

Monografije

Zoltan Vig i Tamara Gajinov • Stanje i perspektive ekološkopravne regulative u Srbiji

Izdavač
Univerzitet „Singidunum”, Beograd
Fakultet za evropske pravno-političke studije
Centar za naučno-istraživački rad, transfer znanja i izdavačku delatnost
Novi Sad, Narodnog fronta 53

Za izdavača
Docent dr Ljubica Đorđević, direktor Centra

Recenzenti
Prof. dr Momčilo Vukićević
redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu
Prof. dr Stefan Messmann
redovni profesor Pravnog fakulteta „Central European University”-a u Budimpešti
Prof. dr Ilija Babić
redovni profesor i dekan Fakulteta za evropske pravno-političke studije
u Novom Sadu

Lektor
Mira Šogorov

Štampa
R-Print, Novi Sad

Tiraž 300

ISBN 978-86-87143-18-0

СИР – Каталогизација у публикацији
Библиотека Матице српске, Нови Сад

349.6(497.11)(075.8)

ВИГ, Золтан, 1974-

Stanje i perspektive ekološkopravne regulative u Srbiji / od Zoltana Viga i Tamare Gajinov. – Novi Sad : Fakultet za evropske pravno-političke studije, 2011 (Novi Sad : R-Print). – 174 str. ; 24 cm. – (Monografije)

Tiraž 300. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija: str. 166–171.

ISBN 978-86-87143-18-0

1. Гајинов, Тамара, 1983- [автор]

а) Еколошко право – Србија

COBISS.SR-ID 261770503

STANJE I PERSPEKTIVE EKOLOŠKOPRAVNE REGULATIVE U SRBIJI

od

Zoltana Viga

i

Tamare Gajinov



FAKULTET ZA EVROPSKE
PRAVNO - POLITIČKE STUDIJE

Novi Sad, 2011.

PREDGOVOR

Bitka za zdraviju životnu sredinu, posebno aktuelna poslednjih decenija, iziskuje kompleksan društveni pristup uz nužno angažovanje i kvalitetnih pravnih mehanizama. Usložnjavanje pravnih normi usmerenih na različite aspekte očuvanja, unapređenja i zaštite životne sredine, uticali su na formiranje nove, mlade i još nedovoljno isprofili-sane grane prava kakvo je to ekološko pravo. Ono u svetu, a poslednjih godina i kod nas, predstavlja nezamenljiv segment borbe za spas naše planete, ali i stvaranja boljeg, čistijeg i zelenijeg okruženja.

Kako očuvanje životne sredine ne zna za granice, ovaj proces predstavlja i jedan od osnovnih ciljeva u okviru evropskih integracija. Pa je tako korak Srbije ka članstvu u Evropsku uniju svakako i harmonizovanje „zelenih“ propisa i njihovo prilagođavanje evropskim standardima. Upravo su ovo razlozi zbog kojih je usledio period intezivne zakonodavne aktivnosti, usvajanje niza novih propisa ili izmena i nadgradnje postojećih. Kroz ovu monografiju pokušali smo da ovaj proces u potpunosti ispratimo, popularišući između ostalog i nova zakonska rešenja.

U isto vreme, voleli bismo da ova monografija bude jedan poziv za produbljeno bavljenje problematikom pravnog regulisanja zaštite životne sredine u Srbiji, jer ekološko pravo kao humana i mlada grana prava, spremna da se uspešno suprotstavi mnogim društvenim izazovima, svakako ima preduslove da u narednom periodu privuče pažnju još većeg broja pravnih teoretičara i praktičara.

Za Srbiju izgradnja kvalitetne regulative na polju zaštite životne sredine ne predstavlja samo put ka humanoj budućnosti i izraz brige o našem prirodnom okruženju, očuvanju i unapređenju stanja vode, vazduha ili biodiverziteta, nego je i neophodna spona za opštu harmonizaciju pravnog sistema i odraz spremnosti naše zemlje da prihvati sve principe evropskog aquisa.

*U Novom Sadu,
Januara, 2011. godine*

Autori

SADRŽAJ

SKRAĆENICE	9
UVOD	13
PRVI DEO	
Istorija razvoja ekološkopravne regulative u Srbiji.....	17
Naziv, pojmovno određenje ekološkog prava i njegov odnos prema drugim granama prava.....	19
Odnos ekološkog i ustavnog prava.....	21
Odnos ekološkog i međunarodnog javnog prava	22
Odnos ekološkog i upravnog prava	23
Odnos ekološkog i građanskog prava.....	25
Odnos ekološkog i kaznenog prava.....	26
Izvori ekološkog prava.....	29
Ustav.....	29
Ratifikovani međunarodni ugovori.....	31
Zakoni	35
Podzakonski akti	36
Ostali izvori	37
Načela ekološkog prava.....	40
Načelo prevencije.....	42
Načelo održivog razvoja.....	44
Načelo očuvanja i održivog korišćenja prirodnih vrednosti	44
Načelo integralnosti.....	45
Načelo zabrane nanošenja ekološke štete	46
Načelo javnosti i informisanosti.....	46
Načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristup sudskom i administrativnom postupku.....	47
Načelo supsidijarne odgovornosti	47
Nečelo odgovornosti zagadivača i njegovog pravnog sledbenika.....	48
Načelo „korisnik plaća”	48
Načelo „zagadivač plaća”	49

Načelo primene podsticajnih mera.....	52
Načelo pravičnosti i međugeneracijske solidarnosti.....	52
Zakon o zaštiti životne sredine kao propis koji postavlja okvir regulisanja sistema uredenja i zaštite životne sredine u Republici Srbiji.....	53
Subjekti sistema zaštite životne sredine	53
Upravljanje prirodnim vrednostima.....	54
Kontrola korišćenja i zaštita prirodnih vrednosti.....	56
Mere zaštite životne sredine.....	57
Uslovi zaštite životne sredine	59
Sistem upravljanja zaštitom životne sredine.....	60
Zahtevi kvaliteta za proizvode, procese i usluge.....	62
Zaštita od hemijskih udesa	64
Monitoring.....	66
Informisanje i ušeće javnosti u doноšењу odluka od značaja za životnu sredinu.....	68
Finansiranje zaštite životne sredine.....	71
Odgovornost za zagadživanje.....	76

DRUGI DEO

Mere zaštite poljoprivrednog zemljišta	89
Korišćenje poljoprivrednog zemljišta.....	92
Uprava za poljoprivredno zemljište i nadzor nad sprovođenjem sistema zaštite zemljišta.....	92
Zaštita prirode.....	94
Klasifikacija zaštićenih područja i režim njihove zaštite.....	96
Zaštita i očuvanje divljih vrsta i pokretnih zaštićenih prirodnih dokumenata.....	100
Zaštita biodiverziteta.....	102
Pravno regulisanje zaštite životinja.....	104
Pravno regulisanje zaštite biljnog sveta.....	110
Zaštita šuma.....	113
Finansiranje i nadzor zaštite šuma.....	120
Upravljanje otpadom	122
Zaštita vazduha od zagadživanja	128
Upravljanje kvalitetom vazduha.....	130

Nadzor.....	136
Zaštita voda.....	138
Sistem upravljanja vodama.....	142
Finansiranje sistema upravljanja vodama i nadzor.....	146
Pravno regulisanje zaštite od buke.....	148
Mere i uslovi zaštite od buke u životnoj sredini.....	150
Merenje buke u životnoj sredini	153
Nadzor nad sprovođenjem politike zaštite od buke.....	154
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA.....	156
REČNIK POJMOSA.....	160
LITERATURA.....	166
REZIME.....	172
SUMMARY.....	173

SKRAĆENICE

EEC	<i>European Economic Community</i> (Evropska ekonomска zajednica)
EKLJP	Evropska konvencija o ljudskim pravima
EMAS	<i>Eco-Management and Audit Scheme</i> (Sistem upravljanja zaštitom životne sredine i provere)
EU	<i>European Union</i> (Evropska unija)
EZ	Evropska zajednica
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> (Organizacija za prehranu i poljoprivredu)
KZ	Krivični zakonik („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005)
Ministarstvo	Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja
Nacionalna strategija	Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj)
Poljoprivredne osnove	Poljoprivredne osnove zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta
Republika	Republika Srbija
SAD	Sjedinjene Američke Države
Ustav	Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 98/2006)
UN	<i>United Nations</i> (Ujedinjene nacije)
ZAAO	Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009)
Zavod	Zavod za zaštitu prirode Srbije
ZDL	Zakon o divljači i lovstvu („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 18/2010)
ZOO	Zakon o obligacionim odnosima („Službeni list SFRJ”, br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89 i „Službeni list SRJ”, br. 31/93)
ZPZ	Zakon o poljoprivrednom zemljištu („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 62/2006, 65/2008 – dr. zakon i 41/2009)
ZŠ	Zakon o šumama („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 30/2010)
ZZP	Zakon o zaštiti prirode („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009, 88/2010)
ZZŽS	Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 135/2004, 36/2009 i 36/2009 – dr. zakon)
ZV	Zakon o vodama („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 30/2010)
Vlada	Vlada Republike Srbije

UVOD

Koliko superiorna i egocentrična vrsta bio, koliko planetu prilagođavao svojim potrebama, produktivnjem, ekonomičnjem, lepšem i lakšem životu, poslednjih decenija čovek je ipak uvideo da bitku sa prirodom neće dobiti, da je kompromis sa prirodom jedini način za opstanak ljudske vrste na Zemlji. Sa prirodom je neophodno živeti onako kako nalažu njeni zakoni, jer je to jedini način čovekovog opstanka na zemlji. Naše društvo je shvatilo ovo iskonsko pravilo, ali pitanje je da li možda prekasno. Tope se glečeri, vazduh i voda su u mnogim krajevima previše zagaćeni, zemljište degradirano, mnoge šume posećene, broj mnogih biljnih i životinjskih vrsta rapidno smanjen.

Bitka za očuvanje životne sredine je počela u nadi da se ove katastrofalne posledice mogu donekle otkloniti, a čovekovo štetno delovanje na prirodu u narednim decenijama značajno smanjiti. Ovaj proces, pored niza praktičnih mera, svakako podrazumeva i multidisciplinarni naučni pristup procesu zaštite životne sredine, u okviru koga posebno mesto pripada naukama koje nam mogu egzakno ukazati na smernice neophodnog delovanja u cilju očuvanja i unapređenja trenutnog stanja našeg prirodnog okruženja.¹

Borba sa rastućim problemima zagađivanja životne sredine svakako iziskuje i dobro izgrađenu legislativnu potporu, bez koje ona ne bi mogla da ostvari svoje ciljeve. Vremenom je brojnost i usložnjavanje pravnih normi koje se bave isključivo ovim pitanjima dovelo do potrebe njihovog grupisanja i logičkog sistematizovanja. Neophodnost dalje nadgradnje ekološkopravne regulative kao i njene dublje i detaljnije teorijske analize, humana orijentacija i brojni društveni izazovi sa kojima se suočava, privlače pažnju mnogih pravnih stručnjaka u svetu, a poslednje vreme i kod nas.

Srbija kao kandidat za punopravno članstvo u Evropsku uniju, među brojnim obavezama, neophodno je da uskladi i svoju ekološkopravnu regulativu sa evropskim zahtevima. Kao rezultat ovog procesa, usvojen je niz zakona iz oblasti zaštite životne sredine, nadgrađeni postojeći, uključujući tu i izmene i dopune najvažnijeg sistemskog propisa u ovoj oblasti, *Zakona o zaštiti životne sredine* (u daljem tekstu: ZZŽS).² Harmonizovanje i unapređenje naše ekološkopravne regulative zahteva permanentno usavršavanje i kompleksan angažman na više polja. Samim tim, potrebno je podržati izvršenje ovih zakona i adekvatnom novom podzakonskom regulativom, koja u ovoj oblasti igra veoma značajnu ulogu. Bez nje je nemoguće finalizirati celokupan rad na

¹ Joldžić, V.: Ekološko pravo – opšti i posaban deo (primer Srbije-države u tranziciji), Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2008., s. 9.

² Zakon o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 135/2004, 36/2009 i 36/2009 – dr. zakon.

unapređenju ekološkopravne regulative, ali i sprovesti konkretna rešenja predviđena zakonskim aktima. Na ovaj način, otklonili bismo trenutno razmimoilaženje između novodoneti propisa i još uvek važećih starih podzakonskih akata. Pored toga, izvesne napore potrebno je usmeriti i na unapređenje svesti šire javnosti o problemima zagđivanja životne sredine, odnosno omogućiti joj da uzme i aktivno učeće u procesu donošenja odluka od značaja za našu okolinu, što svakako predviđaju novousvojena pravna rešenja.

Sadržaj ove monografije je koncipiran u skladu sa široko prihvaćenim teorijskim stanovištem po kojoj se materija ekološkog prava deli na opšti i posebni deo. Pa se tako prvi deo bavi opštim pitanjima, i to najpre nazivom, pojmovnim određenjem, predmetom, vezom ekološkog prava sa drugim granama prava i njegovim najznačajnijim izvorima, kao i načelima, koji ga danas čine zasebnom granom prava unutar pravnog sistema. Opšti deo pored toga obuhvata i analizu nekih od najznačajnijih principa i pristupa zaštiti životne sredine u Srbiji, oslanjajući se pre svega na normativna rešenja najvažnijeg, sistemskog propisa u ovoj oblasti – ZZŽS.

Drugi deo ovog rada izlaže materiju posebnog dela ekološkog prava, polazeći od opštih pitanja sadržanih u prvom delu. U njemu su razrađeni principi zaštite pojedinih prirodnih vrednosti, oslanjajući se naravno na najnovija pozitivnopravna rešenja naše zemlje u ovoj oblasti. Tako ovaj deo sadrži osnovna pitanja vezana za zaštitu vazduha, vode, zemljišta, šuma, prirodnih vrednosti, biljnog i životinjskog sveta, kao i za zaštitu od prekomerne buke.

Na kraju monografije čitalac može da nađe mali rečnik korišćenih pojmoveva radi lakšeg savladanja ekološke terminologije. Autori se nadaju da će njima u budućnosti ovladati što veći broj pravnih teoretičara i praktičara, te da će ova mlada grana prava dobiti još čvršću teorijsku potporu, i da će tako briga za očuvanje naše okoline postati deo naše svakodnevnice. Pored toga, dobro poznavanje ekološkopravne regulative je svakako neophodno za obezbeđivanje boljeg sistema zaštite životne sredine, kvalitetnijeg i čistijeg okruženja, što predstavlja jedan od značajnih segmenata evropskog *acquisa*, čije prihvatanje Srbiji u narednom periodu predstoji.³

³ Čavoški, A.: Životna sredina u nacionalnom i komunitarnom pravu, u Tukar, M., et. al.: Postupak pred prekršajnim sudovima zbog prekršaja iz oblasti zaštite životne sredine, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2009., s. 117.

PRVI DEO

Nastanak i razvoj ekološkog prava

Ekološko pravo kao samostalna grana prava nastalo je tek sedamdesetih godina dvadesetog veka. Ipak, i mnogo ranije postojali su pojedini sporadični oblici uređenja čovekove okoline i pojedinih prirodnih vrednosti koji su ga oduvek okruživali.

Najstariji do sada donet propis koji se bavi zaštitom pojedinih sfera životne sredine, odnosio se na zaštitu šuma, i donet je u starom Vavilonu u XVIII veku pre nove ere. Narod Inka je takođe imao propise iz ove oblasti koji su zabranjivali pristup svim licima na Guano ostrva u vreme perioda kada se na njima gnezde ptice, i to pod pretnjom smrtnе kazne, jer se u ovom procesu stvaralo pogodno đubrivo koje je korišćeno u poljoprivredi.⁴ U Kini je nekoliko vekova pre nove ere donet poseban propis koji se odnosio na zaštitu određenih teritorija po sličnom sistemu kao što se danas reguliše očuvanje zaštićenih područja.

Prva teorijska razmatranja o ekološkim problemima antičkog doba vezuju se za razvoj zanata i antičke filozofe Hipokrata, Teofrasta i Aristotela.⁵ U to vreme, razvojem zanata počinje zagađivanje životne sredine rasturanjem otpada, bukom koju stvaraju kujundžije, kovači i primitivna prevozna sredstva, pa se javlja i određena normativa koja reguliše ove probleme. Takođe, i u starom Rimu je doneto više sličnih propisa, koji su regulisali zaštitu od buke koju je na primer stvaralo udaranje biča, a dosta pažnje se posvećivalo i održavanju higijene u gradovima.⁶ U V veku naše ere doneti su takozvani Teodorikovi propisi, kojima se zabranilo rušenje antičkih spomenika. Inače, regulisanje funkcionisanja komunalnih delatnosti i održavanja čistoće u naseljima je dostiglo svoj vrhunac u Vizantijskom carstvu za vreme antike. Recimo, ostali su zapisi o zoniranju naselja na delove gde su bili duvači stakla, kovači, vajari, i sl., sa konkretnim odredbama o tome da određene zanatlije ne smeštati svoje radionice unu-

⁴ Izvor: Ekološko društvo-Požarevac, <<http://www.ekopo.co.rs/Grupe/Ekologija/Ekologija.htm#4>>, posećeno: 29.09.2010.

⁵ Izvor: Megatrend info, <www.megatrend-info.com/forum/index.php?action=dlattach>, posećeno: 30.09.2010.

⁶ Vitruvije veoma mnogo piše o tehničkoj opremi gradova, a posebno onoj koja se odnosi na održavanje higijene. Za njega je ona primarna prilikom izgradnje gradova i naselja. U svojoj knjizi daje neka upustva za izbor najpovoljnijih mesta za stanovanje. On smatra da moćvarne predele treba izbegavati jer su nepovoljni po zdravlje stanovnika. Analizira sve prirodne uslove sredine, uključujući kvalitet vode za piće, plovnost reka, biljni i životinjski fond. On vodi računa i o orientaciji ulica i pravcu dominantnih vetrova. Izvor: Ekološko društvo Požarevac, <<http://www.ekopo.co.rs/Grupe/Ekologija/Ekologija.htm#4>>, posećeno: 29.09.2010.

tar zidina gradova, a ako je to neophodno, onda moraju da poštuju određene propise koji su se odnosili na zaštitu od požara.⁷

U srednjem veku nije naročita pažnja posvećivana regulisanju zaštite životne sredine. Takva regulativa se pojavila tek sa širenjem velikih zaraza, naročito kuge. Zbog toga su u ovom periodu doneti neki propisi koji se odnose na održavanje higijene, sprečavanje širenja zaraza i zabrane bacanja otpada u vode. Interesantno je spomenuti, da je u vreme vladavine Edvarda I u Engleskoj zabeležen protest građana protiv zagađivanja vazduha dimom koji nastaje sagorevanjem uglja, pa je kralj izdao Edikt protiv upotrebe uglja za loženje. Kazna za one koji se ovih zabrana nisu pridržavali bila je smrt.

Na našim prostorima u ovo vreme je npr. Budvanski statut iz 1426. godine članom 123 utvrdio zabranu prosipanja otpadnih voda i bacanje smeća na ulice.⁸ Dubrovačka republika je imala Uredbu iz 1436. godine, kojom se uređuje izgradnja javne kanalizacije, septičkih jama, propisuje nagib ulica radi boljeg ispiranja otpadnih voda i sprečavanja raznošenja smeća.⁹

U doba humanizma i renesanse, velika pažnja posvećivana je zaštiti prirode, pa su iz ovog perioda ostali brojni parkovi, vrtovi i fontane. Čak se jedan od najvećih umova, Leonardo da Vinči bavio rešavanjem problema u saobraćaju na savremeni način i to razdvajanjem teretnog saobraćaja od puteva namenjenih pešacima i jahačima, sa ciljem efikasnijeg prometa i smanjenja nivoa buke u gradovima.¹⁰

Razvojem industrije, tehnologije i povećanjem broja stanovnika u XVIII i XIX veku dolazi do velikih zagađenja životne sredine. Upravo zbog toga donose se prvi savremeni propisi koji se bave pojedinim sferama njene zaštite, kao što su voda, vazduh ili prirodne vrednosti.¹¹ U Švedskoj je 1734. godine donet Zakon o zaštiti voda, 1834. u Grčkoj Zakon o zaštiti istorijskih građevina, a u Pruskoj je 1845. godine usvojena industrijska Uredba koja predstavlja rani oblik regulisanja zaštite vazduha od štetnih emisija.¹² U Velikoj Britaniji je 1847. godine donet Zakon o borbi protiv zagađivanja životne sredine dimom, 1876. Zakon o zaštiti voda od zagađivanja, a u Švedskoj je

⁷ Izvor: Ekološko društvo Požarevac, <<http://www.ekopo.co.rs/Grupe/Ekologija/Ekologija.htm#4>>, posećeno: 29.09.2010.

⁸ Lilić, S., u saradnji sa Drenovak, M.: Ekološko pravo Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010., s. 16. Korać, Miomir, Prlja, Dragan: Srednjovekovni statut Budve, Ekološka pravila, Zbornik sa V naučnog skupa o sistemu naučnih i tehnoloških informacija u Kotoru, Beograd, 1995., s. 172.

⁹ Izvor: Ekološko društvo Požarevac, <<http://www.ekopo.co.rs/Grupe/Ekologija/Ekologija.htm#4>>, posećeno: 29.09.2010.

¹⁰ Izvor: Megatrend info, <www.megatrend-info.com/forum/index.php?action=dlattach>, posećeno: 30.09.2010.

¹¹ Erbguth, W., Schlacke, S.: Umweltrecht, Nomos, Baden-Baden, 2010. s. 40.

¹² Id.

1874. godine usvojen propis na osnovu kojeg svi gradovi moraju da imaju svoje planove širenja, dok je Belgija već 1911. godine dobila Zakon o zaštiti prirode.¹³ Ipak, prvi zakon koji u svetu na sistemski i celovit način štiti sva dobra životne sredine jeste Zakon o zaštiti životne sredine Švedske iz 1969. godine.¹⁴

Nakon Drugog svetskog rata, u eri velikih tehnoloških promena, a posebno pojavе atomske energije, u većini zapadno-evropskih zemalja, usvaja se adekvatna regulativa koja uređuje načine njenog korišćenja, ali i drugi propisi kojima se štiti životna sredina od prekomernih emisija koji je uzrokovao buran industrijski razvoj.¹⁵

Sve veći broj ekološkopravnih normi i potreba da se čovek na uspešan način izbori sa prekomernim zagađenjima i drugim štetnim uticajima na živi svet, uticali su na uobičavanje ekološkog prava kao samostalne grane u okviru pravnog sistema sedamdesetih godina XX veka. Samim tim se može reći, da je razvoj ekološkopravne misli, kao i neki sporadični oblici pravnog normiranja pojedinih sfera zaštite čovekovog prirodnog okruženja, daleko stariji od same grane prava kakvo je ekološko pravo. Puno je vremena proteklo dok se čovek nije u potpunosti usmerio i spoznao značaj potrebe celokupnog i detaljnog pravnog uređenja pojedinih aspekata životne sredine i nje kao celine. Takođe je vremenski bio dug put, dok se broj ekološkopravnih normi nije dovoljno uvećao, da bi se od njih formirala samostalna grana prava, sa svojim sopstvenim načelima i predmetom pravnog regulisanja.

Istorija razvoja ekološkopravne regulative u Srbiji

U našoj zemlji prvi propisi koji se odnose na pojedine oblasti zaštite životne sredine potiču iz perioda oslobođenja Srbije od Turaka, odnosno XIX veka. Tako je već tada postojala obaveza održavanja čistoće u Beogradu, morao se čuvati red ispred kuća i prodavnica, bilo je zabranjeno pušiti po varoši u toku dana, ali i noću, nije se smelo pljuvati po ulicama i sl. Za sve one koji se nisu pridržavali ovih zabrana bile su predviđene veoma stroge kazne.¹⁶ U to vreme već su postojali i pojedini akti usmereni na zaštitu šuma, zabranu lova određenih vrsta divljači ili ribolova bacanjem otrova u vodu i sl.

¹³ Izvor: <ius.bg.ac.rs/.../Ekološko%20pravo%20-%20stručna%20grupa%20-%202023.%20februar%202010.ppt>, posećeno: 26.10.2010.

¹⁴ Id.

¹⁵ Erbguth, W., Schlacke, S.: op. cit.

¹⁶ Izvor: Megatrend info, <www.megatrend-info.com/forum/index.php?action=dlattach>, posećeno: 30.09.2010.

U Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, a kasnije Kraljevini Jugoslaviji, postojali su posebni zakoni o lovu, pomorskom ribolovu, zaštiti šuma, a formirana su i posebna ministarstva u čije resore su spadali i pojedini aspekti zaštite životne sredine, kao što su ministarstvo poljoprivrede, industrije, saobraćaja i šumarsva.

Nakon Drugog svetskog rata, obnavljanja razrušenih oblasti i decentralizacije vlasti, veliki broj pitanja iz oblasti zaštite životne sredine postao je predmet uređenja republika i pokrajina.¹⁷ Tako su se problemi vezani za zaštitu našeg prirodnog okruženja rešavali u okviru organa nadležnih za prostorno planiranje i građevinarstvo, dok je na saveznom nivou u te svrhe formirano posebno kordinaciono telo Savezne vlade.

Nakon proglašenja Savezne Republike Jugoslavije, problematika zaštite životne sredine bila je u nadležnost Saveznog ministarstva za životnu sredinu, koje je kasnije pripojeno Saveznom ministarstvu za razvoj, nauku i životnu sredinu, a zatim Saveznom sekretarijatu za rad, zdravstvo i socijalno staranje. Usvajanjem Ustavne povelje državne zajednice Srbije i Crne Gore sve nadležnosti u vezi sa životnom sredinom prenete su na republike.

Prvi sistemski zakon koji je regulisao oblast životne sredine na nivou Republike Srbije, bio je *Zakon o zaštiti životne sredine* iz 1991. godine¹⁸, koji je predviđao da se pojedina pitanja i mere zaštite životne sredine mogu urediti i posebnim zakonima.¹⁹ Sadašnji ZZŽS Narodna skupština Republike Srbije je usvojila 2004. godine, a poslednje izmene i dopune izvršene su 2009. godine. Ovaj propis donet je u paketu sa još tri zakona iz ove oblasti, i to *Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu*,²⁰ *Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu*²¹ i *Zakonom o spečavanju i kontroli zagadživanja životne sredine*.²²

Poslednja decenija svakako predstavlja značajno razdoblje u razvoju naše eколоškopravne regulative. Ona je obeležena usvajanjem velikog broja novih propisa, intenzivnom zakonodavnom aktivnošću, harmonizacijom naše pravne regulative sa

¹⁷ Id.

¹⁸ Zakon o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 66/1991.

¹⁹ Tako su na osnovu njega doneti Zakon o vodama („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 46/1991.), Zakon o šumama („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 46/1991), Zakon o poljoprivrednom zemljištu („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 49/1992 i 54/1996), Zakon o lovstvu („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 39/1993, 44/1993, 60/1993.), Zakon o ribarstvu („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 35/1994, 38/1994), Zakon o nacionalnim parkovima („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 39/1993), Zakon o postupanju sa otpadnim materjama („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 35/1996).

²⁰ Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 135/2004 i 36/2009.

²¹ Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 135/2004, 88/2010.

²² Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 135/2004.

visokim evropskim standardima, kao i preuzimanju konkretnih mera za unapređenje stanja naše okoline. Samim tim, ovo je veoma značajan period za unapređenje i inoviranje naših propisa koji se odnose na zaštitu životne sredine i stvaranje uslova za poboljšanje stanja okoline u kojoj živimo i očuvanje njene budućnosti.

Naziv, pojmovno određenje ekološkog prava i njegov odnos prema drugim granama prava

Brojnost, složenost društvenih odnosa, kao i potreba da se oni na kvalitetan način urede, do danas su postepeno uticali na formiranje različitih grana prava u okviru pravne nauke. U ovom procesu sedamdesetih godina XX veka nastalo je i ekološko pravo, koje danas predstavlja mladu i još uvek nedovoljno profilisanu granu prava u okviru pravnog sistema. Ove činjenice, ali i potreba da pravna regulativa iznađe rešenje za brojne ekološke izazove, uticali su da ova oblast u poslednje vreme zaokuplja sve veću pažnju i pravnih teoretičara i praktičara. To svakako predstavlja dovoljno dobre uslove da se ekološko pravo u budućnosti u potpunosti izgradi i ostvari svoju funkciju.

Kako se radi o grani prava čiji je proces izgradnje i profilisanje u toku, još uvek postoje određene dileme kada je u pitanju njen naziv, pojmovno određenje i pravna priroda.²³ Baveći se pitanjima pravnog regulisanja životne sredine, strani ali i domaći autori koriste paralelno izraz *ekološko pravo* („*ecology law*“) i *pravo životne sredine* („*environmental law*“),²⁴ uz mali broj onih koji čak upotrebljavaju i naziv *pravo zaštite prirode*, čime neopravdano sužavaju oblast pravnog regulisanja.²⁵ Autori ovog rada su se opredelili za termin *ekološko pravo*, smatrajući ga širim pojmom u odnosu na pravo životne sredine, iako se sa ovim mnogi, na osnovu određenih argumenata, možda ne bi složili.²⁶ U prilog upotrebe izraza *ekološko pravo* ide činjenica da se pod *ekologijom* podrazumeva multidisciplinarna nauka koja izučava relacije između organizama i celiokupnog živog i neživog okruženja, dakle ukupne odnose svega živog i neživog, što se često označava terminom *ekos*.²⁷ Samim tim ekološko pravo za svoj predmet pravnog regulisanja ima pitanja svih faktora i uslova od uticaja na postojanje i razvoj organiza-

²³ Nikolić, D.: Uvod u pravo životne sredine, u Osnove prava životne sredine, Nikolić D. (ur.), Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, Novi Sad, 2009., s. 47. U daljem: Nikolić, D. (2009a).

²⁴ Joldžić, V. (2008): op.cit. s. 13.

²⁵ Na ovaj način zaobilaze da našu okolinu čine kako prirodna dobra, tako i čovekovim radom stvorene vrednosti.

²⁶ Tako recimo ako se ekologija definiše kao nauka koja izučava biološke vrste i njihova staništa, odnosno ekosisteme, a ne i vrednosti stvorene ljudskim radom onda bi pojam ekološkog prava bio daleko uži, pa bi granu prava kojom se bavimo bilo adekvatnije označiti terminom pravo životne sredine. Vidi o tome: Nikolić, D. (2009a): op. cit. s. 48.

²⁷ Joldžić, V. (2008): op.cit. s. 16–17.

ma, odnosno očuvanje, kako njihovog parcijalnog staništa tako i celokupnog *ekosa*.²⁸ Za razliku od toga, pojam *pravo životne sredine*²⁹ je uži, i za svoj predmet ima pravno regulisanje prostorno definisanog okruženja, a ne celokupni međuodnos između živog i neživog.³⁰

Ipak, radi se o dva veoma bliska termina koje mnogi koji se usko stručno ne bave ovom problematikom upotrebljavaju i kao sinonime. Slična situacija je i u drugim zemljama i njihovom pravu, gde takođe postoje određene terminološke dileme.³¹ Ono što se svakako na ovom mestu da primetiti, jeste da je ovoj grani prava potrebno pružiti izvesnu naučnu potporu i stvoriti uslove za njenu dalju izgradnju i afirmaciju, dok je manje bitno kako čemo je nazvati.

Može se zaključiti da se pod ekološkim pravom danas podrazumeva samostalna grana prava koja obuhvata skup načela i pravnih pravila kojima je regulisan čovekov odnos prema celokupnom životu i neživotu okruženju u njihovoj međusobnoj interakciji. U isto vreme pod ekološkim pravom podrazumevamo i nauku koja za premet izučavanja ima ovu granu prava.

Sa obzirom na njegovu izrazitu zavisnost od mnogih tradicionalnih pravnih disciplina, ekološko pravo u sebi sadrži brojna pravila iz domena ustavnog, međunarodnog javnog, upravnog, građanskog, kaznenog³², i drugih grana prava.

Ipak, kada bi se držali ključnih kriterijuma razgraničenja u vidu predmeta i načela pravnog regulisanja, lako se uočava da ekološko pravo ima sopstveni predmet poučavanja – ekološkopravni odnos, kao pravom regulisan odnos između čoveka i celokupnog živog i neživog okruženja. Daleko je teže ekološko pravo razgraničiti u odnosu na druge grane prava na osnovu nekih specifičnih načela koja koristi pri regulisanju svog predmeta, jer ono pored manjeg broja diferencijalnih³³, koristi i mnoga načela karakteristična za grane prava sa kojim je povezano, kao i brojna opšta načela koja se odnose i na sve ostale grane istog pravnog sistema.³⁴ Samim tim, izrazita multidisciplinarnost onemogućava svrstavanje ekološkog prava ni u jednu od postojećih

²⁸ Id. s. 17.

²⁹ Za razliku od pojma životne sredine, pojam zaštite životne sredine je uži i obuhvata samo pravna pravila koja se odnose na zaštićena dobra u našem okruženju.

³⁰ Id.

³¹ U Hrvatskoj se koristi termin „pravo okoliša”, Sloveniji „pravo okolja”, Nemačkoj „Umweltrecht”, SAD „ecology law”, Rusiji „экологическое право”.

³² Kazneno pravo je familija grana prava koje obuhvata materijalno, procesno i izvršno krivično pravo, privredno prestupno i prekršajno pravo.

³³ Načela karakteristična samo i isključivo za dotičnu granu prava, u ovom slučaju za ekološko pravo

³⁴ Nikolić, D. (2009a): op. cit. s. 49.

dihotomnih pravnih oblasti, pa je ono u isto vreme i materijalno i procesno, i javno i privatno, i nacionalno i međunarodno.³⁵

Odnos ekološkog i ustavnog prava

Ekološko pravo najpre je tesno povezano sa ustavnim pravom, jer se ono kao grana prava bavi pitanjima koja su uređena ustavom kao najvišim pravnim aktom, pa samim tim i pitanjima zaštite ekosa.³⁶ Ustavno pravo ima primat nad svim drugim granama prava, pa tako i nad ekološkim pravom. Ova grana prava takođe ima i specifičan odnos prema drugim granama, jer je za njih opšta, a one za njega posebne, što svakako važi i za ekološko pravo.

Ustav Republike Srbije (u daljem tekstu: *Ustav*)³⁷ garantuje pravo na zdravu životnu sredinu, kao jedno od prava u setu ljudskih i manjinskih prava.³⁸ Pored toga, pitanja očuvanja čovekove okoline pominju se još i među odredbama o slobodi preduzetništva, jer zaštita životne sredine i prirodnih bogatstava može biti razlog za njegovo ograničenje.³⁹ Odredbama o korišćenju i raspolaganju poljoprivrednim, šumskim i gradskim građevinskim zemljištem, sa obzirom da se i ove aktivnosti mogu ograničiti ili zakonom propisati uslovi za njihovo obavljanje radi otklanjanja opasnosti od nanošenja štete životnoj sredini.⁴⁰ Takođe, zaštita životne sredine se u *Ustavu* pominje i među odredbama o organizaciji vlasti⁴¹ u kojima se navodi da su ova pitanja u nadležnosti Republike, ali delom ih obavlja i autonomna pokrajina, odnosno lokalne zajednice.⁴² Na kraju, na zaštitu životne sredine se može odnositi i ustavna odredba o proglašavanju vanrednog stanja.⁴³ Iako se ne definiše šta se tačno podrazumeva pod „javnom opasnošću”, nije teško prepostaviti da se u većini slučajeva radi o elementarnim nepogodama i prirodnim katastrofama, kada je veoma važno pravilnim postupanjem svesti štetu na našem prirodnom okruženju na najmanju moguću meru.

Način na koji je u *Ustavu* garantovano pravo na zdravu životnu sredinu pokazuje da ono u našem ustavnom sistemu ima prema prof. Marijani Pajvačić status osnovnog individualnog prava, jer se ustavno jemstvo prava na zdravu životnu sredinu ne vezuje

³⁵ Id.

³⁶ Pajvančić, M.: *Ustavno pravo i životna sredina, u Osnove prava životne sredine*, Nikolić D. (ur.), Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, Novi Sad, 2009., s. 78–79.

³⁷ *Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije”*, br. 83/2006.

³⁸ U komparativnoj ustavnosti slična situacija postoji u ustavima Hrvatske, Bugarske, Ruske federacije i sl.

³⁹ Čl. 83, s. 2 *Ustav*.

⁴⁰ Id. čl. 88, s. 2.

⁴¹ Slična situacija je i sa ustavima Hrvatske, Italije Ruske federacije itd. Vidi o ovome više: Pajvančić, M.: op.cit. s. 83.

⁴² Čl. 97, s. 1, t. 9, čl. 183, s. 1 i 2 i čl 190, s. 1, t. 6–7 *Ustav*.

⁴³ Id. čl. 200, s. 1.

neposredno i izričito za ispunjenje dužnosti u domenu zaštite životne sredine, kako su one regulisane posebnom normom.⁴⁴ U slučaju eventualnog ugrožavanja prava na zdravu životnu sredinu, Ustav garantuje našim građanima pravo na adekvatnu zaštitu. Tako se oni mogu obratiti organima uprave, sudovima koji pružaju osnovnu zaštitu prava i sloboda, ustavnom суду koji neposredno štiti individualna prava i slobode, kao i ombudsmanu koji štiti slobode i prava građana od povreda koji im svojim lošim radom nanese uprava.⁴⁵

Analizirajući ustavne odredbe i odnos ustavnog prava prema pitanjima zaštite ekosa, možemo uočiti napredak naše zemlje u procesu kvalitetnije zaštite našeg prirodnog okruženja, ali i dobar razvoj ustavnih osnova za unapređenje i dalji razvoj našeg ekološki orijentisanog zakonodavstva.⁴⁶

Odnos ekološkog i međunarodnog javnog prava

Kako su najvažnija pitanja zaštite životne sredine uglavnom transnacionalna, uočljivi su naporci država da ih na zajednički način urede, kroz mnogobrojne bilateralne i multilateralne sporazume⁴⁷ koji predstavljaju predmet proučavanja međunarodnog javnog prava. Ovi značajni izvori prava postaju deo unutrašnje pravne regulative aktom ratifikacije, pa samim tim značajno utiču na različite aspekte uređenja zaštite čovekove okoline. Upravo zbog toga postoji jasna veza između ekološkog i međunarodnog javnog prava, u okviru koga se kao pravna celina formiralo i međunarodno pravo zaštite životne sredine.

Uređivanje pitanja zaštite ekosa često dovodi i do određenih sporova između država, pa se pravilima međunarodnog prava predviđaju načini za njihovo uspešno prevazilaženje. Obično se teži diplomatskim načinima rešavanja sporova, što bi bili pregovori i posredovanje, a tek ukoliko oni ne uspeju, pribegava se arbitraži ili međunarodnom судu.⁴⁸ Ukoliko se strane obrate судu, takvi sporovi u oblasti ekološkog prava se rešavaju prema principima sudskog rešavanja sporova, što podrazumeva primenu pravila sadržanih u *Statutu i Pravilima Međunarodnog suda pravde*, kao glavnog sudskog organa Ujedinjenih nacija ili Statutu i Pravilima Međunarodnog tribunala za pravo mora.⁴⁹ Pored toga, i u okviru *Stalnog arbitražnog suda* sa sedištem u Hagu⁵⁰

⁴⁴ Pajvančić, M.: op.cit. s. 86.

⁴⁵ Id. s. 92.

⁴⁶ Joldžić, V. (2008): op.cit. s. 64.

⁴⁷ Više o tome vidi u odeljku koji se bavi sa ratifikovanim ugovorima kao izvorima ekološkog prava.

⁴⁸ Etinski, R.: Međunarodno pravo životne sredine, u Osnove prava životne sredine, Nikolić D. (ur.), Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, Novi Sad, 2009., s. 249.

⁴⁹ Id.

⁵⁰ Ovaj суд se nalazi u istoj zgradi gde je i Međunarodni sud pravde.

postoje i posebna *Opciona pravila za arbitražno rešavanje sporova* koji se odnose na prirodne resurse, odnosno životnu sredinu koja stoje na raspolaganju ugovornicama *Haških konvencija za mirno rešavanje međunarodnih sporova* iz 1899. i 1907. godine.⁵¹

Sa obzirom da se većina problema prekomernog zagađivanja ne može rešiti na nacionalnom nivou, da države često dele određene prirodne vrednosti kao što su mora, okeani, rečni slivovi, jezera, šume, odnosno da postoje dobra koja nam svima služe, kao što su ozonski omotač ili sunčeva energija, pravno regulisanje njihove zaštite nužno je međunarodnog karaktera. Otuda i potreba da se unutar nacionalnog zakonodavstva prihvate određeni međunarodni standardi, postigne kompromis između država oko pitanja zaštite pojedinih prirodnih vrednosti, ali i životne sredine u celini kroz izgradnju čvrste veze između nacionalnog ekološkog prava i međunarodnog javnog prava, odnosno međunarodnog ekološkog prava.

Odnos ekološkog i upravnog prava

U procesu izgradnje, ekološko pravo se u velikoj meri oslanja na upravno pravo.⁵² Ono reguliše društvene odnose u nizu oblasti kao što su odbrana, policija, finansije, saobraćaj, poljoprivreda, nauka kultura, informisanje, pa i zaštita životne sredine.⁵³

Predmet upravnog prava su upravnopravni odnosi koji predstavaljaju odnose između pojedinca i organizacije s jedne, i državnih organa, odnosno drugih predstavnika države sa druge strane.⁵⁴ Norme upravnog prava delimo na norme o organizaciji uprave, vršenju delatnosti organa uprave i kontroli uprave.⁵⁵ Sve ove odnose karakteriše autoritativnost, kao saglasnost pojedinca ili organizacije da sva njihova prava i obaveze nužno uređuje predstavnik države. Ovakav tip odnosa preovlađuje u domenu zaštite ekosa, pa tako upravno pravo u oblasti ekološkog prava čine pravne norme o organizaciji, vršenju delatnosti i kontroli uprave u oblasti ekologije.

Gotovo svi propisi iz oblasti ekologije između ostalog sadrže i upravna ovlašćenja. Za ekološko pravo važni su *Zakon o opštem upravnom postupku*⁵⁶ u kojem su sadržana pravila o postupku u kojem se donose pojedinačne odluke kojima se rešava o

⁵¹ Etinski, R.: op. cit. s. 251.

⁵² Neki autori ekološko pravo čak svrstavaju i u poseban deo upravnog prava. Vidi o tome: Lončerević-Horvat, O., Cvitanović, L.: Gliha, I., Josipović, T., Medvedović, D., Omejec, J., Seršić, M.: Pravo okoliša, Zagreb, 2003.

⁵³ Milkov, D.: Upravno pravo i životna sredina, u Osnove prava životne sredine, Nikolić D. (ur.), Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, Novi Sad, 2009., s. 101.

⁵⁴ Id.

⁵⁵ Id. s.102.

⁵⁶ Zakon o opštem upravnom postupku, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01.

pravima ili obavezama stranaka u vezi sa zaštitom životne sredine,⁵⁷ *Zakon o državnoj upravi*⁵⁸ koji sadrži odredbe o vršenju inspekcijskog nadzora, kao i *Zakon o upravnim sporovima*⁵⁹ kojim je uređena sudska kontrola zakonitosti konačnih upravnih akata, pa tako i akata koja se odnose na ekološka pitanja.⁶⁰ Ne smemo zaboraviti, da su za ekološko pravo posebno značajni i podzakonski akti, kao što su uredbe Vlade, pravilnici, odluke koji su istovremeno i tipičan izvor upravnog prava.⁶¹

Najvažniji državni organ u oblasti zaštite životne sredine svakako je *Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja Republike Srbije* (u daljem tekstu: *Ministarstvo*)⁶² u okviru koga je formirana i *Agencija za zaštitu životne sredine*⁶³. Pojedine poslove iz ove oblasti obavljaju i organi autonomne pokrajine i lokalne samouprave. Pa je tako na nivou autonomne pokrajine Vojvodine formiran poseban sekretarijat – *Sekretarijat za zaštitu životne sredine i održivi razvoj*.

Sve ovo ukazuje ne čvrstu vezu između upravnog i ekološkog prava, koja potiče od česte primene upravnopravnih principa i normi u domenu ekološkog prava. Ipak, različit predmet proučavanja uticao je da se ove dve grane prava odvojeno razvijaju, pri čemu je njihova tesna saradnja i dalje nezaobilazna i neophodna.⁶⁴

⁵⁷ Milkov, D.: op. cit. s. 106.

⁵⁸ Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 79/2005 i 101/2007.

⁵⁹ Zakon o upravnim sporovima, „Službeni list SRJ”, br. 46/96.

⁶⁰ Milkov, D.: op. cit. s. 107.

⁶¹ Id. s. 107–108.

⁶² Ono između ostalog obavlja sledeće delatnosti: učešće u izradi strateških dokumenata, planova i programa, učešće u pripremi stručnih osnova za izradu propisa, implementaciju međunarodnih konvencija, sporazuma, zakona i drugih propisa vezanih za zaštitu prirodnih resursa, vazduha, vode, zemljišta; zaštitu prirode, geološka istraživanja, ribarstvo, zaštitu životne sredine u drugim sektorima, zaštitu i očuvanje prirode i biodiverziteta i praćenje upotrebe sredstava u zaštiti ekosistema, zaštitu, očuvanje, unapređenje i upravljanje zaštićenim prirodnim dobrima (rezervati prirode, nacionalni parkovi, spomenici prirode i druga zaštićena prirodna dobra), zaštitu, unapređenje i održivo korišćenje ribolovne faune, zaštitu vazduha, zaštitu voda, zaštitu zemljišta, izradu programa istražnih radova u oblasti osnovnih geoloških istraživanja koja se odnose na održivo korišćenje resursa, a za podzemne vode i detaljnih istražnih radova, predlaganje projekata i drugo.

⁶³ Njene delatnosti su: razvoj, uskladjivanje i vođenje nacionalnog informacionog sistema zaštite životne sredine (praćenje stanja činilaca životne sredine, katastar zagadivača i dr., prikupljanje i objedinjavanje podataka o životnoj sredini, njihovu obradu i izradu izveštaja o stanju životne sredine i sprovođenju politike zaštite životne sredine, razvoj postupaka za obradu podataka o životnoj sredini i njihovu procenu, vođenje podataka o najboljim dostupnim tehnikama i praksama i njihovoj primeni u oblasti zaštite životne sredine, saradnju sa Evropskom agencijom za životnu sredinu (EEA) i evropskom mrežom za informacije i posmatranje (EIONET) i drugi poslovi).

⁶⁴ Joldžić, V. (2008): op.cit. s. 69.

Odnos ekološkog i građanskog prava

Kao grane prava ekološko i građansko pravo imaju suštinski različite načine uređivanja svojih predmeta. Ekološko pravo reguliše ekološkopravni odnos najčešće imperativnim normama, pa subjekti stupajući u ovaj odnos nemaju mogućnost da urede međusobna prava i obaveze na drugaćiji način od onoga što je ovim normama propisano.⁶⁵ Za razliku od ovoga, građansko pravo reguliše građanskopravne odnose pretežno dispozitivnim normama koje svakako ostavljaju veću slobodu ugovornim stranama.

Ipak, ekološko pravo ima pojedine dodirne tačke sa građanskim pravom, koje zbog svoje složenosti danas tretiramo kao familiju grana prava⁶⁶. Ova veza jasno je izražena kroz pravilo da se na sva neregulisana pitanja iz oblasti ekološkog prava, kao nove i izdvojene grane prava, mogu primeniti neka opšta pravila građanskog prava (npr. u domenu regulisanja stvarnih prava imaoča (npr. prava vlasnika poljoprivrednog zemljišta, šumskog zemljišta i sl.), takođe i pojedina pravila vezana za građansko-pravnu zaštitu životne sredine).⁶⁷ Ipak, ovaj vid privatnopravne zaštite je veoma teško razdvojiti od javnopravne,⁶⁸ jer je u oblasti zaštite životne sredine neophodna saradnja između različitih državnih organa, koordinacija i angažovanje svih pravno raspoloživih istруmenata zaštite. Pa tako, zagađivač ili potencijalni zagađivač može odgovarati prema pravilima upravnog, krivičnog i građanskog prava, jer je šteta na prirodnim dobrima višedimenzionalna.⁶⁹ Privatnopravna, odnosno građanskopravna odgovornost postoji ako je šteta nastala na određenim dobrima merljiva i ako za posledicu ima ili može imati ugrožavanje ili povredu ličnih neimovinskih i/ili imovinskih dobara nekog fizičkog ili pravnog lica.⁷⁰ Uzrok ovakve štete je u imisiji⁷¹, a šteta se može ot-

⁶⁵ Izuzetak bi bio kada bi se ekološkopravni odnos zasnovao između subjekta koji bi slobodnom voljom odlučili da stvore neki doprinos na svom životu ili neživotu okruženju, a bez da su na to obavezni na osnovu neke imperativne norme. Vidi o tome: Joldžić, V. (2008): op.cit. s. 69.

⁶⁶ Građansko pravo je zbog složenosti veoma teško definisati, ono predstavlja skup normi kojima se reguliše pravni položaj fizičkih i pravnih lica, kao i odnosi imovinske i neimovinske prirode koji nastaju povodom stvari, ljudskih radnji, intelektualnih i dobara ličnosti. Ipak, ovo može biti predmet i drugih grana prava, stim da ga građansko pravo uređuje na poseban način. Po pandektnoj sistematici građansko pravo čine opšti deo koji sadrži zajednička pravila za posebne delove (grane), potom obligaciono, porodično i nasledno pravo. Vidi o tome više: Nikolić, D.: Uvod u sistem građanskog prava, Pravni fakultet u Novom Sadu, Novi Sad, 2001., s. 47.

⁶⁷ Nikolić, D., Salma, J.: op. cit. s. 169.

⁶⁸ Id. s. 180.

⁶⁹ Id. s. 183.

⁷⁰ Id. s. 182.

⁷¹ Odgovornost za imisiju datira još iz rimskog prava i podrazumeva bilo kakvo zadiranje u elemente životne sredine uz trajno ili privremeno narušavanje njenog stanja. Ipak, poslednjih decenija potreba za unapređenjem zaštite životne sredine uticala je na uvođenje ekocentričnog koncepta. Na osnovu njega tužilac ne mora biti vlasnik susedne nepokretnosti čijem dobru je naneta neka šteta, nego uvođenjem popularne

kloniti klasičnim sredstvima odštetnog prava.⁷² Ipak, daleko češće dolazi do nanošenja štete širih razmara, koje se ne mogu ni novčano izraziti niti vezati za imovinu nekog konkretnog lica, kao što su npr. stvaranje efekta staklene bašte, zagađivanje vazduha i sl. Ovakve štete su globalne, njihove posledice ne tangiraju jedno konkretno lice, daleko su teže po svom štetnom dejstvu na prirodna dobra, te se one ne mogu otkloniti po pravilima koja važe za otklanjanje štete u građanskom pravu. Ovakve štete pogadaju društvo kao celinu, te imaju izraženu upravnopravnu i krivičnopravnu dimenziju.

Trend afirmacije prevencije u *građanskom pravu* svakako ima uticaja i na ekološko pravo, gde je ovo jedan od temeljnih principa. Pa tako, važi princip da svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena na način koji prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini i predstavlja najmanji rizik po nju i zdravlje ljudi.⁷³ Ukoliko je šteta ipak nastupila, i postoje uslovi za primenu pravila o građanskopravnoj odgovornosti, onda se restitutivni odštetni princip ostvaruje tužbom za naknadu nastale štete.⁷⁴

Sve ovo ukazuje da se ekološko i građansko pravo često prepliću, sa obzirom da se građanskopravna zaštita prostire na sve elemente zaštite životne sredine i da je ona u određenim slučajevima sasvim dovoljna da bi se potencijalno nastupanje štete sprečilo preventivnim delovanjem, a eventualno izazvana šteta otklonila klasičnim sredstvima odštetnog prava.

Odnos ekološkog i kaznenog prava

Kazneno pravo je familija grana prava koja obuhvata *krivično materijalno, procesno i izvršno pravo, pravo privrednih prestupa i prekršajno pravo*. Kako domaći pravni sistem poznaće tri vrste kaznenih radnji, *krivična dela, privredne prestupe i prekršaje* koji se mogu ispoljiti i na pojedinim dobrima životne sredine, ekološko i kazneno pravo se često prepliću.

Zadatak krivičnog prava je da zaštitи najznačajnija dobra i vrednosti od ponašanja koja ih povređuju i ugrožavaju. Tako danas sve češće određena dela predstavljaju

tužbe, svako zainteresovano lice ima pravo da zahteva preventivno delovanje. Na osnovu ovoga odgovornost postoji ne samo za imisiju, nego i za emisiju odnosno emitovanje nečeg štetnog u životnu sredinu, bez obzira da li je nekom konkretnom licu naneta šteta. Vidi o ovome više: Nikolić, D., Salma, J.: op. cit. s. 187 i Nikolić, D.: From liability for immission to liability for emissions, Zbornik raodova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1/2006., s. 406.

⁷² Id.

⁷³ Takođe, ove aktivnosti moraju biti takve da ne smanjuju opterećenje prostora i potrošnju sirovina i energije u izgradnji, proizvodnji, distribuciji i upotrebi, da uključe mogućnost reciklaže, odnosno sprečavanje ili ograničavanje uticaja na životnu sredinu na samom izvoru zagađivanja. Vidi: čl. 9, s. 1, t. 2 ZZŽS.

⁷⁴ Nikolić, D., Salma, J.: op. cit. s. 190.

oblike „ekološkog kriminaliteta”. Pa se tako na jednoj strani nalaze krivična dela koja za svoju posledicu imaju apstraktnu opasnost po životnu sredinu.⁷⁵ Kod ovih krivičnih dela inkriminiše se samo ponašanje, te nije neophodno da nastupi neka konkretna opasnost ili povreda životne sredine.⁷⁶ Drugu grupu čine krivična dela koja za svoju posledicu uvek imaju povredu ili konkretno ugrožavanje nekog ekološkog dobra, čije postojanje se dokazuje u krivičnom postpupku.⁷⁷

*Krivični zakonik Srbije*⁷⁸ (u daljem tekstu: KZ) predviđa 18 krivičnih dela, pri čemu se sva nalaze u glavi XXIV. To su: zagađivanje životne sredine, nepreduzimanje mera zaštite životne sredine, protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koja zagadjuju životnu sredinu, oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine, oštećenje životne sredine, uništenje, oštećenje i iznošenje u inostranstvo zaštićenog prirodnog dobra, unošenje opasnih materija u Republiku Srbiju i njihovo nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje, nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja, povreda prava na informisanje o stanju životne sredine, ubijanje i mučenje životinja, prenošenje zaraznih bolesti kod životinja i biljaka, nesavesno pružanje veterinarske pomoći, proizvodnja štetnih sredstava za lečenje životinja, zagađivanje hrane i vode za ishranu odnosno napajanje životinja, pustošenje šuma, šumska krađa, nezakonit lov i nezakonit ribolov.⁷⁹ Ipak, kod nas sva dela ekološkog kriminaliteta nisu sadržana u jednom jedinstvenom propisu, pa pored onih sadržanih u KZ postoje i druga, tako npr. *Zakon o zdravlju bilja*⁸⁰ kao krivično delo propisuje unošenje i širenje štetnih organizama, ili bilja, biljnih proizvoda i određenih objekata, protivno propisima o zabrani njihovog unošenja, širenja i uvoženja u našu zemlju ili zaštićeno područje u njoj.⁸¹ *Zakon o vodama*⁸² predviđa dva krivična dela: neovlašćeno punjenje ili korišćenje vode iz akumulacije uz izazivanje opasnosti po život i zdravlje ljudi i imovine, kao i oštećenje pri eksploraciji rečnih nanosa.⁸³

Za razliku od većine drugih oblasti krivičnopravne zaštite koje u poslednje vreme teže dekriminizaciji određenih ponašanja i sužavanju kriminalne zone, u oblasti zaštite životne sredine vladaju suprotni procesi. Pa se tako, radi unapređenja sistema

⁷⁵ Drakić, D.: Krivično pravo i životna sredina, Osnove prava životne sredine, Nikolić D. (ur.), Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, Novi Sad, 2009., s. 135.

⁷⁶ Takva krivična dela su npr. proizvodnja štetnih sredstava za lečenje životinja, nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja.

⁷⁷ Takva su npr. krivična dela pustošenje šuma, oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine i druga.

⁷⁸ Krivični zakonik Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 85/2005.

⁷⁹ Čl. 260–277 KZ.

⁸⁰ Zakon o zdravlju bilja, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 41/2009.

⁸¹ Čl. 95 Zakona o zdravlju bilja.

⁸² Zakon o vodama, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 30/2010.

⁸³ Čl. 209 i 210 ZV.

zaštite životne, postepeno proširuje „nadležnost” krivičnog prava u ovoj oblasti. Ovo utiče na neprestano povećanje broja dela „ekološkog kriminaliteta”.⁸⁴

Pored krivičnih dela, pojedina prirodna dobra i vrednosti u našem okruženju mogu biti povređena i privrednim prestupima i prekršajima. Privredni prestupi su društveno štetne povrede propisa o privrednom i finansijskom poslovanju⁸⁵, i kao delikti pravnih lica nastaju kroz privrednu aktivnost subjekata, dok *prekršaji* mogu biti počinjeni i bilo kojom vrstom radnje bilo privrednom ili neprivrednom. Takođe razlika između ova dva oblika delikata jeste i u težini izkazanog ugrožavanja ili povrede, koja je kod prekršaja daleko manja.⁸⁶

Propisi iz oblasti zaštite životne sredine u svojim kaznenim odredbama predviđaju veliki broj i *privrednih prestupa* i *prekršaja* i za njih propisuju odgovarajuće novčane kazne. Pa tako ZZŽS predviđa npr. kao *privredne prestupe* uvoz, izvoz i tranzit opasnog otpada bez odgovarajuće prethodno pribavljene dozvole,⁸⁷ propust da se izvrši osiguravanje za slučaj štete pričinjene trećim licima usled udesa,⁸⁸ a recimo kao prekršaj: nevršenje monitoringa bez ovlašćenja ili nezakonito upotrebljavanje ekološkog znaka.⁸⁹ *Zakon o zaštiti prirode*⁹⁰ između ostalih predviđa kao privredni prestup sakupljanje zaštićene divlje vrste gljiva, lišajeva, biljaka, životinja i njihovih delova, ili vršenje prekograničnog prometa zaštićenim vrstama bez za to pribavljenih dozvola,⁹¹ ili kao prekršaj upotrebu hemijskih sredstava u zaštićenim područjima, odnosno držanje zaštićenih vrsta životinja ili premeštanje jedinki autohtonih divljih vrsta bez sa-glasnoti Ministarstva⁹².

Kazneno pravo često se preplićе sa ekološkim, pomažući mu da na adekvatan način zaštiti sve delove životne sredine i da počinioce sve tri vrste delikata na određeni način kazni. Pojačana kaznenopravna zaštita u našem zakonodavstvu svakako treba da doprinese kvalitetnijoj brizi o našem okruženju i još tešnjoj saradnji između kaznenog i ekološkog prava.

⁸⁴ Drakić, D.: op. cit. s 134–135.

⁸⁵ Privredni prestupi su u prvom redu delikti pravnog lica, čija je odgovornost primarna i zasniva se na principu objektivne odgovornosti, dok odgovorno lice u njemu odgovara po principu subjektivne odgovornosti u čijoj osnovi se nalazi krivica. Vidi o ovome više: Jovašević, D., Sistem ekoloških delikata – Ekološko kazneno pravo, Pravni fakultet u Nišu – Centar za publikacije, Niš, 2009.

⁸⁶ Joldžić, V. (2008): op.cit. s. 71.

⁸⁷ Čl. 116, s. 1 t. 12 ZZŽS.

⁸⁸ Id. t. 17.

⁸⁹ Id. 117, s. 1, t. 4 i t. 9.

⁹⁰ Zakon o zaštiti prirode, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009, 88/2010.

⁹¹ Čl. 125, s. 1, t. 5–6 Zakona o zaštiti prirode.

⁹² Id. čl 126, s. 1 t. 4, 18, 21. U okviru posebnog dela ove monografije biće pomenut veći broj prekršaja i privrednih prestupa koji se odnose na zaštitu pojedinih prirodnih vrednosti.

Pored ovih, ekološko pravo blisko je povezano i sa drugim granama prava. Sa obzirom da se građanskopravna zaštita ostvaruje u klasičnom parničnom postupku, ekološko pravo je nužno povezano i sa građansko procesnim pravom, a sa privrednim pravom u domenu regulisanja industrijske proizvodnje i saobraćaja koji predstavljaju i najveće zagadivače i sl.

Iako je izraslo u zasebnu granu prava, ekološko pravo je još u statusu osamostaljivanja i izgradnje sopstvenih pravnih pravila, pa će ono još dugo pozajmljivati dostignuća drugih grana prava. Čak i kada bude jasno uobličeno u izdiferenciran sistem pravnih pravila, ekološkom pravu kao multidisciplinarnoj i specifičnoj grani prava, zbog predmeta koji reguliše će uvek biti neophodna znanja, ne samo pravnih nauka i disciplina, nego i drugih društvenih nauka, i to pre svega sociologije i antropologije, ali i prirodnih, kao što su: ekologija, hemija, biologija, medicina, zoologija i druge.

Izvori ekološkog prava

Kao i za sve druge grane prava, i za ekološko pravo su karakteristični određeni izvori prava. Oni predstavljaju regulativne celine koje sadrže pravna pravila zasnovana na opštim i diferencijalnim načelima sankcionisana od strane države.⁹³ U našoj zemlji, čiji pravni sistem pripada evropsko-kontinentalnom pravnom krugu, većina pravnih pravila se nalazi u opštim aktima državnih organa,⁹⁴ i dominantnu ulogu imaju pisani izvori prava.⁹⁵ Tako da norme ekološkog prava nalazimo najpre u Ustavu i zakonima, potom u ratifikovanim međunarodnim ugovorima, podzakonskim aktima i autonomnim opštim aktima. Takođe, izvestan značaj imaju i sudska praksa, običaji, moral, odnosno pravna nauka. U nastavku ćemo izložiti njihovu ulogu i značaj sa aspekta zaštite životne sredine.

Ustav

Ustav je najviši pravni akt svake zemlje, koji čini pravni osnov svim ostalim propisima. Ustavne norme, uglavnom daju samo opšti okvir za regulisanje materije iz

⁹³ Nikolić, D.: Izvori prava životne sredine, u Osnove prava životne sredine, Nikolić D. (ur.), Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, Novi Sad, 2009., s. 55. U daljem: Nikolić, D. (2009b).

⁹⁴ Ovo znači da pravna pravila koja potiču iz običaja i drugih nepisanih izvora prava mogu biti pravno obavezujuća samo ako tako odluče nadležni državni organi, pa je potrebno da bude donet propis koji će naložiti njihovu primenu ili bar za to ostaviti mogućnost.

⁹⁵ Nikolić, D. (2009b): op. cit. s. 56.

domena ekološkog prava.⁹⁶ Pa tako, one garantuju pojedina prava čoveka i građana, određuju uslove po kojima se ta prava mogu ograničiti, odnosno jemče pravo na zaštitu.⁹⁷ Pravilo da se ustavne norme najčešće konkretnizuju i razrađuju kroz zakone, odnosno veoma retko se primenjuju neposredno, važi i u ovoj oblasti.⁹⁸

Pre nekoliko decenija većina ustava nije sadržala izričite odredbe o zaštiti životne sredine,⁹⁹ pa su one noviji elemenat ustavne materije.¹⁰⁰ Ove promene su delom odraz rada ustavotvorca na postepenom proširenju standardne ustavne materije, ali i izraz sazrevanja društvene svesti o značaju i važnosti rešavanja brojnih ekoloških problema nastalih u poslednjih nekoliko decenija. Pravo na zdravu životnu sredinu spada u grupu prava „treće generacije”, odnosno prava solidarnosti, pa tako danas od blizu 190 ustava koji su trenutno na snazi u državama širom sveta,¹⁰¹ čak 117 izričito spominje zaštitu životne sredine i prirodnih resursa.¹⁰²

Trend „ozelenjavanja ustava”¹⁰³ nije zaobišao ni našu zemlju. Kao što je to slučaj i sa evropskim ustavima donetim, izmenjenim ili dopunjениm u poslednjih nekoliko decenija, i naš Ustav sadrži pojedine izričite odredbe koje se tiču zaštite životne sredine, i ostalih pitanja koja se odnose na ovu oblast. Prva među njima se nalazi u delu Ustava koji se odnosi na ljudska i manjinska prava i slobode, pa tako član 74 stav 1 garantuje svakome pravo na zdravu životnu sredinu i na pravovremeno obaveštavanje o njenom stanju. Pošto je prvenstveno država ta koja mora obezbediti ustavna prava građana, isti član u svom drugom stavu propisuje obavezu i odgovornost za zaštitu životne sredine svakoga, a posebno Republike Srbije i autonomne pokrajine. Takođe se u trećem stavu istog člana pominje i obaveza svakoga na čuvanje i poboljšanje stanja životne sredine.

Da je država bar načelno veoma odlučna u borbi za zdravu životnu sredinu, dokazuje i član 83 stav 2 Ustava koji daje čak i mogućnost ograničenja slobode preduzetništva radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine i prirodnih bogatstava. Kako je ova sloboda jedna od primarnih načela sistema zasnovanih na tržišnoj ekonomiji kojem

⁹⁶ Id. s. 57.

⁹⁷ Id.

⁹⁸ Id.

