

ORIGINALNI NAUČNI ČLANAK

Prof. dr Jelena Jerinić*

U IME JAVNOSTI: LEGITIMACIJA ZASTUPNIKA KOLEKTIVNIH INTERESA I ŠIRIH INTERESA JAVNOSTI U UPRAVNIM STVARIMA

Apstrakt: *Zakonom o opštem upravnom postupku stvorene su mogućnosti za proširenje stranačke legitimacije u upravnom postupku i upravnom sporu tako da ona uključuje i subjekte koji zastupaju kolektivne ili šire interese javnosti – prvenstveno udruženja i slične organizacije koje takve aktivnosti imaju među svojim ciljevima. Međutim, ne uređujući izričito čitav niz pitanja, Zakon stavlja upravu i Upravni sud pred izazov koji od njih zahteva ekstenzivno tumačenje ne samo odredaba ovog zakona već i drugih propisa koji prepoznaju ovakve subjekte kao pomagače u ostvarivanju javnog interesa. Autorka analizira odredbe zakona o opštem upravnom postupku i upravnim sporovima, kao i drugih propisa i dostupnu upravnu i sudsku praksu u potrazi za tim odgovorima. Cilj njene analize je da odredi osnovne elemente novog instituta i predloži neka od rešenja za unapređenje postojeće prakse. Nedostatak izričitih zakonskih odredaba mogao bi da se nadomesti stvaralačkim pristupom prakse, posebno Upravnog suda, ali ostaje pitanje da li je takav pristup Suda moguće očekivati imajući u vidu dosadašnju sudsku praksu.*

Ključne reči: upravni postupak, upravni spor, stranka, javni interes, kolektivni interes, širi interesi javnosti, zainteresovana javnost, organizacije civilnog društva, udruženja, (stranačka) legitimacija.

1. UVOD

Među novinama Zakona o opštem upravnom postupku iz 2016. godine¹ je i mogućnost proširenja kruga subjekata koji mogu biti stranke u

* Vanredna profesorka Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu; e-mail: jelena.jerinic@pravnofakultet.rs. Autorka je zahvalna Kseniji Radovanović i Zoranu Bukviću na nesebičnom deljenju svojih iskustava, kao i Regulatornom institutu za obnovljivu energiju i životnu sredinu koji je 26. juna 2020. godine organizovao konferenciju „Aktivna legitimacija organizacija civilnog društva u upravnim postupcima i sporovima“ na kojoj su stručnjaci RERI-ja predstavili primere iz svoje prakse koji su upotrebljeni i u ovoj analizi (snimak konferencije dostupan je na <https://www.reri.org.rs/da-li-organi-vlasti-priznaju-aktivnu-legitimaciju-nevladinim-organizacijama/>, 26. 11. 2020).

1 Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 18/16, 95/18 (autentično tumačenje) – u daljem tekstu: ZUP.

upravnom postupku izvan lica o čijim se pravima ili obavezama neposredno rešava u tom postupku ili na čije interese rešenje može neposredno uticati. ZUP omogućava „zastupnicima kolektivnih interesa i zastupnicima širih interesa javnosti, koji su organizovani saglasno propisima [...] da imaju svojstvo stranke u upravnom postupku ako ishod upravnog postupka može da utiče na interese koje zastupaju.“²

Tako se zakonom stvara mogućnost da legitimacija za učešće u upravnom postupku bude proširena i na subjekte o čijim se pravima, obavezama i pravnim interesima ne odlučuje neposredno u konkretnom postupku (glavna stranka), niti odluka u postupku utiče na njihova individualna prava, obaveze i interese (zainteresovano lice). Posredno se proširuje i legitimacija za pokretanje i vođenje upravnog spora, jer je on svojim pretežnim predmetom neraskidivo vezan za upravni postupak.

Verovatno polazeći od iskustava drugih zemalja u kojima se pojam legitimacije (*locus standi*) postepeno proširivao još od sredine prošlog veka, ova odredba ušla je u nacрте ZUP-a izrađivane tokom 2010-ih.³ Ni u jednom od obrazloženja nacрте zakona koji su objavljivani od 2011. godine do usvajanja ZUP-a 2016. godine nema detaljnijih objašnjenja o motivaciji predlagača za unosenje ove novine, pa ovu pretpostavku nije moguće potvrditi. Ipak, imajući u vidu razvoj zakonodavstva u drugim oblastima, može se primetiti trend postepenog uvođenja novih aktera u postupke

2 Član 44. stav 2. ZUP.

3 Poznato je da se na izradi „novog ZUP-a“ radilo godinama, a da je prvi kompletan nacrt pripremljen krajem 2011. godine. Taj nacrt je kao predlog zakona Vlada utvrdila u februaru 2012. godine, da bi se nakon toga od njega odustalo, odnosno rad na izradi novog nacрте nastavio, sve do konačnog usvajanja ZUP-a 2016. godine. O razlikama između nacрте iz 2011. i 2013. godine vid. npr. Lilić, S., *Kontroverze u vezi sa novom radnom verzijom Nacрте Zakona o opštem upravnom postupku Srbije (u kontekstu evropskih integracija)*, u: Lilić, S. (ur.), 2013, *Perspektive implementacije evropskih standarda u upravnom sistemu Srbije*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 11–27.

Međutim, odredba o zastupnicima kolektivnih interesa i zastupnicima širih interesa javnosti nije menjana (osim redosleda reči i veoma malih izmena u terminologiji – umesto „ishoda“ u važećem ZUP-u u ranijim nacrtima, sve do 2015. godine govorilo se o „rezultatu“ postupka). Vid. član 54. stav 4. Predloga ZUP-a sa obrazloženjem koji je usvojila Vlada 23. 2. 2012. godine (<https://www.srbija.gov.rs/prikaz/168120>, 27. 11. 2020); član 53. stav 5. Radne verzije Nacрте ZUP-a sa obrazloženjem iz aprila 2013. (<https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, 27. 11. 2020); odnosno član 46. stav 4. Nacрте ZUP-a iz 2015. godine (<https://rsjp.gov.rs/upload/Nacrt%20ZUP%20konacno%20za%20sajt.pdf>, 27. 11. 2020).

O navedenoj odredbi u Nacrtu ZUP-a iz 2011. i perspektivi njegove primene u oblasti zaštite životne sredine, vid. Drenovak-Ivanović, M., 2015, *The Development of the Right to Public Participation in Environmental Matters as a New Concept of Administrative Decision Making in Serbia*, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 44, pp. 74–90.

koji se sprovode pred upravom, a podrazumevaju ostvarivanje važnih javnih interesa (kao što je uvođenje pojma zainteresovane javnosti u zakone o zaštiti životne sredine,⁴ različitih oblika učešća javnosti u propisima o planiranju i izgradnji⁵ ili budžetskom sistemu i, konačno, zakonsko uređivanje planskog sistema⁶).

ZUP ne definiše pojam zastupnika kolektivnih interesa i zastupnika širih interesa javnosti (radi jednostavnosti, u daljem tekstu i: zastupnici interesa), iako ih u izvesnoj meri određuje. Zakon predviđa postupak sticanja svojstva stranke, kao i određene posledice tog sticanja, odnosno odbijanja zahteva za sticanje svojstva stranke. Date odredbe mogu se tumačiti i u kontekstu drugih odredaba ZUP-a, ali i Zakona o upravnim sporovima.⁷

Treba imati u vidu da je važeći ZUS donet pre važećeg ZUP-a, te da on zastupnike interesa uopšte ne pominje. Međutim, kako je upravni spor, u svom najčešćem obliku, posledica upravnog postupka, legitimacija zastupnika interesa u upravnom sporu postavlja se kao očigledno pitanje i u odredbama ZUS-a im treba pronaći mesto. Na to tera i život, budući da je pred Upravnim sudom ovo pitanje već postavljeno, u aprilu 2019. godine.

2. O JAVNOM INTERESU I DRUGIM INTERESIMA U UPRAVNOM POSTUPKU

U našem upravnom postupku, privatni i javni interes obično su posmatrani kao dve strane novčića. O privatnim interesima u postupku

4 Izraz „zakoni o zaštiti životne sredine“ koristi se u ovom članku da označi četiri zakona usvojena 2004. godine: Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/04, 36/09, 36/09 (dr. zakon), 72/09 (dr. zakon), 43/11 (US), 14/16, 76/18, 95/18 (dr. zakon) – u daljem tekstu: ZZŽS; Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 135/04, 36/09 – u daljem tekstu: ZPU; Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 135/04, 88/10 – u daljem tekstu: ZSPU i Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/04, 25/15 – u daljem tekstu: ZISK.

O primeni ovih zakona npr. Drenovak-Ivanović, M., 2015, pp. 78–80 ili Kiss, C. *et al.*, 2014, *Access to Justice in Environmental Matters in the South East European Region Particularly in Respect of Standing, Costs and Available Remedies*, Environment and Security Initiative (ENVSEC), pp. 95–113.

5 Vid. npr. Čukić, I., Mogućnost participativnog upravljanja urbanim razvojem, u: Čukić, I. (ur.), 2017, *Ka drugačijem gradu*, Beograd, Ministarstvo prostora, str. 45–56.

6 Maruna, M., Čolić, R., Milovanović Rodić, D., A New Regulatory Framework as both an Incentive and Constraint to Urban Governance in Serbia, u: Bolay, J.-C. *et al.* (eds.), 2018, *A Support to Urban Development Process*, École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) Cooperation and development center (CODEV) and Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia (IAUS), pp. 80–107.

7 Zakon o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, br. 111/09 (u daljem tekstu: ZUS).

brinu stranke i zainteresovana lica (s tim što im u tome pomaže i organ koji vodi postupak), dok o javnom interesu treba da brine organ koji vodi postupak,⁸ a to mogu raditi i drugi državni organi, prvenstveno javni tužilac i javni pravobranilac. Između privatnog interesa koji je podoban da omogući legitimaciju u postupku i javnog interesa kao da ne postoje dodirne tačke, iako je jasno da se često mogu poklopiti. Otuda verovatno i posebno određenje situacije (koja se može uzeti kao izuzetna) kada je zakon povređen (u korist stranke), „na štetu javnog interesa“, kada javni tužilac može pokrenuti upravni spor.⁹

Ni zakoni o upravnom postupku, pa ni njihovi komentari, uglavnom do sada nisu prepoznavali i analizirali situaciju u kojoj bi neki subjekt ili entitet (uključujući i grupu lica) mogao da bude zainteresovan da učestvuje u postupku (sa svim procesnim ovlašćenjima stranke), imajući „na srcu“ neki

8 Tako npr. Popović, S., 1989, *Upravno pravo, izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Beograd, Savremena administracija, str. 494–495, navodi: „Organ koji je dužan da se stara o zaštiti javnog interesa je uvek organ koji vodi upravni postupak. Međutim, uloga organa koji vodi upravni postupak ne iscrpljuje se samo u zaštiti javnog interesa već je ovaj organ isto tako dužan da se stara i o zaštiti prava i pravnih interesa građana, radnih i drugih organizacija.“ Tako se komentariše i član 7. važećeg ZUP-a (načelo zaštite prava stranaka i ostvarivanja javnog interesa). Vid. Tomić, Z., 2017, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, Službeni glasnik, str. 120–121.

