

# MEĐUNARODNI PROPISI O UČEŠĆU JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA U REPUBLICI SRBIJI

*Pregledni naučni rad*  
**Tina JANJATOVIĆ,**  
*Ministarstvo poljoprivrede i*  
*zaštite životne sredine RS*  
**Dragoljub TODIĆ,**  
*Institut za međunarodnu*  
*politiku i privredu u Beogradu*

---

*Uradu se ukazuje na međunarodno-pravne aspekte učešća javnosti u odlučivanju kao centralnom pitanju od značaja za procese demokratizacije društvenih odnosa. Za osnovu analize uzimaju se najznačajniji međunarodni ugovori i drugi izvori međunarodnog prava, propisi Evropske unije (EU), kao i nacionalni propisi Republike Srbije (RS) kojima se reguliše pitanje učešća javnosti u donošenju odluka u oblasti životne sredine. Posebno se sagledavaju norme sadržane u Arhuskoj konvenciji o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine.*

---

*Ključne reči:* međunarodni ugovori, učešće javnosti, demokratizacija, Arhuska konvencija, Evropska unija, Republika Srbija, životna sredina

## **1. Uvod**

ŽNAČAJ MEĐUNARODNIH UGOVORA, PROPISA EU i drugih normi koje imaju međunarodni karakter za razvoj demokratskih procesa mogao bi da se razmatra, uslovno govoreći, sa najmanje dva aspekta – međunarodnog i unutrašnjeg). Pitanje uticaja normi međunarodnog karaktera na demokratizaciju međunarodnih odnosa u svom središtu ima raspravu o elementima koji konstituišu savremeni međunarodno-pravni poredak, odnosno funkcionisanje

međunarodnih odnosa u celini.<sup>1</sup> U drugom slučaju se uticaj normi međunarodnog karaktera može posmatrati sa stanovišta njihove povezanosti sa unutrašnje-pravnim poretcima, odnosno uticaj na organizaciju društava u svakoj pojedinačnoj državi. U oba slučaja ključnim elementom koji povezuje međunarodnu i unutrašnju dimenziju demokratskih procesa smatra se pitanje položaja javnosti i njenih mogućnosti da učestvuje u odlučivanju o određenim pitanjima.<sup>2</sup> Šire implikacije učešća javnosti u odlučivanju u oblasti životne sredine i primenljivost pravila u ovoj oblasti na brojna druga praktična pitanja koja imaju samo posredne veze sa životnom sredinom, proističe iz značaja ovih problema za društvene odnose u celini, njihove povezanosti sa problemima razvoja i različitim formama manifestovanja uzroka i posledica problema u životnoj sredini.<sup>3</sup>

## ***2. Međunarodni dokumenti i uvođenje prava na učešće javnosti u donošenju odluka u oblasti životne sredine***

Iako se učešće javnosti u donošenju odluka najčešće povezuje sa odredbama Arhuske konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju

- 
- 1 Analiza ovih pitanja prevazilazi okvire rada i zaslužuje znatno više prostora.
  - 2 Međutim, složenost procesa učešća javnosti i razumevanja njegovog sadržaja određena je različitim okolnostima: od opštih kulturoloških, religijskih i drugih karakteristika društvene zajednice, karaktera pravnog okvira, preko vrste, karaktera i broja subjekata koji su uključeni ili zainteresovani za rešavanje određenog pitanja do izvesnih specifičnosti svakog konkretnog pitanja koje je obuhvaćeno društvenim procesom i interesa koji su predmet procesa.
  - 3 Formalno, ova širina ima svoga odraza i u definicijama nekih ključnih pojmova sadržanih u pojedinim međunarodnim ugovorima, propisima EU i nacionalnim propisima. Npr. definicija pojma „informacija o životnoj sredini” iz člana 2. stav 3. Arhuske konvencije obuhvata „svaku informaciju u pismenom, vizuelnom, zvučnom, elektronskom ili drugom materijalnom obliku o: a) stanju elemenata životne sredine, kao što su vazduh i atmosfera, voda, tlo, zemljište, predeli i prirodni kompleksi, biološki diverzitet i njegove komponente, uključujući genetički modifikovane organizme kao i o interakciji između ovih elemenata; b) faktorima kao što su supstance, energija, buka i zračenje, i aktivnostima ili merama, uključujući upravne mere, o sporazumima u oblasti zaštite životne sredine, o politici, zakonskim aktima, planovima i programima koji utiču ili će verovatno uticati na elemente životne sredine u okviru tačke (a) u gornjem tekstu, analizama troškova i koristi (*cost-benefit* analizama) i drugim ekonomskim analizama i pretpostavkama koje se koriste u donošenju odluka u oblasti životne sredine; c) stanju zdravlja i bezbednosti ljudi, uslovima života ljudi, kulturnim spomenicima i građevinama, ukoliko na njih utiče ili može da utiče stanje elemenata životne sredine, ili ukoliko na njih deluju ovi elementi, faktori, aktivnosti ili mere na koje se odnosi tačka (b) u gornjem tekstu.

odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (1998) pravno utemeljenje mogućnosti javnosti da učestvuje u donošenju odluka u oblasti životne sredine sadržano je u većem broju međunarodnih dokumenata različitog nivoa obaveznosti.<sup>4</sup>

U Stokholmskoj deklaraciji o čovekovoј sredini se ističe da „čovek ima osnovno pravo na slobodu, jednakost i odgovarajuće uslove za život u okruženju takvog kvaliteta koje omogućuje dostojanstven život i blagostanje i ima jedinstvenu odgovornost za zaštitu i unapređenje životne sredine za sadašnje i buduće generacije” (UN 1972, princip 1). Da bi se postigao ovaj cilj neophodno je prihvatanje odgovornosti od strane građana i njihovih udruženja, i preduzeća i institucija na svim nivoima, koji treba da zajedničkim naporima oblikuju životnu sredinu u budućnosti (član 7). Pre donošenja Arhuske konvencije značaj učešća javnosti u donošenju odluka u oblasti životne sredine istaknut je i u Helsinškoj deklaraciji, usvojenoj na sastanku strana Konvencije o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera u Helsinkiju 1992. godine. Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (Espo konvencija), koja je stupila na snagu 1997. godine, dalje promovise ideju učešća javnosti u donošenju odluka u oblasti životne sredine.

Rio deklaracija o životnoj sredini i razvoju u svom 10. principu ističe „da se pitanja zaštite životne sredine najbolje rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana na odgovarajućem nivou. Na nacionalnom nivou, svaki pojedinac treba da ima odgovarajući pristup informacijama koje se odnose na životnu sredinu, a koje poseduju organi javne vlasti, uključujući i informacije o opasnim materijama i o aktivnostima u njihovoj društvenoj zajednici, kao i da svaki pojedinac treba da ima mogućnost da učestvuje u procesima donošenja odluka. Države treba da olakšaju i podstiču razvijanje svesti i učešće javnosti, tako što će obezbediti da informacije budu svima lako dostupne. Mora se obezbediti efikasan pristup sudskim i upravnim postupcima, uključujući i nadoknadu štete i pravni lek“. U Agendi 21 je učešće javnosti u donošenju odluka u oblasti životne sredine je utvrđeno kao jedna od osnovnih pretpostavki za dostizanje održivog razvoja. Agenda 21 naglašava po-

4 Republika Srbija je ratifikovala Arhusku konvenciju 12. maja 2009. godine (*Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*” 38/09) i članica je Arhuske konvencije od 31. jula 2009. godine. Donošenju Arhuske konvencije prethodilo je usvajanje niza međunarodnih sporazuma koji na različite načine uređuju pravo na učešće javnosti u pitanjima životne sredine.

trebu jačanja uloge nevladinih organizacija kao partnera za održivi razvoj. Okvirna Konvencija Ujedinjenih nacija o promeni klime (*Službeni list SRJ Međunarodni ugovori 2/97*) propisuje obavezu razvoja i ostvarivanja programa obrazovanja i informisanja javnosti o problemima promene klime i njenim uticajima, pristup javnosti informacijama o promeni klime i njenim uticajima i učešće javnosti u rešavanju problema promene klime i njenih uticaja i priprema adekvatnih mera reagovanja (član 6). Konvencija o biološkoj raznovrsnosti (*Službeni list SRJ –Međunarodni ugovori“ 11/01*) u članu 13(a) obavezuje članice da promovišu i podstiču razumevanje značaja očuvanja biološke raznovrsnosti i mera koje ono zahteva, kao i da informišu javnost putem medija i uključuju ove teme u obrazovne programe. Konvencija takođe propisuje da članice treba da obezbede sprovođenja postupaka procene uticaja projekata koji mogu imati znatne negativne efekte na biološku raznovrsnost uz učešće javnosti u takvim postupcima (član 14).

