

Кристина Ђорић
мастер правница
Београд, Република Србија
kristinadjoric95@gmail.com

Прегледни научни рад
Research paper
DOI: 10.5281/zenodo.6402339
примљено / received: 29.11.2021.
прихваћено / accepted: 15.03.2022.

Правна природа одлука донетих у поступку процене утицаја на животну средину

Апстракт: О поступку процене утицаја на животну средину се данас доста говори и пише. Веома важна процедура како би се заштитила животна средина приликом планирања или извођења пројеката, мењања технологије, вршења реконструкције, проширења капацитета, или пак приликом престанка рада и уклањања одређеног пројекта у области индустрије, рударства, енергетике, саобраћаја, односно привреде уопште. Наше законодавство познаје овај институт од 2004. године, када је усвојен Закон о процени утицаја на животну средину, а што је Република Србија била у обавези да дефинише законом с обзиром на тежњу ка уласку у Европску унију и усклађивање домаћег законодавства са њиховим законодавством. Поступак процене утицаја се састоји из три одвојене фазе, где је завршетак сваке фазе предуслов за улазак у наредну фазу. Свака фаза се завршава актом који нема дефинисану правну природу. Како се ради о посебном управном поступку, може се закључити да је реч о управном акту или о материјалном акту управе. Одређивање правне природе је важно како би се знало која права и обавезе учесници у поступку стичу након окончања сваке фазе. Уједно се отклањају сумње које су везане за правне лекове које су учесницима поступка на располагању. Циљ овог рада је да укаже на карактеристике одлука донетих у свакој фази поступка процене утицаја, да прикаже одлике управног акта и материјалног акта управе, те да међусобним упоређивањем покуша дати одговор о правној природи одлука донетих у поступку процене утицаја на животну средину, а затим да покуша

дати одговор које би решење било најбоље усвојити како би се отклониле недоумице у вези са поступком процене утицаја.

Кључне речи: поступак процене утицаја на животну средину, трофазност поступка, посебан управни поступак, управни акт, материјални акт управе

Увод

Процена утицаја на животну средину (у даљем тексту: ПУЖС) требало би да представља један од значајнијих видова заштите животне средине. То је поступак у коме се утврђује какав је утицај пројеката који се планирају или изводе на животну средину, да ли постоје алтернативна решења и могућности за примену технологије која би имала повољнији утицај на животну средину и које се мере могу применити у циљу спречавања или смањења, односно отклањања штетног утицаја на животну средину.¹ Постоје различити начини како државе овај инструмент уводе у свој правни систем, а све у складу са циљевима политике заштите животне средине. Регулација наведеног института је од великог значаја јер се на тај начин даје гаранција да ће пројекти који се планирају и у случају загађења животне средине то радити у дозвољеним границама, под строго контролисаним условима. На тај начин се успоставља обим потенцијалног негативног утицаја планираних активности на животну средину и здравље људи.²

Историјски посматрано, кључни правни акти који су заслужни за развој овог института на тлу Европе су две директиве³ Европске уније (у даљем тексту: ЕУ), као и конвенција Уједињених нација (у даљем тексту: УН). У конкретном

¹ Мирјана Дреновак – Ивановић, Сретен Ђорђевић, *Практикум о праву на заштиту у стварима од значаја за заштиту животне средине у управном поступку и управном спору*, (Београд: Министарство заштите животне средине, 2018), 89.

² Mirjana Drenovak – Ivanović, „Environmental impact assessment in Serbian legal system: current issues and prospects for revision“, *Annals FLB - Belgrade Law Review* year LXIV, No. 3 (2016): 137.

³ Директива је врста правног акта која је оквирног карактера, њоме су одређени основни правне заштите које државе чланице ЕУ треба да пренесу у свој правни систем али тако да их прилагоде правној традицији и култури. Битно је да се постигне циљ који је прописан директивом, а на свакој држави чланици је да одреди начин за постизање тог циља.

случају, важност процене утицаја на животну средину била је препозната још на нивоу Европске економске заједнице, те је први пут споменута кроз Директиву Савета 85/337/ЕЕЗ.⁴ Директива у члану 1. став 1. говори о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката који ће имати значајније ефекте на животну средину. Након поменуте директиве, хронолошки посматрано, од великог значаја је Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (у даљем тексту: Еспоо конвенција).⁵ До њеног настанка је дошло постепено, дејством УН, сазнањем да пројекти које државе предузимају могу имати утицај како на животну средину те државе тако и на животну средину других држава. ЕУ ју је из наведених разлога усвојила и Конвенција је ступила на снагу 1997. године. Суштина Конвенције је да се њоме даје дефиниција основних субјеката сарадње предвиђене овим међународним уговором, обавезују се државе да у раној фази процеса планирања изврше процену утицаја одређених активности на животну средину, као и међусобно информисање и сарадњу држава у реализацији већих пројеката који могу представљати потенцијалну опасност по околину. Услед многобројних измена Директиве Савета 85/337/ЕЕЗ, било је неопходно донети нову директиву, јер није било смисла више стару мењати и допуњавати. Резултат тога је Директива 2011/92/ЕУ.⁶ Оно што је највише утицало на потребу доношења нове директиве је било доношење Конвенције о доступности информација, учешће јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (у

⁴ Council Directive on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment of 27 jun 1985 (Директива Савета 85/337/ЕЕЗ). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31985L0337> (преузето: 22.1.2022).

