

Др Мирјана Дреновак-Ивановић*

ВАНРЕДНО УКИДАЊЕ РЕШЕЊА: ОДНОС ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА И ИНТЕРЕСА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

У раду се разматра могућност примене Ванредног укидања решења као ванредне мере заштите права на живот у здравој животној средини. Аутор анализира правну природу Ванредног укидања решења, приказује услове за његову примену и објашњава посебност примене овог ванредног правног средства у стварима од значаја за заштиту животне средине. С циљем проналажења основних критеријума за утврђивање значења које се код примене Ванредног укидања придаје појмовима „јавни интерес“ и „тешка и непосредна опасност по законом утврђени интерес“ и дефинисања односа између јавног интереса и интереса заштите животне средине, нарочита пажња посвећена је анализи праксе Уставног суда Србије и Европског суда за људска права.

Аутор износи аргументе за примену Ванредног укидања као последње правне мере заштите животне средине, указује на проблеме који у пракси отварају потребу да се законито стечена права из интегрисане и енергетске дозволе, под рестриктивним условима, ограниче или чак суспендују и указује на примену ставова судске праксе о потреби балансирања између општег интереса заједнице и заштите основних права појединаца. У закључном разматрању, аутор указује на уочену инконзистентност постојећих законских решења која се односе на питање процесне легитимације код Ванредног укидања у стварима од значаја за заштиту животне средине и могуће правце новелирања.

Кључне речи: *Ванредно укидање. – Јавни интерес. – Интерес заштите животне средине. – Случај Chassagnou and others v. France. – Практика Уставног суда Србије.*

* Ауторка је доценткиња Правног факултета Универзитета у Београду, mirjana.drenovak@ius.bg.ac.rs

1. УВОД

Индустријски развој, употреба нових технологија и интензивна експлоатација сировина носе повећан ризик од еколошких акцидентата. Како велики број ових акцидентата потиче управо од општекорисних делатности (нпр. експлоатација и транспорт енергената), отвара се питање на који начин се може постићи баланс између права на здраву животну средину и обављања привредних активности услед којих настају и загађујуће материје. Поједина правна решења нуде делимичан одговор. Према Уставу Србије, свако има право на здраву животну средину (чл. 74). У складу са Законом о облигационим односима, вршиоци општекорисне делатности, који за њихово обављање имају дозволу надлежних органа, у обавези су да оштећеним лицима накнаде штету која прелази „нормалне границе загађења“.¹ Питање које се даље отвара јесте да ли се решење којим је странка законито стекла одређено право (нпр. интегрисана дозвола) и које је у управном поступку постало извршно, а чијом се реализацијом нарушавају стање и квалитет животне средине, може укинути? У управном поступку се применом Ванредног укидања, као ванредног правног средства, извршно решења може укинути ако су наступиле промењене околности у односу на оне које су постојале у време његовог доношења. Ванредно укидање решења врши се ради заштите важних јавних интереса, између осталог ради отклањања тешке и непосредне опасности за живот и здравље људи, с обзиром на то да би започињање извршења, односно даље извршење таквог акта за резултат имало озбиљне штетне последице.

Заједничка карактеристика заштите животне средине и Ванредног укидања решења јесте општост. С једне стране, заштита животне средине не обухвата само случајеве у којима су, као последица еколошког акцидента, угрожени живот и здравље људи, већ и оне случајеве у којима су угрожени стање и квалитет животне средине и у којима се, у ствари, штити животна средина као посебан објекат заштите. Тако би, у складу са ЗОО, свако могао да захтева предузимање одговарајућих мера којима се спречава наношење штете животnoj средини, односно уклања извор опасности за животну средину.² Реч је о еколошкој тужби којом је право на правну заштиту поверено широј јавности (*actio popularis*) с циљем ширења круга лица која брину о заштити животне средине.³ С друге стране, Ванредно укидање се „не

¹ Закон о облигационим односима – ЗОО, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93 и *Службени лист СЦГ*, бр. 1/03 – Уставна повеља, чл. 156, ст 3. Вид. и Пресуду Вишег суда у Панчеву 1-ГЖ. бр. 886/13 од 24. децембра 2013. год.