### ***3. Propisi Evropske unije koji normiraju učešće javnosti u donošenju odluka u oblasti životne sredine***

Veći broj propisa EU sadrži odredbe koje se odnose na učešće javnosti u donošenju odluka. Direktiva Saveta 85/337/EEC od 27. juna 1985. o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu<sup>5</sup> i Direktiva Saveta 97/11/EC od 3. marta 1997. o dopuni Direktive 85/337/EEC<sup>6</sup> kojima je uspostavljen opšti okvir za zemlje članice EU u pitanjima procene uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu. Direktiva 2003/35/EC o učešću javnosti u izradi planova i programa iz oblasti životne sredine<sup>7</sup> koja se odnosi na čl. 6, 7. i 9 (stav 2) Arhuske konvencije usvojena je 2003. godine sa ciljem da doprinese obezbeđivanju učešća javnosti u procesima donošenja odluka i predstavlja propis

5 Council Directive of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (85/337/EEC), objavljeno u: OJ L 175, 5.7.1985, str. 40.

6 Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 on amending Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, objavljeno u: OJ L 73, 14.3.1997, str. 5.

7 Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation 25.and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC, objavljeno u OJ L 156, 25/06/2003, str. 17–25.

EU koji uredjuje materiju drugog stub Arhuske konvencije. Nova direktiva sadrži izmene i dopune prava iz domena učešća javnosti iz Direktive 85/337/EEC i Direktive 96/61/EC,<sup>8</sup> koja se odnosi na integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja životne sredine. Novom direktivom se i susednim zemljama obezbeđuje pravo učešća javnosti, a istovremeno se postavljaju pravila učešća javnosti u planovima i programima koji su sačinjeni skladu sa sledećim direktivama: Okvirnom direktivom o otpadu (75/442/EEC), Direktivom o baterijama i akumulatorima (2006/66/EC), Direktivom o nitratima iz poljoprivrednih izvora (91/676/EEC), Direktivom o opasnom otpadu (91/689/EEC), Direktivom o ambalaži (94/62/EC), Direktivom o kvalitetu vazduha u okolini (96/62/EC) i Direktivom o deponijama (99/31/EC). Odredbe koje se odnose na učešće javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini se nalaze i u nizu drugih direktiva iz domena životne sredine kao što su: Direktiva 2001/42/EC o proceni uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu (Direktiva o Strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu); Direktiva 2000/60/EC o uspostavljanju okvira za delovanje Zajednice u oblasti politike voda (Direktiva o okviru za delovanje u oblasti voda) i u Seveso direktivama: Direktiva saveta 82/501/EEC (Seveso 1), u koju su unete izmene Direktivom saveta 87/216/EEC (Seveso 2), koja je pak izmenjena Direktivom 88/610/EEC (Seveso 3) o rizicima pojave većih udesa tokom sprovođenja izvesnih industrijskih aktivnosti i Direktiva saveta 96/82/EC o kontroli rizika pojave većih udesa sa opasnim materijama.

#### ***4. Odredbe Arhuske konvencije koje regulišu učešće javnosti u donošenju odluka u pitanjima životne sredine***

Način kako se učešće javnosti reguliše Arhuskom konvencijom trebalo bi posmatrati u kontekstu ciljeva ovog međunarodnog ugovora i celine njegovih odredbi, a posebno činjenice da Konvencija ovo pitanje reguliše tako što utvrđuje posebna pravila za učešće javnosti u tri različita postupka: u postupku donošenja odluka o posebnim aktivnostima (nabrojanim u Aneksu I Konvencije); u postupku izrade planova, programa i politike u domenu životne sredine (član 7); u postupku pripreme propisa u oblasti životne sredine (čl. 8).<sup>9</sup> Iako su prva dva postupka već

8 Council directive 96/61/EC of 24 september 1996 concerning integrated pollution prevention and control, objavljeno u: OJ L 257, 10.10.1996, str. 26.

