

ЈЕЛЕНА С. ШОГОРОВ ВУЧКОВИЋ*

Факултет за европске правно-
политичке студије
Нови Сад

УДК 316.334.5

Прегледни рад
Примљен: 03.05.2018
Одобрен: 28.05.2018
Страна: 573-580

ИНСТРУМЕНТИ ДИРЕКТНОГ ОДРЕЂИВАЊА ПОНАШАЊА АДРЕСАТА НОРМИ ПРАВА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Сажетак: Циљеви и принципи права животне средине се остварују преко одговарајућих правних и других инструмената којима се обезбеђује пожељно понашање одговарајућих субјеката. По своме карактеру ти инструменти могу бити директни и индиректни. За разлику од индиректних, којима се пружају одређени подстицаји лицима која се понашају у складу с принципима и нормама права животне средине, директним инструментима се налажу правно обавезујућа понашања свих или појединих категорија лица, а у циљу заштите животне средине. У раду се разматрају директни инструменти јавноправног карактера, као што су законске забране и налози, али и контролни и репресивни инструменти органа државне управе. Ауторка указује на карактер и неопходну повезаност ових инструмената. Превентивне законске забране су тако нужно повезане са дозволама управних власти, док су репресивне забране повезане са појединачним или групним ослобођењима од њихове примене.

Кључне речи: животна средина, јавноправни инструменти, директни инструменти, законске забране и налози, пријаве, дозволе и ослобођења

Уводне напомене

За право животне средине је од прворазредног значаја утврђивање циљева који се његовим нормама желе постићи, као и принципа којима ће се оне подређивати. Међутим, када се циљеви одреде и принципи успоставе, у први план избијају инструменти преко којих ће се ти циљеви остваривати.

Начелно, инструменти заштите животне средине би морали бити такви да задовољавају опште критеријуме сваке политике, па тако и политике заштите животне средине. Они би, дакле, морали бити делотворни, ефикасни, административно лако спроводиви и политички прихватљиви. Уз то морали би бити и правно комфорни¹, њихова примена би морала бити разумљива и прихватљива адресатима правних норми, али и лако спроводљива за органе јавне власти.

* jsogorov@yahoo.com

¹ Michael Kotulla, *Umweltrecht*, 6. Auflage, Stuttgart, 2014, стр.40.

Конкретније посматрано, инструменти заштите животне средине су веома разноврсни, од планских, финансијских, јавноправних до бројних других. Њихова бројност и разноврсност само сведочи о чињеници да је заштита животне средине једна изразито интердисциплинарана област са многим укрштањима и преклапањима различитих циљева, принципа и система правних норми. Због тога није нимало једноставно те инструменте само исцрпно побројати, а посебно је тешко конзистентно их систематизовати. Ипак, за потребе права животне средине би се, можда, најједноставније могли систематизовати на следећи начин: плански инструменти, јавноправни инструменти, приватноправни инструменти, кривичноправни инструменти и правно-политички инструменти.

О значају појединих врста инструмената би се могло нашироко расправљати. Нема сумње да због интердисциплинарности права животне средине свака од њих има одговарајући значај. Па ипак, укупност система норми ове гране права јасно показује да су уз планске, јавноправни инструменти убедљиво најприсутнији и најзначајнији, без обзира што су се, временом, у праву животне средине успешно афирмисали и инструменти другачијег карактера. Још увек је незамисливо право животне средине без доминантно присутних законских забрана, одобрења, ослобођења, репресивних мера, управне контроле и надзора и других познатих јавноправних мера државне власти. То је сасвим и разумљиво. Када се погледа генеза права животне средине јасно је уочљиво да се оно развијало кроз инструментаријум управног права, прецизније тзв. „полицијског права“ и права обрта. Једнако тако и данас, класични инструменти директног, императивног утицаја на понашања у области заштите животне средине су незаменљиви, без наредби, налога и присиле ни савремено право животне средине се не може замислити.²