⁵ Convention on Environmental Impact assessment in a Transboundary Context, Espoo (Finland), of 25 February 1991. https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/Espoo_Convention_authentic_ENG.pdf (преузето: 22.1.2022).

⁶ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0092> (преузето: 22.1.2022).

даљем тексту: Архуска конвенција)⁷ којом је јавности омогућено учествовање у поступцима од значаја за животну средину. Из разлога усаглашавања са Архуском конвенцијом је и сама процедура процене утицаја била измењена, јер је јавност та која је добила значајну улогу у поступку. Све поменуте директиве и конвенције су имале утицај и на развој ове области права у нашој земљи. Република Србија је чланица УН, али је и на путу ка уласку у ЕУ. Из тих разлога је ратификовала *Espo* конвенцију као и Архуску конвенцију. Уз то је своје еколошко законодавство почела да усклађује са правом ЕУ, односно у обавези је да пренесе законе ЕУ у правни систем.

Република Србија је у позитивно право унела Закон о процени утицаја на животну средину (у даљем тексту: ЗОПУЖС)⁸ 2004. године и он је посебан закон у овој области. Уколико се деси случај да неко питање није регулисано овим законом, користи се Закон о заштити животне средине (у даљем тексту: ЗЗЖС)⁹, који је уједно и кровни закон. Како поступак процене утицаја спада у посебан управни поступак, важни су и Закон о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП)¹⁰, као и Закон о управним споровима (у даљем тексту: ЗУС).¹¹ Циљ усвајања оваквог закона је произашао из неопходности да се предузму превентивне мере како би се очувала здрава животна средина, што је засновано на начелу предострожности. Начело предострожности, иначе, подразумева да, уколико постоји несигурност у погледу настанка или продуженог дејства ризика по здравље људи, надлежни органи, не чекајући да наступи озбиљнији и видљив облик опасности, могу предузети одређене мере

⁷ Convention on access to information, public participation in decision – making and access to justice in environmental matters, of 25 Jun 1998. <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> (преузето: 22.1.2022).

⁸ Закон о процени утицаја на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004 и 36/2009

⁹ 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- др. закон и 95/2018 - др. закон.

¹⁰ Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018- аутентично тумачење.

¹¹ Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

заштите.¹² Захваљујући овом начелу оправдава се одлука органа власти да ставе забрану спровођења пројеката за које се кроз поступак процене утицаја покаже да могу имати потенцијално неповољан утицај по животну средину. Повезано са овим начелом је и јако битно начело превенције. Оно подразумева примену мера којима се превентивно, у најранијој фази доношења управних одлука, делује на настанак штете у животној средини.¹³ Још једна важност усвајања наведеног Закона је и то што се омогућава да јавност буде укључена у сам поступак процене, што је од великог значаја, и на тај начин се обезбеђује боља контрола поступка, као и веће поверење у одлуку.

ПУЖС се спроводи за пројекте из области индустрије, рударства, саобраћаја, туризма, пољопривреде, шумарства, водопривреде, управљања отпадом и комуналних делатности, као и за пројекте који се планирају на заштићеном природном добру и у заштићеној околини непокретног културног добра.¹⁴ Према самом закону пројекат јесте: извођење грађевинских радова, уградња инсталација, постројења и опреме, њихова реконструкција, уклањање и/или промена технологије, технологије процеса рада, сировине, репроматеријала, енергената и отпада; остале интервенције у природи и природном окружењу укључујући радове који обухватају експлоатацију минералних сировина.¹⁵ Важно је напоменути да се ниједна дозвола везана за почетак спровођења пројекта не може добити уколико претходно није испоштована процедура процене утицаја.

Да би се спровео поступак ПУЖС-а, неопходно је изградити Студију о процени утицаја на животну средину. Сама студија представља документ кроз који се анализира и оцењује квалитет чинилаца животне средине, њихова осетљивост

¹² Мирјана Дреновак – Ивановић, „Границе примене начела предострожности у заштити животне средине: искуства домаће и упоредне праксе“, *Правни живот, Удружења правника Србије* (2015): 2.

¹³ Дреновак – Ивановић, „Границе примене начела предострожности у заштити животне средине: искуства домаће и упоредне праксе“, 9.

¹⁴ Дреновак – Ивановић, Ђорђевић, „Практикум о праву на заштиту у стварима од значаја за заштиту животне средине у управном поступку и управном спору“, 90.

¹⁵ ЗОПУЖС, чл. 2, став 1, тачка 4.