9 Tome treba dodati i odredbe koje se odnose na učešće javnosti prilikom odlučivanja o tome da li da se dozvoli namerno ispuštanje genetički modifikovanih organizama u životnu sredinu.

na prvi pogled usmerena na donošenje odluka u oblasti životne sredine, a treći postupak se odnosi na „pripremu izvršnih propisa od strane organa javne vlasti i drugih opšte primenjivih zakonski obavezujućih pravila koja mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu, “ukupan domašaj ovih pravila znatno prevazilazi značaj pojedinih pitanja u oblasti životne sredine u užem smislu reči. Za proces demokratizacije društvenih odnosa garantovanje minimalnih pravila o učešću javnosti međunarodnim ugovorom, kakav je Arhuska konferencija, ima svoju materijalno-pravnu i procesnu dimenziju i može biti posmatrano sa stanovišta standarda propisanih u odnosu na nekoliko pitanja (kao što su: pravo učešća javnosti u donošenju odluka o posebnim aktivnostima, način uključivanja javnosti u proces donošenja odluka, obaveza organa javne vlasti da stavi na uvid relevantne informacije, mogućnost podnošenja primedbi, komentara, mišljenja, obaveza uvažavanja mišljenja javnosti, obaveza obaveštavanja javnosti o konačnoj odluci itd).

Javnost ima pravo da učestvuje u donošenju odluka o posebnim aktivnostima koje su tačno nabrojane u Aneksu I uz Konvenciju. Ove aktivnosti se odnose na najveće zagađivače životne sredine kao što su rafinerije nafte i gasa, termoelektrane, nuklearne elektrane, mineralna, hemijska industrija i dr. Lista ovih aktivnosti najvećim delom se poklapa sa listom objekata i radova za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu (prema direktivi 85/337/EEC o proceni uticaja na životnu sredinu i direktivi 96/61/EC o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, kao i Espo konvenciji. Ove direktive su transponovane u pravni sistem Republike Srbije.

U pogledu načina uključivanja javnosti u proces donošenja odluka Arhuska konvencija relativno precizno utvrđuje o čemu zainteresovana javnost treba da bude obavestena u vezi sa donošenjem odluke, kako treba da bude obavestena, u kojim rokovima treba da bude obavestena i kako može da učestvuje u davanju svoga mišljenja. Konvencija propisuje da se zainteresovana javnost obavestava putem javnog saopštenja ili ukoliko je moguće pojedinačno u ranoj fazi postupka donošenja odluka i to na adekvatan, blagovremen i afikasan načina o: predloženoj aktivnosti i o zahtevu o kome će se odlučivati; mogućoj odluci ili nacrtu odluke; organu javne vlasti nadležnom za donošenje odluke; predviđenoj proceduri i to o: početku procedure; mogućnosti za učešće javnosti; vremenu i mestu održavanja svake javne rasprave; organu javne vlasti od koga se mogu dobiti potrebne informacije; organu javne vlasti kome se mogu upućivati komentari i pitanja; dostupnosti informacija o životnoj sredini koje se odnose na predloženu aktivnost.

Organi javne vlasti su prema odredbama člana 6, stav 6, Arhuske konvencije dužne da obezbede zainteresovanoj javnosti mogućnost da besplatno pregleda sve podatke koji su relevantni za donošenje odluke iako Konvencija predviđa i mogućnost da Strane ugovornice odbiju objavljivanje određenih informacija u skladu sa članom 4, stav 3 i 4. Spomenuti stav 6 propisuje da će svaka Strana zahtevati od nadležnih organa javne vlasti da zainteresovanoj javnosti, na zahtev i kada je to propisano nacionalnim zakonodavstvom, u što kraćem vremenskom roku omogući besplatan pregled svih relevantnih informacija koje se tiču procesa donošenja date odluke, a koje se u datom momentu nalaze na raspolaganju. Konvencija utvrđuje i minimalan sadržaj ovih informacija:

- (a) Opis lokacije i fizičkih i tehničkih karakteristika predložene aktivnosti;
- (b) opis značajnih efekata predložene aktivnosti na životnu sredinu;
- (c) opis predviđenih mera sprečavanja i/ili smanjivanja efekata, uključujući emisije;
- (d) ne-tehnički rezime gore navedenog;
- (e) nacrt glavnih alternativa proučenih od strane podnosioca zahteva; i
- (f) u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, glavne izveštaje i preporuke koje su dostavljene organu javne vlasti.

