

*Др Марија Салма, редовни професор  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду*

## ДОСТУПНОСТ ИНФОРМАЦИЈА О СТАЊУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ\*

(Хармонизација права Републике Србије са Европском  
смерницом о еколошким информацијама из 2003. г.)

**Сажетак:** У раду се анализирају одредбе важеће Европске Смернице о еколошким информацијама (од 2003.г.), одреде о њиховој имплементацији у законодавство РС, посебно у важећи Закон о заштити животне средине РС (од 2009.г.). Надаље се анализирају правила Архуске конвенције о еколошким информацијама која је ратификована законом РС из 2009. године. Већина одредаба европске смернице је имплементирана у законодавство РС. Међутим, примећује се да закон РС прописује преширок круг разлога за одбијање еколошких информација уместо рестриктивног тумачења разлога за одбијање давања информација о стању животне средине, како то предвиђа европска смерница. Анализирају се и институције правне заштите посебно пред судом (државним или арбитражним) у случају неоснованог одбијања права на давање изражене информације од стране надлежне државне органе, како на националном, тако и на регионалном плану, као и правила о доказивању правног интереса захтеваоца информације пред надлежним органом, као и у судском поступку поводом одбијања давања еколошке информације.

**Кључне речи:** еколошке информације, еколошке евиденције, право на информисање о стању животне средине, институције правне заштите на информацију пред судом у случају неоснованог одбијања информације, правни интерес код еколошке информације.

---

\* Чланак је настао као резултат истраживања на научноистраживачком пројекту бр.179079 под називом „Биомедицина, заштита животне средине и право“ који финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

## I

### Еволуција европског права у погледу доступности еколошких информација

Европска Заједница је 25. јуна 1998 потписала међународни споразум са Привредном Комисијом Уједињених нација за Европу о доступности информација, учешћу јавности у поступку доношења одлука, праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуски Споразум – Übereinkommen von Aarhus - Данска). Ова конвенција је ратификована у Републици Србији Законом о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине.<sup>1</sup>

Сагласно томе, дотадашње одредбе европског права (Смерница 90/313/ EWG – ЕЕЗ)<sup>2</sup> у овој области морале су се усагласити са међународним споразумом Европе и Уједињених нација, што је учињено Смерницом 2003/4/EG – ЕЗ Европског Парламента и Савета од 28. јануара 2003. г. о доступности информацијама о стању животне средине. Нова Смерница из 2003. г. уједно укида раније важећу европску смерницу из 1990. године.<sup>3</sup>

Нова смерница (из 2003. г.) није само проста допуна раније смернице, већ представља нову консолидовану варијанту, усаглашену са нормама ОУН. Разлози за доношење нове смернице су: већа транспарентност одн. доступност еколошких информација заинтересованој јавности. Затим, постојала је и потреба за уједначењем националних прописа, пошто се запазило да су они били неуједначени. То је по себи утицало и на неуједначене услове конкуренције на тлу заједничког тржишта (Binnenmarkt). Показала се потреба да се осигура сваком физичком или правном лицу, *без доказивања њихових интереса* право на тражење еколошких информација од органа јавне власти, тј. свако од њих има право приступа подацима о стању животне средине. Такође се показало неопходним, да органи власти који располажу еколошким информацијама учине доступним податке широј јавности, у највећој могућој мери, путем информационих технологија.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> В. Сл. Гласник Републике Србије – Међународни уговори, бр. 38/2009. г.

<sup>2</sup> У овом раду користимо термин „смерница“ на основу немачког израза (Richtlinien). У мађарском праву се користи израз irányelv - смерница. Код нас се, за овакве акте користи израз *директива*. Смернице су акти ЕУ који служе за хармонизацију домаћег права са циљевима израженим у смерницама. Смернице се директно не примењују на подручјима пуноправних чланица ЕУ. Начела из смерница се уграђују у домаће право, путем националног законодавства. Смернице се разликују од уредаба ЕУ (Verordnung, нем.) - које се директно примењују, без поступка хармонизације и без поступка ратификације на подручјима пуноправних чланица, и то на основу уговора о приступању дате земље у ЕУ.

<sup>3</sup> Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG, Amtsblatt L 41 vom 14.2. 2003. В. и: Kodex des Österreichisches Recht (Herausgeber: Univ. Prof. Dr. Werner Doralt), EU Umweltrecht 2011, LexisNexis, Wien, 2011, стр. 1. У даљем тексту: Смерница о еколошким информацијама.

<sup>4</sup> В. Смерница о еколошким информацијама, начелне одредбе, тачка 5-9.