⁹⁹ Primera radi, Ustav Savezne Republike Nemačke iz 1949. godine nije sadržao odredbe koje se eksplicitno odnose na zaštitu životne sredine, ali pošto je poslednjih decenija ovo pitanje postalo važan društveni problem, devedesetih godina su u njega naknadno unete pojedine odredbe koje se odnose na očuvanje čovekove okoline. Vidi više o tome: Erbguth, W., Schlacke, S.: op. cit. s. 58.

¹⁰⁰ Bačić, A.: Ustavni temelji i problemi zaštite okoliša u hrvatskom i evropskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, br. 4/2008., s. 730.

¹⁰¹ Ovaj broj ne obuhvata ustave pojedinih država članica unutar federalnih država.

¹⁰² Bačić, A.: op.cit. s. 730.

¹⁰³ Id.

svakako pripada i naš, ona se veoma retko i samo u opravdanim slučajevima ograničava. Takođe, naš Ustav predviđa da se posebnim zakonom mogu ograničiti oblici korišćenja i raspolaganja, odnosno odrediti uslovi za korišćenje i raspolaganje poljoprivrednim, šumskim, gradskim građevinskim zemljištem, ukoliko je to potrebno da bi se otklonila opasnost od nanošenja štete životnoj sredini.¹⁰⁴

Pored ovih odredaba, Ustav uređuje nadležnosti države, autonomne pokrajine i opštine, u domenu ekoloških prava i obaveza. Član 97 stav 1 tačka 9 navodi obaveze države u uređenju i obezbeđenju održivog razvoja, sistemu zaštite i unapređenja životne sredine, zaštiti biljnog i životinjskog sveta, dok je autonomna pokrajina dužna da se između ostalog brine o uređenju pitanja u oblasti poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, lova, ribolova, kao i zaštite životne sredine od značaja za pokrajinu.¹⁰⁵ Prema Ustavu i opštine su obevezne da se preko svojih organa staraju o zaštiti životne sredine.¹⁰⁶

Iako veoma važne za ostvarivanje sistema zaštite životne sredine i za garanciju određenih prava iz ove oblasti, ustavne odredbe, kako je već pomenuto detaljniju razradu i konkretizaciju uvek imaju kroz mnogobrojne zakonske i podzakonske akte. Ipak, prateći hijerarhiju propisa u našoj zemlji, prvo ćemo analizirati značaj ratifikovanih međunarodnih ugovora, a onda i ostalih izvora ekološkog prava.

Ratifikovani međunarodni ugovori

Pod međunarodnim ugovorima podrazumevamo sporazume koje u pisanom obliku zaključuje država sa jednom ili više zemalja ili međunarodnih organizacija u skladu sa pravilima međunarodnog prava.¹⁰⁷ Tek kada budu potvrđeni od strane Narodne skupštine u formi zakona o ratifikaciji i na adekvatan način objavljeni, oni postaju deo unutrašnjeg prava naše zemlje.¹⁰⁸

Većina ekoloških problema ima transnacionalni karakter. Zbog toga u ovoj oblasti poseban značaj imaju međunarodni ugovori kao sporazumi kojima države zajedničkim akcijama pokušavaju da takve probleme uspešno prevaziđu i reše. Tako je formirana i posebna grana međunarodnog prava – *međunarodno pravo zaštite životne sredine* – koga čine pravni principi, opšta običajna kao i ugovorna pravila kojim države štite pojedine prirodne vrednosti kao što su rečni slivovi, mora i okeani, vazduh,

¹⁰⁴ Čl. 88, s. 2 Ustava.

¹⁰⁵ Id. čl., 183 s. 2 t. 2.

¹⁰⁶ Id. 190, s. 1. t. 6.

¹⁰⁷ Nikolić, D. (2009a): op. cit. s. 60.

¹⁰⁸ Id.

kosmos i sl.¹⁰⁹ Principi na kojem počiva ovo pravo su: princip održivog razvoja¹¹⁰ formulisan *Rio deklaracijom o životnoj sredini i razvoju*¹¹¹ koja je usvojena 1992. godine na Konferenciji Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i ravoju¹¹², princip zabrane prouzrokovanja štete životnoj sredini drugih država i obaveza naknade štete formulisan u članu 21 *Štokholmske dekleracije* iz 1972.,¹¹³ princip „zagadivač plaća”, princip pravičnosti,¹¹⁴ načelo međugeneracijske pravičnosti¹¹⁵ i načelo predostrožnosti.¹¹⁶ Sve ove međunarodne principe svakako prihvata i naše zakonodavstvo.

Među velikim brojem konvencija obično se najpre pominju dve, koje uređuju neke aspekte prekograničnog zagadivanja životne sredine. To su *Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnim uslovima* usvojena u Espou 1991. godine, koju je naša zemlja ratifikovala 2007. Godine, i *Konvencija o prekograničnom dejstvu industrijskih nesreća* usvojena godinu dana kasnije, 1992. godine u Helsinkiju, dok je kod nas ratifikovana 2009. godine. Prvom Konvencijom se otvaraju mogućnosti za saradnju zainteresovanih država kako bi se izbegla ili svela na minimum štetna prekogranična dejstva industrijskih nesreća na čovekovu okolinu, dok se drugom uspostavlja međunarodna saradnja radi ublažavanja prekograničnih efekata takvih nesreća.¹¹⁷ Ovome treba dodati i *Bazelska konvencija o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpadaka i o njihovoj eliminaciji* koja je stupila na snagu 1992. godine, a izmenjena i dopunjena u Ženevi 1995. godine i koju je Srbija ratifikovala 1999. godine.

Radi zaštite mora i okeana od prekomernog zagadivanja potpisana je *Konvencija o pravu mora* na Jamajci 1982. Konvencija propisuje opštu obavezu država da štite i čuvaju morsku okolinu, pri čemu to ne dira u suverena prava država da iskorisćava-

¹⁰⁹ Etinski, R.: op.cit. s. 252.

¹¹⁰ U okviru UN deluje čak i Komisija za održivi razvoj, koja se bavi obezbeđivanjem očuvanja ovog principa.

¹¹¹ Ova Dekleracija formuliše ukupno 27 principa zaštite životne sredine. Neki od najznačajnijih su: ljudska bića imaju pravo na zdrav i produktivan život u harmoniji sa prirodom. Države imaju suvereno pravo da eksploatišu sopstvene resurse ali i odgovornost da obezbede da njihove aktivnosti ne prouzrokuju štetu životnoj sredini, potom se ističe značaj pristupa informacijama o životnoj sredini, koje trebaju da budu dostupne pojedincu. Takođe je bitno da države u cilju zaštite životne sredine primjenjuju preventivne mere, da zagadivač treba da snosi troškove posledica zagadivanja. Zastićeni su životna sredina i prirodni resursi naroda koji su potlačeni, pod stranom dominacijom ili pod okupacijom i sl.

¹¹² Na ovoj Konferenciji pored Rio deklaracije o životnoj sredini i razvoju doneta je i Agenda 21 koja predstavlja veoma značajan dokument koji obuhvata okvirni program aktivnosti u oblasti životne sredine i razvoja. Osnovna poruka ovog dokumenta jeste zahtev za hitnim promenama i prilagođavanju svih aktivnosti na zemlji mogućnostima i kapacitetima životne sredine.

¹¹³ Ovu Konvenciju je usvojila Konferencija UN o životnoj sredini.

¹¹⁴ Član 4 Okvirne Konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime iz 1992. razlikuje razvijene i zemlje u razvoju u pogledu obaveza smanjenja emisije gasova sa efektom staklene baštice.

¹¹⁵ Ovo znači razvoj koji bi zadovoljio potrebe sadašnjih, ali i koji neće uskratiti ni mogućnost budućih generacija da zadovolje svoje potrebe.

¹¹⁶ Etinski, R.: op.cit. s. 255.

¹¹⁷ Id.

ju svoja bogatstva prema sopstvenim politikama zaštite životne sredine i u skladu sa svojim obavezama štite morsku okolinu. Naša zemlja je ovu Konvenciju ratifikovala 1986. godine.

Neka opšta pravila o zaštiti međunarodnih vodotoka sadržana su u *Helsinškim pravilima* iz 1966. godine, *Konvenciji o pravu neplovidbenog korišćenja međunarodnih vodotoka* koja je usvojena u okviru Ujedinjenih nacija i otvorena za potpisivanje u Njujorku 1997., kao i *Konvenciji o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera* usvojenoj u okviru Komisije UN za Evropu u Helsinkiju 1992., kojoj je 1999. godine pridodat *Protokol o vodi i zdravlju*. Obe ove konvencije su usmerene na zaštitu i očuvanje međunarodnih vodotoka kao i kontrolu i smanjenje štetnog dejstva na prekogranične vode¹¹⁸, a naša zemlja bi trebalo da ih ratificuje u narednom periodu. Na zaštitu slivova reke Dunava i Save usmerene su *Konvencija o saradnji radi zaštite i održivog korišćenja reke Dunav* iz 1994., i *Okvirni sporazum o slivu reke Save uz Protokol o režimu plovidbe* koje su kod nas ratifikovane 2003. i 2004. godine.

Najznačajnije konvencije usmerene na zaštitu vazduha su *Konvencija o prekogničnom zagadživanju vazduha na velikim udaljenostima*, zaključena u Ženevi 1979., kod nas ratifikovana 1986. godine, *Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača* sa prilozima I i II iz 1985. Godine, koju smo ratifikovali 1990. godine. Na incijativu vlade Malte 1988. godine je Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila i *Rezoluciju 43/53 o zaštiti globalne klime za sadašnje i buduće generacije*.¹¹⁹

Kako bi se ublažili efekti klimatskih promena i staklene bašte koji prouzrokuje globalno zagrevanje, usvojena je *Okvirna konvencija UN o promeni klime* u Njujorku 1992. godine, potom i *Protokol iz Kijota*¹²⁰ 1997., koje je Srbija ratifikovala 1997. i 2009. godine.¹²¹

Na zaštitu biodiverziteta usmeren je takođe veliki broj akata. Neki od najznačajnijih su *Konvencija o biološkoj raznovrsnosti*, doneta na Konferenciji UN u Rio de Žaneiru,¹²² kod nas ratifikovana 2001. godine, *Konvencije o zaštiti svetske kulturne*

¹¹⁸ Id.

¹¹⁹ Id.

¹²⁰ Ovim Protokolom kao cilj postavljeno je da se nivo emisije spusti na raniji niži nivo iz 1990. Razvijene zemlje su se takođe obavezale da će zemljama u razvoju pružiti finansijsku podršku kako bi ispunile svoje obaveze u pogledu smanjenja emisije štetnih gasova koje izazivaju efekat staklene bašte, pomoći u tehničko-tehnološkom napretku i primeni ekološki zdravijih tehnologija.

¹²¹ Etinski, R.: op.cit. s. 268.

¹²² Ova Konvencija se zasniva na principima očuvanja biološke raznovrsnosti, suverenosti država nad sopstvenim prirodnim resursima, njihovoj odgovornosti za održanje i korišćenje sopstvenih resursa i za eventualnu štetu koju svojim propustima nanese biološkoj raznovrsnosti drugih država, na principima međunarodne saradnje i stvaranja povoljnih materijalnih i pravnih uslova za povoljan transfer biotehnologija i pristup genetičkim resursima.

i prirodne baštine iz 1972., ratifikovana 1974. godine, *Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje flore i faune*, poznatija kao CITES Konvencija iz 1973. Godine, ratifikovana takođe 2001. godine, *Konvenciji o močvarama* iz 1971., poznatija kao Ramsarska konvencija, ratifikovana 1977. godine, *Konvencija o zaštiti migratornih vrsta divljih životinja* i *Konvencija o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa* iz 1979., ratifikovane 2007. godine, *Konvencija o zaštiti ptica* iz 1950 godine, ratifikovana 1973. Godine, kao i *Konvencija o zaštiti bilja – FAO* iz 1951., ratifikovana 1955. godine.

Svim pomenutim treba svakako dodati i *Konvenciju o pristupu informacijama, javnom učeštu u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima koja se tiču životne sredine*, poznatija kao *Arbuska konvencija* koju je Srbija ratifikovala 2009. godine.¹²³ Radi doprinosa zaštiti prava svakog lica da živi u zdravom okruženju, ova Konvencija garantuje pravo pristupa informacijama, učešće javnosti u odlučivanju i pristup sudu u stvarima vezanim za životnu sredinu.¹²⁴ Važan doprinos unifikaciji pravila o zaštiti prava na zdravu životnu sredinu dale su i *Konvencija o građanskoj odgovornosti za štete nastale usled aktivnosti koje su opasne za životnu sredinu*¹²⁵ iz 1993. Godine, i *Konvencija o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava* iz 1998. godine,¹²⁶ koje naša zemlja nije ratifikovala. Posredstvom određenih građanskopravnih i krivičnopravnih sankcija ove konvencije pružaju zaštitu pojedincu sa ciljem da se obezbedi adekvatna kompenzacija za štete koje su prouzrokovane aktivnostima opasnim za životnu sredinu, a takođe i predvide sredstva da se te aktivnosti spreče i nastupela šteta sanira na odgovarajući način.

Brojne međunarodne konvencije ukazuju na važnost vođenja međudržavne saradnje na polju zaštite životne sredine. Prema nekim procenama u ovoj oblasti je danas u svetu zaključeno više od 1000 bilateralnih i multilateralnih ugovora koji sadrže odredbe koje regulišu jedan ili više aspekata zaštite.¹²⁷ Naša zemlja je potpisala preko 150, a ratifikovala više od 60 konvencija od značaja za ekološkopravno područje.¹²⁸

¹²³ Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učeštu javnosti u donošenju odlukai pravu na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 38/2009.

¹²⁴ Etinski, R.: op.cit. s. 270.

¹²⁵ Vidi o tome više: Todić, D.: Građanska odgovornost prema Konvenciji o građanskoj odgovornosti za štete nastale usled aktivnosti koje su opasne po životnu sredinu, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3/98., s. 197–216.

¹²⁶ Ova Konvencija je doneta u okviru Saveta Evrope i sadrži brojne inkriminacije vezane za ugrožavanje životne sredine, sankcije za inkriminisana dela kao obaveze strana ugovornica na nacionalnom i međunarodnom planu. Vidi o tome više: Todić, D.: Krivičnopravna zaštita životne sredine prema Konvenciji o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava, Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo, br. 1/1999., s. 83.

¹²⁷ Joldžić, V. (2008): op. cit. s. 72–73.

¹²⁸ Id.

Ovaj broj se iz godine u godinu povećava što doprinosi nadgradnji naše regulative u ovoj oblasti i pokazuje važnost učešća Srbije u rešavanju brojnih transnacionalnih ekoloških problema koji iziskuju kontinuiranu međudržavnu akciju, kordinaciju i saradnju.

Zakoni

Zakoni su najznačajniji izvor prava kada je u pitanju uređenje zaštite životne sredine. Zbog toga je i najveći broj pravno relevantnih pitanja iz ove oblasti ureden upravo zakonskim normama.¹²⁹ Sa obzirom na složenost i kompleksnost ekoloških pitanja, potpuno je nemoguće da se ona nađu u jednom zakonskom tekstu, te se ova oblast u našoj zemlji uređuje velikim brojem zakona, među kojima razlikujemo jedan opšti (ZZŽS) i veliki broj posebnih.

Prvi regulišu opšta pitanja vezana za regulisanje materije zaštite životne sredine i njihovoj detaljnijoj analizi biće posvećen prvi (opšti) deo ove monografije. *Opšti zakon* iz oblasti zaštite životne sredine je ZZŽS čije izmene i dopune su stupile na snagu maja meseca 2009. godine, čime je harmonizovan sa osnovnim propisima EU iz ove oblasti. Kao opšti zakon iz ove oblasti ZZŽS definiše osnovne pojmove i subjekte zaštite životne sredine, dok su njima fundirana i osnovna načela na kojima se zasniva sistem zaštite životne sredine.¹³⁰ Ovaj Zakon pruža integralan i celovit sistem zaštite životne sredine i obezbeđuje ostvarivanje prava ljudi na život i razvoj u zdravom prirodnom okruženju. Takođe je ovim propisom predvideno da se zaštita vazduha, voda, zemljišta, šuma, geoloških resursa, zaštita od buke i vibracija, zaštita prirode i drugih prirodnih vrednosti, kao i procena uticaja planova, programa i projekata na životnu sredinu, odnosno integrisano sprečavanje i kontrola zagadživanja uređuju posebnim zakonima. Prema tome ZZŽS je opšti (*lex generalis*) za sve ostale posebne (*lex specialis*) zakone iz oblasti zaštite životne sredine.

Među posebne propise najpre ubrajamo *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu*, *Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu*, kao i *Zakon o integrisanim sprečavanju i kontroli zagadživanja životne sredine*. U ovu grupu zakona spadaju i *Zakon o zaštiti vazduha*¹³¹, *Zakon o zaštiti prirode*¹³², *Zakon o vodama*¹³³, *Zakon*

¹²⁹ Nikolić, D. (2009a): op. cit. s. 59.

¹³⁰ Lilić, S., Drenovak, M.: op.cit. s. 143.

¹³¹ Zakon o zaštiti vazduha, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009.

¹³² Zakon o zaštiti prirode, „Službeni glasnički Republike Srbije”, br. 36/2009, 88/2010.

¹³³ Zakon o vodama, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 46/91, 53/93 – dr.zakon, 67/93 – dr.zakon, 48/94 – dr.zakon, 54/96 i 101/05 – dr.zakon.

*o zaštiti od buke*¹³⁴, *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*¹³⁵, *Zakon o upravljanju otpadom*¹³⁶, *Zakon o lovstvu*¹³⁷ i drugi. Oni su veoma brojni, a analizom nekih od najvažnijih bavićemo se u okviru posebnog dela ove monografije. Njihov odnos prema opštim zakonima iz oblasti zaštite životne sredine, ali i drugih oblasti, zasniva se na principu *lex specialis derogat legi generali*, odnosno ukoliko ne postoji neko posebno pravilo u okviru posebnih ekoloških zakona koje normira određenu oblast primeniće se raspoloživo opšte pravilo.

Ne treba zaboraviti ni zakone koji ne spadaju u one koji su iskuljučivo namenjeni zaštiti životne sredine, ali ipak uređuju pojedina pitanja koja imaju izvestan uticaj i na čovekovu okolinu, kao što su na primer uređenje eksproprijacije – *Zakon o eksproprijaciji*¹³⁸, komunalne delatnosti – *Zakon o komunalnim delatnostima*¹³⁹, izgradnja javnih puteva – *Zakon o javnim putevima*¹⁴⁰ i drugo.

Svi pomenuti zakoni čine jedinstven i celovit sistem zaštite životne sredine, pri čemu razvoj društva, naučni i tehnološki napredak i potrebe unapređenja zaštite naše okoline utiču na brze promene aktuelne regulative. Tako je poslednjih godina u našoj zemlji izmenjen i dopunjen veliki broj zakona, a doneti mnogi novi u cilju usklađivanja naše regulative sa evropskim propisima i izgradnje kvalitetnijeg sistema zaštite. Ovaj složen i zahtevan proces svakako nije okončan i predstavlja jedan od trajnih zadataka zakonodavne vlasti kod nas.

Podzakonski akti

Podzakonski akti su niže pravne snage od zakona i imaju prevashodno instrumentalnu funkciju.¹⁴¹ Tu spadaju uredbe, odluke, naredbe, upustva, pravilnici i sl. Svi oni razrađuju i omogućavaju potpunije sprovođenje zakona, pri čemu uvek sa njima moraju biti saglasni.¹⁴²

¹³⁴ Zakon o zaštiti od buke, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009, 88/2010.

¹³⁵ Zakon o poljoprivrednom zemljištu, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 62/2006, 65/2008 – dr. zakon i 41/2009.

¹³⁶ Zakon o upravljanju otpadom, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009, 88/2010.

¹³⁷ Zakon o lovstvu, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 39/93, 44/93, 60/93 i 101/05 – dr. zakon.

¹³⁸ Zakon o eksproprijaciji, „Sužbeni glasnik Republike Srbije”, br. 53/95, „Sužbeni list SRJ”, br. 16/2001 – odluka SUS i „Sužbeni glasnik Republike Srbije”, br. 20/2009.

¹³⁹ Zakon o komunalnim delatnostima, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 16/1997, 42/1998.

¹⁴⁰ Zakon o javnim putevima, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 101/2005.

¹⁴¹ Nikolić, D. (2009a): op. cit. s. 61.

¹⁴² Izutetek predstavljaju uredbe sa zakonskom snagom. Njih donose organi izvršne vlasti neposredno na osnovu ustavnih odredaba o postupanju u vanrednim prilikama. Ovim propisima se uređuje do tada neregulisana materija, ali i pitanja koja se na drugačiji način uređuju zakonom. Pa tako čl. 42 s. 1 ZZŽS glasi: „Ministarstvo (iz oblasti zaštite životne sredine) obaveštava javnost i donosi akt o uvođenju posebnih mera u slučajevima neposredne opasnosti ili prekoračenja propisanih graničnih vrednosti zagadenja.” Stav

U oblasti zaštite životne sredine postoji veliki broja podzakonskih akata. Neki od njih doneti su u skladu sa *opštim* ili *posebnim* ekološkim zakonima. Donose ih izvršni organi vlasti – Vlada i odgovarajući nadležni ministri, potom organi autonomne pokrajine i lokalne samouprave u okviru svojih nadležnosti, kao i određene institucije u okviru poverenih ovlašćenja. Pa se tako, primera radi na osnovu člana 53 stav 4 ZZŽS predviđa između ostalog da Ministar životne sredine i prostornog planiranja doneće *Pravilnik o bližim uslovima i postupku za dobijanje prava na korišćenje ekološkog znaka, elementima, izgledu i načinu upotrebe ekološkog znaka za proizvode, procese i usluge*, dok recimo *Zakon o zaštiti prirode* predviđa donošenje sledećih podzakonskih akata: *Pravilnika o kriterijumima i indikatorima za proglašenje zaštićenih područja, Pravilnika o uslovima koje mora da ispunjava upravljač zaštićenog područja, Pravilnika o obrascu službene legitimacije čuvara zaštićenog područja, Pravilnika o izgledu znaka zaštite prirode, postupku i uslovima za njihovo korišćenje* kao i *Uredbe o naknadi za korišćenje zaštićenog područja*.

Sa obzirom da su mnogi zakoni iz oblasti zaštite životne sredine novijeg datuma, naredni period će svakako biti obeležen upravo donošenjem velikog broja podzakonskih akata. Naravno, dok se to ne učini, primenjuju se oni doneti na osnovu ranije važećih zakona, što svakako nije dobro, sa obzirom da bi na osnovu podzakonskih akata donetih na osnovu novih zakona koji odgovaraju evropskim standardima, zaštita životne sredine bila mnogo efikasnija i kvalitetnija.

Ostali izvori

Od ostalih akata kao izvora ekološkog prava najpre ćemo pomenuti *autonomne opšte akte* koji se od podzakonskih akata razlikuju po donosiocu.¹⁴³ Autonomne opšte akte donose privredni i drugi subjekti kako bi samostalno uredili određena pitanja koja se odnose na njihov pravni položaj, unutrašnju organizaciju, delatnost i načine njenog obavljanja i slično.¹⁴⁴ Svi su oni dužni da u obavljanju svojih delatnosti obezbede racionalno korišćenje prirodnih bogatstava, uračunavaju troškove zaštite životne sredine u svoje investicione i proizvodne troškove, primenjuju propise i preduzimaju mere zaštite životne sredine.¹⁴⁵ Radi realizacije ovih obaveza ovi subjekti donose određene akte kao što su na primer, *izveštaj o bezbednosti ili plan zaštite od udesa* za one subjekte koji obavljaju aktivnosti u kojima je prisutna ili može biti prisutna jedna ili

2: „Ministar (iz oblasti zaštite životne sredine) propisuje kriterijume za donošenje akta iz stava 1. ovog člana i način upozorenja javnosti.” Stav 3: „Organ jedinice lokalne samouprave donosi akt o uvođenju posebnih mera u slučaju iz stava 1. ovog člana ako je zagadenje ograničeno na teritoriji jedinice lokalne samouprave i nema uticaja na šire područje”.

¹⁴³ Nikolić, D. (2009a): op. cit. s. 62.

¹⁴⁴ Id. s. 62–63.

¹⁴⁵ Čl. 5, s. 2 ZZŽS.

više opasnih materija.¹⁴⁶ Takođe, nosilac određenog projekta, odnosno lice koje planira da obavlja neku delatnost iz oblasti koja je predmet procene uticaja na životnu sredinu obavezno je da prethodno izradi *studiju o proceni uticaja na životnu sredinu*¹⁴⁷ u skladu sa *Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu* kako bi sve svoje aktivnosti na adekvatan način prilagodilo potrebama očuvanja svog prirodnog okruženja.

Običaji su opšta pravila nastala dugotrajnim ponavljanjem nekog ponašanja u istovrsnim situacijama uz stvaranje svesti o obaveznosti takvog načina ponašanja za sve pripadnike određene zajednice.¹⁴⁸ Pored toga, postoje i *dobri poslovni običaji* kao nekodifikovana, društveno korisna i na moralu zasnovana pravila koja važe u poslovnoj praksi.¹⁴⁹ Običaji su posredni izvori prava koji svoju obaveznost stiču na osnovu zakona.¹⁵⁰ Sa aspekta problematike kojom se bavimo postoje neka ustaljena pravila ponašanja koja su korisna i poželjna za očuvanje, zaštitu i unapređenje okoline u kojoj živimo. Pa tako generalno upućivanje na određeno običajno pravilo nalazimo u *Zakonu o poljoprivrednom zemljištu*¹⁵¹, koji u članu 59 obavezuje vlasnika, odnosno korisnika poljoprivrednog zemljišta da obradivo poljoprivredno zemljište redovno obrađuje i da primenjuje određene mere, ali i da postupa kao *dobar domaćin i po pravilima dobre poljoprivredne prakse*. *Zakon o dobrobiti životinja*¹⁵² predviđa da se prema životinji postupa sa pažnjom dobrog domaćina i da je potrebno obezbediti uslove za držanje i negu životinja koji odgovaraju vrsti, rasi, polu, starosti, kao i fizičkim, biološkim i proizvodnim specifičnostima i osobinama u ponašanju i zdravstvenom stanju životinje.¹⁵³ *Zakon o osnovama svojinsko-pravnih odnosa*¹⁵⁴ nalaže vlasniku nepokretnosti da se uzdržava od radnji, i da otklanja uzroke koji potiču od njegove nepokretnosti, a kojima se otežava korišćenje drugih nepokretnosti (npr. ispuštanje neprijatnih mirisa, otpadnih voda, emitovanje prekomerne buke) preko *mera koje su uobičajene sa*

¹⁴⁶ Id. čl. 58.

¹⁴⁷ Studija o proceni uticaja na životnu sredinu jeste dokument kojim se analizira i ocenjuje kvalitet činilaca životne sredine i njihova osetljivost na određenom prostoru i međusobni uticaji postojećih i planiranih aktivnosti, predviđaju neposredni i posredni štetni uticaji projekta na činioce životne sredine, kao i mere i uslovi za sprečavanje, smanjenje i otklanjanje štetnih uticaja na životnu sredinu i zdravље ljudi.

¹⁴⁸ Nikolić, D. (2009a): op. cit. s. 64.

¹⁴⁹ Id. s. 66.

¹⁵⁰ To se čini ili inkorporacijom, pa se običajne norme od ostalih zakonskih razlikuju samo po poreklu, ili opštim ili posebnim upućivanjem na njih kroz zakonsku normu.

¹⁵¹ Zakon o poljoprivrednom zemljištu, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 62/2006, 65/2008 – dr. zakon i 41/2009.

¹⁵² Zakon o dobrobiti životinja, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 41/2009.

¹⁵³ Čl. 6, s. 4, t. 1 Zakon o dobrobiti životinja.

¹⁵⁴ Zakon o osnovama svojinsko-pravnih odnosa, „Službeni list SFRJ”, br. 6/80, 36/90 i „Službeni list SRJ”, br. 29/96.

obzirom na prirodu i namenu nepokretnosti i *mesne prilike* ili kojima se prouzrokuje znatnija šteta.¹⁵⁵

Moral je posredan izvor prava čije norme nastaju spontano kroz razlikovanje dobra i zla, a koje su veoma slične običajima. On predstavlja skup načela i pravila ponašanja proisteklih iz sistema vrednosti određene zajednice.¹⁵⁶ Nepoštovanje moralnih pravila povlači specifične sankcije u vidu griže savesti, bojkota okoline, prezira i sl.¹⁵⁷ Kao i običajna, i moralna pravila stiču pravnu obaveznost odlukom organa zakonodavne vlasti i to direktnom inkorporacijom ili upućivanjem na njih. Vladajuća moralna pravila vezana za zaštitu životne sredine su svakako da *ne treba zagađivati okolinu, da treba čuvati šume, da se životinje ne smeju zlostavljati i lišavati života* i drugo. Sva su ona inkorporisana u određene zakone. Naravno, ono što predstavlja vladajuće moralno pravilo u jednoj društvenoj zajednici, ne mora da bude prihvaćeno i od pojedinih lica i grupa, pa uvek postoji i oni koji ih krše, te zbog toga moraju trpeti i određene sankcije.

Sudska praksa predstavlja odluke koje sudovi donose u vezi sa predmetima iz svoje nadležnosti.¹⁵⁸ U našoj zemlji, čiji pravni sistem pripada evropsko-kontinetalnom pravnom krugu, sudska praksa u principu nije izvor prava, što znači da sudija nije vezan sopstvenim odlukama i odlukama viših sudova, da se na njih ne može pozivati i da je merodavno samo ono što proističe iz opštih pravnih normi.¹⁵⁹ Ovo naravno važi i za granu prava kakvo je ekološko pravo. Naravno, u praksi sudske odluke i kod nas igraju važnu ulogu. Pored toga, moramo spomenuti da Evropski sud za ljudska prava u Strazburu i Sud pravde EU u Luksemburgu donose presude koje su veoma važne kada se radi o pitanjima u oblasti zaštite životne sredine.¹⁶⁰ Inače, interesantno je da Evropska konvencija o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP) ne spominje pravo na život u zdravoj životnoj sredini, a takođe, nije lako tradicionalno individualna ljudska prava garantovana EKLJP upodobiti sa kolektivnim interesima zaštite vode, zemljišta, vazduha, prirodnih celina posebne lepote i drugih elemenata životne sredine. Uprkos tome, Evropski sud za ljudska prava, koji je nadležan da raspravlja o povredama EKLJP, priznaje značaj ovog prava, i pruža zaštitu različitim aspektima životne sredine, posredno dovodeći ih u vezu sa pravima koja su zajamčena EKLJP. Ovaj sud je postepeno od sedamdesetih godina pa do danas, radikalno promenio svoj stav, i do sada je razvio značajnu praksu u oblasti posredne zaštite životne sredine, uglavnom

¹⁵⁵ Čl. 5, s. 1, Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa.

¹⁵⁶ Nikolić, D. (2009b); op. cit. s. 67.

¹⁵⁷ Id.

¹⁵⁸ Id. s. 68.

¹⁵⁹ Id.

¹⁶⁰ Id. s. 69.

putem prava na privatni i porodični život (čl. 8) i prava na slobodno uživanje imovine (član 1 Protokola I EKLJP).¹⁶¹

Sa obzirom na neefikasnost naših pravosudnih i drugih organa kada je u pitanju zaštita prava na zdravu životnu sredinu i važnu ulogu Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na nacionalni pravosudni sistem, u budućnosti bi mogli očekivati da se pred ovim Sudom pojave i brojne predstavke protiv naše zemlje.¹⁶² Naravno, uvek postoji i pitanje koliko su građani u našoj zemlji informisani o svojim pravima i načinima pomoću kojih ih mogu uspešno zaštiti.¹⁶³

Pravna nauka predstavlja skup naučnog mišljenja o tome kakvo pravo jeste (*de lege lata*) i kavo bi trebalo da bude (*de lege ferenda*). Iako formalno ona nije izvor prava, svakako ima veliki značaj na razvoj, primenu i tumačenje normi svake grane prava, pa tako i ekološkog prava.¹⁶⁴ Sa obzirom da je ono grana u začetku, veoma je važno teorijski uboљićiti određene stavove, izvršiti sistematizaciju normi i dati dobre naučne smernice za njihovu nadgradnju.

Načela ekološkog prava

Pod pravnim načelima podrazumevamo idejni okvir za regulisanje odnosa među ljudima koji proističe iz sistema vrednosti određene društvene zajednice.¹⁶⁵ Obično ih delimo na *opšta* koja su zajednička svim granama prava istog pravnog sistema, i *diferencijalna*, karakteristična za određenu granu pravnog sistema.

Sa obzirom da je ekološko pravo jedna od grana pravnog sistema, za njega su karakteristična brojna *opšta pravna načela* kao što su na primer, načelo podele vlasti, ustavnosti i zakonitosti, pravičnosti, pravne sigurnosti, jednakosti ili zabrane prouzrokovanja štete drugome. Ona su zajednička svim granama pravnog sistema i imaju univerzalnu važnost i značaj.

Pored *opših pravnih načela* za ekološko pravo su, kao izrazito multidisciplinarnu granu prava, karakteristična i pojedina *diferencijalna načela drugih grana prava* sa kojima je ono povezano, kao što su na primer načelo subordinacije volja, posebno karakteristično za upravno pravo, ili načelo restitucije, posebno izraženo u građanskom pravu.

¹⁶¹ Vidi o ovome više: Stopić, M., Zorić, J.: Pravo na zdravu životnu sredinu u praksi evropskog suda za ljudska prava, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2009.

¹⁶² Id. s. 8.

¹⁶³ Id.

¹⁶⁴ Nikolić, D. (2009b): op. cit. s. 70.

¹⁶⁵ Nikolć, D.: Uvod u sistem građanskog prava, Pravni fakultet u Novom Sadu, 2001., s. 95.

Ipak, ovde će naša pažnja posebno biti usmerena na *diferencijalna načela karakteristična isključivo za ekološko pravo*, na osnovu kojih se ono danas izdvojilo u zasebnu granu prava. Ona odražavaju njegovu posebnost u odnosu na druge tradicionalne grane prava, te se pomoću njih mogu formulisati pravna pravila koja predstavljaju odstupanje od opšteg pravnog režima.

Načela ekološkog prava su najpre uobličena u okviru brojnih međunarodnih bilateralnih i multilateralnih konvencija usmerenih na zaštitu životne sredine. Ovakvi dokumenti su trebali da olakšaju rešavanje brojnih sporova vezanih za prekogranično zagađivanje između suverenih država.¹⁶⁶ Kako zagađivanje ne zna za granice, a države koje su ga trpele su se pozivale na odgovornost države zagađivača zbog nanošenja povrede suvereniteta prema međunarodnom pravu, bilo je jasno da je najsversishodnije pitanje zagađivanja rešiti prvenstveno na nacionalnom nivou.¹⁶⁷ Tako je polako pitanje odgovornosti prešlo sa polja međunarodnog javnog prava na polje privatnog prava. Sa obzirom da je problem bio jedinstven za sve, potrebno je bilo konstituisati opšte pravne principe, koji bi dali smernice državama za izradu nacionalnih pravila. Kada govorimo o *načelima ekološkog prava*, mislimo na one sadržane u operativnim delovima¹⁶⁸ ustava, zakona, međunarodnih konvencija i ostalih izvora prava, što im daje određeno pravno dejstvo.¹⁶⁹ Nasuprot tome, postoje i određeni politički principi zaštite životne sredine, kao i moralne vrednosti i načela određenog društva koji daju samo opšti okvir za zaštitu životne sredine, i nemaju pravnu snagu.

Često je zbog opštosti veoma teško utvrditi hijerarhiju između pojedinih *načela ekološkog prava*, ali i između njih i *diferencijalnih načela drugih pravnih grana*, pa je u tom slučaju potrebno uspostaviti ravnotežu između njih, vodeći računa o okolnostiima konkretnog slučaja. Naravno, kada u okviru ekološkog prava određeno pitanje nije uređeno pravnim pravilima, uvek se mogu primeniti pravila formulisana na osnovu *diferencijalnih načela drugih grana prava*, ili čak i *opšta pravna načela*.

U nastavku sledi prikaz pojedinih načela ekološkog prava.

¹⁶⁶ U vezi ovog pitanja opširnije vidi: Brownlie, I.: Principles of Public International Law, Clarendon Press, Oxford, 1998., s. 283–288.

¹⁶⁷ Kiss, A., Shelton, D.: International Environmental Law, Transnational Publishers Inc, New York, 2004., s. 175–183; De Sadeleer, N.: Environmental Principles, Oxford University Press, New York, 2002., s. 24. V. Čok: Pravna načela i ekološko pravo, Pravni život, br. 9/1998., s. 342.

¹⁶⁸ Postavlja se pitanje da li čini sastavni deo propisa ukoliko se princip nalazi u preambuli propisa. Vidi npr. pitanje tumačenja Preamble Ustava Republike Srbije.

¹⁶⁹ Winter, G.: Principles of Environmental Protection, Avosetta Group Meeting Paper, Amsterdam, 2002., s. 1.

Načelo prevencije

Obično se analiza načela ekološkog prava počinje analizom *načela prevencije* kao jednim od fundamentalnih i najvažnijih sa aspekta pristupa zaštiti životne sredine.

U današnje vreme je ekosistem pod velikim uticajem zagađivača, pa je zbog preopterećenosti njegova sposobnost da neutrališe negativne uticaje i procese je sve slabija. Mnoga zagađenja prirode su ireverzibilna, sa nesagledivim posledicama po čovečanstvo. Zbog toga je veoma važno da se preduhitri zagađivanje dok se ne nanese trajna šteta prirodi.¹⁷⁰ U savremenim društvenim uslovima prvenstveno je na državi da obezbedi prevenciju zagađenja životne sredine, pri čemu su joj glavni instrumenti za to propisi. Naravno, prilikom regulisanja ovog pitanja država mora uzeti u obzir različite društvene interese, i uspostaviti ravnotežu između njih, pa se ne može postići apsolutna zabrana zagađivanja. Osim toga, postavlja se i pitanje da li je potrebno zabraniti sve aktivnosti koje potencijalno mogu ugroziti ekosistem, ili je dovoljno samo vršiti stalni monitoring i preventivno delovanje.

Načelo prevencije se prvi put pojавilo u međunarodnom pravu u arbitražnom sporu vezanom za topionicu Trejl.¹⁷¹ U ovom slučaju, kanadsko privredno društvo je držalo u pogonu topionicu olova i cinka pored reke Kolumbije, u mestu Trejl, blizu granice sa SAD. Zagađivanje prouzrokovano emisijom sulfur-dioksida je tokom dvadesetih i tridesetih godina prošlog veka nanelo ozbiljne štete šumama i poljoprivrednom zemljištu u dolini reke na teritoriji SAD. Zbog toga je Vlada SAD pokrenula i dva arbitražna spora kako bi se ovaj problem rešio. Pa je na osnovu njihovih ishoda Kanada morala da plati naknadu zbog nanete štete koju je prouzrokovalo zagađenje. Ali što je mnogo važnije za nas u vezi *načela prevencije*, jeste da je arbitražni tribunal izrekao obavezu topionici da spreči ispuštanje sulfur-dioxida u vazduh na osnovu određenih uslova.¹⁷²

U međunarodnim konvencijama se ovo *načelo* prvo pojavljuje 1972. godine, u Deklaraciji UN o životnoj sredini, kao njen sedmi princip (istina, spominjući zaštitu samo jednog elementa ekosistema – mora, čije zagađivanje je tada predstavljalo veliki

¹⁷⁰ Hunter, D., Salzman, J., Zaelke, D.: International Environmental Law and Policy, Foundation Press, New York, 2002., s. 404; Sands, P.: Principles of International Environmental Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2003., s. 247; Krämer, L.: EC Environmental Law, Sweet and Maxwell, London, 2003., s. 23.

¹⁷¹ Trail smelter case (United States, Canada), Reports of International Arbitral Awards, 16. April 1938 and 11. March 1941., III s. 1905–1982, United Nations, 2006., <http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf>, posećeno: 10.03.2010; U vezi ovog slučaja vidi: Bratspies, R., M., Miller, R., A.: Transboundary Harm in International Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2006., s. 97, 98; Joldžić, V.: Ecology Law –General Part, Institut for Criminological and Sociological Researches, Beograd, 2007., s. 106.

¹⁷² Trail smelter case, s. 1974.

problem).¹⁷³ Kako je i tokom sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog veka i dalje nastavljeno ugrožavanje prirodne ravnoteže i drugih elemenata živog i neživog sveta – vazduha, zemljišta, flore i faune i sl., ovo *načelo* je indikativno postavljeno na jedno od centralnih mesta u Rio deklaraciji o životnoj sredini i razvoju. Petnaesti princip ove Deklaracije nalaže državama potpisnicama da prema svojim mogućnostima „široko primenjuju princip predostrožnosti (prevencije) kada se radi o zaštiti životne sredine”.¹⁷⁴ Naravno, osim ovih deklaracija, ovo *načelo* je prisutno i u mnogim drugim međunarodnim i nacionalnim izvorima prava.

Naš ZZŽS takođe poznaje i primenjuje ovo načelo. Pa se u njemu navodi da svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena na način da prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini. Osim toga, takva aktivnost mora predstavljati najmanji rizik po našu okolinu i zdravlje ljudi, smanjiti opterećenje životnog prostora, potrošnju sirovina i energije. ZZŽS takođe afirmaše reciklažu i suzbijanje svih negativnih uticaja na životnu sredinu i to na samom izvoru zagadivanja.¹⁷⁵

Za sprovođenje ovog načela u praksi postoji i više mogućnosti. Najjednostavnijim se čini zabrana svih potencijalno štetnih aktivnosti. Međutim, ona može ostaviti značajne socijalne, političke, ekonomski i druge posledice u društvu. Zbog toga se uglavnom država opredeljuje da na druge načine omogući sprovođenje ovog načela, kao što su postavljanje graničnih vrednosti za sve štetne emisije u životnu sredinu, potom ona obavezuje zagađivače da koriste najmodernije tehnologije, da vrše stalni monitoring svojih štetnih dejstava, odnosno izrade studije procene uticaja planiranih aktivnosti na životnu sredinu i drugo.¹⁷⁶

Naravno da čitav proces preventivnog delovanja iziskuje ogromne napore, ali njegovo dosledno sprovođenje predstavlja ne samo jedan od ključnih istrumenata u borbi za zdravije prirodno okruženje, nego i poželjan kompromis između industrijskih

¹⁷³ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 1972, <www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>, posećeno: 11.03.2010.

¹⁷⁴ Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro, 1992, <www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>, posećeno: 11.03.2010.

¹⁷⁵ Čl. 9, t. 2 ZZŽS.

¹⁷⁶ Ovo se vrši pomoću standarda koji su najčešće inkorporisani u neki pravni akt države. Međutim, određivanje graničnih vrednosti nije lak zadatak. Sa jedne strane, mora se unapred proceniti sposobnost prirode da apsorbuje zagađenje, dok uvek postoje politički, socijalni, ekonomski interesi koji svakako moraju biti uzeti u obzir. Naravno, nije dovoljno samo propisati granične vrednosti, nego se i njihovo prekoračenje mora sankcionisati. Takve sankcije mogu biti administrativne ili krivičnopravne. Korišćenje svremenih tehnologija od strane zagađivača takođe može u znatnoj meri doprineti zaštiti životne sredine. Iako ovaj instrument prevencije preporučuju mnoge međunarodne konvencije, njegova primena u praksi je sporna. Razlog za to je da se u većini država načelo prevencije primenjuje zajedno sa načelom proporcionalnosti, Pa tako, korišćenje modernih tehnologija ne sme značiti nesrazmeran trošak za zagađivača.

skog, ekonomskog i društvenog razvoja na jednoj, i očuvanja životne sredine na drugoj strani.

Načelo održivog razvoja

Načelo održivog razvoja podrazumeva usklađivanje tehničko-tehnološkog, ekonomskog i društvenog napretka sa potrebom očuvanja životne sredine. Ovome se teži kako na nacionalnom, tako i na regionalnom i globalnom planu.¹⁷⁷ Tako se u Rio deklaraciji o životnoj sredini i razvoju i Agendi 21 propagira globalna saradnja u cilju održivog razvoja za dobrobit budućih generacija, uz racionalno korišćenje obnovljivih, ali i neobnovljivih resursa.¹⁷⁸

U našem pravu ovo *načelo* formulisano je u članu 9, tačka 4 ZZŽS kao „usklađeni sistem tehničko-tehnoloških, ekonomskih i društvenih aktivnosti u ukupnom razvoju u kojem se na principima ekonomičnosti i razumnosti koriste prirodne i stvorene vrednosti Republike Srbije, sa ciljem da se sačuva i unapredi kvalitet životne sredine za sadašnje i buduće generacije.“ Ovakvi ciljevi će se ostvariti donošenjem i sprovođenjem odluka kojima se obezbeđuje usklađenost interesa zaštite životne sredine i interesa ekonomskog razvoja.¹⁷⁹

Svakako da društveni napredak podrazumeva i brojne promene na samom prirodnom okruženju, ali one moraju biti takve da ne naruše postojeću ravnotežu unutar njega, kao ni stabilnost u složenom odnosu između čoveka i životne sredine. Upravo zbog toga, danas gotovo sva zakonodavsta predviđaju poštovanje *načela održivog razvoja*, jer se bez njega ne može zamisliti čovekov opstanka na zemlji.

Načelo očuvanja i održivog korišćenja prirodnih vrednosti

Načelo očuvanja i održivog korišćenja prirodnih vrednosti veoma je tesno povezano sa prethodno pomenutim načelom održivog razvoja. Poštovanje *načela očuvanja i održivog korišćenja prirodnih vrednosti* znači njihovu upotrebu sa ciljem da se omogući adekvatno obnavljanje obnovljivih resursa, odnosno korišćenje neobnovljivih na ekonomski racionalan način.

Ovo *načelo* je na međunarodnom planu po prvi put formulisano u sudskom sporu između Islanda i Velike Britanije 1974. godine, u vezi sa ribarenjem unutar zone koju je Island smatrao svojom i usprotivio se engleskoj eksplotaciji ribljeg fonda.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Nikolić, D. (2009a): op. cit. s. 50.

¹⁷⁸ Joldžić, V. (2008): op. cit. s. 94–95.

¹⁷⁹ Čl. 9, s. 1, t. 4 ZZŽS.

¹⁸⁰ Joldžić, V. (2008): op. cit. s. 93.

Tokom odvijanja ovog spora države su postigle dogovor o saradnji u očuvanju i održivom korišćenju zajedničkih dobara, uključujući tu i živi svet.¹⁸¹ Kasnije se *načelo očuvanja i održivog korišćenja prirodnih vrednosti* našlo u brojnim međunarodnim dokumentima kojima se štiti biodiverzitet, prirodna i kulturna dobra i sl.

Naš ZZŽS takođe poznaje ovo *načelo*, pri čemu predviđa da se prirodne vrednosti koriste pod uslovima i na način kojima se obezbeđuje očuvanje vrednosti biodiverziteta, geodiverziteta, zaštićenih prirodnih dobara i predela.¹⁸² Njime je propisano da se obnovljivi prirodni resursi koriste pod uslovima koji obezbeđuju njihovu trajnu i efikasnu obnovu i stalno unapređivanje kvaliteta, a neobnovljivi tako da se obezbedi njihovo dugoročno ekonomično i razumno korišćenje, uključujući ograničavanje korišćenja strateških ili retkih prirodnih resursa i supstituciju drugim raspoloživim resursima, odnosno kompozitnim ili drugim veštačkim materijalima.¹⁸³

Kao naši, i propisi drugih država sadrže slična rešenja, tako da je *načelo očuvanja i održivog korišćenja prirodnih vrednosti* jedan od najvažnijih i univerzalno prihvaćenih principa ekološkog prava.

Načelo integralnosti

Na unutrašnjem planu *načelo integralnosti* prema ZZŽS podrazumeva da državni organi, organi autonomne pokrajine i lokalne samouprave obezbeđuju integraciju zaštite i unapređivanja životne sredine u sve sektorske politike sprovođenjem međusobno usaglašenih planova i programa i primenom propisa kroz sistem dozvola, tehničkih i drugih standarda i normativa, finansiranjem, podsticajnim i drugim merama zaštite životne sredine.¹⁸⁴ Pored toga, potrebno je razvijati i međudržavnu, regionalnu i šиру međunarodnu saradnju u procesu zaštite životne sredine.¹⁸⁵ Tako se ovo *načelo* na međunarodnom planu ispoljava kao vid saradnje između država, koji podrazumeva razmenu ekoloških informacija, saradnju u slučaju hitnosti, konsultacije, finansijsko-tehnički transfer, usklađivanje nacionalnih ekoloških politika i slično.¹⁸⁶

Zbog same činjenice da borba za čisto prirodno okruženje najčešće prevazilazi okvire jedne države, neophodno je kordinirano delovanje, uz saradnju država unutar kojih je već uspešno sproveden integralni sistem zaštite životne sredine.

¹⁸¹ Ovoj odluci prethodilo je donošenje Konvencije o ribolovu i očuvanju biolških bogatstava mora potpisana 1958. godine u Ženevi, koju je naša zemlja ratifikovala 1965. Pri tome, ova Konvencija nije pokrivala samo riblji fond, nego se sporazum proteže i na druge prirodne vrednosti.

¹⁸² Čl. 9, s. 1, t. 3 ZZŽS.

¹⁸³ Id.

¹⁸⁴ Id. t. 1.

¹⁸⁵ Nikolić, D. (2009a): op. cit. s. 50.

¹⁸⁶ Joldžić, V. (2008): op. cit. s. 117.

Načelo zabrane nanošenja ekološke štete

Načelo zabrane nanošenja ekološke štete podrazumeva zabranu svakog postupanja kojim se nanosi šteta samom okruženju ugrožavanjem ili povređivanjem zaštićenih dobara.¹⁸⁷ U takvim slučajevima potrebno je da državni organi deluju nezavisno od toga da li je pojedinac ili udruženje građana podnelo zahtev za pružanje adekvatne zaštite.¹⁸⁸ *Načelo zabrane nanošenja ekološke štete* pozdrazumeva dva elementa – prvi je dužnost da se izbegne ekološka šteta, a drugi obuhvata samu nastalu štetu građanskog prava koja uvek mora biti pravno relavantna.¹⁸⁹

Ovo *načelo* ugrađeno je u brojna međunarodna dokumenta, kao što su Konvencija o međunarodnoj odgovornosti za štetu izazvanu kosmičkim objektima, Stokholmsku i Rio dekleraciju, Bazelsku konvenciju i druge. Iako *načelo zabrane nanošenja ekološke štete* nije eksplisitno pomenuto u našem ZZŽS, brojne njegove odredbe potvrđuju njegovu primenu.

Načelo zabrane nanošenja ekološke štete predstavlja temeljan princip i prepostavku adekvatnom pristupu čovekovoj okolini i nezaobilaznu sponu na putu uspešne zaštite, očuvanja i unapređenja životne sredine.

Načelo javnosti i informisanosti

Danas građani svake države moraju biti upoznati sa stanjem svog prirodnog okruženja, merama koje treba sprovesti, kao i zakonodavnim radom na ovom polju. To znači na osnovu ZZŽS da su sve odluke, mere i postupci koji se tiču životne sredine javni, a da građanima moraju biti dostupni i svi rezultati monitoringa životne sredine. Takođe, oni imaju pravo na učešće u javnim raspravama i debatama koje se vode povodom izrade zakonskih i pozdazakonskih akata, postupcima donošenja odluka kada se radi o strateškoj proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu, proceni uticaja projekata čija realizacija može dovesti do zagadivanja životne sredine ili predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi; kao i odobravanju rada novih, odnosno postojećih postrojenja.¹⁹⁰

Veoma značajan korak na ovom polju predstavlja i donošenje *Arhuske konvencije*¹⁹¹ 1998. godine, koja ima za cilj obezbeđivanje dostupnosti informacijama koje

¹⁸⁷ Nikolić, D. (2009a): op. cit. s. 51.

¹⁸⁸ Id.

¹⁸⁹ Joldžić, V. (2008): op. cit. s. 117. Pa se tako ne uzima u obzir neka šteta manjeg značaja, za čiji nastanak se ne vezuju nikakve pravne posledice.

¹⁹⁰ Čl. 81, st. 1, ZZŽS.

¹⁹¹ Pun naziv ove Konvencije je Konvencija o dostupnosti informacija, učešcu javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine.

se odnose na pitanja zaštite životne sredine, pravo građana da učestvuju u donošenju odluka vezanih za njihovo prirodno okruženje, kao i pristup pravosuđu u slučaju da su im ova prava povređena. *Arhuska konvencija* je kod nas ratifikovana 2009. godine, a njene principe podržava i ZZŽS. On u svoja načela ubraja i *načelo javnosti i informisanosti*, ističući da u ostvarivanju prava na zdravu životnu sredinu svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine i da učestvuje u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu, kao i da su svi podaci o stanju životne sredine javni.¹⁹²

Načelo javnosti i informisanosti predstavlja važan princip kojim se omogućava saradnja, efikasno i transparentno delovanje, a samim tim i uspešnije ostvarenje zaštite životne sredine.

Načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristup sudskom i administrativnom postupku

Svi građani imaju jednako pravo na pravnu zaštitu, a ovo pravilo svakako važi i za oblast ekološkog prava. *Načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristup sudskom i administrativnom postupku* po prvi put definisano u Međunarodnoj konvenciji o građanskoj odgovornosti za štetu pričinjenu zagađivanjem naftom, a kasnije je prihvaćeno i u brojnim drugim međunarodnim dokumentima.

Naš ZZŽS takođe garantuje građaninu, grupi građana, njihovim udruženjima, profesionalnim ili drugim organizacijama da pravo na zdravu životnu sredinu ostvaruju pred nadležnim organom, odnosno sudom.

Ovo *načelo* nezaobilazan je deo garancija prava na zdravu životnu sredinu i bez njega se ne može zamisliti savremeni sistem zaštite i očuvanja našeg prirodnog okruženja.

Načelo supsidijarne odgovornosti

Načelo supsidijarne odgovornosti podrazumeva da državni organi odgovaraju za štetne posledice u slučajevima kada je zagađivač nepoznat, kao i za štete nastale usled prekograničnih zagađivanja.¹⁹³ Ovaj princip prihvaćen je u gotovo svim zemljama.

Naš ZZŽS definiše *načelo supsidijarne odgovornosti*, ističući da su državni organi, u okviru svojih finansijskih mogućnosti obavezni da otklanjaju posledice zagađivanja životne sredine i smanjenja štete u slučajevima kada je zagađivač nepoznat, kao i u

¹⁹² Čl. 9, s. 1, t. 10 ZZŽS.

¹⁹³ Nikolić, D. (2009a): op. cit. s. 52.

situacijama kada šteta potiče usled zagadživanja životne sredine iz izvora van teritorije naše zemlje.¹⁹⁴

Načelo supsidijarne odgovornosti ima veliki praktični značaj, jer rešava dilemu u slučaju eventualne nemogućnosti utvrđivanja odgovornosti za zagadživanje, kada uzročnik nije poznat. Takođe, ono predviđa odgovornost države sa čije teritorije potiču štetne emisije, u svim situacijama prekograničnog zagadživanja.

Nečelo odgovornosti zagadživača i njegovog pravnog sledbenika

Ovo *načelo odgovornosti zagadživača i njegovog pravnog sledbenika* prema ZZŽS podrazumeva da je svako pravno ili fizičko lice koje svojim nezakonitim ili neispravnim aktivnostima dovodi do zagodenja životne sredine odgovorno za prouzrokovano štetu. Zagadživač je odgovoran i u slučaju likvidacije ili stečaja preduzeća ili drugih pravnih lica.¹⁹⁵ Takođe, zagadživač ili njegov pravni sledbenik obavezan je da otkloni uzrok zagodenja životne sredine i njegove direktnе ili indirektnе posledice.¹⁹⁶

Načelo odgovornosti zagadživača i njegovog pravnog sledbenika prihvaćeno je kao važno ekološkopravno nečelo u svim zemljama, jer se bez njega ne može zamisliti sprovođenje zaštite životne sredine.

Načelo odgovornosti zagadživača¹⁹⁷ i njegovog pravnog sledbenika ne treba mešati sa načelom „zagadživač plaća“ koje ima više preventivnu ulogu i podrazumeva obavezu zagadživača da uračunava troškove prevencije zagadživanja u svoje troškove proizvodnje dobara, odnosno uvođenje ekološkog troška, čak i kada šteta nije nastupila. Za razliku od toga, *načelo odgovornosti zagadživača i njegovog pravnog sledbenika* podrazumeva dužnost otklanjanja direktno ili indirektno nastale štete, pa je prevashodno represivnog karaktera.

Načelo „korisnik plaća“

Načelo „korisnik plaća“ podrazumeva dužnost svih fizičkih i pravnih lica koja koriste prirodne vrednosti da za to plate realnu naknadu, odnosno da snose troškove njihove rekultivacije.¹⁹⁸

¹⁹⁴ Čl. 9, s. 1, t. 8 ZZŽS.

¹⁹⁵ Id. t. 5.

¹⁹⁶ Id.

¹⁹⁷ Svaka eventualna promena vlasništva preduzeća i drugih pravnih lica ili drugi oblici promene svojine obavezno uključuju procenu stanja životne sredine i određivanje odgovornosti za zagodenje životne sredine, kao i namirenje dugova prethodnog vlasnika za izvršeno zagadživanje, odnosno štetu nanetu životnoj sredini.

¹⁹⁸ Nikolić, D. (2009a): op. cit. s. 52.

Radi realizacije načela korisnik plaća, ZZŽS uvodi posebnu naknadu za korišćenje prirodnih vrednosti kao jedan od finansijskih istrumenata zaštite životne sredine¹⁹⁹ koji treba da obezbedi da svako ko koristi prirodne vrednosti plati realnu cenu za njihovo korišćenje i rekultivaciju prostora.²⁰⁰ U skladu sa ovim principom, ZZŽS članom 84 nalaže korisniku prirodne vrednosti da plati naknadu za njeno korišćenje, kao i da snosi troškove sanacije i rekultivacije degradiranog prostora. Sredstva ostvarena od naknada za korišćenje prirodnih vrednosti prihod su budžeta Republike, autonomne pokrajine i lokalne samouprave.²⁰¹ Ona se pored pomenutih namena predviđenih posebnom regulativom, koriste i za finansiranje različitih projekata čiji je isključiv cilj unapređenje opšteg stanja u životnoj sredini.²⁰²

Načelo „korisnik plaća” nezaobilazan je vid prikupljanja finansijskih sredstava u skoro svim zemljama pomoću kojih se omogućava očuvanje, unapređenje i zaštita okoline u kojoj živimo.

Načelo „zagadivač plaća”

Načelu „zagadivač plaća” se u literaturi prilazi prvenstveno iz aspekta ekonomске teorije eksternalija. Pa se tako, kod korišćenja prirodnih dobara pojavljuju takozvane pozitivne ili negativne eksternalije. Negativne eksternalije se pojavljuju ukoliko proizvod ili korišćenje proizvoda, odnosno usluga zagađuje, oštećuje životnu sredinu bez toga da se ta šteta odrazi u njegovoj ceni.²⁰³ Samim tim, pravično je da se traži od zagadivača da plati za štetu nanetu životnoj sredini, tj. da se takva šteta internalizuje preko ugradnje u cenu proizvoda ili usluge.²⁰⁴ Internalizacija troška, tj. štete, je potputna ukoliko se u cenu upgrade sve negativne eksternalije proizvodnje ili korišćenja. To se naravno može uraditi samo preko intervencije države, odnosno pomoću pravnih akata, koji zabranjuju ili ograničavaju zagađivanje i oporezuju ga.²⁰⁵

Veliki broj država u svetu reguliše zagađivanje pomoću propisa u kojima se određuju pojedine granične vrednosti do kojih je ono dopušteno, a iznad kojih je zagađi-

¹⁹⁹ Vidi o tome više: Gajinov, T.: Finansijski instrumenti Zakona o zaštiti životne sredine, Pravo i politika, br. 2/2010., s. 182–192.

²⁰⁰ Mladenović, D.: Ekonomski instrumenti u oblasti zaštite životne sredine, Pravni život, 9/2006., s. 582.

²⁰¹ Čl. 84, s. 2 ZZŽS.

²⁰² Popov, Đ.: Ekonomска анализа права životne sredine i održiv razvoj, u Nikolić, D. (ur.), Osnove prava životne sredine, Pravni fakultet, Novi Sad, s. 307.

²⁰³ De Sadeleer, N.: op. cit. s. 21.

²⁰⁴ Id.; Paulus, A.: The Feasibility of Ecological Taxation, Maklu, Antwerp, 1997., s. 27; Ilić-Popov, G.: Princip „zagadivač plaća” kod ekološkog poreza: podsticaj ili kazna?, Pravni život, br. 10/2001., s. 302.

²⁰⁵ Beder, S.: op. cit. s. 32; De Sadeleer, N.: op. cit. s. 21.

vač dužan da plati naknadu.²⁰⁶ Što je jača kontrola zagađivanja u jednoj zemlji, to je jača i internalizacija negativnih eksternalija. Naravno, efikasno sprovođenje pravnih propisa u praksi je takođe veoma važan faktor za postizanje ovakvog cilja.²⁰⁷

U međunarodnom pravu se *načelo „zagadivač plaća”* prvo pojavilo u Preporuci Saveta Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).²⁰⁸ U ovom dokumentu se kaže da zagadivač treba da snosi troškove sprovođenja mera predviđenih od strane državnih organa kako bi se obezbedilo prihvatljivo stanje životne sredine. To u suštini znači da se cena zagađivanja mora ugraditi u cenu proizvoda. Međutim, ovaj dokument²⁰⁹ još uvek ne zahteva potpunu internalizaciju negativnih eksternalija, pa je tako dovoljno da se obezbedi samo „prihvatljivo stanje”.

I naš ZZŽS poznaje i priznaje ovo *načelo*, pa tako on obavezuje zagađivača da plati naknadu za zagađivanje životne sredine ukoliko svojim aktivnostima prouzrokuje ili može prouzrokovati opterećenje životne sredine, odnosno ako proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, poluproizvod ili proizvod koji sadrži štetne materije po životnu sredinu. Zagadivač snosi ukupne troškove mera za sprečavanje i smanjivanje zagađivanja koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu, kao i izdatak za uklanjanje štete nanete životnoj sredini.²¹⁰

Princip „zagadivač plaća” ima višestruku funkciju. Kao prvo, on predstavlja meru za sprečavanje distorzije tržišne utakmice, sa obzirom da se često državne subvencije daju nacionalnim kompanijama pod izgovorom zaštite životne sredine.²¹¹ Tako su i OECD i EZ sedamdesetih godina prošlog veka uveli ove principe kako bi unapredeli i zaštitili slobodnu trgovinu među državama članicama.²¹² Zagadivač je taj koji treba da plati štetu nanetu životnoj sredini, a ne država na račun društva. Međutim, u početku

²⁰⁶ Na osnovu Zakona o zaštiti životne sredine je Vlada donela Uredbu o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 113/2005 i 6/2007). Takođe, dobar primer je i Odluka Skupštine grada Pančeva o posebnoj naknadi za zaštitu i unapređenje životne sredine („Službeni list grada Pančeva”, br. 16/2008), koja recimo propisuje da vlasnici teretnih vozila koja obavljaju poslove prevoza određene robe su dužni da plate posebnu naknadu koja se koristi u svrhe zaštite i unapređenja životne sredine. Naravno, ovo je samo jedan od mnogobrojnih primera.

²⁰⁷ Na osnovu gore navedenog, vidimo da je princip „zagadivač plaća” u nekom smislu sinonim za zagađivačevu odgovornost. Pa tako, on odgovara ukoliko prekrši zabranu, prekorači propisane granične vrednosti. U vezi njegove odgovornosti moramo pomenuti da naš ZZŽS propisuje objektivnu odgovornost zagadivača, što znači da on odgovara bez obzira na vinost ukoliko prekrši propise (čl. 103 ZZŽS).

²⁰⁸ OECD Council Recommendation on Guiding Principles concerning International Aspects of Environmental Policies, <<http://sedac.ciesin.org/entri/texts/oecd/OECD-4.01.html>>, posećeno: 16.05.2010.

²⁰⁹ Takođe, on naglašava da se ovakve mere ne smeju podsticati državnim subvencijama, koje bi stvorile značajnu distorziju u međunarodnoj trgovini.

²¹⁰ Čl. 9, t. 6 ZZŽS.

²¹¹ De Sadeleer, N.: op. cit. s. 34.

²¹² Id.

nije uzeto u obzir da je za potpuno saniranje štete mnogo puta neophodna i pomoć države. Druga funkcija principa „zagadživač plaća” jeste njegovo korišćenje kao instrumenta za redistribuciju, pa se tako sredstva prikupljena od zagađivača koriste u svrhe poboljšanja i unapređenja stanja životne sredine. Na taj način država preko poreza, kazni i sličnih sredstava naplaćenih od zagađivača, finansira procese kontrole i monitoringa. Vrlo je važno istaći, da ovaj princip nije osmišljen kao eventualna mogućnost „otkupa prava” na zagađivanje uz plaćenu naknadu ili kaznu,²¹³ nego zagađivači isključivo snose troškove za štetu nanetu životnoj sredini, odnosno društvu. Samim tim, treća funkcija principa „zagadživač plaća” jeste i ostvarivanje izvesnog nivoa prevencije. To naravno podstiče ova lica da smanje štetne emisije, odnosno razviju i koriste tehnologije koje u manjoj meri ugrožavaju životnu sredinu.²¹⁴ Prilikom primene ovog principa veoma je važno i precizno utvrditi standarde na osnovu kojih zagađivači snose troškove, kako oni ne bi bili veći u odnosu na sredstva koja treba izdvojiti za upotrebu modernih tehnologija, opremanje pogona, kao i kompletног unapređenja proizvodnog procesa. Četvrta funkcija principa „zagadživač plaća” se ostvaruje u procesu saniranja štete nanetih životnoj sredini usled zagađivanja. Pa tako, sredstva prikupljena od zagađivača država koristi za saniranje štete nanete životnoj sredini.