Mogućnost podnošenja primedbi, komentara i mišljenja predstavlja jedan od elemenata postupka predviđenog Arhuskom konvencijom. U članu 6, stav 7, Arhuska konvencija obavezuje države ugovornice da obezbede da se u proceduri učešća javnosti u donošenju odluka omogući da javnost dostavlja svoje komentare, informacije, analize ili mišljenja za koje smatra da su važni za predloženu aktivnost.

Obaveza uvažavanja mišljenja javnosti propisana je članom 6, stav 8 koji propisuje da će strane da obezbede da se prilikom odlučivanja o nekoj aktivnosti značajnoj za oblast zaštite životne sredine „uzeti u obzir rezultat učešća javnosti“. Isti standard se odnosi i na učešće javnosti u odlučivanju kada se radi o planovima, programima i politikama u oblasti životne sredine (član 7).<sup>10</sup>

Jedan od elemenata procedure predstavlja i obaveza obaveštavanja javnosti o konačnoj odluci. Konvencija u stavu 9 člana 6 eksplicitno propisuje obavezu organa

<sup>10</sup> Međutim, u slučaju učešća javnosti u pripremi izvršnih propisa i/ili „opšteprimjenjivih zakonski obavezujućih normativnih instrumenata“ propisana je obaveza da se „rezultat učešća javnosti“ uzme „u obzir u najvećoj mogućoj meri.“ (Član 8)

javne vlasti da blagovremeno informiše javnost o konačnoj odluci i razlozima za njeno donošenje.

## **5. Učešće javnosti u donošenju odluka u pitanjima životne sredine u propisima Republike Srbije**

Učešće javnosti u donošenju odluka u pitanjima životne sredine je regulisano većim brojem propisa RS:

- Zakon o zaštiti životne sredine (*Službeni glasnik RS* 135/04, 36/09, 72/09 i 43/11) (u daljem tekstu: ZZŽS),
- Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (*Službeni glasnik RS* 135/04 i 36/09) (u daljem tekstu: ZPUŽS),
- Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (*Službeni glasnik RS* 135/04 i 88/10) (u daljem tekstu: ZSPUŽS),
- Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (*Službeni glasnik RS* 135/04) (u daljem tekstu: ZISKŽS),
- Zakon o planiranju i izgradnji (*Službeni glasnik RS* 72/09, 81/09-ispravka, 64/10–US, 24/11, 121/12, 42/13 – US, 50/13 – US, 98/13 – US) (u daljem tekstu: ZPI),
- Zakon o zaštiti prirode (*Službeni glasnik RS* 36/0 i 88/10),
- Zakon o zaštiti vazduha (*Službeni glasnik RS* 36/09 i 10/13),
- Zakon o vodama (*Službeni glasnik RS* 30/10 i 93/12) i
- Zakon o šumama (*Službeni glasnik RS* 30/10).

Prema odredbama člana 81. ZZŽS učešće javnosti u pogledu strateške procene uticaja obezbeđuje se u okviru izlaganja prostornog i urbanističkog plana, odnosno drugog plana ili programa iz člana 35. ovog zakona na javni uvid. Strateška procena uticaja na životnu sredinu vrši se za strategije planove, programe i osnove u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, telekomunikacija, turizma, infrastrukturnih sistema, zaštite prirodnih i kulturnih dobara, biljnog i životinjskog sveta i njihovih staništa i dr. i sastavni je deo plana, odnosno programa ili osnove (član 35). Strateška procena uticaja na životnu sredinu mora biti usklađena sa drugim procenama uticaja na životnu sredinu, kao i sa planovima i programima zaštite životne sredine i vrši se



odnosno jedinica lokalne samouprave, u okviru svojih prava i dužnosti, određuje vrste planova i programa za koje se izrađuje strateška procena uticaja. Nedostatak ovog rešenja je što strateška procena uticaja nije obavezna, te ukoliko sektorskim zakonima nije propisana kao obavezna, kao što je Zakon o upravljanju otpadom (*Službeni glasnik RS* 36/09 i 88/10), učešće javnosti se neće moći obezbediti.

