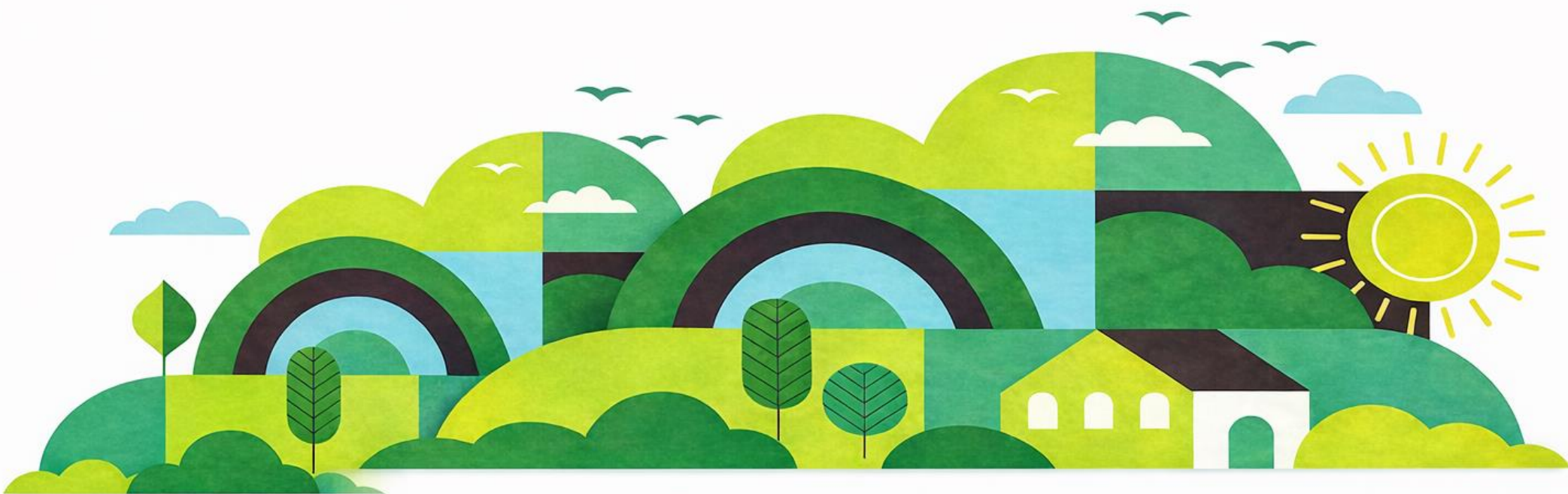




Sažetak analize:
Tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa
kao mehanizam za ekološku pravdu



Ozelenjavanje
PRAVDE
Pravna zaštita životne
sredine




IZDAVAČ:

Regionalni centar za ekološko pravo (RCEL)

www.rcel.rs

office@rcel.rs



AUTORI

Danica Janković

Radmila Đurđević



© RCEL 2026

Publikacija je pripremljena u okviru projekta 'Ozelenjavanje pravde', koji zajednički sprovode YUCOM i UTS uz podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA). Stavovi i mišljenja izneti u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove Švedske agencije za međunarodni razvoj ili Vlade Kraljevine Švedske.



O dokumentu

Svrha ovog dokumenta jeste da na sažet, jasan i praktično usmeren način prikaže ključne nalaze i preporuke analize: „Tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa u oblasti zaštite životne sredine”, koja je izrađena u okviru projekta: **„Tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa kao mehanizam za ekološku pravdu”, koji sprovodi Regionalni centar za ekološko pravo (RCEL).**

Analiza na kojoj se dokument zasniva ispituje mogućnosti i ograničenja građanskopravne zaštite životne sredine u Republici Srbiji, sa posebnim fokusom na pitanja kolektivnih prava i interesa, procesnih prepreka pristupu pravdi i uloge sudova u rešavanju sporova koji se odnose na masovno ili sistemsko zagađenje. Polazeći od važećeg normativnog okvira, sudske prakse, sprovedenog empirijskog istraživanja i uporednopravnih rešenja, analiza identifikuje ključne strukturne nedostatke postojećeg sistema i ukazuje na pravce njegovog unapređenja.



