

ANALIZA INSPEKCIJSKE

KONTROLE I NADZORA U OBLASTI

KRIVIČNOPRAVNE ZAŠTITE

ŽIVOTNE SREDINE

U REPUBLICI SRBIJI



Ozelenjavanje
PRAVDE

Pravna zaštita životne
sredine

Izdavač:

Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM

Kneza Miloša 4

11103 Beograd

www.yucom.org.rs

Za izdavača:

Katarina Golubović

Priredila:

Nina Nicović

Dizajn i prelom:

Ivana Zoranović,

Dosije studio

ISBN-978-86-82222-31-6



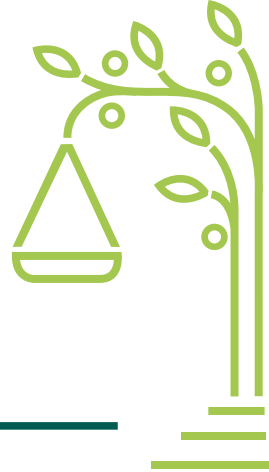
UDRUŽENJE TUŽILACA SRBIJE

„Analiza inspekcijske kontrole i nadzora u oblasti krivičnopravne zaštite životne sredine u Republici Srbiji“ pripremljena je kroz aktivnosti Komiteta pravnika za ljudska prava (YUCOM) i Udruženja tužilaca Srbije (UTS) u okviru projekta „Ozelenjavanje pravde“, koji zajednički sprovode YUCOM i UTS uz podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA). Stavovi i mišljenja izneti u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove SIDA ili Vlade Kraljevine Švedske.

Sadržaj

1	UVOD	5
2	PRAVNI OKVIR	6
2.1	ZAKONODAVSTVO U VEZI S VRŠENJEM INSPEKCIJSKOG NADZORA	6
2.2	ZAKON O INSPEKCIJSKOM NADZORU	9
3	KORELACIJA IZMEĐU INSPEKCIJSKOG NADZORA/KONTROLE I KRIVIČNOPRAVNE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE	15
3.1	SPISAK INSPEKCIJA PO MINISTARSTVIMA ČIJA NADLEŽNOST KORESPONDIRA S KRIVIČNOPRAVNOM ZAŠTITOM ŽIVOTNE SREDINE	15
3.2	PODELA INSPEKCIJSKOG NADZORA I KONTROLE PO POJEDINIM OBLASTIMA	17
3.3	RADNJE INSPEKTORA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE U CILJU OTKRIVANJA/POSTOJANJA KRIVIČNIH DELA	22
3.4	VRSTE MERA	25
3.5	PRIVREDNI PRESTUPI	27
3.6	PREKRŠAJI	28
4	IZAZOVI INSPEKCIJSKOG NADZORA	30
4.1	KAPACITETI	30
4.2	SAMOSTALNOST	42
4.3	KOORDINACIJA	44
4.4	LOKALNE I MEĐUNARODNE OBUKE I EDUKACIJA	49
4.5	OPREMA	52
4.6	PREKOGRANIČNA/MEĐUNARODNA SARADNJA	54
5	MOGUĆNOSTI SARADNJE S NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA, AKTIVISTIMA I GRAĐANIMA	59
5.1	KOMUNIKACIJA INSPEKCIJE ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE SA (ZAJNTERESOVANOM) JAVNOŠĆU I PRISTUP INFORMACIJAMA	60
5.2	ISKUSTVO CIVILNOG SEKTORA S NADLEŽNIM INSPEKCIJAMA – STUDIJA SLUČAJA	62
6	ZAKLJUČAK	66
7	PREPORUKE	67



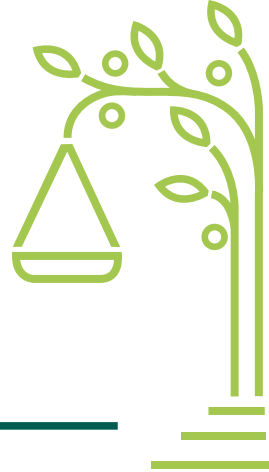


1 UVOD

Krivična dela protiv zaštite životne sredine, iako dugo prisutna i zastupljena u osamnaest članova Krivičnog zakonika (KZ), predstavljaju jedan od najvećih izazova s kojima se susreću pravosudne profesije (javni tužioci, sudije i advokati), kao i one koje se tiču nadležnih organa u vidu policije i inspekcija. Specifičnost tih krivičnih dela, koja često nisu ograničena teritorijalnim granicama pojedinih država, otežava postupanja nadležnih organa, koja ne idu dovoljno u korak s mobilnošću zagađenja i njegovih posledica.

Imajući to u vidu, cilj ove analize je da ustanovi faktičko stanje jednog od neophodnih faktora krivičnopravne zaštite životne sredine, a to je inspekcijski nadzor i kontrola. Njegova važnost se ogleda i u tome što je to prvi vid postupka koji se pokreće nakon nastupanja kršenja propisa iz zaštite životne sredine, bez obzira na to kojim vidom sudskog postupka će on biti „završen“ – parničnim, upravnim, krivičnim, prekršajnim ili privrednim.