ZPUŽS transponuje skoro u potpunosti drugi stub Arhuske konvencije i odredbe 2003/35/EC i predviđa učešće javnosti u svim fazama postupka procene uticaja. ZPUŽS propisuje da nadležni organ obaveštava zainteresovanu javnost o podnetom zahtevu za odlučivanje o potrebi procene uticaja projekta, kao i o podnetom zahtevu za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja u roku od deset dana od dana prijema urednog zahteva. Obaveštavanje se vrši putem najmanje jednog lokalnog lista, na svakom od službenih jezika, koji izlazi na području koje će biti zahvaćeno uticajem planiranog projekta. Obaveštavanje se može vršiti i putem elektronskih medija. Ovaj način obaveštavanja se u praksi pokazao kao nedovoljan iz razloga što se na taj način obaveštava vrlo malo građana. Većina građana ne pročita oglas u lokalnim novinama ili nema pristup internetu. Mnogo je adekvatniji načina obaveštavanja građana postavljanjem na primer obaveštenja na oglasnoj tabli mesne zajednice ili pojedinačno, kako propisuje Konvencija što bi moglo da znači upućivanjem pismenog poziva zainteresovanim građanima na području koje će biti zahvaćeno uticajem datog projekta. Zainteresovani organi i organizacije i zainteresovana javnost, u roku od deset dana od dana prijema obaveštenja mogu dostaviti svoje mišljenje. Nadležni organ, u roku od deset dana od isteka roka za dostavljanje mišljenja odlučuje o podnetom zahtevu uzimajući u obzir specifičnosti projekta i lokacije, kao i dostavljena mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i zainteresovane javnosti. Nadležni organ dostavlja nosiocu projekta odluku i o njoj obaveštava zainteresovane organe i organizacije i javnost u roku od tri dana od dana donošenja odluke. Takođe, nadležni organ obezbeđuje javni uvid, organizuje prezentaciju i sprovodi javnu raspravu u postupku odlučivanja o studiji o proceni uticaja. Nadležni organ u roku od sedam dana od dana prijema zahteva za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja obaveštava nosioca projekta, zainteresovane organe i organizacije i javnost o vremenu i mestu javnog uvida, javne prezentacije, kao i javne rasprave o studiji o proceni uticaja. Javna rasprava može se održati najranije 20 dana od dana obaveštavanja javnosti. Po završenom javnom uvidu, odnosno javnoj prezentaciji i javnoj raspravi, nadležni

organ u roku od tri dana dostavlja tehničkoj komisiji izveštaj sa pregledom mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i zainteresovane javnosti.<sup>11</sup>

ZISKZŽS predviđa obavezu obaveštavanja organa i organizacija i javnosti o prijemu zahteva za integrisanu dozvolu (član 11). Član 12 propisuje da nadležni organ prilikom izrade nacрта dozvole razmatra mišljenja drugih organa, organizacija i zainteresovane javnosti i dužan je da o nacrtu dozvole i o mogućnosti uvida u prateću dokumentaciju obavesti druge organe i organizacije i javnost, u roku od pet dana od dana prijema takvog zahteva. Nadležni organ obavezan je da na zahtev drugih organa i organizacija i zainteresovane javnosti dostavi kopiju zahteva za integrisanu dozvolu i kopiju nacрта dozvole. Drugi organi, organizacije i zainteresovana javnost imaju rok od 15 dana da dostave svoje mišljenje nadležnom organu o podnetom zahtevu. Nadležni organ o izdavanju integrisane dozvole odlučuje na osnovu zahteva operatera, priložene dokumentacije, izveštaja i ocene tehničke komisije, kao i pribavljenih mišljenja drugih organa i organizacija i zainteresovane javnosti. Rešenje o izdavanju dozvole, odnosno o odbijanju zahteva za izdavanje integrisane dozvole nadležni organ dostavlja operateru i o tome obaveštava druge organe i organizacije i javnost u roku od osam dana od dana donošenja rešenja. Protiv rešenja o izdavanju dozvole nije dopuštena žalba i može se pokrenuti upravni spor. Nadležni organ dužan je da obaveštava druge organe i organizacije i javnost putem medija i to najmanje u jednom lokalnom listu koji izlazi na području koje će biti zahvaćeno uticajem aktivnosti i postrojenja, kao i putem interneta.