на одређеном простору и међусобни утицаји постојећих и планираних активности, предвиђају непосредни и посредни штетни утицај пројеката на чиниоце животне средине и мере и услови за спречавање, смањење и отклањање штетних утицаја на животну средину и здравље људи.¹⁶ Она је један од докумената који је неопходан да би уопште пројекат могао бити реализован и био у складу са законом. Члан 4. ЗОПЖС-а каже да постоје пројекти за које се обавезно ради процена утицаја, али постоје и пројекти за које закон каже да се процена утицаја може захтевати. Да ли је за неки пројекат обавезна процена утицаја или је пак на листи за који се може захтевати процена утврђује се кроз Уредбу о утврђивању листе пројеката за које је обавезна процена утицаја и листе пројеката за које се може захтевати процена утицаја на животну средину (у даљем тексту: Уредба) коју је донела Влада Републике Србије.¹⁷ То значи да носилац пројекта, уколико се његов пројекат налази на листи пројеката за које се може захтевати процена утицаја, није у обавези да је спроведе. Сама листа је подложна великом броју критика јер јој се замерају неки пројекти који несумњиво имају потенцијално велики утицај на животну средину, а носилац пројекта није у обавези да тај утицај претходно испита.

Када говоримо о самој процедури, процена се спроводи кроз две, односно три фазе, у зависности од тога да ли је обавезно или није спровођење процене утицаја. Уколико није обавезно, те фазе су:

1. одлучивање о потреби за спровођење ПУЖС-а;
2. обим и садржај студије о ПУЖС-у;
3. одлучивање о давању сагласности на студију о ПУЖС-у.

Уколико је процена обавезна, прва фаза није потребна.

Прва фаза почиње тако што носилац пројекта подноси захтев за одлучивање о потреби процене утицаја који се подноси на прописаном обрасцу и који је одређене садржине, пропраћен адекватном документацијом, у складу

¹⁶ ЗОПУЖС, чл. 2, став 1, тачка 6.

¹⁷ Уредба о утврђивању листе пројеката за које је обавезна процена утицаја и листе за које се може захтевати процена утицаја на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 114/2008.

са законом. Након тога, надлежни орган проверава да ли су испуњени сви процесни услови, а уколико јесу, обавештава заинтересоване органе и организације и јавност у року од десет дана од дана пријема захтева. Заинтересовани органи и организације и јавност у року од десет дана од дана пријема обавештења износе своје мишљење о томе да ли сматрају да је потребно извршити процену утицаја. Када надлежни орган прими мишљење заинтересованих органа и организација и јавности, и када узме у обзир све наведено у захтеву носиоца пројекта, одлучује о томе да ли је потребно да се иде у следећу фазу, односно да ли ће се израдити Студија о ПУЖС-у. На одлуку надлежног органа могуће је да носилац пројекта, као и заинтересована јавност изјаве жалбу у року од 15 дана од дана пријема одлуке о потреби процене утицаја.

Друга фаза је фаза у којој се одређује обим и садржај Студије о ПУЖС-у која започиње тако што носилац пројекта за који се обавезно врши процена утицаја и за који је надлежни орган утврдио обавезу процене утицаја подноси захтев за одређивање обима и садржаја, односно дају се оквири за израду Студије о ПУЖС-у. Ова фаза је јако значајна зато што кроз њу носилац пројекта даје основне информације о самом пројекту, али приказује и главне алтернативе које је размотрио, даје опис животне средине, приказује могуће значајне штетне утицаје пројекта. Сам захтев, као и сва неопходна документација које је потребна су прописани законом. Након пријема овог захтева, надлежни орган опет прво проверава испуњеност процесних претпоставки, па када утврди да су испуњене, обавештава заинтересоване органе и организације и јавност о поднетом захтеву у року од десет дана од дана пријема захтева за одређивање обима и садржаја студије. Заинтересовани органи и организације и јавност у року од 15 дана од дана пријема обавештења износе своје мишљење које надлежни орган има обавезу да узме у обзир приликом одлучивања о обиму и садржају студије о процени утицаја. Надлежни орган узимајући у обзир све горе наведено доноси одлуку о обиму и садржају Студије, а на саму одлуку

имају право жалбе како носилац пројекта тако и заинтересовани органи и организације и јавност у року од 15 дана од дана пријема одлуке.

Трећа фаза поступка је фаза где се одлучује о давању сагласности на Студију о ПУЖС-у која се покреће тако што носилац пројекта подноси захтев за давање сагласности надлежном органу најкасније у року од годину дана од дана пријема коначне одлуке којом је одређен обим и садржај студије о процени утицаја. Што се тиче саме Студије о ПУЖС-у, њу може израдити само правно лице и предузетник који испуњавају услове прописане чланом 19. ЗОПУЖС-а, а мора да садржи све оне податке који су прописани овим законом. Приликом подношења захтева за давање сагласности на Студију, носилац пројекта уз израђену Студију доставља и одлуку надлежног органа из претходне фазе. Након овога, надлежни орган обезбеђује јавни увид, организује презентацију и спроводи јавну расправу о студији о процени утицаја о чему обавештава заинтересоване органе и организације и јавност у року од седам дана од дана пријема захтева. Уз то, надлежни орган прослеђује студију у року од десет дана од дана пријема захтева за сагласност техничкој комисији која има за циљ да изнесе мишљење о самој студији. Када надлежни орган обједини Студију о ПУЖС-у, мишљење органа и организација и јавности, као и Извештај техничке комисије, доноси одлуку о томе да ли ће дати сагласност или неће. Ова одлука органа је коначна, и против ње се може водити само управни спор. Тек након сагласности на Студију о ПУЖС-у, која се може добити у последњој, трећој фази, носилац пројекта може приступити његовој реализацији.¹⁸ Инспекција за заштиту животне средине има обавезу да контролише да ли је носилац пројекта поступио у складу са донетом одлуком.