Postoje mišljenja da princip „zagadživač plaća” negativno utiče na ukupni ekonomski razvoj društva. Ipak, istraživanja i stavovi većine autora koji se bave ovom problematikom ukazuju na činjenicu da on nema negativne efekte na ekonomski prosperitet društva.²¹⁵ No, ipak ne smemo zaboraviti da svi pomenuti standardi i efekti *načela „zagadživač plaća”* predstavljaju dodatni trošak za proizvođača koji samim tim umanjuju njegovu konkurentnost i kompetentnost na svetskom tržištu. Baš zbog toga, njegova primena nije jedinstvena u zemljama gde on kao takav postoji, pa su u nekim od njih pravila vezana za njegovo sprovođenje stroža, a naknade po osnovu zagađivanja viša, dok u drugima to nije slučaj. Ovakvu situaciju zagađivači često koriste, i premeštaju proizvodnju u države koje pružaju bolje uslove, odnosno predviđaju niže naknade za prouzrokovanje štetnih efekata okolini.

Uprkos dobroj definisanosti i koncipiranosti principa „zagadživač plaća”, nedovoljno jasno i precizno utvrđeni uslovi potrebni za njegovu primenu često dovode do izvesnih teškoća u postupku sprovođenja ovog principa u praksi. Pa su u ovakvim situacijama, društvo, odnosno država primorani da snose štetu nanetu životnoj sredini.

²¹³ Beder, S.: op. cit. s. 32.

²¹⁴ Ilić-Popov, G.: op. cit. s. 303.

²¹⁵ Beder, S.: op. cit. s. 35.

Načelo primene podsticajnih mera

Načelo primene podsticajnih mera prema ZZŽS podrazumeva da svi nadležni organi preduzimaju mere očuvanja i održivog upravljanja životnom sredinom, a posebno smanjenje korišćenja sirovina i energije, i sprečavanje ili smanjenje zagađivanja životne sredine, primenu ekonomskih instrumenata i drugih mera, izborom najboljih dostupnih tehnika, postrojenja i opreme koja ne zahteva prekomerne troškove, i izborom proizvoda i usluga.²¹⁶

U gotovo svim državama sveta postoje različite podsticajne mere kojima se stimuliše zaštita i unapređenje životne sredine. Kod nas, konkretno postoji mogućnost za dobijanje poreskih, carinskih i drugih olakšica, kao i oslobođanje od obaveze plaćanja za pravna i fizička lica koja primenjuju tehnologije, proizvode i stavljuju u promet proizvode čiji je uticaj na čovekovu okolinu povoljniji od drugih sličnih, odnosno koji koriste obnovljive izvore energije (sunce, vetar, biogas), kao i za lica koja upotrebljavaju opremu i uređaje koji neposredno služe zaštiti životne sredine.²¹⁷ ZZŽS takođe predviđa mogućnost dobijanja subvencija, depozita i njegovog refundiranja za potrošače koji organizovano vraćaju korišćene i neupotrebljive uređaje ili njihove delove, proizvode ili njihovu ambalažu, kao i za proizvođače koji obezbede njihovu reciklažu ili uklanjanje, odnosno smanjuju negativni uticaj svojih aktivnosti na životnu sredinu na drugi organizovan način.²¹⁸ Bliži uslovi i načini za sprovođenje ovakvih mera takođe se utvrđuju posebnom regulativom.²¹⁹

Primena *podsticajnih mera* ima veliki značaj, jer se na taj način pruža podrška onima koji su prilagodili svoje tehnologije potrebama zaštite životne sredine, a istovremeno stimulišu i ostala pravna i fizičkim lica da učine slično, i na taj način daju svoj doprinos rešavanju brojnih ekoloških problema.²²⁰

Načelo pravičnosti i međugeneracijske solidarnosti

Načelo pravičnosti i međugeneracijske solidarnosti tesno je povezano sa načelom održivog razvoja, i podrazumeva da se sadašnje generacije uzdrže od prekomernog korišćenja resursa i zagađivanja životne sredine, kako bi obezbedile opstanak svojim potomcima. Na taj način bi se primenom ovog *načela* osigurao dugoročni opstanak svih bioloških vrsta na Zemlji.²²¹

²¹⁶ Čl. 9, s. 1, t. 9 ZZŠS.

²¹⁷ Čl. 101, s. 1.

²¹⁸ Id., s. 2.

²¹⁹ Id.

²²⁰ Gajinov, T.: op.cit. s. 190–191.

²²¹ Nikolić, D. (2009a): op. cit. s. 52.

Načelo pravičnosti i medugeneracijske solidarnosti sadržano je u mnogim međunarodnim dokumentima kao što su Stokholmska deklaracija, Rezolucija o istorijskoj odgovornosti država da zaštite prirodu u korist sadašnjih i budućih generacija,²²² Rio deklaracija i druge.

Iz gotovo svakog člana ZZŽS izvire težnja da se životna sredina čuva, ublaže svi po nju štetni uticaji, neobnovljive prirodne vrednosti racionalno koriste, a obnovljive pod uslovima pod kojima se omogućava njihova trajna i efikasna obnova, što sve zajednički stvara uslove da se osigura život za naredne generacije na našoj planeti.

Sva načela ekološkog prava uticali su na njegovo uobličavanje u samostalnu granu prava, jer *opšta i diferencijalna načela drugih pravnih grana* više nisu mogla da na adekvatan način odgovore na brojne složene ekološke izazove. Načela ekološkog prava služe realizaciji njegovih normi, nastavku njegovog usložnjavanja i profilisanja u skladu sa potrebom rešavanja mnogih ekoloških problema, unapređenja i očuvanja životne sredine. Tako će se vremenom sa razvojem ekološkog prava i povećanjem broja njegovih normi postepeno javiti i potreba za konstituisanjem novih, ali i izmenom i nadgradnjom postojećih načela. Ona će uvek predstavljati nezaobilazne instrumente za sprovođenje ekološkopravne zaštite, ali i ključne elemente za njegovo razlikovanje u odnosu na druge grane prava.

Zakon o zaštiti životne sredine kao propis koji postavlja okvir regulisanja sistema uređenja i zaštite životne sredine u Republici Srbiji

Kako ZZŽŠ postavlja pravne okvire za regulisanje celokupnog sistema zaštite životne sredine, i predstavlja sistemski zakon u ovoj oblasti, oslanjajući se na njegovu strukturu i najvažnije odredbe, na narednim stranicama biće predstavljena njegova najvažnija rešenja.

Subjekti sistema zaštite životne sredine

Prema ZZŽS subjekte sistema zaštite životne sredine čine pravna, odnosno fizička lica, koja su dužna da čuvaju i unapređuju životnu sredinu.²²³ To su: Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave (opštine, odnosno gradovi), preduzeća, ali i druga domaća i strana pravna lica i preduzetnici koji u obavljanju privredne i druge delatnosti koriste prirodne vrednosti, ugrožavaju ili zagađuju životnu sredinu, naučne i stručne organizacije i druge javne službe, građani, grupe građana,

²²² Ova Rezolucija je doneta od strane UN 30. oktobra 1980. godine.

²²³ Čl. 4, ZZŽS.

njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije.²²⁴ Ova lica su odgovorna za svaku aktivnost kojom menjaju ili mogu promeniti stanje i uslove u životnoj sredini, kao i za nepreduzimanje adekvatnih mera zaštite životne sredine.²²⁵

Svi subjekti zaštite životne sredine prilikom obavljanja svojih delatnosti dužni su da obezbede racionalno korišćenje prirodnih bogatstava, uračunavaju troškove zaštite životne sredine u svoje investicione i proizvodne troškove, kao i da na adekvatan način primenjuju sve propise iz oblasti zaštite životne sredine.²²⁶ U procesu očuvanja i pružanja zaštite životnoj sredini, neophodno je da svi pomenuti subjekti međusobno sarađuju, obezbede međusobnu koordinaciju i usklajivanje u procesu donošenja i sprovođenja odluka, a pored toga, Republika mora da ostvaruje i saradnju sa drugim državama i međunarodnim organizacijama.²²⁷

Pojedini subjekti zaštite životne sredine, a pre svega naučne ustanove, imaju izvesnu ulogu i u podsticanju, usmeravanju i obezbeđivanju jačanja svesti o značaju zaštite životne sredine. Ovo se čini kroz sistem obrazovanja i vaspitanja, naučno-istraživačkog i tehnološkog razvoja, usavršavanja u procesu rada, javnog informisanja i popularizacije zaštite životne sredine.²²⁸

Takođe je važno da udruženja građana, kao subjekti zaštite životne sredine, propagiraju i realizuju svoje programe zaštite, štite svoja prava i interes u oblasti zaštite životne sredine, predlažu aktivnosti i mere zaštite, učestvuju u postupku donošenja odluka iz ove oblasti, doprinose ili neposredno rade na informisanju o životnoj sredini.²²⁹

Upravljanje prirodnim vrednostima

Prirodne vrednosti su prirodna bogatstva koja čine: vazduh, voda, zemljište, šume, geološki resursi, biljni i životinjski svet.²³⁰ Dakle to su *prirodni resursi*, obnovljive ili neobnovljive geološke, hidrološke i biološke vrednosti.

U prirorodne vrednosti ubrajamo i *zaštićena prirodna dobra*,²³¹ koja predstavljaju očuvani deo prirode posebnih odlika koji ima trajni ekološki, naučni, kulturni, obrazovni, zdravstveno-rekreativni, turistički i drugi značaj, zbog čega uživaju posebnu zaštitu.²³²

²²⁴ Id. t. 1–6.

²²⁵ Čl. 5, s. 1.

²²⁶ Id. s. 2.

²²⁷ Id. čl. 8.

²²⁸ Ove aktivnosti pored naučnih ustanova vrše i državni organi, ustanove u oblasti obrazovanja, zdravstva, informisanja, kulture i druge ustanove, kao i drugi oblici udruživanja. Vidi: čl. 6 ZZŽS.

²²⁹ Čl. 7 ZZŽS.

²³⁰ Id. čl. 3, s. 4.

²³¹ Id. čl. 11.

²³² Id.

Prirodne vrednosti čine i *javna dobra*, kao uređeni ili neuređeni deo prirodnog bogatstva, odnosno vazduha, vodnih dobara, priobalja, podzemnih dobara, šumskih dobara, predela ili prostora, jednako dostupna svima.²³³

ZZŽS se obezbeđuje ostvarivanje prava ljudi na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini, odnosno uređuje se integralni sistem zaštite koji podrazumeva uspostavljanje uravnoteženog odnosa između privrednog razvoja i životne sredine u Republici Srbiji.²³⁴ Pored ovog Zakona, koji je po svom karakteru *lex generali*, održivo upravljanje prirodnim vrednostima, kao i zaštita životne sredine uređuje se i drugim zakonima i propisima. Pa su tako posebno značajni: *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu*, *Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu*, *Zakon o integralnom sprečavanju zagadživanja životne sredine*, *Zakon o zaštiti prirode*,²³⁵ *Zakon o zaštiti vazduha*,²³⁶ *Zakon o šumama*,²³⁷ *Zakon o vodama*,²³⁸ *Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini*,²³⁹ *Zakon o zaštiti od ionizirajućeg zračenja i o nuklearnoj sigurnosti*,²⁴⁰ *Zakon o zaštiti od nejonizirajućeg zračenja*,²⁴¹ *Zakon o upravljanju otpadom*,²⁴² *Zakon o hemikalijama*,²⁴³ i drugi.

Upravljanje prirodnim vrednostima podrazumeva planiranje njihovog održivog korišćenja kao i očuvanja njihovog kvaliteta i raznovrsnosti,²⁴⁴ što se ostvaruje doношењем strateških dokumenata.²⁴⁵ Njih čine *Strategija prostornog razvoja Republike Srbije* i *Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara* (u daljem tekstu: *Nacionalna strategija*).²⁴⁶

Strategija prostornog razvoja Republike Srbije predstavlja nacionalni planski dokument kojom se određuju dugoročni ciljevi prostornog planiranja i razvoja za teritoriju Republike Srbije. Ona se zasniva na uravnoteženom razvoju, komplementarnosti ruralnih i urbanih područja, kao i korišćenju raspoloživih prostornih potencijala.

²³³ Id. čl 3, s. 1, t. 5.

²³⁴ Komentar izmena i dopuna Zakona o zaštiti životne sredine. Izvor: Paragraf Net.

²³⁵ Zakon o zaštiti prirode, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009 i 88/2010.

²³⁶ Zakon o zaštiti vazduha, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009.

²³⁷ Zakon o šumama, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 46/91, 83/92, 54/93 – dr.zakon, 60/93 – ispravka, 67/93 – dr.zakon, 48/94-dr.zakon, 54/96 i 101/05 – dr.zakon.

²³⁸ Zakon o vodama, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96 i 101/2005 – dr. zakon.

²³⁹ Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009 i 88/2010.

²⁴⁰ Zakon o zaštiti od ionizirajućeg zračenja i o nuklearnoj sigurnosti, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009.

²⁴¹ Zakon o zaštiti od nejonizirajućeg zračenja, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009.

²⁴² Zakon o upravljanju otpadom, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009 i 88/2010.

²⁴³ Zakon o hemikalijama, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009 i 88/2010.

²⁴⁴ Čl. 11, s. 1 ZZŽS.

²⁴⁵ Id. čl. 12.

²⁴⁶ Id. čl. 12, s. 1.

Strategiju prostornog razvoja Republike Srbije donosi Narodna skupština na predlog Vlade, a objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srbije”.²⁴⁷

Nacionalnu strategiju za period od najmanje 10 godina donosi Vlada, a objavljuje se takođe u „Službenom glasniku Republike Srbije”. Ona između ostalog sadrži: načela održivog razvoja u nacionalnoj politici upravljanja prirodnim resursima i dobrima, način za njihovo vrednovanje i uslove za održivo korišćenje, analizu njihovog stanja i stepena istraženosti, ekološko-prostorne osnove o potencijalima prirodnog resursa ili dobra, smernice za dalja istraživanja na ovom polju, odnosno donošenje planova i programa i drugo.²⁴⁸ *Nacionalna strategija* se realizuje putem planova, programa i osnova za svaki pojedinačni prirodni resurs ili dobro koje donosi Vlada.²⁴⁹ Na osnovu podataka i evidencija o izvršenju planova, programa i osnova, Ministarstvo nadležno za poslove životne sredine u saradnji sa drugim nadležnim ministarstvima, jedanput u dve godine priprema izveštaj o realizaciji *Nacionalne strategije* i podnosi ga Vladi. Autonomna pokrajina, kao i jedinice lokalne samouprave (odnosno dve ili više jedinica lokalne samouprave zajedno) u okviru svojih ovlašćenja donose svoje planove i programe upravljanja prirodnim resursima i dobrima u skladu sa propisima iz ove oblasti.²⁵⁰

Kontrola korišćenja i zaštita prirodnih vrednosti

Kontrolu korišćenja i zaštitu prirodnih resursa i dobara, tj. prirodnih vrednosti, obezbeđuju organi i organizacije Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.²⁵¹ Ovo između ostalog podrazumeva sprovođenje Nacionalne strategije, planova, programa i osnova, primenom standarda, normativa i propisa o korišćenju i zaštiti prirodnih resursa i dobara, integrisanim sprečavanjem i kontrolom zagađivanja životne sredine, vođenjem kataстра korišćenja prirodnih bogatstava i dobara, usklađenim sistemom dozvola, odobrenja i saglasnosti, procenom uticaja projekata na životnu sredinu na svim nivoima istraživanja i eksploracije i dr.²⁵²

Nadležni organ ne može izdati odobrenje za korišćenje prirodnih resursa ili dobara ukoliko Ministarstvo nije prethodno odobrilo ovakav projekat sa neophodnim merama zaštite i sanacije životne sredine.²⁵³ Kada se dobije saglasnost od Ministarstva, to znači da su ispunjeni svi uslovi vezani za zaštitu životne sredine, kao i mere za održivo korišćenje prirodnih vrednosti u toku i nakon vršenja planiranih aktivnosti.

²⁴⁷ Izvor: Republička agencija za prostorno planiranje: <<http://www.rapp.sr.gov.yu/>>, posećeno: 04.08.2009.

²⁴⁸ Čl. 12, s. 3, t. 1–8 ZZŠS.

²⁴⁹ Id. čl. 12, s. 4.

²⁵⁰ Id. čl. 13, s. 1.

²⁵¹ Id. čl. 14.

²⁵² Čl. 14, s. 1, t. 1–8.

²⁵³ Id. čl. 15.

Pravno i fizičko lice koje degradira životnu sredinu, tj. naruši njen kvalitet, dužno je da izvrši remedijaciju, što znači da preduzme određene mere za zaustavljanje zagađenja i dalje degradacije životne sredine do nivoa koji je bezbedan za buduće korišćenje lokacije, uključujući uređenje prostora, revitalizaciju i rekultivaciju²⁵⁴, odnosno da na drugi način sanira štete nanete životnoj sredini, u skladu sa projektima sanacije i remedijacije, na koje takođe saglasnost daje Ministarstvo. Dok Ministar propisuje postupak za izradu projekata sanacije i remedijacije.²⁵⁵

Zaštita prirodnih vrednosti podrazumeva sprovođenje adekvatnih mera za očuvanje njihovog kvaliteta, količina i rezervi, kao i prirodnih procesa, odnosno njihove međuzavisnosti i prirodne ravnoteže u celini.²⁵⁶ Ovo podrazumeva pružanje zaštite zemljištu i tlu, vodi, vazduhu, šumama, biosferi i biodiverzitetu, flori, fauni, sprovođenje posebnih mera prilikom upravljanja otpadom i opasnim materijama, kao i zaštitu od buke, vibracija odnosno zračenja.²⁵⁷ O ovome će biti više reči u drugom delu ove monografije.

Mere zaštite životne sredine

Mere zaštite životne sredine predstavljaju skup različitih postupaka i aktivnosti pomoću kojih se nastoji sprečiti ugrožavanje životne sredine s ciljem očuvanja postojeće biološke ravnoteže.²⁵⁸ Među merama zaštite životne sredine danas veliki značaj imaju preventivne mere u koje spadaju: *prostorno i urbanističko planiranje i izgradnja, strateška procena uticaja na životnu sredinu, procena uticaja projekata na životnu sredinu, integrисано спречавање и контрола загадивања и procena opasnosti od udesa.*²⁵⁹

Prostorno i urbanističko planiranje i izgradnja kao preventivna mera podrazumeva da se korišćenje prirodnih resursa i dobara prema prostornim, urbanističkim planovima i drugim planovima²⁶⁰ zasniva na obavezi njihovog očuvanja, unapređenja, racionalnog korišćenja, kao i održavanju njihovih značajnih i karakterističnih obeležja. Ova pre-

²⁵⁴ Npr.: Remedijacija zemljišta i podzemnih voda se vrši za potrebe sanacije postojećeg zagadenja, bilo kao posledica ekscesnih izlivanja opasnih materija ili dugotrajne loše prakse rukovanja opasnim materijama, odnosno opasnim otpadom, u cilju sniženja koncentracije zagađujućih materija do nivoa koji je određenim propisima predviđen, ili koji ne predstavlja opasnost po životnu sredinu i zdravlje ljudi. U zavisnosti od vrste i obima zagađenja (podzemne i površinske vode ili zemljište) primenjuju se različite metode remedijacije; Vidi više o tome: Dekonta, <http://www.dekonta.rs/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=21&Itemid=36>, posećeno: 09.06.2010.

²⁵⁵ Osim kod određenih projekata.

²⁵⁶ Čl. 21 ZZŠS.

²⁵⁷ Id. čl. 22–33.

²⁵⁸ Ninković, M.: Zaštita životne sredine (stručno mišljenje), Lex forum, maj-avgust 2005., s. 21–22.

²⁵⁹ Čl. 33–39 ZZŠS.

²⁶⁰ Planovi uređenja i osnove korišćenja poljoprivrednog zemljišta, šumske, vodoprivredne, lovoprivredne osnove i programi unapređenja ribarstva na ribarskim područjima i sl.

ventivna mera treba da omogući zaštitu i ostarivanje svih funkcija zaštićenih dobara, i da u najvećoj meri doprinese očuvaju staništa divljih biljnih, životinjskih vrsta i pret-hodno izgrađenog prostora.²⁶¹ *Prostorno i urbanističko planiranje i izgradnja* treba da doprinese obezbeđivanju uslova za mir i rekreatiju čoveka.²⁶² Prilikom izrade prostornih, urbanističkih i drugih planova potrebno je omogućiti sprovođenje svih neophodnih mera zaštite životne sredine.²⁶³ U pripremi i donošenju ovakvih planova učestvuju Ministarstvo, organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.²⁶⁴

Strateška procena uticaja na životnu sredinu vrši se za strategije, planove, programe i osnove u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, turizma, zaštite prirodnih i kulturnih dobara, biljnog i životinjskog sveta i njihovih staništa i sl. *Strateška procena uticaja na životnu sredinu* uvek je sastavni deo strategije, plana, programa, odnosno osnove, i mora biti uskladjeni sa drugim procenama uticaja na životnu sredinu, kao i sa planovima i programima zaštite životne sredine.²⁶⁵ Ovu oblast detaljno uređuje *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu*.²⁶⁶ Vrste planova i programa za koje se izrađuje *strateška procena uticaja* određuje autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave.²⁶⁷

Procena uticaja projekata na životnu sredinu je sastavni deo tehničke dokumentacije bez koje se ne može pristupiti izvođenju projekta. Ovakva procena se vrši za projekte iz oblasti industrije, rudarstva, energetike, saobraćaja, turizma, poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede, upravljanja otpadom i komunalnih delatnosti, kao i za projekte koji se planiraju na zaštićenom prirodnom dobru, i u zaštićenoj okolini nepokretnog kulturnog dobra. *Procena uticaja projekata na životnu sredinu* se vrši i prilikom promene korišćene tehnologije, rekonstrukcije, proširenja kapaciteta koji mogu dovesti do značajnog zagađivanja životne sredine ili predstavljaju rizik po zdravlje ljudi.²⁶⁸

Integrисано спречавање и контрола загадивања kao preventivna mera, podrazumeva da se za rad novih i postojećih postrojenja i aktivnosti koja mogu imati negativne uticaje na zdravlje ljudi i životnu sredinu ili materijalna dobra, pribavlja integrisana dozvola

²⁶¹ Čl. 33, s. 1, t. 1, 1a, 2 i 3 ZZŠS.

²⁶² Id. t. 4.

²⁶³ Id. t. 5.

²⁶⁴ Id. s. 2.

²⁶⁵ Čl. 35, s. 1 i 2.

²⁶⁶ Stručni komentar „Oblici zaštite životne sredine”. Izvor Paragraf Net; Vidi više o tome: Isoski, Z., Petrović, D., Todić, D.: Neki problemi investitora u proceduri procene uticaja na životnu sredinu. Izvor: <http://www.victoriaconsulting.co.rs/Index_files/data_files/EIAEkoist07.pdf>, posećeno: 06.08.2009.

²⁶⁷ Član 35, s. 3 ZZŠS.

²⁶⁸ Id. čl. 36.

kojom se obezbeđuje sprečavanje i kontrola zagadivanja životne sredine.²⁶⁹ Ova oblast se detaljno uređuje Zakonom o integralnom spečavanju zagadivanja životne sredine.

Procena opasnosti od udesa jeste preventivna mera na osnovu koje je operater „Seveso” postrojenja²⁷⁰, tj. postrojenja u kome se obavljaju aktivnosti u kojima je prisutna ili može biti prisutna jedna ili više opasnih materija u propisanim količinama, dužan da preduzme sve neophodne mere²⁷¹ za sprečavanje hemijskog udesa i ograničavanja uticaja tog udesa na život i zdravlje ljudi i životnu sredinu u cilju stvaranja uslova za upravljanje rizikom. Ova procena opasnosti od udesa izrađuje se u postupku *procene uticaja projekta na životnu sredinu*, odnosno *pribavljanja integrisane dozvole*.²⁷²

Uslovi zaštite životne sredine

Pod kvalitetom životne sredine podrazumeva se njeno stanje iskazano fizičkim, hemijskim, biološkim, estetskim i drugim kriterijumima. U našoj zemlji Vlada utvrđuje zahteve u pogledu kvaliteta životne sredine, kao i granične vrednosti ispuštanja štetnih materija u vazduh, vodu i zemljište, uključujući tu i emisiju iz mobilnih izvora zagađivanja. Ovo se čini radi kontrole kvaliteta vazduha, voda, zemljišta, postupanja sa otpadom i hemikalijama, tretmana otpadnih voda, nivoa buke i vibracija i sl.

Radi postepenog ispunjavanja zahteva u pogledu emisija i nivoa zagađujućih materija u životnoj sredini, kao i očuvanja prirodnih vrednosti, Vlada može na određeno vreme, ograničiti rad postrojenja i obavljanje aktivnosti na određenom području.²⁷³ Kada za to postoji potreba, Ministarstvo obaveštava javnost i donosi akt o uvođenju posebnih mera u slučajevima neposredne opasnosti ili prekoračenja propisanih gra-

²⁶⁹ Id. čl. 37.

²⁷⁰ U cilju sprečavanja industrijskih nesreća uzrokovanih opasnim materijama kao i zagađivanja životne sredine velikog obima, Evropska Komisija je 09. decembra 1996. godine usvojila Seveso II uputstvo (Council Directive 96/82/EC on the control of major accident hazards). Zemljama članicama Evropske unije date su dve godine za usklajivanje zakonodavstva sa ovim Uputstvom, tako da je počev od 03. februara 1999. godine Seveso II uputstvo postalo obavezujuće kako za industriju, tako i za predstavnike vlasti zaduženih za implementaciju i primenu Uputstva. Seveso II uputstvo je u potpunosti zamenilo originalno Seveso uputstvo (82/501/EEC). ZZŠS u sebi sadrži preporuke Seveso II uputstva. Pored toga, Ministarstvo je identifikovalo postrojenja koja podležu obavezama Seveso II uputstva i objavilo njihov preliminarni spisak koji se nalazi na sajtu: <http://www.kombeg.org.yu/aktivnosti/c_teh/20090716/PreliminarnaLista.pdf>, posećeno: 08.08.2009; Trenutno se u izradi nalaze i tri podzakonska akta, što će omogućiti kompletan primenu ovog Uputstva koje omogućava prevenciju, pripremljenost i brzi odgovor na hemijski udes. Više o ovome vidi: <http://www.kombeg.org.yu/aktivnosti/c_teh/20090716/seveso.htm>, posećeno: 08.08.2009.

²⁷¹ Tako je operater seveso postrojenja u obavezi da dostavi obeveštenje, odnosno da izradi Politiku prevencije udesa ili Izveštaj o bezbednosti i Plan zaštite od udesa.

²⁷² Stručni komentar „Oblici zaštite životne sredine”, izvor Paragraf Net.

²⁷³ čl. 41. ZZŠS.

ničnih vrednosti zagadenja.²⁷⁴ Ukoliko je zagadenje ograničeno na teritoriji jedinice lokalne samouprave i nema uticaja na šire područje, ovaj akt donosi organ jedinice lokalne samouprave.²⁷⁵

Sistem upravljanja zaštitom životne sredine

Radi uspešne realizacije procesa očuvanja sredine u kojoj živimo, neophodno je izgraditi dobar i kvalitetan sistem upravljanja zaštitom životne sredine. To podrazumeva primenu domaćih i međunarodnih standarda i propisa za upravljanje, certifikaciju i registraciju sistema upravljanja zaštitom životne sredine. Planiranje i upravljanje zaštitom životne sredine obezbeđuje se i ostvaruje sprovođenjem *Nacionalnog programa zaštite životne sredine* (u daljem tekstu: Nacionalni program), koji donosi Vlada na period od najmanje deset godina.²⁷⁶ Njime se obezbeđuje sveobuhvatni sistem zaštite životne sredine.²⁷⁷ *Nacionalni program*, između ostalog, uz opis i ocenu stanja životne sredine, sadrži ciljeve i kriterijume za sprovođenje zaštite, dugoročne i kratkoročne mere za sprečavanje, ublažavanje i kontrolu zagađivanja, uslove za primenu najpovoljnijih privrednih, tehničkih, tehnoloških, ekonomskih i drugih mera za održivi razvoj i upravljanje zaštitom životne sredine, neophodna sredstva, nosioce, dinamiku i način za njegovo sprovođenje. *Nacionalni program* objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srbije“.²⁷⁸

Sistem upravljanja zaštitom životne sredine podrazumeva i donošenje *akcionog plana*, kao kratkoročnog instrumenta kojim se razrađuju pojedini segmenti *Nacionalnog programa*. Ukoliko zagađenje na određenom prostoru prevazilazi efekte mera koje se preduzimaju, odnosno kada postoji rizik od trajnog narušavanja kvaliteta ili štete u životnoj sredini, donosi se *sanacioni plan*.²⁷⁹ I *akcione* i *sanacione planove* priprema Ministarstvo sa ministarstvima nadležnim za odgovarajuću oblast, a donosi Vlada na period od pet godina radi uspešne realizacije *Nacionalnog programa*.²⁸⁰ Ovi planovi moraju da sadrže stanje, mere, procenu uticaja na zdravlje ljudi u slučaju ugrožene životne sredine, nosioce, način, dinamiku i sredstva za njihovu realizaciju.²⁸¹ Autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave donose *program zaštite životne sredine* na svojoj teritoriji, odnosno *lokalne akcione* i *sanacione planove*, u skladu sa *Nacionalnim programom* i već donetim *akcionim* i *sanacionim planovima* za teritoriju Sr-

²⁷⁴ Id. čl. 42, s. 1.

²⁷⁵ Id. s. 3.

²⁷⁶ Id. čl 64, s.1.

²⁷⁷ Id. s. 2.

²⁷⁸ Id. t. 1–6.

²⁷⁹ Id. čl. 66, s. 1.

²⁸⁰ Id. čl. 65, s. 3, čl. 67, s. 2.

²⁸¹ Id. čl. 67, s. 1.

bije.²⁸² Takođe, i dve ili više jedinica lokalne samouprave iz razloga ekonomičnosti ili efikasnosti, mogu doneti zajednički *program zaštite životne sredine*²⁸³ radi smanjenja negativnih uticaja na životnu sredinu.²⁸⁴

Pravna i fizička lica mogu sertifikovati sistem upravljanja zaštitom životne sredine prema SRPS-ISO 14001.²⁸⁵ Ona takođe mogu registrovati sertifikovan sistem upravljanja zaštitom životne sredine radi uključivanja u sistem upravljanja i kontrole zaštite životne sredine EU-EMAS sistema²⁸⁶, ukoliko za to ispunjavaju uslove, a uz prethodno podnet zahtev za registraciju Ministarstvu, kao i izradu izveštaja o uticajima aktivnosti, proizvoda i usluga na životnu sredinu.²⁸⁷ Odluku o registraciji donosi Ministarstvo na osnovu podnute dokumentacije, kao i na osnovu inspekcijske kontrole o primeni propisa o zaštiti životne sredine.²⁸⁸ Upis u ovaj Registar vrši se na period od tri godine i može se produžiti na zahtev pravnog, odnosno fizičkog lica.²⁸⁹ Ministarstvo će voditi Registar pravnih i fizičkih lica uključenih u sistem EMAS, a podaci iz njega će biti javni.²⁹⁰ Plan Ministarstva je da do 2012. godine formira ovaj Registar.²⁹¹

²⁸² Id. čl. 68, s. 1.

²⁸³ Npr. radi zajedničkog upravljanja otpadom, otpadnim vodama i sl.

²⁸⁴ Čl. 68, s. 2 ZZŽS.

²⁸⁵ Id. čl. 44; Standard SRPS-ISO 14001 ili Sistem menadžmenta zaštite životne sredine je upravljanje uticajima kompanije ili organizacije na životnu sredinu. Implementacijom SRPS-ISO 14001 se utvrđuje koji od radnih procesa u kompaniji zagađuju životnu sredinu, određuju se realni ciljevi i uvođe se neophodne mere za ostvarenje tih ciljeva. Prilikom uvođenja ovog standarda vrši se odgovarajuća obuka osoblja za upravljanje ovim sistemom i opisuju se obaveze i ovlašćenja za izvršavanje ovih procesa. Sistem ekološkog menadžmenta predstavlja postepeno usavršavanje u cilju poboljšanja ekološkog učinka. Ovaj sistem ne zahteva „ozelenjavanje“ kompanije, niti se radi o zamjenjivanju mašina, proizvoda ili procesa koje mogu imati ili imaju negativan učinak na životnu sredinu, već se radi o postepenom smanjenju zagađenja zasnovanog na dužoj vremenskoj osnovi. Implementacija sistema ekološkog menadžmenta može se odnositi na čitavu kompaniju, jedan ogrank ili čak na samo jedan proces, a izbor uglavnom zavisi od potrebe kompanije. Vidi o ovome više: <http://www.sertifikacija.com/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=31&lang=sr>, posećeno: 08. 08.2009.

²⁸⁶ EMAS sistem upravljanja zaštitom životne sredine i provere predstavlja program EU kojim se omogućava dobровoljno učeće organizacija u sistemu Zajednice za upravljanje zaštitom životne sredine i provjeru – EMAS. Regulisan Uredbom EC No 761/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 19. marta 2001. godine. Vidi o tome više: Petrović, D., Todić, D. Isoski, Z.: EMAS u Srbiji-korak bliže Evropskoj uniji. Izvor: <http://www.victoriaconsulting.co.rs/Index_files/data_files/EMASEkoist07.pdf>, posećeno: 08.08.2009.

²⁸⁷ Čl. 44 i 45 ZZŽS.

²⁸⁸ Id. čl. 45.

²⁸⁹ Id.

²⁹⁰ Id. čl. 47, s. 1 i 2.

²⁹¹ Stopić, M., Dičić N., Zorić J.: Pravci zaštite životne u Srbiji, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2009., s. 32.

Ukoliko neko lice ne ispunjava uslove za uključenje u sistem EMAS, Ministarstvo će odbiti zahtev za upis u ovaj Registar. Samo pravna i fizička lica koja pripadaju ovom sistemu imaju pravo da koriste znak EMAS.²⁹²

Zahtevi kvaliteta za proizvode, procese i usluge

Za proces zaštite životne sredine izuzetno je važna kontrola tehnologija i procesa, kao i samih proizvoda ili poluproizvoda koji su u takvom procesu dobijeni. Na teritoriji naše zemlje se može primenjivati domaća, odnosno uvezena tehnologija ili proces, proizvoditi i stavljati u promet proizvodi ukoliko ispunjavaju zahteve u pogledu zaštite životne sredine, odnosno zahteve kvaliteta proizvoda, ili ako tehnologija, proces, proizvod, poluproizvod ili sirovina nije zabranjena u zemlji izvozniku.²⁹³ U slučaju sumnje, čak i kada su snabdeveni propisanom ispravom, Ministarstvo može naložiti da se određena tehnologija, proces, proizvod, poluproizvod ili sirovina ocene u pogledu eventualnog štetnog uticaja na životnu sredinu.²⁹⁴ Takođe, ono može zabraniti proizvodnju i promet određenih proizvoda i vršenje određenih aktivnosti, na određeno vreme ili na delu teritorije Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave radi sprečavanja ugrožavanja životne sredine ili zdravlja ljudi.²⁹⁵

Proizvođač ili distributer je obavezan da na deklaraciji sirovine, poluproizvoda ili proizvoda upozori na zagadjenje životne sredine i štetu po ljudsko zdravlje koje proizvod ili njegovo pakovanje uzrokuje ili može uzrokovati.²⁹⁶

Proizvodi namenjeni opštoj potrošnji (osim prehrabnenih proizvoda, poljoprivrednih i drugih proizvoda dobijenih u skladu sa propisima kojima se reguliše organska proizvodnja, proizvodnja pića, farmaceutskih proizvoda i medicinske opreme) koji u poređenju sa drugim sličnim prozvodima manje zagađuju životnu sredinu pri proizvodnji, plasmanu, prometu, potrošnji, odlaganju, ili su dobijeni reciklažom otpada obeležavaju se ekološkim znakom.²⁹⁷ Pored toga, pravna, odnosno fizička lica mogu dobiti pravo na korišćenje ekološkog znaka i za proizvode i usluge, ukoliko se njihovom proizvodnjom, odnosno vršenjem smanjuje potrošnja energetskih ili prirodnih resursa, emisija štetnih materija i proizvodnja otpada.

Proces dobijanja ekološkog znaka podrazumeva da zainteresovano lice podnese zahtev za njegovo dobijanje Ministarstvu. Nakon toga ga ono, u slučaju da pozitivno

²⁹² Čl. 49 ZZŽS.

²⁹³ Čl. 51, s. 1.

²⁹⁴ Id. s. 2.

²⁹⁵ Id. s. 4.

²⁹⁶ Id. čl. 52.

²⁹⁷ Id. čl. 53.

odluči, odobrava putem akta o dodeli prava na korišćenje ekološkog znaka. Ovo pravo dodeljuje se na period od tri godine.²⁹⁸



Ekološki znak Srbije²⁹⁹



Ekološki znak Evropske unije

Grafički prikaz našeg ekološkog znaka sastoji se iz znaka i slogana (logotipa) koncentrisanog u kružnu formu. Ekološki znak predstavlja jednostavnu formu nastalu kao spoj dva stilizovana elementa: drveta i kocke, u tri nijanse zelene boje, sa sloganom „Prijatelj životne sredine”. Slogan je isписан dvojezično, na srpskom jeziku, ciriličkim pismom i na engleskom jeziku. *Pravilnikom o bližim uslovima za dobijanje prava na korišćenje ekološkog znaka, elementima izgledu, načinu upotrebe, ekološkog znaka za proizvode, procese i usluge*³⁰⁰ detaljnije se uređuju uslovi za dobijanje i korišćenje ekološkog znaka.³⁰¹

²⁹⁸ Id. čl. 54.

²⁹⁹ Izvor: <www.ekoznak.rs>.

³⁰⁰ Pravilnik o bližim uslovima i postupku za dobijanje prava na korišćenje ekološkog znaka, elementima izgleda, načinu upotrebe ekološkog znaka za proizvode, procese i usluge, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 3/2009.

³⁰¹ Izvor: <<http://www.emportal.rs/vesti/srbija/43893.html>>, posećeno: 09.08.2009; Vidi o ovome više: Crnobrnja, B., Budak, I., Ilić, M., Hodolič, J., Kosec, B.: Označavanje o zaštiti životne sredine – analiza

Zaštita od hemijskih udesa

Zaštita od hemijskih udesa je još jedno važno pitanje koje je takođe regulisano u ZZŽS, sa obzirom da je u procesu zaštite životne sredine potrebno izgraditi uspešan sistem zaštite od hemijskih udesa. Pa tako operater „Seveso“ postrojenja, odnosno kompleksa u kome se obavljaju aktivnosti u kojima je prisutna ili može biti prisutna jedna ili više opasnih materija³⁰², u jednakim ili većim količinama od propisanih, dužan je da dostavi *obaveštenje*, odnosno izradi *politiku prevencije udesa*³⁰³ ili *izveštaj o bezbednosti*³⁰⁴ i *plan zaštite od udesa*³⁰⁵, u zavisnosti od količina opasnih materija kojima vrši te aktivnosti, kao i da preduzme mere za sprečavanje hemijskog udesa i ograničavanja uticaja tog udesa na život i zdravlje ljudi i životnu sredinu, utvrđene u tim dokumentima.³⁰⁶

Kroz *plan zaštite od udesa* operater je dužan da dokaže da je predvideo sve neophodne mere za ograničavanje i kontrolu hemijskog udesa, radi ublažavanja posledica tog udesa na ljude, životnu sredinu i imovinu, omogućio dostavljanje neophodnih informacija nadležnim organima i široj javnosti, predvideo odgovarajuće mere čišćenja, sanacije i rekultivacije životne sredine nakon hemijskog udesa, kao i obradio dovoljno podataka za izradu planova zaštite od hemijskog udesa na nivou Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.³⁰⁷ Za razliku od toga, u *izveštaju o bezbednosti*, između ostalog, potreбно je pokazati da je ustanovljena adekvatna politika radi ostvarivanja bezbednosti, ustanovljene mere za prevenciju od hemijskih udesa, odnosno ograničavanja posledica tog udesa na ljude i životnu sredinu, kao i da je pri projektovanju, izgradnji, upravljanju i održavanju svih postrojenja i skladišnih prostora, opreme i infrastrukture koje su povezane sa opasnostima od hemijskog udesa, vođeno računa o bezbednosti i pouzdanosti.³⁰⁸ I na *plan zaštite*

oznaka tipa i prema SRPS ISO 14024:2003. Izvor: <<http://www.cqm.rs/2009/pdf/4/01.pdf>>, posećeno: 09.08.2009.

³⁰² Ovo se ne odnosi na vojna postrojenja, udesе izazvane jonizujućim zračenjem, transport opasnih materija u drumskom, železničkom, vodnom, vazdušnom i morskom saobraćaju, transport opasnih materija cevodima uključujući i pumpne stанице, a izvan seveso postrojenja, odnosno kompleksa, udesе pri istraživanju i eksploraciji mineralnih sirovina i sl. Vidi: Čl. 61v ZZŠS.

³⁰³ Politika prevencije od udesa sadrži: ciljeve i principe delovanja operatera radi kontrole opasnosti od hemijskog udesa.

³⁰⁴ Ovaj akt između ostalog sadrži: informacije o sistemu upravljanja i organizacije operatera u cilju sprečavanja hemijskog udesa, opis lokacije na kojoj se nalazi „Seveso“ postrojenje, odnosno kompleks, opis „Seveso“ postrojenja, odnosno kompleksa, analizu rizika od hemijskog udesa i način njegovog sprečavanja, mere zaštite i interventne mere za ograničavanje posledica hemijskog udesa, popis opasnih materija.

³⁰⁵ Plan zaštite od udesa sadrži: mere koje se preduzimaju u okviru „Seveso“ postrojenja, odnosno kompleksa u slučaju hemijskog udesa ili u slučaju nastanka okolnosti koje mogu izazvati hemijski udes.

³⁰⁶ Čl. 58, s. 1 ZZŠS.

³⁰⁷ Id. čl. 60 d.

³⁰⁸ Id. čl. 60 g.

od udesa, kao i na *izveštaj o bezbednosti*, saglasnost daje Ministarstvo.³⁰⁹ Ono takođe utvrđuje i vodi evidenciju o operaterima i „Seveso” postrojenjima,³¹⁰ odnosno kompleksima sa povećanom verovatnoćom nastanka hemijskog udesa, ili sa povećanim posledicama tog udesa zbog njihove lokacije, blizine sličnih postrojenja ili zbog vrste uskladištenih opasnih materija, kao i registar prijavljenih udesa. Operater je takođe dužan da učini dostupnim javnosti *izveštaj o bezbednosti* i spisak opasnih materija koje su prisutne u „Seveso” postrojenju.³¹¹

U slučaju nastanka hemijskog udesa operater je dužan da o hemijskom udesu odmah obavesti Ministarstvo, jedinicu lokalne samouprave i organe nadležne za postupanje u vanrednim situacijama u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita i spašavanje, i to o: okolnostima vezanim za hemijski udes, prisutnim opasnim materijama, raspoloživim podacima za procenu posledica hemijskog udesa na ljudе i životnu sredinu i o preduzetim hitnim merama.³¹² Operater je takođe u obavezi i da obavesti nadležne organe o planiranim merama za otklanjanje srednjoročnih i dugoročnih posledica hemijskog udesa, i za sprečavanje nastanka ponovnog udesa.³¹³

Takođe, u slučaju hemijskog udesa, a na osnovu njegovog obima, kao i posledica koje mogu izazvati direktnu ili odloženu opasnost po ljudsko zdravlje i životnu sredinu, Ministarstvo, organ autonomne pokrajine, odnosno lokalne samouprave, proglašava stanje ugroženosti i obaveštava javnost o preduzetim merama.³¹⁴ Ukoliko se radi o udesu koji može izazvati prekogranične efekte na stanje životne sredine, stanje ugroženosti proglašava Vlada.³¹⁵

Pravno, odnosno fizičko lice u obavezi je da odmah preduzme mere sanacije prema planovima zaštite o svom trošku, kako bi se sprečilo dalje širenje zagadenja prouzrokovanih udesom. Ukoliko se naknadno utvrdi da je zagađivač odgovoran za

³⁰⁹ Id. čl. 60 đ.

³¹⁰ Na osnovu dostavljenih izveštaja o bezbednosti, Ministarstvo utvrđuje operatere i „Seveso” postrojenja, odnosno komplekse čije aktivnosti mogu izazvati hemijski udes sa prekograničnim efektima, i o tome obaveštava u što kraćem roku, a najkasnije kada obaveštava domaću javnost, nadležni organ zemlje koja može biti pogodena posledicama tog udesa. Iste obaveze imaju i nadležni organi druge zemlje prema našoj, ukoliko njena „Seveso” postrojenja, odnosno kompleksi mogu izazvati hemijski udes sa određenim posledicama na našoj teritoriji. Obaveštenje u slučaju hemijskog udesa ili neposredne opasnosti od hemijskog udesa koji može prouzrokovati prekogranične efekte, kao i eventualna uzajamna pomoć, uređeni su propisima o zaštiti i spašavanju.

³¹¹ Id. čl. 60v ZZŽS.

³¹² Id. čl. 60 j, s. 1.

³¹³ Id. s. 3.

³¹⁴ Id. čl. 62, s 1–2.

³¹⁵ Id. čl. 62, s. 3.

udes, lice koje je snosilo troškove otklanjanja posledica zagadivanja životne sredine ima pravo da od njega zahteva naknadu troškova.³¹⁶

Monitoring

Zaštita životne sredine ne može se ostvariti bez pouzdanih informacija o stanju i trendovima promene pojedinih njenih komponenti. Zato su zakonskim regulativama na nacionalnom, ali i na međunarodnom nivou utvrđene obaveze *monitoringa* koji predstavlja sistem stalnog i sistematskog praćenja stanja životne sredine i *periodičnog izveštavanja* o njenom stanju i promenama kako na lokalnom, tako i na globalnom nivou.³¹⁷

Ovaj proces kod nas obezbeđuju u okviru svoje nadležnosti Republika, autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave.³¹⁸ Program *monitoringa* donosi Vlada, na osnovu koga to čine i autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave.³¹⁹ Sredstva za vršenje *monitoringa* obezbeđuju Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave.³²⁰

Monitoring podrazumeva sistematsko praćenje vrednosti indikatora, odnosno praćenje negativnih uticaja na životnu sredinu, stanja životne sredine, mera i aktivnosti koje se preduzimaju u cilju smanjenja negativnih uticaja i podizanja nivoa kvaliteta životne sredine.³²¹ Program *monitoringa* donosi Vlada, i to za period od dve godine.³²² *Monitoring* može da obavlja i ovlašćena organizacija ako ispunjava uslove u pogledu kadrova, opreme, prostora, akreditacije za merenje datog parametra i SRPS-ISO standarda u oblasti uzrokovanja, merenja, analiza i pouzdanosti podataka.³²³

Monitoring je sastavni deo jedinstvenog informacionog sistema za čije upravljanje je određena *Agencija za zaštitu životne sredine*,³²⁴ kojoj podatke dostavljaju državni organi, odnosno organizacije, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne

³¹⁶ Id. čl. 63, s. 1–2.

³¹⁷ Karadžić, B. (Agencija za zaštitu životne sredine): Uloga ekološkog informacionog sistema u očuvanju biološke raznovrsnosti, s. 3. Izvor: <<http://www.sepa.sr.gov.yu/download/7.Karadzic.pdf>>, posećeno: 12.08.2009.

³¹⁸ Id. čl. 69, s.1 ZZŽS.

³¹⁹ Id. s. 4.

³²⁰ Id. s. 5.

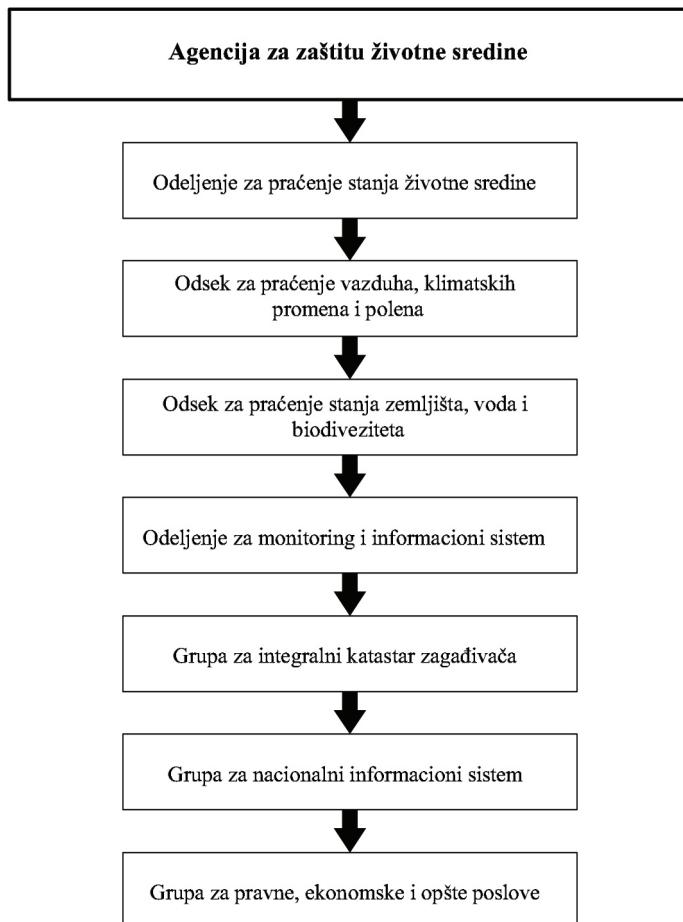
³²¹ Id. čl. 70, s. 1. Vlada utvrđuje kriterijume za određivanje broja i rasporeda mernih mesta, njihovu mrežu, obim i učestalost merenja, klasifikaciju pojava koje se prate, metodologiju rada i indikatore zagadenja životne sredine i njihovog praćenja, rokove i način dostavljanja podataka i sl.

³²² Stopić, M., Dičić N., Zorić J.: op. cit. s. 32.

³²³ Čl. 71. ZZŽS.

³²⁴ Stopić, M., Dičić N., Zorić J.: op. cit. s. 32.

samouprave, ovlašćene organizacije i zagadivači.³²⁵ Podaci o zagađenju životne sredine predstavljaju zapis o postupcima operatera, odnosno zagadivača, i kao takvi imaju procesnu ulogu u postupcima pred sudovima kao sredstvo dokazivanja izvršenja krivičnog dela.³²⁶ Agencija za zaštitu životne sredine pored prikupljanja podataka o sprovedenom monitoringu, istovremeno vodi i informacioni sistem zaštite životne sredine.³²⁷



³²⁵ Čl. 73. ZZŽS.

³²⁶ Stopić M., Dičić N., Zorić J.: op. cit. s. 32.

³²⁷ Ovaj sistem obezbeđuje formiranje, klasifikovanje, održavanje, prezentaciju i distribuciju numeričkih, opisnih i prostornih baza podataka o kvalitetu parametara životne sredine, praćenju stanja i zaštiti životne sredine, zakonodavnim, administrativnim i organizacionim i strateškim merama, naučno-tehničkim informacijama o planskim merama prevencije i sl.

Radi praćenja kvalitativnih i kvantitativnih promena u životnoj sredini i preduzimanja mera zaštite u životnoj sredini, *Agencija za zaštitu životne sredine* vodi *Nacionalni registar izvora zagadživanja životne sredine*,³²⁸ dok *lokalne registre izvora zagadživanja životne sredine* vode nadležni organi jedinica lokalnih samouprava.³²⁹

Vlada jedanput godišnje podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o stanju životne sredine³³⁰, koji na osnovu prikupljenih podataka i informacija izrađuje *Agencija za zaštitu životne sredine*.³³¹ Ovaj izveštaj se objavljuje u službenim glasilima Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.³³²

Informisanje i učešće javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu

Učešće javnosti u procesu donošenja odluka u oblasti zaštite životne sredine je od ključnog značaja za očuvanje osnovnih principa održivog razvoja, kao i sprečavanja neodgovornog ponašanja vlasti, pojedinaca i kompanija prema sredini u kojoj živimo.³³³

U Rio deklaraciji o životnoj sredini i razvoju iz 1992. godine³³⁴ konstatovano je da se pitanja životne sredine najbolje rešavaju učešćem svih građana na odgovarajućem nivou.³³⁵ Načelo 10 ove Deklaracije predviđa da svakom pojedincu treba omogućiti pristup informacijama o životnoj sredini, pri čemu se bliže utvrđuje da su to informacije kojima raspolažu „javni organi”.³³⁶ Pored ovog značajnog dokumenta, moramo pomenuti još jednom Arhusku konvenciju, koja je prvi povezala pravo zaštite životne sredine i ljudska prava, sa ciljem obezbeđivanja prava zaštite svakog pojedinca, sadašnjih i budućih generacija na život u okruženju adekvatnom njihovom zdravlju i dobrobiti.³³⁷

³²⁸ Stručni komentar „Oblici zaštite životne sredine“. Izvor: Paragraf Net.

³²⁹ Čl. 75, s. 3.

³³⁰ Ovaj izveštaj sadrži podatke o stanju i promenama stanja u životnoj sredini na osnovu podataka i informacija dobijenih praćenjem odgovarajućih indikatora, sprovodenju Strategije, Nacionalnog programa i akcionih planova, sanacionim planovima i drugim preduzetim merama, finansiranju sistema zaštite životne sredine i drugim podacima.

³³¹ Čl. 76, s. 2 ZZŽS.

³³² Id. s. 5.

³³³ Stopić, M., Dičić N., Zorić J.: op. cit. s. 45.

³³⁴ Ova Deklaracija usvojena je na Konferenciji Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju (UNICED), održanoj 13.-14. jula u Rio de Žaneiru 1992. godine.

³³⁵ Ćok V.: Javnost i informisanje u postupku procene uticaja na životnu sredinu, Pravni život, br. 9/2003., s. 389.

³³⁶ Id. s. 395.

³³⁷ Kostić, M.: Pravo na pristup informaciji o životnoj sredini u Evropskoj uniji, Strani pravni život, br. 3/2007., s. 48–59. Vidi isto: Bogdanović, S., Gucić, M.: Vodič kroz propise o učešću javnosti u donošenju

Uputstvo Evropskog parlamenta i Saveta Evrope br. 2003/35/EC je instrument Evropske unije kojim se omogućava učešće javnosti u odlučivanju o pitanjima u vezi sa životnom sredinom (kojim je izmenjeno i dopunjeno Uputstvo br. 85/337/EEC o proceni uticaja pojedinih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu i Uputstvo br. 96/61/EC o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja, kao i Uputstvo br. 2001/42/EC o proceni uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu). Takođe i Uputstvo br. 2003/4/EC o javnom pristupu informacijama koje se tiču životne sredine je od naročitog značaja jer je pravovremeno i pravilno informisanje javnosti preduslov za aktivno učešće javnosti u odlučivanju.³³⁸

Kao što je već bilo reči, kod nas Ustav Republike Srbije u članu 74 jemči svima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju, dok se odredbe u kojima se konstituišu prava javnosti na učešće u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu nalaze se i u ZZŽS, a postupak po kojem ih građani mogu saznati uređen je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja³³⁹.

ZZŽS obavezuje državne organe, organe autonomne pokrajine, organe jedinice lokalne samouprave i druge ovlašćene organizacije da obaveštavaju javnost³⁴⁰ o stanju životne sredine, odnosno o pojavama koje se prate u okviru monitoringa nivoa zagađujuće materije i emisije, kao i merama upozorenja ili razvoju zagađenja koja mogu predstavljati opasnost za život i zdravlje ljudi.³⁴¹ Javnost ima pravo pristupa registrima ili evidencijama koje sadrže informacije i podatke o stanju životne sredine. Nadležni organ dostavlja sve tražene informacije podnosiocu u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva.³⁴² Eventualno, ukoliko bi dostavljanje informacija negativno uticalo na: zaštitu životne sredine (kao što je davanje informacija o lokaciji retkih vrsta divlje flore i faune, poverljivost rada državnih, odnosno pravosudnih organa, međunarodne odnose, odbranu, odnosno bezbednost, poverljivost ličnih podataka, odnosno dosjeva, komercijalnih i industrijskih podataka (osim informacija o emisijama koje ugrožavaju životnu sredinu), ugrožavalo prava intelektualne svojine ili interesu trećih lica

odлуka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine, Regionalni centar za zaštitu životne sredine za centralnu i istočnu Evropu, Beograd, 2006., s. 12.

³³⁸ Stručni komentar „Učešće javnosti u odlučivanju o aktivnostima od značaja za životnu sredinu“. Izvor: Paragraf Net.

³³⁹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 120/2004.

³⁴⁰ Ovo se mora činiti redovno, blagovremeno, potpuno i objektivno.

³⁴¹ Čl. 78, s. 1 ZZŽS.

³⁴² Id. s. 2.

koja poseduju informacije, a koja nisu obavezna da ih pruže), nadležni organ može odbiti zahtev zainteresovanog lica.³⁴³

Učešće javnosti obezbeđuje se u pogledu *strateške procene uticaja na životnu sredinu, procene uticaja projekata* čija realizacija može dovesti do zagađivanja životne sredine ili predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi i *odobravanju rada novih, odnosno postojećih postrojenja*.³⁴⁴

Učešće javnosti u pogledu strateške procene uticaja podrazumeva stavljanje javnosti na javni uvid prostorni, urbanistički plan, odnosno drugi plan ili program koji se odnosi na korišćenje zemljišta, odnosno njegovu upotrebu u svrhu poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, vodama, telekomunikacija, turizma, zaštite prirodnih i kulturnih dobara, biljnog i životinjskog sveta i njihovih staništa i sl.

Učešće javnosti u odlučivanju o proceni uticaja projekata na životnu sredinu sprovodi se u okviru javne prezentacije projekta i javne rasprave.

I na kraju *ucešće javnosti u odlučivanju o puštanju u rad novih, odnosno postojećih postrojenja* sprovodi se u toku izdavanja dozvole za sprečavanje i kontrolu zagađivanja životne sredine.

Zainteresovana javnost se preko javnog oglasa obaveštava o postupku donošenja odluka, i učestvuje u postupku dostavljanjem mišljenja, komentara i sugestija nadležnom organu i blagovremeno se obaveštava o donetim odlukama.³⁴⁵ Ona, kao stranka u postupku ostvarivanja prava na zdravu životnu sredinu ima pravo da pokreće postupak preispitivanja odluke pred nadležnim organom, odnosno sudom.

Iako ima zakonska ovlašćenja, postavlja se pitanje u kojoj meri javnost zaista učestvuje u postupku procene uticaja, a posebno, da li se stavovima zainteresovanih lica u ovim postupcima u praksi pridaje dovoljan, ili pre, bilo kakav značaj.³⁴⁶ Pa je tako jedna sprovedena anketa pokazala da većina sudova u Srbiji ne poštuje odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koje se odnose na hitno postupanje i dostavljanje informacija koje se odnose na životnu sredinu. U anketi koja je podrazumevala obraćanje sudovima putem zahteva za dostupnost informacija od javnog značaja, pokazalo se da sudovi nisu poštivali odredbe ovog Zakona, tj., nisu odgovarali u zakonskom roku od 48 časova od prijema zahteva, a pojedini sudovi nisu čak ni odgovorili na zahteve, pa je tako, u anketi od 105 poslatih zahteva odgovore-

³⁴³ Id. čl. 80, s.1, t. 1–8.

³⁴⁴ Id. čl. 81, s. 1, t. 1–3.

³⁴⁵ Id. s. 5.

³⁴⁶ Stopić, M., Dičić N., Zorić J.: op. cit. s. 46.

no na svega 80.³⁴⁷ Takođe mnogi nisu poštivali zakonsku odredbu o oslobođanju od plaćanja takse, te su tražili naknadu za dostavljanje informacija o životnoj sredini.³⁴⁸

Da bi se pravna regulativa na adekvatan način primenjivala, neophodno je izgraditi s jedne strane dovoljne kapacitete državne uprave koja ima značajnu ulogu u njihovom sprovođenju, a sa druge strane je neophodno kontinuirano edukovati i informisati javnost, koja je zainteresovana strana i potencijalni učesnik u ovim postupcima. Podizanju svesti o mogućnostima i značaju učešća u ovim postupcima treba posvetiti posebnu pažnju, jer građani Srbije pridaju veoma malo važnosti ovoj oblasti. Takođe je važno podsticati aktivnije učešće nevladinih organizacija, kao i medija, čije bi profesionalno izveštavanje o ovim temama moglo da suštinski promeni odnos građana prema životnoj sredini.³⁴⁹ Naravno, potrebno je i uspostavljanje i obezbeđivanje efikasnog funkcionisanja informacionog sistema jer bi se na ovaj način omogućilo da svi podaci o stanju životne sredine i njenoj zaštiti budu jednostavno, brzo i lako dostupne širokoj javnosti.³⁵⁰

Finansiranje zaštite životne sredine

Dobra politika zaštite životne sredine predstavlja složenu i kompleksnu delatnost, koja između ostalog iziskuje i ogromna finansijska sredstva. Samim tim, od velikog značaja je i način pravnog uređivanja izvora njihovog prikupljanja, kao i vidova korišćenja takvih sredstava.

Finansijski instrumenti zaštite životne sredine predstavljaju jedan od mogućih pristupa ekološkoj politici kao odgovor na rizike zagađivanja životne sredine.³⁵¹ Njihova osnovna uloga je da osiguraju efikasnu i održivu upotrebu ekoloških resursa u životnoj sredini, odnosno, stvore uslove za prilagođavanje strukture i dinamike privrednih i drugih delatnosti stanju i procesima u životnoj sredini, tako da se zadovoljavanjem potreba sadašnjih, ne ugrožava pravo budućih generacija na zdravo prirodno okruženje.³⁵² Ostvarivanje ovakvog koncepta, kao i uspešna upotreba finansijskih instrumenata, svakako zahtevaju značajne promene u ponašanju svih subjekata i nosilaca odgovornosti za zaštitu životne sredine, odnosno usklađivanje razvojne i ekonomske politike.³⁵³

³⁴⁷ Id. čl. 81, s. 13 ZZŽS.

³⁴⁸ Id.

³⁴⁹ Id.

³⁵⁰ Id.

³⁵¹ Blažević Zec, B.: Ekonomski instrumenti zaštite životne sredine. Izvor: <<http://www.eukonvent.org/downloads2/090407-BiljanaBlazevicZec.pps>>, posećeno: 21.08.2009.

³⁵² Mladenović, D.: op. cit. s. 581.

³⁵³ Id. s. 582.

Sredstva za finaniranje zaštite životne sredine kod nas obezbeđuju Republika, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave u okviru svojih nadležnosti, ali se ona mogu prikupiti i putem donacija, kredita, sredstava međunarodne pomoći i stranih ulaganja namenjenih zaštiti životne sredine, kao i putem programa i fondova EU, UN i drugih međunarodnih organizacija.³⁵⁴ Postoji više načina prikupljanja finansijski sredstava, odnosno više vrsta finansijskih instrumenata za zaštitu životne sredine. ZZŽS u poglavlju VI utvrđuje vrste naknada, odnosno izvore kojima se obezbeđuje finansiranje i ostvarivanje ciljeva zaštite životne sredine, a to su: *naknada za korišćenje prirodnih vrednosti, naknada za zagadživanje životne sredine, naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine i Fond za zaštitu životne sredine.*³⁵⁵

Naknada za korišćenje prirodnih vrednosti je primena načela „korisnik plaća”, tako da treba da obezbedi da svako ko koristi prirodne vrednosti treba da obezbedi rekultivaciju prostora.³⁵⁶ U skladu sa ovim principom, ZZŽS članom 84 nalaže korisniku prirodne vrednosti da plaća naknadu za njihovo korišćenje, kao i da snosi troškove sanacije i rekultivacije degradiranog prostora, u skladu sa posebnim zakonima. Sredstva ostvarena na ovaj način predstavljaju prihod budžeta Republike, autonomne pokrajine i lokalne samouprave,³⁵⁷ i obično se koriste za finansiranje konkretnih ekoloških problema, kao što su odlaganje i prikupljanje otpada, poboljšanje kvaliteta vode za piće, i sl.³⁵⁸

Naknada za zagadživanje životne sredine kao ekonomski instrument, treba da obezbedi da zagadživač plaća naknadu za zagadživanje životne sredine kada svojim aktivnostima prouzrokuje, ili postoji mogućnost da će prouzrokovati opterećenje životne sredine, odnosno plaća ukupne troškove mera za sprečavanje i smanjenje zagadživanja koji uključuju i troškove rizika po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini.³⁵⁹ Pa je tako, zagadživač obavezan da *plaća neknadu za zagadživanje životne sredine*, a ZZŽS utvrđuje i kriterijume za utvrđivanje visine te naknade. To su: vrsta, količina ili osobine emisije iz pojedinog izvora, vrsta, količina ili osobine emisija proizvedenog ili odloženog otpada i sadržaj po životnu sredinu štetnih materija u sirovini, poluproizvodu, odnosno proizvodu.³⁶⁰ Odredbe ovog člana odnose se na obveznika, odnosno zagadživača koji prouzrokuje zagadživanje životne sredine emisijama, odnosno otpadom, ili proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovine, poluproizvode ili proizvo-

³⁵⁴ Čl. 83, s. 1–2 ZZŽS.