Dokument, kao operativni sažetak sprovedene analize **ima za cilj da olakša razumevanje njenih ključnih nalaza i preporuka i da ih učini upotrebljivim u kontekstu kreiranja javnih politika i unapređenja pravnog okvira.** Kao most između detaljne pravne analize i potencijalne javne debate, dokument ima za svrhu da podstakne informisanu i argumentovanu raspravu o potrebi uvođenja ili unapređenja mehanizama kolektivne sudske zaštite, kao i o njihovoj praktičnoj primeni u domaćem pravnom sistemu.

Uvod

Zagađenje životne sredine predstavlja jedan od najozbiljnijih i najrasprostranjenijih izazova u Republici Srbiji. Zagađenje životne sredine po pravilu ne pogađa samo pojedince, već širu zajednicu ili neodređen broj lica, što zahteva odgovarajuće pravne mehanizme zaštite ovih kolektivnih interesa. Iako je pristup pravdi u pitanjima zaštite životne sredine garantovan Ustavom Republike Srbije i Arhuskom konvencijom, a pravni okvir u Srbiji omogućava građanskopravnu zaštitu u ekološkim stvarima, **praksa pokazuje da ovi mehanizmi gotovo da nisu korišćeni za zaštitu kolektivnih prava i interesa**. Sudska zaštita u oblasti zaštite životne sredine se pretežno ostvaruje kroz upravne i krivične postupke, dok parnični postupak ostaje neiskorišćen, naročito u situacijama zagađenja nacionalnih razmera.

Kao ključni izazov identifikovan je **izostanak jasno uređenog instituta kolektivne tužbe u građanskom procesnom pravu, što dovodi do fragmentacije sudske zaštite, visokih troškova i obeshrabrivanja građana i organizacija civilnog društva da pokreću postupke u javnom interesu**.



Ključni nedostaci u Republici Srbiji

U okviru analize, obrađena je dostupna stručna literatura, sudska praksa i normativni okvir, i sprovedeni su intervjui sa pravnicima i opštom javnosti, kako bi se utvrdilo koje su glavne prepreke u primeni građanskog postupka kao mehanizma zaštite životne sredine. Na osnovu toga, zaključili smo da su glavni sistemski nedostaci u primeni ovih mehanizama sledeći:

- Izazovi u tumačenju i primeni člana 156. ZOO;
- Nedostatak aktivne legitimacije;
- Subjektivne granice pravnosnažnosti presude i izvršenje presude;
- Nepostojanje i nedostupnost sudske prakse;
- Kompleksnost dokaznog postupka;
- Izuzetno visoki troškovi postupka;
- Izostanak informisanosti, institucionalne koordinacije i podrške.

Kao posebno značajan nedostatak, povezan sa svim navedenim nedostacima, prepoznat je **izostanak postupka za zaštitu kolektivnih prava i interesa u Zakonu o parničnom postupku**. Ovaj nedostatak dovodi do fragmentiranja sudske zaštite, a zajednički interesi lokalnih zajednica ostaju bez adekvatnog procesnog mehanizma kroz koji bi mogli da se štite efektivno i ekonomično. U sprovedenim upitnicima, i građani i stručna javnost istakli su da bi uvođenje tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa značajno poboljšalo pristup pravdi u ekološkim stvarima. Građani su u velikom broju ocenili da bi ovakav mehanizam olakšao pokretanje postupaka i omogućio delotvorniju zaštitu životne sredine, dok su predstavnici stručne javnosti takođe naveli da smatraju da bi tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa doprinela efikasnijem i ekonomičnijem rešavanju ekoloških sporova.

Komparativno istraživanje

Hrvatska - tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa

U Hrvatskoj je procesni okvir za kolektivnu zaštitu uređen Zakonom o parničnom postupku (ZPP), čl. 502a– 502h, koji uvodi **predstavničku tužbu radi zaštite kolektivnih interesa i prava kada subjekti koji deluju u javnom interesu traže sudsku zaštitu šireg, zakonom zaštićenog interesa**. Ovlašćenje udruženja/organizacije da podnesu tužbu mora biti izričito predviđeno posebnim zakonom, a tuženi može biti fizičko ili pravno lice koje postupanjem ili propuštanjem teže povređuje ili ozbiljno ugrožava kolektivne interese i prava.