9 Član 11. stav 4. ZUS.

Formulaciju koja uključuje pominjanje istovremene koristi za stranku i štete po javni interes sadržao je raniji ZUP (član 213. stav 2), legitimišući za izjavljivanje žalbe ne samo javnog tužioca već i pravobranioca i druge državne organe, kada su na to zakonom ovlašćeni. Te formulacije u važećem ZUP-u nema, već se jedino navodi da državni organi i organizacije mogu podneti žalbu „kada su na to ovlašćeni zakonom“ (član 151. stav 7). U vezi s tim, postoje različiti odgovori na pitanje da li javni tužilac može i dalje da se pojavi kao učesnik u upravnom postupku. Npr. Cucić, V., 2018, *Fino podešavanje Zakona o opštem upravnom postupku, Analiza Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2, str. 139–163, smatra da javni tužilac sada nije legitimisan da učestvuje u upravnom postupku (ni kao stranka, ni kao žalilac), a razlog vidi u činjenici da Zakon o javnom tužilaštvu vezuje stvarnu nadležnost tužioca za područje suda, te da iz toga treba izvući zaključak da tužilac ne može uložiti žalbu, pa čak i da mu je u mnogim slučajevima onemogućeno da izjavi pravna sredstva u upravnom sporu. Jedinu mogućnost Cucić vidi u posebnom propisivanju ovakvih nadležnosti javnog tužioca posebnim zakonom, što trenutno nije slučaj u praksi. S druge strane, Tomić, Z., 2017, str. 293–294 i 548–549 i dalje smatra da javni tužilac (i drugi državni organi) imaju mogućnost da, u cilju zaštite javnog interesa, budu stranke u postupku i iniciraju preispitivanje upravnih akata pred drugostepenim organom uprave. Slično u vezi s potencijalnim svojstvom stranke ovih državnih organa i u: Tomić, Z., Milovanović, D., Cucić, V., 2017, *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, str. 74.

Prema Pravnom stavu Upravnog suda utvrđenom na 93. sednici svih sudija, 25.12. 2019. godine, „Republički javni tužilac je aktivno legitimisan za podnošenje tužbe u upravnom sporu ako je po njegovoj oceni upravnim aktom povređen zakon na štetu javnog interesa.“

interes širi od svog ličnog interesa – pa čak i sam javni interes. Nazovimo ih ovde „zabrinutim građanima“. Jedini izuzetak predstavljale su sindikalne organizacije kojima je raniji ZUP izričito priznavao legitimaciju, ali samo za zastupanje individualnog interesa nekog od njihovih članova.¹⁰

S druge strane, treba primetiti da i u našem pravnom sistemu postoje zakoni koji uređuju postupke na koje se ZUP primenjuje supsidijarno ili shodno, u kojima se legitimacija za pokretanje postupka ili ulaganje pravnih sredstava shvata šire. Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja može podneti svako, bez potrebe da dokazuje bilo kakav interes – opravdani „interes javnosti“ da zna se pretpostavlja.¹¹ Pored toga, zakonima o zaštiti životne sredine omogućava se „zainteresovanoj javnosti“ ulaganje žalbe ili pokretanje upravnog spora u određenim situacijama. Na sličan način, udruženja za zaštitu potrošača legitimisana su da zahtevom pokrenu upravni postupak zaštite kolektivnog interesa potrošača. Legitimacija te dve grupe aktera nešto je detaljnije analizirana dalje, pod 3.2.

U kontekstu odredaba ranijih zakona o opštem upravnom postupku (koje su zadržane i u važećem), može se reći da zastupnici interesa imaju u postupku položaj sličan tzv. zainteresovanom licu koje, zbog svog odnosa prema upravnoj stvari, može steći svojstvo tzv. uzgredne ili indirektno stranke.¹² Zainteresovano lice je ono čiji pravni interesi mogu biti pogođeni ishodom upravnog postupka (te se tako i o tim interesima posredno odlučuje u upravnom postupku), pa mu se zbog toga omogućava da u postupku učestvuje u svojstvu stranke.

Na veoma sličan način, kada ishod postupka može uticati na interese koje zastupa odgovarajući zastupnik – ZUP mu daje mogućnost da stekne svojstvo stranke. Navedena sličnost ukazuje na mogućnost analogne primene pravila koja ZUP predviđa za zainteresovano lice, te to može biti putokaz za praksu. To bi naročito moglo da se odnosi na dokazivanje veze između potencijalnog ishoda postupka i interesa koji se zastupa, što je ključno za delotvornu primenu ZUP-ove novine. Malobrojni primeri iz prakse ukazuju na to da su se organi uprave u ispitivanju postojanja legitimacije uglavnom držali odredaba ZUP-a o zainteresovanom licu, ali

10 Tomić, Z., Bačić, V., 2016, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku – deseto izdanje*, Beograd, Službeni glasnik, str. 146–147.

11 Vid. čl. 4. i 5. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, *Sl. glasnik RS*, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 – u daljem tekstu: ZSP. Na postupak pred organom javne vlasti i Poverenikom supsidijarno se primenjuje ZUP (vid. čl. 21, 23. i 28. ZSP).

12 Npr. vid. Milosavljević, B., 2019, *Upravno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, str. 285 (koristi termine uzgredna stranka ili intervenijent, što je blisko terminu *umešač* iz Zakona o parničnom postupku); Tomić, Z., 2017, str. 288 (koji koristi i termin indirektna stranka).

da njegove odredbe nisu primenjivali po analogiji, već direktno, kao da se zaista i radi o zainteresovanom licu.

Ni zainteresovano lice ni zastupnik interesa nisu stranka od početka postupka. Postupak se njihovim zahtevom ne pokreće, već svojstvo stranke stiču u toku postupka. Zato se u teoriji ističe i da je njihova stranačka legitimacija ograničena, odnosno posebna.¹³ Priznanjem svojstva stranke uzgrednoj ili indirektnoj stranci (uključujući tu i zastupnike interesa), praktično nastaje višestranačka upravna stvar.¹⁴ Kada im to svojstvo bude priznato, oni u postupku istupaju ravnopravno sa glavnim strankom.

Svima je u interesu da se zaustavi nezakonito ponašanje i ne bi trebalo dozvoliti da ono ostane neidentifikovano (pa i nesankcionisano) samo zbog toga što zakon ne ukazuje izričito na mogućnost da i drugi mogu biti zabrinuti za javni ili opšti interes. Pritom, nije dovoljno da se nezakonitost može prijaviti (recimo, predstavkom inspekciji ili krivičnom ili prekršajnom prijavom) – potrebno je zabrinute građane opremiti i drugim procesnim alatima koji na izvesniji način omogućavaju pokretanje postupaka za preispitivanje zakonitosti.¹⁵

2.1. UKRATKO O ISKUSTVIMA DRUGIH

U propisima evropskih i drugih zemalja, na čija se rešenja često ugledamo, najčešće se ne pravi razlika kakvu srećemo u ZUP-u – između zainteresovanog lica (kod koga mora postojati lični i neposredni interes) i zastupnika nekih drugih interesa, već se kategorija zainteresovanog lica proširuje tako da uključuje i entitete koji se bave zastupanjem opštih ili kolektivnih interesa. Tačnije, ispituje se da li postoji interes dovoljan da se nekom dozvoli učešće u određenom postupku.

Takvo rešenje nalazimo, recimo, u holandskom Opštem zakonu o upravnom pravu, koji predstavlja kodifikaciju višedecenijske upravne i sudske prakse.¹⁶ U suštini, do proširenja kruga zainteresovanih lica koji-

13 Milosavljević, B., str. 286; Tomić, Z., 2017, str. 293.

14 *Ibid.*, str. 292.

15 Iako predviđa supsidijarnu primenu ZUP-a (član 4), Zakon o inspeksijskom nadzoru (*Sl. glasnik RS*, br. 36/15, 44/18 (dr. zakon), 95/18 – u daljem tekstu: ZIN) izričito isključuje podnosioca predstave iz kruga stranaka (član 18. stav 3), te lice koje podnese takvu inicijativu inspekciji ima samo pravo da bude obavешteno o načinu postupanja po predstavi, odnosno o ishodu pokrenutog inspeksijskog nadzora. O tome i Dimitrijević, P., 2014, Neka otvorena pitanja primene ZUP-a, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 68, str. 143–156. Slično, u vezi sa odredbama Zakona o zaštiti konkurencije: Tomić, Z., 2007, str. 289–291.

16 Član 1:2 stav 3. tog zakona. Tekst na engleskom dostupan je na https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/15446_dutch-general-administrative-law-act.pdf (27. 11. 2020). Navedena odredba glasi: „Što se tiče pravnih lica, u njihove in-

ma se priznaje legitimacija za pokretanje upravno-sudskih postupaka došlo je u svim ovim zemljama postepeno, stvaralačkom ulogom upravnih sudova i drugih sudova koji kontrolišu upravu.¹⁷

U nekim oblastima, kao što je zaštita životne sredine, u evropskim državama legitimacija je toliko široka da se može reći da se priznaje gotovo svima (odnosno da postoji *actio popularis*), a legitimacija se rutinski priznaje ekološkim organizacijama.¹⁸ Između ostalog, ovakva nacionalna praksa je posledica i garancija Arhuske konvencije.¹⁹ Takav je slučaj i u Nemačkoj gde je, osim u ovoj oblasti, stranačka legitimacija ograničena na pitanja zaštite subjektivnih prava.²⁰

S druge strane, to nije slučaj u SAD gde organizacije za zaštitu životne sredine mogu biti legitimisane kao zastupnici kolektivnog interesa, ali ne zbog same činjenice da se bave zaštitom životne sredine već ako dokažu vezu između konkretne upravne stvari i interesa dobrobiti njenih članova.²¹ Može se reći da na sličnoj liniji stoji i Evropski sud za ljudska prava. U vodećem slučaju po ovom pitanju, lokalnoj organizaciji koja se pobunila protiv proširenja kapaciteta postrojenja za prikupljanje otpada priznata je legitimacija, jer se radilo o stvari koja je mogla direktno da utiče na privatni život članova te organizacije, a to je bilo u skladu sa statusom i aktivnostima te organizacije i ograničeno na jedan region.²² Sudovi

terese ulaze i opšti i kolektivni interesi koje zastupaju u skladu sa njihovim ciljevima i koje dokazuju svojim stvarnim aktivnostima“ [prevod autorke sa engleskog jezika].

