.
- Saopštenje Republičkog zavoda za statistiku broj 260, *Statistika zarada*, 2018. dostupno na <http://publikacije.stat.gov.rs/G2018/pdf/G20181260.pdf>, 11.10.2018.

Pravni izvori:

- Odluka Ustavnog suda Srbije*, IY3-51/2012.
- Tarifa o nagradama i naknadama troškova za rad advokata* (Sl. glasnik RS, br. 121/2012)
- Ustav Republike Srbije* (Sl. glasnik RS, br. 98/2006)
- Zakon o izvršenju i obezbeđenju* (Sl. glasnik RS, br. 106/2015, 106/2016 – autentično tumačenje i 113/2017 – autentično tumačenje), član 449. stav 3

Zakon o obligacionim odnosima (Sl. List SFRJ, br. 29/78, 39/85, 57/89, Sl. List SRJ 31/93, Sl. List SCG 1/03– Ustavna povelja)

Zakon o parničnom postupku (Sl. glasnik RS, br. 72/11, 49/13 – US, 74/13 – US, 55/14)

Zakon o parničnom postupku Republike Hrvatske (Sl. list SFRJ br. 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, i Narodne novine 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14 – pročišćeni tekst)

Zakon o sudskim taksama (Sl. glasnik RS, br. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001– dr. zakon, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 31/2009, 101/2011, 93/2012 i 93/2014 i 106/2015)

Zakon o zaštiti životne sredine (Sl. glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon, 43/2011 – odluka US i 14/2016).

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

349.6

347.922:502/504

РАДОЊИЋ, Алекса, 1987–

Ekološka tužba – pravo svih nas da zaštitimo životnu sredinu
: priručnik sa preporukama / Autori Aleksa Radonjić, Ivana Stjelja.
- Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2018 (Beograd :
Dosije studio). – 30 str. ; 23 cm. – (Biblioteka Posebna izdanja)

Tiraž 200. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. –
Bibliografija: str. 29–30.

ISBN 978-86-7202-192-9

1. Стјеља, Ивана, 1984– [аутор]

а) Тужба за заштиту животне средине б) Заштита животне
средине – Судска пракса

COBISS.SR-ID 270600716