Prema odredbama člana 19 ZSPUŽS učešće javnosti je sastavni deo postupka odlučivanja. Pre upućivanja zahteva za dobijanje saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni, organ nadležan za pripremu plana i programa obezbeđuje učešće javnosti u razmatranju izveštaja o strateškoj proceni. Javnost razmatra izveštaj u okviru

---

11 O odluci o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja ili o odbijanju zahteva za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja, nadležni organ je dužan da u roku od deset dana od dana njenog donošenja obavesti zainteresovane organe i organizacije i javnost o: 1) sadržini odluke, 2) glavnim razlozima na kojima se odluka zasniva i 3) najvažnijim merama koje je nosilac projekta dužan da preduzima u cilju sprečavanja, smanjenja ili otklanjanja štetnih uticaja. Nadležni organ je dužan da zainteresovanim organima i organizacijama i predstavnicima javnosti stavi na uvid kompletnu dokumentaciju o sprovedenom postupku procene uticaja, na zahtev podnet u pisanoj formi, u roku od 15 dana od dana prijema zahteva. Protiv odluke o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja ili o odbijanju zahteva za davanje saglasnosti podnosilac zahteva i zainteresovana javnost mogu pokrenuti upravni spor.

izlaganja plana i programa na javni uvid i održavanja javne rasprave, ako zakonom nije drukčije određeno. Organ nadležan za pripremu plana i programa obavještava javnost o načinu i rokovima uvida u sadržinu izveštaja i dostavljanje mišljenja, kao i vremenu i mestu održavanja javne rasprave u skladu sa zakonom kojim se uređuje postupak donošenja plana i programa. Organ nadležan za pripremu plana i programa izrađuje izveštaj o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti koji sadrži sva mišljenja iz člana 18 stav 2 ovog zakona, kao i mišljenja izjavljenih u toku javnog uvida i javne rasprave o planu ili programu, odnosno o izveštaju o strateškoj proceni iz člana 19 ovog zakona. Izveštaj se izrađuje u roku od 30 dana od dana završetka javne rasprave i sadrži obrazloženje o svim prihvaćenim ili neprihvaćenim mišljenjima (član 20). Prema odredbi člana 22 na osnovu ocene iz člana 21 ovog zakona organ nadležan za poslove zaštite životne sredine daje saglasnost na izveštaj o strateškoj proceni ili odbija zahtev za davanje saglasnosti.

ZPI predviđa da strateška procena uticaja na životnu sredinu predstavlja sastavni deo prostornog plana područja posebne namene (član 22). Odluka o izradi planskih dokumenata sadrži i obavezu izrade ili nepristupanje izradi strateške procene uticaja na životnu sredinu (član 46). ZPI propisano je da se za urbanističke i prostorne planove učešće javnosti sprovodi u toku sprovođenja postupka javne rasprave, tako da se istovremeno razmatra i izveštaj o SPU. Članom 41 je predviđeno da planski dokumenti sa priložima moraju biti dostupni na uvid javnosti u toku važenja dokumenta u sedištu donosioca. Izlaganje planskog dokumenta na javni uvid vrši se posle izvršene stručne kontrole i oglašava se u dnevnom i lokalnom listu (član 50). O izlaganju planskog dokumenta na javni uvid stara se Republička agencija za prostorno planiranje, odnosno organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove prostornog i urbanističkog planiranja. O izvršenom javnom uvidu planskog dokumenta, nadležni organ, odnosno komisija za planove sačinjava izveštaj koji sadrži podatke o izvršenom javnom uvidu, sa svim primedbama i odlukama po svakoj primedbi. Izveštaj se dostavlja nosiocu izrade planskog dokumenta, koji ima obavezu da u roku od 30 dana od dana dostavljanja izveštaja postupi po odlukama. Osim toga, u slučaju da nakon javnog uvida nacrt planskog dokumenta nadležni organ, odnosno komisija za planove utvrdi da usvojene primedbe suštinski menjaju planski dokument, predviđena je mogućnost da se donese odluka kojom se nosiocu izrade nalaže da izradi novi nacrt ili koncept planskog dokumenta, u roku koji ne može biti duži od 60 dana od dana donošenja odluke (član 51).