17 Seerden, R. J., 2007, *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: Comparative Analysis*, Antwerpen, Oxford, Intersentia, pp. 407–414.

18 Tako npr. za Holandiju, gde je *actio popularis* bila predviđena propisima o zaštiti životne sredine do sredine 2005. godine, nakon čega je učešće zainteresovane javnosti svedeno na mogućnost davanja mišljenja u pripremi akata uprave, dok je pristup sudu ograničen samo na zainteresovana lica. Vid. Seerden, R., Stroink, F., *Administrative Law in the Netherlands*, u: Seerden, R. J., 2017, p. 192.

19 Srbija je ratifikovala Arhusku konvenciju, a njeni osnovni principi ugrađeni su u zakone o zaštiti životne sredine i pre ratifikacije. Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 38/09).

20 Vid. Schröder, M., *Administrative Law in Germany*, u: Seerden, R., 2007, p. 138; Darpö, J., 2013, *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, Brussels, European Commission, p. 13; Rose-Ackerman, S., Lindseth, P., 2010, *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 144–145.

21 Ovakav stav Vrhovni sud SAD iskazao je u presudi *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972). Vid. Sax, J. L., 1973, *Standing to Sue: A Critical Review of the Mineral King Decision*, *Natural Resources Journal*, 13, pp. 76–88.

22 *L'Erablière A.S.B.L. v. Belgium*, no. 49230/07, Judgement of 24 February 2009.

Iako Evropska konvencija ne sadrži eksplicitno pravo na zdravu životnu sredinu, ESLJP je ovde našao povredu člana 6. zbog ograničenja prava na pristup sudu koje

Evropske unije, s druge strane, imaju restriktivniji pristup koji u najvećem broju slučajeva ne omogućava legitimaciju ekoloških organizacija u sudskim postupcima protiv odluka organa EU.²³

Posmatrano po zemljama, verovatno najširu legitimaciju dozvoljavaju francuski sudovi, koji se na neki način smatraju čuvarima opšteg interesa, kao i britanski. Priznanje nekom licu da ima interes da učestvuje u postupku zavisi od okolnosti, odnosno vrste upravne stvari, pa npr. francuski upravni sudovi, pored ekoloških organizacija, priznaju legitimaciju i organizacijama koje se bave zaštitom regionalnih jezika, ali i poreskim obveznicima koji osporavaju zakonitost bilo mere lokalnih vlasti koja ima finansijske konsekvence ili korisnicima javnih usluga koji pokreću preispitivanje načina na koji se one pružaju.²⁴ S druge strane, u slučaju građevinskih i sličnih dozvola, interes se priznaje samo užem krugu lica (npr. vlasnicima susednih nepokretnosti), što je u skladu sa našom upravnom i sudskom praksom.²⁵

je bilo nesrazmerno zahtevima pravne sigurnosti i funkcionisanja sudskog sistema. Vid. European Court of Human Rights [ECHR], 2020, *Background paper for the Judicial Seminar 2020: The Convention as a Living Instrument at 70*, (https://echr.coe.int/Documents/Seminar_background_paper_2020_ENG.pdf, 28. 11. 2020), pp. 14–15; ECHR, 2020, *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights: Right to a fair trial (civil limb)*, (https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_eng.pdf, 28.11.2020), p. 8.

O slučaju *L'Erablière*, posebno u poređenju sa ranijom praksom ESLJP-a, u slučaju *Asselbourg v. Luxembourg*, no. 29121/95, Decision of 29 June 1999, u kome nije bila priznata mogućnost da organizacija podnese predstavku „u svoje ime“, vid. Morrow, K., The ECHR, Environment-Based Human Rights Claims and the Search for Standards, in: Turner, S. *et al.* (eds.), 2019, *Environmental Rights: The Development of Standards*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 51–52.

- 23 O tome npr. Eliantonio, M., 2011, *Towards an Ever Dirtier Europe? The Restrictive Standing of Environmental NGOs before the European Courts and the Aarhus Convention*, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 7, pp. 69–85; Crossen, T., Niessen, V., 2007, *NGO Standing in the European Court of Justice—Does the Aarhus Regulation Open the Door?*, *Review of European Community & International Environmental Law*, 3, pp. 332–340.
- 24 Treba imati u vidu da francuski upravni sudovi, kao i mnogi drugi u Evropi, mogu preispitivati zakonitost i upravnih propisa, odnosno opštih akata organa uprave, a ne samo pojedinačnih kakav je slučaj sa našim upravnim sporom. O tome, Jerinić, J., 2012, *Sudska kontrola uprave*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, str. 187–195.
- 25 Vid. Auby, J-B., Cluzel-Metayer, L., *Administrative Law in France*, u: Seerden, R., 2007, pp. 84–86 ili Pečarić, M., 2012, *Public Interest and the Question of Locus Standi*, *Annals FLB – Belgrade Law Review*, 3, pp. 327–328. U domaćoj praksi, na primer, u predmetima izdavanja građevinske dozvole, legitimaciju mogu imati treća lica koja spore pravo svojine graditelja ili pravo korišćenja građevinskog zemljišta (vid. Pravno shvatanje sednice Odeljenja za upravne sporove SVS, br. 18/62 od 20. 12. 1962. godine) ili vlasnici susednih objekata ili vlasnici ili korisnici susednih parcela (Presuda Okružnog suda u Novom Sadu, U. 219/2002 od 31. 10. 2003. godine). Navedeno prema: Tomić, Z., 2017, str. 294–297.

Stav britanske sudske prakse najbolje opisuje jedan od najčešće navođenih citata u upravnopravnoj literaturi uopšte. U odluci iz 1981. godine, Lord Diplok napisao je: „Po mom mišljenju, postojala bi velika praznina u našem sistemu javnog prava ako bi zastarela tehnička pravila locus standi sprečila grupu za pritisak kao što je Federacija [udruženje koje je pokrenulo sudski spor, prim. aut.], pa čak i individualnog poreskog obveznika koji dela za opšte dobro,²⁶ da skrene pažnju suda ka određenom pitanju, kako bi se odbranila vladavina prava i zaustavilo nezakonito postupanje.“²⁷

Britanski sudovi, primenjujući zakonik o građanskom postupku, za osporavanje odluka uprave zahtevaju da postoji dovoljan interes (engl. *sufficient interest*).²⁸ Sadržina ovog pojma, prirodno, nije definisana zakonom i on se gotovo neprestano širio. To ne znači da bilo kome može biti priznata legitimacija u bilo kojoj stvari, niti da se grupa ljudi koji kao pojedinci ne bi mogli da dokažu dovoljan interes može pojaviti kao tužilac samo iz razloga takvog udruživanja. U drugim situacijama, legitimacija se priznaje organizacijama ili grupama koje pokazuju svest o određenom problemu – npr. da se radi o organizaciji koja iskreno brine za životnu sredinu, ima iskustva u toj oblasti i pristup relevantnim ekspertima iz oblasti nauke i tehnologije.²⁹ Ovo pokazuje da organi uprave i sudovi, kada cene postojanje legitimacije, treba da ulože dodatne napore koji prevazilaze prostu proveru ispunjenosti formalnih uslova.

Iako se, uporedno posmatrano, čini da se legitimacija priznaje najširem krugu lica u oblasti zaštite životne sredine, a u određenom obimu i u stvarima urbanizma, planiranja i izgradnje, treba imati u vidu (posebno iz perspektive naših propisa) da postoje primeri i u drugim oblastima (npr. slično navedenim francuskim primerima, u vezi sa pružanjem javnih usluga).³⁰ Konačno, do priznavanja legitimacije može doći i u slučajevima „koji to zaslužuju“.³¹

26 U originalu, Lord Diplok koristi englesku reč *public-spirited*.

27 Prevod autorke. Reč je o odluci *R v. Inland Revenue Commissioners, ex p. National Federation of Self Employed and Small Businesses Ltd* [1981] UKHL 2 (09 April 1981) u kojoj je udruženje malih preduzetnika osporilo odluku poreske administracije o dogovoru sa poslodavcima i sindikatima o budućoj naplati poreza, uz oprostaj ranije neplaćenih poreskih dugovanja.

28 Rose-Ackermann, S., Lindseth, P., 2010, pp. 140–141.

29 Thompson, K., Jones, B., *Administrative Law in the United Kingdom*, u: Seerden, R., 2007, pp. 254–256; Pečarić, 2012, pp. 329–330.

30 Thompson, K., Jones, B., p. 256. Npr. 1997. godine priznata je legitimacija neprofitnoj organizaciji (engl. *charity*) koja je osporavala način naplaćivanja usluge brige o starim licima u jednom gradu na severozapadu Engleske.

31 O tome npr. Legere, E., 2005, *Locus standi and the Public Interest: A Hotchpotch of Legal Principles*, *Judicial Review*, 2, p. 129.

Među evropskim zemljama, uobičajeno je postavljanje dodatnih uslova za legitimaciju organizacija ili neformalnih grupa. To mogu biti zahtevi u pogledu ciljeva udruženja (uključujući i zahtev da ciljevi budu navedeni u aktima organizacije), odnosno aktivnosti u određenoj oblasti (pored zaštite prirode i životne sredine, tu su npr. i promocija zdravih stilova života ili očuvanje kulturnog nasleđa), a moguće je i ograničavanje kruga odluka ili mera vlasti koje se mogu osporavati (npr. dozvole određene vrste), geografske pokrivenosti, registracije udruženja (što je uslov koji se sreće u polovini članica EU), brojnosti članstva i sl. Za neformalne grupe (kada im se priznaje legitimacija) ponegde se traži dokaz podrške javnosti, odnosno predstavljanje značajnog dela populacije na području koje je pod uticajem mere koja se osporava.³²

Na kraju, pokretanje postupka sudske kontrole (što bi kod nas bio upravni spor) ponegde je uslovljeno prethodnim učešćem organizacije u participativnom procesu (koji je i kod nas predviđen zakonima o zaštiti životne sredine i u oblasti planiranja i izgradnje) ili iscrpljivanjem žalbenog postupka pred organima uprave.³³

3. ZUP I OTVORENA PITANJA

Dosadašnja praksa primene člana 44. stav 3. ZUP-a nije bogata i još uvek je neujednačena. Organi uprave uglavnom postupaju veoma restriktivno kada odlučuju o učešću aktera koji su izvan tradicionalno shvaćenog kruga glavnih stranaka i zainteresovanih lica, dok jedina dosadašnja odluka Upravnog suda ukazuje na mogućnost nešto šireg pristupa. Moguće je da je restriktivno postupanje uprave uzrokovano nedovoljno detaljnim uređenjem potpuno novog instituta. Širina tumačenja suštinski zavisi od razumevanja smisla određene odredbe, a smisao člana 44. stav 3. treba tražiti u proširenju kruga legitimisanih subjekata, a ne njegovom ograničavanju.