У овом раду ће се указати на главне директне јавноправне инструменте утицања на адресате норми права животне средине, као што су законске забране и налози (наредбе) дозволе, одобрења и ослобођења, као и обавезе пријаве, информисања и сл. Уз то, указаће се и на репресивне инструменте јавне управе. Поред директних, постоје данас и бројни индиректни инструменти утицања на адресате норми права животне средине, као што су финансијски подстицаји (субвенције, пореска ослобођења и олакшице) подстицаји кроз одобравање коришћења предности при обављању делатности и др. Индиректним инструментима се заправо утиче на мотивацију адресата норми да се понашају на прихватљив начин, без употребе присилних средстава. При коришћењу индиректних средстава држава упућује својеврстан апел адресатима да се понашају на одговарајући начин, без санкционисања понашања ако се тај апел не прихвати.³

За директне инструменте је карактеристично да се правном нормом или управном мером од неког лица принудно захтева одређено понашање или про-

² Упор. Reiner Schmidt, Wolfgang Kahl: *Umweltrecht*, 8. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, München, 2010. стр. 21.

³ В. Michael Kloepper, *Umweltrecht*, vierte Auflage, München, 2016, стр. 260 и сл.

пуштање. Ако се адресат не понаша на захтевани начин, јавноправне власти могу да га присиле на такво понашање, односно да га казне новчаном казном или другом врстом санкције.⁴

Најзначајнији директни инструменти у савременом праву животне средине су:

- Законске забране и налози (наредбе)
- Контролни инструменти јавне управе
- Репресивни инструменти јавне управе.

Законске забране и налози

Законским забранама и налозима се прописује одређено понашање адресатима правних норми које су они дужни да следе.

Између законских забрана и законских налога (наредби) постоји одређена разлика. Наиме, за законске забране је карактеристично да се њима ускраћује или ограничава одређена активност или делатност ради заштите животне средине, односно остваривања прокламованих циљева заштите. На другој страни су законски налози којима се појединцу налаже (наређује) одређено чињење, трпљење или пропуштање.⁵

Законске забране

Законске забране одређеног понашања или обављања одређених делатности могу бити превентивног и репресивног карактера.

Превентивне забране се јављају када се одређене делатности, активности и понашања у општој јавности не сматрају друштвено непожељним, али законодавац, због могућих негативних утицаја на животну средину, прописује њихову превентивну забрану, с тим да је надлежним управним органима дато право да у конкретним случајевима ову забрану отклоне.⁶ То се чини у одговарајућим поступцима издавања дозвола, одобрења и сл.

Репресивне забране су строжији инструменти заштите животне средине. Оне се јављају када законодавац одређене делатности, активности или понашања начелно и генерално сматра друштвено неприхватљивим због штетног утицаја на животну средину. Ипак, и ове забране се под законом прописаним условима могу у појединачним случајевима отклонити издавањем акта ослобођења од стране надлежног управног органа.

Законски налози (наредбе)

Законским налозима се правна и физичка лица упућују на одговарајуће обавезујуће понашање. У праву животне средине они се јављају као обавезе (дужност) чињења, трпљења или пропуштања.

⁴ В. М. Kloepfer, стр. 260.

⁵ Детаљније о овоме видети: Peter-Christoph Storm, *Umweltrecht*, 10. Auflage, стр. 123 и сл.

⁶ P.Storm, стр.124.

Обавеза чињења постоји када се прописом неком лицу налаже да изврши неку чинидбу, тј. да својом активном радњом допринесе заштити животне средине. То може бити и обавеза на успостављање пређашњег стања (ако је напр. власник земљишта штетно променио ток потока) али и обавеза плаћања ради отклањања или ублажавања штетних последица које су за животну средину настале.⁷

За обавезу трпљења је карактеристично да се адресату нормe налаже да трпи радњу другог усмерену на заштиту животне средине. То се, пре свега, односи на трпљење активности контролних органа за заштиту животне средине (напр. трпљење власника земљишта због постављања неког уређаја за мерење загађености или уређаја за заштиту од загађивања) али се може односити и на друга лица.

Код обавезе пропуштања налаже се адресату нормe да се уздржи од било каквог чињења којим би се могла нанети штета животној средини.

Налози могу бити прописани законом, али и на закону заснованом уредбом, наредбом или другим управним актом.