Примећујемо да је сама процедура ПУЖС-а јасно дефинисана и да се праћењем законског оквира може спровести без проблема. Међутим, оно што се јавља као проблем је дефинисање правне природе одлука донетих на крају

¹⁸ Дреновак – Ивановић, Ђорђевић, „Практикум о праву на заштиту у стварима од значаја за заштиту животне средине у управном поступку и управном спору“, 92.

сваке фазе током поступка ПУЖС-а. Објаснили смо да се спроводи кроз три фазе које су одвојене, али временски повезане, јер претходе једна другој, а и предуслов су за вођење наредне фазе. Одређивање правне природе одлука је битно, јер на тај начин учесници у поступку знају каквог је правног карактера свака одлука, односно знају која права и обавезе имају након завршетка сваке фазе. Што је најважније, знају која правна средства могу да употребе након завршетка сваке фазе. То повлачи још додатних питања. Ако се нпр. ради о управном акту, он се након сваке фазе може напасти жалбом која има одложно дејство и стопира улазак у наредну фазу поступка. Али, то даље значи и да се после жалбе може поднети тужба Управном суду, која нема одложно дејство, па тако долазимо до случаја да се не чека одлука суда, а да носилац пројекта може отпочети са наредном фазом поступка. То може довести до случајева да се претходна фаза прогласи незаконитом, а да је носилац пројекта увелико предузео све кораке наредне фазе и тако себи створио економске трошкове, или, што је још горе, угрозио животну средину. У случају да се ипак ради о материјалном акту управе, онда се правни лекови могу изјавити тек на крају целокупног поступка процене утицаја.

Поступак процене утицаја на животну средину између управног акта и материјалног акта управе

Након сваке фазе поступка процене утицаја доноси се одлука чија правна природа није дефинисана законом. Како се ради о посебном управном поступку, природа одлуке лебди између управног акта и материјалног акта управе. Како бисмо дошли до одговора, анализираћемо најпре шта је то управни акт, а шта материјални акт управе, и погледати у каквом су они односу.

Акти управе су сви акти органа и организација јавне управе (и државне и недржавне) донети у примени права.¹⁹ У зависности од тога да ли имају или

¹⁹ Зоран Р. Томић, *Опште управно право* (Београ: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, 2019), 242.

немају непосредно, односно самостално правно дејство могу бити правни акти или фактички/материјални акти управе. Управни акт спада у појединачне, једностране, ауторитативне акте јавне управе, док фактичке/материјалне радње могу бити неауторитативне или ауторитативне и то су онда управне радње у ужем смислу.

Управни акт представља законом прописан акт којим орган управе закон примењује на појединачне случајеве који се могу подвести под одговарајућу општу норму тог закона. Такође, у обрнутом смеру, управа је везана овим актом на тај начин што мора обезбедити да кроз поступак извршења буде спроведен. Настао је као паралела судском акту, те је тако суд орган који доноси судске акте, док је управни орган онај орган који доноси управне акте. Он представља облик кроз који управа врши своје правно деловање. Теоријски посматрано, може се дефинисати у ширем и у ужем смислу. У ширем смислу то је правни акт органа управе, обухватајући како опште тако и појединачне правне акте органа управе, не само једностране – ауторитативне, него и двостране – управне уговоре; у ужем смислу – искључиво у значењу правног појединачног ауторитативног акта екстерног карактера, којима се врши државна власт у погледу конкретне ситуације и тачно одређених лица.²⁰ Теоретичари управног права врло често га дефинишу кроз његова обележја, те из тог разлога, у зависности од тога које карактеристике сматрају важним, разликујемо другачије дефиниције управног акта. Тако, професор И. Крбек сматра да управни акт карактеришу три есенцијална елемента: конкретност, ауторитативност и правно деловање или ефект.²¹ Професор З. Р. Томић тврди да осим формалне ознаке – да га доносе органи и организације јавне управе, садржинска обележја управног акта су: правнорешавајући карактер, ауторитативност повезана са једноставношћу, појединачни карактер, заснованост на закону, непосредна

²⁰ Томић, „Опште управно право“, 207.

²¹ Ivo Krbek, *Управни акт* (Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Odjel za filozofiju i društvene nauke, 1957), 7.

извршивост, уређује управну ствар.²² Професор Иванчевић препознаје четири примарне карактеристике управног акта: конкретност, ауторитативност, непосредне правне последице и доносиоца.²³ Наше позитивно право такође даје дефиницију управног акта, како кроз ЗУП тако и кроз ЗУС. Према ЗУП-у управни акт „јесте појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима.“²⁴ На врло сличан начин га дефинише и ЗУС, који каже да је управни акт „појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари.“²⁵ Управни акт се јавља у два вида. Може бити или решење или закључак. Циљ доношења акта јесте да се права, обавезе или правни интереси странке, односно процесна питања спроведу у дело, односно да се акт реализује кроз његово извршење.