Обавеза давања еколошких информација је допринос афирмацији *иpевентивној начела* еколошког права уместо *иоследичној начела* које наглашава *еколошку одговорност за насталу штету*.<sup>5</sup> Она доприноси и афирмацији начела *одрживог развоја* које не зачи кочење развоја, напротив, значи да градња индустријских постројења, испуштање отпадних или опасних материја у елементе животне средине (имисије и емисије), буде под еколошким контролом, евиденцијом државних органа и јавности, те подвргнута технолошком филтрирању.<sup>6</sup>

## II

### Дефиниције

#### Појам еколошких информација према важећој европској еколошкој информационој смерници

У важећој информационој еколошкој смерници ЕУ истиче се потреба за прецизнијим *дефинисањем појмова* из области еколошких информација. Указује се да су то информације у вези са селедећим областима: 1) *Стањем животне средине*; 2) *факторима, мерама или делатностима који имају или могу имати утицаја на животну средину* или који служе заштити животне средине; 3) *иpошковима*, одн. анализа трошкова и користи поводом мера заштите; 4) информације о стању људског здравља и сигурности укључив и *контаминацију ланца исхране, услове живота* људи, *стање културних добара и праисториских објеката* у мери у којој су они тангиранни стањем животне средине.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> В. нпр. Csák Csilla (ред.), Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében (Зборник научних радова из области еколошког права, посвећен одрживом развоју и очувању природних ресурса), Miskolci Egyetem (издавач: Универзитет у Мишколцу), Miskolc, 2012, стр. 26-35. Указује се на правила ЕУ која теже да се постепено санирају еколошке штете, а да се настоји правним прописима спречити настанак нових еколошких штета, тј. да се спрече штетне имисије које могу да утичу на здравље људи. В. такође, Csák Csilla, a környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája (Грађанскоправна - општетноправна заштита од еколошких штета), Miskolci Egyetem, 2013, стр. 84-100.

<sup>6</sup> У немачкој литератури везано за улогу државе и државних циљева као и њиховој имплементацији у еколошко законодавство, в. Dietrich Murswiek, Umweltschutz als Staatszweck, *Economica*, Bonn, 1995., стр.76; исти, Staatsziel Umweltschutz, Bedeutung für Rechtssetzung und Rechtsanwendung, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1996, стр. 226. За мађарско право, в. Fodor László- Prugberger Tamás, A környezetjog rendszere, elméleti és gyakorlati kérdései (Систем, теоријска и практична питања еколошког права), KGI, Budapest, 1996; Fodor László, *Víz az alaptörvény környezeti értékrendjében* (Воде као правна вредност устава), Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio juridica et politica, Tomus XXXI, Miskolc University Press, 2013, стр. 329.

<sup>7</sup> В. Смерница о еколошким информацијама, начелне одредбе, тачка 10.

Дефиниција *јавне власи* која је обавезна на давање еколошких информација, према начелним одредбама предметне смернице требало би да буде проширена тако да обухвата *владу* или *другу јавну управу* на *националном, регионалном или локалном нивоу*, без обзира на то да ли имају посебне одговорности везане за животну средину. Такође дефиниција би требало да обухвати и остале субјекте и тела која обављају управним функцијама сличне делатности везане за животну средину, у складу са сходним националним законом.<sup>8</sup>

Еколошке информације се морају доставити *једносноцима захтева* што је брже могуће, унутар разумног рока, водећи рачуна о роковима које је установио сам подносилац захтева.<sup>9</sup>

*Државе чланице ЕУ* су дужне да нађу практичне начине да овакве информације буду доступне јавности. То се може остварити кроз јавне телекомуникационе мреже укључив и јавно доступне органе власти којима се јавност може обратити ради добијања еколошких информација.

### III

#### Начела

**појам права на еколошку информацију, одбијање информације, трошкови, тачност, судско преиспитивање аката и пропуста јавних органа, имплементација у национално законодавство, супсидијерност ЕУ норми**

*Право на еколошку информацију* подразумева *јириситиу јодацима о стању животне средине*, од стране заинтересованих код надлежних органа јавне власти који чувају те информације. То даље подразумева могућност приступа еколошким информацијама у *јачно одређеним случајевима*. *Разлози за одбијање* еколошких информација морају се уско тумачити, при чему јавни интереси у прилог објављивања тих информација претежу над интересима за одбијање тих информација. Разлози за одбијање давања информација морају се доставити предлагачу унутар, у овој смерници, предвиђеног рока.<sup>10</sup> Међутим, надлежни органи могу учинити информацију доступном само у изводима (делимично) само уколико се жељена информација може издвојити из целине.

Јавне власти имају право на *најлаиу јирошкова* давања података, али она-наплата мора бити разумна.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> В. Смерница о еколошким информацијама, начелне одредбе, тачка 11.

<sup>9</sup> В. Смерница о еколошким информацијама, начелне одредбе, тачка 13.

<sup>10</sup> В. Смерница о еколошким информацијама, начелне одредбе, тачка 16.