² ЗОО, чл. 156.

³ О правној заштити у еколошким управним стварима у форми *action popularis* у упоредном праву вид. Brian Baxter, *A Theory of Ecological Justice*,

може користити у случају када се извршним решењем наноси штета здрављу неком појединцу нпр. неком од суседа⁴ што значи да је реч о правном средству којим се из правног поретка уклања решење чије извршење ствара последице за неодређен број људи, а не појединца или одређен број лица.

Еколошка управна ствар одређује се као „појединачна ситуација од јавног интереса у којој надлежни орган непосредном применом прописа којима се уређује заштита основних еколошких вредности правно и фактички утиче на понашање странака, с циљем равномерне расподеле еколошког ризика, тј. постизања еколошке правде“.⁵ Основна карактеристика еколошке управне ствари на основу које се разликује од управне ствари у општем смислу јесте еколошки ризик. Утврђивање нивоа прихватљивог еколошког ризика у одређеној заједници условљава укључивање јавности у поступак одлучивања. Због тога је поступак доношења одлука у еколошким управним стварима посебан у односу на управни поступак. Посебност се, између осталог, огледа и у обавезном укључивању јавности као стране која учествује у доношењу одлуке.

Имајући на уму карактеристике еколошке управне ствари и потребу да се, ради заштите основних еколошких вредности, примени и ванредно правно средство, у раду се указује на основне карактеристике института Ванредно укидање и анализира могућност заштите животне средине његовом применом. Ради проналажења основних критеријума за утврђивање значења појмова од значаја за примену Ванредног укидања, као што су појам тешка и непосредна опасност по законом утврђене вредности и појам јавни интерес и дефинисања односа између јавног интереса и интереса заштите животне средине, у раду се анализира пракса Уставног суда Србије и Европског суда за људска права (даље: ЕСЉП).

2. ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ВАНРЕДНОГ УКИДАЊА РЕШЕЊА

Ванредно укидање решења је ванредан правни лек поверен управи с циљем заштите законом одређених јавних интереса. Код института Ванредно укидање, надлежни орган је овлашћен да утврди

Routledge 2005, 77–94. и Jane Reichel „Judicial Control in a Globalised Legal Order – A One Way Track? An Analysis of the Case C-263/08 Djurgården-Lilla Värtan“, *Review of European and Administrative Law*, 2/2010, 69–87.

⁴ Билтен судске праксе Управног суда, Београд 1/2010, 55. Вид. образложење пресуде Врховног суда Србије У. 1961/03 од 29. априла 2004.

⁵ Мирјана Дреновак-Ивановић, *Приступ правди у еколошким управним стварима*, Београд 2014, 80.

да ли и у ком обиму треба укинути управни акт којим је странка, на законит начин, стекла извесна права.⁶

Три су основна услова стипулисана Законом о општем управном поступку за примену Ванредног укидања решења.⁷ Ванредно укидање је једино ванредно правно средство које се може применити на извршно решење. Стога је први услов за његову примену да су након стицања својства извршности решења настале одређене околности услед којих извршење диспозитивом утврђених правних последица (више) није оправдано. Такав случај, на пример, постоји када се, због ширења неке епидемије мора спалити објекат у изградњи за који је странка добила грађевинску дозволу, или када се због смањења количине воде мора обуставити рад хидроелектране, за коју је странка на законит начин у предвиђеном поступку добила интегрисану и енергетску дозволу. Први услов за примену Ванредног укидања отвара питање да ли се Ванредно укидање може применити и на решења код којих жалба не одлаже извршење, а која су својство извршности стекла пре својства коначности? Како се као услов стипулисан ЗУП-ом одређује да се Ванредно укидање може применити код „извршног решења“ мишљења смо да се оно може применити без обзира на околност да је решење стекло својство извршности пре својства коначности. Осим тога, стицање својства извршности се не мора подударати ни са стицањем својства правоснажности.