Već je rečeno da su, pored navedene odredbe člana 44. koja jedina izričito pominje zastupnike interesa, za ovu analizu relevantne još neke odredbe ZUP-a. To je pre svega član 93. koji uređuje postupak za priznanje svojstva stranke uopšte, a zatim i odredbe o pravu na žalbu (iz člana 151) i obaveštavanju o rešenju (iz člana 152), ali i sve druge odredbe ZUP-a koje se odnose na stranku u upravnom postupku (npr. o odricanju od prava na žalbu³⁴). Navedene malobrojne odredbe izričito određuju samo

32 Darpö, J., 2013, pp. 14–15.

33 *Ibid.*, p. 15.

34 Vid. Milosavljević, B., 2019, str. 333, koji navodi da je, kada u nekoj stvari učestvuje i lice kome je odbijen zahtev za priznavanje svojstva stranke, potrebno da se i ono odrekne prava na žalbu da bi rešenje postalo konačno i pravosnažno.

neke od elemenata koji će se pokazati kao važni prilikom svakog odlučivanja o zahtevu za priznanje svojstva stranke ovih subjekata. Pored toga postoji niz otvorenih pitanja koja će, na osnovu drugih odredaba ZUP-a, drugih propisa i dostupne upravne i sudske prakse biti analizirana u daljem tekstu.

Član 44. stav 3. određuje zastupnike interesa jedino u pogledu njihove organizacije „saglasno propisima“. Ne definiše ni pojam kolektivnih, niti širih interesa javnosti. Zahteva da ishod postupka mora biti od uticaja na te interese, što je zahtev koji postavlja i u odnosu na svako drugo zainteresovano lice (u članu 44. stav 1). Iako u tekstu člana 93. ne stoji izričito, treba uzeti da se on odnosi podjednako i na zainteresovano lice (drugi deo stava 1. člana 44) i na zastupnike interesa (član 44. stav 3) kada traže priznanje svojstva stranke.

U članu 151, kojim uređuje legitimaciju za podnošenje žalbe, ZUP zaboravlja da pomene zastupnike interesa (a njegov stav 6. odnosi se samo na zainteresovano lice iz člana 44. stav 1).³⁵ Drugim rečima, zainteresovano lice može podneti žalbu, čak i ako u prvostepenom postupku nije tražilo i steklo svojstvo stranke, dok za zastupnike interesa to ostaje upitno. Žalba koju podnosi zainteresovano lice suštinski sadrži i njegov zahtev da učestvuje u postupku. Bilo bi prirodno da to važi i za zastupnike interesa (vid. dalje pod 3.4).

Imajući navedeno u vidu, pred ovom analizom postavlja se nekoliko istraživačkih pitanja. Šta je u smislu ZUP-a kolektivni interes, a šta širi interes javnosti? Dalje se može postaviti i pitanje u kakvom odnosu su ove kategorije sa privatnim interesom, kao i sa javnim interesom? Ko mogu biti zastupnici interesa? Na koji način se dokazuje veza između interesa koji zastupnici štite i ishoda postupka, odnosno upravne stvari? Da li je za ulaganje pravnih sredstava u upravnom postupku i tužbe u upravnom sporu neophodno prethodno formalno priznanje svojstva stranke u postupku?

3.1. KOJI INTERES?

Već je bilo reči o tome da novom odredbom ZUP praktično, pored javnog interesa i pojedinačnog interesa stranke ili zainteresovanog lica, uvodi dve nove kategorije interesa – kolektivni interes i širi interes javnosti. Osnovni problem sa kojim se suočavaju organi uprave u primeni ove odredbe jeste određenje tih interesa. Oni nisu definisani ni u ZUP-u, niti su na opšti način određeni u našim drugim propisima.

³⁵ To ne čine ni dostupni komentari zakona – npr. Tomić, Z., 2017, str. 547–548.

Pojam kolektivnog interesa nije u potpunosti neodređen u našem pravnom sistemu. Ustav pominje kolektivna prava pripadnika nacionalnih manjina (član 75), a u istom kontekstu to čini i Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina,³⁶ dok je kolektivni interes definisan jedino u Zakonu o zaštiti potrošača,³⁷ a na neki način je određen i Zakonom o radu, u vezi sa delovanjem sindikata koji zastupaju interese određenog broja zaposlenih.³⁸ ZZP ga definiše kao interes određenog broja potrošača, s tim što određuje da povreda kolektivnog interesa postoji i u nekim drugim situacijama, bez obzira na broj potrošača.³⁹ Ovakva definicija, ne samo zbog ograničenosti na oblast zaštite potrošača već i zbog nedovoljne preciznosti, ne može poslužiti za definisanje opšteg pojma kolektivnog interesa u upravnom postupku. Treba imati u vidu da je neodređenost istog pojma bila jedan od argumenata za stavljanje van snage nekoliko odredaba Zakona o parničnom postupku.⁴⁰ Nedostatak zakonske definicije kolektivnih prava i interesa, prema Ustavnom sudu, činio je, između ostalog, te odredbe ZPP-a neodređenim i nepreciznim, te u neskladu sa načelom vladavine prava – tačnije „da zahtev za određenošću i preciznošću pravne norme nije ispunjen ako građani kao savesne osobe nagađaju o njenom smislu i sadržaju.“

S druge strane, širi interes javnosti nije bliže određen ni u jednom našem zakonu. Moglo bi se pretpostaviti da se u ovom slučaju ne radi o interesu određenog (ili odredivog) broja lica, odnosno o interesu koji je povezan sa nekim posebnim svojstvom (pripadnošću određenoj grupi ili članstvom u udruženju), već da se radi o interesu koji, barem teorijski, deli šira javnost – kao što je, na primer, interes svih da žive u zdravoj životnoj

36 Član 1a. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 20/14 (US), 55/14, 47/18 – u daljem tekstu: ZNSNM.

37 Član 145. Zakona o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 62/14, 6/16 (dr. zakon), 44/18 (dr. zakon) – u daljem tekstu: ZZP.

38 Član 6. Zakona o radu, *Sl. glasnik RS*, br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 (US), 113/17, 95/18 (autentično tumačenje) – u daljem tekstu: ZR. Mogućnost za učešće u različitim postupcima u skladu sa ZR daje se tzv. reprezentativnim sindikatima koji okupljaju propisani broj (procenat) zaposlenih.

39 To su slučajevi nepoštene poslovne prakse i nepravinih odredaba u potrošačkim ugovorima, u skladu sa odgovarajućim odredbama ZPP-a.

40 Odluka Ustavnog suda broj IUz-51/2012 od 23. 5. 2013. godine.

Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/11, 49/13 (US), 74/13 (US), 55/14, 87/18, 18/20 – u daljem tekstu: ZPP.

Za osvrt na ovu odluku iz perspektive ZZP-a vid. Karanikić Mirić, M., *Mehanizmi zaštite zakonom garantovanih prava potrošača*, u: Lilić, S. (prir.), 2013, *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga 3*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 177–181.

sredini, da koriste javne usluge određenog kvaliteta, da ne trpe diskriminaciju, da ne tolerišu korupciju.

Na primerima iz prakse u kojima su zahtevi za priznanje svojstva stranke odbijani (ili drugi podnesci koji su sadržali takve zahteve odbacivani) može se primetiti da organi uprave nisu ni imali u vidu bilo kakve definicije ovih interesa, odnosno da nisu pokušali da sami odrede njihov pojam. Umesto toga, u obrazloženjima odluka uglavnom je potpuno ignorisan stav 3. člana 44, na kom su podnosioci zasnivali svoje zahteve, već su one bile zasnovane na stavu 1 (o glavnoj stranci i o zainteresovanom licu).⁴¹

U ovom kontekstu, vredi razmotriti primenu još nekih odredaba ZUP-a koje zahtevaju dokazivanje nekog interesa. Pored mogućnosti da u postupku učestvuje kao stranka, ZUP naizgled pruža i mogućnost da „zainteresovana lica koja dokažu svoj interes“ ostvare pravo na razgledanje spisa predmeta i na obaveštavanje o toku postupka (član 64. st. 6. i 8). Ove odredbe nisu novina u ZUP-u i postojale su u ranijim verzijama ovog zakona. Za razliku od člana 44. stav 1, ovde se ne zahteva interes na koji može uticati ishod postupka, te bi se moglo pretpostaviti da je ova mogućnost otvorena širem krugu lica.⁴² Tako smatra i Tomić, koji u svom

41 Organizacija RERI, koja se bavi zaštitom životne sredine, podnela je nekoliko zahteva, redovnih i vanrednih pravnih sredstava, pozivajući se na svojstvo zastupnika šireg kolektivnog interesa. Rešenja nadležnih organa predstavljena su na konferenciji koju je RERI organizovao u junu 2020. godine (navedeno u uvodnoj noti ovog članka).

Žalbu RERI-ja na rešenje o dozvoli za izgradnju u okviru projekta izgradnje fabrike guma u Zrenjaninu, drugostepeni organ je odbacio kao neosnovanu, zasnivajući svoju argumentaciju na članu 44. stav 1. Organ navodi da legitimaciju mogu imati vlasnici objekata na parceli, suvlasnici parcele ili suvlasnici na susednoj parceli, te da je potrebno da zainteresovano lice dokaže svoj vlasnički ili korisnički status. Takođe, navodi da žalitelj nije priložio dokaz da ishod postupka na bilo koji način može da utiče na interese koje žalilac zastupa (Rešenje Pokrajinskog sekretarijata za energetiku, građevinarstvo i saobraćaj broj 143–351–197/2020–01 od 20. 5. 2020. godine).

Isti organ odbio je zahtev za priznanje svojstva stranke, u skladu sa članom 93, u predmetu izdavanja druge građevinske dozvole u okviru istog projekta, jer je upravni postupak okončan pre podnošenja tog zahteva (Rešenje broj 143–351–147/2019 od 24. 5. 2019. godine).