<sup>11</sup> В. Смерница о еколошким информацијама, начелне одредбе, тачка 18.

Подносиоци захтева имају право да траже административно или судско *преиспитивање* аката или пропуста јавних власти везаних за поступање тих органа поводом поднетог захтева.<sup>12</sup>

Јавне власти морају гарантовати да су подаци о животној средини које су оне прикупиле или који су за њих прикупљени разумљиви, *јачни* и упоредиви. *Метод* који је коришћен код прикупљања података треба да на захтев буде предочен с обзиром да је он важан чинилац у оцењивању квалитета пружених података.<sup>13</sup>

У циљу побољшања заштите животне средине, јавне власти су дужне да ставе на располагање податке о животној средини који су везани уз њихову функцију путем рачунарске или електронске технологије.<sup>14</sup>

Ова смерница и њена реализација треба да се анализира сваке четврте године од стране држава чланица и у случају потребе да се мења. Европска комисија је дужна да поднесе извештај о оцени Европском парламенту и већу.<sup>15</sup>

Обзиром да *циљеви предложене смернице не могу у довољној мери постојати резултате на нивоу држава чланица* већ на нивоу заједнице, *заједница може усвојити мере* у складу са *принципом суицидијарности* како је наведено у чл. 5. уговора. У складу са принципом пропорционалности, како је наведено у чл. 5. уговора, ова смерница не иде даље од оног што је нужно за постизање тих циљева.<sup>16</sup>

Одредбе ове смернице не дирају у права државе чланице да задржи или уведе мере за *шири пристиуп подацима* него што је предвиђено овом смерницом.<sup>17</sup>

#### IV Нормативни део Смернице

Након одредаба о дефиницијама и одредаба о начелима, смерница садржи тзв. нормативни део у коме се прецизирају начелне норме.

Нормативни део Смернице обухвата: 1) Циљеве, 2) одређивање појма, 3) приступ информацијама о животној средини на захтев, 4) изузетке, 5) наканаде, 6) приступ судовима, 7) пружање информација о животној средини, 8) квалитет еколошких информација, 9) преиспитивање еколошких информација, 10) хармонизацију националних законодавстава, 11) укидање раније смернице, 12) ступање на снагу смернице, 13) адресати.

<sup>12</sup> В. Смерница о еколошким информацијама, начелне одредбе, тачка 19.

<sup>13</sup> В. Смерница о еколошким информацијама, начелне одредбе, тачка 20.

<sup>14</sup> В. Смерница о еколошким информацијама, начелне одредбе, тачка 21.

<sup>15</sup> В. Смерница о еколошким информацијама, начелне одредбе, тачка 22.

<sup>16</sup> В. Смерница о еколошким информацијама, начелне одредбе, тачка 23.

<sup>17</sup> В. Смерница о еколошким информацијама, начелне одредбе, тачка 24.

Ова смерница прати следеће: *циљеве* а) обезбеђење права на еколошке информације, којима располажу јавне власти, б) доступност информација у корист јавности. У ту сврху треба подстицати коришћење рачунарских телекомуникација и електронских технологија.<sup>18</sup>

У дефиницијама се потрђују и прецизирају начела. 1. *Подаци о животној средини* подразумевају било који податак у писаном, визуелном, чулном, електронском или било ком другом материјалном облику о : а) стању делова животној средини, као што су *ваздух, вода, земљиште, природна станишта*, укључујући влажна подручја, обална и морска подручја укључив и генетски измењене организме као и њихов међусобни утицај;<sup>19</sup> б) факторима као што су *енергија, бука, зрачење, отпад* укључив и *радиоактивне* отпаде, емисије, истицања и остала *испуштања* у животну средину који утичу или би могли утицати на елементе животне средине; в) *мерама* укључујући и *административне* мере, еколошке *политике*, еколошко *законодавство*, планове и програме, еколошке споразуме и делатности који имају за циљ заштиту тих елемената; г) обавештења о *хармонизацији* еколошког права; д) анализу *тешкоћа* и користи; њ) стању људског здравља посебно у погледу контаминације намирница. 2. *Органи* од којих се могу добити еколошке информације: а) *влада* или остали органи јавне власти, укључујући јавна саветодавна тела на националном, регионалном или локалном нивоу; б) *физичка или правна лица* која на основу унутрашњих (националних) прописа *извршавају задатке јавне управе*, укључив и обављање делатности у *вези са животној средином*; в) физичка или правна лица која под контролом ових органа имају јавне надлежности у вези са животном средином и који су дужни да пружају јавне услуге; 3. *информације* које се налазе код *надлежних органа*, - а то су еколошке информације којима они располажу или које су они сами створили или које су неком органу доступне; 4. *информације* којима *располаже* неки *орган* су еколошке информације које су прибављене од стране неког физичког или правног лица за органе јавне власти; 5. *предлач* је физичко или правно лице које захтева еколошку информацију; 6. појам *јавности* чине једно или више физичких или правних лица која сагласно националним прописима или националној пракси чине удружења, организације или групе.<sup>20</sup>

*Присвој* еколошким информацијама на основу *захтева*: 1. Државе чланице су дужне да обезбеде да органи сагласно одредбама ове смернице буду обавезни да на основу захтева пруже еколошке информације којима располажу, односно да обезбеде приступ информацијама *без обзира на*

<sup>18</sup> В. чл. 1. Смернице о еколошким информацијама.