U pogledu materijalnog okvira, hrvatski Zakon o zaštiti okoliša detaljnije uređuje odgovornost za štetu/opasnost od štete, mere sanacije i prevencije, kao i pitanje troškova (uključujući rešenje da u određenim

situacijama tužbu za naknadu troškova sanacije/preventivnih mera podnosi Republika Hrvatska). Istovremeno, analiza naglašava da Zakon o zaštiti okoliša i dalje ne sadrži detaljno određivanje udruženja koja su legitimisana za tužbu radi zaštite kolektivnih interesa u oblasti životne sredine, što u praksi može ostati ograničavajući faktor.

Evropska unija - predstavnička tužba (representative action) i ekološki sporovi

Predstavnička tužba na nivou EU primarno je razvijena **u oblasti potrošačkih sporova**.¹ Uprkos tome, između potrošačke i ekološke zaštite postoji strukturalna sličnost: tuženi je često ekonomski i informaciono dominantniji (korporacija/zagađivač), dok su povrede difuzne i često masovne; pojedinačne tužbe su često neisplative ili praktično nemoguće, naročito kada se štiti priroda kao takva. Zbog toga se **reprezentativna tužba**

¹ Direktiva (EU) 2020/1828 Evropskog parlamenta i Saveta od 25. novembra 2020. godine o predstavničkim tužbama radi zaštite kolektivnih

interesa potrošača i stavljanju van snage Direktive 2009/22/EZ, OJ L 409 4.12.2020, pp. 1–27, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2020/1828/oj>



vidi kao efikasan mehanizam za prestanak nezakonitog ponašanja, zabranu budućih povreda i uspostavljanje zakonitog stanja.

Reprezentativna tužba u oblasti zaštite životne sredine već je afirmisana u pravnim sistemima država članica EU, uz brojne specifičnosti koje se odnose pre svega na legitimaciju ekoloških organizacija.² Zajedničko obeležje većine sistema jeste zahtev da nevladine organizacije za zaštitu životne sredine moraju da dokažu da spor koji pokreću spada u okvir njihove statutom određene delatnosti (ili ciljeva), što je slučaj, između ostalog, u Francuskoj, Italiji, Rumuniji i Holandiji. U pojedinim državama, poput Belgije, Španije, Mađarske i Holandije, dodatno se zahteva i tzv. geografska relevantnost – organizacija može pokrenuti postupak samo ako se njeno delovanje, prema statutu, odnosi na područje koje je pogođeno osporavanom merom, pri čemu se u Holandiji ovaj kriterijum često dopunjuje zahtevom za stvarnim aktivnostima na tom području. Mnoge države (npr. Nemačka, Italija, Francuska, Finska i Švedska) propisuju i obaveznu registraciju ekoloških organizacija, minimalni period

² (Mariolina Eliantonio, Collective Redress in Environmental Matters in the EU: A Role Model or a 'Problem Child'?, Legal Issues of Economic Integration 41, no. 3 (2014): 257–274, 260.

prethodnog delovanja (Belgija, Španija) ili minimalan broj članova (Švedska).³

Ujedinjeno Kraljevstvo - Group Litigation Order (GLO) kao procesni model grupisanja parnica

U UK modelu, GLO nije „posebna tužba”, već mehanizam kojim se veći broj sličnih individualnih tužbi povezuje u grupni postupak: sud izdaje GLO, uspostavlja group register (uz rok za upis), definiše „common issues” o kojima se odlučuje objedinjeno, dok pojedinačne tužbe zadržavaju svoju individualnost. U analizi se naglašava da je cilj GLO-a procesna ekonomija, konzistentnost i efikasnije rešavanje masovnih sporova, uključujući ekološke predmete. Da bi se pokrenuo GLO postupak, mora postojati dovoljan broj lica čija su prava povređena, da bi se opravdalo zajedničko vođenje postupka. Sud ne propisuje tačan broj, ali praksa ukazuje da se radi o dvocifrenom broju učesnika.⁴ Pored toga, GLO se zasniva na postojanju zajedničkih faktičkih ili pravnih pitanja koja su ključna za sve učesnike (npr. u oblasti životne sredine to može biti: odgovornost za zagađenje, povreda dužnosti postupanja, ili pitanje

³ *Ibid*

⁴ Woolf, Final Woolf Report, para 20.



uzročnosti).⁵ Sud treba da može da reši ta „GLO-pitanja“ na način koji je obavezujući za sve članove grupe, bez obzira na individualne razlike.⁶ Ukoliko sud utvrdi da zajednička pitanja nisu dovoljno formirana, odbaciće tužbu kao preuranjenu.⁷ Dodatno, sud ima snažna ovlašćenja upravljanja postupkom (npr. „test-tužbe“, uređivanje podnesaka, ograničavanje kasnijeg priključenja, „lead solicitor“), a efekat presude ograničen na lica upisana u grupni registar (nema automatskog dejstva prema trećima).