Контролни инструменти управе

Дозволе и одобрења

Када су законске забране превентивног карактера, управним органима је дато овлашћење да их у конкретним случајевима отклоне. На тај начин је управним органима дато тзв. право превентивне контроле. Када утврде да одређена делатност, активност или понашање не оштећује животну средину, или то чине у незнатном обиму, управни органи могу издати дозволу, одобрење, сагласност или други сличан акт којим отклањају примену начелне (превентивне) забране. Они то чине у одговарајућим прописаним поступцима, на захтев појединца, групе или појединих категорија адресата забране.

При давању дозволе, одобрења или другог сличног акта могуће су две правно различите ситуације. Ако је прописима предвиђено које претпоставке морају бити испуњене за добијање дозволе или одобрења, па адресат забране испуни све те претпоставке чињеничног и правног карактера, он стиче *правни захтев*, а орган управе *правну обавезу* да изда дозволу или одобрење.⁸ Уколико, међутим, то није случај, орган управе по слободној процени одлучује да ли ће издати дозволу, одобрење или други сличан акт ради отклањања примене законске забране у конкретном случају. Да ли се ради о једној или другој правној ситуацији најчешће се види већ при тумачењу одговарајуће правне нормe. Ако је стилизација нормe афирмативна (нпр. „...дозвола ће се издати, када...“), јасно је да се ради о тзв. правно везаној дозволи, код које орган управе има обавезу издавања дозволе када су испуњени прописани услови. Насупрот томе обрнуте формулације (нпр. „...дозвола се може издати само тада...“) по правилу упућују на право управног органа на дискрециону процену.

⁷ Упор.: Wilfried Erbguth, Sabine Schlacke, *Umweltrecht*, 6. Auflage, Baden-Baden, 2016, стр. 87.

⁸ Оваква ситуација се означава и као „правно везана дозвола“ (в. P. Storm, стр. 124).

Како се види, превентивна забрана има свој коректив у праву управе да је у одређеним случајевима суспендује издавањем одређеног управног акта (дозволе, одобрења). Овакав систем се у стручној литератури означава и као систем превентивне забране са задржавањем права одобравања.⁹

За дозволе и одобрења је карактеристично да имају тзв. легализирајуће дејство. Дотадашње противправно понашање се добијањем дозволе или одобрења легализује.

Догматски посматрано, дозволе и одобрења имају двоструко дејство. Оне најпре имају *одобравајуће* дејство. Њима се отклања дејство превентивне забране.¹⁰ Добијањем дозволе или одобрења корисник је ослобођен забране и може обављати делатност или активност која је предмет забране. Поред тога дозволе и одобрења имају и *утврђујуће* дејство.¹¹ Кад буду издате, сматра се да је њима утврђено стање које ослобађа од примене превентивне забране.

Дозволе и одобрења могу бити везана за предмет или за лице. Ако су везана за предмет, важиће и када се евентуално промени власник или корисник предмета (напр. земљишта, машине, постројења и сл.). Додуше и нови власник или корисник ће морати испунити све услове које је испуњавао претходни, па и оне персоналног карактера, као нпр. да има раднике одређених квалификација, али се нови захтеви у погледу предмета (захтева) не постављају. Ако је дозвола или одобрења везана за лице, тада свако ново лице које би обављало одређену делатност на истом месту као и претходно, мора добити нову (своју) дозволу.

У праву животне средине се понекад одлучује у управном поступку који има низ особености. Код градње великих постројења се тако поступак често одвија у више фаза. Да би се избегли ризици забране рада постројења због прописа о животној средини, често се прибављају тзв. *претходна одобрења или дозволе* на основу којих инвеститори могу да процене да ће захтев за коначно одобрење бити усвојен. Мада ова врста одобрења не даје право на започињање рада постројења (такво право се стиче тек дефинитивном дозволом) она су ипак значајна јер инвеститору смањују ризик негативне одлуке о захтеву за давање одобрења. На тај начин се са великом вероватноћом смањује ризик да ће трошкови изградње постројења бити узалудни, ако се коначна дозвола не добије. Од претходне дозволе треба разликовати делимичну дозволу. Она се издаје за самостални део пројекта (постројења) и има дефинитиван карактер.¹²

Дозволе и одобрења се могу дати и уз неке додатне услове и налоге. Пре свега, ови акти могу бити временски ограничени. У том случају истеком времена на који дозвола или одобрење гласе, дотадашње легално понашање поново постоје илегално, уколико се не исходује њихово продужење или не добију

⁹ P. Storm, стр.124.