<sup>19</sup> В. чл. 2. Смернице о еколошким информацијама.

<sup>20</sup> В. чл. 2. Смернице о еколошким информацијама.

што да ли изражиоци имају њравни инџерес. 2. Еколошке информације је надлежни орган дужан да учини приступачним захтеваоцу - предлагачу информације: а) што год је пре могуће у најкраћем року, а најкаснији у року од месец дана од подношења захтева или б) унутар два месеца ако је информација комплексна и ако због тога једномесечни рок није могуће испоштовати. 3. Ако је захтев формулисан уопштено, орган може тражити његово прецизирање. 4. Уколико је подносилац захтева тражио еколошку информацију од одређеног органа у одређеној форми или формату, он је дужан поступити у траженој форми, осим а) ако су информације такве да су доступне захтеваоцу на други начин, тј. ако су јавно доступне; б) ако то одговара органу, он може дати информацију на сходан начин. Разлози за одбијање давања података у траженом облику и формату, морају се саопштити тражиоцу. 5. Ради спровођења овог члана (чл. 3): а) државе чланице морају да воде рачуна о томе да надлежни органи омогуће приступ јавности еколошким информацијама; б) да листе органа јавне власти буду јавно доступне; в) да буду дефинисана практична решења, како би се осигурало остваривање права на еколошку информацију.<sup>21</sup>

*Изузеци од њравила о обавези њружања еколошких информација* 1. Државе чланице могу потписати да захтев за добијање еколошке информације буде одбијен а) ако информације нису код органа од кога се траже б) ако је захтев очигледно злоупотребљен в) ако је захтев сувише уопштено формулисан г) ако се захтев односи на недовршене документе или податке д) ако се захтев односи на интерна саопштења, при чему се мора водити рачуна о јавним интересима приликом објављивања.<sup>22</sup>

*Накнаде за информације* 1. Приступ регистру информација као и претраживање информација на лицу места је бесплатно. 2. Јавне власти могу тражити накнаду за давање података о животној средини, али она несме прелазити разумни износ. 3. Када се тражи накнада јавне власти су дужне објавити попис накнада, као и могућност ослобађања од ње.<sup>23</sup>

*Приспуй судовима* 1. Државе чланице су дужне да обезбеде да предлагач одн. захтвалац чији захтев за информацијама није од надлежног органа узет у обзир, одбијен је, или се орган неосновано огласио ненадлежним или је пропустио неку радњу, може да тражи преиспитивање тих одлука пред надлежним управним органом. То мора да буде *ефикасан* поступак, *ослобођен накнаде* или уз минималну накнаду. 2. Пропусти управних органа могу се *ушужити њред судом* или другим независним или непристрасним телом предвиђеним законом. Државе чланице могу додатно про-

<sup>21</sup> В. чл. 3. Смернице о еколошким информацијама.

<sup>22</sup> В. чл. 4. Смернице о еколошким информацијама.

<sup>23</sup> В. чл. 5. Смернице о еколошким информацијама.

писати да трећа лица која терете објављене информације имају право на жалбу пред судом. Коначне одлуке управних органа или суда обавезују органе који чувају информацију. Одлука се мора донети у писаном облику, са образложењем.<sup>24</sup>

*Пружање еколошких информација. Дужности држава чланица.* Државе чланице су дужне да предузму мере како би осигурале да *јавне власити организације презентацију еколошких података* које чувају код себе или код других а које су битне за њихово функционисање, нарочито путем рачунарских телекомуникација или електронске технологије. Државе чланице су дужне да осигурају да подаци о животnoj средини буду *доступни у базама података* које су лако доступне јавности преко телекомуникационих мрежа.<sup>25</sup>

*Квалитет еколошких података.* Државе чланице су дужне осигурати да било који податак које су саме прикупиле или је прикупљен у њихово име буде ажуран, тачан и упоредив.<sup>26</sup>

*Процедура преиспитивања Смернице.* Државе чланице су биле дужне да до 14. фебруара 2009. године извести органе ЕУ, тј. Комисију о стеченим искуствима у примени Смернице а комисија је на основу ових података била задужена да састави извештај који је тербало да се поднесе Европском Парламенту и Савету.<sup>27</sup>

*Примена Смерница.* Државе чланице су биле дужне да одговарајуће прописе ускладе са Смерницом до 2005.<sup>28</sup>

## V

### Имплементација Смернице о еколошким информацијама у право РС

Имплементација анализиране европске смернице о еколошким информацијама је извршена, пре свега<sup>29</sup>, у *Закону о заштити животне средине РС*.<sup>30</sup> Важећи Закон о заштити животне средине не садржи директну дефиницију права на информисање о стању животне средине, - али, регу-

<sup>24</sup> В. чл. 6. Смернице о еколошким информацијама.