Uporedni prikaz jasno pokazuje da Srbija predstavlja izuzetak u negativnom smislu, jer građanski parnični postupak u Srbiji predstavlja nedovoljno iskorišćeno sredstvo zaštite životne sredine. Razlog za to leži pre svega u strukturnom neskladu između prirode ekološke štete i klasičnog modela individualne sudske zaštite. Nasuprot tome, komparativni modeli, iako različiti po konstrukciji, prepoznaju potrebu za objedinjavanjem zahteva, rešavanjem zajedničkih pitanja odgovornosti i smanjenjem procesnih i finansijskih prepreka za oštećene. U tim sistemima kolektivna zaštita se posmatra kao nužan odgovor na masovne i sistemske povrede prava, uključujući i one u oblasti zaštite životne sredine. Iz tog razloga, prikazani sistemi treba da služe kao primer za konstrukciju sistema zaštite kolektivnih prava i interesa u Srbiji.

⁵ CPR, r 19.21

⁶ Civil Procedure (The White Book) (Sweet & amp; Maxwell 2025) Editorial Note to CPR r 19.21.1, 'Discretion'

⁷ Videti: Alyson Austin and others v Miller Argent (South Wales) Ltd [2011] EWCA Civ 928

Zaključak i preporuke

Na osnovu analize važećeg normativnog okvira, sudske prakse, empirijskog istraživanja i pregleda uporednopravnih rešenja, može se zaključiti da unapređenje građanskopravne zaštite životne sredine u Srbiji zahteva ciljane sistemske intervencije, oblikovane oko sledećih načela: **rasterećenja sudova i racionalizacije postupanja; efikasnosti, procesne ekonomičnosti i hitnosti postupanja; uklanjanja troškovnih barijera pristupu pravdi; delotvornosti sudske zaštite i izbegavanja individualnog procesnog opterećenja.** Ova unapređenja treba da obuhvate:

Izmene Zakona o parničnom postupku:

- **uvodenje posebnog procesnog instituta tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa** u oblasti životne sredine, po uzoru na hrvatski model i model reprezentativne tužbe u EU, uz

- **supsidijarno normiranje organizovanog spajanja individualnih postupaka** po modelu Group Litigation Order (GLO) iz prava Ujedinjenog Kraljevstva u postupcima za naknad štete nastale zagađenjem životne sredine.

Ovim institutom bi se jasno definisao pojam kolektivnog interesa u ekološkom kontekstu, koji bi bio vezan za povrede ili ugrožavanja koja pogađaju neodređen ili širi krug lica, zajedničko dobro ili javnost u celini, a čije se posledice ne mogu adekvatno individualizovati. Posebno je važno da zakon precizno uredi dopuštene tužbene zahteve u ovom postupku, uključujući utvrđenje povrede kolektivnog interesa, zabranu daljeg ili ponovnog vršenja štetnih radnji, kao i nalažanje konkretnih preventivnih i sanacionih mera, kako bi sudske odluke bile delotvorne i izvršne u praksi. Aktivnu legitimaciju za pokretanje tužbi radi zaštite kolektivnih prava i interesa u oblasti životne sredine potrebno je jasno poveriti zakonom kvalifikovanim subjektima, pre svega organizacijama civilnog društva

koje ispunjavaju unapred propisane, objektivne i proverljive kriterijume. Ti kriterijumi mogli bi da obuhvate registrovanu delatnost u oblasti zaštite životne sredine ili ljudskih prava, određeni period kontinuiranog delovanja, neprofitni karakter, kao i dokazano iskustvo u relevantnim aktivnostima. Zatim, kako su visoki i neizvesni troškovi postupka identifikovani kao jedna od najvećih prepreka pristupu pravdi u ekološkim sporovima, neophodno je prilagoditi

pravila o troškovima postupka u sporovima u javnom interesu, kroz kombinaciju mera kao što su smanjenje sudskih taksi, javno ili namensko finansiranje dela troškova, obezbeđivanje besplatne pravne pomoći ili omogućavanje simboličnog učešća članova kolektiva.