¹⁰ Ulrich Ramsauer, *Allgemeines Umweltverwaltungsrecht*, у зборнику радова *Umweltrecht* (Hrsg.: Hans-Joachim Koch) München, 2010, стр. 109.

¹¹ U. Ramsauer, стр. 109.

¹² B. Michael Kloepfer, *Umweltschutzrecht*, 2. Auflage, München, 2011, стр. 103.

нове дозволе или одобрења. Исто тако могу бити издати са одређеним налогом који је корисник дозволе или одобрења дужан да изврши уколико жели да се дозволом или одобрењем користи. Надаље, дозволе и одобрења се могу дати и уз одређене услове, који и у праву животне средине могу имати суспензивни или резолутивни карактер. У сваком случају дозволе и одобрења дата уз додатне налоге и услове су флексибилније форме одлука од простог одбијања или потпуног одобравања. Због тога су овакве дозволе и одобрења у специфичним ситуацијама погоднији инструменти одређивања понашања адресата забране. Када оваквих инструмената не би било, управним органима би биле на располагању само две одлуке, потпуно прихватање захтева и његово потпуно одбијање. Ситуације у пракси, међутим, често нису тако једнозначне. Због тога се флексибилност оваквих дозвола и одобрења у пракси веома цени. У сваком случају овакви акти се сматрају блажом формом одлуке у односу на одбијање захтева.¹³

Обавеза обавештавања (пријаве)

Превентивно-контролни карактер система превентивне забране са задржавањем права одобравања је још видљивији ако је законом прописано да се законска превентивна забрана може отклонити простом пријавом намере обављања одређене делатности, вршења одређене активности или испољавања одређеног понашања.

Пријава је најблажи инструмент који се у праву заштите животне средине користи. У овом систему превентивна законска забрана важи, али се њена примена отклања простом пријавом (обавештавањем) надлежном управном органу. За отклањање примене забране није, дакле, потребан ни захтев заинтересованог лица ни дозвола или одобрење органа управе. Примену забране отклања прост чин пријаве намере обављања одређене делатности или вршења одређене активности. Међутим, без пријаве законска забрана важи и забрањена делатност или активност се не може вршити. Овакав систем се назива и систем превентивне забране са придржајем права на пријаву (информисање).

На основу пријава надлежни орган управе има могућност контроле делатности и активности за које постоји начелна превентивна забрана. Добра страна овог система је пре свега у томе што надлежни управни органи могу да посебно усредсреде своју контролу на субјекте који су пријаве поднели, јер за све остале важи општа забрана која је прописана законом.

Право на вршење превентивно забрањене делатности или активности на основу поднете пријаве траје све дотле док надлежни управни орган не донесе репресивни акт којим се вршење такве делатности или активности забрањује.

С обзиром на своје карактеристике, систем превентивне забране са придржајем права на пријаву (информисање) се користи за најблаже облике угрожавања животне средине. То су по правилу угрожавања мањег обима чије се последице могу отклањати и који су друштвено прихватљиви због повољних економских, социјалних и других ефеката.

¹³М. Kotulla, стр. 41.

Репресивни инструменти управе

За разлику од контролних инструмената управних органа који се везују за превентивне законске забране, репресивни инструменти управе су тесно повезани са репресивним законским забранама. Таква забрана указује да је одређена делатност, активност или понашање правно неприхватљиво, већ само по себи. Претпоставка је да су такве делатности, активности и понашања не само супротни нормама права животне средине, већ и да су друштвено непожељни и штетни. Због тога надлежни органи управе само у изузетним случајевима могу дати ослобођење од овакве забране.