<sup>25</sup> В. чл. 7. Смернице о еколошким информацијама.

<sup>26</sup> В. чл. 8. Смернице о еколошким информацијама.

<sup>27</sup> В. чл. 9. Смернице о еколошким информацијама.

<sup>28</sup> В. чл. 10. Смернице о еколошким информацијама.

<sup>29</sup> За друге области, нпр. о доступности еколошких информација у области квалитивног и квантитативног стања вода, у контексту стања осталих елемената животне средине, в. Јованка *Ићајковић*, Сретен *Ђорђевић*, Приручник за представнике јавне власти о приступу информацијама од јавног значаја у области вода и животне средине, Регионални центар за животну средину за централну и источну Европу, Канцеларија у Србији, Београд, 2006. В. интернет адресу: [www.archive.rec.org/.../serbia\\_manual-for\\_officials.pdf](http://www.archive.rec.org/.../serbia_manual-for_officials.pdf).

<sup>30</sup> В. Закон о Заштити животне средине, Сл. гласник РС, бр. 135/2004, 36/2009 – др. закон, 72/2009 . - др. закон и 43/2011 – одлука УС. У даљем тексту ЗЗЖСР.



лишући право удруживања грађана ради заштите животне средине, предвиђа активности и мере заштите које се предузимају ради прибављања информације о животној средини.<sup>31</sup> Јачање свести о заштити животне средине обезбеђује се кроз систем образовања и васпитања, научно-истраживачког и технолошког развоја, али и кроз јавно информисање и популаризацију заштите животне средине.<sup>32</sup>

У оквиру основних начела заштите животне средине уграђено је и *начело информисања* и учешћа јавности у остваривању права на здраву животну средину. *Начело заштите права на здраву животну средину* предвиђа да грађанин или групе грађана, њихова удружења, професионалне и друге организације, право на здраву животну средину, остварују пред надлежним органом односно судом, у складу са законом.<sup>33</sup>

*Нормативни део* Закона успоставља правила о информационом систему и начину достављања података јавности о стању животне средине. Информациони систем обезбеђује формирање, класификовање, одржавање и дистрибуцију базе података о квалитету животне средине, праћењу стања и заштити животне средине законодавним, административним, организационим и стратешким мерама, научно-техничким информацијама, о планским мерама превенције и размену информација са другим информационим системима. Информациони систем води агенција за заштиту животне средине. Информациони систем обезбеђује приступ другим информационим системима и хармонизацију свих релевантних информација и података на националном и међународном нивоу.<sup>34</sup>

Ради праћења квалитативних и квантитативних промена у животној средини и предузимања мера заштите животне средине воде се национални и локални регистри извора загађивања животне средине.<sup>35</sup>

Влада једанпут годишње подноси Народној скупштини извештај о стању животне средине у РС. Надлежни орган Аутономне покрајине односно надлежни орган јединице локалне самоуправе је дужан да агенцији за заштиту животне средине тромесечно доставља податке за израду извештаја о стању животне средине у РС.<sup>36</sup>

У поглављу Закона посвећеном информацијама и учешћу јавности је *предвиђена обавеза надлежних органа* да редовно и благовремено *обавештавају јавност о стању животне средине*, односно о појавама које се прате у

<sup>31</sup> В. чл. 7. ЗЗЖСР.

<sup>32</sup> В. чл. 6. ЗЗЖСР.

<sup>33</sup> В. тач. 11. чл. 9. ЗЗЖСР.

<sup>34</sup> В. чл. 74. ЗЗЖСР.

<sup>35</sup> В. ст. 1. чл. 75. ЗЗЖСР.

<sup>36</sup> В. чл. 76. ЗЗЖСР.