Nakon što sud u postupku za zaštitu kolektivnih prava i interesa utvrdi postojanje zagađenja i protivpravnosti ponašanja tuženog, oštećenim licima treba omogućiti ostvarivanje prava na naknadu štete u posebnim postupcima. Pri tome je važno zadržati model u kojem su sudovi u tim naknadnim postupcima vezani ranijom pravnosnažnom odlukom o postojanju zagađenja, čime se znatno olakšava dokazni položaj oštećenih. Istovremeno, kako bi se izbeglo ponovno opterećivanje sudova velikim brojem sličnih individualnih parnica, neophodno je normirati supsidijarni mehanizam

organizovanog spajanja individualnih postupaka, po uzoru na Group Litigation Order iz prava Ujedinjenog Kraljevstva. Ovakav mehanizam omogućio bi koordinisano vođenje postupaka, zajedničko veštačenje i prikupljanje dokaza, smanjenje troškova i ujednačavanje sudske prakse, uz zadržavanje individualne prirode zahteva za naknadu štete.

Izmene Zakona o obligacionim odnosima i Zakona o zaštiti životne sredine

Zakon o zaštiti životne sredine treba da zadrži precizna pravila o **legitimisanju organizacija i grupa građana koje su kvalifikovane za pokretanje postupka radi zaštite kolektivnih prava i interesa**. Pored toga, treba detaljnije propisati pravila o odgovornosti zagađivača za štetu u životnoj sredini, kao i obaveze remedijacije. Istovremeno, član 156. Zakona o obligacionim odnosima zahteva sadržajnije, detaljnije i savremenije normativno uređenje koje bi odgovaralo kompleksnosti današnjih ekoloških rizika.

Šta treba izmeniti van zakona?

Javnost i transparentnost predstavljaju ključni preduslov za delotvornu primenu građanskopravnih mehanizama zaštite životne sredine. Neophodno je sistemsko unapređenje digitalizacije pravosuđa, koje bi

obuhvatalo obavezno, celovito i besplatno objavljivanje svih sudskih odluka u ekološkim predmetima, uključujući i prvostepene presude. Uz to, naročito je važno obezbediti njihovu dostupnost u korisnički pristupačnom formatu, koji bi omogućio građanima, organizacijama i pravnicima laku pretragu, i jednostavno informisanje o postojećoj praksi i pravnim standardima. Objavljivanje presuda trebalo bi pratiti i izrada stručnih komentara, vodiča ili analiza, čime bi se složeni i tehnički sudski stavovi približili široj javnosti i podstaklo poverenje u sudsku zaštitu životne sredine.

Koherentna, predvidiva i javno dostupna sudska praksa predstavlja drugi ključni element sistemskih izmena. U trenutnim okolnostima, fragmentarnost i nedostatak konsolidovanih stavova sudova dovode do pravne nesigurnosti i obeshrabruju potencijalne tužioce. Zbog toga je potrebno podsticati aktivniju ulogu viših instanci sudova u ujednačavanju prakse, kroz objavljivanje pravnih shvatanja, oglednih predmeta ili tematskih zbornika sudske prakse iz oblasti zaštite životne sredine. Posebno bi bilo važno uspostaviti mehanizme saradnje između sudova, akademske zajednice i stručnjaka iz oblasti ekološkog prava, kako bi se razvijali jasni standardi za primenu pojmova poput „normalnih granica“, „odgovarajućih mera“ i uzročno-posledične veze u ekološkim sporovima.

Konačno, obrazovanje predstavlja ključni preduslov dugoročnog razvoja i unapređenja sistema u celini. **Neophodna je organizovana, kontinuirana i specijalizovana edukacija sadašnjih i budućih nosilaca pravosudnih funkcija i pravne profesije u celini.** Sistematske obuke, specijalizovani seminari, umrežavanje sudija koji postupaju u ekološkim predmetima i razmena iskustava sa kolegama iz drugih pravnih sistema doprineli bi jačanju stručnih kapaciteta i većoj doslednosti u odlučivanju. Istovremeno, kvalitativna i kvantitativna istraživanja, kao i studije poput ove, neophodni su kako bi se stekla jasna i utemeljena slika o stvarnom funkcionisanju sistema i identifikovale oblasti u kojima su promene najpotrebnije.



rcel.rs