Ослобођење од репресивне забране се значајно разликује од пријава, дозвола и одобрења у систему превентивне забране уз задржај права одобрења. Адресат превентивне забране се ње ослобађа када поднесе пријаву надлежном органу управе или када добије дозволу или одобрење. При томе, он најчешће има *правни захтев* (нем. *Anspruch*) за дозволу или одобрење, што значи да је орган управе дужан да их изда када адресат забране испуни све прописане услове, правне и чињеничке (систем „везане дозволе или одобрења“). Само у ређим случајевима орган управе има дискреционо право одлучивања о томе да ли ће издати затражену дозволу или одобрење или не. Насупрот томе, право на ослобођење у смислу *правног захтева* у систему репресивне забране са ослобођењем не постоји. Адресат забране може поднети захтев за ослобођење, али нема право на ослобођење ни када испуни све прописане услове за тражење одобрења. Управни орган и тада дискреционо процењује и на тој основи одлучује да ли ће дати ослобођење или не. Другим речима, подносилац захтева има само право да поднесе захтев за ослобођење и право на одлуку, позитивну или негативну.¹⁴ Никада нема право на „везано ослобођење“, тј. право на позитивну одлуку управног органа, иако је испунио све прописане услове. Осим тога, ослобођења су код репресивних забрана могућа само у ретким, изузетним случајевима који су законом стриктно прописани.

Репресивне акте органи управе могу донети не само приликом одлучивања о дозволама, одобрењима и ослобађањима од превентивне односно репресивне забране, већ и након издавања таквих аката. Наиме, надлежни органи управе имају трајно право контроле над свим адресатима права животне средине, како онима који су добили одређене акте одобрења или ослобођења тако и над свим другим субјектима, дакле и оним који за своју делатност, активност или понашање нису ни морали да траже одобрења, дозволе и ослобођења. Када по основу извршене контроле утврде да се неки субјект огрешио о норму права животне средине, орган управе може да наложи предузимање одређених мера, а може и да одузме, опозове или укине дату дозволу, одобрење или ослобођење. Таква овлашћења надлежних управних органа произлазе из чињенице да сви субјекти права животне средине имају одређена права али и обавезе, што између осталог, кореспондира и са основним постулатима ове гране права, пре свега са принципима дужне пажње према животној средини, предострожности, превенције и др.

¹⁴ В. нпр.: Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17. Auflage, München, 2009. par. 9 par. 55.

У репресивне акте у ширем смислу свакако спадају и санкције за противправно понашање. То могу бити како санкције за прекршаје тако и санкције за кривична дела, уколико противправна понашања у сфери животне средине имају карактер таквих дела.

Литература:

1. Michael Kotulla (2014): *Umweltrecht*, 6. Auflage, Stuttgart,
2. Reiner Schmidt, Wolfgang Kahl (2010): *Umweltrecht*, 8. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, München,
3. Michael Kloepfer (2016): *Umweltrecht*, vierte Auflage, München,
4. Peter-Christoph Storm (2015): *Umweltrecht*, 10. Auflage, Berlin,
5. Wilfried Erbguth, Sabine Schlacke (2016): *Umweltrecht*, 6. Auflage, Baden-Baden,
6. Ulrich Ramsauer (2010): *Allgemeines Umweltverwaltungsrecht*, у зборнику радова *Umweltrecht* (Hrsg.: Hans-Joachim Koch) München,
7. Michael Kloepfer (2011): *Umweltschutzrecht*, 2. Auflage, München,
8. Hartmut Maurer (2009): *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17. Auflage, München.

INSTRUMENTS OF DIRECT DETERMINATION OF ADDRESSEES' BEHAVIOUR IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL LAW

Summary: The objectives and principles of environmental law are achieved through appropriate legal and other instruments to ensure the desirable behavior of the corresponding entities. By their nature, these instruments can be direct and indirect. Unlike the indirect ones, which provide certain incentives to persons who act in accordance with the principles and norms of the environment, the direct instruments require the legally binding behavior of all or some of the categories of persons in order to protect the environment. The paper deals with the direct instruments of public legal origin, such as legal prohibitions and orders, as well as the control and repressive instruments by the state administration bodies. The author points out the character and necessary connection between these instruments. Preventive legal prohibitions are thus necessarily linked to the permissions of administrative authorities, while repressive prohibitions are linked to the individual or the group exemptions from their application.

Key words: environment, public law instruments, direct instruments, legal prohibitions and orders, applications, licenses and exemptions