Na sličnim argumentima zasnovano je i rešenje Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture o odbacivanju zahteva za poništenje konačnog rešenja koje je podnelo isto udruženje, povodom dozvole za izgradnju Mini-hidroelektrane Čitluk, sa obrazloženjem da se legitimacija ne može priznati jer udruženje nije učestvovalo u drugostepenom upravnom postupku, a da to nije ni moglo jer u to vreme nije bilo osnovano. U obrazloženju rešenja, Ministarstvo se poziva jedino na član 44. stav 1. (Rešenje broj 920–363–35–234/2019–10 od 25. 2. 2020. godine).

42 Treba primetiti da se termin „zainteresovano lice“ koristi za lice koje može steći svojstvo stranke u skladu sa drugim delom stava 1. člana 44. ZUP-a, iako Zakon ne koristi taj termin za ovu situaciju. Otuda se u ovom slučaju, kada Zakon izričito koristi taj termin, može govoriti o širem krugu lica koja mogu dokazivati svoj interes za

komentaru ZUP-a navodi da to može biti, na primer, „legitimni stručni ili naučni interes“. Upravna praksa, međutim, nije ujednačena u tom pogledu. To se može videti na primerima nekoliko zahteva koje su građani podnosili u slučaju upitnih investitorskih projekata na teritoriji grada Beograda. Ovde poredimo dva takva slučaja u kojima je isti organ u vremenskom razmaku od nešto više od godinu dana postupio na različit način.

U prvom slučaju, građanka je tražila razgledanje spisa u predmetu izdavanja građevinske dozvole za izgradnju benzinske pumpe u bloku 45 na Novom Beogradu.⁴³ Svoj pravni interes opravdala je činjenicom da živi u ovom bloku, te da se u neposrednoj blizini nalazi osnovna škola koju je pohađala i da tu provodi vreme sa porodicom i prijateljima. Njen zahtev je odbijen, jednostavnom konstatacijom da organ smatra da „nije dokazan pravni interes“, odnosno „da adresa stanovanja ne predstavlja dokaz o odgovarajućem pravu iz koga bi proistekao odgovarajući pravni interes“.⁴⁴

Sličan zahtev druga građanka je podnela u slučaju rušenja stare fabrike „Ikarus“ u novebeogradskom bloku 9a.⁴⁵ Svoj interes opravdala je činjenicom da se taj objekat graniči sa stambenim objektom u kome živi i da je zajedno sa 2500 komšija potpisala peticiju za obustavljanje projekta koji je odobren rešenjem gradske uprave. Kako više od četrdeset dana nije dobila odgovor na zahtev, obratila se gradskoj upravnoj inspekciji koja je naložila organu da odgovori na zahtev, nakon čega je organ obavestio građanku da može da ostvari uvid u spise predmeta u njegovim prostorijama.⁴⁶

Prethodno, pod 2.1. navedeno je da čak i u slučaju restriktivnog razumevanja interesa, u evropskim zemljama, stanari ili vlasnici susednih objekata imaju pravo na učesće u postupcima izdavanja dozvola, a utemeljenje za takav stav može se naći i u domaćoj sudskoj praksi.⁴⁷ Tim

razgledanje spisa i obaveštavanje o toku postupka, ali ne i za sticanje svojstva stranke u postupku.

43 U ovom slučaju, građani su organizovali proteste povodom izgradnje benzinske pumpe, između ostalog zbog blizine osnovne škole. Vid. Tanjug, Protest građana u Bloku 45 zbog benzinske pumpe, *Politika Online*, (<http://www.politika.rs/sr/clanak/387227/Beograd/Protest-gradana-u-Bloku-45-zbog-benzinske-pumpe>), 19. 8. 2017).

44 Rešenje Sekretarijata za urbanizam i građevinske poslove grada Beograda, IX-20 Broj: 351-468/2017 od 5. 4. 2018. godine [primerak rešenja kod autorke].

45 Protest zbog rušenja zgrade Ikarusa u Bloku 9a, *Blic Online*, (<https://www.blic.rs/ve-sti/beograd/protest-zbog-rusenja-zgrade-ikarusa-u-bloku-9a/7m5n3ns>), 17. 6. 2017).

46 Obaveštenje Sekretarijata za upravnu inspekciju grada Beograda XI-04-038-91/18 od 27. 4. 2018. godine i Obaveštenje Sekretarijata za urbanizam i građevinske poslove grada Beograda, IX-18 broj 351-20/2018 od 4. 5. 2018. godine [primerci akata kod autorke].

47 Vid. praksu navedenu u fn. 25.

pre, trebalo bi uzeti da postoji barem interes za razgledanje spisa predmeta. Međutim, čak i ako bi nadležni organ preciznije obrazložio svoje postupanje u slučaju „Blok 45“, bilo bi potrebno da u slučaju „Ikarus“ posebno obrazloži odstupanje od takve prakse, u skladu sa zahtevom člana 5. stav 3. ZUP-a o načelu predvidivosti. Ili obrnuto, ako je u prvom slučaju odstupio od ranije prakse, rešenje o odbijanju zahteva moralo je da sadrži obrazloženje takvog odstupanja u skladu sa članom 141. stav 4. ZUP-a.

3.2. KO MOŽE BITI ZASTUPNIK?

Činjenica da ne postoje jasna određenja kolektivnog i šireg interesa javnosti otežava i odgovor na ovo pitanje. U dostupnim stručnim i naučnim tekstovima nalazimo samo okvirne napomene o tome ko bi mogao biti zastupnik interesa ili primere. Na primer, Tomić navodi da su zastupnici kolektivnih interesa „saveti nacionalnih manjina,⁴⁸ različite nevladine organizacije, udruženja građana, kao npr. udruženja ribolovaca, udruženje vojnih penzionera, udruženje za zaštitu potrošača itd.“, a zastupnici širih interesa javnosti „npr. Crveni krst, Centar za prava deteta, Beogradski ekološki centar“.⁴⁹ Slično, navodi se da prva kategorija uključuje sindikalne organizacije koje su prema ranijem ZUP-u bile izričito legitimisane u postupcima koji su se odnosili na neko pravo ili pravni interes člana te organizacije.⁵⁰ Kako je već navedeno, ova odredba starog ZUP-a ipak se nije odnosila na zastupanje kolektivnih interesa zaposlenih, već individualnih interesa člana sindikata.⁵¹

Već je pomenuto da zakoni iz oblasti zaštite životne sredine određuju pojam zainteresovane javnosti, kao i da ZZP određuje legitimaciju udruženja za zaštitu potrošača za pokretanje postupka zaštite kolektivnog interesa potrošača. Zakoni iz oblasti zaštite životne sredine priznaju zainteresovanoj javnosti pravo da pokreće postupak preispitivanja odluka pred nadležnim organom, odnosno sudom,⁵² što uključuje izjavljivanje žalbe protiv odluke o zahtevu za odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu i pokretanje upravnog spora.⁵³ Iako se iz ovih zakonskih

48 Tomić verovatno misli na nacionalne savete nacionalnih manjina, iako treba imati u vidu da ZNSNM u kontekstu saveta pominje kolektivna prava, a ne kolektivne interese (što čini i Ustav). Vid. fn. 36.

49 Tomić, Z., 2017, str. 294.

50 Tako, Tomić, Z., Milovanović, D., Cucić, V., 2017, str. 74.

51 Vid. fn. 10.

52 Član 81. ZZŽS.

53 Član 11. i član 26. stav 2. ZPUŽS.

formulacija aktivna legitimacija zainteresovane javnosti čini nespornom,⁵⁴ ona u praksi ipak nije bez problema.⁵⁵

Pored toga, sledeći definiciju iz člana 2. Arhuske konvencije, srpski zakoni o zaštiti životne sredine određuju pojmove javnosti i zainteresovane javnosti veoma široko, ali ta definicija nije ista u sva četiri zakona, što može dovesti do dilema u primeni.⁵⁶ Svi zakoni definišu javnost tako da ona obuhvata „jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe“, ali se u zainteresovanu javnost kojoj se daje legitimacija za pokretanje odgovarajućih postupaka ubrajaju javnost na koju utiče ili može uticati, odnosno na koju je verovatno da će uticati (što su dva različita pravna standarda), kao i udruženja građana i društvene organizacije (u jednom od zakona), odnosno nevladine organizacije (u ostala tri zakona). Od poslednje tri kategorije, jasno je šta su udruženja građana, jer su uređena Zakonom o udruženjima,⁵⁷ dok pojmovi društvenih organizacija i nevladinih organizacija u našem pravu nisu definisani. Sva četiri zakona zahtevaju da su ove organizacije „evidentirane kod nadležnog organa“.

U vezi sa pojmom nevladinih organizacija, treba reći i da se on sve češće zamenjuje pojmom organizacija civilnog društva. Ovaj drugi pojam, proučavan i definisan prevashodno u političkim naukama,⁵⁸ takođe nije definisan zakonom, ali jeste prepoznat od strane državnih organa i našao je svoje mesto u zvaničnim dokumentima, iako ne uz dosledno određenje kruga subjekata koje obuhvata.⁵⁹

54 Radonjić, A., Stjelja, I., 2018, *Ekološka tužba*, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava, str. 11.

55 Na probleme ukazuje Drenovak-Ivanović, M., 2015, p. 75, posebno u pogledu neskladnosti sa mnogobrojnim drugim zakonima koji uređuju specifične oblasti u kojima se izdaju upravni akti od uticaja na životnu sredinu.

56 Vid. član 3. stav 1. tač. 26. i 28. ZZŽS; član 2. stav 1. tačka 7. ZPU; član 3. stav 1. tač. 5. i 6. ZSPU i član 2. stav 1. tač. 16. i 17. ZISK.

57 Zakon o udruženjima, *Sl. glasnik RS*, br. 51/09, 99/11 (dr. zakon), 99/11 (dr. zakon), 44/18 (dr. zakon) – u daljem tekstu: ZU.

58 Vid. Pavlović, V., 2004, *Civilno društvo i demokratija*, Beograd, Građanske inicijative, Fakultet političkih nauka, Čigoja; Vujadinović, D., 2009, *Civilno društvo i političke institucije – Srbija u vrtlogu promena*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

59 Vid. Zaključak Vlade o utvrđivanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa (*Sl. glasnik RS*, br. 90/14) koje, u smislu tog dokumenta, određuju organizacije civilnog društva kao: udruženja, zadužbine, fondacije, sindikate, komore, konferencije univerziteta, odnosno akademije strukovnih studija, i druge organizacije čiji su ciljevi i aktivnosti usmerene na ostvarivanje javnog interesa. Nekoliko godina kasnije Zaključak o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrta, odnosno predloga propisa (*Sl. glasnik RS*, br. 8/20) određuje ih kao udruženja,

Za organizacije koje zadovoljavaju zahteve datih definicija zainteresovane javnosti ili zahteve ZZP-a, odredbe ZUP-a nisu posebno važne, jer one ne moraju dokazivati svoj interes na osnovu njega. Međutim, organi uprave treba da imaju u vidu te definicije kada odlučuju o zahtevima zastupnika interesa za priznanje svojstva stranke.