³⁵⁵ Mladenović, D.: op. cit. s. 582.

³⁵⁶ Id.

³⁵⁷ Čl. 84, s. 2 ZZŽS.

³⁵⁸ Popov, Đ.: Ekonomска analiza prava životne sredine i održiv razvoj. Izvor: <http://ekologija.pf.uns.ac.rs/osnove/OPZS_DJP.pdf>, posećeno: 19.08.2009.

³⁵⁹ Mladenović, D.: op. cit. s. 583.

³⁶⁰ Čl. 85, s. 2, t. 1–3 ZZŽS.

de koji sadrže materije štetne po životnu sredinu.³⁶¹ Vrstu zagađivanja, kriterijume za obračun naknade i obveznike, kao i visinu, odnosno način za njeno obračunavanje i plaćanje bliže utvrđuje Vlada.³⁶² Sredstva prikupljena od zagađivača u visini od 60% predstavljaju prihod budžeta Republike, dok ostatak od 40% pripada jedinici lokalne samouprave.³⁶³ Ona se koriste namenski za unapređenje i zaštitu životne sredine.³⁶⁴ Takođe, Vlada utvrđuje područja od posebnog interesa u oblasti zaštite životne sredine, na kojima važe posebna pravila u pogledu visine i načina plaćanja *naknade za zagađivanje*.³⁶⁵

Zagađivač ima pravo na povraćaj već plaćene *naknade za zagađivanje životne sredine*, odnosno oslobađanje ili smanjenje plaćanja naknade³⁶⁶ ukoliko sredstva koristi za sprovođenje mera u cilju prilagođavanja propisanim graničnim vrednostima ili sprovodi druge mere kojima doprinosi smanjenju zagađivanja životne sredine ispod propisanog nivoa.³⁶⁷

Naknada za zaštitu i unapredjenje životne sredine predstavlja finansijski instrument koji u okviru svojih prava i dužnosti mogu predvideti jedinice lokalne samouprave u skladu sa svojim potrebama i specifičnostima.³⁶⁸ Ovu naknadu propisuje skupština jedinice lokalne samouprave³⁶⁹ na osnovu posebnih kriterijuma.³⁷⁰ Sredstva ostvarena na ovaj način koriste se preko budžetskog fonda, namenski za zaštitu i unapređenje životne sredine prema usvojenim programima korišćenja sredstava budžetskog

³⁶¹ Mladenović, D.: op. cit. s. 584.

³⁶² Čl. 85, s. 4 ZZŽS.

³⁶³ Id. s. 4.

³⁶⁴ Id. s. 5.

³⁶⁵ Vlada utvrđuje kriterijume za utvrđivanje područja od državnog interesa u oblasti zaštite životne sredine, kao i visinu i način plaćanja naknade u njima. Sredstva ostvarena na ovaj način prihod su budžeta Republike Srbije u visini do 80%, dok preostalih 20% predstavlja prihod jedinice lokalne samouprave. Ona se takođe koriste namenski za zaštitu i unapređivanje životne sredine.

³⁶⁶ Merila i uslove za povraćaj, oslobađanje i smanjenje naknade utvrđuje Vlada.

³⁶⁷ Čl. 86, s. 1 ZZŽS.

³⁶⁸ Mladenović, D.: op. cit. s. 588.

³⁶⁹ Čl. 87, s. 2 ZZŽS.

³⁷⁰ Oni su: korišćenja stambenih i poslovnih zgrada, stanova i poslovnih prostorija za stanovanje, odnosno obavljanje poslovne delatnosti, kao i za korišćenje zemljišta za obavljanje redovne delatnosti, obavljanje određenih aktivnosti koje utiču na životnu sredinu, a koje određuje Vlada, i transporta nafte i naftnih derivata, kao i sirovina, proizvoda i poluproizvoda hemijskih i drugih opasnih materija iz industrije ili za industriju na teritoriji jedinice lokalne samouprave sa statusom ugrožene životne sredine na području od značaja za Republiku. Samim tim obveznici plaćanja ovih naknada su: imaoći prava svojine na nepokretnosti, odnosno zakupci ako se nepokretnosti koriste po osnovu prava zakupa, pravna lica i preduzetnici koji obavljaju određene aktivnosti, vlasnici teretnih vozila, odnosno pravna i fizička lica koja obavljaju transport nafte i naftnih derivata, kao i sirovina, proizvoda i poluproizvoda hemijskih i drugih opasnih materija iz industrije ili za industriju na teritoriji jedinice lokalne samouprave sa statusom ugrožene životne sredine na području od značaja za Republiku Srbiju.

fonda, odnosno lokalnim akcionim i sanacionim planovima, u skladu sa strateškim dokumentima.³⁷¹

Osnivanje *Fonda za zaštitu životne sredine* (u daljem tekstu: *Fond*) predviđeno je članom 90 ZZŽS. On ima status pravnog lica, sa javnim ovlašćenjima, u cilju obezbeđivanja finansijskih sredstava za podsticanje i unapređenje životne sredine u našoj zemlji. *Fond* je počeo sa radom 25. maja 2005. godine, sedište mu je u Beogradu, a osnovni ciljevi su finansiranje priprema, sprovođenja i razvoja programa, projekata i drugih aktivnosti u oblasti očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređenja životne sredine, kao i aktivnosti u oblasti energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije u Republici Srbiji.³⁷²

Prihodi *Fonda* obezbeđuju se namenski iz sredstava budžeta Republike ostvarenih po osnovu naknada koje plaća pravno lice, odnosno preduzetnik za promet određenih vrsta divlje flore i faune³⁷³, potom prihoda koja lica plaćaju za registraciju u sistem EMAS³⁷⁴, odnosno *naknade za zagadživanje životne sredine*, uključujući tu i one učinjenih na područjima od posebnog interesa³⁷⁵, sredstava ostvarenih po osnovu promene vlasništva preduzeća u postupku privatizacije, priloga, donacija, poklona, pomoći, i iz programa, projekata sprovedenih na osnovu međunarodne saradnje u oblasti zaštite životne sredine i sl.³⁷⁶ Ova sredstva se koriste za različite svrhe, i to pre svega za: zaštitu, očuvanje i poboljšanje kvaliteta vazduha, vode, zemljišta i šuma, kao i ublažavanje klimatskih promena i zaštitu ozonskog omotača, zaštitu i očuvanje biodiverziteta i geodiverziteta, podsticanje održivog korišćenja zaštićenih prirodnih dobara, ruralnog područja, podsticanje čistije proizvodnje, uporebe tehnologija koje smanjuju opterećenje i zagadživanje životne sredine, korišćenja čistijeg transporta, unapređenja sistema informisanja o stanju životne sredine i sl.³⁷⁷ U ove svrhe pravo na korišćenje sredstava *Fonda za zaštitu životne sredine* imaju pravna i fizička lica, i to putem zajmova, izdavanja garancija i drugih oblika jemstava, subvencija, pomoći i donacija na osnovu javnog konkursa koji on objavljuje.³⁷⁸ Opštim aktom ovog *Fonda*³⁷⁹

³⁷¹ Čl. 87, s. 10 ZZŽS.

³⁷² Ibid., čl. 90, s. 3 i čl. 91.

³⁷³ Čl. 27, s. 5 ZZŽS.

³⁷⁴ Id. čl. 45, s. 7.

³⁷⁵ Id. čl. 85 i 85a.

³⁷⁶ Id. čl. 92, s.1, t. 1–6.

³⁷⁷ Id. čl.93, s. 2, t. 1–15.

³⁷⁸ Id. čl. 94, s. 1.

³⁷⁹ Svoje poslove Fond za zaštitu životne sredine vrši primenom principa objektivnosti i odgovornosti, međunarodno priznate primere dobre prakse i javnosti u radu i donošenju odluka. Fond za zaštitu životne sredine čine upravni i nadzorni odbor, čije članove imenuje i razrešava Vlada i direktor, koga na predlog Ministra, takođe postavlja i razrešava Vlada, pri čemu se svi oni imenuju na period od četiri godine. Rad Fonda za zaštitu životne sredine obavlja se u skladu sa njegovim unutrašnjim aktima, i to pre svega Statu-

utvrđuju se uslovi koje korisnici sredstava moraju ispuniti, uslovi i način dodeljivanja njegovih sredstava, kriterijumi i merila za ocenjivanje predloga projekata, odnosno zahteva za dodeljivanje sredstava i sl.³⁸⁰

Na osnovu člana 100 ZZŽS, autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave u obavezi su da formiraju budžetski fond, koji će se finansirati iz *naknada za zagadivanje*, uključujući tu i one učinjenih na područjima od posebnog interesa, kao i *naknada za unapređenje životne sredine*, a koje su ostavrene na njihovoj teritoriji. Sredstva budžetskog fonda koriste se na osnovu utvrđenog programa korišćenja sredstava koji donosi nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, na koji je potrebno prethodno pribaviti saglasnost Ministra.³⁸¹ Sredstva budžetskog fonda koriste se namenski, za finansiranje akcionih i sanacionih planova u skladu sa Nacionalnim programom, kao i za finansiranje programa i planova autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.³⁸² Izveštaj o njihovom korišćenju autonomna pokrajina, odnosno jedinice lokalne samouprave dostavljaju jednom godišnje Ministru, i to najkasnije do 31. marta tekuće godine, za prethodnu.³⁸³

Pored finansijskih istrumenata zaštite životne sedine, ZZŽS predviđa i pojedine *ekonomiske podsticajne mere*. Pa tako postoji mogućnost za *dobijanje poreskih, carinskih i drugih olakšica*, kao *oslobađanje od obaveze plaćanja* ovih dažbina za pravna i fizička lica koja primenjuju tehnologije, proizvode, i stavlju u promet proizvode čiji je uticaj povoljniji od drugih sličnih, odnosno koji koriste obnovljive izvore energije (sunce, vetar, biogas), kao i za lica koja upotrebljavaju opremu i uređaje koji neposredno služe zaštiti životne sredine.³⁸⁴ Uslovi i načini za sprovodenje ovih *ekonomskih podsticajnih mera* utvrđuju se posebnim propisom. ZZŽS predviđa mogućnost dobijanja *subvencija, depozita i njegovog refundiranja* za potrošače koji organizovano vraćaju korišćene i neupotrebljive uređaje ili njihove delove, proizvode ili njihovu ambalažu, za proizvođače koji obezbede njihovu reciklažu ili uklanjanje, odnosno smanjuju negativni uticaj svojih aktivnosti na životnu sredinu na drugi organizovan način.³⁸⁵

Sa obzirom da sadašnji sistem zaštite životne sredine u našoj zemlji počiva na savremenim načelima i zahtevima EU, njemu su prilagođeni i finansijski instrumenti uvedeni u sistem zaštite životne sredine.³⁸⁶ Ipak, oni zahtevaju permanentnu razradu

tom, kojim se uređuje njegova organizacija i način poslovanja, nadležnost pojedinih organa, način rada, odgovornost zaposlenih i slično. Statut donosi upravni odbor uz saglasnost Vlade.

³⁸⁰ Čl. 94, s. 3. ZZŽS.

³⁸¹ Id. čl. 100, s. 4 i 5.

³⁸² Id. s. 3.

³⁸³ Id. s. 6.

³⁸⁴ Id. čl. 101, s. 1.

³⁸⁵ Id. s. 2.

³⁸⁶ Gajinov, T.: op.cit. s. 190.

i unapredjenje.³⁸⁷ Pa je tako, najpre neophodno ojačati institucionalne, ali i administrativne kapacitete *Fonda*, što istovremeno znači usvajanje posebnog zakona koji bi detaljno definisao njegovu formu, strukturu i ciljeve, kao i osnove po kojima on stiče prihode.³⁸⁸ Unapređenje sistema finansiranja zaštite životne sredine znači i potrebu za uvođenjem novih finansijskih istrumenata i njihovo integrisanje u postojeću zakonsku regulativu, obavezivanje većeg broja zagađivača na plaćanje naknada, povećanje efikasnosti upravljanja prikupljenim sredstvima, a takođe i ojačanje kapaciteta za finansiranje projekata.³⁸⁹ Pored toga, potrebno je nadgraditi i razraditi i sistem *podsticajnih mera*, jer bi se na taj način pružila podrška onima koji su prilagodili svoje tehnologije potrebama zaštite životne sredine, a i pružila stimulacija i ostalim pravnim i fizičkim licima da učine slično, i na taj način daju svoj doprinos rešavanju brojnih ekoloških problema. Takođe, Vlada bi trebalo da ušpostavi koherentan i sveobuhvatan sistem izveštavanja o ulaganjima u zaštitu životne sredine i o prihodima, što bi pokrilo javni sektor, sektor poslovanja i privatna domaćinstva, koristeći kao generalni okvir evropski sistem za sakupljanje ekonomskih informacija o životnoj sredini, razvijen od strane Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj.³⁹⁰

Takođe se specifični ciljevi zaštite životne sredine svakako nužno ostvaruju adekvatnom kombinacijom finansijskih istrumenata zaštite, i ostalih istrumenata i mera u ovoj oblasti,³⁹¹ jer izolovana upotreba bilo kojih od njih ne bi dala optimalne i očekivane rezultate.³⁹²

Odgovornost za zagađivanje

Pravna, odnosno fizička lica su samostalno ili preko ovlašćene organizacije dužna da prilikom obavljanja svojih aktivnosti obezbede zaštitu životne sredine. Ovo podrazumeva preuzimanje različitih mera, kao što su poštovanje propisa o zaštiti životne sredine, održivo korišćenje prirodnih resursa, dobara i energije, upotrebom proizvoda, procesa, tehnologija koji manje ugrožavaju životnu sredinu, preuzimanje mere prevencije ili otklanjanja posledica ugrožavanja životne sredine i sl.³⁹³

Sa obzirom na višeslojnost, odnosno višedimenzionalnost, zaštita životne sredine se ostvaruje pre svega po pravilima ekološkog, upravnog, krivičnog i građanskog

³⁸⁷ Mladenović, D.: op. cit. s. 592–593.

³⁸⁸ Blažević Zec, B.: op. cit.

³⁸⁹ Id.

³⁹⁰ Izvor: Ekoplan, <<http://www.ekoplan.gov.rs/src/download-510/upload centar/dokumenti/prezentacije/mobilizacija-finansijskih-resursa-u-cilju-zastite-zivotne-sredine.ppt>>, posećeno: 22.11.2010.

³⁹¹ Kordelj De Villa, Ž., Papafava, M.: Ekonomski instrumenti u politici zaštite okoliša u Hrvatskoj – teorijska saznanja i iskustva, Privredna kretanja i ekomska politika, 94/2003., s. 60.

³⁹² Popov, Đ.: op. cit.

³⁹³ Čl. 102, s. 1, t. 1–8 ZZŽS.

prava. Samim tim, u slučaju da zagađivač povredi privatne interese fizičkih, odnosno pravnih lica, odgovara prema pravilima građanskog prava, dok će on u slučaju prouzrokovanja značajne štete društvenim, odnosno javnim interesima biti i kaznopravno odgovoran.³⁹⁴ Zbog toga treba razlikovati odgovornost za zagađivanje koja je javnopravne prirode, kada šteta pogađa društvo kao celinu i ima *krivičnopravnu, privrednoprestupnu ili prekršajnu dimenziju*, u odnosu na odgovornost za sekundarne posledice zagađivanja koja je privatnopravne, odnosno uže *građanskopravne prirode*.³⁹⁵

Građanskopravna odgovornost za zagađivanje je na međunarodnom planu uređena Konvencijom o građanskoj odgovornosti za štete nastale usled aktivnosti koje su opasne za životnu sredinu, koju je Savet Evrope doneo u Laganu 1993. godine, oslanjajući se na principe Rio Dekleracije.

U našem pravu zagađivač za štetu nanetu životnoj sredini ogovara po principu objektivne odgovornosti, što znači da treba dokazati samo postojanje štete i uzročne veze između njegovih postupaka i nastupelih štetnih posledica.³⁹⁶ ZZŽS je odgovornost za štetu regulisao odvojeno od odgovornosti za zagađivanje, što je posledica razlikovanja javnopravne u odnosu na privatnopravnu dimenziju odgovornosti za ugrožavanje i povredu zaštićenih dobara u životnoj sredini.³⁹⁷

Građanskopravna zaštita životne sredine po pravilu je dvojaka – *preventivna* i *posledično-restitutivna*, pa je samim tim usmerena na otklanjanje izvora opasnosti od nastupanja štete i na uklanjanje štete putem naturalne restitucije i novčanog obeštećenja.³⁹⁸ Važno je istaći da *građanskopravna odgovornost* postoji samo ukoliko je šteta na zaštićenim dobrima merljiva i za posledicu imai (ili može imati) ugrožavanje ili povredu neimovinskih i/ili imovinskih dobara nekog fizičkog ili pravnog lica, pa se mogu otkloniti sredstvima klasičnog odštetnog prava. Ipak, štetne posledice na dobrima u životnoj sredini se ne mogu uvek podvesti pod opšti pojam štete građanskog prava, jer nisu uvek merljive po njegovim pravilima, nekad su enormne, novčano neizrazive, ili se ne mogu vezati za imovinu jednog konkretnog subjekta, ali ni za neko javno dobro koje potпадa pod državni suverenitet.³⁹⁹ Štete na dobrima se često javlaju globalno⁴⁰⁰, pa se teško mogu otkloniti građanskopravnim sredstvima zaštite, što samim tim zahteva preduzimanje komplksnih mera, kako na domaćem, tako i na međunarodnom planu.⁴⁰¹

³⁹⁴ Id.

³⁹⁵ Id.

³⁹⁶ Id. Vidi isto: čl. 103, s. 1.

³⁹⁷ Salma, J., Nikolić, D.: op.cit.

³⁹⁸ Id.

³⁹⁹ Id.

⁴⁰⁰ Npr. stvaranje efekta staklene bašte usled prekomerne imisije ugljen dioksida, oštećenje ozonskog omotača i sl.

⁴⁰¹ Id.

Na pitanja o odgovornosti za štete nanete životnoj sredini koja nisu posebno uređena ZZŽS, primenjuje se opšta pravila *Zakona o obligacionim odnosima*⁴⁰² (u danjem tekstu: ZOO), odnosno drugih relevantnih propisa kojima je uređena materija građanskog prava.

Metod za ostvarivanje sudske zaštite prava, čijim se ostvarivanjem sprečava zagađivanje životne sredine i otklanjanju štetne posledice zagađivanja je parnica⁴⁰³, koja se vodi prema pravilima *Zakona o parničnom postupku*⁴⁰⁴. Parnice za zaštitu životne sredine se razlikuju prema cilju koji se u njima ostvaruje, pa tako neke od njih imaju preventivni karakter i vode se radi sprečavanja ili smanjenja zagađivanja, dok druge opet služe otklanjanju ili ublažavanju već nastupelih štetnih posledica na životnu sredinu.⁴⁰⁵ U ovim postupcima od suda se mogu tražiti različiti vidovi pravne zaštite, najčešće se traži da sud nekom licu naloži da nešto učini ili da se pak uzdrži od nekog činjenja.⁴⁰⁶

Prema trenutnom stanju u zakonodavstvu, stvarnu nadležnost u parnicama za zaštitu životne sredine imaju osnovni sudovi, dok se mesna nadležnost može razlikovati. Pa tako za postupanje u pojedinim sporovima mesnu nadležnost ima sud na čijoj teritoriji tuženi ima prebivalište, odnosno boravište, a ako je u pitanju pravno lice, sud na čijem području se nalazi njegovo sedište.⁴⁰⁷ U nekim situacijama predviđena je posebna mesna nadležnost (isključiva, izborna ili pomoćna). Postoje i parnice za zaštitu životne sredine u kojima tužilac ima mogućnost izbora, pa se tako može obratiti mesno nadležnom суду, суду mesta izvršene štetne radnje ili onom, na čijem području su nastupile štetne posledice.⁴⁰⁸ Ukoliko tužilac pokreće parnicu protiv više lica, a ne postoji ista mesna nadležnost, mesno je nadležan sud koji je nadležan za nekog od njih.⁴⁰⁹

Pokretanje postupka za naknadu štete zastareva u roku od tri godine od kada je oštećenik saznao za štetu i učinioča štete. U svakom slučaju ovo potraživanje zastareva za 20 godina od kada je šteta nastala.⁴¹⁰ Postupak pred sudom za naknadu štete je hitan.⁴¹¹

⁴⁰² Zakon o obligacionim odnosima, „Službeni list SFRJ” br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89 i „Službeni list SRJ”, br. 31/93.

⁴⁰³ Petrušić, N.: Zaštita životne sredine u građanskom sudskom postupku, u Nikolić, D. (ur.), Osnove prava životne sredine, s. 217.

⁴⁰⁴ Zakon o parničnom postupku, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 125/04.

⁴⁰⁵ Petrušić, N.: op. cit.

⁴⁰⁶ Id.

⁴⁰⁷ Id.

⁴⁰⁸ Petrušić, N.: op. cit.

⁴⁰⁹ Id.

⁴¹⁰ Čl. 107, s. 4 ZZŽS.

⁴¹¹ Id. s. 5.

Krivičnopravna odgovornost za zagađivanje postoji u slučaju prouzrokovanja dra-
stične štete društvenim, odnosno javnim interesima. Na međunarodnom polju ona je
uređena Konvencijom o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava, koju je Savet
Evrope usvojio 1998. godine u cilju poboljšanja efikasnosti i kvaliteta zaštite životne
sredine. Uopšteno govoreći ekološka krivična dela predstavljaju protivpravna, druš-
tveno opasna ponašanja pojedinaca koja su upravljeni protiv životne sredine, i za koja
je zakonom predviđena krivična sankcija. Ona predstavljaju izuzetno visok stepen
društvene opasnosti, mogu dovesti i u pitanje opstanak čovečanstva.⁴¹²

U našem pravu KZ štiti životnu sredinu krivičnim delima sadržanim u njegovoj
XXIV glavi. Ipak, specifičnost krivično pravne zaštite životne sredine kod nas je to što
nisu sva dela ekološkog kriminaliteta sadržana u njemu, nego i u drugim posebnim
zakonima koji se odnose na određene oblasti zaštite životne sredine. Najznačajnija
krivična dela predviđena KZ su krivično delo zagađivanja životne sredine, ubijanja
i mučenja životinja, povrede prava na informisanje o stanju živote sredine, prenoše-
nje zaraznih bolesti kod biljaka i životinja, nezakonit lov i ribolov, šumska krađa i
pustošenje šuma i drugo.⁴¹³ U funkciji zaštite zdravlja ljudi su krivična dela iz XXIII
glave KZ, od kojih su svakako najvažnija zagađivanje vode za piće i životnih namirni-
ca, prozvodnja i stavljanje u promet škodljivih proizvoda, odnosno nesavesno vršenje
pregleda životnih namirnica.⁴¹⁴

Interesantno je spomenuti da u toku 2008. godine, doneto je svega 12 presuda
za ekološka krivična dela, a statistika pokazuje da se najveći broj postupaka vodi povo-
dom krivičnog dela šumske krađe iz člana 275 KZ.⁴¹⁵ U pogledu propisanih kazni za
najteže oblike povrede životne sredine, predviđena je kazna zatvora do osam godina i
u našoj zemlji još uvek nije izrečena.⁴¹⁶

Otkrivanje i istraživanje krivičnih dela protiv životne sredine nije lako jer se kri-
minalne aktivnosti često vrše u okviru institucija čiji je rad zakonit i opšte društveno
koristan, pa ih je teže i otkriti, a i retko prijavljaju takve slučajeve. Takođe je mnogo
puta veza između učinilaca krivičnih dela i lokalnih organa za zaštitu životne sredine
veoma čvrsta i bliska.⁴¹⁷ U ovakvim postupcima dešava se da nedostaju neke vitalne
informacije bez kojih je nemoguće voditi postupak u pravom smeru. Prilikom vođenja
postupaka za ekološka krivična dela, naši pravosudni organi se danas suočavaju sa pro-

⁴¹² Id.

⁴¹³ Čl. 260–278 KZ.

⁴¹⁴ Čl. 256–259 KZ. Vidi isto: Stopić, M., Dičić N., Zorić J.: op. cit. s. 16.

⁴¹⁵ Stopić, M., Dičić N., Zorić J.: op. cit. s. 53.

⁴¹⁶ Id.

⁴¹⁷ Brkić, S., Lukić, T.: Zaštita životne sredine u krivičnom postupku, u Osnove prava životne sredine, Nikolić D. (ur.), s. 148–149.

blemima dokazivanja krivice zagadivača veštačenjem⁴¹⁸, kao i sa teškoćama prilikom prikupljanja dokaza u toku istražnog i krivičnog postupka.⁴¹⁹ Za ishod slučaja, od veoma velikog značaja su i podaci dobijeni u postupku monitoringa emisija i imisija koji se koriste kao dokazi.⁴²⁰ Sudovi snagu dokaznog sredstva ipak mogu proveriti samo podacima dobijenim od ovlašćenih institucija, odnosno onih koje su prošle postupak za prijem, i nalaze se na zvaničnom spisku ovlašćenih monitora stanja životne sredine. U vezi sa ovim, u praksi se često javljaju određeni problemi, pa tako u Pančevu, kao jednom od najzagadenijih gradova u našoj zemlji, postoji funkcionalan sistem opštinskog monitoringa, a čije rezultate iz određenih razloga, sudovi još uvek ne uzimaju kao validan dokaz.

U nekim slučajevima su pravosudni organi ipak uspešni, i kao dobar primer uspešnog rada tužilaštva, kada je u pitanju ekološki kriminalitet, može se spomenuti sledeći slučaj:⁴²¹ Optužnicom Opštinskog javnog tužilaštva u Kuršumliji KT 210/07 optužena su dva lica za produženo krivično delo zagađenja životne sredine iz člana 260 KZ, zbog toga što su kao rukovodioci postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Lesonit d.o.o. u Kuršumliji dopuštali ispuštanje otpadnih voda u reku Banjsku u nekoliko navrata. Prema navodima optužnice, optužena lica su na ovaj način prouzrokovala pomor ribe, jer su omogućila ispuštanje neprečišćenih voda koje su sadržale visok nivo amonijum jona i fenola opasnih po životnu sredinu. Prema analizi sudske prakse, ovo je jedini slučaj u kom se lica optužuju za produženo krivično delo zagađivanja životne sredine. Među dokazima su bili pre svega, nalazi veštaka i izveštaji i nalazi zvaničnih institucija vezanih za datume izvršenja radnje krivičnog dela, kao npr. nalaz i stručno mišljenje Instituta za javno zdravlje iz Niša, stručni nalaz Centra za ekotoksikologiju i Centra za higijenu i humanu ekologiju, nalaz Republičkog hidrometeorološkog zavoda Srbije, stručno mišljenje Zavoda za zaštitu prirode Srbije, zapisnik Republičke direkcije za vodu, odnosno vodoprivredne inspekcije, i zapisnik Republičkog veterinarskog inspektora. Uz predložene dokaze tužilaštvo je dostavilo i spisak svedoka. U optužnici su naveli da je usled nedostatka kiseonika u reci, nastao pomor ribe, kao direktna posledica uliva otpadnih voda iz proizvodnog procesa. Uzrok smanjenja nivoa kiseonika mogu biti povećane koncentracije amonijum jona, nitrata, nitrita i sulfata, a u ovom slučaju neosporno je konstatovano prisustvo koncentracije amonijum jona. Naravno, efikasni rad tužilaštva još nije dovoljan da se uspešno zaštiti životna sredina, jer je važan i adekvatan pristup sudova.

⁴¹⁸ Kod nas još uvek nema dovoljno studija iz oblasti zaštite životne sredine, ili pak medicinske studije koje bi se bavile uticajem zagađivanja na zdravlje ljudi, samim tim nedostaju i relevantni parametri koji bi mogli da u dokaznim postupcima ukažu koliki uticaj ima zagađivanje na razvoj pojedinih bolesti.

⁴¹⁹ Stopić, M., Dičić N., Zorić J.: op. cit. s. 55

⁴²⁰ Id.

⁴²¹ .Id. s. 54–55.

Procesuiranje zagadivača koji na sistemski način krše zakon mora biti prioritetan cilj pravosudnih organa, a praksa njihovog rada pokazuje mali broj ovakvih slučajeva. Suština problema neadekvatnog procesuiranja i kažnjavanja zagadivača je u nepostojanju potrebnog nivoa saradnje između različitih učesnika u krivičnom postupku pri dokazivanju krivice zagađivača.

Ono što je važno naglasiti, jeste da se životna sredina štiti odredbama krivičnog prava, ne zbog nje same, nego radi očuvanja i osiguravanja humanih uslova života kako za današnje, tako i za mnoge naredne generacije. Ovde je prisutna tendencija, za razliku od većine oblasti krivičnopravne zaštite u kojima se teži dekriminalizaciji ili sužavanju kriminalne zone propisivanjem dodatnih uslova pod kojima neko može biti kažnjen, u oblasti krivičnopravne zaštite životne sredine, situacija je potpuno drugačija, jer sve češće i drastičnije narušavanje stanja okoline u kojoj živimo zahteva angažovanje najrepresivnije grane prava, kakvo je krivično, i proširenja njegove nadležnosti u ovoj oblasti.⁴²²

Pored krivičnih dela, u oblike ekološke delikvencije u širem smislu spadaju i privredni prestupi i prekršaji koji sa sobom povlače *privrednoprestupnu*, odnosno *prekršajnu odgovornost* za štete nanete životnoj sredini. Pa je tako, privrednoprestupna odgovornost neka vrsta krivičnopravne odgovornosti pravnih lica, a upravo je specifičnost učinioца konkretnog dela uticala da se ono određuje kao privredni prestup, a ne kao krivično delo.⁴²³ U slučaju izvršenja privrednog prestupa od strane pravnog lica, njegovo odgovorno lice može da odgovara i za krivično delo, pa se u tim situacijama ono i ne kažnjava za privredni prestup, pod uslovom da su obeležja privrednog prestupa identična sa obeležjima nekog krivičnog dela. Prema tome, postoji paralelna i istovremena odgovornost pravnog lica i njegovog odgovornog lica za privredni prestup, imajući u vidu cilj ili svrhu upravo kažnjavanja pravnog lica. Važno je istaći da paralelna i dvojaka odgovornost kod privrednog prestupa podrazumeva da primarno odgovara i po principu objektivne odgovornosti na bazi samog prouzrokovanja posledice, dok odgovorno lice ili preduzetnik odgovaraju po principu subjektivne odgovornosti u čijoj osnovi se nalazi krivica.⁴²⁴

U pogledu odnosa između *krivičnopravne* i *privrednoprestupne odgovornosti* dugo je postojao stav da su privredni prestupi dela sa nižim intezitetom društvene opasnosti u odnosu na krivična dela, ali je on danas u potpunosti prevaziđen,⁴²⁵ naročito kada je u pitanju zaštita životne sredine. Na ovom polju privredni subjekti zaista mogu da prouzrokuju oštećenja znatno težih i nesagledivih razmera.

⁴²² Id.

⁴²³ Jovašević, D.: op.cit. s.135.

⁴²⁴ Id. s. 135–136.

⁴²⁵ Id.

U našoj ekološkopravnoj regulativi, predviđen je niz privrednih prestupa, za koje su predviđene različite novčane kazne. Pa tako, ZZŽS predviđa kao privredne pre-stupe uvoz, izvoz, tranzit otpada bez dozvole Ministarstva, ispuštanje zagađujuće i opasne materije, otpadne vode u vazduh, vodu ili zemljište na način i u količinama, odnosno koncentracijama ili nivoima iznad propisanih, izvoz ili uvoz zaštićene vrste divlje flore i faune, njihove razvojne oblike i delove, bez dozvole Ministarstva. Dok na primer, ZZP kao privredne prestupe tretira vršenje prekograničnog prometa za-štićenih divljih vrsta bez dozvole Ministarstva ili nepostupanje u skladu sa merama zaštite prirode utvrđenim u planovima, programima, osnovama i projektno-tehničkoj dokumentaciji.

Kao što je bilo već reči, prekršaji nose, u odnosu na krivična dela daleko manji stepen društvene opasnoti. Pored fizičkog lica i preduzetnika koji odgovaraju po prin-cipu subjektivne odgovornosti, kao učinioци prekršaja se mogu javiti i pravna lica koja odgovaraju po principu objektivne odgovornosti (odnosno odgovorno lice u njemu, koje odgovara na osnovu subjektivne odgovornosti). Ukoliko je jedno kažnjivo po-našanje istovremeno predviđeno i kao krivično delo i kao prekršaj, krivično delo kao teže i opasnije apsorbuje prekršaj, a okolnost da je prekršajna odgovornost zamenjena krivičnom, podrazumeva isključenje odgovornosti za prekršaj.

Za počinioce ekoloških prekršaja koji se svode na neznatnu povredu ili ugroža-vanje životne sredine ili pojedinih njenih segmenata predviđene su prekršajne kazne i zaštitne mere. Brojni su oblici ekoloških prekršaja, kao što su neovlašćeni monitoring, upotreba ekološkog znaka suprotno propisanim pravilima ZZŽS, ili pak upotreba hemijskih sredstava u zaštićenim područjima, uzbijanje divljih vrsta bez dozvole Mini-stru, odnosno dodela životinja kao nagrade na igrama na sreću, itd..

Krivičnu odgovornost utvrđuju sudovi opšte nadležnosti, a postupak se pokreće po službenoj dužnosti na zahtev posebnog državnog organa – javnog tužioca. Na isti način se pokreće i postupak za privredni prestup, stim da ovde nadležnost imaju

privredni sudovi. Postupak za utvrđivanje prekršajne odgovornosti pokreće se na zahtev ovlašćenog organa, a vode ga posebni prekršajni sudovi. Važno mesto u sistemu identifikacije sva tri oblika odgovornosti ima postupak inspekcijskog nadzora⁴²⁶, kako nadležni inspektor ima pravo da podnese prijavu nadležnom organu za učinjeno kričivo delo ili privredni prestup, odnosno podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

Prema važećim propisima u našoj zemlji, u pogledu inspekcijskog nadzora u oblasti zaštite životne sredine, postoji pretpostavka nadležnosti republičkih organa, a samo izuzetno pojedini poslovi mogu biti zakonom povereni organima autonomnih pokrajina, opština, gradova i grada Beograda.⁴²⁷ Pa tako, u najvećem broju slučajeva inspekcijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine vrši *Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja*, u okviru koga postoji poseban *Sektor za kontrolu i nadzor* sa svoja četiri odeljenja⁴²⁸ koja se bave pojedinim aspektima zaštite. Inspekcijski nadzor na nivou pokrajine se vrši u okviru Pokrajinskog sekretarijata za zaštitu životne sredine i održivi razvoj, koji inače nema sopstvenu nadležnost u pogledu obavljanja ovih poslova. Opštine i gradovi kao organi lokalne samouprave inspekcijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine mogu vršiti samo ukoliko im je to izričito povereno.

Prema odredbama ZZŽS u vršenju inspekcijskog nadzora insepktor između ostalog utvrđuje da li se upravljanje, odnosno održivo korišćenje i zaštita prirodnih resursa i dobara vrši prema strateškim dokumentima i uslovima i merama, da li su ispunjeni zahtevi kvaliteta životne sredine i emisije, da li su ispunjeni uslovi za rad postrojenja i obavljanje aktivnosti, da li se sprovode mere i uslovi zaštite životne sredine u planiranju i izgradnji, da li se znak EMAS koristi na propisan način, da li se do-maće ili uvezene tehnologije ili procesi primenjuju, odnosno proizvodnja i stavljanje u promet proizvoda, poluproizvoda i sirovina vrši u skladu sa propisanim normama zaštite životne sredine, da li se vrši monitoring stanja životne sredine, da li se sprovode Nacionalni program, akcioni i sanacioni planovi, i da li se sprovode obaveze iz ratifikovanih međunarodnih ugovora u oblasti zaštite životne sredine, i drugo.⁴²⁹ U

⁴²⁶ Inspekcijski nadzor jeste podvrsta upravnog nadzora, koga po pravilu vrše organi državne uprave. U okviru ministarstava ove poslove vrše inspektori, a samo izuzetno i druga ovlašćena lica. Inspekcijski nadzor se vrši specijalnom metodom – inspekcijskim pregledom – sa ciljem da se ostvari uvid u poslovanje i postupanje preduzeća, ustanova i građana u pogledu pridržavanja zakona i drugih propisa i opštih akata. Postupak sprovođenja inspekcijskog nadzora vrši se prema pravilima Zakona o opštem upravnom postupku, Zakona o državnoj upravi, dok se posebne odredbe koje se isključivo odnose na postupak i ovlašćenja inspektora u oblasti zaštite životne sredine nalaze u ZZŽS.

⁴²⁷ Jovašević, D.: op.cit. s. 135.

⁴²⁸ To su: Odeljenje za zaštitu životne sredine od zagađivanja, Odeljenje za inspekcijske poslove u oblasti zaštite korišćenja prirodnih resursa i ribarstva, Odeljenje za postupanje u slučaju udesa i Odeljenje za saradnju inspekcije sa međunarodnim mrežama, lokalnom samoupravom i integrисани pristup na granici.

⁴²⁹ Čl. 110, s. 1, t. 1–20 ZZŽS.

vršenju ovakvih poslova inspektor ima različita ovlašćenja, kao na primer da naredi u određenom roku otklanjanje nepravilnosti u sproveđenju mera zaštite, rekultivacije i sanacije životne sredine pri korišćenju prirodnih resursa i dobara, zabrani uništavanje ili oštećivanje divlje flore i faune i njihovih staništa, zabrani ispuštanje zagađujućih i opasnih materija, otpadnih voda ili energije u vazduh, vodu i zemljište na način i u količinama, odnosno koncentracijama ili nivoima iznad propisanih, zabrani rad, upotrebu ili korišćenje tehnologije, tehnološkog procesa, koje prema odredbama ZZŽS nisu dozvoljene, naredi obavljanje monitoringa na propisan način, uzima uzorke zemljišta, voda, otpada, vazduha preko ovlašćene organizacije, naredi sproveđenje mera zaštite životne sredine u skladu sa ZZŽS, zabrani korišćenje ekološkog znaka protivno odredbama ZZŽS i sl.⁴³⁰

Prilikom vršenja inspekcijskog nadzora, inspektor je dužan da koristi službenu legitimaciju, oznaku i odgovarajuću opremu, dok obrazac službene legitimacije, izgled i sadržinu oznake i vrstu opreme propisuje ministar.⁴³¹ Na rešenje inspektora može se u roku od 15 dana od njegovog prijema izjaviti žalba, osim ako se ne radi o situaciji kada je Zakonom propisano da je rešenje inspektora konačno i tada se protiv njega vodi upravni spor.⁴³²

Ako u toku vršenja inspekcijskog nadzora inspektor oceni da su pored povrede ZZŽS povređeni i drugi zakoni i propisi kojima se uređuju pitanja od značaja za zaštitu životne sredine ili pojedinog njenog dela, dužan je pored preduzimanja mera za koje je ovlašćen, da obavesti drugi nadležni organ.⁴³³ Ukoliko inspektor utvrdi takve povrede Zakona za koje su istovremeno propisane i nadležnosti drugih inspekcijskih organa, obavezan je da bez odlaganja, obavesti Ministra kako bi se zajednički izvršio nadzor i preduzele odgovarajuće mere.⁴³⁴

Samo unapređenje naše ekološkopravne regulative podrazumeva i unapređenje rada inspekcije u oblasti zaštite životne sredine. To pre svega podrazumeva jačanje institucionalnih prioriteta Ministarstva za zaštitu životne sredine u razvoju, evaluaciji

⁴³⁰ Id. čl. 111, s. 1, t. 1–29.

⁴³¹ Id. čl. 115, s. 1–2.

⁴³² Rešenje inspektora je konačno u situacijama: kada inspektor rešenjem nalaže zabranu uvoza i izvoza ugroženih i zaštićenih vrsta divlje flore i faune, njihovih razvojnih oblika i delova čiji je promet zabranjen međunarodnim ugovorima, kada rešenjem zabrani uvoz i izvoz ugroženih i zaštićenih vrsta divlje flore i faune, njihovih razvojnih oblika i delova čiji je promet dozvoljen ako se vrši bez dozvole kada rešenjem zabrani uvoz, izvoz i tranzit otpada suprotno odredbama Zakona i naredi da se vrati pošiljaocu i kada u situaciji kada rešenjem zabrani rad „Seveso“ postrojenja, odnosno kompleksa kada se mere predviđene u Politici prevencije udesa ili Izveštaju o bezbednosti ili Planu zaštite od udesa ne sprovode ili se nedovoljno sprovode. U ova četiri slučaja protiv rešenja će se voditi upravni spor.

⁴³³ Čl. 113, s. 1 ZZŽS.

⁴³⁴ Id. s. 3.

politike strateškog planiranja, ekonomskih istрумената и monitoringa na osnovu indikatora stanja životne sredine. Posebno je potrebno povećati kadrovske potencijale i inspekcijski budžet, uz značajna ulaganja i u modernizaciju opreme koje koriste inspektorji u vršenju nadzora.⁴³⁵

⁴³⁵ Lilić, S., Drenovak, M.: op.cit. s.76.

DRUGI DEO

Pravno regulisanje zaštite zemljišta

„Mi smo deo Zemlje, a Zemlja je deo nas. Mirisni cvetovi su naše sestre, jelen, konj, veliki orao, svi su oni naša braća. Kameni vrhovi, sočni pašnjaci, toplina životinjskog i ljudskog tela, sve to spada u istu porodicu.“⁴³⁶

Zemljište je tanak površinski sloj litosfere Zemlje, nastao dugotrajnim uzajamnim delovanjem geološke podloge, klime i živih bića.⁴³⁷ Pored ovih prirodnih faktora, čovek svojom aktivnošću takođe značajno doprinosi stvaranju zemljišta: isušivanjem ili navodnjavanjem terena, đubrenjem, ozelenjavanjem, sečom šuma i različitim načinima obrade. Ipak, poslednjih godina se različitim aktivnostima sve više ugrožava zemljišni fond.⁴³⁸ Širenjem naselja, izgradnjom saobraćajnica i industrijskih objekata, smanjuju se površine pod obradivim zemljištem, pašnjacima i šumama. Zemljište se zagađuje neadekvatnim i prekomernim odlaganjem otpada, koji potiče iz industrije, rudnika ili domaćinstava, sve većom upotreboom otrova za suzbijanje korova i biljnih štetočina, kao i veštačkog đubriva.

Posledice zagađivanja zemljišta se ne osećaju samo na kopnu, često stradaju i vodenim ekosistemima u blizini. Mnogobrojni otrovi i zagađujuće materije spiranjem zemljišta dolaze do podzemnih voda, a preko njih i do rečnih tokova. Gotovo sve zagađujuće materije iz zemljišta kroz lance ishrane, koji se neprekidno odvijaju u ekosistemima, završavaju u telima biljaka ili životinja kojima se hranimo, ili nalaze svoj put podzemnim vodama do jezera, bunara i reka iz kojih pijemo vodu. Zbog svega ovoga, neophodno je preduzeti adekvatne mere zaštite zemljišta, koje podrazumevaju smanjenje zagađivanja vazduha i vode, upotrebe zagađujućih materija u poljoprivredi, ali i borbu protiv erozije⁴³⁹, deflacija⁴⁴⁰ i uopšte preduzimanje niza aktivnosti sa ciljem

⁴³⁶ Napisao je indijski poglavica Sijetla, 1854. godine predsedniku SAD Franklinu Periju. Izvor: <<http://www.sepa.sr.gov.yu/index.php?menu=11&id=201&akcija=showXlinked>>, posećeno: 14.02.2010.

⁴³⁷ Id.

⁴³⁸ Izvor: <<http://af.unmo.ba/Zagadivanje%20i%20za%C5%A1titu%20zemlji%C5%A1ta.pdf>>, posećeno: 14.02.2010.

⁴³⁹ Predstavlja ispiranje i odnošenje najsitnijih i najplodnijih čestica iz rastresite podloge. Ona predstavlja prirodan proces koji se može ubrzati nekontrolisanom sečom šuma i pogrešnim korišćenjem zemljišta.

⁴⁴⁰ Predstavlja izduvavanje finih i plodnih čestica iz zemljišta, koje dovodi do degradacije produktivnog tla i smanjivanja njegove plodnosti. Najintezivnija je u relativno suvim predelimama, u kojima su nekada travne površine pretvorene u oranice. Deflacija je posebno jaka pri snažnom vetru i suvom zemljištu, kada se posejani usevi još nisu dovoljno razvili. Pri setvi pšenice i drugih ozimih kultura na poljima, kada je jesen suva, za traktorima sa plugovima, tanjiračama i sejačicama, dižu se pravi oblaci prasine – najplodnijeg supstrata zemljišta koje vetar odnosi.

obezbedenja prirodnih funkcija zemljišta, njegovog očuvanja i unapređivanja njegovog namenskog korišćenja.

Kod nas je članom 10 ZZŽS predviđeno da se održivo upravljanje prirodnim vrednostima i zaštita životne sredine uređuju i posebnim zakonima i drugim propisima, kojima se između ostalog pruža i adekvatna zaštita zemljištu, odnosno poljoprivrednom zemljištu. Pa se tako na ovu oblast odnosi niz propisa o zaštiti pojedinih delova ekosa, kojima se posredno ostvaruje i zaštita zemljišta, jer oni funkcionišu kao jedinstvena i povezana celina. Ipak, najveći značaj imaju *Zakon o poljoprivrednom zemljištu* (u daljem tekstu: ZPZ)⁴⁴¹, *Zakon o rudarstvu*,⁴⁴² i *Zakon o geološkim istraživanjima*.⁴⁴³ Na osnovu njih, doneti su brojni podzakonski akti. Ipak, težište našeg interesovanja ostaće na odredbama ZPZ, kojim su uglavnom prihvaćene preporuke date u Predlogu Uputstva EU COM (2006) 232,⁴⁴⁴ koja predstavlja okvir za zaštitu zemljišta i dopunjuje Uputstvo 2004/35EC.⁴⁴⁵

Pod poljoprivrednim zemljištem podrazumevamo zemljište namenjeno poljoprivrednoj proizvodnji, odnosno ono zemljište, koje se u takvu namenu može privesti.⁴⁴⁶ Tu spadaju njive, vrtovi, voćnjaci, vinogradni, livade, pašnjaci, ribnjaci, trstici i močvare.⁴⁴⁷ Pored toga, kao poljoprivredno zemljište, tretira se i ono koje je određeno kao građevinsko prema posebnim propisima, sve dok ne bude privедено u te svrhe.⁴⁴⁸ Odredbe ZPZ će se primenjivati i na poljoprivredno zemljište koje se nalazi na području koje uživa posebnu zaštitu, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.⁴⁴⁹ Važno je istaći i da je poljoprivredno zemljište dobro od opšteg interesa, čiji vlasnik ne može biti strano pravno, odnosno fizičko lice.⁴⁵⁰

Kako bi se uspešno sprovelo očuvanje raspoloživog poljoprivrednog zemljišta, sprečavanje procesa depopulacije i razaranja zemljišnog prostora, omogućilo njegovo uređenje i korišćenje, ZPZ predviđa donošenje *poljoprivrednih osnova zaštite, uređenja i korišćenja*.

⁴⁴¹ Zakon o poljoprivrednom zemljištu, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 62/2006, 65/2008 – dr. zakon i 41/2009.

⁴⁴² Zakon o rudarstvu, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 44/1995. i 34/2006.

⁴⁴³ Zakon o geološkim istraživanjima, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 44/95, 101/2005.

⁴⁴⁴ Proposal for Soil Framework Directive-COM (2006) 232.

⁴⁴⁵ Directive 2004/35/EC on Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedying of Environmental damage.

⁴⁴⁶ Id. čl. 2, s. 1, t. 1 ZPZ.

⁴⁴⁷ Id.

⁴⁴⁸ Id. čl. 3.

⁴⁴⁹ Id. čl. 4.

⁴⁵⁰ Id. čl. 1, s. 1 i 3.

*nja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta*⁴⁵¹ (u daljem tekstu: *poljoprivredne osnove*).⁴⁵² One predstavljaju planske dokumente koji se donose za teritoriju Republike, a u skladu sa njom i za teritoriju autonomne pokrajine, vodeći računa o ekonomskom, socijalnom, ekološkom i kulturno-istorijskom razvoju, ali i urbanističkim planovima i drugim planskim dokumentima.⁴⁵³ Za sprovođenje *poljoprivredne osnove Republike i autonomne pokrajine* donose se godišnji programi zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta, radi utvrđivanja vrste i obima radova koje treba izvršiti, dinamike njihovog izvođenja i ulaganja neophodnih sredstava.⁴⁵⁴

Mere zaštite poljoprivrednog zemljišta

Postoji niz mera pomoću kojih se nastoji zaštititi poljoprivredno zemljište. Pa tako, ZPZ najpre nalaže njegovo *namensko korišćenje*, što znači da se ono ne može koristiti u druge svrhe, osim za poljoprivrednu proizvodnju.⁴⁵⁵ Ipak, postoje i određeni izuzeci, kao što su mogućnost podizanja veštačkih livada, pašnjaka i šuma⁴⁵⁶ na obradivom poljoprivrednom zemljištu⁴⁵⁷, po prethodno pribavljenoj saglasnosti Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, kao i eksploracija mineralnih sirovina⁴⁵⁸, odnosno izvođenje radova na odlaganju jalovine, pepela, šljake i drugih opasnih i štetnih materija na obradivom poljoprivrednom zemljištu.⁴⁵⁹

⁴⁵¹ Poljoprivredna osnova Republike doneće se u roku od tri godine od dana stupanja na snagu ZPZ, a Poljoprivredna osnova autonomne pokrajine doneće se u roku od pet godina od dana donošenja poljoprivredne osnove Republike. Poljoprivrednu osnovu Republike donosi Vlada, i ona se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije”, dok poljoprivrednu osnovu autonomne pokrajine donosi izvršni organ autonomne pokrajine, po prethodno pribavljenom mišljenju Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i objavljuje u Službenom glasilu autonomne pokrajine.

⁴⁵² Id. čl. 5, s. 1.

⁴⁵³ Id. čl. 5, s. 1 i 3.

⁴⁵⁴ Čl. 14 ZPZ.

⁴⁵⁵ Id. čl. 15.

⁴⁵⁶ Bez obzira na klasu zemljišta.

⁴⁵⁷ Ovo je moguće na obradivom poljoprivrednom zemljištu četvrte i pete katastarske klase. Katastarsko klasiranje zemljišta je upravni, pedološki, inženjerski i tehički postupak u kome se za svaku katastarsku parcelu u katastarskoj opštini određuju: kultura (njiva, vrt, voćnjak, vinograd, livada, pašnjak, šuma, trstik i močvara), neplodne površine i zemljišta za posebne namene korišćenja. Za svaku navedenu katastarsku kulturu određuje se katastarska klasa na osnovu tipa zemljišta, prirodnih i ekonomskih uslova proizvodnje i osnove za katastarsko klasiranje. Svaka katastarska kultura raspoređuje se u najviše osam katastarskih klasa. Katastarsko klasiranje vrši se u postupku premera, obnove premera, kao i kod pripajanja jednog dela katastarskog sreza drugom. Klasiranje se vrši na podlogama krupne razmere, a na osnovu Zakona o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima („Službeni glasnik Republike Srbije”, br.25/2002) i Instrukcije za katastarsko klasiranje i bonitiranje zemljišta, br. 951–232/2003, od 12.02.2003.godine.

⁴⁵⁸ Kao što su glina, šljunak, pesak, treset, kamen i sl.

⁴⁵⁹ Čl. 23, s. 1, t. 1–2 ZPZ. Odnosno i drugi slučajevi kada za to postoji opravdan interes uz prethodno izmirenu naknadu za promenu namene poljoprivrednog zemljišta.

U cilju zaštite poljoprivrednog zemljišta, kao mera zaštite postoji *zabrana odlaganja opasnih i štetnih materija*, i to ne samo u zemljište, nego i u obližnje kanale za navodnjavanje i odvodnjavanje.⁴⁶⁰ Takođe, zabranjeno je i korišćenje biološki nerazgradive folije na obradivom poljoprivrednom zemljištu.⁴⁶¹ Ukoliko se ipak utvrdi⁴⁶² postojanje opasnih i štetnih materija u nedozvoljenim količinama, Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva će zabraniti, odnosno ograničiti proizvodnju poljoprivrednih kultura na tim obradivim površinama, kao i upotrebu vode za navodnjavanje.⁴⁶³

Važna mera zaštite poljoprivrednog zemljišta svakako je i borba *protiv štetnog dejstva erozije*, kao i bujica na erozivnom području.⁴⁶⁴ Najznačajnije protiverozivne mere su zabrana seče šuma i šumskih zasada iznad ugroženih parcela, gajenje višegodišnjeg zasada, privremena ili trajna zabrana preoravanja livada i pašnjaka i drugih površina radi njihovog pretvaranja u oranice sa jednogodišnjim usevima, građenje specifičnih građevinskih objekata, obrada zemljišta na poseban način i sl.⁴⁶⁵ Sve troškove sprovodenja protiverozisionih mera snose pravna i fizička lica čije se poljoprivredno zemljište štiti ovim merama, ako propisima iz ove oblasti nije nešto drugo predviđeno.

Radi očuvanja kvaliteta zemljišta, i dobijanja boljih i zdravijih prinosa na njemu, vlasniku, odnosno korisniku se nalaže da po potrebi, a najmanje na svakih pet godina vrši kontrolu⁴⁶⁶ plodnosti obradivog poljoprivrednog zemljišta i evidenciju količine u njega unetog mineralnog đubriva i pesticida.⁴⁶⁷ Na taj način se omogućava očuvanje

⁴⁶⁰ Id. čl. 16, s. 1.

⁴⁶¹ Id. s. 2.

⁴⁶² Ispitanje poljoprivrednog zemljišta i vode za navodnjavanje u cilju utvrđivanja količina opasnih i štetnih materija vrši se po programu koji donosi Ministar poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva. Ovo mogu da obavljaju privredno društvo, odnosno preduzeće ili drugo pravno lice koje je registrovano za obavljanje odgovarajuće delatnosti, raspolaže odgovarajućim tehničkim i stručnim kapacitetima i koje ima ovlašćenje Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva.

⁴⁶³ Čl. 17, s. 3 ZPZ.

⁴⁶⁴ Id. čl. 18, s. 1.

⁴⁶⁵ Tu su još i uvođenje plodosmena, podizanje i gajenje poljozaštitnih pojaseva ili sađenje višegodišnjih drvenastih biljaka, zabrana napasanja stoke na određeno vreme ili ograničavanje broja grla koja se mogu puštati na određene površine. Kontrolu nad sprovođenjem svih protiverozisionih mera vrši nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

⁴⁶⁶ Ovo može da vrši privredno društvo, odnosno preduzeće ili drugo pravno lice koje je registrovano za obavljanje odgovarajuće delatnosti, raspolaže odgovarajućim tehničkim i stručnim kapacitetima i koje ima ovlašćenje Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva. Lica koja vrše ispitivanje plodnosti obradivog poljoprivrednog zemljišta i utvrđivanje količine unetog mineralnog đubriva i pesticida, dužna su da uz izveštaj o rezultatima ispitivanja daju i preporuku za upotrebu pojedinih vrsta mineralnih i organskih đubriva, kao i mere za poboljšanje hemijskih i bioloških svojstava zemljišta.

⁴⁶⁷ Čl. 21, s. 1 i 2 ZPZ.

poželjnih hemijskih i bioloških svojstava zemljišta, odnosno obezbeđuje pravilna upotreba mineralnih i organskih đubriva i pesticida.⁴⁶⁸

Jedan od vidova zaštite poljoprivrednog zemljišta, svakako je i *sprečavanje njenogovog prekomernog usitnjavanja*. Pa tako, katastarske parcele dobijene usitnjavanjem nikada ne mogu biti manje od pola hektara, odnosno jednog hektara, ako se radi o zemljištu uređenom komasacijom^{469 470}.

Izuzetno važna mera zaštite poljoprivrednog zemljišta jeste i *zabrana činjenja poljske štete*,⁴⁷¹ što podrazumeva zabranu uništavanja i oštećenja useva, sadnica, staba i poljoprivredne mehanizacije na imanjima, nanošenje oštećenja koja dovode do smanjenja produktivnosti, strukture i slojeva poljoprivrednog zemljišta.⁴⁷² Pored ovoga, predviđena je i zabrana spaljivanja organskih ostataka posle žetve useva na poljoprivrednom zemljištu, kao i napasanje stoke na tuđem obradivom poljoprivrednom zemljištu.⁴⁷³

Svim pomenutim merama zaštite obradivih površina svakako treba dodati i one koje služe *zaštiti od mraza, grada, požara i drugih elementarnih nepogoda*, koje sve mogu značajno oštetiti useve i smanjiti godišnje prinose. Ove mere propisuje jedinica lokalne samouprave.⁴⁷⁴

Pored mera namenjenih isključivo zaštiti poljoprivrednog zemljišta, postoje i druge, koje služe njegovom uređivanju. Tu spadaju *komasacija, dobrovoljno grupisanje zemljišta* radi njegovog racionalnog korišćenja, kao i *melioracija*, tj., *izgradnja i održavanje sistema za navodnjavanje i odvodnjavanje*. Takođe je veoma važan i *postupak rekultivacije poljoprivrednog zemljišta* koje je korišćeno za eksploraciju mineralnih sirovina i drugih materijala. Na osnovu ove mere vrši se ponovno osposobljavanje ovakvog zemljišta za poljoprivrednu proizvodnju.⁴⁷⁵ *Rekultivacija* podrazumeva niz radnji, kao što su postupak skidanja, čuvanja i vraćanja humusnog sloja, tehničko uređenje terena, hidrotehnički radovi kojima se uspostavlja prvobitni vodni režim u

⁴⁶⁸ Id. čl. 21, s. 1.

⁴⁶⁹ Komasacija obuhvata planske, organizacione, pravne, ekonomske i tehničke mere koje se sprovode u cilju ukrupnjavanja i poboljšanja prirodnih i ekoloških uslova na zemljištu. Predmet komasacije su sva zemljišta u komasacionom području (poljoprivredna, šumska i gradevinska), kao i uredaji na tim zemljištima, dok odluku o sprovodenju komasacije donosi skupština jedinice lokalne samouprave na osnovu programa komasacije.

⁴⁷⁰ Čl. 27, ZPZ.

⁴⁷¹ Jedinica lokalne samouprave propisuje mere za zaštitu od poljske štete i mere za zaštitu od spaljivanja organskih ostataka na poljoprivrednom zemljištu.

⁴⁷² Čl. 28, s. 1 ZPZ.

⁴⁷³ Id. s. 2–3.

⁴⁷⁴ Id. čl. 29.

⁴⁷⁵ Id. čl. 55, s. 1.

zemljištu i sl. Sve se one sprovode po odgovarajućem unapred pripremljenom projektu rekultivacije.⁴⁷⁶

U cilju stvaranja kvalitetnijeg obradivog zemljišta, vrši se i *poboljšanje fizičkih, hemijskih i bioloških osobina zemljišta*.⁴⁷⁷ To se čini oglinjavanjem i opeskavanjem zemljišta, smanjenjem njegove kiselosti i alkalnosti, meliorativnim đubrenjem, i drugim sličnim merama na osnovu unapred izrađenih projekata.⁴⁷⁸

Korišćenje poljoprivrednog zemljišta

ZPZ dalje utvrđuje različite obaveze vlasnika, odnosno korisnika poljoprivrednog zemljišta, pravila korišćenja poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini, odnosno zakup ovog zemljišta, otuđenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini, sve u cilju zaštite i omogućavanja pravilnog upravljanja i raspolaganja obradivim površinama.⁴⁷⁹

Sve činjenice važne za održavanje sistema upravljanja i zaštite obradivih površina moraju biti dostupne javnosti posredstvom *informacionog sistema o poljoprivrednom zemljištu*, koji predstavlja deo jedinstvenog informacionog sistema Republike. Stvaranje *informacionog sistema*⁴⁸⁰ o poljoprivrednom zemljištu omogućava evidenciju i pristup podacima o poljoprivrednom zemljištu od strane ovlašćenih korisnika, nezavisno od njihove lokacije, razmenu podataka i informacija između subjekata informacionog sistema, državnih organa, i kvalitet podataka i informacija.⁴⁸¹

Uprava za poljoprivredno zemljište i nadzor nad sprovođenjem sistema zaštite zemljišta

Radi uspešnog obavljanja stručnih poslova u oblasti zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta i upravljanja poljoprivrednim zemljištem u državnoj svojini, obrazuje se Uprava za poljoprivredno zemljište, kao organ koji vrši, između ostalog, poslove uspostavljanja i vođenja informacionog sistema o poljoprivrednom zemljištu, upravljanja poljoprivrednim zemljištem u državnoj svojini, ostvarivanja međunarodne

⁴⁷⁶ Id. čl. 55, s. 1 i s. 2, t. 3.

⁴⁷⁷ Id. čl. 58.

⁴⁷⁸ Id.

⁴⁷⁹ Id. čl. 59–76.

⁴⁸⁰ Uspostavljanje i održavanje ovog sistema obuhvata poslove: planiranja i programiranja razvoja informacionog sistema, organizacije i koordinacije rada na razvoju i funkcionisanju pojedinih podsistema i primenu jedinstvenih standarda, definicija, klasifikacija, šifarnika, kao i standarda za korišćenje informacione tehnologije radi nesmetane razmene i korišćenja podataka i informacija sa drugim informacionim sistemima Republike Srbije.

⁴⁸¹ Čl. 76 ZPZ.

saradnje u oblasti zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta, raspodele sredstava za izvođenje radova, i praćenja realizacije godišnjeg programa zaštite i sl.⁴⁸²

Nadzor nad sprovođenjem svih aktivnosti u cilju pružanja adekvatne zaštite zemljištu, izuzev poslova izvođenja geodetsko-tehničkih radova u postupku komasacije, vrši Ministarstvo poljoprivrede vodoprivrede i šumarstva preko republičkih poljoprivrednih inspektora⁴⁸³.⁴⁸⁴

U vezi sa zaštitom zemljišta, ZPZ predviđa novčanu kaznu od 100.000 do 1.000.000 dinara za privredno društvo, preduzeće ili drugo pravno lice, od 5.000 do 50.000 dinara za odgovorno lice u njima, vlasnika, odnosno korisnika poljoprivrednog zemljišta (fizičko lice), odnosno od 25.000 do 250.000 dinara za preduzetnika, ukoliko počine prekršaje kao što su ispuštanje i odlaganje opasnih i štetnih materija na poljoprivrednom zemljištu i u kanalima za odvodnjavanje i navodnjavanje, vrši poljoprivrednu proizvodnju i navodnjavanje, i ako je na njemu utvrđeno postojanje opasnih i štetnih materija u nedozvoljenim količinama, ili koristi suprotno propisima poljoprivredno zemljište u nepoljoprivredne svrhe i sl.⁴⁸⁵ Slično ovome, ZPZ predviđa i kazne za privredno društvo, preduzeće ili drugo pravno lice od 20.000 do 200.000 dinara, odnosno od 2.000 do 20.000 dinara za odgovorno lice u njima, za prekršaje kao što su vršenje ispitivanja opasnih i štetnih materija u poljoprivrednom zemljištu i vodi za navodnjavanje bez ovlašćenja Ministarstva, nevršenje kontrole plodnosti obradivog poljoprivrednog zemljišta i u njega unetih količina mineralnih đubriva i pesticida, izrada projekata rekultivacije poljoprivrednog zemljišta i melioracije livada i pašnjaka suprotno utvrđenim pravilima i sl.⁴⁸⁶

Samo poštovanje propisanih mera zaštite i njihovo sprovođenje u praksi može da pruži neophodnu zaštitu zemljištu, utiče na povećanje broja korisnih obradivih površina i poboljšanje njihovog stanja. Tome značajno može da doprinese i izgradnja informacionog sistema za monitoring zemljišta sa adekvatnom bazom podataka, koja

⁴⁸² Id. čl. 77b, s. 1, t. 1–6.

⁴⁸³ Poslove inspektora može da vrši diplomirani inženjer poljoprivrede smera melioracije, ratarskog, opštег, voćarsko-vinogradarskog ili agronomskog, sa položenim državnim stručnim ispitom i najmanje tri godine radnog iskustva.

⁴⁸⁴ Čl. 81 i 82 ZPZ.

⁴⁸⁵ Čl. 85, s. 1, t. 1–10.