Нови ЗУП поред новина везаних за проширење дефиниције управне ствари, нових начела и увођења института гарантног акта, детаљније дефинише управне радње, као и правне лекове које се против њих могу изјавити. Управноматеријални/фактички акти (управне радње) су материјални акти органа који утичу на права, обавезе или правне интересе странака, као што су вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти.²⁶ Као што видимо ЗУП дефинише управне радње у рангу материјалних (ненормативних, без непосредних и самосталних правних дејстава) аката с фактичким дејствима.²⁷ За

²² Томић, „*Опште управно право*“, 209.

²³ Mirjana Drenovak - Ivanović, „Aktuelna pitanja izdavanja energetske dozvole i procene uticaja hidroenergetskog objekta na životnu sredinu u pravu Srbije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 51, 1 (2014): 153.

²⁴ ЗУП, чл. 16, став 1.

²⁵ ЗУС, чл. 4.

²⁶ ЗУП, чл. 27.

²⁷ Зоран Р. Томић, Вук Цуцић и Добросав Миловановић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, (Београд: Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2017), 51.

разлику од претходног ЗУП-а²⁸, нови ЗУП системски регулише институт управних радњи.²⁹ Ранији ЗУП је регулисао само поједине њихове облике. Ради се о акту који нема сопствено правно дејство, не изазива самосталне правне последице. Ствара услов за доношење управног акта или се њиме правило садржано у управном акту непосредно извршава.³⁰ Управне радње садрже три битне карактеристике, а то су:

1. да су конкретна, а не апстрактна радња јавноправног органа;
2. нису управни акти;
3. да врше утицај права, обавеза и правног интереса физичких и правних лица.

Оне су, дакле, различите конкретне материјалне операције јавноправних тела са фактичким утицајем на правне позиције субјеката. Органи и организације јавне управе тако предузимају разне материјалне тј. фактичке операције које право познаје и признаје у процесу сопствене примене, уређујући строго или овлаш њихову форму и садржину.³¹ Њихов значај је што су они неопходан инструмент у процесу примене права – најчешће спроводећи у живот правне акте или припремајући услове њиховог доношења.³² Стоје у вези са њим. Могу му претходити или могу доћи након управног акта. Суштина је у њиховој нераскидивој вези, и у односу самосталног и несамосталног акта јавне управе.

Осим у општој дефиницији, ова два института се разликују и по редовним правним лековима којима се проверава њихова правноваљаност. Против њих се може изјавити жалба, односно приговор. Чланом 13. важећи

²⁸ Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 33/1997-1, бр. 31/2007-1, бр. 30/2010-140.

²⁹ Марко Давинић, прир., *„Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима“* (Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2020), 28.

³⁰ Drenovak - Ivanović, *„Aktuelna pitanja izdavanja energetske dozvole i procene uticaja hidroenergetskog objekta na životnu sredinu i pravi Srbije“*, 155.

³¹ Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку: са судском праксом и регистром појмова* (Београд: Службени гласник, 2019), 260.

³² Томић, *„Опште управно право“*, 242.

ЗУП је право на жалбу и приговор уздигао у ранг начела којим се обезбеђује право странке на правно средство. Стога се управна контрола управног акта врши кроз жалбени поступак, док се управна контрола материјалног акта управе спроводи по приговору. Жалба се може уложити против решења првостепеног органа, ако жалба није законом искључена, ако решење није издато у законом одређеном року (тзв. ћутање управе), као и у другим случајевима прописаним законом.³³ Жалба се изјављује другостепеном органу, а преко првостепеног органа у року од 15 дана од дана обавештавања странке о решењу. Решење не може да буде извршено док не истекне рок за жалбу, а изјављена жалба има одложно дејство, што подразумева одлагање извршења решења док се не одлучи по жалби, осим ако законом није другачије предвиђено.³⁴ Другостепени орган приликом одлучивања по жалби може одбити жалбу, поништити решење у целини или делимично и сам одлучити о управној ствари, поништити решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак или га изменити.³⁵ Као резултат добија се управни акт који је коначан и против кога се може спровести управносудски поступак, односно може се поднети тужба Управном суду која нема одложно дејство.

Приговор као правни лек је у управно законодавство унет новим ЗУП-ом са циљем да се управно поступање које не представља правни акт – управне радње, управни уговор, пружање јавних услуга – уведе у постојећи систем управноправне заштите са што је могуће мање измена постојећег система.³⁶ Придодат је жалби и представља посебно правно средство које се може изјавити против управних радњи и заједно са жалбом представља правну претпоставку коју је неопходно претходно изјавити како би евентуално касније могла да се изврши судска контрола рада управе. Како је истакнуто у

³³ ЗУП, чл. 151, ст. 1, ст. 3 и ст. 4.

³⁴ ЗУП, чл. 154.

³⁵ ЗУП, чл. 167, ст. 2.

³⁶ Вук Цуцић, „Унапређење правне заштите грађана у управном поступку“, *Часопис за јавну политику ПОЛИС* 11 (2016): 52.