U tom smislu mogu se postaviti još neka pitanja: Da li zastupnici mogu biti fizička lica? Da li to mogu biti neregistrovana udruženja ili pokreti? Odgovore na ova pitanja treba tražiti u formulaciji ZUP-a da su u pitanju entiteti koji su „organizovani saglasno propisima“.

Iako zakoni iz oblasti zaštite životne sredine u javnost ubrajaju i pojedince, a u prilog takvom odgovoru idu i uporedna iskustva koja su ranije predstavljena, čini se da ZUP ipak ima u vidu određene organizacije (ili barem grupe ljudi), a ne pojedince, odnosno fizička lica. Pojedincima ostaje da legitimaciju traže kao zainteresovana lica.

Kao što je navedeno, u propisima drugih zemalja nije redak zahtev da organizacije koje traže legitimaciju moraju biti registrovane. Međutim, ZUP ne traži registraciju, već organizovanost saglasno propisima. Ako pođemo od toga da nije reč o terminološkoj omašci, jer se o terminologiji brižljivo vodi računa prilikom pripreme teksta sistemskih zakona, mogli bismo tvrditi da je zakonodavac imao u vidu i činjenicu da naš Zakon o udruženjima predviđa da je upis udruženja u registar dobrovoljan (član 4), a da je jedino što razlikuje registrovana i neregistrovana udruženja to što ova druga nemaju svojstvo pravnog lica (član 4. stav 2. ZU). Međutim, kako svojstvo pravnog lica nije uslov stranačke sposobnosti, po analogiji bi se moglo tvrditi da to ne mora biti ni zastupnik interesa. Naravno, takvoj organizaciji verovatno bi bilo otežano dokazivanje interesa koje štiti. Ipak, treba imati u vidu da je pre nekoliko godina Ustavni sud odlučio da postoje procesne pretpostavke za vođenje postupka o zabrani udruženja koje nije registrovano, ali je „faktički organizovano“, što znači da registracija nije od presudnog uticaja za pravni položaj udruženja.⁶⁰

ZZP traži ne samo da je reč o registrovanom udruženju već o udruženjima i savezima koji su evidentirani u posebnom registru koji vodi nadležni organ. Sličan zahtev sadrže i zakoni o zaštiti životne sredine.

Jedna od odluka kojima je odbačen zahtev organizacije za zaštitu životne sredine da uloži vanredno pravno sredstvo obrazložena je vre-

fondacije i zadužbine osnovane i registrovane saglasno pozitivnim propisima Republike Srbije.

60 Odluka Ustavnog suda broj VIIU-482/2011 od 14. 11. 2012. godine.

Vid. npr. Marinković, T., 2012, Wrestling with Political Extremism – Closure of Associations in the Case-Law of the Serbian Constitutional Court, *European Review of Public Law*, 4, pp. 1599–1636.

menom registracije udruženja, odnosno činjenicom da organizacija nije postojala kada je doneto rešenje koje se osporava.⁶¹ Ovakav zahtev nije viđen u uporednim analizama, a imajući u vidu smisao odredbe ZUP-a, odnosno interesa koji se štite, ne bi trebalo da bude osnovni kriterijum za odlučivanje. Fokus treba da bude na interesu (ovde zdrava životna sredina) koji je postojao i pre nego što je formalno nastala organizacija koja se u konkretnom slučaju legitimira kao zastupnik tog interesa.

3.3. VEZA INTERESA I UPRAVNE STVARI

Dokazivanje stranačke legitimacije i inače je težak posao, jer se njeno postojanje ne može posmatrati samo kao pitanje formalne ili procesnopravne prirode, za razliku od nekih drugih formalnih uslova (npr. blagovremenost). Da bi ustanovio postojanje bitne veze između prava i obaveze, odnosno u ovom slučaju pravnih interesa, organ mora da ispita i pitanja materijalnopravne prirode, a do razrešenja ovog pitanja nekada dolazi „tek rešenjem glavne stvari“.⁶² U našoj praksi postoje neki utemeljeni kriterijumi za priznavanje svojstva indirektno zainteresovanog lica) u upravnom postupku, a oni su najjasniji kada su u pitanju interesi koji se mogu jasno povezati sa pravom svojine ili pravom korišćenja.⁶³ U slučaju zastupnika interesa, treba dokazati vezu interesa koji štite i upravne stvari, odnosno potencijalnog ishoda postupka. Na koji način se to dokazuje?

Imajući u vidu uporedna iskustva, nadležni organ mogao bi da to učini na osnovu uvida u osnivačke i programske dokumente organizacije i uveri se da data upravna stvar dira u interese članova udruženja (u slučaju kolektivnih interesa), odnosno da su proklamovani ciljevi udruženja u vezi sa upravnom stvari (u slučaju širih interesa javnosti). Dalje, organ bi mogao da se uveri i da je delovanje organizacije, odnosno aktivnosti koje ona sprovodi, u skladu i sa tim ciljevima, ali i sa širim, javnim interesom. Organ to može činiti na temelju dokaza koje podnese organizacija ili sam utvrđivati činjenice, primenjujući opšta pravila ZUP-a o dokazivanju.

U retkom primeru u kome je priznato svojstvo stranke jednom udruženju, u koji je autorka imala uvid, nadležni organ priznao je svojstvo

61 Vid. fn. 41.

62 Tomić, Z., 2017, str. 288–289. Slično, o testu koji je za ove svrhe razvio Dom lordova (nekada u službi najvišeg suda Velike Britanije) još 1980-ih godina, vid. Pečarić, M., 2012, pp. 329–330.

63 Vid. domaću praksu navedenu u fn. 25. Slično i Odluka Okružnog suda u Kragujevcu, U 410/84 od 4. 1. 1985. godine (da pravni interes ima zakupodavac koji želi da učestvuje u postupku za ukidanje rešenja kojim je izdato odobrenje za rad zakupcu).

stranke udruženju na osnovu uvida u „ciljeve radi kojih je udruženje osnovano“, a to su bili „zaštita, unapređenje, održavanje rečnog vodotoka, priobalja reka i životne sredine“, na osnovu čega je zaključio da udruženje ima pravni interes da bude stranka u postupku (u daljem tekstu: slučaj „Zeleni raj“). Inače, udruženje je podnelo žalbu na rešenje vodnog inspektora kojim je odgovornom javnom preduzeću naloženo da postavi nedostajuće kapije na Savskom nasipu na Novom Beogradu, radi sprečavanja neovlašćene vožnje motornim vozilima po nasipu. Iako udruženje nije bilo učesnik u postupku prvostepenog inspekcijskog nadzora, nadležni organ je smatrao da žalbu udruženja treba smatrati zahtevom za priznanje svojstva stranke u skladu sa članom 93. ZUP-a.⁶⁴ U ispitivanju osnova za legitimaciju udruženja, nadležni organ ostvario je uvid u akte udruženja, ali nije tražio, niti cenio dokaze o aktivnostima udruženja.⁶⁵

3.4. PRIZNANJE SVOJSTVA STRANKE KAO PREDUSLOV ZA DALJE UČEŠĆE U POSTUPKU I POKRETANJE UPRAVNOG SPORA

Posebni zakoni priznaju svojstvo stranke u određenoj fazi postupka – npr. u drugostepenom postupku, kao zakoni o zaštiti životne sredine – ili celom upravnom postupku – kao ZZP. Takođe, legitimacija u oblasti zaštite životne sredine je ograničena na određene vrste akata – tačnije, na akte izdate neposredno na osnovu četiri zakona o zaštiti životne sredine, i ne uključuje druge akte koji imaju ili mogu imati uticaja na životnu sredinu, među kojima se posebno ističu upravni akti (dozvole) iz oblasti planiranja i izgradnje.

ZUP to čini šire, i kao opšti procesni zakon mogao bi biti upotrebljen za legitimisanje zastupnika interesa od početka postupka do njegovog okončanja, što bi uključilo i legitimaciju za pokretanje upravnog spora. Takođe, primenjuje se na sve vrste upravnih stvari, odnosno na sve oblasti upravnog delovanja. Primeri koji su ovde analizirani odnosili su

64 Zaključak Sekretarijata za inspekcijske poslove grada Beograda – Sektora za zaštitu životne sredine i vodni inspekcijski nadzor X-9 broj: 325.5–24/2018 od 11. 7. 2018. godine [primerak akta kod autorke].

65 Jedan od žalbenih razloga koje je navelo udruženje jeste činjenica da se izvršenjem rešenja vodnog inspektora organičava kretanje vlasnika sojenica i vikendica (koje su, s obzirom na svoju lokaciju vrlo verovatno izgrađene bez građevinskih dozvola) nasipom (kojim je kretanje motornim vozilima zabranjeno zakonom). O slučaju Savskog nasipa u medijima vid. npr. FoNet, Nelegalne vikendice u vodozaštitnom pojasu Save, *Danas Online*, (<https://www.danas.rs/beograd/nelegalne-vikendice-u-vodozaštitnom-pojasu-save/>, 5. 9. 2018); Matić, I., Celo izvorište i priobalje su ugroženi, *Politika Online*, (<http://www.politika.co.rs/sr/clanak/393829/Pogledi/Celo-izvoriste-i-priobalje-su-ugrozeni#>, 6.12.2017).

se uglavnom na postupke sprovedene primenom Zakona o planiranju i izgradnji,⁶⁶ a jedan na osnovu Zakona o vodama⁶⁷ i ZIN-a.

U vezi sa odnosom ZUP-a i posebnih zakona koji delimično uređuju stranačku legitimaciju nekih organizacija koje se mogu okarakterisati kao zastupnici interesa moglo bi se postaviti i hipotetičko pitanje da li i druga udruženja (npr. ona koja nisu evidentirana u skladu sa ZZP-om), mogu na osnovu ZUP-a, kao opšteg procesnog zakona, da steknu svojstvo stranke u već pokrenutom postupku.