⁴⁸⁶ Čl. 86, s. 1. Takođe novčanom kaznom od 2.000 do 20.000 dinara kazniće se za prekršaj iz stava 1. tač. 1, 3, 5, 10, 11. i 12. čl. 86 vlasnik, odnosno korisnik poljoprivrednog zemljišta – fizičko lice, a novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara preduzetnik za prekršaj iz stava 1. tač. 1, 3, 5, 10, 11. i 12. čl. 86. Pored toga, novčanom kaznom od 5.000 do 20.000 dinara kazniće se za prekršaj odgovorno lice u nadležnom organu ukoliko ne doneše godišnji program zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta, na zahtev zainteresovanog lica ili po nalogu inspektora ne utvrdi visinu, uslove i način plaćanja naknade za promenu namene poljoprivrednog zemljišta, ili ako zainteresovano lice oslobođi plaćanja naknade za promenu namene suprotno odredbama člana 26 ZPZ.

je od 2007. godine proširena i podacima pedološkog profila u Dunavskom basenu. Agencija za zaštitu životne sredine naše zemlje je nedavno pokrenula postupak harmonizacije metoda prikupljanja i analize uzoraka i prikupljanja podataka, kako bi se i Srbija uključila u program „Zajednički istraživački centar“ Evropske unije, koji se odnosi na razvoj multifunkcionalnog informacionog sistema o zemljištu na evropskom nivou.⁴⁸⁷ Za našu zemlju bi uključivanje u ovaj sistem omogućilo brzu i efikasnu razmenu važnih informacija o zemljištu na evropskom nivou, i njihovu široku primenu u okviru poljoprivrede, zaštite voda, ili pak praćenja klimatskih promena.⁴⁸⁸

Dobro izgrađena pravna regulativa i njeno sprovođenje u praksi, proces umrežavanja naše zemlje u evropski sistem praćenja stanja zemljišta, primena kvalitetnih tehničko-tehnoloških mera, jedini su ispravni koraci na putu očuvanja i brige o zemljištu kao osnovi poljoprivredne proizvodnje, nezaobilaznoj karici u lancu ishrane i jedinom putu do namirnica neophodnih za naš život i opstanak.

Zaštita prirode

„Priroda je ogromna, a čovek siccusan. Stoga čovekovo postojanje zavisi od veze kakvu stvorи sa prirodом, koliko je dobro razume, i kako koristi njenu snagu u svoje svrhe“⁴⁸⁹

Ugrožavanje životne sredine i njena degradacija su postepeno uticali na formiranje svesti o neophodnom preuzimanju hitnih i radikalnih mera njene zaštite. Jedna od sfera delovanja i polje sa kojeg se tome može dati značajna podrška, svakako je i afirmacija procesa očuvanja same prirode i njenih sveokupnih lepota i vrednosti.

Očuvanje prirode, kao i normiranje zaštite njene predeone i biološke raznovrsnosti, bilo je dugo vremena uređeno samo načelno ZZŽS⁴⁹⁰, kojim je predviđena potreba za donošenjem posebnog zakona koji se odnosi na režim zaštite prirode, ali to dugo vremena nije urađeno. Tek 2009. godine, usvajanjem *Zakona o zaštiti prirode*⁴⁹¹ (u daljem tekstu: ZZP) prestaju da važe, sve odredbe *Zakona o zaštiti životne sredine*

⁴⁸⁷ Lilić, S., Drenovak, M.: op.cit. s. 227.

⁴⁸⁸ Id.

⁴⁸⁹ Abert Sent-Đerđi, dobitnik nobelove nagrade za medicinu. Izvor: Brošura povodom noći muzeja, Visart, Novi Sad, 2010., s. 9.

⁴⁹⁰ U skladu sa ovim propisom, na zaštićena prirodna dobra, a u okviru njih i na zaštićena područja, primenjivalo se još nekoliko posebnih akata, među kojima su najznačajniji Zakon o nacionalnim parkovima („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 39/93, 44/93 – ispr. 53/93, 67/93, 48/94 i 101/2005 – dr. zakon), Pravilnik o registru zaštićenih dobara („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/92), Pravilnik o kategorizaciji prirodnih dobara („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/92), kao i Pravilnik o načinu obeležavanja zaštićenih prirodnih dobara („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/92, 24/94 i 17/96).

⁴⁹¹ Zakon o zaštiti prirode, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 39/2009 i 88/2010.

koje se odnose na zaštitu prirode, kao i ostali propisi doneti na osnovu njegovih odredaba. Na ovaj način, naša ekološkopravna regulativa je dobila jedan poseban i značajan akt kojim se pruža zaštita prirode, čuvaju njene lepote i vrednosti, obezbeđuje sistem jačanja održivog korišćenja obnovljivih prirodnih resursa i uređuje upravljanje prirodnim vrednostima u skladu sa evropskim standardima i tendencijama.

ZZP predviđena je i obaveza Narodne skupštine na donošenje *Strategije o zaštiti prirode i prirodnih vrednosti* za period od 10 godina, dok će Vlada, nadležni organ autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave donositi, za isti period, programe zaštite prirode u cilju očuvanja njenih dobara, lepota i vrednosti. Sem toga, donošenjem ZZP ispunili smo brojne obaveze sadržane u ratifikovanim međunarodnim ugovorima, kao što su one iz Konvencije o biološkoj raznovrsnosti, Konvencije o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje flore i faune, Konvencije o zaštiti kulturne i prirodne baštine, Konvencije o močvarama (Ramsarske konvencije), Konvencije o zaštiti migratornih vrsta i Karpatskoj konvenciji, a takođe načinili veliki korak u procesu harmonizacije našeg zakonodavstva sa propisima EU, i to pre svega Uputstvom Saveta 79/409/EEC od 2. aprila 1979. godine o očuvanju divljih ptica, Uputstvom Saveta 92/43/EEZ od 21. maja 1992. godine o zaštiti prirodnih staništa i divljih biljnih i životinjskih vrsta, Uredbom Saveta br. 338/97 od 9. decembra 1996. godine o zaštiti faune i flore i regulisanjem njihove trgovine i drugim.

Takođe, naša zemlja zajedno sa članicama, ali i nečlanicama Evropske unije, kao i nekolicinom afričkih zemalja ima za cilj formiranje koherentne evropske ekološke mreže posebnih oblasti prirode pod nazivom „Natura 2000” koja je definisana na osnovu Uputstava Saveta o očuvanju divljih ptica i onoj o zaštiti prirodnih staništa, divljih biljnih i životinjskih vrsta. Za Srbiju, kao i za ostale zemlje pretedente na članstvo u EU, a posebno za one koje imaju dosta očuvanih šuma, predela i evropski značajnih prirodnih staništa i vrsta, izazov je ispunjavanje evropskih zahteva kroz formiranje ove ekološke mreže na svojim područjima.⁴⁹² Ovim ciljevima značajan doprinos daje i postepeno konstituisanje „Emerald mreže”, sastavljene od prostornih celina i staništa koje su od posebnog nacionalnog i međunarodnog značaja sa aspekta očuvanja biološke raznovrsnosti, a zasnovane na istim principima kao i „Natura 2000”. Sa obzirom, da su nove članice EU, kao i ostale zemlje kojima članstvo tek predstoji, u obavezi da predaju popis predloženih područja za ekološku mrežu „Natura 2000” sa odgovarajućom bazom podataka, nedavno realizovani regionalni Emerald projekat iniciran od strane Saveta Evrope predstavlja direktni doprinos u ostvarenju ovog cilja. Važno je takođe istaći da je naša zemlja 2008. godine postala zvanična članica Konvencije Ujedinjenih

⁴⁹² Krajčić, D., Grujić, I., Nonić, D.: Proces uspostavljanja i organizacija evropske ekološke mreže Natura 2000, Zbornik radova sa naučne konferencije „Gazdovanje šumskim ekosistemima nacionalnih parkova i drugih zaštićenih područja”, Jahorina-NP Sutjeska, 2006., s. 517–518.

Nacija o borbi protiv desertifikacije, Konvencije UN o promeni klime, Bernske i Bon-ske konvencije, kao i *Okvirne Konvencije o održivom razvoju Karpata*. U skladu sa tim, Srbija je prihvatila da u svojim nacionalnim ciljevima i programima razmatra očuvanje divlje flore, faune i prirodnih staništa, kao i da uspostavi međunarodnu saradnju kada je u pitanju zaštita migratornih vrsta.

Klasifikacija zaštićenih područja i režim njihove zaštite

Posebno mesto u procesu zaštite prirode zauzima regulisanje režima zaštićenih dobara u koja se ubrajaju zaštićena područja, pored zaštićenih vrsta i pokretnih zaštićenih prirodnih dokumenata. Zaštićenim područjem od opštег interesa se može proglašiti svako područje koje odlikuje geološka, biološka, ekosistemska i/ili predeona raznovrsnost, a na osnovu posebnog akta Ministra, po prethodno pribavljenom mišljenju Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, kao i onog pod čiji resor potпадaju poslovi zaštite kulturnih dobara.⁴⁹³ Pri tome se naravno mora voditi računa o univerzalnim i opšteprihvaćenim međunarodnim kriterijumima.⁴⁹⁴ Važno je napomenuti da je ZZP predviđena i mogućnost za prekogranično povezivanje ovakvih područja sa zaštićenim područjima susednih zemalja.

U zaštićena područja prema ZZP ubrajamo *stroe i specijalne rezervate prirode, nacionalne parkove, spomenike prirode, zaštićena staništa, predele izuzetnih prirodnih odlika i parkove prirode*.⁴⁹⁵ Sličnu klasifikaciju je sadržao i *Zakon o zaštiti životne sredi-*

⁴⁹³ Čl. 28 ZZP.

⁴⁹⁴ Lazarev, V., Karadžić, D., Mihajlović, Lj., Stanivuković, Z.: Integralna zaštita šumskih ekosistema, nacionalnih parkova i drugih zaštićenih područja, Zbornik radova sa naučne konferencije „Gazdovanje šumskim ekosistemima nacionalnih parkova i drugih zaštićenih područja”, Jahorina-NP Sutjeska, 2006., s. 358.

⁴⁹⁵ Na zaštićenom području se mogu izdvojiti zone u kojima se sprovode različiti režimi zaštite („I a” i „b” zona, „II” i „III” zona zaštite), koje predlaže Zavod za zaštitu prirode Srbije (u daljem tekstu: Zavod) u studiji o zaštićenim područjima. „I a” stepen zaštite sprovodi se na onom delu zaštićenog područja sa izvornim, neizmenjenim ili malo izmenjenim ekosistemima izuzetnog naučnog i praktičnog značaja, na kojem se omogućava prirodna sukcesija. Na njemu su zabranjene sve radnje, osim naučnih istraživanja i edukativnih aktivnosti, koje podležu kontroli. Izuzetak od ovih pravila jeste sprovođenje interventnih aktivnosti u akcedentnim situacijama uz saglasnost Ministarstva. Slično ovome „I b” stepen zaštite, takođe podrazumeva strogi režim zaštite, stim da su pored aktivnosti dozvoljenih u zoni „a”, moguće i sve one radnje usmerene na očuvanje i unapređenje postojećeg stanja ekosistema. Režim „II” stepena zaštite sprovodi se u onom delu zaštićenog područja sa delimično izmenjenim ekosistemom izuzetnog naučnog i praktičnog značaja, i u njemu su dopuštene sve intervencije u cilju unapređenja i revitalizacije i restauracije prirodnog dobra, uz očuvanje svih kvaliteta i vrednosti njegovih prirodnih staništa, kao i kontrolisane tradicionalne delatnosti. Režim zaštite „III” stepena sprovodi se na delu zaštićenog područja sa delimično izmenjenim ili izmenjenim ekosistemima od naučnog i praktičnog značaja, gde je moguće selektivno i ograničeno koristiti prirodne resurse, vršiti radnje usmerene na unapređenje i restauraciju prirodnih dobara, održivo korišćenje i razvoj seoskih domaćinstava, uređivanje objekata kulturno-istorijskog i graditeljskog nasleđa, kao i adekvatna i prirodnom području prilagođena infrastrukturna ulaganja namenjena svim vidovima turizma.

ne u odredbama koje se odnose na zaštitu prirode, stim da nije poznavao pojam zaštićeno područje, već je sve pomenute tipove zaštićenih područja podvodio pod „pojam prirodnih dobara“.

Prema ZZP, pod *strogim prirodnim rezervatom* podrazumevamo područja sa neizmenjenim prirodnim odlikama i reprezentativnim ekosistemima. Ovakva vrsta zaštićenih područja namenjena je za očuvanje izvorne prirode, genskog fonda i ekološke ravnoteže. U njemu su strogo zabranjene sve privredne aktivnosti.⁴⁹⁶

Specijalni rezervat prirode je područje neizmenjene, ili neznatno izmenjene prirode od značaja zbog jedinstvenosti, reprezentativnosti, retkosti, a na kojem se nalaze staništa ugroženih biljnih, životinjskih vrsta, kao i gljiva.⁴⁹⁷ Na područjima *specijalnih rezervata prirode* mogu samo izuzetno postojati naselja u kojima čovek živi u skladu sa prirodom, nastojeći da očuva sve njene odlike, lepote i vrednosti, a pri tom nenaorušavajući postojeću ekološku ravnotežu. I u *strogim prirodnim* i u *specijalnim rezervatima prirode* zabranjene su sve aktivnosti i radnje koje bi narušile i ugrozile one njihove karakteristike i svojstva, zbog kojih su proglašeni zaštićenim područjima. Dok se praćenje pojava u njima i vršenje naučnih istraživanja mogu obavljati na osnovu dozvole koju izdaje Ministarstvo, a u prisustvu upravljača, odnosno na osnovu dozvole upravljača kada je u pitanju poseta rezervata u obrazovne svrhe. Mere zaštite ovakvih područja bliže se uređuju aktima o proglašenju zaštićenih područja, koja se donose za svako ponašob.

Nacionalni park je područje sa većim brojem raznovrsnih prirodnih ekosistema od nacionalnog značaja, posebnih predeonih odlika i kulturnog nasleđa, u kojem čovek živi u skladu sa prirodom, trudeći se da očuva njene resurse i vrednosti, kao i sve predeone, geološke i biološke raznosvrstnosti.⁴⁹⁸ U *nacionalnim parkovima* su dozvoljene one radnje i delatnosti koje ne narušavaju izvornost prirode u njemu, dok se korišćenje njegovog područja u obrazovne, naučne, zdravstveno-rekreativne i turističke svrhe može vršiti tako, da se pri tome ne ugrožava opstanak vrsta, prirodnih ekosistema i predela u skladu sa ZZP i planom upravljanja. Takve aktivnosti se mogu ograničiti radi očuvanja izvornosti prirode u njemu. ZZP predviđa i donošenje posebnog zakona kojim bi se pružila zaštita i regulisalo upravljanje *nacionalnim parkovima*.⁴⁹⁹

Spomenik prirode je manja neizmenjena ili delimično izmenjena prirodna, prostorna celina, objekat ili pojava fizički jasno izdvojena, prepoznatljiva i jedinstvena po svojim geomorfološkim, geološkim, hidrografskim, speleološkim i drugim karakteri-

⁴⁹⁶ Čl. 29 ZZP.

⁴⁹⁷ Id.

⁴⁹⁸ Id. čl. 30.

⁴⁹⁹ Id.

stikama. Na području može postojati i botanička vrednost, koja ima naučni, estetski, kulturni ili obrazovni značaj.⁵⁰⁰ Na ovom prostoru zabranjene su sve radnje i aktivnosti koje bi ugrozile njegova obeležja i vrednosti, dok se načini njegovog korišćenja i mere zaštite uređuju aktom o proglašenju zaštićenog područja.

Zaštićeno stanište obuhvata jedan ili više tipova prirodnih staništa koja su od značaja za očuvanje jedne ili više populacija divljih vrsta i njihovih zajednica. Ciljevi pružanja zaštite staništima mogu biti različiti, dok se aktom o proglašenju bliže utvrđuje njihov značaj, namena i mere očuvanja. Na *zaštićenom staništu* zabranjene su one radnje i aktivnosti kojima bi se ugrozile njihove odlike i vrednosti zbog kojih su kao takva i proglašena.⁵⁰¹

Predeo izuzetnih odlika je područje prepoznatljivo po svojim prirodnim, estetskim, biološko-ekosistemskim, kulturno-istorijskim vrednostima, koje se tokom vremena razvijalo kao rezultat interakcije prirode i potencijala područja, kao i tradicionalnog načina života lokalnog stanovništva, koji nisu narušili prirodne ekosisteme u njemu.⁵⁰² Postoje dva tipa *predela izuzetnih prirodnih odlika – prirodni i kulturni*. *Aktom o proglašenju predela izuzetnih prirodnih odlika* se utvrđuju mere zaštite, način obavljanja privrednih i tradicionalnih delatnosti, kao i način korišćenja prirodnih i stvorenih vrednosti, pri čemu su zabranjene sve radnje koje bi ih mogle ugroziti.⁵⁰³

Park prirode je područje dobro očuvanih prirodnih vrednosti sa pretežno očuvanim ekosistemima i živopisnim pejzažima, namenjeno očuvanju geološke, predeone i biološke raznovrsnosti.⁵⁰⁴ Korišćenje *parka prirode* u kulturne, obrazovne, zdravstveno-rekreativne i naučne svrhe mora biti u skladu za principima održivog razvoja i tradicionalnim načinom života, dok se mere zaštite, način obavljanja privrednih delatnosti i korišćenje prirodnih vrednosti *parka prirode* takođe utvrđuju aktom o proglašenju zaštićenog područja.

ZZP isto tako reguliše i propisuje na osnovu kojih akata jedno zaštićeno područje može steći takav status.⁵⁰⁵ Pa tako, *nacionalni park* proglašava Narodna skupština zakonom. *Strogi i specijalni prirodni rezervat, zaštićeno stanište, predeo izuzetnih odlika* (sa kulturnim dobrom od izuzetnog značaja na svojoj teritoriji) kao i *park prirode* (koji se prostire na teritoriji dveju ili više jedinica lokalne samouprave), kao i prirodno dobro koje uživa međunarodnu zaštitu se proglašavaju zaštićenim, aktom Vlade, ali je prethodno potrebno pribaviti mišljenje nadležnih ministarstava, kao i nadležnog or-

⁵⁰⁰ Id. čl. 31.

⁵⁰¹ Id. čl. 32.

⁵⁰² Id. čl. 33.

⁵⁰³ Id.

⁵⁰⁴ Id. čl. 34.

⁵⁰⁵ Id. čl. 41.

gana autonomne pokrajine (ako se dobro nalazi na njenoj teritoriji). Nadležni organ autonomne pokrajine (uz pribavljeni mišljenje Vlade i nadležnih ministarstava), proglašava zaštićenim *predeo izuzetnih odlika* (bez kulturnog dobra od izuzetnog značaja), koje se čitavom površinom prostire na području autonomne pokrajine, kao i *park prirode* na teritoriji dveju ili više jedinica lokalne samouprave u okviru autonomne pokrajine. Nadležni organ jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalaze *park i spomenik prirode*, kao i *predeo izuzetnih odlika* (bez kulturnog dobra od izuzetnog značaja), donosi akt o zaštiti, uz saglanost Vlade, a ako se ova prirodna dobra nalaze na teritoriji dveju ili više jedinica lokalne samouprave, potrebna je saglasnost njihovih nadležnih organa. Ukoliko iz bilo kog razloga nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice ne donesu akt o proglašenju zaštićenog područja, to će učiniti Vlada, na predlog Ministarstva. Vlada će istu obavezu imati i u slučaju ako se utvrdi da je neko područje od izuzetnog, odnosno republičkog značaja. Donošenju akta o proglašenju uvek prethodi izrada predloga ovakvog akta, koji podrazumeva sačinjavanje studije zaštite koju donosi Zavod, i o tom postupku uvek obaveštava lokalno stanovništvo, vlasnike i korisnike područja. Postupak za proglašenje zaštićenog područja mogu inicirati Republika Srbija, autonomna pokrajina, opština, grad, grad Beograd, potom pravna lica, preduzetnici i fizička lica kao korisnici prirodnih resursa i dobara, upravljači zaštićenih područja, stručne, naučne organizacije i druge javne službe, ali i građani, grupe građana, njihova udruženja, profesionalne i druge organizacije. Studijom⁵⁰⁶ zaštite se utvrđuju vrednosti područja kojem je potrebno obezbediti zaštitu, ali i vidove upravljanja nad njim, dok se sredstva za njenu izradu obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.

⁵⁰⁶ ZZP utvrđuje da Studija mora između ostalog sadržati obrazloženje predloga za pokretanje postupka zaštite, koncepte, zaštite i unapređenja, moguće perspektive održivog razvoja, ključne vrednosti dobra, kao i procenu neophodnih sredstava za pružanje zaštite i sl. Kao važno rešenje ZZP jeste obaveza nadležnog organa da o predlogu akta za proglašenja obavesti javnost, kroz objavu u najmanje jednom dnevnom listu koji se distribuira na celoj teritoriji naše zemlje. Akt o proglašenju zaštićenog područja objavljuje se u zavisnosti od toga ko ga donosi, ili u službenom glasilu Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, pri čemu mora između ostalog, sadržati naziv i vrstu zaštićenog područja, njegove granice, režime zaštite i zabranjene radnje u pojedinim zonama, prava i obaveze upravljača, način obezbeđivanja sredstava za pružanje zaštite i sl. Organ koji donosi akt o proglašenju zaštićenog područja dužan je da ga u roku od 30 dana dostavi nadležnom суду (radi upisa nepokretnosti u zemljишne knjige), Republičkom geodetskom zavodu, Zavodu radi upisa u registar zaštićenih dobara, kao i upravljaču zaštićenog područja. Svako područje za koje Zavod utvrđi da ima svojstvo zaštićenog područja i/ili je pokrenut postupak proglašenja njegove zaštite uživa „prethodnu zaštitu”, na osnovu akta koji donosi Ministarstvo, pri čemu je neophodno da nadležni organ najkasnije u roku od godinu dana, doneše akt o proglašenju zaštićenog područja. U protivnom, prestaje režim prethodne zaštite, i on se, kao takav više ne može ponovo uspostaviti. Rešenje o prethodnoj zaštiti se takođe objavljuje, i to u službenom glasilu Republike Srbije i dostavlja nadležnom organu za proglašenje zaštićenog područja, kao i Zavodu radi evidencije područja pod režimom prethodne zaštite.

Jedno zaštićeno područje može i izgubiti takav status, kada se na predlog Zavoda nadležni organ za proglašenje donosi rešenje o prestanju zaštite, odnosno eventualnoj promeni njegovog statusa. Na osnovu rešenja o prestanku zaštite, uslediće i njegovo brisanje iz svih evidencija, kao zaštićenog područja.

Zaštita i očuvanje divljih vrsta i pokretnih zaštićenih prirodnih dokumenata

Pored odredaba o zaštićenim područjima i nihovoj klasifikaciji, ZZP stvara i pravne osnove za proglašavanje pojedinih vrsta biljaka, životinja i gljiva za strogo zaštićenim divljim vrstama, ili zaštićenim divljim vrstama, čime se one podvode pod poseban režim. Ovo se uvek čini na osnovu informacija o ugroženosti pojedinih vrsta i obaveza iz potvrđenih međunarodnih ugovora, kao i na osnovu nacionalnih i međunarodnih crvenih lista, odnosno crvenih knjiga, kao i druge stručne dokumentacije.⁵⁰⁷ Pored toga, uređuje se sistem postupanja prema njima, njihova zaštita, sprečavanje svih radnji koje utiču na narušavanje povoljnog stanja populacija divljih vrsta, uništanje ili oštećivanje njihovih staništa, legla, gnezda ili narušavanje njihovog životnog ciklusa, odnosno povoljnog stanja, zabranjuje njihovo hvatanje, ubijanje, a posebno se uređuje i sistem za njihov prekogranični promet.⁵⁰⁸

Mora se isto spomenuti da ZZP u zaštićena dobra pored zaštićenih područja i zaštićenih vrsta, ubraja i pokretna zaštićena prirodna dokumenta geološke, paleotološke ili biološke prirode, kao što su fosili, minerali, kristali i slično. Njihova zaštita se obezbeđuje ukoliko je moguće na samom nalazištu, a ukoliko nije, ona se obično daju na čuvanje pravnom licu (prirodnjačkom muzeju, zavičajnom muzeju, muzeju u sastavu fakulteta ili zbirci), koje je dužno da osigura njihovu stručnu muzeološku zaštitu i omogući njihovu upotrebu u obrazovne, naučne i kulturne svrhe.⁵⁰⁹ Takođe, zabranjeno je uzimanje iz geoloških i paleotoloških dokumenata koja su proglašena zaštićenim, osim ukoliko je to posebno odobreno i koristi se u naučne i stručno-istraživačke, obrazovne, izložbene i slične svrhe.⁵¹⁰ Postoji i zakonska obaveza da lice koje pronađe neki od geoloških i paleotoloških dokumenata za koje postoji sumnja da bi mogli biti zaštićeni, obavezno je to i prijavi Ministarstvu u roku od 8 dana od pronalaska i preduzeti mere zaštite od uništenja, oštećenja i krađe.⁵¹¹ Takođe je posebno uređen i sistem postupanja sa geološkom i paleotološkom dokumenatacijom, i zabranjen izvoz svih pokretnih zaštićenih prirodnih dokumenata koji su proglašeni zaštićenim, osim ukoliko se to ne radi u istraživačke, obrazovne ili izložbene svrhe.⁵¹²

⁵⁰⁷ Čl. 48 ZZP.

⁵⁰⁸ Id. čl 71–97.

⁵⁰⁹ Id. čl. 97.

⁵¹⁰ Id. čl. 98.

⁵¹¹ Id. čl. 99.

⁵¹² Id. čl. 100.

Sam čin donošenja ZZP značajan je korak ka celovitom, kompleksnom i integralnom pružanju zaštite svim prirodnim lepotama i vrednostima, uz poštovanje principa efikasnosti i održivog korišćenja njenih resursa. Uprkos progresivnim zakonskim rešenjima, postoji nekoliko pitanja, kojim u narednom periodu treba posvetiti posebnu pažnju. Najpre, bilo bi važno precizno definisati na zakonskom nivou načine finansiranja upravljanja zaštićenim dobrima, kako ne bi došlo do eventualne zoupotrebe načelnih principa prilikom izrade izvršnih akata. Osim toga, važno je razraditi i pitanje primene određenih zakonskih mera u praksi. Pa iako je jasno da je sazrela društvena svest o potrebi zaštite i očuvanja prirode, pitanje je koliko smo rešeni i spremni na sprovedene konkretnih mera, na polju pružanja zaštite prirodnim dobrima, kada se uzmu u obzir raspoloživi tehnički, tehnološki, ali i kadrovski potencijali.

Veoma je važno da aktuelna zakonska regulativa ima za cilj prelazak sa takozvane „mreže izolovanih ostrva“ na sistem planiranja razvoja prirodnih dobara, kao regionalnog, nacionalnog i međunarodnog sistema zaštićenih područja, potom što se sa nacionalnog, upravljanje prenosi na regionalne i lokalne nivoe, te je sama decentralizacija u skladu sa interesima, potebama i ciljevima lokalnih zajednica, što je u skladu sa modernim evropskim tendencijama.⁵¹³ Takođe se da primetiti, da su prema ranijim zakonskim rešenjima koncepti upravljanja i zaštite prirode bili bazirani na prirodi kao oblasti „bez stanovništva“, dok novi ZZP uzima u obzir potrebe i interes stanovništva, vodi računa o njihovom kulturno-istorijskom nasleđu, načinu života, tekovinama i vrednostima.⁵¹⁴

Moramo istaći i značaj činjenice da ZZP kroz davanje prava na obavljanje određenih aktivnosti i delatnosti na zaštićenim područjima afirmiše razvoj turizma, ugostiteljstva i određenih privrednih delatnosti. Tu moramo uzeti u obzir činjenicu da učesnici u ovakvim procesima i korisnici zaštićenih područja u izvesnim zakonskim rešenjima i pooštravanju mera zaštite vide sužavanje svojih mogućnosti i prava, pa je pitanje koliko će ovakve odredbe naći svoju primenu u praksi.

Prema našem mišljenju, zaštita prirode i njenih dobara se podrazumeva, ali je potrebno snage usmeriti i na nihovu restauraciju, revitalizaciju i rehabilitaciju. Nova zakonska rešenja su korak dalje ka tome da se kroz adekvatno korišćenje prirodnih dobara ostvare i brojni socio-ekonimski ciljevi. Predviđena je i izrada *Strategije o zaštite prirode i prirodnih vrednosti*, čime bi se stvorili uslovi za sprovođenje upravljanja zasnovanih na dugoročnim programima, kao mnogo boljim i efikasnijim pristupom zaštiti i očuvanju životne sredine. Kroz nova zakonska rešenja o zaštiti prirode, naša zemlja je postala potpuno spremna da se njena prirodna dobra i zaštićena područja

⁵¹³ Milić, D., Stefanović, I.: Pristup i održivo planiranje na primeru zaštićenog prirodnog dobra, Godišnjak geografskog instituta Jovan Cvijić, br. 57/2007., Beograd, s. 372.

⁵¹⁴ Lazarev, V., Karadžić, D., Mihajlović, Lj., Stanivuković, Z.: op. cit. 356.

integrišu u međunarodnu mrežu i sistem zaštićenih područja. Samim tim su ciljevi jasno postavljeni, izgrađeni sistemi i mehanizmi zaštite u skladu sa međunarodnim obavezama, pa ostaje samo da se uz poštovanje svih normativnih rešenja i koncepata istraže na putu očuvanja, brige i zaštite prirode.

Zaštita biodiverziteta

„Smisao prirode nije u jednovrsnosti, nego u bogatstvu razlicitosti.“⁵¹⁵

Pod pojmom biodiverzitet podrazumevamo sveokupnu raznolikost oblika i pojava biljnog i životinjskog sveta, kao i raznolikost njihovih funkcija. Prema nekim podacima, Zemlju nastanjuje oko 11 miliona biljnih i životinjskih vrsta, pri čemu je poznato i opisano svega 1,9 miliona.⁵¹⁶ Uprkos vrednosti i značaju, veliki broj njih je danas ugrožen⁵¹⁷ ili im preti istrebljenje,⁵¹⁸ što ozbiljno dovodi do narušavanja čitavog ekosistema i biološke raznovrsnosti. Glavni uzroci ovakvih pojava su uništavanje staništa biljnih i životinjskih vrsta ljudskom aktivnošću⁵¹⁹, isušivanjem močvara⁵²⁰, potapanjem kanjona, sečom i krčenjem šuma, uništavanjem koralnih grebena⁵²¹, iz-

⁵¹⁵ Vandana Shiva, indijski filozof, aktivistkinja u oblasti zaštite životne sredine.

⁵¹⁶ Izvor: Economy, <<http://www.economy.rs/planeta/4985/nauka-kompanije/Porastao-broj-otkrivenih-biljnih-i-i-zivotinjskih-vrsta.html>>, posećeno: 07.03.2010. Ovome treba dodati da još oko milion beskičmenjaka, gljiva i drugih organizama tek treba da budu otkriveni i da dobiju ime. Broj priznatih i opisanih živilih biljnih i životinjskih vrsta porastao je od 2006. godine do danas za 6,3%.

⁵¹⁷ Među najugroženijim životinjskim i biljnim vrstama nalaze se, između ostalih, majmuni, tigrovi, veliki panda, slonovi, nosorozi, tibetanske antilope, morske kornjače, razne vrste krokodila i zmija, papagaji, ždralovi i fazani, a od biljaka kaktusi i orhideje. Celokupna lista ugroženih vrsta može se naći na web sajtu CITES: <<http://www.cites.org>>. Svakako, prvi i veoma značajan korak u ostvarivanju zaštite jeste evidentiranje ugroženih vrsta flore i faune. Tome služe takozvane „crvene knjige“ koje predstavljaju naučno-stručne publikacije u kojima su navedene sve vrste organizama koje podležu zaštiti prema međunarodnoj klasifikaciji stepena ugroženosti: vrste pred istrebljenjem, vrste u opasnosti od istrebljenja, ranjive (osetljive vrste) i retke vrste.

⁵¹⁸ Najugroženiji su vodozemci, gde istrebljenje preti za 29,2% vrsta, kod sisara je u opasnosti 20,8%, kod ptica 12,2%, gmizavaca 4,8%, a kod riba 4,1%. Izvor: Economy, <<http://www.economy.rs/planeta/4985/nauka-kompanije/Porastao-broj-otkrivenih-biljnih-i-i-zivotinjskih-vrsta.html>>, posećeno: 07.03.2010.

⁵¹⁹ Većina vrsta je prilagođena staništu na kome živi, i u skladu s njim ima razvijene svoje specifičnosti. Međutim, postoje i one vrste koje su adaptibilne i na promenjene okolnosti u sredini, dok mnoge ipak nisu. Fragmentacija staništa često dovodi do gubitka veze između podeljenih jedinki istih vrsta, a samim tim i do opadanja njihove genetske komunikacije u okviru izolovanih malih populacija. Većina vrsta iz podeljenih staništa se smanjuje, i tako smanjena nema mogućnosti da održi vrstu. Izvor: Glas javnosti, <<http://www.glas-javnosti.rs/clanak/glas-javnosti-20-01-2008/ekosistemi-bez-zastite>>, posećeno: 07.03.2010.

⁵²⁰ Samo u periodu od 1990. do 1998. godine u svetu je isušeno oko 50% močvarnog područja. Izvor: Eko forum, <<http://www.ekoforum.org/htm/biodiverzitet.htm>>, posećeno: 07.03.2010.

⁵²¹ Zbog sedimentacije i neodrživog korisćenja zemljišta za 35% koralnih grebena postoji opasnost da potpuno izumru u narednih 30 godina. Izvor: Eko forum <<http://www.ekoforum.org/htm/biodiverzitet.htm>>, posećeno: 07.03.2010.

gradnjom puteva i brana. Svemu ovome treba dodati nezakonitu komercijalnu eksploataciju životinjskih vrsta, lov⁵²², sakupljanje biljaka, trgovinu životinjama bez prijavljenih dozvola, koji takođe u značajnoj meri ugrožavaju brojnost i raznovrsnost biljnih i životinjskih vrsta na zemlji.

Radi opstanka naše planete i uspešnog ostvarivanja harmoničnog suživota čoveka, ostalih živih bića koje ga okružuju, neophodno je usmeriti sve napore na održivo korišćenje biodiverziteta, kako bi se sprečilo njegovo narušavanje i ostvarila racionalna upotreba prirodnih dobara koja odgovara potrebama i težnjama sadašnjih i budućih generacija.⁵²³ Takođe, potrebno je ostvariti i konzervaciju, odnosno obnavljanje narušenih ekosistema i prirodnih staništa, kao biljnih i životinjskih vrsta.⁵²⁴ U cilju sprovođenja ovih mera doneto je više međunarodnih dokumenata, kao što su Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama flore i faune, kao i njihovim derivatima⁵²⁵ iz 1973. godine, koju je naša zemlja ratifikovala 2001. godine, Univerzalna deklaracija o pravima životinja⁵²⁶ iz 1978. godine, Univerzalna deklaracija o dobroti životinja (WSPA), Konvencija o biodiverzitetu⁵²⁷ koja je usvojena 1992. godine u Rio de Žaneiru, u cilju čijeg sprovođenja je u našoj zemlji 1994. godine doneta Rezolucija o očuvanju biodiverziteta. Tu su još i Konvencija o zaštiti kulturne i prirodne baštine, Konvencija o zaštiti ptica, Konvencija o zaštiti bilja, Konvencija o močvarama, Konvencija o međunarodnom prometu ugroženih vrsta divlje flore i faune, Karpatska konvencija, Konvencija o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa, Konvencija o očuvanju migratornih vrsta životinja, koje je sve naša zemlja ratifikovala.⁵²⁸

⁵²² Potoji veliki broj primera prekomernog lova pojedinih vrsta zarad prodaje na svetskim tržištima hrane, kozmetike, nakita, suvenira i kućnih ljubimaca. Tako kitovima preti izumiranje, a afrički crni nosorog je skoro istrebljen zbog svog roga koji se koristi kao afrodizijak.

⁵²³ Izvor: Eko forum, <<http://www.ekoforum.org/htm/biodiverzitet.htm>>, posećeno: 07.03.2010.

⁵²⁴ Id.

⁵²⁵ Na engleskom: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora – CITES Konvencija.

⁵²⁶ Od 15. oktobra 1978.godine doneta u Parizu pod pokroviteljstvom UNESCOA.

⁵²⁷ Na engleskom: Convention on Biological Diversity – CBD.

⁵²⁸ Ovi međunarodni dokumenti su ratifikovani kao (prema gore navedenom redosledu): Zakon o ratifikaciji Konvencije o zaštiti svetske kulturne i prirodne baštine („Službeni list SFRJ“ – Međunarodni ugovori, br. 8/74), Zakon o ratifikaciji međunarodne konvencije za zaštitu ptica („Službeni list SFRJ“, br. 6/73), Uredba o ratifikaciji Međunarodne konvencije za zaštitu bilja („Službeni list FNRJ“ – Međunarodni ugovori, br. 7/55), Uredba o ratifikaciji Konvencije o močvarama koje su od međunarodnog značaja, posebno kao prebivalište ptica močvarica („Službeni list SFRJ“ – Međunarodni ugovori, br. 9/77), Zakon o potvrđivanju Konvencije o međunarodnom prometu ugroženih vrsta divlje faune i flore („Službeni list SRJ“ – Međunarodni ugovori, br. 11/01), Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije o zaštiti i održivom razvoju Karpati („Službeni glasnik Republike Srbije“ – Međunarodni ugovori, br. 102/2007), Zakon o potvrđivanju Konvencije o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa („Službeni glasnik Republike Srbije“ – Međunarodni ugovori, br. 102/2007), Zakon o potvrđivanju Konvencije o očuvanju

Na regionalnom nivou, u okviru Saveta Evrope, doneti su Evropska konvencija o zaštiti kičmenjaka koje se koriste u eksperimentalne svrhe iz 1986. godine, Evropska konvencija o zaštiti kućnih ljubimaca iz 1987., koje naša zemlja još uvek nije ratifikovala, kao i Konvencija o ustanovljavanju Evropske organizacije za zaštitu bilja.

U zakonodavstvu Evropske unije se takođe polaže velika pažnja ovim problemima, tako da je donet veliki broj propisa iz ove oblasti, kao što su: Uputstvo Saveta 79/409/EEC od 2. aprila 1979. godine o očuvanju divljih ptica, Uputstvo Saveta 92/43/EEZ od 21. maja 1992. godine o zaštiti prirodnih staništa i divljih biljnih i životinjskih vrsta, Uredba Saveta br. 338/97 od 9. decembra 1996. godine o zaštiti faune i flore i regulisanju njihove trgovine kao i Uputstvo Saveta 1999/22 EC od 29 marta 1999. godine u vezi sa držanjem divljih životinja u zoološkim vrtovima, Evropska konvencija o zaštiti životinja koje se uzgajaju na poljoprivrednim gazdinstvima, kao i Evropska konvencija o zaštiti životinja za klanje, Upustvo br. 2000/29/EC o obaveznoj primeni fitosanitarnih mera, Uputstvo o stavljanju u promet sredstava za zaštitu bilja, br. 414/91/EEZ, kao i Uredba o đubrevima, 2003/2003/EZ sa kojima su usklađeni naši novodoneti propisi iz oblasti zaštite prirode, flore i faune.

Srbija pripada jednom od najznačajnijih centara biodiverziteta u Evropi, sa brojnim specifičnim ekosistemima u okviru kojih je zastupljena flora i fauna sa velikim brojem vrsta od međunarodnog značaja. Ona poseduje bogat genofond divljih i gajenih biljnih i životinjskih vrsta i varijeteta,⁵²⁹ kojima je svakako neophodno obezbediti adekvatnu zaštitu. U našoj zemlji postoji više propisa koji su isključivo usmereni na brigu o njima,⁵³⁰ pri čemu je poslednjih godina ovoj oblasti posvećena posebna pažnja, a naša regulativa harmonizovana sa evropskom.

Pravno regulisanje zaštite životinja

„Čovek okrutan prema životnjama ne može biti dobar čovek.”⁵³¹

U grupu naših najznačajnijih propisa usmerenih na zaštitu životinja najpre spada *Zakon o veterinarstvu*⁵³² iz 2005. godine, kojim se uređuje zaštita i unapređenje zdravlja i dobrobiti životinja, utvrđuju zarazne bolesti životinja i mere za sprečavanje njihove pojave, otkrivanje, sprečavanje širenja, suzbijanja i iskorenjivanja zaraznih

nju migratornih vrsta divljih životinja („Službeni glasnik Republike Srbije” – Međunarodni ugovori, br. 102/2007).

⁵²⁹ Izvor: Ekološki bilten, <<http://www.crnps.org.rs/xdoc/arhivavesti/ekonec60.pdf>>, posećeno: 08.03.2010.

⁵³⁰ Ovde su uzeti u razmatranje samo oni najznačajniji. Na osnovu njih su doneti, ili će biti doneti brojni podzakonski akti.

⁵³¹ Artur Šopenhauer.

⁵³² Zakon o veterinarstvu, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 91/2005.

bolesti životinja, i bolesti koje se sa životinja mogu preneti na ljude.⁵³³ Takođe se na osnovu ovog Zakona utvrđuju pravila vršenja veterinarsko-sanitarnih kontrola, uslovi za proizvodnju i promet životinja, proizvoda životinjskog porekla, hrane životinjskog porekla, hrane za životinje, kao i uslovi za obavljanje veterinarske delatnosti.⁵³⁴

Takođe, tu je i novodoneti *Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda*⁵³⁵, kojim se uređuje upravljanje ribljim fondom u ribolovnim vodama, koje obuhvata zaštitu i održivo korišćenje ribljeg fonda kao prirodnog bogatsva i dobra od opštег interesa.⁵³⁶ U cilju zaštite ribljeg fonda na ribarskim područjima zabranjene su radnje kao što su lov, posedovanje i uništavanje riblje mlađi i ribe u vreme mresta i lovostaja, lov ribe neposredno rukom, eksplozivom i drugim rasprskavajućim sredstvima, harpunom, ostima, podvodnom puškom, vatreñim oružjem, strujom, veštačkim izvorom svetlosti ili hemijskim i drugim sredstvima koja ubijaju, truju ili omamaju ribu.⁵³⁷ Takođe nije dozvoljeno ni zatvarati, odvraćati i iscrpljivati vodu iz ribolovne vode, kao ni naglo, tehnički neopravdano ispuštati vodu iz prirodnih i veštačkih jezera i drugih akumulacija, ako se time prouzrokuje opasnost za opstanak ribe, potom sprečiti spašavanje ribe i ribne mlađi sa zemljišta koje je poplavljeno, zagađivati ribolovnu vodu štetnim i opasnim materijama koje bi mogle ugroziti riblji fond i sl.⁵³⁸ Sva pomenuta i brojna druga rešenja ovog Zakona⁵³⁹ treba da značajno unaprede stanje ribljeg fonda kod nas, stvore uslove za stručnije upravljanje ovim područjima, što će svakako doprineti očuvanju autohtonom diverzitetu ihtiofaune naše zemlje.⁵⁴⁰

Oblast lovstva do skora je bila regulisana *Zakonom o lovstvu*⁵⁴¹ donetim još 1993. godine, sa brojnim prevaziđenim rešenjima. Nezadovoljavajuće stanje populacije divljači, potreba da se reše mnogi problemi⁵⁴² u ovoj oblasti i ispune određeni međunarodni standardi, kao i da se pravna regulativa uskladi sa odredbama našeg Ustava,

⁵³³ Čl. 1, Zakon o veterinarstvu.

⁵³⁴ Id.

⁵³⁵ Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009). Stupanjem na snagu ovog Zakona prestao da važi Zakon o ribarstvu („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 35/94, 38/94 i 101/05 – dr. zakon), osim odredaba koje se odnose na proizvodnju oplodene ikre, riblje mlađi i ribe u ribnjacima.

⁵³⁶ Čl. 1, s. 1 Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda.

⁵³⁷ Id. čl. 20, s. 1, t. 1–3.

⁵³⁸ Id. t. 3–19.

⁵³⁹ Očekuje se i donošenje novog Zakona o ribarstvu koji bi zamenio važeći Zakon o ribarstvu („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 35/94 i 38/94).

⁵⁴⁰ Simonović, P., Mijović, Ć., Nikolić V., Marić, S.: Pregled održivog ribarstvenog korišćenja ribljeg fonda Srbije. Izvor: Životna sredina ka Evropi, <http://sewa.sewa weather.com/~ambassadors/new_site/srp/images/stories/Papers/03–02.pdf>, posećeno: 10.03.2010.

⁵⁴¹ Zakon o lovstvu („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 39/93, 44/93, 60/93 i 101/05 – dr. zakon).

⁵⁴² Sadašnje stanje je između ostalog, posledica nedoslednog i nepotpunog određivanja države prema pitanjima svojine nad divljači, imovinsko-pravnim problemima koji proističu iz prava gazdovanja divljači i

uticali su na donošenje novog *Zakona o divljači i lovstvu*⁵⁴³ (u daljem tekstu: ZDL) koji je usvojen 2010. godine.

Ovim propisom uređuje se zaštita, upravljanje, lov, korišćenje i unapređivanje populacija divljači u lovištu, zaštita, očuvanje i unapređivanje staništa divljači, zaštita, i održavanje lovišta, kao i druga pitanja od značaja za divljač i lovstvo.⁵⁴⁴ ZDL poklanja deleko veću pažnju utvrđivanju obaveza u domenu upravljanja i zaštite divljači i stvaranju finansijske, organizacione i kadrovske podrške održavanju i unapređenju postojećih fondova divljači.⁵⁴⁵ Ključni princip sistema upravljanja i brige o divljači jeste održivo gazdovanje, odnosno razvoj, kako bi se trajno održavala i unapređivala vitalnost populacija divljači, proizvodna sposobnost staništa i biološka raznovrsnost, čime se postiže ispunjavanje ekonomskih, ekoloških i socijalnih funkcija lovstva.⁵⁴⁶

Radi zaštite divljači ZDL predviđa proglašavanje pojedinih vrsta divljači za zaštićene, i trajno zabranjuje njihov lov, odnosno lovostajem zaštićene, pri čemu se tada zabrana lova odnosi na određeni vremenski period.⁵⁴⁷ Pored toga, ZDL uvodi brojne zabrane, kao što su radnje kojima se ugrožava opstanak divljači u prirodi i njena staništa, proganjanje, zlostavljanje, namerno povređivanje i uz nemiravanje divljači, kao i trovanje divljači.⁵⁴⁸ Takođe nije dozvoljeno zarobljavati i držati divljač u zatvorenom ili ogradijenom prostoru, namerno uništavati mesto za razmnožavanje i odmor divljači, uzimati jaja od divljači, kao i sakupljati jaja zaštićenih vrsta ptica⁵⁴⁹, držati divljač u zatvorenom prostoru duže od mesec dana od dana prestanka delovanja elementarnih nepogoda, odnosno izlečenja povrede ili sprovodenja određenih mera gajenja, osim u zoološkim vrtovima, farmama divljači, parkovima divljači i drugim objektima, u kojima je ovim ili posebnim propisom dozvoljeno držanje divljači u zatvorenom prostoru,⁵⁵⁰ upotrebljavati sredstva za zaštitu bilja, i druga hemijska sredstva u količinama i dozama koje mogu prouzrokovati štetu na divljači, vršiti žetvu i kositbu poljoprivrednim mašinama, koje nemaju ugrađene uređaje za isterivanje, odnosno plašenje

svojinskih prava nad prostorima u kojima se divljač razmnožava i gaji, kao i neodgovarajućeg definisanja lovstva kao privredne delatnosti, i lovstva radi zadovoljenja ličnih potreba pojedinca ili grupe.

⁵⁴³ Zakon o divljači i lovstvu, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 18/2010.

⁵⁴⁴ Čl. 1 NZDL.

⁵⁴⁵ Obrazloženje za donošenje zakona o divljači i lovstvu, Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, <<http://www.minpolj.gov.rs/>>, posećeno: 09.03.2010.

⁵⁴⁶ Čl. 2 NZDL.

⁵⁴⁷ Id. čl. 19, s. 1–3.

⁵⁴⁸ Id. čl. 22, s.1, t. 1, 2, 3 i 10.

⁵⁴⁹ Ovo se ne odnosi na divljač ugroženu od elementarnih nepogoda, u slučajevima sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti, organizovanog hvatanja povređene divljači, naseljavanja divljači i ispitivanja urođenih osobina lovačkih pasa, kao i na divljač za potrebe naučnog istraživanja, nastave, zooloških vrtova i muzeja, ako je za to data saglasnost Ministarstva nadležnog za poslove lovstva.

⁵⁵⁰ Čl. 22. NZDL.

divljači, paliti korov, strnjike, trstike, trave i drugo rastinje u lovištima i sl.⁵⁵¹ U cilju ostvarivanja uspešne brige o divljači, ZDL uvodi mere zdravstvene zaštite divljači u lovištima,⁵⁵² mere uspostavljanja njihovog optimalnog broja u lovištima,⁵⁵³ kao i mere zaštite divljači od pasa i mačaka bez vlasnika, odnosno bez kontrole vlasnika.⁵⁵⁴ Na osnovu ZDL zaštitu uživa i divljač koja se nalazi na nelovnim površinama, odnosno površinama van lovišta.⁵⁵⁵

Svi principi i mere ustanovljene u ZDL imaju za cilj da unaprede način postupanja i sistem zaštite divljači, jer ona predstavlja dobro od opšteg interesa i osnov za zadovoljavanje brojnih društvenih, ekonomskih, ekoloških, kulturnih potreba, kako sadašnjih tako i budućih generacija.⁵⁵⁶

Značajan doprinos pružanju sveopšte zaštite životinjama u našoj zemlji učinjen je usvajanjem *Zakona o dobrobiti životinja*⁵⁵⁷ 2009. godine (u daljem tekstu: ZDŽ), kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti pravnih i fizičkih lica, odnosno preduzetnika za dobrobit životinja, postupanje sa životinjama i zaštita životinja od zlostavljanja, odnosno zaštita dobrobiti životinja pri lišavanju života, držanju, uzgoju, prometu, prevozu, klanju i sprovođenju ogleda nad njima.⁵⁵⁸ Na ovaj način se želi sprečiti okrutnost i neodgovarajuće postupanje prema životinjama, odnosno razviti i unaprediti čovekova svest u pravcu brige, poštovanja i odgovornosti prema njima.⁵⁵⁹ Odredbe ZDŽ štite one kategorije životinja, koje se koriste u proizvodne, naučno-istraživačke, biomedicinske i obrazovne svrhe, za izložbe, takmičenja, priredbe i druge oblike javnog prikazivanja, za rad i u službene svrhe, potom kućne ljubimce, napuštenе i izgubljene životinje i divlje životinje koje se nalaze u zatočeništvu.⁵⁶⁰ Svima njima zabranjeno je nanositi patnju, bol, stres i strah.⁵⁶¹

Zaštita dobrobiti životinja počiva na principima brige, kao moralnoj obavezi i dužnosti čoveka da poštuje životinje i stara se o njihovom životu, jer njihov opstanak zavisi neposredno od njega.⁵⁶² Takođe se svakom licu koje povredi životinju nalaže da

⁵⁵¹ Id.

⁵⁵² Čl. 25.

⁵⁵³ Id. čl. 26.

⁵⁵⁴ Id. čl. 28.

⁵⁵⁵ Id. čl. 27.

⁵⁵⁶ Obrazloženje za donošenje zakona o divljači i lovstvu. Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva <<http://www.minpolj.gov.rs/>>, posećeno: 09.03.2010.

⁵⁵⁷ Zakon o dobrobiti životinja, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 41/ 2009.

⁵⁵⁸ Čl. 1 ZDŽ.

⁵⁵⁹ Obrazloženje za donošenje Zakona o dobrobiti životinja. Izvor: <http://www.ecolss.com/Zakoni/predlog_zakon_o_dobrobiti_zivotinja.pdf>, posećeno: 10.03.2010.

⁵⁶⁰ Član 2, s. 1, t. 1–7 ZDŽ.

⁵⁶¹ Čl 2, s. 1 ZDŽ. Ovo se ne odnosi na divlje životinje u prirodnim staništima, čija se zaštita, lov, korišćenje i raspolaganje uređuju, kako smo videli propisima koji se odnose na zaštitu divljači i lovstvo.

⁵⁶² Id. čl. 4, s. 1. t. 2.

joj pruži prvu pomoć, odnosno obezbedi pružanje pomoći od strane stručnog lica.⁵⁶³ Za vlasnika, odnosno držaoca životinje, ustanovljene su obeveze postupanja prema životinji sa pažnjom „dobrog domaćina”, odnosno obezbeđivanje uslova za držanje i negu životinja, koji odgovaraju vrsti, rasi, polu, starosti, kao i fizičkim, biološkim i proizvodnim specifičnostima i osobinama u ponašanju i zdravstvenom stanju životinje. Vlasnik, odnosno držaoc životinje, treba da blagovremeno obezbedi pomoći veterinara u slučaju da je životinja obolela, pri njenom porođaju, kao i zbrinjavanje bolesne, povređene i iznemogle životinje.⁵⁶⁴ ZDŽ uvodi brojne zabrane, kao što su zlostavljanje životinje, napuštanje i odbacivanje životinje čiji opstanak zavisi neposredno od čoveka, lišavanje životinje života, osim u posebnim, za to propisanim slučajevima, držanje i reprodukovanje životinja na način koji joj nanosi bol, patnju, strah i stres, održavanje borbe između životinja i između životinja i ljudi, organizovanje klađenja, klađenje i prisustvovanje borbama životinja, hvatanje životinja zamkama kojima se nanose bol ili povrede, osim u slučaju hvatanja štetnih glodara, zloupotrebljavanje lekova na životnjama i slično.⁵⁶⁵ U slučaju nepoštovanja ustanovljениh zabrana, ZDŽ predviđa novčane kazne za pravna, odnosno fizička lica za počinjene prekršaje.

Izvestan doprinos pružanju zaštite životnjama daje i KZ koji kao krivično delo najpre predviđa ubijanje i mučenje životinja.⁵⁶⁶ Na osnovu toga, svako lice koje krši propise, ubije ili muči, biće kažnjeno novčano ili kaznom zatvora do šest meseci.⁵⁶⁷ U slučaju da je pri tome došlo do ubijanja, mučenja ili povređivanja većeg broja životinja, ili je delo učinjeno u odnosu na životinju koja pripada posebnim zaštićenim vrstama, predviđena je novčana kazna, odnosno kazna zatvora do tri godine.⁵⁶⁸ Pored toga kažnjava se i prenošenje zaraznih bolesti kod životinja,⁵⁶⁹ nesavesno pružanje ve-

⁵⁶³ Id. čl. 6, s. 3.

⁵⁶⁴ Id. s. 4, t. 1–2

⁵⁶⁵ Id. čl. 7, s. 1, t. 1–37.

⁵⁶⁶ Čl. 269 KZ.

⁵⁶⁷ Id. s. 1.

⁵⁶⁸ Id. s. 2.

⁵⁶⁹ Id. čl. 270. Inače ovaj član, kao krivično delo predviđa i prenošenje zaraznih bolesti kod biljaka. Novčanom kaznom ili kaznom zatvora do dve godine kazniće se lice koje u vreme epidemije neke bolesti životinja, koja može ugroziti stočarstvo, ne postupa po propisima, odlukama ili naredbama kojima se određuju mera za suzbijanje ili sprečavanje bolesti.

terinarske pomoći,⁵⁷⁰ proizvodnja štetnih sredstava za lečenje životinja,⁵⁷¹ kao i zagonjivanje hrane i vode koje se koriste za ishranu i napajanje životinja⁵⁷².

Kao krivično delo, predviđen je i nezakoniti lov.⁵⁷³ Pa će tako, novčanom kaznom ili kaznom zatvora do šest meseci biti kažnjeno lice koje lovi divljač za vreme lovostaja, ili na području gde je lov zabranjen.⁵⁷⁴ Takođe, novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine predviđena je za onoga ko neovlašćeno lovi na tuđem lovištu i ubije ili rani divljač ili je uhvati živu.⁵⁷⁵ Jedan od oblika nezakonitog lova, postoji i kada se lovi divljač čiji je lov zabranjen, ili se ne pribavi posebna dozvola za lov određene vrste divljači, ili kada se divljač lovi na način i sredstvima koje mogu izazvati masovno uništenje.⁵⁷⁶ U svim situacijama izvršenja krivičnog dela nezakonitog lova, počiniocu će se oduzeti ulovljena divljač i sredstva za lov.⁵⁷⁷

Slične ovima su odredbe KZ, koje se odnose na nezakonit ribolov.⁵⁷⁸ Pa tako on predviđa novčanu kaznu ili kaznu zatvora do 6 meseci za lice koje lovi ribu i druge vodene životinje za vreme lovostaja, ili u vodama u kojima je lov zabranjen, a ako to čini pomoću eksploziva, električne struje, otrova, sredstava za omamljivanje ili na način štetan za razmnožavanje tih životinja ili kojim se te životinje masovno uništavaju, kazniće se zatvorom do tri godine.⁵⁷⁹ Takođe, ista ova kazna predviđena je za lice koje lovi ribu ili druge vodene životinje veće biološke vrednosti, ili u većoj količini, ili pri lovu uništi veću količinu riba ili drugih vodenih životinja.⁵⁸⁰ Počiniocu svakog od pomenutih oblika krivičnog dela nezakonitog lova, biće oduzet ulov i sredstva za ribolov.⁵⁸¹

⁵⁷⁰ Čl. 271 KZ.

⁵⁷¹ Id. čl. 272. Ovaj član predviđa novčanu kaznu, odnosno kaznu zatvora do jedne godine za lice koje proizvodi radi prodaje, ili stavlja u promet sredstva za lečenje ili za sprečavanje zaraza kod životinja, koja su opasna za njihov život ili zdravlje. Ukoliko je pri tome došlo do uginuća životinje, ili je pak naneta znatna šteta, učinilac će se kazniti novčanom kaznom ili zatvorom do dve godine.

⁵⁷² Čl. 273 KZ. Pa tako, ko kakvom škodljivom materijom zagadi hranu ili vodu koja služi za ishranu ili napajanje životinja, i time dovede u opasnost njihov život ili zdravlje, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine. Ista kazna predviđena je i za ono lice, koje nekom škodljivom materijom zagadi vodu u ribnjaku, jezeru, reci ili kanalu, ili poribljavanjem iz zaraženih voda prouzrokuje opasnost za opstanak riba ili drugih vodenih životinja. Ukoliko je u oba ova oblika krivičnog dela prouzrokovano uginuće životinja ili druga znatna šteta, učinilac će se kazniti novčanom kaznom ili zatvorom do dve godine.

⁵⁷³ Čl. 276 KZ.

⁵⁷⁴ Id. čl. 276, s. 1.

⁵⁷⁵ Id. s. 2. Ako je ovo delo učinjeno u odnosu na visoku divljač, učinilac će se kazniti novčanom kaznom ili kaznom zatvora do dve godine.

⁵⁷⁶ Čl. 276, s. 4 KZ. U ovom slučaju predviđena je kazna zatvora do tri godine.

⁵⁷⁷ Čl. 276, s. 5 KZ.

⁵⁷⁸ Id. 277.

⁵⁷⁹ Id. čl. 277, s. 1 i 2.

⁵⁸⁰ Id. s. 3.

⁵⁸¹ Id. s. 4.

Sve ovo ukazuje da je poslednjih godina pravnom regulisanju zaštite životinja u našoj zemlji posvećena značajna pažnja, koja je svakako doprinela i postepenom unapređenju čovekove svesti u pravcu poštovanja, brige i odgovornosti prema životnjama.⁵⁸² Novim pravnim rešenjima smo ne samo unapredili sistem zaštite životinja, nego i ispunili brojne evropske standarde i zahteve na ovom polju. Takođe, bрига за dobrobit i ispravni principi postupanja prema životnjama doprinose rešavanju brojnih zdravstvenih, ekonomskih higijenskih i drugih problema, i osiguravaju naše zdravlje i bezbednost.⁵⁸³ Zbog svega toga, zaštita životinja treba uvek da ima značajno mesto u društvu, omogućići skladan odnos ovih živih bića i čoveka, a na osnovu toga pokaže i stepena njegove civilizovanosti i razvoja.

Pravno regulisanje zaštite biljnog sveta

„Saditi bilje znači saditi sreću.“⁵⁸⁴

U naznačajnije propise o zaštiti bilja najpre spada skoro usvojen *Zakon o zdravlju bilja*⁵⁸⁵, kojim se uređuje zaštita i unapređenje zdravlja bilja, mere za sprečavanje unošenja, otkrivanje, sprečavanje širenja i suzbijanje štetnih organizama, fitosanitarna kontrola, uslovi za proizvodnju, preradu, doradu, uvoz, skladištenje i promet bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata, kao i uslovi za pružanje usluga u oblasti zaštite zdravlja bilja.⁵⁸⁶ Osnovni razlozi za donošenje ovog Zakona jesu potreba za jedinstvenim regulisanjem zaštite bilja, usaglašavanje naših principa fitosanitarne zaštite sa evropskim, sa obzirom da oni svuda predstavlja jednu od važnih karika lanca proizvodnje zdravstveno bezbedne hrane.⁵⁸⁷ Ovim propisom stvaraju se uslovi za sprečavanje širenja razarajućih štetnih organizama i omogućava realizacija uspešne trgovine poljoprivrednim proizvodima, odnosno njihovo plasiranje na tržište Evropske unije.

⁵⁸² Obrazloženje za donošenje Zakona o dobrobiti životinja. Izvor: <http://www.ecolss.com/Zakoni/predlog_zakon_o_dobrobiti_zivotinja.pdf>, posećeno: 10.03.2010.

⁵⁸³ Id.

⁵⁸⁴ Narodna izreka.

⁵⁸⁵ Zakon o zdravlju bilja, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 41/2009. Stupanjem na snagu ovog Zakona prestale su da veže odredbe Zakona o zaštiti bilja od bolesti i štetočina („Službeni glasnik SRS”, br. 14/84 i 6/89 – dr.zakon, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 53/93 – dr.zakon, 67/93 – dr.zakon i 48/94 – dr.zakon i „Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 101/05 – dr.zakon i Zakona o zaštiti bilja („Službeni list SRJ”, br. 24/98 i 26/98 – ispravka i „Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 101/05 – dr.zakon), osim odredaba koje se odnose na pesticide i đubriva, a odredbe čl. 26. i 32. prestaju da važe 1. januara 2011. godine.

⁵⁸⁶ Čl. 1 Zakona o zdravlju bilja.

⁵⁸⁷ Obrazloženje donošenja Zakona o zdravlju bilja. Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva <www.minpolj.gov.rs>, posećeno: 13.03.2010.

Među najvažnije mere i postupke za zaštitu zdravlja bilja ubraja se najpre stalni nadzor nad biljem, koji obuhvata gajene kulture kao što su polja, zasadi, plantaže, radsnici, matični zasadi, staklenici, mrežanici, laboratorije, ali i nadzor nad spontanom florom i biljem, kao i biljnim proizvodima u skladištima, procesu dorade, prerade i transporta.⁵⁸⁸ Pored toga, u mere zaštite zdravlja bilja spada i praćenje prisustva i suzbijanje štetnih organizama, fitosanitarna kontrola pri uvozu u cilju sprečavanja unošenja i širenja štetnih organizama, vršenje laboratorijskih analiza i testiranja biljaka radi utvrđivanja prisustva štetnih organizama, primena fitosanitarnih mera zaštite,⁵⁸⁹ primena mera dezinfekcije, dezinsekcije, deratizacije, dekontaminacije i sl.⁵⁹⁰ Takode, ovaj Zakon predviđa i izdavanje posebnih biljnih pasoša kao dokumenata, kojima se potvrđuje da bilje, biljni proizvodi i propisani objekti u prometu, ispunjavaju propisane fitosanitarne uslove.⁵⁹¹

Sve mere u cilju ostvarivanja uspešne zaštite bilja sprovodi Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, ali i subjekti koji se upisuju u Registar proizvodača, prerađivača, dorađivača, uvoznika, skladištara i prometnika bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata, odnosno i drugi subjekti u oblasti zaštite zdravlja bilja.⁵⁹²

U cilju sprovođenja zaštite bilja *Zakon o zdravlju bilja* kao krivično delo propisuje unošenje i širenje štetnih organizama, ili bilja, biljnih proizvoda i određenih objekata, protivno propisima o zabrani njihovog unošenja, širenja i uvoženja u našu zemlju ili zaštićeno područje u njoj.⁵⁹³ Za ovo krivično delo predviđena je kazna zatvora do jedne godine. Slično tome, prema KZ krivično delo je i prenošenje zaraznih bolesti kod biljaka,⁵⁹⁴ i za njega je predviđena novčana kazna, odnosno kazna zatvora do dve, odnosno tri godine, ukoliko je došlo do uništenja biljaka.⁵⁹⁵ Pored toga, u *Zakonu o zdravlju bilja* sadržan je i niz prekršaja koji svi predstavljaju izevstan doprinos očuvanju biljnog fonda i sprovođenju mera fitosanitarne zaštite.

⁵⁸⁸ Čl. 3, s. 1, t. 1 Zakona o zdravlju bilja.

⁵⁸⁹ Fitosanitarna mera jeste službena procedura koja se sprovodi do nivoa neophodnog radi sprečavanja unošenja, odnosno širenja štetnih organizama ili smanjenja ekonomskih šteta prouzrokovanih delovanjem štetnih organizama na bilju, biljnim proizvodima i propisanim objektima.

⁵⁹⁰ Čl. 3 s. 1, t. 2–13 Zakona o zdravlju bilja.

⁵⁹¹ Id. čl. 4, s. 1, t. 5.

⁵⁹² Id. čl. 5, s. 1.

⁵⁹³ Id. čl. 95.

⁵⁹⁴ Za ovo krivično delo kazniće se i ko za vreme postojanja opasnosti od bolesti i štetočina koje mogu ugroziti biljni svet ne postupa po propisima, odlukama ili naredbama kojima se određuju mere za suzbijanje ili sprečavanje bolesti, odnosno štetočina.

⁵⁹⁵ Čl. 270, s. 2–3 KZ.