Други услов додатно прецизира околности услед којих се ово ванредно правно средство може применити. Тако се, извршно решење може укинути само ако је то потребно ради отклањања „тешке и непосредне опасности за живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или јавни морал, или ради поремећаја у привреди“.⁸ Овај услов отвара дилему када постоји „тешке и непосредне опасности“ по законом утврђене вредности? У судској пракси наилазимо на мишљење да се Ванредно укидање решења може применити не само ако је опасност по законом утврђене вредности настала неком радњом која је непосредно извршена, већ и ако би извршење акта довело до „објективне могућности угрожавања живота и безбедности људи“.⁹ Тиме се отвара могућност да орган управе примени Ванредно укидање уз образложену примену начела превенције и начела предострожности.¹⁰ Имајући на уму повећан број оспоре-

⁶ Упор. Стеван Лилић, *Управно право Управно процесно право*, Београд 2012, 396–397; Зоран Р. Томић, *Опште управно право*, Београд 2011, 325–326.

⁷ Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97 и 31/01 и *Службени гласник РС*, бр. 30/10.

⁸ ЗУП, чл 256, ст. 1.

⁹ Пресуда Савезног Врховног суда СВС Уж. 5398/57.

¹⁰ Мирјана Дреновак-Ивановић „Начело предострожности (precautionary principle) и ванредно укидање решења“, *Правни капацитет Србије за европске*

них случајева у вези са спровођењем процене утицаја на животну средину базних станица мобилне телефоније и неуједначену праксу органа управе која се односи на додељивање дозвола за њихово постављање,¹¹ мишљења смо да би се решења којима се дозвољава постављање базних станица на одређеним локацијама могло Ванредно укинути ако се утврди и постојање само објективне могућности њиховог негативног утицаја на живот и здравље људи.

Трећи услов за примену Ванредног укидања решења указује да ово ванредно правно средство захтева рестриктивну примену. Оно се може применити само ако се тешка и непосредна опасност не може отклонити применом неког другог правног средства којим се мање дира у стечена права.¹² Примена Ванредног укидања се додатно ограничава нормирањем да надлежни орган има могућност да решење укине и делимично, а не само обавезу да решење укине у целости. Обим у коме ће решење бити укинито одређује се тако да се минималним задирањем у стечена права опасност отклони или заштити законом одређен јавни интерес.¹³ Питања које се даље отварају јесу да ли орган управе може по дискреционој оцени да одлучује о томе када је наступила тешка и непосредна опасност за јавни интерес и на основу којих критеријума се може утврдити постоји ли правно средство којим се мање задире у стечена права? О томе када постоји опасност за јавни интерес биће речи у редовима који следе. Овде се, даље, указује на два правца размишљања о одређењу правног средства као оног којим се мање задире у стечена права. Прво, може се поћи од значења које ово правно средство има у материјалном смислу. Имајући на уму специфичности еколошке управне ствари и потребу континуираног балансирања између општег интереса заједнице и заштите животне средине као основног права појединца, отвара се дилема да ли би, на пример, средство којим се мање задире у стечена права могло да буде оно чија би примена захтевала значајан материјални трошак?¹⁴ У теорији управног права наводи

интеграције (ур. С. Лилић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 4/2009, 165–168.

¹¹ У пракси наилазимо на примере да се захтеви за постављање базних станица у неким општинама одбијају с образложењем да постоји основана научна сумња о њиховом штетном деловању на здравље људи, док се у другим општинама, при истим условима, ови захтеви прихватају. Вид. Обавештење, Градска управа Града Београда, Секретаријат за заштиту животне средине, бр. 07-63/14-V-01, 22. априла 2014.

¹² Ђорђе Тасић, „О слободној оцени (дискреционој власти), О слободној оцени (дискреционој власти)“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3/1927, 367.

¹³ ЗУП чл. 256, ст. 1.

¹⁴ Основни циљ политике ЕУ у области животне средине јесте постизање високог степена заштите у складу с начелом предострожности, начелом превентивног

се да у примени Ванредног укидања решења треба водити рачуна о чињеници да се „опасност може отклонити само средствима која би била у складу с постојећом опасношћу, а да се новим решењем што мање дира у стечена права“.¹⁵ Стога би се, правно средство којим се мање задире у стечена права, у материјалном смислу, могло одредити као оно које је сразмерно постојећој или запрењеној опасности по заштићени јавни интерес.