Kao što je već naglašeno, kao i zainteresovano lice, zastupnik interesa može tražiti svojstvo stranke u postojećem upravnom postupku, ali ne i pokrenuti postupak svojim zahtevom. Kada mu je to svojstvo priznato, učestvuje u daljem toku postupka kao stranka. Ako mu zahtev bude odbijen, takođe ima prava pre svega da bude obavešten o rešenju, kao i da koristi pravna sredstva protiv rešenja.⁶⁸ To je važno i zbog eventualnog pokretanja upravnog spora. U skladu sa članom 11. stav 1. ZUS-a, zastupnik može svoju legitimaciju u upravnom sporu zasnovati na tvrdnji da mu je povređeno pravo ili na zakonu zasnovani interes – na ZUP-u zasnovani interes da učestvuje u upravnom postupku.⁶⁹

Kako član 93. ZUP-a predviđa da se svojstvo stranke može tražiti do okončanja drugostepenog postupka, postavlja se i pitanje da li je, za kasnije ulaganje pravnih lekova, neophodno prethodno priznanje svojstva stranke. Tačnije, da li zastupnik interesa može uložiti žalbu ili neko vanredno pravno sredstvo iz upravnog postupka, odnosno podneti tužbu kojom pokreće upravni spor, a da prethodno nije podneo zahtev za priznanje svojstva stranke.

Treba imati u vidu da ove organizacije često imaju teškoće u prikupljanju informacija o pokrenutim postupcima i da se često o donošenju upravnih akata saznaje onda kada oni postanu konačni i izvršni, odnosno kada započne njihovo izvršavanje. To je posebno komplikovano u oblasti planiranja i izgradnje u kojima za jedan projekat dolazi do usvajanja velikog broja upravnih akata, a i pored postojanja elektronskog sistema

66 Zakon o planiranju i izgradnji, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 81/09 (ispravka), 64/10 (US), 24/11, 121/12, 42/13 (US), 50/13 (US), 98/13 (US), 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 (dr. zakon), 9/20.

67 Zakon o vodama, *Sl. glasnik RS*, br. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18, 95/18 (dr. zakon).

68 Vid. Presudu Upravnog suda 1 U 609/19 od 9. 9. 2019. godine. „Pravo na pravnu zaštitu lica kome je zaključkom odbijen zahtev za priznavanje svojstva stranke ostvaruje korišćenjem pravnih sredstava protiv rešenja kojim je odlučeno o predmetu postupka, o kome je organ dužan da obavesti lice prema odredbama o dostavljanju propisanim čl. 152. Zakona o opštem upravnom postupku.“

69 Tomić, Z., 2010, str. 317–319 navodi da se radi se o pravnom interesu iz ZUP-a, tj. iz upravnog postupka.

za objavljivanje rešenja, akti se često objavljuju sa zakašnjenjem. Ovakva situacija bila je povod i za jedini dosadašnji predmet u vezi sa primenom člana 44. stav 3. ZUP-a pred Upravnim sudom.⁷⁰ U ovom predmetu, Upravni sud je na osnovu tužbe koju je podnelo udruženje za zaštitu životne sredine doneo rešenje o odlaganju izvršenja jedne od građevinskih dozvola u okviru projekta izgradnje žičare od Kalemegdana do Ušća (u javnosti poznat i kao slučaj „Gondola“).⁷¹

Iz ovog i predmeta u slučaju „Zeleni raj“ možemo zaključiti da prethodno podnošenje zahteva iz člana 93. nije uslov za legitimaciju u žalbenom postupku i upravnom sporu. Tačnije, u slučaju „Zeleni raj“, vodni inspektor je žalbu udruženja uzeo kao zahtev za priznanje svojstva stranke i priznao legitimaciju. Slično, Upravni sud nije odbacio tužbu udruženja zbog odsustva legitimacije, već je, određujući tzv. privremenu meru, započeo postupak. U rešenju Suda nema naznaka da je detaljnije ispitivana legitimacija tužioca. Sud se, imajući u vidu prirodu mere koja je tražena, fokusirao na procenu potencijalne štete širim interesima javnosti koja bi se teško mogla nadoknaditi. U sklopu te ocene, Sud je našao i da je radi zaštite tih širih interesa „tužilac organizovan saglasno propisima“, ponavljajući formulaciju iz člana 44. stav 3. ZUP-a. Ovaj predmet je još uvek u toku, te se navedeno rešenje Suda ne može uzeti kao konačno priznanje legitimacije organizaciji, ali predstavlja naznaku stava Suda da ima osnova za razmatranje takve legitimacije. Treba imati u vidu i da Sud nije postupio na način na koji su to činili organi uprave (vid. praksu navedenu u fn. 41).

Važno je primetiti da je pojam zainteresovanog lica drugačije određen u ZUS-u i da iz takvog određenja sledi i nešto restriktivniji pristup Upravnog suda (i ranijih sudova koji su odlučivali u upravnom sporu) pitanju legitimacije za pokretanje upravnog spora, u situacijama u kojima upravni spor pokreće lice koje nije ranije učestvovalo u upravnom postupku.⁷² Naime, za razliku od ZUP-a, koji zahteva da se radi o „pravnim interesima“ na koje može da utiče ishod upravnog postupka, ZUS traži da je to „na zakonu zasnovani interes“. Upravni sud, naime, ako tužilac nije učestvovao kao stranka u upravnom postupku koji je povod za upravni

70 Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu [RERI] (2019). „Radovi na Kalemegdanu naneli bi štetu javnom interesu – Upravni sud naložio odlaganje radova na izgradnji gondole na Kalemegdanu“, (<https://www.reri.org.rs/radovi-na-kalemegdanu-naneli-bi-stetu-javnom-interesu-upravni-sud-nalozio-odlaganje-radova-na-izgradnji-gondole-na-kalemegdanu/>, 1. 8. 2020).

71 Rešenje Upravnog suda od 19. 4. 2020. godine, (https://www.reri.org.rs/wp-content/uploads/2019/04/RERI_Rešenje-Upravnog-Suda_19.04.2019..pdf, 30. 11. 2020).

72 Npr. Presuda VSS, U. 1590/2004 od 3. 2. 2005. godine: „Tužilac u upravnom sporu može biti samo ono pravno ili fizičko lice kome je status stranke priznat u upravnom postupku“. Navedeno prema Tomić, Z., 2010, str. 327.

spor, zahteva da interes bude zasnovan, odnosno da proizlazi iz odredaba konkretnog materijalnog zakona koji se u konkretnom slučaju primenjuje. To znači da se ne može raditi o bilo kakvom „pravnom interesu“ ili interesu zasnovanom na bilo kom zakonu, već na tačno određenom zakonu.⁷³ Takav pristup u jednom skorijem predmetu, kao opravdan, prihvatili su i Vrhovni kasacioni sud i Ustavni sud.⁷⁴

Upravni sud se na takvu svoju praksu nije pozvao u rešenju u slučaju „Gondola“, a izjašnjenje u vezi s tim treba očekivati u odluci kojom će ovaj upravni spor biti okončan.

4. ZAKLJUČCI

Članak identifikuje zakonske elemente pojmova zastupnika kolektivnih interesa i širih interesa javnosti i analizira njihovu primenu u pojedinačnim slučajevima. Kako u većini oblasti ne postoje baze donetih rešenja u upravnom postupku, teško je proceniti učestalost prakse i s tim u vezi potencijalne posledice po načelo predvidivosti upravnog postupanja.

Ova analiza pokazuje da novi institut nije „izveden“ do kraja, jer se ne pominje izričito u drugim odredbama ZUP-a. Takođe, ZUP ne prepoznaje proširenja interesa određena drugim zakonima. Ovaj institut ne poznaje ni ZUS, pa se položaj zastupnika interesa može posmatrati pre svega kroz njihovo prethodno učešće u upravnom postupku.

Imajući u vidu uporedna rešenja, postavlja se pitanje da li je neopodno ovu kategoriju potencijalnih stranaka potpuno posebno urediti ili je potrebno eksplicitnije je vezati za već postojeći pojam indirektno stranke (zainteresovanog lica) u upravnom postupku, uz odgovarajuće proširenje tog pojma. Organima uprave kategorija zainteresovanog lica je poznata i u vezi sa njom postoji upravna i sudska praksa. Umesto toga, uvedeni su potpuno novi termini – kolektivni interesi i širi interesi javnosti – koji u našem pravu nisu uopšte ili nisu dosledno definisani. Terminološka neusklađenost čak i u okviru propisa koji uređuju istu ili srodnu oblast je velika i zabrinjavajuća.

73 Tako npr. presuda Upravnog suda 1 U. 8961/10 (2009) od 12. 5. 2010. godine.

74 Odluka Ustavnog suda broj UŽ-5720/2016 od 1. oktobra 2020. godine, uz izdvojeno mišljenje sudije dr Tamaša Korheca. Ustavni sud je odlučujući o navodima podnositelca ustavne žalbe da im je povređeno pravo na pravično suđenje time što su lišeni sudske zaštite pred Upravnim sudom stao na stanovište da se „propisanim ograničenjem, koje aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe uslovljava postojanjem interesa koji je zasnovan na zakonu, ne ugrožava suština prava na pristup sudu, jer je to ograničenje ustanovljeno u cilju sprečavanja da se kao tužilac u upravnom sporu pojavi bilo koje lice na osnovu opšte zainteresovanosti, bez individualno određenog interesa koji proističe iz zakona ili drugog opšteg akta.“

Dosadašnja, ne toliko bogata praksa pokazuje da je organima uprave potrebno direktnije ukazivanje na pravila, odnosno eksplicitnija određenja ovih pojmova. Međutim, i pored ograničavajućeg pravnog okvira, organi uprave treba da budu otvoreni za razumevanje konkretnih okolnosti, odnosno motivacije koju određena organizacija ima kada traži da se uključi u upravni postupak ili upravni spor.

U normativnoj sferi, jedno od rešenja moglo bi da bude i predviđanje shodne primene odredaba o zainteresovanom licu na zastupnike interesa. To bi bilo delotvorno rešenje i u pogledu njihovog kasnijeg učešća u upravnom sporu. Još jedno rešenje moglo bi da bude izričito pominjanje zastupnika interesa i u odredbama koje se odnose na pravo na žalbu (kao što je slučaj sa zainteresovanim licem) i drugim navedenim odredbama.

Sadašnje formulacije ZUP-a ne daju organima uprave dovoljno smerica i za ove organe bi njihovo ekstenzivno tumačenje bilo veoma veliki izazov. U tom smislu, aktivan stav Upravnog suda u pogledu definisanja konkretnih kriterijuma za priznavanje svojstva stranke ovim organizacijama mogao bi da pokaže put organima uprave u delotvornoj primeni ovih odredaba ZUP-a. U tumačenju ovih odredaba ZUP-a, Upravni sud trebalo bi da uzme u obzir celinu propisa, uključujući posebne zakone koji već prepoznaju neke od zastupnika interesa u oblastima koje uređuju. Međutim, to bi značilo i potrebu da Upravni sud redefiniše svoju, do sada često restriktivnu, praksu, u pogledu priznavanja legitimacije zainteresovanim licima u upravnom sporu onim licima koja nisu kao stranke učestvovala u upravnom postupku.