Drugi, takođe značajan propis iz oblasti zaštite bilja je *Zakon o sredstvima za zaštitu bilja*, koji je donet takođe 2009. godine.⁵⁹⁶ Njime se uređuju registracija⁵⁹⁷, kontrola, uvoz, promet i primena sredstva za zaštitu bilja u poljoprivredi i šumarstvu, poslovi od javnog interesa u oblasti sredstava za zaštitu bilja i druga značajna pitanja iz ove oblasti.⁵⁹⁸ Dosledna primena ovog Zakona treba da spreči upotrebu sredstava za zaštitu bilja lošeg kvaliteta registrovana na osnovu nedovoljnih ili skoro nikakvih podataka koji prestavljuju rizik ne samo za biljni svet, nego i zdravlje ljudi i životnu sredinu.⁵⁹⁹ Takođe su donošenjem ovog Zakona stvoreni uslovi za proizvodnju zdravstveno bezbednije hrane i njen nesmetan izvoz u Evropsku uniju, ali i pristupanje Svetskoj trgovinskoj organizaciji.⁶⁰⁰

Sprovodenje fitosanitarne zaštite regulisano je i odredbama novousvojenog *Zakona o sredstvima za ishranu bilja i oplemenjivačima zemljišta*⁶⁰¹. Ovim Zakonom se uređuju razvrstavanje, kvalitet, obeležavanje, fitosanitarna kontrola i uzorkovanje u prometu, uvozu i primeni sredstava za ishranu bilja i oplemenjivača zemljišta i ispitivanje sredstava za ishranu bilja i oplemenjivača zemljišta, kao i druga za to vezana pitanja.⁶⁰² Takođe, propisani su uslovi za razvrstavanje, promet, kvalitet i ispitivanje

⁵⁹⁶ Zakon o sredstvima za zaštitu bilja, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 41/2009. Odredbe čl. 11 i 25 ovog Zakona će se primenjivati tek počev od 31. decembra 2013. Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaju da važe odredbe Zakona o zaštiti bilja („Službeni list SRJ”, br. 24/98 i 26/98 – ispravka i „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 101/05 – dr. zakon), kojima se uređuju pesticidi, osim odredbi iz člana 88. stav 3. ovog Zakona, kao i odredbe Pravilnika o liniji za proizvodnju pesticida („Službeni list SRJ”, br. 68/01).

⁵⁹⁷ U skladu sa članom 4 Zakon o sredstvima za zaštitu bilja, i na osnovu njega donetim propisima, sredstva za zaštitu bilja mogu se proizvoditi, stavljati u promet i primenjivati na teritoriji Republike Srbije ako su registrovana i snabdevena deklaracijom i uputstvom za primenu, a aktivna supstanca, odnosno osnovna supstanca koju sredstva za zaštitu bilja sadrže, može se proizvoditi i stavljati u promet na teritoriji Republike Srbije, ako je upisana u Listu odobrenih supstanci u skladu sa ovim Zakonom i propisima donetim na osnovu njega. Sredstva za zaštitu bilja koja nisu registrovana u Republici Srbiji, kao i aktivna supstanca, odnosno osnovna supstanca koju sredstva za zaštitu bilja sadrže, a koja nije upisana u Listu odobrenih supstanci, mogu se proizvoditi i skladišti u Republici Srbiji, odnosno njihov uvoz i transport preko teritorije Republike Srbije može se vršiti samo ako su namenjeni za stavljanje u promet u zemlji u koju se izvoze. Takođe, sredstva za zaštitu bilja registruje Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva na osnovu zahteva za registraciju sredstava za zaštitu bilja koji podnosi proizvođač u skladu sa članom 10 istog Zakona.

⁵⁹⁸ Čl. 1 Zakon o sredstvima za zaštitu bilja.

⁵⁹⁹ Izvor: Poljopartner <http://www.poljopartner.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=3364&Itemid=81>, posećeno: 14.03.2010.

⁶⁰⁰ Dabović, D.: Uskladivanje zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije u fitosanitarnoj oblasti, Pravni život, br. 5–6/2008., s. 95.

⁶⁰¹ Zakon o sredstvima za ishranu bilja i oplemenjivačima zemljišta, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 41/2009. Danom stupanja na snagu ovog Zakona prestaju da važe odredbe Zakona o zaštiti bilja („Službeni list SRJ”, br. 24/98 i 26/98 – ispravka i „Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 101/05 – dr. zakon) u delu kojim se uređuju dubriva.

⁶⁰² Čl. 1 Zakon o sredstvima za ishranu bilja i oplemenjivačima zemljišta.

mineralnih đubriva, odnosno obeležavanja sredstava za ishranu bilja i opleminjivača zemljišta.⁶⁰³

Sve predviđene odredbe *Zakona o zdravlju bilja*, *Zakona o sredstvima za zaštitu bilja*, kao i *Zakona o sredstvima za ishranu bilja i opleminjivačima zemljišta* omogućavaju našoj zemlji da bude ravnopravan učesnik međunarodne razmene bilja i biljnih proizvoda⁶⁰⁴, i obezbeđuju zdravstvenu ispravnost bilja domaćim potrošačima i sprečavaju širenja štetnih organizama koji mogu značajno ugroziti biljni svet, a time i nacionalnu ekonomiju.⁶⁰⁵ Njima se takođe uvodi znatno stroži sistem kontrole nad upotrebom sredstava za zaštitu i ishranu bilja i oplemenjivača zemljišta, koja će svakako doprineti proizvodnji zdravstveno bezbednije hrane, i otkloniti potencijalne rizike za narušavanje zdravlja ljudi i nanošenje štete životnoj sredini. Sve ovo, uz optimalne ekološke efekte i bogatstvo biljnih resursa po kojima je naša zemlja poznata ne samo u Evropskoj uniji, nego i šire, omogućava uspešnu poljoprivrednu proizvodnju, čime se daje značajan doprinos ukupnom privrednom razvoju.

Zaštita šuma

„Šume su pluća i zeleno srce naše planete“⁶⁰⁶

Šume predstavljaju naj složenije ekosisteme na Zemlji, koje čine voda, vazduh, geološka podloga, kao i šumska životna zajednica. One su najznačajniji proizvođači kiseonika,⁶⁰⁷ staništa velikog broja različitih biljnih i životinjskih vrsta, gljiva i mikroorganizama, ali i mesto odakle se čovek vekovima snabdeva drvetom za ogrev, gradnju i plodovima za ishranu. Bez šuma se ne može zamisliti naš opstanak, jer su one najznačajniji čuvari prirodne ravnoteže, a time i života na Zemlji.

⁶⁰³ Izvor: Internet portal Selo, <http://www.selo.org.rs/info?info=vlada_usvojila_cetiri_zakona_iz_poljoprivrede>, posećeno: 14.03.2010.

⁶⁰⁴ Obično se uz ova tri novodoneta zakona, navodi i Zakon o zdravstveno bezbenoj hrani, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 41/2009 od važnosti za unapredjenje poljoprivredne proizvodnje. Ovim Zakonom se sveobuhvatno regulišu svi aspekti proizvodnje, prometa, kontrole i potrošnje hrane, odnosno štiti život i zdravlje ljudi, zdravlje životinja, bilja i životne sredine. Izvor: Tehnologija hrane <<http://www.tehnologijahrane.com/aktuelno/doneseni-novi-zakoni-iz-oblasti-poljoprivrede>>, posećeno: 14.03.2010.

⁶⁰⁵ Obrałożenje donošenja Zakona o zdravlju bilja. Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva <www.minpolj.gov.rs>, posećeno: 13.03.2010.

⁶⁰⁶ Izvor: Youth Peace group Danube, <<http://www.ypgd.org/arhiva/article.php?id=502>>, posećeno: 20.02.2010.

⁶⁰⁷ Prema istraživanjima jedna bukova šuma proizvede oko 4 tone kiseonika po hektaru za jednu godinu.

Ipak, u današnje vreme ljudi obaraju na milione stabala⁶⁰⁸ kako bi površine pod šumama pretvorili u oranice i pašnjake, izgradili saobraćajnice, naselja i industrijske objekte, ili obazbedili dovoljne količine drveta za ogrev, gradnju i preradu u drvnoj industriji, dok veliku opasnost za šume danas predstavljaju i sve češća pojave požara i kiselih kiša. Šume su kao najsloženije, trajne i samoobnovljive zajednice spremne da amortizuju mnoge štetne čovekove aktivnosti,⁶⁰⁹ pa je neophodno zaštititi i sprečiti njihovo uništavanje i prekomernu seču.⁶¹⁰

To se na globalnom nivou prvenstveno čini međunarodnim konvencijama. Značajni međunarodni dokumeti od posebne važnosti za zaštitu šuma su već pomenuta Konvencija o zaštiti kulturne i prirodne baštine, Karpatska konvencija, Bečka rezolucija za jačanje sinergizama trajnog gazdovanja šumama u Evropi kroz među-sektorskiju saradnju i nacionalne šumarske programe usvojena 2003. godine na ministarskoj konferenciji o zaštiti šuma u Evropi i druge.

Kada je reč o Srbiji, moramo reći da se ona smatra srednje šumovitom zemljom. Od ukupne površine teritorije 29,6% je pod šumom. Ostalo šumsko zemljište, kome po međunarodnoj definiciji pripadaju i šikare i šibljaci, obuhvata 4,9% teritorije.⁶¹¹ Ipak *Prostornim planom Republike Srbije* zacrtana je šumovitost od 41%. Takođe, pored nedovoljne šumovitosti i obraslosti, stanje šuma u Srbiji odlikuje i nedovoljan proizvodni fond i nepovoljna starosna struktura drveća, potom zanemarivanje i omlađivanje brojnih važnih funkcija šuma, njihova prekomerna seča, degradiranje i uništavanje.⁶¹² Sve to nužno uslovjava primenu adekvatnih mera i izmene u sadašnjem sistemu postupanja prema šumama, u cilju očuvanja i zaštite ovog važnog prirodnog

⁶⁰⁸ Godišnje u proseku nestane oko 16.000.000 hektara šuma na svetu. Evropa je izgubila 70% svog šumskog bogatstva, Brazil 40%, a Filipini 30%. Neke države štetu smanjuju pošumljavanjem, ali to čine samo zemlje koje za to imaju dovoljno sredstava.

⁶⁰⁹ Obrazloženje i analiza efekata Nacrta zakona o šumama. Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, <<http://www.minpolj.gov.rs>>, posećeno: 20.02.2010.

⁶¹⁰ Veliki problem danas predstavlja nelegalna seča šuma i trgovina drvetom, koje su u svetu dostigle nivo koji u ozbiljnoj meri ugrožava ekosisteme, tokove legalne trgovine i prihode vladama velikog broja zemalja kroz izbegavanje plaćanja carina i poreza. Štete koje prouzrokuju nelegalne seće i trgovina drvetom ne odnose se samo na sektor šumarstva i prerade drveta, već i na ekonomiju u celini. Pri tom, nelegalne seće i trgovina obuhvataju aktivnosti seče, transporta, prodaje i kupovine drveta koje su u suprotnosti sa nacionalnim zakonodavstvima, kao i pravilima i principima međunarodne trgovine. Nelegalne aktivnosti koje se odnose na seću drveta ne podrazumevaju samo seću bez dozvola ili u zaštićenim šumama, već i aktivnosti u kojima ima elemenata korupcije kao sredstva za ostvarenje koristi, zatim seće zaštićenih drvnih vrsta, kao i seće iznad ugovorene količine. Vidi o tome više: Glavonjić, B.: Nelegalne seće i trgovina drvetom u svetu i Srbiji – stanje i problemi. Izvor: <<http://beomark.com>>, posećeno: 20.02.2010.

⁶¹¹ Medarević, M., Branković S.: Šume Srbije danas, Revija Šume, JP Srbija šume, br. 100/2008.

⁶¹² Obrazloženje i analiza efekata Nacrta zakona o šumama. Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva <<http://www.minpolj.gov.rs>>, posećeno: 20.02.2010.

resursa. Ovome treba da doprinese i novi *Zakona o šumama*⁶¹³ (u daljem tekstu: ZŠ) usvojen maja 2010. godine, koji sadrži mnoga racionalnija i efikasnija rešenja u odnosu na nekadašnji *Zakon o šumama*⁶¹⁴ donet još 1991. Takođe, novi ZŠ otklanja brojne nepreciznosti i nepotpunosti ranijih propisa iz oblasti šumarstva, pruža osnove za suštinski bolju zaštitu i unapređivanje, a istovremeno i multifunkcionalno korišćenje i vrednovanje do sada omalovažavanih brojnih funkcija šume.⁶¹⁵

ZŠ uređuje očuvanje, zaštitu, planiranje, gajenje, korišćenje i raspolaganje šumom i šumskim zemljištem kao prirodnim bogatstvom, potom reguliše nadzor nad sprovođenjem ovog propisa, kao i druga pitanja od značaja za šumu i šumsko zemljište (u daljem tekstu: šume).⁶¹⁶ Pri tome, važno je na početku pomenuti da se pod šumom podrazumeva površina veća od 5 ari obraslu šumskim drvećem, šumske rasadnike u kompleksu šuma i semenske plantaže, zaštićene pojaseve drveća na površini većoj od 5 ari, odvojene grupe šumskog drveća na prostoru manjem od 5 ari, ali i parkove u naseljenim mestima.⁶¹⁷ Takođe, važno je napomenuti da se ovaj propis odnosi na šume u svim oblicima svojine – državnoj, zadružnoj i privatnoj.⁶¹⁸

Vodeći računa o opštoj koristi šuma za zaštitu i unapređenje životne sredine, prečišćavanje vazduha, smanjenje efekta „staklene baštne”, očuvanje biodiverziteta, zaštitu zemljišta, naselja, infrastrukture od klizišta i erozije, stvaranje uslova za razvoj rekreativnog, lovnog, seoskog i ekoturizma, osnovni cilj ZŠ je da obezbedi uslove za njihovu zaštitu, unapređenje i korišćenje, kao dobra od opštег interesa.⁶¹⁹ Pri tome se nastoji održati i unaprediti njihova proizvodna sposobnost, biološka raznovrsnost, sposobnost obnavljanja i vitalnost, odnosno unaprediti njihov potencijal za ublažavanje klimatskih promena. Na ovaj način se stvaraju uslovi za ispunjavanje brojnih ekonomskih, ekoloških i socijalnih funkcija šuma.⁶²⁰

Upravljanje šumama kao prirodnim bogatstvom u nadležnosti je Republike, i to preko Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva nadležnih organa autonome pokrajine, pravnih lica za gazdovanje šumama u državnoj svojini, i pravnih lica za gazdovanje šumama vlasnika.⁶²¹ Šumama u državnoj svojini, obuhvaćenim šumskim

⁶¹³ Zakon o šumama, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 30/2010.

⁶¹⁴ Zakon o šumama, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 46/91, 83/92, 53/93 – dr. zakon, 54/93, 60/93 – ispravka, 67/93 – dr. zakon, 48/94 – dr. zakon, 54/96 i 101/05 – dr. zakon.

⁶¹⁵ Obrazloženje i analiza efekata Nacrta zakona o šumama. Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva <<http://www.minpolj.gov.rs>>, posećeno: 20.02.2010.

⁶¹⁶ Čl. 1 ZŠ.

⁶¹⁷ Id. čl. 5, s. 1–3.

⁶¹⁸ Id. čl. 2.

⁶¹⁹ Id. čl. 6, s. 2, t. 1–15 i čl. 3.

⁶²⁰ Id. čl. 3.

⁶²¹ Id. čl. 69.

područjem, odnosno područjem nacionalnog parka, gazduje javno preduzeće, odnosno privredno društvo čiji je osnivač Republika Srbija, odnosno autonomna pokrajina, ukoliko su za to ispunjeni propisani uslovi.⁶²²

U *Planu razvoja šumkih područja* (u daljem tekstu: *Plan razvoja*) utvrđuje se nomena šuma u skladu sa njenim prioritetnim funkcijama.⁶²³ *Planom razvoja*, odnosno *Pokrajinskim planom razvoja* (u daljem tekstu: *Pokrajinski plan*) kao važnim strateškim i planskim dokumentima⁶²⁴ se ustanovljavaju i pravci razvoja šuma i šumarstva, pri čemu se uspešno sprovode donošenjem odgovarajućih *akcionih planova*, kao i *planova gazdovanja šumama*.⁶²⁵ *Plan razvoja*⁶²⁶ donosi Narodna skupština na period od 10 godina, dok *Pokrajinski program*⁶²⁷ donosi Skupština autonomne pokrajine, takođe na period od 10 godina.⁶²⁸

Čuvanje šuma radi njihove zaštite od protivpravnog prisvajanja, korišćenja, uništavanja i drugih nezakonitih radnji uvek obezbeđuje korisnik⁶²⁹, odnosno vlasnik.⁶³⁰⁶³¹ Korisnik šume dužan je i da prati zdravstveno stanje šuma, kao i njihovu ugroženost od elementarnih nepogoda, da Ministarstvu poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, odnosno nadležnom organu autonomne pokrajine najkasnije do 31. decembra tekuće godine za prethodnu, podnese izveštaj o preduzetim merama i problemima zaštite šuma, kao i u slučajevima njihove veće ugroženosti.⁶³² Sve pomenute radnje korisnik obezbeđuje preko odgovarajuće čuvarske službe, dok saglasnost na izbor službi daje Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine, koji su dužni da prate njihov rad i po potrebi im pružaju stručnu i pravnu pomoć.⁶³³ Takođe, vlasnik odnosno korisnik šuma ima obavezu da prati uticaj biotičkih i abiotičkih činilaca na zdravstveno stanje šuma i blagovremeno preduzima mere za zaštitu šuma i šumskog zemljišta.⁶³⁴

⁶²² Id. čl. 70, s. 1.

⁶²³ Id. s. 4.

⁶²⁴ Oni sadrže: stanje šuma i ciljeve i mere za njihovo unapređenje, plan za sprovođenje ciljeva i mera sa utvrdnjeno dinamikom i neophodnim sredstvima za njihovo sprovođenje.

⁶²⁵ Čl. 19, s. 1 ZŠ.

⁶²⁶ Donošenje se finansira iz budžeta Republike, a objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

⁶²⁷ Donošenje se finasira se iz bužeta autonomne pokrajine.

⁶²⁸ Čl. 19, s. 3 i 5 ZŠ.

⁶²⁹ Korisnik šume je pravno lice koje gazduje šumama u državnoj svojini u skladu sa propisima.

⁶³⁰ Vlanik šume je fizičko, odnosno pravno lice (npr. privredno društvo, zadruga, crkva i verska zajednica, udruženje građana) u čijoj svojini se nalazi šuma.

⁶³¹ Čl. 39, s. 1 ZŠ.

⁶³² Id. s. 2 i 3.

⁶³³ Id. s. 5–6.

⁶³⁴ Id. čl. 42.

Nadalje se u cilju zaštite sprovode i adekvatne mere zaštite šuma od biljnih bolesti i štetočina.⁶³⁵ Takođe, ZŠ u slučajevima značajnih poremećaja biološke ravnoteže i ozbiljnih šteta u šumskim ekosistemima izazvanih dejstvom elementarnih nepogoda, predviđa i mogućnost uvođenja vanrednih mera zaštite i sanacije šuma,⁶³⁶ koje sprovodi vlasnik, odnosno korisnik šume, i za to obezbeđuje neophodna finansijska sredstva.⁶³⁷ Vlasnik, odnosno korisnik šume, dužan je da radove u gazdovanju šumom vrši prema utvrđenim *planovima*, tako da se održava šumski red, i da ga u slučaju njegovog eventualnog poremećaja u najkraćem roku i na adekvatan način ponovo uspostavi.⁶³⁸

U cilju zaštite i očuvanja šuma ZŠ zabranjuje vršenje brojnih radnji kao što su pustošenje i krčenje šuma, seča šuma koja nije u skladu sa *planovima gazdovanja*, čista seča šuma⁶³⁹ koja nije planirana kao vid obnavljanja šuma⁶⁴⁰, kao i seča semenskih sastojina i stabala koja nisu u skladu sa *planovima gazdovanja*, potom seča stabala zaštićenih i strogo zaštićenih vrsta drveća⁶⁴¹ kao i podbeljivanje stabala, osim u izuzetnim i opravdanim situacijama.⁶⁴² U šumama koje se prirodno obnavljaju, seča šuma se vrši⁶⁴³ samo pred puni urod semena, i to po pravilu u periodu mirovanja vegetacije, pri čemu se to izvodi na način i pod uslovima kojima se obezbeđuje zaštita ljudi i šume.⁶⁴⁴ Seča stabala uvek se vrši posle izvršenog odabira i obeležavanja doznačnim⁶⁴⁵ žigom i

⁶³⁵ One su utvrđene srednjoročnim planom zaštite šuma od biljnih bolesti i štetočina, kojeg za svako šumsko područje donosi Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine za period od pet godina. Vršenje izveštajno-dijagnozno prognostih poslova u zaštiti šuma od biljnih bolesti i štetočina obezbeđuje Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, koje može ugovorom poveriti obavljanje tih poslova naučnoj ustanovi iz oblasti šumarstva, ako ispunjava uslove propisane posebnim propisom kojim se uređuje zdravlje bilja.

⁶³⁶ Ove mere propisuje Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva.

⁶³⁷ Čl. 45 ZŠ.

⁶³⁸ Id. čl. 61, s. 1–2.

⁶³⁹ Čista seča može da se izvrši radi otvaranja šumskih proseka, elektro i komunikacijskih vodova, izgradnje šumskih saobraćajnica, žičara i drugih objekata.

⁶⁴⁰ Takođe, čista seča koja nije predviđena planovima gazdovanja kao redovan vid obnavljanja šuma, može da se vrši radi obavljanja geodetskih radova, obavljanja naučno-istraživačkih ogleda, ukoliko se time ne ugrožavaju zaštitne funkcije šume, otvaranje protivpožarnih linija pri gašenju visokog šumskog požara, susbijanje biljnih bolesti i štetočina, i u slučaju prirodnih pojava, kada je ugrožena većina šumskog drveća, ukoliko se sečom ne ugrožavaju zaštitne funkcije šume.

⁶⁴¹ Izuzetno, ako su ona izvor zaraza od bolesti i štetočina, ili ako ugrožavaju ljudе i objekte, mogu se koristiti uz saglanost Ministarstva, odnosno organa autonomne pokrajine.

⁶⁴² Čl. 9, s. 1, t. 1–5 i t. 8 ZŠ.

⁶⁴³ Vreme, način i vrsta seče određuju se osnovom, odnosno programom. Same uslove i način seče bliže propisuje Ministar.

⁶⁴⁴ Čl. 59, s. 1 i 3 ZŠ.

⁶⁴⁵ Doznakom se smatra i obeležavanje površine šume planirane za čistu seču ili krčenje, kao i obeležavanje panjeva bespravno posećenih stabala.

evidentiranja stabala za seču.⁶⁴⁶ Doznaku uvek vrši stručno lice kome doznačni žig na ime dodeljuje Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine.⁶⁴⁷

Pored drveta kao najznačajnijeg šumskog proizvoda, postoje i posebna pravila za pribavljanje i ostalih važnih šumskih dobrobiti. Pa se tako, sakupljanje šumskih plodova kao što su gljive, plodovi, puževi, lekovito bilje, korišćenje kamena, peska, šljunka, treseta, humusa i zemlje vrši samo uz prethodno odobrenje korisnika, odnosno vlasnik šuma.⁶⁴⁸

U cilju zaštite šuma ZŠ zabranjuje odlaganje otpada, otrovnih supstanci i ostanog smeća, kao i izgradnju objekata koji bi služili za njihovo skladištenje, preradu ili uništavanje u šumi i na šumskom zemljištu,⁶⁴⁹ ali i na udaljenosti manjoj od 200 metara od šume.⁶⁵⁰ Ipak, ukoliko dođe do odlaganja opasnih i otrovnih materija, vlasnik odnosno korisnik šume dužan je da izvrši njihovo otklanjanje, spreći njihovo dalje odlaganje, preduzme mere sanacije oštećene šume, i o tome odmah obavesti Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine.⁶⁵¹

U šumi i na zemljištu u neposrednoj blizini šume, ali i na udaljenosti manjoj od 200 metara od ruba šume, strogo je zabranjeno paljenje otvorene vatre.⁶⁵² Izuzetno se vatra sme ložiti na za ovu namenu posebno određenim, obeleženim, uređenim mestima, uz sprovodenje mera predustrožnosti.⁶⁵³ I pored ove zabrane korisnik šume⁶⁵⁴ je u obavezi da donese *plan zaštite od požara*⁶⁵⁵ za period od 5 godina, na koji saglasnost daje Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine.⁶⁵⁶

⁶⁴⁶ Čl. 57, s. 1 ZŠ.

⁶⁴⁷ Id. čl. 58, s. 1.

⁶⁴⁸ Ovo se vrši u skladu sa projektom korišćenja ostalih šumskih proizvoda.

⁶⁴⁹ Šumsko zemljište je zemljište na kojem se gaji šuma ili je zbog njegovih karakteristika racionalnije da se na njemu gaji šuma, potom zemljište na kojem se nalaze objekti namenjeni gazdovanju šumama, divljači ili ostvarivanju opštekorisnih funkcija šuma, koje ne može da se koristi u druge svrhe, osim u slučajevima i pod uslovima utvrđenim ZŠ.

⁶⁵⁰ Čl. 49, s. 1 ZŠ.

⁶⁵¹ Id. s. 2–3.

⁶⁵² Id. čl. 47, s. 1.

⁶⁵³ Id. s. 2.

⁶⁵⁴ Ova obaveza važi za šume svih svojinskih oblika.

⁶⁵⁵ Korisnik je dužan da ovaj plan donese u roku od 6 meseci od dana donošenja plana razvoja. Plan zaštite od požara donosi se u skladu sa ZŠ, kao i na osnovu posebnog propisa kojim se uređuje zaštita od požara.

⁶⁵⁶ Id. čl. 46, s. 2 i 4 ZŠ.

ZŠ nadalje zabranjuje sve radove⁶⁵⁷ kojima se menja vodni režim u šumi, i na taj način ugrožava njena vitalnost i opstanak,⁶⁵⁸ slabi prinosna snaga šume ili se ugrožavaju njene funkcije, potom samovlasno zauzimanje šuma, uništavanje i oštećenje šumskih zasada, oznaka i graničnih znakova, kao i izgradnju objekata koji nisu u funkciji gazdovanja šumom.⁶⁵⁹ Ukoliko se grade objekti u šumama i na šumskom zemljištu, to se uvek čini u skladu sa planovima gazdovanja šumom, odnosno propisima kojima se uređuje oblast divljači i lovstva, dok je na udaljenosti manjoj od 200 metara od ruba šume zabranjena gradnja čumurana, krečana i ciglana, i drugih sličnih objekata na otvorenom.⁶⁶⁰ Infrastruktura koja služi gazdovanju šumama, pod kojom se podrazumevaju šumske saobraćajnice, protivpožarne pruge i drugi slični objekti planiraju se, grade i održavaju tako da se ne ugrožavaju izvorišta voda i vodnih tokova, staništa značajna za opstanak divljih biljaka i životinja, proces prirodnog podmlađivanja šuma, kulturno-istorijska baština, stabilnost zemljišta, kao i ostale opšte-korisne funkcije šuma.⁶⁶¹

Paša je dopuštena na šumskom zemljištu koje još nije pošumljeno.⁶⁶² Za razliku od toga, paša, brst, ili žirenje u šumi može da se vrši samo na osnovu odobrenja vlasnika, odnosno korisnika šume, za čega se izdaje posebna dozvola ukoliko je to u skladu sa *planovima gazdovanja šumama* i ako u njoj nije u toku proces obnavljanja.⁶⁶³ Takođe, vlasnik određuje uslove pod kojima se vrši paša odnosno žirenje,⁶⁶⁴ pri čemu će držaoci stoke ove radnje vršiti isključivo pod nadzorom čuvara stoke.⁶⁶⁵ Kada je u pitanju gajenje krupne divljači, ove radnje se zabranjuju na određenim šumskim površinama u kojima je u toku proces obnavljanja, odnosno podmlađivanja.⁶⁶⁶ U cilju zaštite šuma i obezbeđivanja adekvatnih uslova za lovstvo, postoji i obaveza da sva pravna lica kojima je povereno gazdovanje nad divljači⁶⁶⁷ održavaju njihovu brojnost i vrste na takvom nivou da se pri tome ne narušava biološka ravnoteža šumskog ekosistema i ne sprečava sprovođenje ciljeva gazdovanja šumom.⁶⁶⁸

⁶⁵⁷ Pri izradi i sprovodenju projekata uređivanja izvorišta voda u šumskim ekosistemima koji se donose u skladu sa posebnim propisima, neophodno je uvek obezbediti dovoljnu količinu vode radi zadovoljavanja potreba biljnog i životinskog sveta.

⁶⁵⁸ Čl. 50, s. 1 ZŠ.

⁶⁵⁹ Id. čl. 9, s. 1, t. 10 i 12.

⁶⁶⁰ Id. čl. 63.

⁶⁶¹ Id. čl. 64.

⁶⁶² Id. čl. 52, s. 2.

⁶⁶³ Id. čl. 52, s. 1.

⁶⁶⁴ Vreme paše ili žiranja, vrste stoke i broj grla, visinu naknade, puteve za pogon stoke i sl.

⁶⁶⁵ Čl. 52, s. 3–4 ZŠ.

⁶⁶⁶ Id. čl. 53, s. 3.

⁶⁶⁷ U skladu sa propisima kojima se uređuje divljač i lovstvo.

⁶⁶⁸ Id. s. 1 ZŠ.

Inače, građani uvek imaju slobodan pristup šumi u svrhu uživanja, odmora i rekreacije uz sopstvenu odgovornost za svoju bezbednost i obavezu da ne nanose štetu šumi.⁶⁶⁹ Ipak, u zaštićenim delovima šuma ili delovima šuma u kojima je ugrožena bezbednost ljudi, slobodan pristup se može ograničiti, pri čemu takve prostore vlasnik, odnosno korisnik šume, obeležava vidljivim znakovima upozorenja.⁶⁷⁰ Takođe, bez dozvole vlasnika, odnosno korisnika šuma, nije dozvoljeno postavljanje privremenih objekata, šatora i osnivanje kampova, organizovanje masovnih okupljanja koja mogu naneti štetu šumi, postavljanje informativnih tabli i oznaka na način kojim se oštećuju stabla, kretanje motornih vozila van za to namenjenih puteva (osim kada se to čini u službene svrhe), postavljanje ograda, potom kretanje u zatvorenim i zbranjennim područjima, putevima ograničenim lovištima, eksperimentalnim i poslovnim objektima, kao i na područjima na kojima se vrše šumski i drugi slični radovi⁶⁷¹⁶⁷².

Finansiranje i nadzor zaštite šuma

Sprovodenje uspešne zaštite, očuvanja i unapređenja šumskog fonda kod nas nužno iziskuje i određena finansijska sredstva. Ona se obezbeđuju iz sredstva za obnovu šuma, koja izdvaja korisnik odnosno vlasnik, potom Republika i autonomna pokrajina, ali se izdvaja i iz posebnog, za tu namenu formiranog Fonda za šume, odnosno Pokrajinskog fonda.⁶⁷³ Sredstva reprodukcije šuma koje se prirodno obnavljaju, odnosno sredstva amortizacije intenzivnih šumskih zasada izdvaja korisnik, odnosno vlasnik šume.⁶⁷⁴

U budžetu Republike Srbije, odnosno budžetu autonomne pokrajine, uvek se obezbeđuju sredstva koja služe za pošumljavanje, unapređenje stanja šumskih zasada četinara, i proizvodnju šumskog reproduktivnog materijala.⁶⁷⁵ Sredstva za ove namene koriste se u skladu sa srednjoročnim i godišnjim programom koji donosi Vlada, odnosno Izvršno veće autonomne pokrajine.⁶⁷⁶

Treći izvor finansiranja podrazumeva formiranje Fonda za šume⁶⁷⁷, odnosno Pokrajinskog fonda za šume, koji predstavljaju institucije koje se osnivaju na neodređeno vreme, i kojima upravlja Ministarstvo nadležno za poslove šumarstva, odnosno or-

⁶⁶⁹ Id. čl. 51, s. 2.

⁶⁷⁰ Id. s. 4–5.

⁶⁷¹ Pošumljavanje, seča, izgradnja objekata, lov i sl.

⁶⁷² Čl. 51, s. 1, t. 1–7 ZŠ.

⁶⁷³ Id. čl. 76.

⁶⁷⁴ Id. čl. 77, s. 1 i 2.

⁶⁷⁵ Id. čl. 80, s. 1.

⁶⁷⁶ Id. s. 2.

⁶⁷⁷ Ovaj Fond se za raliku od pokrajinskog još finansira i iz novčanih kazni za krivična dela kojima je naneta šteta šumi, privrednih prestupa i prekršaja, propisanih ovim i propisom kojim se uređuje obezbeđivanje

gan autonomne pokrajine.⁶⁷⁸ Ovi fondovi se finansiraju, između ostalog, od naknada za korišćenje šuma i šumskog zemljišta, naknada za zaštitu, korišćenje i unapređenje opštetskorisnih funkcija šume na teritoriji Republike, odnosno autonomne pokrajine, budžeta Republike, odnosno autonomne pokrajine, fondova namenjenih ruralnom razvoju, zaštiti životne sredine, voda, zemljišta, nauke, prosvete i sl.⁶⁷⁹

U vezi zaštite šuma je važno napomenuti da postoje mnogobrojni oblici krivičnih dela, privrednih prestupa, odnosno prekršaja čiji su predmet šume. Pa tako, KZ predviđa kao krivično delo pustošenje šuma, koje predstavlja seču ili krčenje šume, ili oštećenje stabla ili pustošenje šume, kao i obaranje jednog ili više stabala u parku, drvoredu ili na drugom mestu gde seča nije dozvoljena.⁶⁸⁰ Za ovo krivično delo predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine.⁶⁸¹ Ukoliko se ono pak izvrši u zaštićenoj šumi, nacionalnom parku ili šumi sa posebnom namenom, predviđena je kazna zatvora od tri meseca do tri godine.⁶⁸² Kao krivično delo pominje se i šumska krađa koja predstavlja obaranje jednog ili više stabala u šumi, parku ili drvoredu, tako da je količina oborenog drveta veća od jednog kubnog metra.⁶⁸³ U ovom slučaju predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine.⁶⁸⁴ Ukoliko je pak ovo krivično delo učinjeno u namjeri da se oborenog drvo proda, ili je količina oborenog drveta veća od pet kubnih metara ili je delo izvršeno u zaštićenoj šumi, nacionalnom parku ili drugoj šumi sa posebnom namenom, učinilac će se kazniti novčanom kaznom ili zatvorom do tri godine.⁶⁸⁵ Najznačajniji oblici privrednih prestupa su pustošenje i krčenje šuma, seča koja nije planirana kao redovan vid obnavljanja šuma, odnosno nije u skladu sa planom gazdovanja šumom, podbeljivanje stabala, seča stabala retkih i zaštićenih vrsta drveća, nevršenje sanacije šume pošumljavanjem, neorganizovanje službe čuvanja, vršenje promene namene šume suprotno utvrđenim pravilima i sl.⁶⁸⁶ ZŠ propisuje i veliki broj prekršaja kao što su paša, brst i žirenje stoke u šumi, zagađivanje šume, paljenje otvorene vatre na zemljištu u neposrednoj blizini šume ili na udaljenosti manjoj od 200 metara od ruba šume, vršenje radnji kojima se slabi prinosna funkcija šume, samovoljno zauzimanje šuma, uništavanje i oštećenje šumskih zasada, oznaka i graničnih znakova, izgradnja objekata koji nisu u funkciji

reprodukтивnog materijala šumskog drveća, privrednih prestupa i prekršaja propisanih drugim zakonom, ako je kažnjivim delom naneta šteta šumi i sl.

⁶⁷⁸ Čl. 81 i 83 ZŠ.

⁶⁷⁹ Id. čl. 82 i 84.

⁶⁸⁰ Čl. 274 KZ.

⁶⁸¹ Id.

⁶⁸² Id. s. 2.

⁶⁸³ Id. čl. 275, s. 1.

⁶⁸⁴ Id.

⁶⁸⁵ Id. s. 2.

⁶⁸⁶ Id. čl. 106, s. 1, t. 1–26.

gazdovanja šumom, nedonošenje plana zaštite od požara, korišćenje šumskih puteva za sportska takmičenja suprotno utvrđenim pravilima i dr.⁶⁸⁷

Nadzor nad sprovođenjem odredaba ZŠ, kao i propisa donetih na osnovu nje- ga, vrši Ministarstvo preko šumarskog inspektora, pri čemu se autonomnoj pokrajini poverava, kao povereni posao državne uprave, vršenje inspekcijskog nadzora nad pri- menom odredaba ovog zakona za šumska područja na teritoriji autonomne pokrajine.

Sa ZŠ se pokušavaju rešiti mnogobrojni problemi u oblasti očuvanja, zaštite, ko- rišćenja i raspolažanja šumom i šumskim zemljишtem kao prirodnim bogatstvom. Pri tome se uz uvažavanje svih pozitivnih uticaja šume na životnu sredinu, rukovodilo principima održivog razvoja šuma, odnosno obavezivanja svih subjekata i građana na doprinos opstanku i unapređenju ovog najsloženijeg prirodnog ekosistema.⁶⁸⁸ Ovako bi se mogao ostvariti potreban nivo brige o šumama koje predstavljaju bitan faktor ra- zvoja društva. Višestruki interes za društvo sadržan je svakako i u povećanju šumskog fonda pošumljavanjem napuštenog poljoprivrednog zemljишta. Ovim aktivnostima bi se svakako stvorili i neophodni uslovi za unapređenje i razvoj turizma, ugostiteljstva, rekreativnog boravka u prirodi i zdravstva, upotpunjeni sa programima kojima bi bile valorizovane prirodne, istorijske, kulturne i druge vrednosti određenih područja.⁶⁸⁹

Upravljanje otpadom

„Ljudska rasa se održava pretvarajući prirodu u smeće.“⁶⁹⁰

Jedan od nezaobilaznih segmenata brige o našoj okolini svakako mora biti i adekvatan sistem upravljanja otpadom. Na međunarodnom nivou najznačajniji dokument namenjen upravljanju otpadom je Bazelska konvencija o prekograničnom kre- tanju otpada koju je naša zemlja ratifikovala i počela da primenjuje 2000. godine.⁶⁹¹ U okviru Evropske unije je mnogobrojnim propisima uređeno upravljanje otpadom, kao što su Uputstvo Saveta 75/442/EEC o otpadu (Okvirno uputstvo), Uputstvo Saveta 99/31/EC o deponijama otpada, Uputstvo Saveta 94/62/EC o ambalaži i am- balažnom otpadu, Uredba Saveta 259/93/EEC o nadzoru i kontroli prenosa otpada unutar i van EU, i druge.

⁶⁸⁷ Id. čl. 107, t. 1–54.

⁶⁸⁸ Obrazloženje i analiza efekata Nacrtu zakona o šumama. Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva <<http://www.minpolj.gov.rs>>, posećeno: 20.02.2010.

⁶⁸⁹ Id.

⁶⁹⁰ Mason Cooley, američki aforista.

⁶⁹¹ Zakon o potvrđivanju Bazelske konvencija o prekograničnom kretanju otpada, „Službeni list SRJ – Me-đunarodni ugovori“, br. 2/1999.

Kada je reč o upravljanju otpadom u Srbiji, mora se priznati da se još mnogo toga mora uraditi na ovom polju, pošto je to kod nas jedan od najvećih ekoloških problema.⁶⁹² Pa se tako, u Srbiji reciklira svega 9,6% otpada, dok je u razvijenim zemljama Evropske unije taj procenat daleko veći, i iznosi 40%, dok se u Japanu čak 90% otpada pretvara u nove sirovine.⁶⁹³

Upravljanje otpadom podrazumeva sakupljanje, transport, ponovno iskorišćenje i odlaganje otpada, uključujući i nadzor nad tim aktivnostima i brigu o odlagalištima posle zatvaranja. Ovo se uvek vrši na način kojim se obezbeđuje najmanji rizik po ugrožavanje zdravlja i života ljudi i životne sredine.⁶⁹⁴

Iako je *Nacionalna Strategija o upravljanju otpadom* usvojena 2003. godine, i još tada nas približila evropskim standardima na ovom polju, novodoneti *Zakon o upravljanju otpadom*⁶⁹⁵ (u daljem tekstu: ZUO) zahteva njene izmene i inoviranje po hitnom postupku, kao i donošenje brojnih podzakonskih akata. ZUO uspostavlja integralno upravljanje otpadom, od samog njegovog nastanka, preko transporta, skladištenja i tretmana do konačnog skladištenja.

Ovaj *Zakon* daje podršku razvoju čistih tehnologija, kao i racionalnom korišćenju prirodnih bogatstava.⁶⁹⁶ Ukoliko otpad ipak nastane, zakonske odredbe obezbeđuju upravljanje otpadom na način kojim se ne ugrožava zdravje ljudi i životna sredina.⁶⁹⁷ Za unapređenje zaštite životne sredine u našoj zemlji, kao i unapređenje načina postupanja sa otpadom, veoma je važno što se ovim *Zakonom* uvode posebne mere za ponovno korišćenje i reciklažu otpada i izdvajanje sekundarnih sirovina, kao i korišćenje otpada kao energenta u skladu sa evropskim zahtevima.⁶⁹⁸ Cilj zakonodavca je bio

⁶⁹² Podaci o nastajanju, načinu odlaganja i količinama otpada u Republici Srbiji su nepotpuni. Procenjuje se da se na godišnjem nivou sakuplja oko 2.200.000 tona otpada, koji uključuje otpad iz domaćinstava, komercijalni otpad i neopasan industrijski otpad, ali i otpad iz zdravstvenih ustanova, klanični i građevinski otpad. Komunalni otpad se odlaže, uglavnom, na neuređene deponije, a postoji i ogroman broj divljih deponija zbog nesavesnog postupanja stanovništva, kao i činjenice da oko 2.500.000 domaćinstava nije pokriveno organizovanim sakupljanjem otpada. Prema podacima projekta „Plan upravljanja opasnim i medicinskim otpadom“ procenjuje se da se u Srbiji godišnje proizvede između 230.000 tona i 460.000 tona opasnog industrijskog i medicinskog otpada, uključujući otpadna motorna ulja, mešane organsko-vodene emulzije i ostali opasan otpad. Ne postoje postrojenja za tretman i odlaganje opasnog otpada, niti odgovarajući prostor za skladištenje. Opasan otpad se privremeno skladišti u uglavnom neodgovarajućim uslovima na mestu nastanka, ali se često bez ikakve kontrole odlaže na komunalne ili divlje deponije. Izvor: Pregled, <<http://www.pregled.com/nauka>>, posećeno: 16.11.2010.

⁶⁹³ Podaci preuzeti sa: Pregled, <<http://www.pregled.com/nauka>>, posećeno: 28.11.2010.

⁶⁹⁴ Izvor: Centar za čistiju proizvodnju Srbije, <http://www.cpc-serbia.org/izrada_planova_upravljanja_otp.html>, posećeno: 09.01.2010.

⁶⁹⁵ *Zakon o upravljanju otpadom*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009 i 88/2010.

⁶⁹⁶ Čl. 2, s.1, t. 2 ZUO.

⁶⁹⁷ Id. t. 1.

⁶⁹⁸ Id. t. 3.

i da se na adekvatan način uredi postupak odlaganja otpada, reši pitanje neurednih odlagališta i uvede adekvatna briga o postojećim i novonastalim odlagalištima.⁶⁹⁹ Po-red znatno boljih načina postupanja sa otpadom, svakako je potrebno i razvijati svest građana o značaju njihove uloge u ovom procesu u cilju unapređenja stanja životne sredine.

Zakonodavac je od primene ovog *Zakona* izuzeo neke vidove otpada kakvi su radioaktivni otpad, gasovi koji se ispuštaju u atmosferu, otpadne vode, otpad životinjskog porekla, otpad iz rudarstva, otpad koji nastaje pri traženju, iskopavanju, prevozu i konačnoj obradi ili uništavanju minsko-eksplozivnih i drugih bojnih sredstava i eksploziva, odnosno slama ili drugi neopasan otpad i šumski materijal, na koje se zbog nekih svojih specifičnosti i karakteristika primenjuju posebni propisi.⁷⁰⁰

Kao što je već pomenuto, razvijene države u značajnoj meri recikliraju otpad, pa samim tim njegovu količinu smanjuju na najmanju moguću meru. Međutim, sa otpadom koji se ne može ponovo iskoristiti ili reciklirati, neophodno je postupati na adekvatan način kako on ne bi ugrozio zdravlje ljudi i stanje životne sredine. Upravo zbog toga je važno izvršiti klasifikaciju otpada, odnosno njegovo svrstavanje na jednu ili više lista, koje su utvrđene posebnim propisom, i to prema njegovom poreklu, sastavu i daljoj nameni. Pa tako naš ZUO razlikuje *komunalni (kućni otpad), komercijalni i industrijski otpad*.⁷⁰¹

Komunalni otpad nastaje u kući, odnosno domaćinstvu, pri čemu u ovu vrstu spada i onaj otpad koji mu je sličan po prirodi i sastavu.⁷⁰² *Komercijalni otpad* jeste vrsta otpada koja se formira u preduzećima, ustanovama ili drugim sličnim institucijama koje se u celini ili delimično bave trgovinom, uslugama, kancelarijskim poslovima, sportom, rekreacijom ili zabavom.⁷⁰³ *Industrijski otpad* jeste otpad iz bilo koje industrije, ili sa lokacije na kojoj se nalazi industrija, osim jalovine i pratećih mineralnih sirovina iz rudnika i kamenoloma.⁷⁰⁴

⁶⁹⁹ Id. t. 4–6.

⁷⁰⁰ U ovu grupu još spada: mulji iz kanalizacionih sistema i sadržaj septičkih jama (osim mulja iz postrojenja za tretman mulja), otpad iz rudarstva koji nastaje istraživanjem, iskopavanjem, preradom i skladištenjem mineralnih sirovina, kao i jalovina iz rudnika i kamenoloma, otpad koji nastaje pri traženju, iskopavanju, prevozu i konačnoj obradi ili uništavanju minsko-eksplozivnih i drugih bojnih sredstava i eksploziva. Vidi: Čl. 4, s. 1, t. 4, 6 i 7 ZUO.

⁷⁰¹ Čl. 7, s. 1, t. 1–3 ZUO.

⁷⁰² Id. čl. 5, s. 1, t. 13.

⁷⁰³ Id. t. 11.

⁷⁰⁴ Id. t. 7.

Sve ove vrste otpada dalje se mogu podeliti na *inertni*⁷⁰⁵, *opasni* i *neopasni*⁷⁰⁶, u zavisnosti od opasnih karakteristika koje utiču na zdravlje ljudi i životnu sredinu.⁷⁰⁷ Klasifikaciju otpada vrši vlasnik na osnovu posebnih kataloga i lista koje sačinjava Ministar.

Sam postupak upravljanja otpadom podrazumeva sprovođenje niza aktivnosti, kao i donošenje posebnih planskih dokumenata na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou,⁷⁰⁸ a vrše ga Republika, autonomne pokrajine, jedinice lokalnih samouprava i drugi subjekti, kao što su Agencija za zaštitu životne sredine, stručne organizacije za ispitivanje otpada, nevladine organizacije.⁷⁰⁹ Danas je sam postupak upravljanja otpadom veoma profitabilan, pa će i kod nas uskoro izrasti u privrednu granu. O tome svedoči podatak da se kod nas pre šest godina tim poslom bavilo 68 preduzeća, a danas ih ima 274.⁷¹⁰ Ipak, to je još uvek malo u poređenju sa zemljama Evropske unije.⁷¹¹ Treba takođe naglasiti, da u razvijenim zemljama postoje i mnogo oštije sankcije za zagadivače, ali i bolji uslovi za sakupljanje i sortiranje otpada, što je prvi nivo pomoći firmama koje se bave reciklažom. Ako se tome doda i podatak da reciklaža svakog od oko 20 vrsta otpada koji se mogu prerađivati predstavlja dobru osnovu za zapošljavanje od 500 do hiljadu radnika, koji bi bili angažovani na sakupljanju ili preradi tog otpada, onda osim ekološkog, država ima i ekonomski motiv da pomogne razvoj te grane. U narednih nekoliko godina u Srbiji bi trebalo da nikne 19 sanitarnih regionalnih deponija, koje će funkcionišati kao svojevrsne fabrike u kojima se otpad sortira i prosleđuje firmama koje se bave reciklažom.⁷¹² Prva deponija koja zadovoljava kriterijume otvorena je 2002. godine u Vranju, potom u Smederevskoj Palanci, a sada se polako uključuju i druge opštine i regionalni centri. Međutim, na putu od bezbednog odlaganja otpada do isplative prerade, još uvek je mnogo prepreka.⁷¹³

⁷⁰⁵ Inertni otpad jeste otpad koji nije podložan bilo kakvim fizičkim, hemijskim ili biološkim promenama, ne rastvara se, ne sagoreva ili ne reaguje na drugi fizički ili hemijski način, nije biološki razgradiv ili ne utiče nepovoljno na druge materije sa kojima dolazi u kontakt na način koji može da dovede do zagodenja životne sredine ili ugrozi zdravlje ljudi.

⁷⁰⁶ Opasan otpad jeste otpad koji po svom poreklu, sastavu ili koncentraciji opasnih materija može prouzrokovati opasnost po životnu sredinu i zdravlje ljudi i ima najmanje jednu od opasnih karakteristika utvrđenih posebnim propisima, uključujući i ambalažu u koju je opasan otpad bio ili jeste upakovan, dok je neopasan otpad onaj koji nema takve karakteristike.

⁷⁰⁷ Čl. 7, s. 2, t. 1–3 ZUO.

⁷⁰⁸ To su: Strategija upravljanja otpadom, nacionalni planovi za pojedinačne tokove otpada, regionalni i lokalni planovi upravljanja otpadom, plan upravljanja otpadom u postrojenju za koje se izdaje integrisana dozvola, radni plan postrojenja za upravljanje otpadom.

⁷⁰⁹ Čl. 17 ZUO.

⁷¹⁰ Izvor: Pregled, <<http://www.pregled.com>>, posećeno: 22.12.2010.

⁷¹¹ Id.

⁷¹² Id.

⁷¹³ Id.

ZUO uređujući proces upravljanja otpadom, propisuje izvesne obaveze za vlasnike, proizvođače otpada, lica koje otpad prevoze, operatere postrojenja za tretman otpada i operatere na deponijama, koji podrazumeva između ostalog donošenje određenih planova, vođenje adekvatnih evidencija ili pak omogućavanje nadležnom inspektoru kontrolu nad njihovim radom.⁷¹⁴ Takođe, posebno uređuje skladištenje, tretman, odlaganje otpada, odnosno izgradnju i rad postrojenja u te svrhe, potom način sakupljanja transporta otpada, njegovo ponovno iskorišćavanje, potom fizičko-hemijski, biološki, termički tretman otpada.⁷¹⁵ Ono što je veoma važno, jeste i regulisanje upravljanja posebnim tokovima otpada u koje spada upravljanje istrošenim baterijama, akumulatorima, otpadnim uljima, otpadnim gumama, električnim i elektronskim proizvodima, otpadom koji sadrži azbest, otpadnim vozilima i drugim sličnim otpadom.⁷¹⁶

Sve delatnosti vezane za upravljanje otpadom podrazumevaju pribavljanje određenih dozvola, i to posebno za njegovo sakupljanje, transport, skladištenje, tretman i odlaganje.⁷¹⁷ Naravno, sve aktivnosti vezane za upravljanje otpadom iziskuju i velika finansijska sredstva. Sa obzirom da ZUO prihvata princip „zagadivač plaća”, proizvođač ili vlasnik otpada snosi troškove sakupljanja, transporta, skladištenja, tretmana i odlaganja otpada, dok domaćinstva troškove upravljanja otpadom snose u skladu sa propisima kojima se uređuju komunalne delatnosti.⁷¹⁸ Sprovodenje *Strategije i planova upravljanja otpadom*, kao i izgradnja postrojenja za skladištenje, tretman i odlaganje otpada iz nadležnosti Republike Srbije, finansira se iz namenskih sredstava budžeta Republike Srbije koja su prihod Fonda za zaštitu životne sredine, kredita, donacija i sredstava pravnih i fizičkih lica koja upravljaju otpadom, naknada i drugih izvora finansiranja.⁷¹⁹ Ukoliko se radi o sprovodenju regionalnih i lokalnih planova, odnosno upravljanja otpadom, kao i izgradnja postrojenja za skladištenje, tretman i odlaganje otpada iz njihove nadležnosti uvek se finansira iz njihovih budžeta, kredita, donacija i sredstava pravnih i fizičkih lica koja upravljaju otpadom, naknada i drugih izvora finansiranja.⁷²⁰ Značajan prihod za budžet Republike su i sredstva pribavljena od administrativnih taksa koje plaćaju svi operateri za podnošenje zahteva za dobijanje dozvola, izdavanja samih dozvola i sl.⁷²¹

⁷¹⁴ Čl. 26–30 ZUO.

⁷¹⁵ Id. čl. 32–42.

⁷¹⁶ Id. čl. 47–58.

⁷¹⁷ Id. čl. 59, s. 1, t. 1–5.

⁷¹⁸ Id. čl. 78, s. 1 i 3.

⁷¹⁹ Id. čl. 80, s. 1.

⁷²⁰ Id. s. 2 i 3.

⁷²¹ Id. čl. 82.

Sam proces upravljanja otpadom podleže nadzoru koje vrši Ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine, i to preko inspektora za zaštitu životne sredine. Nadzor obuhvata kontrolu rada Agencije za zaštitu životne sredine, autonomne pokrajine i lokalne samouprave, kao i drugih ovlašćenih lica kada vrše poverene poslove vezane za procese upravljanja otpadom.⁷²²

Pored ZUO, u domenu upravljanja otpadom, važan je i *Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu* (u daljem tekstu ZAAO)⁷²³, na osnovu koga se uređuju uslovi koje ambalaža mora da ispunjava za stavljanje u promet, upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom, kao i druga važna pitanja vezana za ovu oblast. Ovaj propis primenjuje se na uvezenu ambalažu, ambalažu koja se proizvodi i stavlja u promet, kao i na sav ambalažni otpad koji je nastao u privrednim aktivnostima u našoj zemlji, i to bez obzira na njegovo poreklo, upotrebu i korišćeni ambalažni materijal, sa ciljem da se očuvaju prirodni resursi, životna sredina, kao i podstakne razvoj savremenih tehnologija u proizvodnji ambalaže.⁷²⁴

Sve ovo ukazuje na činjenicu da je bar novousvojenom pravnom regulativom u oblasti upravljanja otpadom Srbija poslednjih godina načinila značajan korak u pravcu svođenja njegove količine na razumne mere, njegovom boljem skladištenju, sortiranju uz afirmaciju procesa reciklaže i primene modernih tehnologija, a time i rešavanju velikog ekološkog problema. Ostaje da se kroz otvaranje novih sanitarnih deponija, ulaganja u proces reciklaže po ugledu na brojne razvijene zemlje što veća količina otpada pretvori u nove sirovine, čime bi uspešno stalo na put njegovom štetnom uticaju na naše prirodno okruženje.

⁷²² Такode, ZUO predviđa novčane kazne od 1.500.000 do 3.000.000 dinara za privredne prestupe koje učine privredna društava, preuzeća ili druga pravna lica ukoliko obavljaju poslove bez adekvatnog plana upravljanja otpada, ili ga ne ažuriraju u propisanom roku, ne pribave potrebne dozvole neophodne za postupanje sa otpadom, vrše uvoz, izvoz ili tranzit otpada suprotno propisanim uslovima i slično. Pored novačanih kazni, ovim licima se mogu izreći i određene zaštitne mera zabrane obavljanja određene privredne delatnosti, a odgovornom licu zaštitna mera zabrane vršenja određene dužnosti u trajanju do deset godina, odnosno oduzimanje predmeta koji su upotrebljeni ili namenjeni za izvršenje privrednog prestupa, odnosno koji su nastali izvršenjem privrednog prestupa. ZUO predviđa i novčane kazne od 500.000 do 1.000.000 dinara za prekršaje, kao što je neadekvatno klasifikovanje otpada, transport, ne posedovanje neophodnih dokumenata i sl, pri čemu se i uz prekršaj može izreće zaštitna mera oduzimanja predmeta koji su upotrebljeni ili namenjeni za izvršenje prekršaja, odnosno koji su nastali njegovim izvršenjem.

⁷²³ Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009.

⁷²⁴ Lilić, S., Drenovak, M.: op.cit. s. 285.

Zaštita vazduha od zagađivanja

„Toliko ima zagađenja u vazduhu, da ako ne bismo svi imali pluća, teško gde bi ono moglo da stane.“⁷²⁵

Čist vazduh je osnov za zdravlje i život ljudi i čitavog ekosistema. Kao smeša gasova koja čini atmosferu, vazduh se sastoji približno od 4/5 azota, 1/5 kiseonika i vrlo malih količina plemenitih gasova, ugljen-dioksida, vodonika, ozona, vodene pare i raznih nečistoća. Međutim, nevolje nastaju kada se ovaj odnos poremeti, i kada u vazduh dospe prevelika količina štetnih materija.

Pod zagađivanjem vazduha podrazumeva se emisija zagađujućih materija, pri čemu su to u najvećoj meri azotni oksidi, sumpor dioksid, ugljen dioksid, čestice čvrstih materija, isparljive organske supstance, kao i brojne toksične supstance.⁷²⁶ Sledeća tabela daje prikaz najčešćih štetnih materija, njihovih izvora i štetnih efekata:

zagadivač	izvor	štetni efekti
ugljen monoksid	<ul style="list-style-type: none">– automobili na gas– industrija koja koristi gas i ulja– zagrevanje stanova uljima ili gasom	<ul style="list-style-type: none">– ulazi u krvni sistem, izaziva disfunkciju nervnog sistema– visoka koncentracija izaziva smrt
oksidi sumpora (sumpor dioksid i trioksid)	<ul style="list-style-type: none">– industrija koja koristi ugalj i naftu– zagrevanje ugljem i naftom– elektrane koje koriste ugalj, naftu i gas	<ul style="list-style-type: none">– irritira respiratorni trakt– izaziva komplikacije kardiovaskularnih bolesti
oksidi azota (azot oksid i azot dioksid)	<ul style="list-style-type: none">– automobili na gas– zagrevanje stanova lož uljem ili gasom– industrija i elektrane	<ul style="list-style-type: none">– irritira oči, nos i respiratorni trakt– štetan za biljke, naročito useve
ugljovodonici	<ul style="list-style-type: none">– automobili na naftu– rafinerije petroleuma i nafte– generalno sagorevanje	<ul style="list-style-type: none">– toksični za ljude u velikim količinama– izazivaju fotohemski smog

Kao što se to i iz tabele vidi, u današnje vreme su mnogobrojni izvori zagađivanja. Ipak, najznačajniji i najveći su industrija, saobraćaj, ali i zagrevanje stanova. Kao posledica zagađivanja vazduha došlo je do oštećenja ozonskog omotača, pojave kiselih kiša, globalnog zagrevanja, kao i ugrožavanja zdravlja ljudi, nanošenja štete biljkama, životinjama, kao i drugim prirodnim i ljudskim radom stvorenim vrednostima.⁷²⁷

⁷²⁵ Robert Orben, američki pisac, komediograf.

⁷²⁶ Besermenji, S.: Zagađivanje vazduha u Srbiji, Zbornik radova Geografskog instituta Jovan Cvijić, br. 57/2007., s. 495.

⁷²⁷ Popović, S.: Zaštita vazduha od zagađivanja, Arhiv za pravne i društvene nauke, 3–4/2006., s. 1673.

Neki od najznačajnijih međunarodnih dokumenata, koji se bore sa globalnim problemom zagadivanja vazduha su Montrealski protokol o supstancama koje zagađuju ozonski omotač⁷²⁸, Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača sa prilozima I i II⁷²⁹, koje je naša zemlja ratifikovala još davne 1990. godine, kao i Montrelaski amandman na Bečku konvenciju o supstancama koje oštećuju ozonski omotač, kod nas ratifikovan 2004. godine.⁷³⁰ U okviru Evropske unije kvalitetom vazduha se bavi veliki broj propisa, čije je principe naš zakonodavac ugradio i u novi zakon koji reguliše ovu oblast.⁷³¹

U našoj zemlji su se sve do skora pravne norme koje se odnose na zaštitu vazduha nalazile u ZZŽS. Donošenjem *Zakona o zaštiti vazduha*⁷³² (u daljem tekstu: ZZV) uspostavljen je celovit i jedinstven sistem zaštite vazduha, pri čemu su prestale da važe sve odredbe ZZŽS koje se odnose na zaštitu vazduha, a istovremeno izvršena je harmonizacija sa legislativom EU u ovoj oblasti. Pored odredaba ZZV, pravne norme koje se odnose na zaštitu vazduha nalaze se i u drugim zakonima i podzakonskim aktima.⁷³³

Vazduh je prirodna vrednost od opšteg interesa koja mora uživati adekvatnu zaštitu, pa otuda ZZV uređuje upravljanje kvalitetom vazduha, određuje mere, način organizovanja i kontrole sprovođenja zaštite i poboljšanja njegovog kvaliteta.⁷³⁴ U ovaj proces je uključen veliki broj lica počev od Republike Srbije, autonomnih pokrajina, jedinica lokalne samouprave, ali u okviru svojih ovlašćenja pojedine mere na ovom polju mogu preduzeti i privredna društva, preduzetnici, kao i druga pravna i fizička lica⁷³⁵ ⁷³⁶. Naravno, važno je naglasiti da se odredbe ovog Zakona ne prime-

⁷²⁸ Montrealski protokol o supstancama koje oštećuju ozonski omotač, „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori”, br. 16/90. i „Službeni list Srbije i Crne Gore – Međunarodni ugovori”, br. 24/04.

⁷²⁹ Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača, „Službeni list SFRJ”, br. 1/1990.

⁷³⁰ Montrelaski amandman na Bečku konvenciju o supstancama koje oštećuju ozonski omotač, „Službeni list SCG”, br. 2/2004.

⁷³¹ Vidi: Uputstvo 2008/50/EZ, Uputstvo 2004/107/EZ, Uputstvo 2001/80/EZ, Uputstvo 2001/81/EZ Odluka Komisije 2001/839/EZ Odluka 2004/224/EZ Uputstvo 94/63/EZ, Uputstvo 1999/13/EZ, Odluka Saveta 99/296/EZ, Uredba 842/2006/EZ, Uputstvo 2006/40/EZ, Uredba 1493/2007/EZ; Uredba 304/2008/EZ, Uredba 305/2008/EZ, Uredba 306/2008/EZ, Uredba 307/2008/EZ, Uredba 308/2008/EZ; Uredba 1494/2007/EZ i Uredba 1516/2007/EZ, Odluka 2004/461/EZ, Odluka 2004/224/EZ i Odluka 97/101/EZ.

⁷³² Zakon o zaštiti vazduha, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009.

⁷³³ Samo na osnovu ZZV biće doneto čak 22 pozdakonska akta, a dok se to ne učini važiće oni koji su doneti na osnovu ZZŽS.

⁷³⁴ Čl. 1, s. 1 ZZV.

⁷³⁵ Pri tome su privredna društva, preduzetnici i druga pravna lica dužni da: obezbede tehničke mere za sprečavanje ili smanjivanje emisija u vazduh, planiraju troškove zaštite vazduha od zagadivanja u okviru investicionih i proizvodnih troškova, prate uticaj svoje delatnosti na kvalitet vazduha, obezbede druge mere zaštite.

⁷³⁶ Čl. 4, s. 1 ZZV.

njuju na zagadenja prouzrokovana radioaktivnim materijama, industrijskim udesima i elementarnim nepogodama, pošto su ona predmet posebne regulative.⁷³⁷

Upravljanje kvalitetom vazduha

Praćenje kvaliteta i emisija štetnih materija u vazduhu obavljaju nadležni organi uprave i pravna lica koja za to imaju odgovarajuću dozvolu.⁷³⁸ Ovaj proces vrši se po odgovarajućim zonama i aglomeracijama, pri čemu se pod zonama podrazumevaju delovi teritorije naše zemlje sa definisanim granicama, određene u cilju ocenjivanja i upravljanja kvalitetom vazduha, koje pri tome pojedinačno čine karakterističnu funkcionalnu celinu. Aglomeracija zona sa više od 250.000 stanovnika.⁷³⁹ Izuzetno, aglomeracija može biti i zona sa manjim brojem stanovnika, ukoliko je gustina naseljenosti veća od propisane⁷⁴⁰, te postoji opravdana potreba za ocenom i upravljanjem kvaliteta vazduha.⁷⁴¹ Zagadžujuće materije u pogledu kojih se vrši ocenjivanje kvaliteta vazduha su: sumpor i azot dioksid, oksid azota, suspendovane čestice (PM_{10} , $PM_{2,5}$), olovo, benzen, ugljenmonoksid, prizemni ozon, arsen, kadmijum, nikl i benzo(a)piren, a to se može činiti i u pogledu drugih zagadžujućih materija koje su kao takve utvrđene relevantnim međunarodnim propisima.⁷⁴²

U cilju efikasnog upravljanja kvalitetom vazduha, redovno se sprovodi monitoring, kao jedinstven sistem merenja stepena zagađenja vazduha i vođenja baze podataka o nivou njegovog zagađenja.⁷⁴³ Ovaj proces vrše Republika, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave u okviru svojih nadležnosti, pri čemu uslove za monitoring na teritoriji naše zemlje utvrđuje Vlada, na predlog Ministarstva.⁷⁴⁴ Čitav proces monitoringa podrazumeva uspostavljanje državne, i velikog broja lokalnih mreža mernih stanica, odnosno mernih mesta za fiksna merenja.⁷⁴⁵

Državna mreža mernih stanica, odnosno mernih mesta (u daljem tekstu: državna mreža), služi za praćenje kvaliteta vazduha na nivou čitave države, dok se u okviru lokalnih mreža mernih stanica, odnosno mernih mesta (u daljem tekstu: lokalne mre-

⁷³⁷ Id. s. 2.