## Literatura:

- Drenovak Ivanović, M. i S. Đorđević. 2013. *Praktikum o pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine u upravnom postupku i upravnom sporu*. Beograd: Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine i Misija OEBS-a u Republici Srbiji.
- Grbić, A. i D. Todić. 2011. „Javne politike i učešće javnosti u njihovom kreiranju.“ *Mega-trend revija* 8 (2): 379–407
- Janjatović, T. i D. Todić. 2010. „Pravo na informisanje u oblasti životne sredine.“ *Pravni život* 9: 363–374
- Pirc Velkavrh, A., Bogdanović, S., Mihajlov, A., Todić, D. i I. Jarić. 2011. *Strategija za primenu Arhuske konvencije*. Beograd: Ministarstvo za životnu sredinu, rudarstvo i prostorno planiranje.
- Todić, D. i M. Durać. 2003. *Demokratizacija politike životne sredine – priručnik za primenu Arhuske konvencije za predstavnike javne uprave*. Beograd: Regionalni centar za životnu sredinu za centralnu i istočnu Evropu - Kancelarija u Srbiji i Crnoj Gori.
- Todić, D., i M. Gucić. 2011. „Učešće javnosti u društvenim procesima.“ U *Putokaz ka održivom razvoju: nacionalna strategija održivog razvoja*, 164–181. Beograd: Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj, Kabinet potpredsednika Vlade za evropske integracije.
- UN. 1972. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*. Stockholm.
- Vukasović, V. 1988. „Značaj određivanja pojma čovekova sredina.“ *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo* 1: 84–92
- Zakonski akti: Council Directive of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (85/337/EEC), objavljeno u: OJ L 175, 5.7.1985
- Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 on amending Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, objavljeno u: OJ L 73, 14.3.1997
- Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation 25. and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC, objavljeno u OJ L 156, 25/06/2003
- Council directive 96/61/EC of 24 september 1996 concerning integrated pollution prevention and control, objavljeno u: OJ L 257, 10.10.1996
- Konvencija o biološkoj raznovrsnosti. *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori* 11/01.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o promeni klime. *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori* 2/97.
- Ratifikacija Arhuske konvencije u Republici Srbiji. *Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori* 38/09.
- Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine. *Službeni glasnik RS* 135/04
- Zakon o planiranju i izgradnji. *Službeni glasnik RS* 72/09, 81/09-ispravka, 64/10–US, 24/11, 121/12, 42/13 – US, 50/13 – US, 98/13 – US.

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu. *Službeni glasnik RS* 135/04 i 36/09.

Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu. *Službeni glasnik RS* 135/04 i 88/10.

.Zakon o šumama. *Službeni glasnik RS* 30/10.

Zakon o upravljanju otpadom. *Službeni glasnik RS* 36/09 i 88/10.

Zakon o vodama. *Službeni glasnik RS* broj 30/10 i 93/12.

Zakon o zaštiti prirode. *Službeni glasnik RS* 36/0 i 88/10.

Zakon o zaštiti životne sredine. *Službeni glasnik RS* 135/04, 36/09, 72/09, i 43/11

Zakon o zaštiti vazduha. *Službeni glasnik RS* 36/09 i 10/13.

---

**Summary:**

***International Legal Aspects Public Participation In Decision Making Processes Related To Environment: Serbia***

This paper points out the international legal aspects of public participation in decision-making as the central issue of importance for the process of democratization of social relations. For the basis of presented research, the most important international treaties and other sources of international law, the regulations of the European Union (EU) and national legislation of the Republic of Serbia (RS) which regulates the issue of public participation in decision-making in the environmental field are taken. Particular attention is paid to the norms contained in The Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters.

---

**Key words:** international agreements, public participation, democratization, The Aarhus Convention, European Union, Republic of Serbia, environment

*Rad prijavljen: 12. 6. 2014.*

*Rad recenziran: 15. 7. 2014.*

*Rad prihvaćen: 15. 8. 2014.*