LITERATURA

1. Crossen, T., Niessen, V., 2007, NGO Standing in the European Court of Justice – Does the Aarhus Regulation Open the Door?, *Review of European Community & International Environmental Law*, 3.
2. Cucić, V., 2018, Fino podešavanje Zakona o opštem upravnom postupku, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2.
3. Čukić, I., Mogućnost participativnog upravljanja urbanim razvojem, u: Čukić, I. (ur.), 2017, *Ka drugačijem gradu*, Beograd, Ministarstvo prostora.
4. Darpö, J., 2013, *Effective Justice? Synthesis Report of the Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, Brussels, European Commission.
5. Dimitrijević, P., 2014, Neka otvorena pitanja primene ZUP-a, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 68.
6. Drenovak-Ivanović, M., 2015, The Development of the Right to Public Participation in Environmental Matters as a New Concept of Administrative Decision Making in Serbia, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 44.

7. Eliantonio, M., 2011, Towards an Ever Dirtier Europe? The Restrictive Standing of Environmental NGOs Before the European Courts and the Aarhus Convention, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 7.
8. European Court of Human Rights [ECHR], 2020, Background Paper for the Judicial Seminar 2020: The Convention as a Living Instrument at 70, (https://echr.coe.int/Documents/Seminar_background_paper_2020_ENG.pdf, 28. 11. 2020).
9. ECtHR, 2020, *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights: Right to a Fair Trial (Civil Limb)*, (https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_eng.pdf, 28.11.2020).
10. Jerinić, J., 2012, *Sudska kontrola uprave*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik.
11. Karanikić Mirić, M., Mehanizmi zaštite zakonom garantovanih prava potrošača, u: Lilić, S. (prir.), 2013, *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga 3*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
12. Kiss, C. et al., 2014, *Access to Justice in Environmental Matters in the South East European Region Particularly in Respect of Standing, Costs and Available Remedies*, Environment and Security Initiative (ENVSEC).
13. Legere, E., 2005, *Locus standi* and the Public Interest: A Hotchpotch of Legal Principles, *Judicial Review*, 2.
14. Lilić, S., Kontroverze u vezi sa novom radnom verzijom Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku Srbije (u kontekstu evropskih integracija), u: Lilić S. (ur.), 2013, *Perspektive implementacije evropskih standarda u upravnom sistemu Srbije*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
15. Marinković, T., 2012, Wrestling with Political Extremism – Closure of Associations in the Case-Law of the Serbian Constitutional Court, *European Review of Public Law*, 4.
16. Maruna, M., Čolić, R., Milovanović Rodić, D., A New Regulatory Framework as both an Incentive and Constraint to Urban Governance in Serbia, u: Bolay, J.-C., et al. (ur.), 2018, *A Support to Urban Development Process*, École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) Cooperation and development center (CODEV), Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia (IAUS).
17. Milosavljević, B., 2019, *Upravno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik.
18. Morrow, K., The ECHR, Environment-Based Human Rights Claims and the Search for Standards, in: Turner, S. et al. (eds.), 2019, *Environmental Rights: The Development of Standards*, Cambridge, Cambridge University Press.
19. Pavlović, V., 2004, *Civilno društvo i demokratija*, Beograd, Građanske inicijative, Fakultet političkih nauka, Čigoja.
20. Pečarić, M., 2012, Public Interest and the Question of Locus Standi, *Annals FLB – Belgrade Law Review*, 3.
21. Rose-Ackerman, S., Lindseth, P., 2010, *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, Edward Elgar.
22. Sax, J. L., 1973, Standing to Sue: A Critical Review of the Mineral King Decision. *Natural Resources Journal*, 13.

23. Seerden, R. J., 2007, *Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States: Comparative Analysis*, Antwerpen, Oxford, Intersentia.
24. Tomić, Z., 2017, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, Službeni glasnik.
25. Tomić, Z., Bačić, V., 2016, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku – deseto izdanje*, Beograd, Službeni glasnik.
26. Tomić, Z., Milovanović, D., Cucić, V., 2017, *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, 2017.
27. Vujadinović, D., 2009, *Civilno društvo i političke institucije – Srbija u vrtlogu promena*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

PROPISI

1. Zaključak o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacрта, odnosno predloga propisa, *Sl. glasnik RS*, br. 8/20.
2. Zaključak Vlade o utvrđivanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, *Sl. glasnik RS*, br. 90/14.
3. Zakon o inspekcijском nadzoru, *Sl. glasnik RS*, br. 36/15, 44/18 (dr. zakon), 95/18.
4. Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/04, 25/15.
5. Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 20/14 (US), 55/14, 47/18.
6. Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 18/16, 95/18 (autentično tumačenje).
7. Zakon o planiranju i izgradnji, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 81/09 (ispravka), 64/10 (US), 24/11, 121/12, 42/13 (US), 50/13 (US), 98/13 (US), 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 (dr. zakon), 9/20.
8. Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/11, 49/13 (US), 74/13 (US), 55/14, 87/18, 18/20.
9. Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 38/09.
10. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 135/04, 36/09.
11. Zakon o radu, *Sl. glasnik RS*, br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 (US), 113/17, 95/18 (autentično tumačenje).
12. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, *Sl. glasnik RS*, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10.
13. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 135/04, 88/10.

14. Zakon o udruženjima, *Sl. glasnik RS*, br. 51/09, 99/11 (dr. zakon), 99/11 (dr. zakon), 44/18 (dr. zakon).
15. Zakon o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, br. 111/09.
16. Zakon o vodama, *Sl. glasnik RS*, br. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18, 95/18 (dr. zakon).
17. Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 62/14, 6/16 (dr. zakon), 44/18 (dr. zakon).
18. Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/04, 36/09, 36/09 (dr. zakon), 72/09 (dr. zakon), 43/11 (US), 14/16, 76/18, 95/18 (dr. zakon).

SUDSKA PRAKSA

1. ECtHR, *Osman v. the United Kingdom*, no. 23452/94, Decision of 28 October 1998.
2. ECtHR, *L'Erablière A.S.B.L. v. Belgium*, no. 49230/07, Judgement of 24 February 2009.
3. Odluka Okružnog suda u Kragujevcu, U 410/84 od 4. januara 1985. godine.
4. Odluka Ustavnog suda broj VIIU-482/2011 od 14. 11. 2012. godine.
5. Odluka Ustavnog suda broj IUz-51/2012 od 23. maja 2013. godine.
6. Odluka Ustavnog suda broj Už-5720/2016 od 1. oktobra 2020. godine.
7. Pravni stav Upravnog suda utvrđen na 93. sednici svih sudija, 25. 12. 2019. godine.
8. Pravno shvatanje sednice Odeljenja za upravne sporove SVS, br. 18/62 od 20. 12. 1962. godine.
9. Presuda Okružnog suda u Novom Sadu, U. 219/2002 od 31. 10. 2003. godine.
10. Presuda Vrhovnog suda Srbije, U. 1590/2004 od 3. 2. 2005. godine.
11. Presuda Upravnog suda, 1 U. 8961/10 (2009) od 12. 5. 2010. godine.
12. Presuda Upravnog suda, 1 U 609/19 od 9. 9. 2019. godine.
13. *R v. Inland Revenue Commissioners, ex p. National Federation of Self Employed and Small Businesses Ltd* [1981] UKHL 2 (09 April 1981).
14. *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972).

OSTALI IZVORI

1. Obaveštenje Sekretarijata za upravnu inspekciju grada Beograda XI-04-038-91/18 od 27. 4. 2018. godine.
2. Obaveštenje Sekretarijata za urbanizam i građevinske poslove grada Beograda, IX-18 broj 351-20/2018 od 4. 5. 2018. godine.
3. Rešenje Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture broj 920-363-35-234/2019-10 od 25. 2. 2020. godine.
4. Rešenje Pokrajinskog sekretarijata za energetiku, građevinarstvo i saobraćaj, broj 143-351-197/2020-01 od 20. 5. 2020. godine.

5. Rešenje Pokrajinskog sekretarijata za energetiku, građevinarstvo i saobraćaj, broj 143–351–147/2019 od 24. 5. 2019. godine.
6. Rešenje Sekretarijata za urbanizam i građevinske poslove grada Beograda, IX-20 Broj: 351–468/2017 od 5. 4. 2018. godine.
7. Rešenje Upravnog suda od 19. 4. 2020. godine, (https://www.reri.org.rs/wp-content/uploads/2019/04/RERI_Rešenje-Upravnog-Suda_19.04.2019..pdf).
8. Zaključak Sekretarijata za inspeksijske poslove grada Beograda – Sektora za zaštitu životne sredine i vodni inspeksijski nadzor X-9 broj: 325.5–24/2018 od 11. 7. 2018. godine.

IN THE NAME OF THE PUBLIC: REPRESENTATIVES OF
COLLECTIVE AND WIDER INTEREST OF THE PUBLIC IN
ADMINISTRATIVE MATTERS IN SERBIA

Jelena Jerinić

SUMMARY

Serbian Law on General Administrative Procedure (LGAP) opened a possibility for broadening the standing in administrative procedures and administrative disputes, by inclusion of subjects representing collective interests and interest of the wider public – primarily, citizen associations and similar organizations. However, by failing to regulate a series of concrete issues, the Law places the administration and the Administrative Court before a challenge, demanding from them an extensive interpretation of not only LGAP's provisions, but other legislation already recognizing such organizations as aids in realization of the public interest. The author analyzes relevant legislation, as well as available administrative and court caselaw in search of these answers. The lack of explicit legal provisions could be balanced by a creative approach in practice, especially by the Administrative Court. Having in mind comparative solutions, the question arises whether it is necessary to regulate this category of potential parties separately or to link it more explicitly to the already existing notion of an interested party. Instead, completely new notions have been introduced – collective interests and the wider interests of the public – which are not or not consistently defined in Serbian law. The current, not so voluminous case law, shows that the administrative bodies need a more direct indication of the rules, i.e. a more explicit definitions of these terms. However, despite the restrictive legal framework, administrative bodies should be open to understanding the specific circumstances, i.e. the motivation that an organization has when it seeks standing. In the normative sphere, one of the solutions could be to envisage the analogous application of LGAP's

provisions on the interested party. Other solutions could be sought in explicitly mentioning them in the provisions on right to appeal. The current formulations of LGAP do not provide sufficient guidance to the administration and an extensive interpretation would be a great challenge for them. An active approach of the Administrative Court could show the way for the administration toward and effective application of these provisions of LGAP.

Key words: administrative procedure, administrative dispute, party, public interest, collective interest, wider interest of the public, public concerned, civil society organizations, associations, standing.

Dostavljeno Uredništvu: 30. novembra 2020. godine

Prihvaćeno za objavljivanje: 7. decembra 2020. godine