Други правац резоновања за основу има процесне последице које се могу отклонити применом Ванредног укидања. Овим правним средством се решење уклања из правног поретка укидањем, што значи да правне последице Ванредног укидања временски делују од тренутка доношења (*ex nunc*) па за убудуће (*pro futuro*). Имајући на уму потребу заштите животне средине, при Ванредном укидању треба водити рачуна о томе да ли је већ настала повреда у животној средини и да ли се укидањем решења она може отклонити или спречити њен евентуални настанак. Уколико се Ванредним укидањем то не може постићи, примена мера ремедијације и накнаде еколошке штете у хитном поступку пружа бољу правну заштиту. Примена Ванредног укидања решења омогућава странци која је решењем стекла одређена права накнаду штете, а применом правила о накнади штете у животној средини се штити управо страна која је активношћу насталом извршењем тог решења претрпела штету. Осим тога, примена Ванредног укидања решења има за циљ да уклони решење када се то не може учинити применом редовног или других ванредних правних средстава, јер је решење у време доношења било законито, али је због промењених околности постало „опасно“. Стога, Ванредно укидање представља правно средство којим се мање задире у стечена права, само ако је његова примена једини начин да се решење уклони из правног поретка.

деловања, начелом отклањања штете нанете животној средини на извору и начелом „загађивач плаћа“. Примена начела „загађивач плаћа“, отвара и одређена претходна питања, између осталих, и шта се све сматра применом начела „загађивач плаћа“: да ли се улагање у чисту технологију може сматрати применом овог начела? У теорији и пракси упоредног еколошког права не наилазимо на јединствено мишљење које би допринело и заузимању ставова о томе да ли висина материјалних трошкова има утицај на доношење оцене о томе да ли је одређено правно средство повољније по заштиту стечених права. Вид. Мирјана Дреновак-Ивановић, „Одговорност за штету у животној средини: упоредни модели и правци новелирања законодавства Србије“, *Правни живот*, Београд 2014.

¹⁵ Славољуб Поповић *et al.*, *Управно право – опити део*, Београд 2002, 587–588.

3. ГРАНИЦЕ ТУМАЧЕЊА ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА И ВАНРЕДНО УКИДАЊЕ РЕШЕЊА У ЕКОЛОШКИМ УПРАВНИМ СТВАРИМА

Питање да ли орган управе може по дискреционој оцени да одлучује о томе да ли је наступила тешка и непосредна опасност за јавни интерес захтева анализу теорије и праксе домаћих судова и ЕСЉП о границама тумачења јавног интереса.

Појмови „тешка и непосредна опасност за јавни интерес“ и правно средство којим се „мање задире у стечена права“, јесу неодређени појмови чија је садржина прецизирана материјалним прописима. Законодавац је самим ЗУП-ом дефинисао појам јавног интереса таксативно наводећи вредности ради чије заштите је Ванредно укидање и нормирано.¹⁶ Да ли се Ванредно укидање решења може применити и ради заштите квалитета и стања животне средине? Имајући на уму рестриктивност као иманентно својство овог правног средства и слово ЗУП-а, појам јавног интереса се не би могао ширити преко граница утврђених ЗУП-ом. То даље значи да се Ванредним укидањем може постићи заштита стања и квалитета животне средине само посредно, тј. довођењем ових вредности у везу са животом и здрављем људи или осталим интересима чија је заштита гарантована ЗУП-ом.

Анализом праксе ЕСЉП, можемо извести и другачије закључке. У случају *Chassagnou and others v. France* ЕСЉП је стао на становиште да јавни интерес мора да буде заснован на законитом и разумном основу, с постигнутом правичном равнотежом између општег интереса заједнице и заштите основних права појединаца.¹⁷ Како је Уставом Србије, право на здраву животну средину, одређено као једно од основних људских права,¹⁸ то даље значи да би се опасност од наносења штете у животној средини, као штете која се не наноси одређеном појединцу, већ неком од медијума животне средине, ипак могла заштитити применом Ванредног укидања решења.