Образложењу Предлога ЗУП-а, значај приговора се састоји у томе што досад није постојао управноправни пут заштите од неправилности у предузимању управних радњи, управних уговора и пружању јавних услуга.³⁷ Рок за улагање приговора против управне радње јесте 15 дана. Битно је указати на чињеницу да је приговор дозвољен само у случајевима када управна радња није повезана са доношењем управног акта, јер у супротном као правно средство против такве радње се морају користити жалба, односно тужба против управног акта са чијим доношењем је радња повезана. Ово даље имплицира да је овде реч о актима управе који се могу побијати тек онда када се донесе управни акт коме претходе и у вези с којим су предузети. Каже се да је контрола законитости материјалног акта управе ограничена на контролу постојања правних претпоставки за његово доношење, контролу да ли је њиме предузета она радња која је законом и предвиђена, односно контрола циља у ком је он донет.³⁸

Ако бисмо након изложене анализе, одлуку коју орган управе доноси у свакој од фаза поступка ПУЖС-а анализирали кроз одлике управног акта и материјалног акта управе, могли бисмо да закључимо да се пре ради о материјалном акту управе него о управном акту. Томе у прилог иду чињенице да се ради о несамосталним одлукама јер носиоцу пројекта не гарантују ништа друго до могућности вођења следеће фазе поступка процене утицаја. Стварају могућност да се наредна фаза поступка спроведе, односно не производе конкретан правни ефекат. Носилац пројекта са сваком појединачном одлуком не може спровести ни једну конкретну радњу на самом пројекту. Он мора сачекати да све фазе поступка буду испуњене, односно да добије одлуке о сагласности на Студију о ПУЖС-у или одлуку да није потребно спровести поступак процене утицаја. Тек тада може отпочети са поступком добијања грађевинске дозволе, односно адекватне дозволе за спровођењем пројекта.

³⁷ Марко Давинић, прир., „Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима“, 28.

³⁸ Drenovak - Ivanović, „Aktuelna pitanja izdavanja energetske dozvole i procene uticaja hidroenergetskog objekta na životnu sredinu u pravu Srbije“, 155.

Са друге стране, ЗОПУЖС како није дефинисао изричито правну природу сваке фазе, оставља нам могућност да је на посредан начин одредимо. Закон каже да је могуће изјавити жалбу како против одлуке надлежног органа о захтеву за одлучивање о потреби процене утицаја³⁹ тако и против одлуке надлежног органа о захтеву за одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја.⁴⁰ Када орган управе одлучи по жалби, добија се коначан акт, а такав акт је могуће нападати тужбом кроз управни спор, што је дефинисано кроз ЗУС, јер се ЗОПУЖС о томе посебно не изјашњава. Такође, и управносудска пракса указује на чињеницу да је могуће водити управни спор против сваке појединачне фазе, а што правну природу одлуке о свакој од фаза ипак сврстава у ранг управног акта. Нешто слично налазимо приликом одређивања правне природе акта који се доноси приликом одлучивања о експропријацији, или нпр. код одређивања правне природе енергетске дозволе, односно сагласности за изградњу енергетског објекта, и ту се може повући паралела са правном природом одлуке о обавезности израде процене утицаја, као и одлуке о обиму и садржају студије о процени утицаја.

Експропријација је поступак у којем на принудни начин непокретност која је приватна својина прелази у државну својину, а уз адекватну надокнаду. То је одузимање или ограничавање права својине на непокретностима.⁴¹ Најбољи пример за то је земљиште које је нечија приватна својина и које прелази у државну јер би према плановима преко тог земљишта требало да прође пут или да се изгради пруга. Тада, власник тог земљишта пристаје да склопи договор са државом и да јој за одговарајућу надокнаду то земљиште уступи. Поступак спада у посебни управни поступак регулисан Законом о

³⁹ ЗОПУЖС, чл. 11 ст. 1.

⁴⁰ ЗОПУЖС, чл. 15, ст. 1.

⁴¹ Стеван Лилић, у сарадњи са Мирјаном Дреновак, *Посебно управно право* (Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2010), 97.

експропријацији.⁴² Да би до експропријације дошло прво мора да се утврди постоји ли јавни интересе да би се експропријација извршила. О томе одлучује ресорно министарство. Након тога се пред управним органом извршава експропријација. Поставља се питање која је правна природа одлуке ресорног министарства о постојању јавног интереса да се експропријација спроведе. Једна одлука Уставног суда у свом образложењу износи јасан став о овом проблему. Она каже: „Решењем Владе којим се усваја предлог за утврђивање јавног интереса не одлучује директно о одузимању непокретности и не дира у својинска права власника, већ се само ствара правна претпоставка, односно предуслов за другу фазу поступка експропријацији, када се, по предлогу корисника експропријације, доноси решење којим се непокретност одузима од ранијег сопственика.“⁴³ Уколико бисмо овај начин размишљања применили на поступак ПУЖС-а, могли бисмо, позивајући се на овакво образложење, рећи да су прва и друга фаза поступка само предуслови за крајњу одлуку, односно да су правна претпоставка за наредне радње, и да се из тог разлога никако не могу посматрати као управни акт.