оквиру мониторинга, нивоа загађујућих материја и емисије, као и о мерама упозорења на проширење загађења које може представљати опасност за живот и здравље људи. Јавност има право приступа прописаним *рејсџирима* или евиденцијама које садрже информације и податке у складу са законом.<sup>37</sup>

Законом је предвиђена обавеза надлежног органа на достављање информације које се односе на заштиту животне средине подносиоцу захтева у року од тридесет дана од дана подношења захтева. Ако су информације обимне или њихова припрема захтева дужи временски период, рок за достављање је шездесет дана од дана подношења захтева. Трошкове достављања информација сноси подносилац захтева.<sup>38</sup>

Захтев за достављање информација може бити *одбијен*, ако би његово објављивање негативно утицало на: 1. поверљивост рада државних органа; 2. међународне односе, одбрану земље и јавну безбедност; 3. рад правосудних органа; 4. поверљивост комерцијалних и индустријских података, осим информација о емисијама које угрожавају животну средину; 5. права интелектуалне својине; 6. поверљивост личних података, 7. интересе трећих лица која поседују информације а која нису обавезна да их пруже и 8. заштиту животне средине на коју се таква информација односи, као што је локација ретких врста, дивље флоре и фауне.<sup>39</sup>

Заинтересована јавност у поступку остваривања права на здраву животну средину као странка има право да покреће *ипостуијак ѓреисџијивања одлуке* пред надлежним органом, односно судом, у складу са законом.<sup>40</sup>

Из овога проистиче, да је приликом израде Закона о заштити животне средине вођено рачуна о одредбама европске Смернице о еколошким информацијама. Додуше, у односу на европску смерницу о еколошком информисању у закону РС је дошло до пренаглашавања мноштва разлога за одбијање захтева за достављање еколошких информација. Док смерница ЕУ предвиђа рестриктивно тумачење разлога одбијања захтева дотле републички закон предвиђа широк круг разлога за одбијање давања информација о стању животне средине.

## VI

### Судска заштита за случј не пружања еколошких информација по архушкој конвенцији (према ратификованом тексту у РС)

Према тексту Архусшке конвенције, ратификоване у РС, најпре се наглашава *ђраво на ѓравну зашџијију*. Истиче се, да ће свака страна у оквиру свог националног законодавства, обезбедити да свако лице које сматра да

<sup>37</sup> В. чл. 78. ЗЗЖСР.

<sup>38</sup> В. чл. 69. ЗЗЖСР.

<sup>39</sup> В. чл. 80. ЗЗЖСР.

<sup>40</sup> В. чл. 81. а) ЗЗЖСР.

је његов захтев за доставу еколошких информација *ићнорисан*, неосновано одбијен, било поједини његови делови или у целини, или да је на било који начин третиран супротно одредбама чл. 4. Конвенције, *иматић ирсичућ иосичућу ирсичичивања иред судом* или неким другим законом установљеним независним и непристрасним телом.

У случајевима када страна обезбеђује примену поступка преиспитивања одлуке пред судом, она уједно мора да обезбеди и могућност покретања бесплатне или јефтине, законом одређене убрзане процедуре поновног разматрања одлуке од стране органа јавне власти или неког независног и непристрасног тела, као алтернативу судској заштити. *Коначне одлуке су обавезујуће за орјан јавне власћи* који поседује информације. Ако се онемогући доступност информацијама разлози се морају навести у писаној форми.<sup>41</sup>

За разлику од Европске Смернице о еколошким информацијама која не тражи доказивање постојања правног интереса код тражења еколошких информација, Архуска конвенција и у код нас ратификованом тексту, *итражи доказивање иравноћ инћереса* од стране подносиоца захтева за давањем еколошке информације. Наиме, према тексту Архушке конвенције свака страна, у оквиру свог националног законодавства, трба да обезбеди да припадници заинтресоване јавности, који имају довољног интереса или трде да је дошло до кршења права (у случају када прописи о управном поступку једне стране то захтевају као предуслов), имају право на пресипитивање пред судом и/или другим независним и непристрасним телом установљеним законом, у циљу побијања материјалне и процесне законитости било које одлуке, чињења или пропуштања чињења. Критеријуми дефинисања довољног интереса и кршења овог права се одређују у складу са захтевима националног законодавства и са циљем да се заинтересованој јавности омогући широка правна заштита у оквиру делокруга примене ове конвенције. У циљу унапређивања ефикасности свака страна би требало да обезбеди да јавности буду доступне информације о могућности покретања управних и судских поступака за преиспитивање одлуке, као и могућност установљавања одговарајућих механизма пружања помоћи за уклањање или смањење финансијских и других препрека за доступност правосуђа.<sup>42</sup>

За нашу тему релевантан је и Анекс II, који говори о *арбић иражној заићичићи* еколошких информација. У случају преношења спора на арби-

<sup>41</sup> В. ст. 1, 2. и 3. тач. 1. чл. 9. Архуске Конвенције, пема тексту Закона о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности о доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, Сл. Гл. РС МУ, бр. 38/2009. (у даљем тексту: Архушка Конвенција/РС)

<sup>42</sup> В. тач. 2-5. чл. 9. Архуске конвенције/РС.

тражу страна или стране у спору ће обавестити Секретаријат о предмету арбитраже и назначити посебно чланове ове конвенције чије је тумачење или примена у питању.