У јуриспруденцији ЕСЉП наилазимо и на мишљење о томе да ли законодавац може да одреди шта је, у конкретном правном питању, јавни интерес. ЕСЉП је у случају *Draon v. France* заузео став

¹⁶ У теорији наилазимо на мишљење да „живот и здравље људи“, „јавна безбедност“, „јавни мир и поредак“, „јавни морал“ или „поремећај у привреди“, као неодређени појмови, представљају правна питања подложна оцени суда у управно-судском поступку. Славољуб Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Београд 1968, 142.

¹⁷ Случај *Chassagnou and others v. France*, представка бр. 25088/94, 28331/95 и 28443/95, §§ 75, 112 и 113. Вид. и случај *Lithgow and others v. The United Kingdom*, представка бр. 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9313/81 и 9405/81, §§ 120.

¹⁸ Устав Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, чл. 74.

да је законодавац слободан да утврди када постоји јавни интерес, и да ће ЕСЉП поштовати оцену законодавца о томе шта је у јавном интересу, осим „ако је појам јавног интереса утврђен очигледно без разумног основа (...) или се овај појам одређује прешироко“.¹⁹

У пракси Уставног суда Србије, у случају поводом утврђивања јавног интереса у поступку експропријације, наилазимо на мишљење да заштита јавног интереса не може бити обезбеђена на штету неког другог основног начела ЗУП-а, као системског закона који регулише питања управног поступка.²⁰ Орган управе својом одлуком не може да угрози положај једне стране у поступку и тиме доведе у питање остварење заштите њених права у поступку. Такво поступање било би у супротности с начелом законитости.²¹ Одлуком органа управе се мора „обезбедити баланс којим би се предвиђена заштита правног интереса појединца (...) могла остварити“.²² То даље отвара питање да ли орган управе може, по дискреционој оцени, да одлучује о обиму у коме акт треба укинути? У правној теорији не наилазимо на јединствен став о томе.²³ Један број аутора сматра да орган управе може, по дискреционој оцени, да одлучи и о обиму у коме акт треба укинути. У том смислу се наводи да је орган управе у примени Ван-редног укидања делимично везан, а делимично слободан, тј. да се „његова везаност огледа у томе што се акт може укинути или изменити само у случају тешке опасности по таксативно одређене јавне интересе, а његова слобода је изражена у томе што је сам дискреционо оцењује да ли ће у таквој ситуацији интервенисати и у ком ће обиму „захватати“ у стечена права појединца“.²⁴ У правној теорији бележимо и случајеве да је став у прилог дискреционе оцене о обиму у којем акт треба укинути заступан с образложењем да закон „нигде не даје ни појам ни дефиницију свега тога“.²⁵ Други аутори сматрају да орган управе нема право да по дискреционој оцени одлучује о обиму у коме решење треба укинути. Овакав став налазимо код ауто-

¹⁹ Случај *Draon v. France*, представка бр. 1513/03, §§ 76. Вид. и случај *Stec and others v. The United Kingdom*, представка бр. 65731/01 и 65900/01, §§ 52.

²⁰ Из образложења Одлуке Уставног суда Србије IУз –17/2011.

²¹ Из образложења Одлуке Уставног суда Србије IУз –295/2009.

²² Из образложења Одлуке Уставног суда Србије IУз –17/2011.

²³ ЕСЉП је у својим одлукама указао да Закон мора „са задовољавајућом јасноћом означити обим дискреционе власти и одредити начин њене примене“. Вид. случај *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, представка бр. 30985/96, § 67.

²⁴ Павле Димитријевић, *Правоснажност управних аката*, Београд 1963, 152. У том смислу и: Фрањо Горшић, *Коментар Закона о о општем управном поступку*, Београд 1931, 255; Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о о општем управном поступку*, Београд 1998, 611; Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о о општем управном поступку*, Београд 2003, 409–410.

²⁵ Јован Стефановић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд 1933.