Са друге стране дуго је постојала недоумица везана за правну природу енергетске дозволе, односно сагласности за изградњу енергетског објекта. Регулисане су Законом о енергетици⁴⁴ и неопходно их је прибавити приликом изградње енергетских објеката према правилима регулисаним поменутиим законом. Издају се на захтев овлашћеног субјекта који жели да изгради енергетски објекат. Што се тиче енергетске дозволе, њу закон дефинише као управни акт. Доноси се у облику решења, уз важеће начине провере законитости како кроз управни поступак тако и кроз управни спор. Сагласност за изградњу енергетског објекта је нешто другачија. Њу издаје орган управе у

⁴² Закон о експропријацији Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 53/95, *Службени лист СРЈ* 16/2001 - одлука СУС и *Службени гласник РС* бр. 20/2009, 55/2013- одлука УС и 106/2016- аутентично тумачење

⁴³ Drenovak – Ivanović, „*Environmental impact assessment in Serbian legal system: current issues and protects for revision*“, 133.

⁴⁴ Закон о енергетици, *Службени гласник РС*, бр. 145/2014 и 95/2018- др. закон

случајевима када се изграђују енергетски објекти мање енергетске снаге, у складу са законом. Закон прави разлику између услова која је неопходно испунити приликом издавања дозволе и сагласности, али до последње измене и допуне закона није јасно дефинисао правну природу сагласности за изградњу енергетског објекта. Зато се дуго јављала недоумица да ли је то материјални акт управе или управни акт. Тек је последњим изменама закона јасно утврђено да се ради о управном акту, те је тако избегнуто да се и даље стварају проблеми у тумачењу, а самим тим и у примени права.⁴⁵

Закључак

Изведена анализа нам указује на пропусте домаћег законодавца приликом писања ЗОПУЖС-а, што даље доводи до стварања несигурности у тумачењу норми наведеног закона, а самим тим и до стварања несигурности у његовој примени. Несумњиво је да је доношење оваквог закона од неизмерне важности за нашу земљу, јер се на тај начин штити животна средина, човеково право на здраву животну средину, а затим и право сваког појединца на живот. Оно што ствара несигурност је чињеница да током поступка процене утицаја, завршетак сваке фазе нема дефинисану правну природу јер лебди између управног акта и материјалног акта управе. Теоријски оквири одлуке донете у свакој фази поступка приближавају их материјалним актима управе. Међутим, пракса је показала да одлуке донете у свакој фази поступка посматра као управне акте, омогућавајући да се на њих примењују сва правила која се иначе користе код било ког другог управног акта. Такво одређење, нажалост, може довести до збуњујућих случајева где се наредна фаза поступка спроводи, а да се претходна проглашава незаконитом након спроведеног судског поступка, јер подношење тужбе не одлаже извршење акта. Уколико би се правна природа одлука посматрала као материјални акт управе, у том случају би могла жалба

⁴⁵ Drenovak - Ivanović, „Aktuelna pitanja izdavanja energetske dozvole i procene uticaja hidroenergetskog objekta na životnu sredinu u pravu Srbije“, 151 – 163.

да се уложи тек након завршетка целокупног поступка, и на тај начин би се засигурно избегао случај преклапања судске контроле претходне фазе поступка са наредном фазом поступка, што даље не би доводило до стварања временских и економских трошкова, несигурне праксе и на крају не би оштетило животну средину. Видели смо да наведено није први пример нејасно дефинисане правне природе одлуке. Исти случај смо имали и код сагласности за издавање енергетске дозволе, која првобитно није имала јасну дефиницију, да би каснијим изменама и допунама закона ова недоумица била отклоњена. Измена и допуна ЗОПУЖС-а или доношење новог закона би свакако и у овом случају могло бити решење, где би се изложена правна несигурност отклонила, посебно имајући у виду да се планира доношење новог закона у овој области. Једно од могућих начина размишљања приликом решавања наведеног проблема могло би бити редефинисање целог поступка и сагледавање истог кроз једну фазу. То би значило да поступак не би био издељен на три фазе које би се, као што смо видели, у неким случајевима међусобно преклапале и на тај начин умањиле ефикасност и циљ самог поступка. Једнофазност би донела јединствен поступак који би био састављен из једне фазе у којој би биле предузете све неопходне радње ради добијања Студије процене утицаја на животну средину, а самим тим и одговор на питање колики је утицај предметног пројекта по животну средину. То би даље омогућило јасну дефинисаност донетог акта који би представљао управни акт, који би се могао побијати јединственом жалбом. Дужи рокови приликом предузимања радњи током поступка, као и веће укључивање јавности би такође могли допринети бољој ефикасности поступка. Такође, много већа заинтересованост и стручност ограна који поступају омогућила би да поступак буде бржи и сигурнији. Као пример доброг дефинисања поступка ПУЖС-а може послужити Аустријски закон о процени утицаја на животну средину.⁴⁶ Аустрија је поступак процене утицаја

⁴⁶ Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, верзија од 16.03.2022. године. Доступно:

дефинисала на јединствен начин тако да се све радње предузимају у оквиру једне фазе, која садржи дуже рокове током којих већ у самом поступку странке могу износити своје примедбе које ће одмах бити размотрене, те се разлози за каснију жалбу умањују. Правна природа одлуке је јасно дефинисана, те се ни у том сегменту не наилази на недоумице. Рокови за изношење примедби у току поступка су довољно дуги, а информације до којих се долази у поступку су транспарентно приказане, тако да постоје сви услови да се сваки недостатак у поступку одмах отклони. Овакав приступ омогућује веће поверење у одлуку која се доноси и спречава могућност злоупотребе поступка.