Анекс уређује и *сасїав* арбитражног суда. Арбитражни трибунал ће се састојати од три члана. Страна или стране које туже, као и друга страна или стране у спору именовале по једног арбитра, а двоје именованих арбитра ће на основу споразума одредити трећег који ће бити председник већа. Он не сме бити држављанин ни једне стране у спору. Место његовог сталног боравишта не може бити на територији једне од тих страна, нити он може бити запослен код њих, нити радити на том случају у било ком другом својству.

Следеће одредбе Анекса уређују арбитражни *їосїуїак*. Тако, ако се председник арбитражног већа не именује у року од два месеца од именовања другог арбитражног судије, Извршни секретар Економске комисије (УН) за Европу ће, на захтев било које стране у спору, одредити председника у даљем двомесечном року.<sup>43</sup>

У вези са постуком доношења *одлуке*, односно, у вези примене материјалног права, Конвенција одређује да ће арбитражно веће донети своју одлуку у складу са међународним правом и одредбама ове Конвенције. Одлуке арбитражног већа, било да се ради о процесним или материјалним, биће донете већином гласова његових чланова. Веће има овлашћење да предузме све одговарајуће мере да би утврдило *чињенице*.<sup>44</sup> Арбитражно веће ће донети своју одлуку у року од пет месеци од датума свог установљења, осим ако утврди да је неопходно да продужи временски рок на период који не би требао бити дужи од пет месеци.<sup>45</sup> Одлука арбитражног већа мора имати образложење, при чему ће она бити обавезујућа за све стране у спору. Арбитражно веће ће одлуку доставити странкама у спору и Секретаријату. Секретаријат ће даље проследити примљене информације свим странама Конвенције.

Сваки спор који се може појавити између страна у погледу *їумачења* или *извршења* одлуке, свака страна може изнети арбитражном већу које је ту одлуку донело, или, у случају да ово веће не може да се сазове, другом већу установљеном за ову сврху на исти начин као и претходно.<sup>46</sup>

Свако арбитражно веће ће донети, у складу са одредбама Анекса, своја *їравила о їосїуїуку*.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> В. тач. 1–4. Анекса II Архуске конвенције/РС.

<sup>44</sup> В. тач. 5., 7. и 8. Анекса II Архуске конвенције/РС.

<sup>45</sup> В. тач. 16. Анекса II Архуске конвенције/РС.

<sup>46</sup> В. тач. 17. и 18. Анекса II Архуске конвенције/РС.

<sup>47</sup> В. тач. 6. Анекса II Архуске конвенције/РС.

Анекс садржи и одредбе о *свјеранама* у спору. У том погледу он одређује да ће стране у спору олакшати рад арбитражног већа коришћењем свих средстава која су им на располагању. Тако ће оне доставити сва релевантна *докуменџа*, средства и информације. Затим, оне ће омогућити, где год је то потребно, позивање *сведока* или *вешџаака* и прихватити њихов доказни материјал. Стране и арбитраи ће штити *поверљивост* сваке информације коју добију у поверењу у току поступка пред арбитражним већем. Арбитражно веће може, на захтев једне од страна, препоручити *привремене мере зашџиџије*. Ако се једна од страна у спору *не појави* пред арбитражним већем или не пружи одбрану у предмету спора, друга страна може захтевати од већа да настави са поступком и донесе своју коначну одлуку. Одсуство једне стране или неучествовање у одбрани неће представљати препреку за одвијање поступка. Арбитражно веће може да саслуша и одлучи о *прошвиџужбеним* захтевима који произилазе директно из предмета спора.

Свака страна ове Конвенције која има *правни интерес* у предмету спора и на коју може да утиче одлука у датом случају, може да се *умеша* у поступак уз сагласност већа.<sup>48</sup>

Уколико арбитражно веће не одлучи другачије, због посебних околности датог случаја, *прошкови* већа, укључив и накнаде за његове чланове, падају на терет страна у спору на једнаке делове. Веће ће водити евиденцију свих својих трошкова о чему ће поднети завршни извештај странама у спору.<sup>49</sup>

Република Србија се по чл. 3. Закона о ратификацији определила да решавање спора око тумачења или примене Конвенције поднесе *Међународном суду правде*.

## VI

### Практична примена правила о доступности информацијама о стању животне средине и приступу правосуђу

Закон о планирању и изградњи РС<sup>50</sup>, регулишући материју о просторном плану уопште<sup>51</sup>, о регионалном просторном плану<sup>52</sup>, о просторном плану јединице локалне самоуправе<sup>53</sup>, као и просторном плану подручја

<sup>48</sup> В. тач. 9-13. Анекса II Архуске конвенције/РС.

<sup>49</sup> В. тач. 15. Анекса II Архуске конвенције/РС.