ра који питање Ванредног укидања посматрају са становишта теорије о укидању и мењању „опасних аката“. У том смислу, надлежни орган управе ће укинути управни акт ако се наступела „тешка опасност“ по наведена јавна добра не би могла другачије отклонити. Уколико се модификацијом акта може отклонити наступела опасност, управа ће прибећи измени а не укидању акта. Другим речима, орган управе не може у потпуности да укине решење ванредним правним средством, све док постоји могућност да се циљ постигне његовом изменом. То даље значи да одлуку о укидању управног акта суд може ставити ван снаге ако је законски циљ могао бити испуњен и изменом акта, односно суд може да поништи одлуку о мењању правоснажног акта „када су измене далекосежније него што је то опасност по јавне интересе захтевала“.²⁶

Уставни суд Србије заузео је и мишљење да у поступку утврђивања јавног интереса „мора постојати практична и делотворна правна заштита појединца, а не чисто формални принцип доступности те заштите“.²⁷ Стога се отвара и питање контроле рада органа управе у случајевима у којима одлучује о томе да ли пре примене Ванредног укидања постоји правно средство којим се мање задире у стечена права, као и у случајевима у којима одлучује у ком обиму, ради заштите јавних добара и јавних вредности, решење треба укинути. Код Ванредног укидања одлучујућа је оцена надлежног органа да ли су испуњени законски услови за предузимање ове правне интервенције.²⁸ Када су испуњени законски услови надлежни орган је овлашћен („ако је то потребно“) да одлучи да ли је неопходно да се ово правно средство и употреби. Када је реч о првостепеној одлуци о обиму Ванредног укидања решења, по жалби целисходност укидања у целини може да цени другостепени орган.²⁹ Виши орган је и сам овлашћен за поступање по дискреционој оцени и може првостепену одлуку којом је решење укинута у целини да укине и замени је одлуком о делимичном укидању. Суд у управном спору не може да улази у питање целисходности овакве одлуке. *Ratio legis* Ванредног укидања јесте постизање циља који се састоји у отклањању опасности или заштити јавног интереса укидањем управног акта у оном

²⁶ Лазо Костић, *Административно право Краљевине Југославије – делатност управе*, Београд 1936, 256–257.

²⁷ Из образложења Одлуке Уставног суда Србије IУз –17/2011.

²⁸ Вид. пресуду Врховног суда Србије, бр. У. 7194/05 од 4. октобра 2006.

²⁹ Вид. Закључак са Саветовања управних одељења републичких и покрајинских судова од 9. децембра 1986: „Надлежни орган за доношење решења о Ванредном укидању извршног решења је орган који је донео извршно решење, а може га укинути и другостепени орган, ако таквог нема, онда и орган који врши надзор над радом првостепеног органа. Поступак за Ванредно укидање извршног решења покреће се и решење доноси само по службеној дужности.“ Миријана Рашић, *Жалба и ванредна правна средства у управном поступку*, Београд 2009, 39.

обиму који је за то неопходан. Ако орган управе није употребио дискрециону оцену у складу с циљем у коме је овлашћење дато управни акт се може поништити. Стога би суд могао, по тужби странке због незаконитости решења о Ванредном укидању када нађе да оспорени управни акт треба поништити, да у спору пуне јурисдикције сам реши управну ствар, тј. донесе решење којим се стечена права укидају само у обиму неопходном да се отклони опасност по јавна добра.