Библиографија

Council Directive on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment of 27 jun 1985 (Директива Савета 85/337/EE3), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31985L0337> (преузето: 22.1.2022).

Convention on Environmental Impact assessment in a Transboundary Context, Espoo (Finland), of 25 February 1991, https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/Espoo_Convention_authentic_ENG.pdf (преузето: 22.1.2022).

Convention on access to information, public participation in decision – making and access to justice in environmental matters, of 25 Jun 1998, <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> (преузето: 22.1.2022).

Давинић, Марко, прир. *Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима*, Београд: Универзитет у Београду – Правни факултет, Центар за издаваштво и информисање, 2020.

Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0092> (преузето: 22.1.2022).

Drenovak – Ivanović, Mirjana. „Aktuelna pitanja izdavanja dozvole i procene uticaja hidroenergetskog objekta na životnu sredinu u pravu Srbije“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 1 (2014): 151–163.

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010767>. (преузето: 16.3.2022)

- Дреновак – Ивановић, Мирјана. „Границе примене начела предострожности у заштити животне средине: искуства домаће и упоредне праксе“. *Правни живот, Удружење правника Србије* (2015): 1–14.
- Drenovak – Ivanovic, Mirjana. „Environmental impact assessment in Serbian legal system: current issues and prospects for revision“. *Annals FLB- BELGRADE Law Review year LXIV No. 3* (2016): 126–139.
- Дреновак – Ивановић, Мирјана и Сретен Ђорђевић. *Практикум о праву на правну заштиту у стварима од значаја за заштиту животне средине у управном поступку и управном спору*. Београд: Министарство заштите животне средине, 2018.
- Закон о експропријацији Републике Србије (Службени гласник РС бр. 53/95, Службени лист СРЈ 16/2001 - одлука СУС и Службени гласник РС бр. 20/2009, 55/2013- одлука УС и 106/2016 - аутентично тумачење).
- Закон о енергетици (Службени гласник РС, бр. 145/2014 и 95/2018- др. закон).
- 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- др. закон и 95/2018 - др. закон).
- Закон о општем управном поступку (Службени гласник РС, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење).
- Закон о општем управном поступку (Службени гласник РС, бр. 33/1997 - 1, бр. 31/2007 - 1, бр. 30/2010 - 140).
- Закон о процени утицаја на животну средину (Службени гласник РС, бр. 135/2004 и 36/2009).
- Закон о управним споровима (Службени гласник РС, бр. 111/2009).
- Krbek, Ivo. *Upravni akt*. Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Odjel za filozofiju i društvene nauke, 1957.
- Лилић, Стеван, у сарадњи са Мирјаном Дреновак – Ивановић. *Посебно управно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, 2010.
- Томић, Зоран Р. *Опште управно право*. Београд: Универзитет у Београду - Правни факултет, Центар за издаваштво и информисање, 2019.
- Томић, Зоран Р. *Коментар Закона о општем управном поступку*. Београд: ЈП Службени гласник, 2019.
- Томић, Зоран, Цуцић, Вук и Добросав Миловановић. *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*. Београд: Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2017.
- Цуцић, Вук. „Унапређење правне заштите грађана у управном поступку“, *Часопис за јавну политику ПОЛИС* 11 (2016): 48–53.

Кристина Ђорић, *Правна природа одлука донетих у поступку процене...*

Уредба о утврђивању листе пројеката за које је обавезна процена утицаја и листе за које се може захтевати процена утицаја на животну средину (Службени гласник РС, бр. 114/2008).

Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, верзија од 16.03.2022. године.

Kristina Đorić

MA in Law

Belgrade, Serbia

kristinadjoric95@gmail.com

The Legal Nature of Decisions in Environmental Impact Assessment

There is a lot of talk and writing today about the process of environmental impact assessment (EIA). An essential procedure to protect the environment when planning or to execute projects, changing technology, performing reconstruction, expanding capacity, stopping work, and removing a specific project in industry, mining, energy, transport, or the economy in general. Our legislation had known about this institute since 2004 when the Law on EIA was adopted. The Republic of Serbia was obliged to define by law, given the aspiration to join the European Union and harmonize domestic legislation with their legislation. The EIA is conducted in three stages, where the completion of each stage is a prerequisite for entering the next phase. Each stage ends with an act that does not have a definite legal nature. As this is a particular administrative procedure, it can be concluded that it can be an administrative act or a material act of the administration. Determining the legal nature is vital to know what rights and obligations the participants in the procedure acquire after the end of the stages. At the same time, the doubts related to the legal remedies available to the participants in the procedure are removed. This paper aims to point out the characteristics of decisions made in each phase of the impact assessment procedure. Also, it shows the features of the administrative act. The administration's material act determines the legal nature of decisions made in the

EIA and tries to answer which solution would be best to adopt to remove doubts related to the impact assessment procedure.

Keywords: Environmental impact assessment (EIA), three stages of EIA, special administrative procedure, administrative act, material act of the administration