⁷³⁸ Id. s. 3.

⁷³⁹ Id. čl. 5, s. 1–2.

⁷⁴⁰ Vlada propisuje gustinu naseljenosti za ustanavljanje aglomeracije kada je broj stanovnika u zoni manji od 250.000.

⁷⁴¹ Čl. 5, s. 2–3 ZZV.

⁷⁴² Id. čl. 8.

⁷⁴³ Id. čl. 9, s. 1.

⁷⁴⁴ Id. s. 2–3.

⁷⁴⁵ Fiksna merenja su ona merenja koja se vrše na fiksnim lokacijama, kontinualnim ili povremenim uzimanjem uzoraka u cilju utvrđivanja nivoa zagadžujućih materija u skladu sa relevantnim ciljevima kvaliteta podataka.

že) vrši praćenje kvaliteta vazduha na niovou autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.⁷⁴⁶ Državna mreža je sastavni deo praćenja kvaliteta životne sredine, i finansira se iz budžeta Republike Srbije.⁷⁴⁷ U ovoj mreži⁷⁴⁸ poslove praćenja kvaliteta vazduha vrše Agencija za zaštitu životne sredine, republička organizacija nadležna za hidrološke i meteorološke poslove, kao i druga ovlašćena pravna lica⁷⁴⁹⁷⁵⁰.

Monitoring u lokalnim mrežama⁷⁵¹ vrši se preko ovlašćenih pravnih lica, dok se sredstva za ove namene obezbeđuju iz budžeta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.⁷⁵²

Pored monitoringa, koji se redovno obavlja, u određenim situacijama kada postoji osnovana sumnja da je došlo do zagađenja vazduha koje može narušiti zdravlje ljudi, odnosno stanje životne sredine, moraju se obaviti i namenska merenja nivoa zagađujućih materija.⁷⁵³ Odluku o opravdanosti i samom sprovođenju namenskih merenja donosi Ministarstvo, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.

Sva lica ovlašćena na praćenje kvaliteta vazduha, dužna su da uvek sve dobijene podatke iz državne i lokalne mreže, kao i rezultate namenskih merenja, dostave Agenciji za zaštitu životne sredine do 15. u mesecu za prethodni mesec, a godišnji izveštaj, najkasnije 60 dana od dana isteka kalendarske godine za prethodnu godinu.⁷⁵⁴ Agencija za zaštitu životne sredine, nadležni organi pokrajine, odnosno lokalne samouprave, imaju obavezu da uvek sve podatke dobijene u postupku kontrole kvaliteta vazduha učine dostupnim javnosti, i da ih objave u sredstvima javnog informisanja, elektronskim medijima, kao i na svojim veb-stranicama.⁷⁵⁵

Kako bi se uspešno sprovelo upravljanje kvalitetom vazduha, potrebno je ispuniti određene zahteve, koje na predlog Ministarstva propisuje Vlada.⁷⁵⁶ Pod ovim zah-

⁷⁴⁶ Čl. 11, s. 1 i čl. 15, s. 1 ZZV.

⁷⁴⁷ Id. čl. 11, s. 2.

⁷⁴⁸ Državna mreža uspostavlja se u skladu sa Programom kontrole kvaliteta vazduha, kojim se određuje broj i raspored mernih stanica, odnosno mernih mesta u određenim zonama i aglomeracijama, kao i obim, vrsta i učestalost merenja. Ovaj Program donosi Vlada, na predlog Ministarstva.

⁷⁴⁹ Republička organizacija nadležna za hidrološke i meteorološke poslove i ovlašćena pravna lica iz stava 3 ovog člana dužni su da podatke o izvršenim merenjima dostavljaju Agenciji za zaštitu životne sredine.

⁷⁵⁰ Čl. 13, s. 3 ZZV.

⁷⁵¹ Monitoring kvaliteta vazduha u lokalnoj mreži obavlja se prema programu koji za svoju teritoriju donosi nadležni organi autonomne pokrajine i nadležni organ jedinice lokalne samouprave, a na koji saglasnost daje Ministarstvo, pri čemu taj program mora biti usklađen sa onim koji se donosi na državnom nivou.

⁷⁵² Čl. 15, s. 5 ZZV.

⁷⁵³ Id. čl. 16, s. 1.

⁷⁵⁴ Id. čl. 17, s. 1.

⁷⁵⁵ Id. s. 2.

⁷⁵⁶ Id. čl. 18, s. 1.

tevima podrazumevaju se između ostalog brojčane vrednosti, određene kao granične za nivo pojedinih zagađujućih materija u vazduhu, potom planirane, odnosno ciljne vrednosti pojedinih parametara u vazduhu koje treba dostići, kao i granice tolerancije, odnosno tolerantne vrednosti nivoa pojedinih zagađenja.⁷⁵⁷ Sve propisane granične, odnosno ciljne vrednosti kada jednom budu dostignute, ne smeju biti prekoračene, osim u izuzetnim slučajevima.⁷⁵⁸

Polazeći od graničnih i tolerantnih vrednosti, a na osnovu rezultata merenja, razlikujemo tri kategorije kvaliteta vazduha.⁷⁵⁹ Pa tako, u prvu spada čist ili neznatno zagađen vazduh, gde nisu prekoračene granične vrednosti⁷⁶⁰ nivoa ni za jednu zagađujuću materiju.⁷⁶¹ Drugu kategoriju čini umereno zagađen vazduh, gde su prekoračene granične vrednosti nivoa za jednu ili više zagađujućih materija, ali nisu prekoračene tolerantne vrednosti ni jedne zagađujuće materije.⁷⁶² I na kraju, u treću kategoriju svrstavamo prekomerno zagađen vazduh, gde su prekoračene tolerantne vrednosti za jednu ili više zagađujućih materija.⁷⁶³ Sve navedene kategorije vazduha uvek se utvrđuju po zonama i algomeracijama na teritoriji Srbije.

U zonama i algomeracijama ponekad može doći do posebne vrste zagađenja, gde prekoračenje graničnih vrednosti potiče od prirodnih izvora, ili pak od podizanja prahine prouzrokovane posipanjem puteva peskom i solju u zimskom periodu. Zbog izučenih i opravdanih razloga, u ovakvim slučajevima prekoračenje propisanih graničnih vrednosti će biti tolerisano.⁷⁶⁴

ZZV obavezuje Ministarstvo, nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, da uvek obavestite javnost u slučaju prekoračenja koncentracije za koju je inače propisana obaveza obaveštavanja javnosti, ili postojanje koncentracija zagađujuće materije opasne po zdravlje ljudi, i to putem radija, televizije, dnevnih novina, interneta ili na drugi pogodan način.⁷⁶⁵

⁷⁵⁷ Id. čl. 18, s. 2.

⁷⁵⁸ Pa tako, kada se u određenoj zoni ili aglomeraciji usklađenost sa graničnim vrednostima pojedinih zagađujućih materija ne može postići u propisanim rokovima, Vlada može, na predlog Ministarstva, produžiti rokove za postizanje tih vrednosti na najviše pet godina, i to samo za tu specifičnu zonu ili aglomeraciju, pod uslovom da je za tu zonu ili aglomeraciju donet Plan kvaliteta vazduha.

⁷⁵⁹ Čl. 21, s. 1 ZZV.

⁷⁶⁰ Ako za neku zagađujuću materiju nije propisana granica tolerancije, njena granična vrednost će se uzeti kao tolerantna vrednost.

⁷⁶¹ Čl. 21, s.1, t. 1 ZZV.

⁷⁶² Id. t. 2.

⁷⁶³ Id. t. 3.

⁷⁶⁴ Id. čl. 24–25.

⁷⁶⁵ Id. čl. 23.

Pored toga što su svi podaci dobijeni u postupku merenja javni, oni predstavljaju deo informacionog sistema kvaliteta vazduha, koji je opet deo jedinstvenog informacionog sistema zaštite životne sredine.⁷⁶⁶ Informacioni sistem kvaliteta vazduha vodi Agencija za zaštitu životne sredine, pri čemu on sadrži veliki broj podataka kao što su: podaci državnih mreže i lokalnih mreža za praćenje kvaliteta vazduha, kao i podaci koji su dobijeni merenjem od strane operatera, podaci o supstancama koje oštećuju ozonski omotač, mere i planove za poboljšanje kvaliteta vazduha, ublažavanje klimatskih promena i zaštitu ozonskog omotača, podaci o prekoračenju koncentracija opasnih po zdravlje ljudi i mere zaštite zdravlja ljudi i životne sredine u takvima slučajevima.⁷⁶⁷

Sama politika zaštite i unapređenja stanja vazduha predstavlja izuzetno složen proces, za čije sprovođenje je neophodno donošenje više pravnih akata. Najpre to je *Strategija zaštite vazduha* (u daljem tekstu: *Strategija*), na osnovu koje se potom donose *planovi kvaliteta vazduha i kratkoročni akcioni planovi* koji su uvek sa njom usklađeni⁷⁶⁸, potom *Nacionalni program za postepeno smanjivanje godišnjih maksimalnih nacionalnih emisija zagadjujućih materija*, kao i *planovi operatera za smanjenje emisija iz stacionarnih postrojenja*.⁷⁶⁹

Strategija je osnovni dokument na osnovu koga se sprovodi politika zaštite vazduha na teritoriji Srbije, priprema je Ministarstvo, a donosi Vlada na period od 6 godina.⁷⁷⁰ Ona se nužno usklađuje nacionalnim, opštim i sektorskim planovima i politikama⁷⁷¹, i sadrži brojne podatke i informacije kao što su: opšte informacije (tj. podatke o lokacijama, broju stanovnika, mernim stanicama, odnosno mernim mestima), ključne elemente za procenu trenutnog stanja kvaliteta vazduha, aktivnosti koje treba preduzeti, ciljeve koje treba postići, dugoročne i kratkoročne mere za sprečavanje, ublažavanje i kontrolu zagadživanja vazduha i slično.⁷⁷² Ministarstvo je u obavezi da jednom u tri godine podnese izveštaj Vladi o realizaciji *Strategije*.⁷⁷³

Realizacija same *Strategije* uvek nužno podrazumeva donošenje *akcionog plana* za zaštitu vazduha, atmosfere i suzbijanje klimatskih promena, koji je njen sastavni deo.⁷⁷⁴ *Akcioni plan* uvek sadrži konkretne mere koje treba preduzeti kako bi se uspešno relazovali ciljevi *Strategije*, rokove za realizaciju tih ciljeva, kao i nosioce aktivnosti

⁷⁶⁶ Id. čl. 68, s. 1.

⁷⁶⁷ Spisak svih podataka koje sadrži Informacioni sistem kvaliteta vazduha propisuje član 86, s. 1, t. 1–12 ZZV.

⁷⁶⁸ Čl. 27, s.1 ZZV.

⁷⁶⁹ Id. čl. 26, t. 1–5.

⁷⁷⁰ Id. čl. 28, s. 1 i čl. 27, s. 3.

⁷⁷¹ Id. čl. 27, s. 2.

⁷⁷² Kompletan sadržaj Strategije propisan je čl. 28, s. 2, t. 1–13 ZZV.

⁷⁷³ Čl. 27, s. 3 ZZV.

⁷⁷⁴ Id. čl. 29, s. 1.

koje treba preduzeti.⁷⁷⁵ *Akcioni plan* izrađuje Ministarstvo u saradnji sa drugim nadležnim organima.⁷⁷⁶

U zonama i aglomeracijama u kojima je vazduh treće kategorije, odnosno kada je ugrožena životna sredina ili kada sve preduzete mere ne mogu uspešno da se odupisu zagađivanju, nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave dužni su da donesu *Plan kvaliteta vazduha* sa ciljem postizanja odgovarajuće propisane granične ili ciljne vrednosti prisutnosti određenih štetnih materija u vazduhu. Na *Plan kvaliteta vazduha* saglasnot daje Ministar.⁷⁷⁷

Organi autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave u obavezi su i da donesu *kratkoročne akcione planove* u zoni ili aglomeraciji koja se nalazi na njihovoj teritoriji, ukoliko postoji opasnost da nivoi zagađujućih materija u vazduhu prekorače jednu ili više utvrđenih koncentracija, ili postoji opasnost da se prekorači utvrđena koncentracija prizemnog ozona⁷⁷⁸, a to predstavlja opasnost po zdravlje ljudi.⁷⁷⁹ *Kratkoročni akcioni planovi* uvek sadrže mere koje se preduzimaju u cilju smanjenja rizika ili trajanja nastalog prekoračenja.⁷⁸⁰ Svi ovi planovi, kao i informacije njihovoj primeni, moraju uvek biti dostupni javnosti i zainteresovanim organizacijama, kao što su one koje se bave zaštitom životne sredine, ili zastupaju interese osetljivih grupa stanovništva, potom zdravstvene organizacije i udruženja privrednika.⁷⁸¹

Pored pomenutih dokumenata, za uspešno sprovođenje zaštite vazduha značajan je i *Nacionalni program za postepeno smanjivanje godišnjih maksimalnih nacionalnih emisija zagađujućih materija* (u daljem tekstu: *Nacionalni program*),⁷⁸² koji na period od četiri godine donosi Vlada, i koji se takođe mora učiniti dostupnim javnosti.⁷⁸³

Poslednji i nizu akata značajnih za politiku zaštite vazduha jeste *Plan operatera za smanjenje emisija iz stacionarnih izvora zagađenja*. Njega izrađuju operateri – odnosno privredna društva, preduzetnici i druga pravna lica, na području na kom je utvrđena treća kategorija kvaliteta vazduha, a po nalogu organa nadležnog za zaštitu životne sredine.⁷⁸⁴

⁷⁷⁵ Id. t. 1–3.

⁷⁷⁶ Id. s. 2.

⁷⁷⁷ Id. čl. 31, s. 1.

⁷⁷⁸ Pa u vezi sa tim, nadležni organ proceni, uzimajući u obzir geografske, meteorološke i ekonomski uslove, da postoji značajan potencijal da se smanji rizik, trajanje i ozbiljnost takvog prekoračenja.

⁷⁷⁹ Čl. 33 ZZV.

⁷⁸⁰ Id. s. 3.

⁷⁸¹ Id. čl. 35.

⁷⁸² Deo Nacionalnog programa čini Nacionalni plan za smanjenje emisija iz postojećih postrojenja za sagorevanje.

⁷⁸³ Čl. 37, s. 1–2 ZZV.

⁷⁸⁴ Id. čl. 39, s. 1.

ZZV predviđa niz mera za sprečavanje i smanjenje zagadivanja vazduha, kao i poboljšanje njegovog kvaliteta. Najpre, to su propisivanje *graničnih vrednosti emisija zagadjujućih materija* koje podrazumeva određivanje maksimalnih dozvoljenih vrednost i koncentracije zagađujućih materija u otpadnim gasovima iz stacionarnih⁷⁸⁵, odnosno pokretnih izvora zagađenja⁷⁸⁶ koja mogu biti ispuštena u vazduh u određenom periodu.⁷⁸⁷ Potom se kao naredna mera predviđa *usklađivanje* tako ustanovljenih *graničnih vrednosti zagadjujućih materija* sa *maksimalnim nacionalnim emisijama*.⁷⁸⁸ Važne mere su i *propisivanje dozvoljenih količina pojedinih zagađujućih materija u određenim proizvodima*, odnosno *smanjenje emisija gasova sa efektom staklene baštne*, u koje spadaju ugljendioksid (CO_2), metan (CH_4), azotuboksid (N_2O), fluorougljovodonici (HFCs), perfluorougljenici (PFCs) i sumporheksafluorid (SF_6).⁷⁸⁹ Prekomerna emisija ovih gasova utiče na klimatske promene, a može se smanjiti podsticajem razvoja i korišćenja čistih tehnologija, upotrebo obnovljivih izvora energije, povećanjem energetske efikasnosti ili vršenjem onih aktivnosti koje utiču na nihovo odstranjivanje iz vazduha.⁷⁹⁰

ZZV u mere poboljšanja kvaliteta vazduha ubraja i *postepeno smanjivanje upotrebe supstanci koje oštećuju ozonski omotač*.⁷⁹¹ Pa je tako zabranjena proizvodnja, uvoz, odnosno izvoz i stavljanje u promet supstanci koje oštećuju ozonski omotač⁷⁹² (kao i fluorovanih gasova), prozvoda i opreme koji sadrže ove supstance, ispuštanje supstanci koje oštećuju ozonski omotač i fluorovanih gasova sa efektom staklene baštne,

⁷⁸⁵ Pod stacionarnim izvorom zagadivanja podrazumeva se stacionarna tehnička jedinica, uključujući i postrojenje za sagorevanje u kojoj se izvodi jedna ili više aktivnosti koje mogu dovesti do zagađenja vazduha, kao i svaka druga aktivnost kod koje postoji tehnička povezanost sa aktivnostima koje se izvode na tom mestu i koje mogu proizvesti emisije i zagađenje.

⁷⁸⁶ Pokretni izvor zagadivanja je motor sa unutrašnjim sagorevanjem ugrađen u transportno sredstvo ili radne mašine.

⁷⁸⁷ Čl. 3, s. 1, t. 7 i čl. 40, s. 1, t. 1–2 ZZV.

⁷⁸⁸ Id. čl. 40, s. 1 t. 3.

⁷⁸⁹ Id. čl. 40, s. 1 t. 3–4 i čl. 50, s. 1.

⁷⁹⁰ Id. čl. 50, s. 2 i s. 3, t. 1–4.

⁷⁹¹ Id. čl. 40, s. 1, t. 6.

⁷⁹² Takve supstance su uvek utvrđene potvrđenim međunarodnim ugovorima, dok se ovde pod uvozom i izvozom podrazumeva uvoz i izvoz u zemlje i iz zemlje koje nisu potpisnice tih ugovora.

ispiranje supstancama koje oštećuju ozonski omotač i sl.⁷⁹³ Evidenciju o supstancama koje oštećuju ozonski omotač i fluorovanim gasovima vodi Ministarstvo.⁷⁹⁴

Pored svih pomenutih, ZZV predviđa i tzv. ostale mere sprečavanja i smanjenja zagađivanja vazduha, odnosno *mere sanacije i prevencije*. Na osnovu njih novoizgrađeni ili rekonstruisani stacionarni izvor zagađivanja ne može da otpočne rad, ukoliko ne pribavi dozvolu koju u formi rešenja izdaje nadležni organ.⁷⁹⁵ Pored toga, svako privredno društvo, preduzetnik ili drugo pravno lice,⁷⁹⁶ da bi vršilo poslove merenja stepena zagađenja vazduha, neophodno je da za to da pribavi saglasnost Ministarstva⁷⁹⁷, koja se izdaje u formi rešenja pod uslovom da u okviru svoje registrovane delatnosti, samostalno obavlja poslove merenje kvaliteta vazduha odnosno emisija, kao i da je stručno i tehnički sposoban prema zahtevima standarda SRPS ISO 17025.⁷⁹⁸

Čitav sistem zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha nužno iziskuje velika finansijska sredstva. Ona se obezbeđuju istovremeno iz više izvora, najpre iz budžeta Republike, budžeta autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, ali i prihoda Fonda za zaštitu životne sredine i obaveza privrednih društva, preduzetnika ili drugih pravnih lica.⁷⁹⁹

Nadzor

Takođe, čitav sistem mera zaštite vazduha od prekomernog zagađivanja podrazumeva i sprovođenje adekvatnog nadzora, koje vrši Ministarstvo. Ono kontroliše rad Agencije za zaštitu životne sredine, rad nadležnih organa autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, kao i ovlašćenih pravnih lica u vršenju poverenih poslova.⁸⁰⁰

⁷⁹³ Zabranjen je i uvoz i/ili izvoz i stavljanje u promet bez dozvole supstanci koje oštećuju ozonski omotač i fluorovani gasovi sa efektom staklene bašte, uvoz i/ili izvoz i stavljanje u promet novih proizvoda i opreme koji sadrže supstance koje se kontrolisu, a koje oštećuju ozonski omotač, izuzev hlorofluorouglovodonika, punjenje proizvoda i opreme koji sadrže fluorovane gasove sa efektom staklene bašte, supstancama koje oštećuju ozonski omotač, uvoz i/ili izvoz, stavljanje u promet i korišćenje rezervoara za jednokratnu upotrebu u kojima se skladište supstance koje oštećuju ozonski omotač, i fluorovani gasovi sa efektom staklene bašte, stavljanje u promet na malo supstanci koje oštećuju ozonski omotač i fluorovani gasovi sa efektom staklene bašte, i uvoz i/ili izvoz i stavljanje u promet korišćenih proizvoda i opreme koji sadrže supstance koje oštećuju ozonski omotač.

⁷⁹⁴ Čl. 54 ZZV.

⁷⁹⁵ Id. čl. 56, s. 1–2.

⁷⁹⁶ Sva se ova lica podvode pod pojam „operater”.

⁷⁹⁷ Revizija izdatih dozvola, odnosno saglasnosti vrši se jednom godišnje ili na zahtev ovlašćenog pravnog lica, odnosno operatera. Ministarstvo jednom godišnje u „Službenom glasniku Republike Srbije” objavljuje spisak pravnih lica kojima je izdata ova dozvola.

⁷⁹⁸ Čl. 61, s. 2 ZZV.

⁷⁹⁹ Id. čl. 71.

⁸⁰⁰ Id. čl. 73.

Pa tako, treba razlikovati krivična dela, privredne prestupe i prekršaje kao oblike kršeњa propisa usmerenih na zaštitu vazduha.

KZ u članu 133 predviđa kaznu zatvora do tri godine za lica koja kršenjem propisa o zaštiti, čuvanju i unapređenju životne sredine zagade vazduh, vodu ili zemljište.⁸⁰¹ Takođe, odgovorno lice koje kršenjem propisa o zaštiti, čuvanju i unapređenju životne sredine propusti da postavi uređaje za prečišćavanje ili dopusti izgradnju, stavljanje u pogon ili korišćenje postrojenja koja zagađuju životnu sredinu, ili na drugi način propusti da preduzme mere za sprečavanje ili onemogućavanje zagadživanja životne sredine, i time dovede do zagadživanja vazduha⁸⁰², kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine.⁸⁰³ Ukoliko se ova dela učine na širem prostoru i većem obimu, KZ predviđa kaznu zatvora od šest meseci do pet godina, a ako je tom prilikom došlo i do uništenja životinjskog ili biljnog sveta velikih razmara, učinilac će se kazniti zatorom od šest meseci do pet godina.

ZZV predviđa više oblika privrednih prestupa, i za njih kaznu od 1.500.000 do 3.000.000 dinara, pored koje se mogu izreći i zaštitne mere u vidu izricanja zabrane pravnom licu da se bavi određenom privrednom delatnošću u trajanju od pet do deset godina ili zabrane odgovornom licu da vrši određene dužnosti u trajanju od tri do deset godina. Neki oblici privrednih prestupa su: proizvodnja supstanci koje oštetečuju ozonski omotač, uvoz, izvoz i stavljanje u promet ovakvih supstanci, odnosno fluorovanih gasova sa efektom staklene bašte bez dozvole, neobezbeđivanje redovnog monitoringa emisije, i nevođenje o tome adekvatne evidencije, neobezbeđivanje praćenja kvaliteta vazduha po nalogu nadležnog inspekcijskog organa, samostalno ili preko ovlašćenog pravnog lica i sl.⁸⁰⁴

ZZV propisuje i više oblika *prekršaja*, pa će se kaznom od 500.000 do 1.000.000 dinara kazniti za prekršaj pravno lice ukoliko npr. ne izradi plan operatera za smanjenje emisija iz stacionarnih izvora, ispušta supstance koje oštetečuju ozonski omotač i fluorovane gasove sa efektom staklene bašte, merenje kvaliteta vazduha, odnosno emisije ne obavlja na propisan način i sl.⁸⁰⁵ Preduzetnik će se takođe kazniti za slične postupke, stim, da su kazne niže, i iznose od 250.000 do 500.000,⁸⁰⁶ a odgovorno lice u organu državne uprave, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, odno-

⁸⁰¹ Ako se pri tome dode i do uništenja životinjskog ili biljnog sveta velikih razmara, predviđena je kazna od jedne do 10 godina, a ako je učinjeno iz nehata, KZ predviđa novčanu kaznu ili kaznu zatvora do jedne godine.

⁸⁰² Ovo se odnosi i na vodu ili zemljište.

⁸⁰³ Ako se pri tome dode i do uništenja životinjskog ili biljnog sveta velikih razmara predviđena je kazna od jedne do 10 godina, a ako je učinjeno iz nehata KZ predviđa kaznu zatvora do 3 godine.

⁸⁰⁴ ZZV predviđa oblike privrednih prestupa u čl. 79, s, 1, t. 1- 14.

⁸⁰⁵ Id. čl. 81, t. 1-17.

⁸⁰⁶ Id. čl. 82.

sno imaoč javnih ovlašćenja i ovlašćeno pravno lice kaznom 25.000 do 50.000 dinara ukoliko ne obezbeđuje monitoring kvaliteta vazduha, ne vrši praćenje kvaliteta vazduha u državnoj mreži, odnosno lokalnim mrežama, ne dostavlja Agenciji za zaštitu životne sredine podatke o kvalitetu vazduha dobijene kontrolom kvaliteta vazduha iz državne i lokalne mreže, kao i rezultate merenja posebne namene u propisanom roku, ne obaveštava javnost putem radija, televizije, dnevnih novina, interneta, odnosno na drugi pogodan način o prekoračenju propisanih graničnih vrednosti.⁸⁰⁷

Pored toga što je poslednjih godina značajno revidirana, i sa evropskim zahtevima usaglašena pravna regulativa koja na adekvatan i savremen način štiti vazduh, kao jednu od najvažnijih prirodnih dobara, ne treba zaboraviti da je sa njom neophodno usaglasiti i određene tehničko-tehnološke principe, usmerene na zaštitu i prečišćavanje vazduha. Najznačajniji među njima su ugradnja prečišćivača u industrijska postrojenja, potom izgradnja visokih dimnjaka pomoću kojih se koncentracija zagađujućih materija može uspešno umanjiti, a otpadni gasovi ispušтati u više slojeve vazduha koji neprestano struje, podsticanje korišćenja čistijih goriva i sirovina, katalizatora i elektrofiltera u hemijskoj i naftnoj industriji.⁸⁰⁸

Zaštita voda

„Ne znamo vrednost vode sve dok izvor ne presuši.“⁸⁰⁹

Voda je hemijsko jedinjenje kiseonika i vodonika, supstanca bez boje, ukusa i mirisa, neophodna za opstanak svih živih bića na zemlji. Višestruka uloga vode kao prirodnog resursa potiče od njenih fizičkih i hemijskih osobina. Ona je u punom smislu izvor života, kao primarna sredina u kojoj je nastao život, a ujedno i uslov funkcionisanja ekosistema i biosfere u celini. Voda je prisutna u nama⁸¹⁰, ali i svuda oko nas:⁸¹¹ u okeanima, morima, jezerima, rekama, u gasovitom stanju u oblacima, a zamrznuta u glečerima. Ipak, ona se u prirodi ne pojavljuje u svom čistom hemijskom obliku, jer dolazi u dodir sa različitim materijama, prima ih ili se one u njoj rastvaraju.⁸¹²

⁸⁰⁷ Id. čl. 83.

⁸⁰⁸ Nikolić, H., Nešić, B.: Pregled postupaka za zaštitu vazduha od zagadivanja. Izvor: <<http://tehfin.tehfak.ni.ac.rs/simpozijum/PDF/P24.pdf>>, posećeno: 07.02.2010.

⁸⁰⁹ Izvor: Globalizacija – časopis za političku teoriju i istraživanja globalizacije, razvoja i rodnosti, <http://www.globalizacija.com/doc_sr/s0040pri.htm>, posećeno: 28.02.2010.

⁸¹⁰ Ljudsko telo sadrži 72% vode, pri čemu se ona stalno unosi i izbacuje. Voda je neophodna za metabolizam u organizmu, pošto omogućava varenje hrane i njeno kasnije rastvaranje u ćelijama, ali i čišćenje ćelija od štetnih supstanci. Zbog toga je preporučljivo dnevno uneti u organizam 8 čaša vode.

⁸¹¹ Približno 99,5% vode pripada morskim prostranstvima, dok samo 0,5% vode na Zemlji čine kopnene vode.

⁸¹² Prema svom obliku, voda se deli na atmosfersku, površinsku i podzemnu.

Stalni rast čovečanstva i tehnološki razvoj imaju za posledicu sve veću potrošnju vode, pa zbog njene neravnomerne distribucije više od milijardu ljudi na svetu nema pristup vodi kao osnovnom resursu za dostojanstveni život,⁸¹³ ili pak do nje dolazi veoma teško.⁸¹⁴ Tako su na Konferenciji UN o vodi u Mar del Plati 1977. godine određene količine vode neophodne za zadovoljavanje osnovnih ljudskih potreba. U obzir se pri tome uzima udaljenost izvora vode od mesta stanovanja, ako je izvor van kuće udaljenost od 1 km ili do 30 minuta hoda do izvora i nazad, a osnovni nivo čini 1 litar vode po osobi. U Opštem komentaru se proširuje termin „dovoljna količina vode”, pa se navodi da je to ona količina vode potrebna da se „spreči smrt čoveka od dehidratacije, redukuje rizik od bolesti koje se mogu preneti putem vode i koja je sasvim dovoljna za zadovoljavanje osnovnih ljudskih potreba u pogledu ishrane, kuvanja, lične i stambene higijene”⁸¹⁵.

Pored rešavanja pitanja dostupnosti vode i nedostataka njenih količina, neprestano zagađivanje ovog ograničenog prirodnog resursa kao i promena njenih fizičkih i bioloških svojstava i sastava, takođe predstavlja jedan od važnih problema savremenog čoveka.⁸¹⁶ Najveći uzročnici zagađivanja vode su urbane sredine, industrija i energetska postrojenja, kao i upotreba hemijskih sredstava i đubriva u poljoprivredi, koja se rastvaraju, te putem površinske ili podzemne vode ulivaju u vodotoke i druge vodene ekosisteme.⁸¹⁷ Kruženje materija u prirodi čini da se pojavljuju i drugi izvori zagađenja, naročito ona koja potiču od izduvnih gasova iz saobraćaja, emisije iz industrijskih postrojenja i brojna druga.⁸¹⁸

Značajni međunarodni napori na polju borbe protiv prekomernog zagađivanja voda pretočeni su u brojne međunarodne ugovore. Među regionalnim značajno me-

⁸¹³ Preko 1,3 milijardi ljudskih bića pati zbog uskraćenosti pijaće vode. Skoro više od polovine stanovništva u zemljama u razvoju pati od najmanje jedne od šest osnovnih bolesti vezanih za vodu, i koja ubija više od pet miliona ljudi godišnje, od čega su jedanaest hiljada dece koja umiru svakodnevno. Vidi: Nelson Mandela: The Challenge of the Next Century: The Globalization of Responsibility, New Perspectives Quarterly, 2000/17., s. 34.

⁸¹⁴ Petrović, B., Čorić, D.: Pravo na vodu kao ljudsko pravo, Pravni život, br. 9/2006., s. 609.

⁸¹⁵ Lilić, S., Drenivak, M.: op.cit. s. 211.

⁸¹⁶ Izvor: Zelena mreža Vojvodine, <<http://www.zelenamreza.org/index.php?page=zastita-voda>>, posećeno: 28.02.2010.

⁸¹⁷ Tako je Srbija jedan od najvećih zagađivača Dunava azotom i fosforom, polazeći od podataka koje je objavila naša zemlja. Procenjeno je da Srbija godišnje izliva 7200 tona azota i 7000 tona fosfora, što predstavlja 13% od ukupnog zagađenja ove reke azotom, i 14% od ukupnog njenog zagađenja fosforom. Ove vrednosti stavljaju Srbiju na treće mesto po količini azota, i na drugo mesto po količini fosfora koja se uliva u vode Dunava iz svih zemalja dunavskog basena. Izvor: Zelena mreža Vojvodine, <<http://www.zelenamreza.org/index.php?page=zastita-voda>>, posećeno: 28.02.2010.

⁸¹⁸ Izvor: Zelena mreža Vojvodine, <<http://www.zelenamreza.org/index.php?page=zastita-voda>>, posećeno: 28.02.2010.

sto zauzimaju Konvencija o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav⁸¹⁹, Okvirni sporazum o slivu reke Save, Protokol o režimu uz Okvirni sporazum o slivu reke Save i Sporazum o izmenama okvirnog sporazuma o slivu reke Save i Protokola o režimu uz okvirni sporazum o slivu reke Save⁸²⁰, kao i Sporazum o zaštiti voda reke Tise i njenih pritoka od zagađivanja, koje je sve naša zemlja ratifikovala.⁸²¹ Takođe je naša zemlja od 2003. godine punopravni član Međunarodne komisije za zaštitu reke Dunav (ICPDR).

U cilju zaštite voda i sprečavanja daljeg zagađivanja, na nivou Evropske unije doneto je Okvirno uputstvo o vodama⁸²², koje je stupilo na snagu 2000. godine, dok su do kraja 2003. godine sve države članice bile u obavezi da ga inkorporiraju u svoje zakonodavstvo. Od tada je u toku sprovođenje niza aktivnosti, kako bi se u Evropskoj uniji postiglo „dobro stanje voda” do 2015. godine. Okvirno uputstvo o vodama⁸²³ treba da doprinese boljem stanju svih vodnih resursa, poput površinskih, prekograničnih i podzemnih voda, i unapređuje stanje svih akvatičnih ekosistema na bazi smanjenja ispuštanja zagađujućih i opasnih materija, promoviše održivo korišćenje voda, zasnovano na dugoročnoj zaštiti raspoloživih vodnih resursa, i pomaže smanjivanju efekata poplava i suša.⁸²⁴ Pored Okvirnog uputstva potrebno je još pomenuti i Uputstvo 75/440 koja se odnosi na zahtevani kvalitet površinske vode namenjene za vodu za piće u državama članicama, Uputstvo 76/160 o kvalitetu vode za kupanje, i Uputstvo 98/83/EC o kvalitetu vode namenjene za ljudsku potrošnju.

Stanje voda u našoj zemlji takođe iziskuje napore u cilju unapređenja i poboljšanja sistema zaštite ovog značajnog prirodnog resursa. Na tom putu važan korak je

⁸¹⁹ Zakon o ratifikaciji Konvencije o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav, „Službeni glasnik SCG”, br. 2/2003.

⁸²⁰ Zakon o ratifikaciji Okvirnog sporazuma o slivu reke Save, Protokola o režimu uz Okvirni sporazum o slivu reke Save i Sporazuma o izmenama okvirnog sporazuma o slivu reke Save i Protokola o režimu uz okvirni sporazum o slivu reke Save, „Službeni glasnik SCG – međunarodni ugovori”, br. 12/2004.

⁸²¹ Zakon o ratifikaciji Sporazuma o zaštiti voda reke Tise i njenih pritoka od zagađivanja, „Službeni list SFRJ”, br. 1/1990.

⁸²² Water Framework Directive – Directive of European Parliament and of the Council, 2000/60/EC Establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy.

⁸²³ Neki od najznačajnijih ciljeva Uputstva su zaštita svih voda (reka, jezera, priobalskih i podzemnih voda), neophodnost prekogranične saradnje između država i zainteresovanih učesnika, obezbeđenje aktivnog učešća u procesu upravljanja vodama svih učesnika, uključujući nevladine organizacije i lokalne zajednice, jasna politika cene vode i obezbeđenje principa „zagadivač plaća”, uravnoteženje interesa životne sredine i onih koji od nje zavise.

⁸²⁴ Razlozi za donošenje Zakona o vodama i ciljevi koji se ostvaruju. Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, <<http://www.minpolj.gov.rs/postavljen/123/zakonvode.pdf>>, posećeno: 28.02.2010.

već načinjen izmenom pravne regulative i usvajanjem novog *Zakona o vodama*⁸²⁵ (u daljem tekstu: ZV) 2010. godine, koji je nasledio stari *Zakon o vodama* donet još 1991. godine, i izvršio neophodnu harmonizaciju najpre sa *Okvirnim uputstvom o vodama*, a potom i sa ostalim propisima Evropske unije⁸²⁶ koje se odnose na politiku zaštite voda, uz poštovanje principa održivog razvoja. Na taj način su se stvorili uslovi za upravljanje vodama na način kojim se postiže bolji status voda, a čovekove potrebe za vodom zadovoljavaju uz poštovanje izvesnih ograničenja radi očuvanja ravnoteže u prirodi.⁸²⁷ Usvajanjem ZV postignuta je konačna saglasnost između propisa iz ove oblasti, kako je ona regulisana i sa velikim brojem drugih zakona⁸²⁸, pri čemu su mnogi od njih doneti posle donošenja starog Zakona o vodama iz 1991. Godine.⁸²⁹

ZV uređuje pravni položaj i upravljanje vodama, vodnim objektima i vodnim zemljištem, način finansiranja vodne delatnosti, kao i nadzor nad sprovođenjem čitavog sistema upravljanja i zaštite voda.⁸³⁰ Tu naravno treba napomenuti da se odredbe ovog propisa odnose na sve površinske i podzemne vode na teritoriju naše zemlje, vodotoke koji čine ili presecaju našu državnu granicu, i njima pripadajuće podzemne vode⁸³¹, potom termalne i mineralne vode, izuzev podzemnih voda iz kojih se mogu dobiti korisne mineralne sirovine i geotermalna energija.

⁸²⁵ Zakon o vodama, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 30/2010. Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o vodama („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 46/91, 53/93 – dr.zakon, 67/93 – dr.zakon, 48/94 – dr.zakon, 54/96 i 101/05 – dr.zakon), osim odredaba čl. 81. do 96. koje sa njim nisu u suprotnosti.

⁸²⁶ To su: Uputstvo Saveta 75/440/EEC o zahtevanom kvalitetu površinske vode namenjene za zahvatanje za vodu za piće, Uputstvo Saveta 76/160/EEC o kvalitetu vode za kupanje, Uputstvo Saveta 76/464/EEC o ispuštanju opasnih materija, Uputstvo Saveta 80/68/EEC i 2006/118/EC o zaštiti podzemnih voda od zagađenja, Uputstvo Saveta 2007/60/EC o proceni i upravljanju rizicima od poplava, Uputstvo Saveta 91/271/EEC o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda, Uputstvo Saveta 91/676/EEC o zaštiti voda od zagadivanja uzrokovanoj nitratima iz poljoprivrednih izvora, i Uputstvo Saveta 98/83/EC o kvalitetu vode namenjene za ljudsku potrošnju.

⁸²⁷ Razlozi za donošenje Zakona o vodama i ciljevi koji se ostvaruju. Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, <<http://www.minpolj.gov.rs/postavljen/123/zakonvode.pdf>>, posećeno: 28.02.2010.

⁸²⁸ Ovu oblast regulišu, pored niza podzakonskih akata donetih na osnovu važećeg Zakona o vodama, i brojni drugi propisi o sistemu zaštite životne sredine, planiranju i uređenju prostora, izgradnji objekata, lokalnoj samoupravi, komunalnim delatnostima, rудarstvu i energetici, poljoprivredi i šumarstvu, plovidbi, geološkim istraživanjima, postupanju sa otpadom, koncesijama, stranim ulaganjima i drugi.

⁸²⁹ Razlozi za donošenje Zakona o vodama i ciljevi koji se ostvaruju. Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, <<http://www.minpolj.gov.rs/postavljen/123/zakonvode.pdf>>, posećeno: 28.02.2010.

⁸³⁰ Čl. 1 ZV.

⁸³¹ Pod uslovom da posebnim zakonom nije drugačije propisano.

Sistem upravljanja vodama

Vode su u državnoj svojini, one zajedno sa vodnim zemljištem predstavljaju javno vodno dobro koje je neotuđivo,⁸³² pa se na njemu može steći samo pravo korišćenja.⁸³³ Kako bi se održao i unapredio vodni režim, ZV predviđa niz mera i aktivnosti, koje predstavljaju deo sistema upravljanja vodama. Ove radnje su u nadležnosti Republike, a sprovodi ih Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, organa autonome pokrajine, lokalne samouprave i nadležnih javnih vodoprivrednih preduzeća.⁸³⁴

Takođe, Vlada radi usklađivanja interesa u oblasti voda na teritoriji Srbije osniva i *Savet za vode*, koji razmatra i daje mišljenja na predloge zakona i drugih propisa kojima se uređuje upravljanje vodama, daje predloge za unapređenje stanja voda, razmatra i daje mišljenje na izradu *Strategija upravljanja vodama za teritoriju Republike* i *Plana zaštite voda od zagadživanja*. Ovaj organ ima obavezu da Vladi podnosi izveštaj o svom radu najmanje jednom godišnje. Pored toga, a radi obezbeđivanja uticaja javnosti u sistemu upravljanja vodama, Vlada osniva i *Nacionalnu konferenciju za vode* radi praćenja realizacije planova upravljanja vodama, davanja predloga za poboljšanje učešća javnosti u procesu planiranja, i donošenja odluka od značaja za zaštitu voda. Kako bi se omogućilo uspešno korišćenje voda i njihova zaštita od štetnog dejstva, ZV predviđa da zainteresovana lica na delu vodnog područja, odnosno na melioracionom području ili njegovom delu, mogu osnovati *udruženje korisnika voda*.

Ključni principi na kojima počiva sistem upravljanja vodama su „zagadživač plaća” i „korisnih plaća”, potom princip integralnog upravljanja vodama, učešće javnosti radi dobijanja pouzdanih i tačnih informacija o stanju voda, uvida u rad nadležnih organa u sektoru voda, kao i pravu na uključenje u procese pripreme i donošenja planova upravljanja vodama i kontrole njihovog izvršenja, kao i načelo održivosti razvoja,⁸³⁵ i uvažavanje najboljih dostupnih tehnika⁸³⁶ ⁸³⁷ Primenom ovih načela postižu se i maksimalni ekonomski i socijalni efekti na pravičan način i uz poštovanje interesa i zahteva ostalih zemalja iz rečnog sliva.⁸³⁸

⁸³² Čl. 3 s. 1–3 ZV.

⁸³³ Id. čl. 24.

⁸³⁴ Id. s. 2–3.

⁸³⁵ Ovo načelo znači da se upravljanje vodama mora odvijati tako da se potrebe sadašnjih generacija zadovoljavaju na način kojim se ne ugrožava mogućnost budućih generacija da zadovolje svoje potrebe, odnosno mora se obezbediti korišćenje voda zasnovano na dugoročnoj zaštiti raspoloživih vodnih resursa po količini i kvalitetu.

⁸³⁶ Ovo načelo podrazumeva da se pri upravljanju vodama moraju primenjivati najbolje poznate i dostupne tehnike, koje predstavljaju najnaprednija dostignuća u određenim oblastima.

⁸³⁷ Čl. 25 ZV.

⁸³⁸ Razlozi za donošenje Zakona o vodama i ciljevi koji se ostvaruju. Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, <<http://www.minpolj.gov.rs/postavljen/123/zakonvode.pdf>>, posećeno: 28.02.2010.

Čitava teritorija naše zemlje na kojoj se sprovodi sistem upravljanja vodama, predstavlja jedinstven prostor koji obuhvata deo sliva Crnog mora, odnosno sliv reke Dunav, potom deo sliva Egejskog mora, odnosno slivna područja Pčinje, Lepenca i Dragovištice, kao i deo sliva Jadranskog mora, tj. sliv Belog Drima i Plavske reke.⁸³⁹ U okviru njih, obrazuju se i vodna područja Save, Morave, Donjeg Dunava, potom vodno područje Beograda i Srema, Baćke i Banata, i vodno područje Kosova i Metohije. Pored ovih podela, u cilju uspešnog sprovođenja politike upravljanja vodama donose se i određena planska dokumenta, i to najpre *Strategija upravljanja vodama za teritoriju Republike* (u daljem tekstu: SUV)⁸⁴⁰, koju donosi Vlada na predlog Ministarstva, na period od 10 godina. Pored toga, tu je i *Plan upravljanja vodama za sliv reke Dunav* koji priprema Ministarstvo, a donosi Vlada, kao i planovi upravljanja za svako pojedinačno vodno područje.

ZV reguliše načine uređivanja vodotoka, potom načine otklanjanja štetnog dejstva voda, što podrazumeva radove na zaštiti od poplava i leda, zaštitu od erozije vodom i bujica, odvodnjavanje i otklanjanje takvih posledica delovanja voda. Pored ovoga, važne su i odredbe koje se odnose na korišćenje voda, odnosno snabdevanje vodom za piće stanovništva i drugih korisnika, snabdevanje vodom korisnika koji vodu koriste u procesu rada i finalnom proizvodu, navodnjavanje, korišćenje vodnih snaga za proizvodnju električne energije, flaširanje vode, korišćenje voda za uzgoj ribe, plovidbu, sport i rekreativnu aktivnost i sl. Svakome je dozvoljeno korišćenje voda pod uslovima utvrđenim ZV, pri čemu se to mora činiti racionalno i ekonomično. Takođe, svaki korisnik je dužan da vodu koristi na način kojim se ne uskraćuje pravo korišćenja voda drugim licima, i ne ugrožavaju se principi očuvanja životne sredine.

Pored upravljanja, ZV uređuje i zaštitu voda pod kojom se podrazumeva skup mera i postupaka kojima se kvalitet površinskih i podzemnih voda štiti i unapređuje, radi obezbeđenja neškodljivog i nesmetanog korišćenja voda i očuvanja zdravlja ljudi, odnosno postizanja standarda kvaliteta i ciljeva životne sredine.⁸⁴¹ Ove radnje se sprovode na osnovu *Plana zaštite voda od zagadživanja*⁸⁴², koji donosi Vlada na period

⁸³⁹ Čl. 26 ZV.

⁸⁴⁰ Ona sadrži ocenu postojećeg stanja upravljanja vodama, smernice za upravljanje vodama, ciljeve koje treba postići, projekciju razvoja upravljanja vodama.

⁸⁴¹ Id. čl. 45 ZV.

⁸⁴² Ovaj plan sadrži mere za kontrolu, sprečavanje, prekidanje i smanjivanje unošenja u površinske i podzemne vode hazardnih i štetnih supstanci, mere za sprečavanje unošenja i odlaganje otpadnih i drugih materijala na područjima na kojima to može uticati na pogoršanje kvaliteta voda; mere za prečišćavanje otpadnih voda; mere prevencije i kontrole unošenja rasutih zagađenja, radi sprečavanja njihovog uticaja, mere zaštite akvatičnih ekosistema i drugih ekosistema koji neposredno zavise od akvatičnih ekosistema, od hazardnih i prioritetskih supstanci, uključujući i prioritetne hazardne supstance, način sprovođenja interventivnih mera u određenim slučajevima zagađivanja; organe, pravna lica koji su dužni sprovoditi pojedine mere i radove; rokove za smanjenje zagađivanja, vode, odgovornosti i ovlašćenja u vezi sa sprovođenjem zaštite

o šest godina. Njega može doneti i nadležni organ autonomne pokrajine za teritoriju pokrajine, pri čemu on mora biti u skladu sa onim na republičkom nivou.

Radi zaštite i unapređenja stanja voda zabranjeno je unošenje u površinske i podzemne vode rizičnih zagađujućih supstanci koje mogu dovesti do pogoršanja trenutnog stanja, odnosno prekoračenja propisanih vrednosti kvaliteta vode, potom ispuštanje sa plovnih objekata ili sa obale mineralnih ulja koja direktno ili indirektno dospevaju u vode, ispuštanje u javnu kanalizaciju otpadnih voda koje sadrže rizične supstance iznad propisanih vrednosti ili mogu štetno uticati na mogućnost prečišćavanja voda iz kanalizacije, ošetiti kanalizacioni sistem i postrojenja za prečišćavanje voda, zdravlje lica koja održavaju kanalizacioni sistem. Takođe je zabranjeno korišćenje napuštenih bunara kao septičkih jama, ostavljanje materijala koji mogu zagaditi vode u koritu za veliku vodu prirodnih i veštačkih vodotoka i jezera i na drugom zemljištu, kao i pranje vozila, mašina, opreme i uređaja u površinskim vodama i na vodnom zemljištu.⁸⁴³

U vezi sa svim pomenutim zabranama, postoji obaveza da pravno, odnosno fizičko lice koje ispušta ili odlaže materije koje mogu zagaditi vodu, takve materije, pre ispuštanja u sistem javne kanalizacije ili recipijenta⁸⁴⁴, delimično ili potpuno odstrani. Takođe pravno lice koje ispušta otpadnu vodu⁸⁴⁵ neposredno u recipijent, dužno je da obezbedi prečišćavanje otpadnih voda do nivoa koji odgovara propisanim graničnim vrednostima, odnosno do nivoa kojim se ne narušavaju standardi kvaliteta životne sredine recipijenta. U slučaju da ipak dođe do neposredne opasnosti, odnosno do zagadivanja površinskih i podzemnih voda, pravno lice⁸⁴⁶ dužno je da preduzme mere za sprečavanje, odnosno za smanjenje i sanaciju zagađenja voda, i da planira sredstva i rokove za njihovo ostvarivanje.

Kako bi se očuvala priobalna područja, vodna tela površinskih i podzemnih voda, obezbedio prolaz velikih voda, i u isto vreme sprovele mere zaštite od poplava,

voda, izgradnje objekata, sa pratećim uređajima za prečišćavanje otpadnih voda i druge mere potrebne za zaštitu i unapređenje kvaliteta voda. Plan zaštite voda od zagadivanja mora biti u skladu sa SUV i Planom upravljanja vodama pojedinih vodnih područja.

⁸⁴³ Čl. 97 ZV.

⁸⁴⁴ Pod prijemnikom (recipijentom) se smatraju prirodni i veštački vodotoci, jezera, akumulacije i zemljište, u koje se ispuštaju otpadne i atmosferske vode.

⁸⁴⁵ Radi obezbeđenja prečišćavanja otpadnih voda, pravno lice koje ispušta otpadnu vodu u recipijent ili javnu kanalizaciju, dužno je da obezbedi sredstva i utvrdi rokove za izgradnju i pogon tih uređaja, u skladu sa planom zaštite voda od zagadivanja.

⁸⁴⁶ Takođe, postoji i obaveza da pravno lice koje ispušta u otpadne vode, u recipijent ili kanalizaciju, da postavi uređaje za merenje, da meri količine i ispituje kvalitet otpadnih voda, i da podatke o tome dostavi javnom vodoprivrednom preduzeću. Dok pravno lice koje ima uređaje za prečišćavanje otpadnih voda, dužno je da meri količine i ispituje kvalitet otpadnih voda pre i posle prečišćavanja, da obezbedi redovno funkcionisanje uređaja za prečišćavanje otpadnih voda, i da vodi dnevnik njihovog rada.

zabranjeno je na nasipima i drugim vodnim objektima kopati i odlagati materijal, napasati krupnu stoku, vući posečeno drveće, prelaziti i voziti motorno vozilo (osim na mestima na kojima je to dozvoljeno), i obavljati druge radnje kojima se može ugroziti stabilnost tih objekata.⁸⁴⁷ Takođe, na vodnom zemljištu, pod kojim podrazumevamo ono na kojem je voda stalno ili povremeno prisutna, zabranjeno je graditi objekte kojima se smanjuje propusna moć korita, odlagati čvrsti otpad i opasan i štetan materijal, skladištiti drvo i drugi čvrst materijal na način kojim se remete uslovi prolaska velikih voda, potom u poplavnom području graditi objekte na način kojim se ometa proticanje vode i leda, ili suprotno propisima za gradnju u poplavnom području.

Pored ovih zabranjenih radnji, ZV u cilju uspešne zaštite vodnog zemljišta, konstituiše brojne obaveze za vlasnika, odnosno korisnika vodnog zemljišta, odnosno vodnog objekta, kao što su dužnost da omogući slobodno oticanje vode koja dolazi sa uzvodnih zemljišta, bez promene pravca i brzine vode, omogući privremeno depozovanje materijala izvađenog iz vodotoka, jezera ili akumulacija radi izvršenja radova i njegovo transportovanje preko tog zemljišta, učestvuje, po uputstvu javnog vodoprivrednog preduzeća, u izvođenju manjih radova na održavanju korita za veliku vodu (osim korita za malu vodu), radi sprečavanja erozije, odronjavanja obala ili smanjenja propusne moći korita za vodu, dopusti prolaz preko zemljišta licima koja su ovlašćena da premeravaju, snimaju, projektuju i obeležavaju zemljište ili vode za potrebe izgradnje ili rekonstrukcije vodnih objekata, licima koja vrše inspekcijski nadzor, kao i licima koja izvode radove na izgradnji, rekonstrukciji i održavanju tih objekta.

U cilju sprovođenja politike zaštite voda i praćenja njihovog stanja, ZV ustanavljava obevezu monitoringa na svakom vodnom području. Monitoring obuhvata za sve površinske vode, zapreminu, vodostaje i proticaje do stepena značajnog za ekološki i hemijski status i ekološki potencijal, kao i parametre njihovog ekološkog i hemijskog statusa i ekološkog potencijala, a za podzemne vode nivoje i kontrolu hemijskog i kvantitavnog statusa.⁸⁴⁸ Monitoring voda vrši *Republički hidrometeorološki zavod*, prema godišnjem programu koji donosi Vlada, na predlog Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva.⁸⁴⁹ Takođe, ispitivanje kvaliteta voda iz godišnjeg programa⁸⁵⁰ može da vrši i pravno lice akreditovano za obavljanje te vrste poslova, pri čemu je dužno da dobijene rezultate kvartalno dostavlja Republičkom hidrometeorološkom zavodu. ZV garantuje svim zainteresovanim pravnim i fizičkim licima pravo na kori-

⁸⁴⁷ Čl. 128, s. 1, t. 1 ZV.

⁸⁴⁸ Id. s. 2, t. 1–2.

⁸⁴⁹ Id. čl. 104, s. 1.

⁸⁵⁰ Ovaj program naročito sadrži: broj i položaj mernih profila na površinskim vodama, broj i položaj pjezometara i drugih objekata za merenje količine i nivoa podzemnih voda, način i broj merenja količine i nivoa površinskih i podzemnih voda, način i postupak ispitivanja kvaliteta voda, broj i uslove u kojima se vrši ispitivanje, sadržinu izveštaja o utvrđenom kvalitetu voda.

šćenje rezultata monitoringa koje je dužan da im omogući Republički hidrometarološki zavod, i to bez naknade.

Finansiranje sistema upravljanja vodama i nadzor

Finansiranje sistema upravljanja vodama pozdravljeno obezebeđivanje sredstava za uređivanje vodotoka i zaštitu od štetnog dejstva spoljnih voda, uređivanje, korišćenje i zaštitu voda, izgradnju, upravljanje i održavanje sistema za navodnjavanje, brana i akumulacija, kao i vršenje ostalih poslova od opštег interesa vezanih za ovu oblast.⁸⁵¹ Sredstva se obezbeđuju za ove namene iz više izvora, najpre budžeta Republike, vodnih naknada (koje se plaćaju za korišćenje vodnog dobra, ispuštenu vodu, zagađivanje voda, odvodnjavanje, korišćenje vodnih objekata, kao i za korišćenje nepokretnosti na slivnom području), potom koncesionih naknada, kao i posebnih sredstava. U posebna sredstva spadaju sopstvena sredstva pravnih i fizičkih lica, sredstva preventive koja se izdvajaju iz premija za osiguranje, namenskih kredita, javnih zajmova, donacija i slično. Radi evidentiranja posebnih sredstava namenjenih finansiranju sistema upravljanja vodama osniva se *Budžetski fond za vode Republike Srbije*, kojim upravlja Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva,⁸⁵² dok se za evidentiranje ovih sredstava na teritoriji autonomne pokrajine osniva se *Budžetski fond za vode autonomne pokrajine*, kojim upravlja nadležni organ autonomne pokrajine.⁸⁵³

Inspeksijski nadzor⁸⁵⁴ nad sprovođenjem odredaba ZV, kao i propisa donetih na osnovu njega, odnosno opštih akata koji se odnose na izgradnju novih i rekonstrukciju postojećih objekata i izvođenje drugih radova koji mogu uticati na promene u vodnom režimu, vrši Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva preko vodnih inspektora.⁸⁵⁵ Pri tome se autonomnoj pokrajini poverava vršenje inspeksijskog nadzora na teritoriji autonomne pokrajine, a gradu Beogradu vršenje inspeksijskog nadzora na teritoriji grada Beograda, dok se inspeksijski nadzor u oblasti koja se odnosi na vodu za piće vrši Ministarstvo nadležno za poslove zdravstvene zaštite preko sanitarnog inspektora.⁸⁵⁶

Sistem zaštite od voda podrazumeva i kažnjavanje svih krivičnih dela, prestupa i prekršaja usmerenih protiv ovog važnog prirodnog resursa. Pa tako, KZ u članu 133

⁸⁵¹ Id. čl. 150, s. 1, t. 1–6 ZV.

⁸⁵² Id. čl 185, s. 1.

⁸⁵³ Id. čl. 188.

⁸⁵⁴ Inspeksijski nadzor obuhvata nadzor nad primenom ovog Zakona, drugih propisa i opštih akata koji se odnose na izgradnju novih, i rekonstrukciju postojećih objekata i izvođenje drugih radova koji mogu uticati na promene u vodnom režimu.

⁸⁵⁵ Čl. 196, s. 1 ZV.

⁸⁵⁶ Id. s. 3–5.

predviđa kaznu zatvora do tri godine za lica koja kršenjem propisa o zaštiti, čuvanju i unapređenju životne sredine zagade vazduh, *vodu* ili zemljište.⁸⁵⁷ Takođe, odgovorno lice koje kršenjem propisa o zaštiti, čuvanju i unapređenju životne sredine propusti da postavi uređaje za prečišćavanje, ili dopusti izgradnju, stavljanje u pogon ili korišćenje postrojenja koja zagađuju životnu sredinu, ili na drugi način propusti da preduzme mere za sprečavanje ili onemogućavanje zagadživanja životne sredine, i time doveđe do zagadživanja vazduha, vode ili zemljišta kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine.⁸⁵⁸ Ukoliko se ova dela učine na širem prostoru i većem obimu, KZ predviđa kaznu zatvora od šest meseci do pet godina, a ako je tom prilikom došlo i do uništenja životinjskog ili biljnog sveta velikih razmara, učinilac će se kazniti zatvorom od šest meseci do pet godina.

I ZV predviđa dva krivična dela: neovlašćeno punjenje ili korišćenje vode iz akumulacije uz izazivanje opasnosti po život i zdravlje ljudi i imovine, kao i oštećenje pri eksploataciji rečnih nanosa.⁸⁵⁹ Za oba pomenuta krivična dela predviđena je kazna zatvora od 6 meseci do pet godina, odnosno novčana kazna, pri čemu je za drugo predviđeno i oduzimanje predmeta kojim je krivično delo izvršeno.⁸⁶⁰

Najznačajniji privredni prestupi u ovoj oblasti su propusti u preduzimanju mera zaštite vodnih, plovnih i drugih objekata, korišćenje vode, odnosno vode za piće suprotно propisanim pravilima, izgradnja objekata na vodnom zemljištu suprotno ustanovljenim zabranama.⁸⁶¹ Pored toga ZV predviđa i niz prekršaja kao što su nevršenje kontrole kvaliteta i kvantiteta voda u skladu sa ustanovljenim pravilima, nepostavljanje uredaja za merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda i nedostavljanje dobijenih podataka nadležnom javnom vodoprivrednom preduzeću, potom korišćenje vodnog zemljišta kojim se ugrožava sistem zaštite od poplava, ne pridržavanje obaveze prečišćavanja otpadnih voda i sl.⁸⁶²

Može se zaključiti da ZV nudi brojna kvalitetna i savremena rešenja oslanjajući se na međunarodnu praksu, kao i aktuelne tendencije u oblasti korišćenja i zaštite voda. Pri tome se uvek kao polazna osnova uzima čovekova potreba za vodom, uz poštovanje

⁸⁵⁷ Ako se pri tome dođe i do uništenja životinjskog ili biljnog sveta velikih razmara, predviđena je kazna od jedne do 10 godina, a ako je učinjeno iz nehata, KZ predviđa nočanu kaznu ili kaznu zatvora do jedne godine.

⁸⁵⁸ Id. s. 2. Ako se pri tome dođe i do uništenja životinjskog ili biljnog sveta velikih razmara predviđena je kazna od jedne do 10 godina, a ako je učinjeno iz nehata KZ predviđa kaznu zatvora do 3 godine.

⁸⁵⁹ Čl. 209 i 210 ZV.

⁸⁶⁰ Id.

⁸⁶¹ Id. čl. 211.

⁸⁶² Id. čl. 212.

nje ograničenja radi očuvanja ravnoteže u prirodi.⁸⁶³ Pored pomenutih pravnih mera, kompleksno polje zaštite voda podrazumeva i primenu brojnih drugih mera zaštite, jer ovaj nezamenljiv prirodni resurs istovremeno predstavlja i sirovinu za industrijsku proizvodnju i stanište brojnih biljnih i životinjskih vrsta, i namirnicu i sredstvo za rad i energet, ali i još mnogo toga.⁸⁶⁴ Briga o vodi je ujedno i briga za našu budućnost, jer je ona ne samo predpostvaka kvalitetnog funkcionisanja i razvoja jednog društva, već i uslov našeg opstanka na Zemlji.

Pravno regulisanje zaštite od buke

„Buka parališe mozak i ubija misli.”⁸⁶⁵

Buka predstavlja neprijatan, neželjen i štetan zvuk koji negativno utiče na zdravlje ljudi, oštećeće sluš, šteti mentalnom zdravlju, izaziva određene kardiovaskularne poremećaje i remeti imuni sistem organizma.⁸⁶⁶ Osnovni kriterijum za podelu buke u urbanim sredinama je mesto gde ona nastaje, pa tako razlikujemo *buku u radnoj sredini* i *buku u životnoj sredini (komunalnu buku)*.⁸⁶⁷ Buka nastaje na različit način, to jest potiče iz različitih izvora pod kojima podrazumevamo svaki emitar neželjenog i štetnog zvuka. Najznačajniji izvori *buke u radnoj sredini* su rad mašina, postrojenja, aparata i uređaja u proizvodnji, dok su saobraćajna buka, buka koju stvara industrija u gradovima i naseljima i ulična buka⁸⁶⁸ različitog porekla, tipični oblici *komunalne buke*.⁸⁶⁹ Bez obzira na izvor od koga potiče, buka predstavlja značajan ekološki problem u savremenim uslovima života, i izvor zagadenja sa brojnim štetnim dejstvima na ljudsko zdravlje. Njeni sve izraženiji štetni efekti, posebno u urbanim sredinama, su naterali društvo da se uvođenjem adekvatnih kontrolnih mera zaštiti, i ovom problemu ozbiljno suprotstavi.

Na međunarodnom nivou, u cilju borbe protiv prekomerne buke, doneta je Konvencija o zaštiti radnika od profesionalnih rizika u radnoj sredini prouzrokovanih zagadenjem vazduha, bukom ili vibracijama koju je Srbija ratifikovala još 1982

⁸⁶³ Razlozi za donošenje Zakona o vodama i ciljevi koji se ostvaruju. Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, <<http://www.minpolj.gov.rs/postavljen/123/zakonvode.pdf>>, posećeno: 28.02.2010.

⁸⁶⁴ Id.

⁸⁶⁵ Schopenhauer.

⁸⁶⁶ Izvor: Zavod za javno zdravlje, <<http://www.zavodks.rs/izvestaji/buka>>, posećeno: 08.02.2010.

⁸⁶⁷ Stošić, Lj., Nikolić, M.: Zdravstveni aspekti merenja komunalne buke i značaj za građevinarstvo. Izvor: <http://phidac.mongometrija.org/radovi/Stosic_Ljiljana.pdf>, posećeno: 08.02.2010.

⁸⁶⁸ Sportske i druge manifestacije na otvorenom, ozvučenje u baštama kafića i restorana, utovar i istovar različitih predmeta, građevinske mašine i sl.

⁸⁶⁹ Stošić, Lj., Nikolić, M.: op. cit.

godine,⁸⁷⁰ dok je na nivou Evropske unije značajno Uputstvo 2002/49 EZ o proceni uticaja i upravljanja bukom u životnoj sredini.

U Srbiji je tek 2009. godine donet prvi sistemski zakon koji se isključivo bavi zaštitom od buke – *Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini*⁸⁷¹ (u daljem tekstu: ZZB), čime su prestale da važe odredbe ZZŽS koje su se odnosile na regulisanje i kontrolu nivoa buke. Do donošenja planiranih podzakonskih akata, trenutno je još uvek na snazi *Pravilnik o dozvoljenom nivou buke u životnoj sredini*⁸⁷².

Prilikom izrade ZZB zakonodavac se rukovodio Uputstvom o proceni uticaja i upravljanju bukom u životnoj sredini⁸⁷³, koja predstavlja osnovni komunitarni propis kojim se reguliše zaštita od buke.⁸⁷⁴ Ovim je ne samo uspostavljena bolja i savremenija kontrola zaštite od buke, već je naše zakonodavstvo harmonizovano i usaglašeno sa evropskim standardima na ovom polju.