4. КАРАКТЕРИСТИКЕ ВАНРЕДНОГ УКИДАЊА РЕШЕЊА У ЕКОЛОШКИМ УПРАВНИМ СТВАРИМА

Како је раније указано, еколошке управне ствари имају одређене карактеристике по којима се разликују од управне ствари, а које нарочито долазе до изражаја у примени правних средстава у управном поступку.³⁰ У том смислу намеће се питање да ли се Ванредном укидању може приступити поводом захтева странке, тј. да ли јавност може имати процесну легитимацију? У чл. 256 ЗУП-а се не спомиње могућност формалног укључивања заинтересованих субјеката у поступак Ванредног укидања. Имајући на уму да је ЗУП-ом заинтересованим субјектима призната процесна легитимација у чл. 254, ст. 2 који нормира Поништавања и укидања по основу службеног надзора, као и чл. 258, ст. 1 који нормира Оглашавање решења ништавим, аргументом *a contrario* закључујемо да јавност не би могла покренути Ванредно укидање решења у еколошким управним стварима. То даље значи да појединци имају могућност да, у редовној комуникацији с органима управе, поднеском у форми иницијативе, укажу на потребу за доношењем одлуке о Ванредном укидању извршног решења.³¹ Међутим, орган управе није у обавези да иницијативу прихвати. То се даље рефлектује и на обавезу органа управе да обавести појединце који су му се иницијативом обратили. Ако орган управе, сматрајући да нису испуњени услови за примену Ванредног укидања, не прихвати иницијативу, није у обавези да донесе решење о томе. О таквој одлуци ће само обавестити подносиоца иницијативе. Како је реч о акту који нема карактер управног акта, против обавештења се не може поднети тужба и покренути управни спор.³² Питање које се даље

³⁰ Elizabeth Fisher, Ronnie Harding, „The Precautionary Principle and Administrative Constitutionalism: the Development of Frameworks for Applying the Precautionary principle“, *Implementing the Precautionary Principle – Perspectives and Prospects* (eds. E. Fisher *et al.*), Edward Elgar 2006, 115.

³¹ Вид. Зоран Р. Томић, *Управно право (управна контрола управе)*, Београд 1990, 368.

³² Закон о управним споровима – ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 111/09, чл. 3 и чл. 4.

отвара јесте да ли би се управни спор могао покренути ако орган управе донесе одлуку у форми решења? Како је раније указано, Ванредно укидање решења врши се по службеној дужности, а јавност има могућност да се надлежном органу, у форми иницијативе, обрати са чињеницама које, према мишљењу појединаца који се обраћају, оправдавају примену овог ванредног правног средства.³³ Како је реч о могућности, а не праву које могу реализовати појединци као чланови јавности, обавештењем о неприхватању иницијативе, и када би било донето у форми решења, не решава се о неком праву или обавези физичког или правног лица или друге странке у управној ствари.³⁴ Стога смо мишљења да се против овог акта, и када би био донет у форми решења, не може водити управни спор.

У пракси ЕСЉП је заузет став да „заинтересовани појединци морају имати могућност жалбе против сваке одлуке, акта или пропуста када сматрају да у поступку одлучивања није довољно значаја дато њиховим интересима или изнетим ставовима.“³⁵ Имајући на уму специфичности управног поступка у случајевима заштите животне средине, као и изнети став ЕСЉП, мишљења смо да постојећа законска решења у великој мери одступају од стандарда учешћа јавности у еколошким управним стварима. Осим тога, можемо уочити инконзистентност ЗУП-а и Закона о заштити животне средине који нормира основе учешћа јавности у еколошким стварима.³⁶ У складу са ЗЗЖС, свако има право да учествује у поступку доношења одлука чије би спровођење могло да утиче на животну средину.³⁷ Како је Ванредно укидање решења у еколошким управним стварима поступак доношења одлуке чије би спровођење могло да утиче на животну средину, свако, а нарочито заинтересована јавност, би морао да има право да у њему учествује.

5. ЗАКЉУЧАК

Ванредно укидање решења се, као ванредно правно средство, примењује рестриктивно ако су испуњени одређени законом дефинисани услови. Најпре, решење које се Ванредно укида мора стећи својство извршности, које не мора да се подудара са стицањем својства коначности и правоснажности. Затим, решење се може Ван-

³³ Вид. фн. 29.

³⁴ ЗУС, чл. 3, ст. 2.

³⁵ Случај *Muriel Herrick v United Kingdom*, представка бр. 11185/84 од 11. маја 1985, § 119.

³⁶ Закон о заштити животне средине – ЗЗЖС, *Службени гласник РС*, бр. 135/04, 36/09, 36/09 – др. закон, 72/09 – др. закон и 43/11 – одлука УС.

³⁷ ЗЗЖС, чл. 9, тач. 10.