<sup>50</sup> В. Закон о планирању и изградњи РС, Сл. гласник РС бр. 72/09,81/09, 64/2010 одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 одлука УС, 50/2013. одлука УС, 98/2013. одлука УС

<sup>51</sup> В. тачку 10. чл. 15. Закона о планирању и изградњи РС.

<sup>52</sup> В. тачу 12. чл.18. Закона о планирању и изградњи РС.

<sup>53</sup> В. тачку 7. чл.20. Закона о планирању и изградњи РС.

посебне намене<sup>54</sup>, предвиђа мере заштите животне средине. Међутим, не предвиђа начин на који би се обезбедила могућност за учешће јавности у припреми политике у вези са животном средином.<sup>55</sup> У таквом случају заинтересованој јавности би остала могућност подношења Захтева за заштиту уставности и законитости акта. Овакав начин заштите битно одступа од правила Архуске конвенције о приступу правосуђу кроз редовну процедуру уз могућност улагања правног лека на одлуку.

Градња на некој парцели је могућа само ако је она покривена детаљним регулационим планом. Он садржи податке о намени и зони парцеле, регулационе и грађевинске линије, позицију саобраћајне инфраструктуре. На основу ових података утврђује се потреба за израдом урбанистичких пројеката препарцелације и парцелације да би се формирала грађевинска парцела. Један од планова за уређење простора је и урбанистички план. Урбанистички план се излаже на јавни увид. Грађани могу да ставе своје примедбе које би Комисија приликом састављања извештаја требало да узме у обзир. Коначну одлуку о урбанистичком плану доноси Скупштина општине односно града. Против одлуке Скупштине грађани не могу остваривати правну заштиту на начин предвиђен Архуском конвенцијом, већ једино могу да покрену поступак пред Уставним судом.

Постојећи Закон о заштити животне средине не предвиђа заштиту права заинтересоване јавности у случају непоштовања процедуре о њеном учешћу приликом израде анализе утицаја на животну средину. То представља значајан недостатак српског законодавства.

## VIII Закључне напомене

У раду смо анализирали одредбе важеће Европске Смернице о еколошким информацијама, одредбе о њиховој имплементацији у законодавство РС, посебно у важећи Закон о заштити животне средине. Посвећена је пажња и релевантним правилима Архуске конвенције о еколошким информацијама која је ратификована законом РС из 2009. године. Констатује се да је већина одредаба европске еколошке информационе смернице имплементирана у законодавство РС, али се примећује да уместо рестриктивног тумачења разлога за одбијање давања информација о стању животне средине, како то предвиђа европска смерница, закон РС предвиђа широк круг разлога одбијања давања еколошких информација. Анализирају се и поступци правне заштите посебно пред судом (државним или арбитражним)

---

<sup>54</sup> В. чл. 22. Закона о планирању и изградњи РС.

<sup>55</sup> В. чл. 7. Архуске конвенције/РС.

у случају неоснованог одбијања права на информисања давања тражене информације од стране надлежног државног органа, како на националном, тако и на регионалном плану. Констатовали смо такође, да док европска смерница не тражи доказивање правног интереса за добијање информације о стању животне средине, закон РС то изричито тражи.

*Marija Salma, Ph.D., Full Professor  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad*

## **Access to Information on the State of the Environment**

(Harmonization of legislation of the Republic of Serbia with the European Directive on Environmental Information from 2003)

**Abstract:** *In this article the author provides analysis of the provisions of the European Directive on Environmental Information from 2003 presently in force, and provisions for their implementation in the legislation of the Republic of Serbia, in particular the current Environmental Protection Law from 2009. Attention has been paid to the relevant rules of the Aarhus Convention on Environmental Information ratified into law of the Republic of Serbia in 2009. The author finds that majority of provisions of the European Directive on Environmental Information have been implemented into the legislation of the Republic of Serbia, however the author notes that instead of **restrictive** interpretation of the refusal to provide access to information on the state of the environment, as envisaged by the European Directive, the law of the Republic of Serbia provides for a **wide range** of reasons for refusing access to information regarding the environment. Further, the article offers analysis of procedures for providing legal protection, especially before the court (state courts or arbitral tribunals) in cases of wrongful refusal to provide access to requested information by the competent state organ, both at national and regional level. The author also notes that, contrary to the European Directive which does not require a need to demonstrate legal interest in order to obtain information on the state of the environment, the law of the Republic of Serbia imposes such requirement. Truth be told, the Aarhus Convention on Access to Information in Environmental Matters that has been ratified by the Republic of Serbia, requires applicants to prove or to state the existence of the legal interest.*

**Key words:** *Environmental information, environmental records, right to access to the information on the state of the environment, proceedings for legal protection before the court in cases of wrongful refusal to allow access to the information, legal interest for obtaining environmental information.*