Glavni cilj ZZB jeste da propiše uslove i mere za uspostavljanje efikasne zaštite od buke, utvrди načine za vršenje adekvatnih merenja njenog nivoa i dobijanje informacija na osnovu njih, kao i da reguliše nadzor nad vršenjem svih ovih postupaka.⁸⁷⁵ Pri tome, moramo naglasiti da se odredbe ovog Zakona ne odnose na buku koja nastaje na radnom mestu i u radnoj okolini, prevoznom sredstvu, domaćinstvu, potom onu koja potiče od vojnih aktivnosti na armijskim poligonima, i aktivnosti zaštite od elementarnih nepogoda, prirodnih i drugih udesa, kao i na buku kojoj su izloženi oni koji je stvaraju,⁸⁷⁶ jer su one predmet posebne regulative.⁸⁷⁷

U sam postupak ostvarivanja zaštite od buke uključen je veliki broj lica. To su pre svega Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne smouprave, opština, grad, grad Beograd, a potom i privredna društva, pravna lica i preduzetnici koji u obavljanju privredne delatnosti emituju buku, kao i naučne i stručne organizacije i druge javne službe, udruženja, građani, i druga pravna i fizička lica.⁸⁷⁸ Sva ova lica su

⁸⁷⁰ Zakon o ratifikaciji Konvencije o zaštiti radnika od profesionalnih rizika u radnoj sredini prouzrokovanih zagedenjem vazduha, bukom ili vibracijama, „Službeni list SFRJ – međunarodni ugovori”, br. 14/1982.

⁸⁷¹ Zakon o zaštiti od buke, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009. i 88/2010.

⁸⁷² Pravilnik o dozvoljenom nivou buke u životnoj sredini, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 54/92.

⁸⁷³ Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise – Declaration by the Commission in the Conciliation Committee on the Directive relating to the assessment and management of environmental noise, Official Journal L 189, 18/07/2002 P. 0012 – 0026.

⁸⁷⁴ Tukar, M., Dimitrijević, M., et. al.: Postupak pred prekršajnim sudovima zbog prekršaja iz oblasti zaštite životne sredine, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2009., s. 124.

⁸⁷⁵ Čl. 1, s. 1 ZZB.

⁸⁷⁶ Id. s. 2.

⁸⁷⁷ Npr.: Pravilnik o merama i normativima zaštite na radu od buke u radnim prostorijama, „Službeni list SFRJ”, br. 21/92.

⁸⁷⁸ Čl. 4, s. 1, t. 1–5. ZZB.

u obavezi da međusobno sarađuju u cilju sprovođenja uspešne zaštite od buke, koordiniraju i međusobno usklade svoje aktivnosti, pri čemu su i odgovorna za svaki postupak, ali i za nepreduzimanje adekvatnih mera kojima se prouzrokuje izloženost buci iznad graničnih vrednosti.⁸⁷⁹ Pored toga, Republika Srbija je dužna da ostvaruje saradnju i sa drugim državama, i to pre svega našim susedima, ali i međunarodnim organizacijama, kada je u pitanju borba od prekomerne buke.⁸⁸⁰

Mere i uslovi zaštite od buke u životnoj sredini

Postoji niz mera koje se koriste u ostvarivanju zaštite od buke. Najpre, u njih spadaju *prostorno, urbanističko i akustično planiranje* koja podrazumeva da se pri izradi prostornih i urbanističkih planova mora voditi računa o međusobnom rasporedu između infrastrukturnih, stambenih, rekreacionih i drugih zona i objekata, kao i da se izvrši akustično zoniranje i utvrđivanje posebnih režima korišćenja ovih područja.⁸⁸¹ Takođe, svi planovi moraju sadržati procenu nivoa buke, odnosno i vidove zaštite od nje.⁸⁸²

Druga važna mera je sprovođenje *zvučne zaštite*, koja podrazumeva da se prostorno, urbanističko planiranje i realizacija projekata vrši kroz planiranje namenske upotrebe prostora i saobraćaja, ugradnju zvučne izolacije i kontrolu izvora buke.⁸⁸³ Pri projektovanju, građenju i rekonstrukciji industrijskih, saobraćajnih, stambenih, stambeno-poslovnih i poslovnih objekata, nosilac projekta dužan je da sproveđe mere zvučne zaštite.⁸⁸⁴

Treća mera zaštite od buke jeste i obaveza *izrade strateške procene uticaja planova i programa, odnosno procene uticaja projekata na životnu sredinu*, kako bi se pribavila neophodna dozvola za izgradnju i rad postrojenja, odnosno obavljanje aktivnosti.⁸⁸⁵

Da bi se kao adekvatna mera moglo sprovesti *utvrđivanje graničnih vrednosti nivoa buke* iznad kojih je zabranjeno njen emitovanje u životnu sredinu, potrebno je utvrditi indikatore buke kao fizičke veličine kojima se opisuje buka, u skladu sa njenim štetnim efektom.⁸⁸⁶ Vrednost indikatora⁸⁸⁷ se određuje pomoću merenja, pro-

⁸⁷⁹ Id. čl. 9, s. 1 i čl. 10, s. 1.

⁸⁸⁰ Id. čl. 10, s. 2.

⁸⁸¹ Id. čl. 11, s. 1, t. 1–2.

⁸⁸² Id. s. 2.

⁸⁸³ Id. čl. 12, s. 1.

⁸⁸⁴ Id. s. 2.

⁸⁸⁵ Id. čl. 13.

⁸⁸⁶ Id. čl. 3, s. 1, t. 5 i 14 i 15.

⁸⁸⁷ Indikator buke, granične vrednosti, metode za ocenjivanje indikatora buke, kao i njihov štetan efekat na zdravlje ljudi, odnosno načine prikupljanja svih potrebnih podataka i vršenja na osnovu njih neophodnih ocena, utvrđuje Vlada.

računa i procena, dok se na osnovu njih iskazuju granične vrednosti nivoa buke u životnoj sredini.⁸⁸⁸

Sve mašine, uređaji, prevozna sredstva i oprema koji se proizvode u našoj zemlji, ili se u nju uvoze, moraju zadovoljiti određene standarde kada su u pitanju propisane granične vrednosti nivoa buke.⁸⁸⁹ Na svima njima mora stajati naznaka o buci u uslovima njihove upotrebe.⁸⁹⁰ Sa ovim je povezana i mera koja se odnosi na adekvatni izbor i upotrebu mašina, uređaja, sredstava za rad i prevoznih sredstava.

ZZB u mere zaštite ubraja i *akustično zoniranje*. Pa se tako, u akustičnim zonama može zabraniti ili ograničiti upotreba izvora buke, kao i obavljanje delatnosti i drugih aktivnosti koje prouzrokuju buku iznad propisanih graničnih vrednosti.⁸⁹¹ Metodologiju za određivanje akustičnih zona propisuje Ministar nadležan za poslove zaštite životne sredine, dok same akustične zone, odnosno mere zabrane i ograničenja⁸⁹² određuje jedinica lokalne samouprave.⁸⁹³

U postupku zaštite od buke veoma je važna i mera *izrade strateških karata buke* sa svim neophodnim podacima o postojećim i procenjenim nivoima buke, koje na nivou Republike izrađuje Agencija za zaštitu životne sredine uz pomoć nadležnih organa i drugih subjekata iz oblasti zdravstva, planiranja, izgradnje, odnosno saobraćaja.⁸⁹⁴ *Strateške karte buke* za aglomeracije na teritoriji autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, za postrojenja i aktivnosti za koje integrисану dozvolu izdaje nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno organ jedinice lokalne samouprave, izrađuje nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.⁸⁹⁵ Sadržinu, metode za izradu *strateških karata buke*, kao i način njihovog prikazivanja javnosti uređuju zajedno Ministar nadležan za poslove zaštite životne sredine i ministar nadležan za poslove saobraćaja.⁸⁹⁶ *Strateške karte buke*⁸⁹⁷ se obavezno izrađu-

⁸⁸⁸ Čl. 14 i 15 ZZB.

⁸⁸⁹ Id. čl. 16, s. 1.

⁸⁹⁰ Id.

⁸⁹¹ Id. čl. 17, s. 1.

⁸⁹² Izuzetno, organizatori javnih skupova, zabavnih i sportskih priredbi i drugih aktivnosti na otvorenom i u zatvorenom prostoru, dužni su da u prijavi za održavanje javnih skupova i aktivnosti dostave podatke o merama zaštite od buke, ukoliko upotreba zvučnih i drugih uređaja može prekoračiti propisane granične vrednosti.

⁸⁹³ Čl. 17. s. 3–4 ZZB.

⁸⁹⁴ Id. čl. 19, s. 1, čl. 20, s. 2–4.

⁸⁹⁵ Id. čl. 20, s. 3–4.

⁸⁹⁶ Id. s. 7.

⁸⁹⁷ Strateške karte buke za aglomeracije sa više od 250.000 stanovnika, za glavne puteve sa prosečnim godišnjim protokom saobraćaja većim od 6.000.000 vozila, za glavne pruge sa prosečnim godišnjim protokom saobraćaja većim od 60.000 vozova i za glavne aerodrome, izradiće se najkasnije do 30. juna 2012. godine, dok one za aglomeracije sa više od 100.000 stanovnika, za glavne puteve sa prosečnim godišnjim protokom saobraćaja većim od 3.000.000 vozila, za glavne pruge sa prosečnim godišnjim protokom saobraćaja

ju za aglomeracije sa više od 100.000 stanovnika, za glavne puteve sa prosečnim godišnjim protokom saobraćaja većim od 3.000.000 vozila, za glavne pruge sa prosečnim godišnjim protokom saobraćaja većim od 30.000 vozova, za glavne aerodrome, kao i za postrojenja i aktivnosti za koja se izdaje posebna integrisana dozvola.⁸⁹⁸ Ove karte, između ostalog, sadrže postojeći, prethodni i procenjeni nivo buke u životnoj sredini, mesta prekoračenja propisanih graničnih vrednosti, procenu broja domaćinstava, škola, bolnica, kao i broja ljudi na određenom prostoru, koji su izloženi buci iznad propisanih graničnih vrednosti.⁸⁹⁹ *Strateške karte buke* revidiraju se najmanje jednom u pet godina, računajući od dana početka njihove pripreme, pri čemu se koriste kao važno sredstvo za obaveštavanje javnosti o nivou buke u životnoj sredini, i njenim štetnim efektima, ali i kao osnova za izradu *akcionih planova zaštite od buke* u životnoj sredini.⁹⁰⁰ Ove planove⁹⁰¹, kao meru zaštite od buke na nivo Republike donosi Vlada, a priprema Ministar, zajedno sa ministrima nadležnim za poslove saobraćaja i privrede,⁹⁰² dok one za aglomeracije na teritoriji autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave⁹⁰³ izrađuje nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.⁹⁰⁴

Postoje više oblasti za koje se donose *akcioni planovi zaštite od buke*. To su najpre drumski, vazdušni i železnički saobraćaj, ali se takođe, oni donose i za aglomeracije, kao i za postrojenja i aktivnosti za koje se inače pribavlja integrisana dozvola.⁹⁰⁵ Svi se ovi planovi donose i revidiraju za period od 5 godina.⁹⁰⁶ Akcioni planovi⁹⁰⁷ sadrže opis aglomeracije, glavnih puteva, pruga odnosno aerodroma, kao i druge izvore buke u aglomeraciji, podatke o nadležnim organima i osnovama za izradu akcionog plana, podatke o prekoračenim graničnim vrednostima, rezime rezultata izrade strateških karata buke, procenu broja stanovnika izloženih buci, identifikaciju problema i situa-

većim od 30.000 vozova, i za aerodrome koji nisu obuhvaćeni stavom 1. ovog člana, treba da se izrade najkasnije do 31. decembra 2017. godine.

⁸⁹⁸ Čl. 20, s. 1 ZZB.

⁸⁹⁹ Id. čl. 19, s. 2, t. 1–5.

⁹⁰⁰ Id. s. 6.

⁹⁰¹ Metodologiju za njihovu izradu propisuje Ministar.

⁹⁰² Čl. 21, s. 2 ZZB.

⁹⁰³ Dve ili više jedinica lokalne samouprave donose zajedničke lokalne akcione planove, ukoliko je to neophodno za efikasno i koordinirano sprovođenje mera zaštite od buke u životnoj sredini na zajedničkom području.

⁹⁰⁴ Čl. 21. s. 3–4 ZZB. Ovi organi izdaju i akcione planove za postrojenja i aktivnosti za koje integrisanu dozvolu izdaje nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.

⁹⁰⁵ Čl. 21, s. 1 ZZB.

⁹⁰⁶ Id. s. 7.

⁹⁰⁷ Akcioni planovi zaštite od buke u životnoj sredini treba da se donesu u roku od godinu dana od dana izrade strateških karata.

cije koju treba poboljšati, potom sve preduzete mere u cilju smanjenja buke, kao i sve projekte u pripremi, i izvore finansiranja.⁹⁰⁸

Čitav sistem zaštite od buke podrazumeva i obavezu da državni organi, organi jedinice lokalne samouprave, ovlašćene i druge organizacije, sve informacije o realizovanju procesa zaštite od buke učine dostupnim javnosti.⁹⁰⁹ Ova veoma značajna mera podrazumeva i da se sva saopštenja vrše na jasan, razumljiv i pristupačan način, uz upotrebu najpogodnijih informacionih tehnologija.⁹¹⁰

Merenje buke u životnoj sredini

Pored svih pomenutih, izuzetno važna mera u ostvarivanju zaštite od buke jeste monitoring buke, koji se vrši sistemskim merenjem, ocenjivanjem i proračunom određenog indikatora buke.⁹¹¹ Ovo u okviru svoje nadležnosti vrši Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, pri čemu za to obezbeđuju i potrebna finansijska sredstva.⁹¹² Takođe, merenje buke u životnoj sredini može da vrši i ovlašćena stručna organizacija, ako ispunjava za to propisane uslove.⁹¹³

ZZB obavezuje svako pravno ili fizičko lice koje je vlasnik, odnosno korisnika izvora buke, da na propisan način obezbedi merenje buke i o tome izradi odgovarajući izveštaj, pri čemu za to obezbeđuje sredstva iz sopstvenih izvora.⁹¹⁴

⁹⁰⁸ Čl. 22, s. 1, t. 1-11 ZZB.

⁹⁰⁹ Id. čl. 27, s. 1.

⁹¹⁰ Id. s. 2.

⁹¹¹ Id. čl. 23, s. 1.

⁹¹² Id. s. 2 i 4.

⁹¹³ Ispunjenošć uslova utvrđuje Ministar rešenjem na osnovu podnetog zahteva. Stručnoj organizaciji koja ispunjava uslove izdaje se ovalšćenje koje važi za period od 4 godine, i može se obnoviti.

⁹¹⁴ Čl. 24 ZZB.

Evo koliki nivo buke emituju pojedini izvori (u dB⁹¹⁵), računajući da je granica čovekovog bola, odnosno izdržljivosti na 130 dB⁹¹⁶:

1. šum lišća na povetarcu – 10 dB
2. šaputanje u mirnoj prostoriji i listanje knjige – 10–20 dB
3. normalan razgovor – 30–40 dB
4. glasni razgovor – 40–50 dB
5. rad fena za kosu, usisivača – 70dB
6. zvuk tramvaja – 70–80 dB
7. telefon – 80 dB
8. prosečna buka u gradskom saobraćaju – 80 dB
9. buka automobila iznosi – 70–90 dB
10. metro – 80–90 dB
11. kosilice, testere – 100–110 dB
12. avionski motor (mlazni) – 100–130 dB
13. udar groma, buka u diskoteci – 120 dB
14. paljba iz vatre nog oružja – 130 dB
15. lansiranje rakete – 180 dB

Svi podaci iz monitoringa buke sastavni su deo jedinstvenog informacionog sistema životne sredine u Republici Srbiji.⁹¹⁷ O vođenju i prikupljanju podataka stara se Agencija za zaštitu životne sredine, pri čemu joj autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave dostavlja strateške karte, a stručne organizacije rezultate izvršenih merenja.⁹¹⁸

Nadzor nad sprovođenjem politike zaštite od buke

Samo sprovođenje složenog sistema zaštite od buke ne bi moglo da funkcioniše bez adekvatnog nadzora. Pa tako, Ministarstvo vrši nadzor nad radom Agencije za zaštitu ži-

⁹¹⁵ Jedinica za merenje intenziteta buke je decibel (dB). To je količina zvučne energije koja omogućava da čujemo i razlikujemo jedan zvuk koji ima 1000 treptaja u sekundi.

⁹¹⁶ Izvor: <http://www.zasve.net/oglasi/index.php?title=Dejstvo_radne_sredine_na_radnika_3>, posećeno: 10.02.2010.

⁹¹⁷ Čl. 23 s. 3 ZZB.

⁹¹⁸ Id. čl 26.

votne sredine, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, kao i ovlašćenih pravnih lica u vršenju poverenih poslova, preko Republičkog inspektora za zaštitu životne sredine.⁹¹⁹ Autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave takođe vrše nadzor nad izvršenjem poverenih poslova preko inspektora za zaštitu životne sredine.⁹²⁰

ZZB predviđa novčanu kaznu od 500.000 do 1.000.000 dinara za privredna društva, preduzeća i druga pravna lica, za preduzetnika od 250.000 do 500.000 dinara, a za fizičko lice od 5.000 do 50.000 dinara (ili kaznu zatvora do 30 dana), ukoliko ne sprovode mere zvučne zaštite, emituju buku iznad propisanih graničnih vrednosti, ne obezbede merenja buke i izradu izveštaja o tome, održavaju javni skup i aktivnost suprotno propisanim merama zaštite, emituju buku u akustičkoj zoni iznad propisanih graničnih vrednosti i sl.⁹²¹ Uz kaznu se za sve pomenute oblike prekršaja može izreći i zaštitna mera oduzimanja predmeta koji su upotrebljeni ili namenjeni za njihovo izvršenje, odnosno koji su nastali njegovim izvršenjem.⁹²²

ZZB predviđa i sankcije za odgovorna lica u organu državne uprave, u imaoču javnih ovlašćenja, odnosno u ovlašćenom pravnom licu kaznom od 25.000 do 50.000 dinara, ukoliko ne izrađuje strateške karte buke i ne obavlja monitoring buke na propisan način, vrši merenje buke u životnoj sredini bez propisanog ovlašćenja, odnosno suprotno propisima, ne obezbedi informisanje javnosti o buci.⁹²³

Oslanjajući se na sve pomenute pravne mere zaštite, proces borbe protiv prekomerne buke pozdrzazmeva i niz drugih mera. Neke od njih su i edukacija stanovništva o štetnim uticajima buke na zdravlje, kao i merama koje treba preduzeti sa ciljem smanjenja nivoa buke u životnoj sredini, poštovanje kućnog reda stanovanja, smanjenje upotrebe svih vrsta motornih prevoza kada je to moguće, češće pešačenje ili vožnja bicikla. Sistemske preventivne mere podrazumevaju jasno zoniranje naselja, sadnju zelenila, obezbeđivanje tehničke ispravnosti vozila, regulisanje saobraćaja, izmeštanje velikih saobraćajnica van grada, postavljanje sonobarijera, ali i razvijanje mera kazne-ne politike. Javno-zdravstveni aspekt predstavlja i praćenje zdravstvenog stanja populacije uz utvrđivanje doprinosnog uticaja buke na zdravlje ljudi.⁹²⁴ Pri tome ne treba zaboraviti i da način, ali i uspeh borbe protiv buke u životnoj sredini, u velikoj meri zavisi od stepena razvoja, ekonomije, kulture i politike u jednom društvu.

⁹¹⁹ Id. čl. 29 i 30, s. 1.

⁹²⁰ Id. čl. 30, s. 3–4.

⁹²¹ Id. čl. 34. Za sve oblike prekršaja ZZB predviđa i kaznu za odgovorno lice u pravnom licu u iznosu od 25.000 do 50.000 dinara. Takođe se za iste prekršaje pravnom licu može se uz kaznu izreći i zaštitna mera zabrane vršenja određene delatnosti u trajanju do tri godine, a odgovornom licu u pravnom licu da vrši određene poslove u trajanju do jedne godine.

⁹²² Čl. 35, s. 2 ZZB.

⁹²³ Id. čl. 36.

⁹²⁴ Izvor: Akter, <<http://www.akter.co.rs/index.php/component/content/article/1992-buka-kao-bolest-gradova.html>>, posećeno: 10.12.2010.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Na kraju, potrebno je sagledati dalje pravce razvoja ekološkog prava u Srbiji, predočiti neke od neophodnih mera za njegovu nadgradnju, unapređenje i dalje profilisanje. Tako bismo svoje osvrte razgraničili na tri dela, pri čemu bi prvi činio kritički osrvrt na normativne procese, intezivnu zakonodavnu aktivnost i harmonizaciju naše regulative, odnosno njeno prilagođavanje evropskim standardima u poslednjih nekoliko godina, drugi, osrvrt na primenu ekološkopratne regulative u praksi, a treći sagledavanje i ocena budućnosti razvoja ekološkog prava, kao mlade grane prava.

Cilj ove monografije je između ostalog bio da ukaže na veoma značajne promene u oblasti pravnog regulisanja zaštite životne sredine koji se u našoj zemlji odvija poslednjih godina. Puno toga je urađeno na ovom polju usvajanjem niza propisa, kao i unošenjem određenih izmena u sistemski ZZŽS. Tako je Srbija, primera radi, po prvi put dobila posebne zakone namenjene zaštiti prirode – *Zakon o zaštiti prirode* – ili zaštiti od štetnog dejstva buke – *Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini*. Uz nastavak započetih normativnih aktivnosti na nadgradnji postojeće regulative podzakonskim aktima i pomenutim nacrtima zakona, naša zemlja bi konačno dobila kvalitetan, celovit, moderan i sa evropskim zahtevima usaglašen sistem zaštite životne sredine. Svaka-kao da smo na dobrom putu kada je u pitanju harmonizacija pravnih propisa i njihovo usaglašavanje sa visokim evropskim standardima radi poboljšanja stanja naše okoline. Ipak, rad na unapređenju naše regulative zahteva permanentno usavršavanje i kompleksan angažman na više polja. Samim tim, do sada uspešno započeto potrebno je podržati i nadgraditi adekvatnom podzakonskom regulativom, koja u ovoj oblasti igra veoma značajnu ulogu. Bez nje je nemoguće finalizirati celokupan rad na unapređenju ekološkopratne regulative, ali i sprovesti konkretna rešenja predviđena zakonskim aktima. Samo na ovaj način bismo otklonili trenutni jaz i razmimoilaženje između novodoneti propisa i još uvek važećih starih podzakonskih akata. Slični problemi postoje i u nekim članicama Evropske unije, pa bi neki od iskustava za njihovo prevazilaženje, odnosno načini implementacije pojedinih akata sa indirektnim dejstvom u državama članicama mogli da nam posluže kao dobar putokaz, tim pre, što su evropski propisi veoma uticali na naše novodonete pravne akte.

Naravno da normativna aktivnost predstavlja važan, ali ne i jedini korak ka unapređenju brige prema našem prirodnom okruženju. Pa je tako, potrebno određene napore usmeriti i na dosledno sprovodenje postojeće regulative i delotvorniju zaštitu prava na zdravu životnu sredinu pred sudovima, njihov efikasniji i kvalitetniji rad. Javnosti je takođe potrebno u praksi omogućiti učešće u donošenju odluka od značaja

za životnu sredinu, kao što su strateška procena uticaja planova i programa na životnu sredinu, procena uticaja projekata čija realizacija može dovesti do zagađivanja životne sredine, ili predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi, kao i odobravanja rada novih, odnosno postojećih postrojenja, što predstavlja obavezu u skladu sa pravilima ratifikovane *Arhuske konvencije*. Prema tome, građani moraju o ovakvim pitanjima biti obavešteni i uključeni u proces odlučivanja o različitim merama koje će biti sprovedene, a tiču se životne sredine.

Takođe je potrebno unaprediti i sistem monitoringa stanja životne sredine,⁹²⁵ a dobijene informacije redovno dostavljati građanima, odnosno obaveštavati javnost o stepenu zagađenja životne sredine na objektivan i dosledan način. Dok u slučaju većih opasnosti i emisija koje prelaze propisane granice tolerancije, stanovništvu se pravovremeno, bez izazivanja panike i hysterije moraju predočiti načini za primenu odgovarajućih mera zaštite zdravlja i potrebnih oblika ponašanja.

Svakako da država mora da pronađe pravičan balans između ekonomskih interesa razvoja privrede i zaštite prava pojedinaca na zdravu životnu sredinu, uz izdvajanje većih finansijskih sredstava za različite vidove unapređenja i zaštite. Ovome bi svakako pomoglo i uspešnija primena principa „korisnik i zagađivač plaća” koji se usled nedostatka jasnih strategija razvoja, političke nestabilnosti, nezrelih tržišnih uslova i zanemarivanja osnovnih postulata održivog razvoja u našoj zemlji ne sprovode na dovoljno dobar i efikasan način.⁹²⁶

Sa obzirom da je na osnovu pojedinih istraživanja javnost u našoj zemlji nedovoljno zainteresovana za ekološka pitanja, i više zaokupljena egzistencijalnim, političkim i drugim društvenim problemima, nedovoljno informisana i uključena u procese primene konkretnih mera zaštite životne sredine, u narednom periodu bi u našem društvu ovakvo stanje pod hitno trebalo promeniti. Tako je neophodno unaprediti ekološko obrazovanje i ekološku etiku, promovisati poželjne obrasce ponašanja društva prema svom prirodnom okruženju, ojačati svest građana o važnosti pitanja zaštite životne sredine, i popularisati novodoneta zakonska rešenja. Do današnjih dana zemareno pitanje zaštite životne sredine potrebno je tretirati prioritetnim u društvu, a javnosti kroz različite edukativne sadržaje, propagandne poruke i različite akcije i mere skrenuti pažnju na značaj brige o našem prirodnom okruženju.

Sistem uspešnog sprovođenja zaštite životne sredine nije moguć ni bez ulaganja u jačanje kadrovskih potencijala i kapaciteta javnih službenika na svim nivoima vlasti. Izvesne promene mora pretrpeti i neefikasna i suviše blaga kaznena politika, uz po-

⁹²⁵ Stopić, M., Dičić N., Zorić, J.: op. cit. s. 52.

⁹²⁶ Id.

većanje efikasnosti u radu sudova, prvenstveno skraćivanjem trajanja skupih i dugih postupaka.

Kada je u pitanju pribavljanje finansijskih sredstava putem kojih bi se sproveli sve ove pomenute mere, postoji potreba za unapređenjem načina prikupljanja sredstava, jer se on još uvek nalazi u procesu izgradnje.⁹²⁷ Tako je najpre neophodno ojačati institucionalne i administrativne kapacitete Fonda za zaštitu životne sredine, što istovremeno znači detaljno definisanje njegovih ciljeva i funkcija, kao i osnova po kojima on stiče prihode. Unapređenje sistema finansiranja zaštite životne sredine znači i potrebu uvođenja novih finansijskih instrumenata⁹²⁸, i njihovo integrisanje u postojeću zakonsku regulativu i sam postupak primene postojećih mera, što bi trebalo da obaveže veći broj zagađivača na plaćanje naknada, poveća efikasnost upravljanja prikupljenim sredstvima, a takođe i da ojača kapacitete za finansiranje projekata. Pored toga, potrebno je razraditi i unaprediti i sistem podsticajnih mera, jer bi se na taj način pružila podrška onima koji su prilagodili svoje tehnologije potrebam zaštite životne sredine, a istovremeno stimulisala i ostala pravna i fizička lica da učine slično, i da na taj način daju svoj doprinos rešavanju brojnih ekoloških problema.

Veći deo javnih službi u oblasti zaštite životne sredine, i sa njima povezana ekološka infrastruktura, organizovani su na nivou lokalnih vlasti, s toga je preporuka da se ojača kapacitet opština u pripremi investicionih projekata.⁹²⁹ Proces decentralizacije je neophodan preduslov za obezbeđivanje finansijskih sredstava i ostvarivanje potreba lokalnih zajednica. Pošto izvori finansiranja dolaze i iz javnog i iz privatnog sektora, samo uspešnom kombinacijom ovih izvora možemo poboljšati kvalitet naše životne sredine. Takođe, veoma značajan izvor – sredstva međunarodnih finansijskih institucija i Evropske unije – biće iskorišćen samo uz jasno definisane strategije razvoja i određivanje prioriteta u životnoj sredini, te je otuda na državi da u budućnosti obezbedi političku i ekonomsku stabilnost, kreditnu opravdanost projekata, i ostvarivanje realnih naknada za korišćenje prirodnih resursa.

Na kraju bi se posle ocene aktuelnog zakonodavnog procesa i određenih preporuka za uspešnije sprovođenje regulative namenjene zaštiti životne sredine, osvrnuli i na budućnost razvoja ekološkog prava kao grane prava u povoju. Svakako da bi ono u narednom periodu trebalo kod nas doživeti svoju punu afirmaciju, usložnjavanje i profilisanje, za čega je potrebno preneti ovo znanje i rezultate naučnih istraživanja iz radnih soba naučnika i samih autora pravnih propisa u amfiteatre fakulteta.⁹³⁰ Ekološ-

⁹²⁷ Mileusnić-Vučić, V. : Konverzija duga i ulaganja za zaštitu životne sredine, Pravni život, 9/1997., s. 376.

⁹²⁸ Vidi odeljak – Finansiranje zaštite životne sredine.

⁹²⁹ Medved, I.: Obračun troškova u projektima zaštite životne sredine, Analji Ekonomskog fakulteta u Subotici, 20/2008., s. 176.

⁹³⁰ Joldžić, V. (2008): op.cit. s. 470.

ko pravo sa svojom humanom orijentacijom i brigom za opštu dobrobit čovečanstva, nesumnjivo ima potencijala da privuče veliki broj pravnih teoretičara i praktičara. Brojnost i postepeno usložnjavanje normi kojima se reguliše zaštita životne sredine nesumnjivo zahtevaju logičku sistematizaciju, koju permanentno treba da vrši ekološko pravo kao nauka i grana prava. Bez njega bi ova oblast ličila na beskonačan i nesređen niz pravnih pravila.

Danas se još uvek kod nas ovom granom prava bavi samo mali broj stručnjaka, pri čemu im je to najčešće sekundarna oblast interesovanja, pa otuda studenti prava o ovoj problematici i dalje stiču parcijalna znanja u okviru više tradicionalnih i međusobno nepovezanih nastavnih disciplina.⁹³¹ Takođe su i istraživanja u ovoj oblasti sporadična, fragmentarna i nedovoljno sistematična.⁹³² Zbog toga bi bilo potrebno radi unapređenja ekološkopravnog obrazovanja izvršiti postepenu edukaciju i uticati na specijalizaciju nastavnog kadra koji bi se prevashodno bavio ovom materijom.

Zbog svega toga, ovom monografijom pokušali smo da damo prikaz aktualnog stanja ekološkopravne regulative u našoj zemlji, osvrćući se na važeća pozitivnopravna rešenja, ali i opšte teorijsko-pravne principe na kojima počiva ekološko pravo. Takođe, nastojali smo da kao autori bolje upoznamo našu javnost sa ekološkopravnom problematikom, aktuelnim procesom harmonizacije i unapređenja naših propisa u skladu sa evropskim standardima, ukažemo na važnost brige o prirodnom okruženju u kojem živimo, i skrenemo pažnju pravnim teoretičarima na značaj ekološkog prava kao grane prava, neophodnosti njene produbljenije i potpunije doktrinarne razrade zbog svojih humanih principa i brige za zaštitu, unapređenje i očuvanje života na našoj Planeti.

⁹³¹ Nikolić, D.: Predgovor: O nastajanju i trajanju knjige, u Osnove prava životne sredine, Nikolić D. (ur.), Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, Novi Sad, 2009., s. 5.

⁹³² Id.

REČNIK POJMOVA

abiotički činilac su neživi elementi našeg prirodnog okruženja, koji obezbeđuju životnu sredinu za živa bića (npr. zemlja, atmosfera).

akustičko planiranje jeste preduzimanje mera zaštite od buke u budućnosti, kao što su prostorno planiranje, projektovanje i planiranje sistema saobraćaja, primena zvučne zaštite putem odgovarajuće zvučne izolacije i zvučnih barijera, kao i praćenje nivoa buke koju emituju izvori buke; (ZZOBŽS)

alohtona vrsta je vrsta koja je u ekosisteme naših područja dospela namernim ili nemernim unošenjem; (ZZP)

ambalaža jeste proizvod napravljen od materijala različitih svojstava, koji služi za smeštaj, čuvanje, rukovanje, isporuku, predstavljanje robe i zaštitu njene sadržine, a uključuje i predmete koji se koriste kao pomoćna sredstva za pakovanje, umotavanje, vezivanje, nepropusno zatvaranje, pripremu za otpremu i označavanje robe; (ZAAO)

autohtona vrsta je vrsta koja je prirodno rasprostranjena u ekosistemima naših područja; (ZZP)

biodiverzitet (biološka raznovrsnost) jeste raznovrsnost organizama u okviru vrste, među vrstama i među ekosistemima i obuhvata ukupnu raznovrsnost gena, vrsta i ekosistema na lokalnom, nacionalnom, regionalnom i globalnom nivou; (ZZŽS)

buka u životnoj sredini jeste neželjen ili štetan zvuk; (ZZOBŽS)

deflacija izduvavanje finih i plodnih čestica iz zemljišta, koje dovodi do degradacije produktivnog tla i smanjivanja njegove plodnosti. Najintenzivnija je u relativno suvim predelima u kojima su nekada travne površine pretvorene u oranice. Deflacija je posebno jaka pri snaznom vетру i suvom zemljištu, kada se posejani usевi još nisu dovoljno razvili. Pri setvi pšenice i drugih ozimih kultura na poljima, kada je jesen suva, za traktorima sa plugovima, tanjiračama i sejačicama, dižu se pravi oblaci prasine – najplodnijeg supstrata zemljišta koje vетar odnosi.

degradacija životne sredine jeste proces narušavanja kvaliteta životne sredine koji nastaje prirodnom ili ljudskom aktivnošću ili je posledica nepreduzimanja mera radi otklanjanja uzroka narušavanja kvaliteta ili štete po životnu sredinu, prirodne ili radom stvorene vrednosti; (ZZŽS)

deponija jeste mesto za odlaganje otpada na površini ili ispod površine zemlje gde se otpad odlaže uključujući: interna mesta za odlaganje (deponija gde proizvođač

odlaže sopstveni otpad na mestu nastanka), stalna mesta (više od jedne godine) koja se koriste za privremeno skladištenje otpada, osim transfer stanica i skladištenja otpada pre tretmana ili ponovnog iskorišćenja (period kraći od tri godine) ili skladištenja otpada pre odlaganja (period kraći od jedne godine); (ZUO)

deratizacija skup mera i postupaka koji se preduzimaju radi smanjenja populacije pačova, miševa i sl. koji su uzročnici i prenosioци zaraznih bolesti.

dezinsekcija skup mera i postupaka koji se sprovode u cilju suzbijanja štetnih vrsta insekata koji su prenosioци uzročnika oboljenja ljudi i životinja, prouzrokovati materialnih šteta, kao i onih koje svojim prisustvom uzinemiravaju ljude i životinje.

dubrivo jeste hemijsko jedinjenje mineralnog i organskog porekla i mešavine tih jedinjenja bez obzira na agregatno stanje, kao i mikroorganizmi čija je osnovna namena da obezbede hranljive elemente za ishranu bilja; (ZSIBOZ)

ekološka mreža je skup međusobno povezanih ili prostorno bliskih zaštićenih područja i ekološki značajnih područja koji omogućava slobodni protok gena i bitno doprinosi očuvanju prirodne ravnoteže i biološke raznovrsnosti i unutar koje se delovi povezuju prirodnim ili veštačkim ekološkim koridorima; (ZZP)

ekosistem (biogeocenoza) jeste strukturno, funkcionalno i dinamički složen i jedinstven ekološki sistem u kome se međusobno prožimaju uticaji biotopa i biocenoze (abiogena i biogena); (ZZP)

emisija jeste ispuštanje i isticanje zagađujućih materija u gasovitom, tečnom i čvrstom agregatnom stanju ili emisije energije iz izvora zagađivanja u životnu sredinu; (ZZŽS) **endemična vrsta** je vrsta čije je rasprostranjenje ograničeno na određeno jasno definisano geografsko područje; (ZZP)

erozija zemljišta predstavlja ispiranje i odnošenje najsitnijih i najplodnijih čestica iz rastresite podloge. Ona predstavlja prirodan proces koji se može ubrzati nekontrolisanom sečom šuma i pogrešnim korišćenjem zemljišta. Usled ovakvih postupaka često dolazi do ubrzane erozije, koja je veoma ozbiljan i ponekada nepovratan proces.

fitosanitarni pregled jeste provera dokumentacije, identiteta i zdravstvenog stanja bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata, radi utvrđivanja prisustva ili odustva štetnih organizama, kao i svaka druga provera usaglašenosti sa fitosanitarnim propisima; (ZZB)

gasovi sa efektom staklene baštne jesu gasovi koji apsorbuju i re-emituju infracrveno zračenje i u atmosferu dospevaju kao posledica prirodnih procesa, ali i usled ljudskih aktivnosti; (ZZV)

genetička raznovrsnost je ukupan broj i ukupna raznovrsnost gena, odnosno genetičkih informacija sadržanih u svim pojedinačnim vrstama biljaka, životinja, gljiva i mikroorganizama; (ZZP)

geološka raznovrsnost (geodiverzitet) jeste skup geoloških formacija i struktura, pojava i oblika geološke građe i geomorfoloških karakteristika različitog sastava i načina postanka i raznovrsnih paleoekosistema menjanih u prostoru pod uticajima unutrašnjih i spoljašnjih geodinamičkih činilaca tokom geološkog vremena; (ZZP)

ihtiofauna riblji fond, bogatsvo ribljih vrsta.

komasacija obuhvata planske, organizacione, pravne, ekonomске i tehničke mera koje se sprovode u cilju ukrupnjanja i poboljšanja prirodnih i ekoloških uslova na zemljištu. Predmet komasacije su sva zemljišta u komasacionom području (poljoprivredna, šumska i građevinska), kao i uređaji na tim zemljištima, dok odluku o sprovođenju komasacije donosi skupština jedinice lokalne samouprave na osnovu programa komasacije.

lovište je zaokružena prirodna celina u kojoj postoje uslovi za trajnu zaštitu, upravljanje, lov, korišćenje i unapređivanje populacija divljači; (ZDL)

lovostaj je vremenski period u kojem se pojedine vrste divljači ili riba, ne mogu loviti niti stavljati u promet;

monitoring sistematsko merenje, ispitivanje i ocenjivanje indikatora stanja i zagađenja životne sredine koje obuhvata praćenje prirodnih faktora, odnosno promenu stanja i karakteristika životne sredine i to: vazduha, vode, zemljišta, šuma, biodiverziteta, flore i faune, elemenata klime, ozonskog omotača, jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja, buke, otpada, ranu najavu udesa sa praćenjem i procesnom razvoju zagađenja životne sredine, kao i preuzetih obaveza iz međunarodnih ugovora. (ZZŽS)

oštećenje prirode jeste pojava nastala usled menjanja prirodnih procesa u tolikoj meri da je narušena prirodna ravnoteža ili su uništene prirodne vrednosti. Oštećenje prirode može biti uzrokovan prirodnim i veštačkim procesima, pojavama i neugodama (klizišta, odroni, zemljotresi, poplave, požari itd.); (ZZP)

pedologija nauka o tlu, njegovom sastavu i oblicima.

prijezometar (ZV). je hidrogeološka bušotina izvedena na takav način da nivo vode u njoj odgovara nivou podzemne vode u njenoj okolini i služi za merenje rastojanja od fiksne tačke njegove konstrukcije do nivoa vode, a po potrebi i za merenje temperaturne vode i uzimanje uzorka vode za analize njenog kvaliteta.

populacija je prostorno i vremenski integrisana grupa jedinki iste vrste koja raspolaže zajedničkim skupom naslednih faktora, naseljava određeni prostor, pripada određenom ekosistemu, a u okviru koje su jedinke međusobno povezane prvenstveno odnosima reprodukcije; (ZZP)

priroda predstavlja jedinstvo geofsere i biosfere, izloženo atmosferskim promenama i različitim uticajima i obuhvata prirodna dobra i prirodne vrednosti koje se iskažuju biološkom, geološkom i predeonom raznovrsnošću; (ZZP)

prirodna ravnoteža je stanje međusobno uravnoteženih odnosa i uticaja živih bića među sobom i s njihovim staništem. Prirodna ravnoteža je narušena, kada se poremeti kvantitativna ili kvalitativna struktura životnih zajednica, ošteti ili uništi stanište, uništi ili promeni sposobnost delovanja ekološkog sastava, prekine međusobna povezanost pojedinih ekoloških sastava ili prouzrokuje značajnija izolovanost pojedinih populacija; (ZZP)

prirodne vrednosti su prirodni resursi kao obnovljive ili neobnovljive geološke, hidrološke i biološke vrednosti koji se, direktno ili indirektno, mogu koristiti ili upotrebiti, a imaju realnu ili potencijalnu ekonomsku vrednost i prirodna dobra kao delovi prirode koji zaslužuju posebnu zaštitu; (ZZP)

procena uticaja na životnu sredinu jeste preventivna mera zaštite životne sredine zasnovana na izradi studija i sprovođenju konsultacija uz učešće javnosti i analizi alternativnih mera, sa ciljem da se prikupe podaci i predvide štetni uticaji određenih projekata na život i zdravlje ljudi, floru i faunu, zemljište, vodu, vazduh, klimu i pejzaž, materijalna i kulturna dobra i uzajamno delovanje ovih činilaca, kao i utvrde i predlože mere kojima se štetni uticaji mogu sprečiti, smanjiti ili otkloniti imajući u vidu izvodljivost tih projekata; (ZPUŽS)

reciklaža jeste ponovna prerada otpadnih materijala u proizvodnom procesu za prvo-bitnu ili drugu namenu, osim u energetske svrhe; (ZUO)

„Seveso“ postrojenje, odnosno postrojenje u kojem se obavljaju aktivnosti u kojima je prisutna ili može biti prisutna opasna materija u jednakim ili većim količinama od propisanih jeste tehnička jedinica unutar kompleksa gde se opasne materije proizvode, koriste, skladište ili se njima rukuje. Postrojenje uključuje svu opremu, zgrade, cevovode, mašine, alate, interne koloseke i depoe, dokove, istovarna pristaništa za postrojenja, pristane, skladišta ili slične građevine, na vodi ili kopnu, a koje su nužne za funkcionisanje postrojenja; (ZZŽS)

speleologija je nauka koja se bavi proučavanjem šupljina u Zemljinoj kori. Ona predstavlja jedinstveni spoj nauke i sporta. Izdvojila se kao posebna naučna disciplina iz geologije, zahvaljujući kompleksnom i multidisciplinarnom naučnom metodu.

strateška karta buke jeste karta koja predstavlja podatke o nivoima buke na određenom području i služi za procenu ukupne izloženosti buci određenog područja od različitih izvora buke ili za predviđanje ukupne buke na nekom području; (ZZOBŽS)

strateška procena uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu podrazumeva pripremu izveštaja o stanju životne sredine, sprovođenje postupka konsultacija, uvažavanje izveštaja i rezultata konsultacija u postupku odlučivanja i donošenja ili usvajanja određenih planova i programa, kao i pružanje informacija i podataka o donetoj odluci; (ZSPUŽS)

studija o proceni uticaja na životnu sredinu jeste dokument kojim se analizira i ocenjuje kvalitet činilaca životne sredine i njihova osetljivost na određenom prostoru i međusobni uticaji postojećih i planiranih aktivnosti, predviđaju neposredni i posredni štetni uticaji projekta na činioce životne sredine, kao i mere i uslovi za sprečavanje, smanjenje i otklanjanje štetnih uticaja na životnu sredinu i zdravlje ljudi (u daljem tekstu: studija o proceni uticaja); (ZPUŽS)

udes jeste iznenadni i nekontrolisani događaj koji nastaje oslobađanjem, izlivanjem ili rasipanjem opasnih materija, obavljanjem aktivnosti pri proizvodnji, upotrebi, preradi, skladištenju, odlaganju ili dugotrajnom neadekvatnom čuvanju (u daljem tekstu: hemijski udes); (ZZŽS)

ugrožena vrsta jeste ona vrsta koja se suočava sa visokom verovatnoćom da će iščeznuti u prirodnim uslovima u bliskoj budućnosti što se utvrđuje u skladu sa opšteprihvaćenim međunarodnim kriterijumima; (ZZP)

vrsta je grupa prirodnih jedinki odnosno populacija u okviru kojih se jedinke međusobno slobodno ukrštaju i daju plodno potomstvo, a reproduktivno su izolovane od drugih grupa jedinki odnosno populacija; (ZZP)

zagadživanje životne sredine jeste unošenje zagađujućih materija ili energije u životnu sredinu, izazvano ljudskom delatnošću ili prirodnim procesima koje imaju ili može imati štetne posledice na kvalitet životne sredine i zdravlje ljudi; (ZZŽS)

zaštićena područja jesu područja koja imaju izraženu geološku, biološku, ekosistemsku i/ili predeonu raznovrsnost i zbog toga se aktom o zaštiti proglašavaju zaštićenim područjima od opšteg interesa; (ZZP)

zaštićeno prirodno dobro jeste očuvani deo prirode posebnih vrednosti i odlika (geodiverziteta, biodiverziteta, predela, pejzaža i dr), koji ima trajni ekološki, naučni, kulturni, obrazovni, zdravstveno-rekreativni, turistički i drugi značaj, zbog čega kao dobro od opšteg interesa uživa posebnu zaštitu; (ZZŽS) Tu spadaju: zaštićena područja, zaštićene vrste i pokretna zaštićena prirodna dokumenta; (ZZP)

životna sredina jeste skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život; (ZZŽS)

zvučna zaštita jeste skup mera kojim se obezbeđuje da zvuk pri prenosu iz jednog u drugi prostor bude oslabljen, kao i mere da se buka uređaja i instalacija u objektu smanji. Zvučna zaštita podrazumeva i skup mera koje se sprovode u spoljnem prostoru, a koje utiču na smanjenje nivoa zvuka pri prostiranju. Zvučna zaštita se realizuje projektovanjem i izvođenjem zvučne izolacije konstrukcija i merama smanjenja, odnosno ograničenja buke; (ZZOBŽS)

LITERATURA

1. Bačić, A.: Ustavni temelji i problemi zaštite okoliša u hrvatskom i evropskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 4/2008.
2. Besermenji, S.: Zagadživanje vazduha u Srbiji, Zbornik radova geografskog instituta Jovan Cvijić, 57/2007.
3. Bezarević, V.: Sistem upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima, Pravni život, 9/2006.
4. Birnie, P. W., Boyle, A. E.: International Law Environment, Oxford, 2002.
5. Blažević Zec, B.: Ekonomski instrumenti zaštite životne sredine. Izvor: <<http://www.eukonvent.org/downloads2/090407-BiljanaBlazevicZec.pps>>.
6. Bogdanović, S., Gucić, M.: Vodič kroz propise o učešću janosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine, Regionalni centar za zaštitu životne sredinu za centralnu i istočnu Evropu, Beograd, 2006.
7. Bogdanović, S.: Zaštita životne sredine Republike Srbije, Jugoslovensko udruženje za vodno pravo, Novi Sad, 2008.
8. Bojović, S.: Zaštita reliktno-endemskih vrsta šumskog drveća u Srbiji, Pravni život, 9/2003.
9. Bratspies, R. M., Miller, R. A.: Transboundary Harm in International Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
10. Caponera, D.: Neadekvatnost propisa o vodnim resursima, Pravni život, 12/2001.
11. Čavoški, A.: Ekološko pravo: harmonizacija domaćeg zakonodavstva sa pravom Evropske unije, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2004.
12. Čavoški, A.: Osnovi ekološkog prava Evropske unije, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
13. Čoha, F.: Pravo i životna sredina u privredi i praksi, Forum kvaliteta-asocijacija za globalna pitanja, Beograd, 2008.
14. Čok, V.: Javnost i informisanje u postupku procene uticaja na životnu sredinu, Pravni život, 9/2003.
15. Čok, V.: Pravna načela i ekološko pravo, Pravni život, 9/1998.
16. Crnobrnja, B., Budak, I., Ilić, M., et. al.: Označavanje o zaštiti životne sredine- analiza oznaka tipa i prema SRPS ISO 14024:2003. Izvor: <<http://www.cqm.rs/2009/pdf/4/01.pdf>>.
17. Čubrilo, B.: Normativni izvor ekološkog prava u SR Jugoslaviji, Pravni život, 9/1995.
18. Dabović, D.: Novi zakoni u oblasti zaštite bilja, Pravni život, 9/2005.

19. Dabović, D.: Regulativa EU u oblasti zaštite bilja, *Pravni život*, 12/2004.
20. Dabović, D.: Usklađivanje zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije u fitosanitarnoj oblasti, *Pravni život*, 5–6/2008.
21. De Sadeleer, N.: *Environmental Principles*, Oxford University Press, New York, 2002.
22. Dedić, P.: Evropski sud pravde: Sporovi u poljoprivredi, *Pravni život*, 12/2005.
23. Despotović, Lj., Đuretić, N.: *Civilno društvo i ekologija*, Stilos, Novi Sad, 2006.
24. Dimitrijević, N.: *Kako do zdrave vode za piće kod nas?*, *Pravni život*, 9/2002.
25. Erbguth, W., Schlacke, S.: *Umweltrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2010.
26. Ferry, S.: *Enviromental Law – Examples And Examinations*, second edition, Aspen Law and Business, 2001.
27. Gajić, D.: Pravni aspekt zaštite prirode u Republici Srbiji, *Pravni život*, 9/ 2006.
28. Gajić, D.: Pravni aspekti zaštite šuma i zemljišta, *Pravni život*, 9/1998.
29. Gajić, D.: Međunarodni i nacionalni pravni aspekti zaštite vazduha, *Pravni život*, 9/2009.
30. Gajinov, T.: Finansijski instrumenti Zakona o zaštiti životne sredine, *Pravo i politika*, 2/2010.
31. Hayward, T.: *Constitutional Environmental Rights*, Oxford University Press, 2005.
32. Hunter, D., Salzman, J., Zaelke, D.: *International Environmental Law and Policy*, Foundation Press, New York, 2002.
33. Ilić-Popov, G.: Ekološki porezi-pravna pitanja, *Pravni život*, 10/2000.
34. Ilić-Popov, G.: Princip „zagadivač plaća“ kod ekološkog poreza: podsticaj ili kazna?, *Pravni život*, br. 10/2001.
35. Ilić-Popov, G.: Savet Evrope i zaštita životne sredine, Centar za mir i antiratnu akciju, Beograd, 2002.
36. Ilijić, S.: Karakteristike zakona iz oblasti ekološkog prava. Izvor: <www.informator.co.yu/tekstovi/karakteristike_908.htm>.
37. Isoski, Z., Petrović, D., Todić, D.: Neki problemi investitora u proceduri procene uticaja na životnu sredinu. Izvor: <http://www.victoriaconsulting.co.rs/Index_files/data_files/EIAEkoist07.pdf>.
38. Joldžić, V.: *Ecology Law –General Part*, Institut for Criminological and Sociological Researches, Beograd, 2007.

39. Joldžić, V.: Ekološko pravo-opšti i posaban deo (primer Srbije-države u tranziciji), Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2008.
40. Joldžić, V.: Krivična, disciplinska i materijalna odgovornost za zagađivanje životne sredine, kaznena politika u oblasti zaštite u svetu i kod nas, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2007.
41. Joldžić, V.: O pojedinim elementima upravnog prava od značaja za zaštitu životne sredine, Pravni život, 9/1998.
42. Joldžić, V.: Pravni putevi ekološko-pravne zaštite prekograničnih voda, Pravni život, 9/2000.
43. Jovašević, D.: Sistem ekoloških delikata – ekološko kazneno pravo, Centar za publikacije, Pravni fakultet, Niš, 2009.
44. Karadžić, B.: Uloga ekološkog informacionog sistema u očuvanju biološke raznovrsnosti. Izvor:<<http://www.sepa.sr.govyu/download/7.Karadzic.pdf>>.
45. Karaman, M., Barić B.: Priručnik za praktičnu primenu Arhuske konvencije, Regionalni centar za Centralnu i Istočnu Evropu, Kancelarija u Srbiji i Crnoj Gori, 2003.
46. Kiss, A., Shelton, D.: International Environmental Law, Transnational Publishers, Ardsley, 2004.
47. Kolović, Z.: Privredno prestupna zaštita životne sredine u Republici Srbiji, Pravni život, 9/2002.
48. Korać, M., Prlja, D.: Srednjovekovni statut Budve, Ekološka pravila, Zbornik sa V naučnog skupa o sistemu naučnih i tehnoloških informacija u Kotiru, Beograd, 1995.
49. Kordelj De Villa, Ž., Papafava, M.: Ekonomski instrumenti u politici zaštite okoliša u Hrvatskoj-teorijska saznanja i iskustva, Privredna kretanja i ekomska politika, 94/2003.
50. Kostić, M.: Pravo na pristup informaciji o životnoj sredini u Evropskoj uniji, Strani pravni život, 3/2007.
51. Krajić, D., Grujić, I., Nonić, D.: Proces uspostavljanja i organizacija evropske ekološke mreže Natura 2000, Zbornik radova sa naučne konferencije „Gazdovanje šumskim ekosistemima nacionalnih parkova i drugih zaštićenih područja”, Jahorina-NP Sutjeska, 2006.
52. Krämer, L.: EC Environmental Law, Sweet and Maxwell, London, 2003.
53. Lazarev, V., Karadžić, D., Mihajlović, Lj., Stanivuković, Z.: Integralna zaštita šumskih ekosistema, nacionalnih parkova i drugih zaštićenih područja, Zbornik

- radova sa naučne konferencije „Gazdovanje šumskim ekosistemima nacionalnih parkova i drugih zaštićenih područja”, Jahorina-NP Sutjeska, 2006.
54. Lilić, S., u saradnji sa Drenovak, M.: Ekološko pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010.
 55. Lilić, S.: Arhuska konvencija i pristup ekološkoj pravdi u Evropskoj uniji i Srbiji, Zbornik radova u čast profesora Dobrosava Mitrovića, Beograd, 2007.
 56. Lilić, S.: Ekološka pravda, Strani pravni život, 1–3/2006.
 57. Lončerević-Horvat, O., Cvitanović, L., et.al.: Pravo okoliša, Zagreb, 2003.
 58. Lukić, T.: Krivičnopravna zaštita životne sredine, Zaštita prirode, 1–2/2009.
 59. Medarević, M., Branković, S.: Šume Srbije danas, Revija Šume, JP Srbija šume, 100/2008.
 60. Medved, I.: Obračun troškova u projektima zaštite životne sredine, Analji Ekonomskog fakulteta u Subotici, 20/2008.
 61. Milenković, D.: Pravo životne sredine sa elementima uvoda u pravo, Viša politehnička škola, Beograd, 2006.
 62. Mileusnić-Vučić, V.: Ekonomski istraživanja u oblasti zaštite životne sredine, Pravni život, 9/1997.
 63. Mileusnić-Vučić, V.: Konverzija duga u ulaganju za zaštitu životne sredine, Pravni život, 9/1998.
 64. Milić, Đ., Stefanović, I.: Pristup i održivo planiranje na primeru zaštićenog prirodnog dobra, Godišnjak geografskog instituta Jovan Cvijić, 57/2007.
 65. Milošević, M.: Zaštita životne sredine i ekološke parnice u Sjedinjenim Američkim Državama, Dosije, Beograd, 2004.
 66. Mladenović, D.: Ekonomski instrumenti u oblasti zaštite životne sredine, Pravni život, 9/2006.
 67. Nikolć, D.: Uvod u sistem građanskog prava, Pravni fakultet, Novi Sad, 2001.
 68. Nikolić, D., Brkić, Snežana, et.al.: Osnove prava životne sredine, (ur. Dušan Nikolić), Centar za izdavačku delatnost, Pravni fakultet, Novi Sad, 2009.
 69. Nikolić, D.: From liability for immission to liability for emissions, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1/2006.
 70. Nikolić, H., Nešić, B.: Pregled postupaka za zaštitu vazduha od zagadživanja. Izvor: <<http://tehfin.tehfak.ni.ac.rs/simpozijum/PDF/P24.pdf>>.
 71. Ninković, M.: Zaštita životne sredine (stručno mišljenje), Lex forum, maj-avgust, 2005.

72. Nojković, S.: Pravna zaštita prirode i prirodnih dobara u Republici Srbiji, *Pravni život*, 9/2001.
73. Nojković, S.: Pravni okvir procene uticaja na životnu sredinu, *Pravni život*, 9/2003.
74. Nojković, S.: Učešće javnosti u procesu donošenja odluka u oblasti životne sredine, *Pravni život*, 9/2004.
75. Nojković, S.: Zakonodavstvo u oblasti ribarstva, *Pravni život*, 9/2005.
76. Nojković, S.: Zaštita prirode kao imperativ zaštite životne sredine, *Pravni život*, 9/2006.
77. Paulus, A.: *The Feasibility of Ecological Taxation*, Maklu, Antwerp, 1997.
78. Petković, G.: Novi koncept Zakona o zaštiti životne sredine Republike Srbije, *Pravni život*, 9/2004.
79. Petković, G.: Novo zakonodavstvo u oblasti upravljanja zaštitom životne sredine, *Pravni život*, 9/2005.
80. Petković, G.: Pravni aspekti integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja životne sredine, *Pravni život*, 9 /2003.
81. Petković, G.: Pravo na zdravu životnu sredinu, *Pravni život*, 9/1995.
82. Petković, G.: Zakonodavno pravni koncept zaštite biodiverziteta, *Pravni život*, 9/2006.
83. Petković, G.: Životna sredina i zakonodavstvo Evropske unije, *Pravni život*, 9/1998.
84. Petrović, B., Čorić D.: Pravo na vodu kao ljudsko pravo, *Pravni život*, 9/2006.
85. Petrović, P.: Održivi razvoj i ekološka regulativa u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, *Pravni život*, 9/2005.
86. Popov, D.: Zaštita voda kao dela životne sredine, *Pravni život*, 9/1997.
87. Popović, S.: Zaštita vazduha od zagađivanja, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 3–4/2006.
88. Prošić, S.: Princip celovitosti globalnog ekosistema u evoluciji ekološkog prava, *Pravni život*, 9/2000.
89. Rakić, M., Đorđević, M., Jovašević, D.: Demokratija i životna sredina, Institut za političke studije, Beograd, 2008.
90. Russo, C.: Pravo na životnu sredinu prema Evropskoj konvenciji, *Pravni život*, 9/2000.
91. Salma, J.: Načela i sistem ekološkog prava, *Pravni život*, 9/1995.
92. Salzman, J., Barton, H., Thompson, Jr.: *Environmental Law And Policy, Concepts & Insights Series*, second edition, Foundation Press, 2006.

93. Sands, P., Galizzi, P.: *Documents in European Community Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
94. Sands, P.: *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
95. Simonović, P., Mijović, Č., Nikolić V., Marić, S.: *Pregled održivog ribarstvenog korišćenja ribičkog fonda Srbije*. Izvor: Životna sredina ka Evropi <http://sewa.sewaweather.com/~ambassadors/new_site/srp/images/stories/Papers/03-02.pdf>.
96. Stopić, M., Dičić N., Zorić, J.: *Pravci zaštite životne u Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2009.
97. Stopić, M., Zorić, J.: *Pravo na zdravu životnu sredinu u praksi evropskog suda za ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2009.
98. Stošić, Lj., Nikolić, M.: *Zdravstveni aspekti merenja komunalne buke i značaj za građevinarstvo*. Izvor: <http://phidac.mongometrija.org/radovi/Stosic_Ljiljana.pdf>.
99. Todić, D.: *Građanska odgovornost prema Konvenciji o građanskoj odgovornosti za štete nastale usled aktivnosti koje su opasne po životnu sredinu*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3/98.
100. Todić, D.: *Krivičnopravna zaštita životne sredine prema Konvenciji o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava*, Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo, br. 1/1999.
101. Todić, D.: *Legislativa Evropske unije i Evropske komisije UN za Evropu u domenu zaštite voda*, Pravni život, 12/2000.
102. Todić, D.: *Pravo na zdravu životnu sredinu*, Pravni život, 9/1995.
103. Todić, D.: *Pravo životne sredine i humana budućnost*, Pravni život, 9/2006.
104. Todić, D.: *Zaštita životne sredine i Savet Europe*, Pravni život, 9/1998.
105. Tukar, M., Dimitrijević, M., et.al.: *Postupak pred prekršajnim sudovima zbog prekršaja iz oblasti zaštite životne sredine*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2009.
106. Vig, Z., Gajinov, T.: *Pravni koncept zaštićenih područja, postupak njihovog proglašavanja i zaštite prema novom Zakonu o zaštiti prirode*, Pravo, teorija i praksa, 1/2009.
107. Vig, Z., „Prevencija” i „zagadživač plaća” kao principi ekološkog prava, Pravo i politika, 1/2010.
108. Vukićević, M.: *Pravo na zdravu životnu sredinu*, Pravni život, 9/1998.
109. Winter, G.: *Principles of Environmental Protection*, Avosetta Group Meeting Paper, Amsterdam, 2002.

REZIME

U ovoj monografiji autori daju prikaz aktuelnog stanja ekološkopravne regulative u našoj zemlji, osvrćući se na važeća pozitivnopravna rešenja, ali i opšte teorijsko-pravne principe na kojima počiva ekološko pravo kao mlada grana prava u povoju. Time su nastojali da upoznaju našu javnost sa ekološkopravnom problematikom, aktuelnim procesom harmonizacije i unapređenja naših propisa u skladu sa evropskim standardima, ukažu na važnost brige o prirodnom okruženju u kojem živimo, i skrenu pažnju pravnim teoretičarima na značaj ekološkog prava kao grane prava, neophodnosti njene produbljenje i potpunije doktrinarne razrade zbog svojih humanih principa i brige za zaštitu, unapređenje i očuvanje života na našoj Planeti.

U skladu sa široko prihvaćenim teorijskim stanovištem da materiju ekološkog prava delimo na dva dela – opšti i posebni – i sadržaj ove monografije je tako koncipiran. Pa se tako, prvi deo bavi opštim pitanjima, i to najpre nazivom, pojmovnim određenjem, predmetom i vezom ekološkog prava sa drugim granama prava, njegovim najznačajnjim izvorima, kao i njemu svojstvenim načelima, koji ga danas čine zasebnom granom unutar pravnih sistema. Opšti deo obuhvata i analizu nekih od najznačajnijih principa i pristupa zaštiti životne sredine u Srbiji, oslanjajući se pre svega na normativna rešenja najvažnijeg, sistemskog propisa u ovoj oblasti – Zakona o zaštiti životne sredine. Drugi deo ove monografije izlaže materiju posebnog dela ekološkog prava, polazeći naravno od opšтиh pitanja sadržanih u prvom delu. U njemu su razrađeni principi zaštite pojedinih prirodnih vrednosti, oslanjajući se na najnovija pozitivna zakonska rešenja naše zemlje u ovoj oblasti. Tako ovaj deo sadrži osnovna pitanja vezana za zaštitu vazduha, vode, zemljišta, šuma, prirodnih vrednosti, biljnog i životinjskog sveta, kao i na zaštitu od prekomerne buke.

U zaključnim razmatranjima dat je osvrt na dalje pravce razvoja ekološkog prava u Srbiji, predočene neke od neophodnih mera za njegovu nadgradnju, unapređenje i dalje profilisanje. Tako, autori kritički sagledavaju normativni proces, intezivnu zakonodavnu aktivnost i proces harmonizacije naše regulative i njeno prilagođavanje evropskim standardima u poslednjih nekoliko godina, ocenuju primenu ekološkopravne regulative u praksi, odnosno sprovodenje različitih konkretnih mera zaštite životne sredine, i daju ocenu budućnosti razvoja ekološkog prava, kao mlade grane prava.

Ključne reči: *ekološko pravo, izvori i načela ekološkog prava, Srbija, zaštita životne sredine*

SUMMARY

This book gives an overview of the current state of Serbian regulation in the developing field of law of ecology. The primary aim of the authors is to bring closer the issue of ecology to the wider public by familiarizing it with most current ecological issues, legislation in force, as well as with issues of legal harmonization and improvement of our legislation in line with European standards. In addition, they want to point out the importance of care for the natural environment, and to avert attention of legal theorists to ecology law as independent branch of law, need for its deeper and more comprehensive doctrinal elaboration because of its human principles and care for the protection, furtherance and preservation of life on our planet.

This work is structured in line with the widely accepted theoretical standpoint, that the corpus of the law of ecology is divided into two parts: general and special. Thus, its first part deals with general issues, including the term, special features, sources, link to other legal branches, and principles of ecology law. Besides, as this general part is based on the solutions of the most important systematic legal act in this field, i.e., the Law on the Protection of Environment, it gives a detailed analysis of its provisions. While the second part of the book deals in depth with legal issues related to the protection of the air, water, soil, forests, natural values, flora and fauna, as well as protection from noise.

In concluding remarks, future directions of the development of ecology law in Serbia is analysed, and certain suggestions are given for its improvement and furtherance. Thus, the authors give a critical overview of the intensive lawmaking in this field during the last few years, harmonization with and adaptation of European Union standards, evaluation of practical application of ecological legislation and enforcement of different measures of environmental protection, and assessment of future developments in this field.

Key words: *ecology law, Serbia, sources of ecology law, environmental protection*