редно укинути само ако је то потребно ради отклањања „тешке и непосредне опасности за живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или јавни морал, или ради поремећаја у привреди“, не само када је таква опасност настала као последица непосредног извршења решења, већ и када постоји објективна могућност да она извршењем решења и настане. Имајући на уму значај примене начела предострожности у заштити животне средине, овим се отвара могућност за примену Ванредног укидања решења и у случајевима када прелиминарна научна истраживања упућују на то да постоји разумна основа за забринутост. То даље значи да би се применом Ванредног укидања решења могла постићи заштита квалитета и стања животне средине у оним питањима у којима постоји могућност настанка тешке и ненадокнадиве опасности о којој, у том тренутку, није могуће изнети јасан научни став, попут области климатских промена и употребе генетички модификованих организама, ако је утврђена веза између живота и здравља људи или осталих интереса чија је заштита гарантована ЗУП-ом и квалитета и стања животне средине. Анализа судске праксе показује да заштита јавног интереса не може бити обезбеђена на штету неког другог основног начела ЗУП-а, и да значење које појам јавни интерес има мора да буде засновано на законитом и разумном основу, с постигнутом правичном равнотежом између општег интереса заједнице и заштите основних права појединаца. Стога смо мишљења да постојеће решење којим се прецизира појам јавног интереса код Ванредног укидања решења не одговара потреби заштите квалитета и стања животне средине као посебног објекта заштите. Појам јавног интереса, дефинисаног ЗУП-ом, треба проширити тако да обухвата и могућност Ванредног укидања решења ако је то потребно ради отклањања тешке и непосредне опасности за квалитет и стање животне средине, као посебне вредности.

Коначно, Ванредно укидање може се применити само ако се тешка и непосредна опасност не може отклонити применом неког другог правног средства којим се мање задире у стечена права. Изведена анализа показује да правно средство којим се мање задире у стечена права, у материјалном смислу, можемо одредити као оно које је сразмерно постојећој или запрећеној опасности по заштићени јавни интерес, док би га у формалном смислу могли одредити као оно чија примена чини једини начин за уклањање решење из правног поретка. У том смислу, примена Ванредног укидања решења отвара могућност уклањања из правног поретка интегрисане дозволе, енергетске дозволе, дозволе за постављање базних станица мобилне телефоније или друге појединачне одлуке која може имати утицај на животну средину, када се другим правним средством стање и квалитет животне средине не могу заштитити, а постоји веза између ових вредности и живота и здравља људи или осталих интереса чија је заштита гарантована ЗУП-ом.

Ванредно укидање решења јесте правно средство које се остварује искључиво *ex officio*. Ванредно укидање се не може покренути поводом захтева странке, па иако је појам странке код еколошких управних ствари проширен тако да обухвата јавност, она ипак нема процесну легитимацију. То даље значи да јавност, према важећим законским решењима, нема право да добије одговор у облику решења уколико иницијатива за Ванредно укидање управног акта о еколошкој управној ствари не буде прихваћена. Тиме је примена Ванредног укидања у еколошким управним стварима значајно умањена.

Dr Mirjana Drenovak-Ivanović

Assistant Professor

University of Belgrade Faculty of Law

EXTRAORDINARY CANCELLATION OF DECISIONS: PUBLIC INTEREST AND INTEREST OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Summary

The paper examines the possibilities of application of an Extraordinary Cancellation of Decision as the last legal measure to protect the right of every person to a healthy environment. The author analyzes the legal nature of the Extraordinary Cancellation, describes the prerequisites for its application and explains the uniqueness of its application in environmental protection. In order to find the basic elements for determining the notion of “public interest” and “serious and immediate threat” to interests stipulated by law and defining relations between the public interest and the interest of environmental protection, a special attention is given to Serbian Constitutional Court and ECHR case law.

The author presents arguments for the application of Extraordinary Cancellation in environmental protection, points out the practical issues that justify limitation or even cancellation of rights acquired in accordance with the integrated or energy permit, and indicates the application of relevant case law on making a fair balance between demands of general community interest and requirements for individual’s fundamental rights protection.

Key words: *Extraordinary Cancellation of Decision. – Public interest. – Interest of environmental protection. – Case Chassagnou and others v. France. – Case law of Serbian Constitutional Court.*