Metodologija analize je sledeća: da se pažljivom i ciljanom selekcijom propisa za zaštitu životne sredine i inspekcijskog nadzora (kontrole), njihovih vezivnih tačaka s krivičnim zakonodavstvom, međunarodnim konvencijama, evropskim direktivama, procesom pristupnih pregovora Republike Srbije s Evropskom unijom, sveobuhvatnih kapaciteta (ljudskih, finansijskih, tehničkih), lokalne i međunarodne saradnje, obuka, svrsishodnih/ detaljnih intervjua s profesionalcima/ekspertima s višedecenijskim iskustvom iz oblasti krivičnopravne zaštite životne sredine – inspektora za zaštitu životne sredine, sudija, javnih tužilaca i ekoloških aktivista iz nevladinog sektora – ustanove ključni izazovi, nedostaci i (praktične) preporuke u oblasti inspekcijskog nadzora (kontrole) u zaštiti životne sredine.



2 PRAVNI OKVIR

Pravni okvir, to jest propisi koji uređuju postupanje inspekcije u oblasti zaštite životne sredine, obuhvata 27 zakona (*28. Zakon o kontroli opasnosti od velikih udesa koji uključuju opasne supstance počinje s primenom 7. decembra 2025. godine) i preko 250 podzakonskih akata u vidu uredbi i pravilnika.¹ To znači da inspektori u vršenju inspeksijskog nadzora moraju da budu upoznati s njima, da ih učinkovito primenjuju i koordiniraju s ostalim nadležnim organima u njihovom delotvornom sprovođenju.

Postoji nekoliko podela (vrste) zakona koji se direktno/neposredno primenjuju ili su u vezi s postupanjem inspeksijskog nadzora.

2.1 ZAKONODAVSTVO U VEZI S VRŠENJEM INSPEKCIJSKOG NADZORA

- ▶ Zakon o inspeksijskom nadzoru²
- ▶ Zakon o opštem upravnom postupku³
- ▶ Zakon o državnoj upravi⁴
- ▶ Zakon o ministarstvima⁵
- ▶ Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara⁶

1 Godišnji izveštaj o radu za 2024. godinu: <https://www.ekologija.gov.rs/inspekcija>.

2 „Sl. glasnik RS“, br. 36/2015, 44/2018 – dr. zakon i 95/2018.

3 „Sl. glasnik RS“, br. 18/2016, 95/2018 – autentično tumačenje i 2/2023 – odluka US.

4 „Sl. glasnik RS“, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 – dr. zakon.

5 „Sl. glasnik RS“, br. 128/2020, 116/2022 i 92/2023 – dr. zakon.

6 „Sl. glasnik RS“, br. 95/2018, 49/2019, 86/2019 – usklađeni din. izn., 156/2020 – usklađeni din. izn., 15/2021 – dop. usklađenih din. izn., 15/2023 – usklađeni din. izn., 92/2023, 120/2023 – usklađeni din. izn. i 99/2024 – usklađeni din. izn.

Krivično zakonodavstvo:

- ▶ Krivični zakonik⁷
- ▶ Zakonik o krivičnom postupku⁸
- ▶ Zakon o prekršajima⁹
- ▶ Zakon o privrednim prestupima¹⁰

Propisi iz oblasti zaštite životne sredine:

- ▶ Zakon o zaštiti životne sredine¹¹
- ▶ Zakon o upravljanju otpadom¹²
- ▶ Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu¹³
- ▶ Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu¹⁴
- ▶ Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine¹⁵
- ▶ Zakon o zaštiti vazduha¹⁶
- ▶ Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini¹⁷
- ▶ Zakon o hemikalijama¹⁸
- ▶ Zakon o biocidnim proizvodima¹⁹
- ▶ Zakon o zaštiti zemljišta²⁰
- ▶ Zakon o vodama²¹

7 „Sl. glasnik RS“, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.

8 „Sl. glasnik RS“, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – odluka US i 62/2021 – odluka US. *Zakonik o krivičnom postupku je bitan kada inspekcija postupa po nalogu javnog tužioca.

9 „Sl. glasnik RS“, br. 65/2013, 13/2016, 98/2016 – odluka US, 91/2019, 91/2019 – dr. zakon i 112/2022 – odluka US.

10 „Sl. list SFRJ“, br. 4/77, 36/77 – ispr., 14/85, 10/86 (prečišćen tekst), 74/87, 57/89 i 3/90 i „Sl. list SRJ“, br. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 i 64/2001 i „Sl. glasnik RS“, br. 101/2005 – dr. zakon.

11 „Sl. glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon, 43/2011 – odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – dr. zakon, 95/2018 – dr. zakon i 94/2024 – dr. zakon.

12 „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009, 88/2010, 14/2016, 95/2018 – dr. zakon i 35/2023.

13 „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009 i 95/2018 – dr. zakon.

14 „Sl. glasnik RS“, br. 94/2024.

15 „Sl. glasnik RS“, br. 135/2004, 25/2015 i 109/2021.

16 „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009, 10/2013 i 26/2021 – dr. zakon.

17 „Sl. glasnik RS“, br. 96/2021.

18 „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009, 88/2010, 92/2011, 93/2012 i 25/2015.

19 „Sl. glasnik RS“, br. 109/2021.

20 „Sl. glasnik RS“, br. 112/2015.

21 „Sl. glasnik RS“, br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 i 95/2018 – dr. zakon.

- ▶ Zakon o zaštiti prirode²²
- ▶ Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda²³
- ▶ Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja²⁴
- ▶ Zakon o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti²⁵
- ▶ Zakon o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i o njegovom uništavanju²⁶
- ▶ Zakon o nacionalnim parkovima²⁷
- ▶ Zakon o klimatskim promenama²⁸
- ▶ *Zakon o kontroli opasnosti od velikih udesa koji uključuju opasne supstance (počinje s primenom 7. decembra 2025. godine)*²⁹

Kaznene odredbe tih zakona tiču se:

- ▶ krivičnih dela;
- ▶ privrednih prestupa;
- ▶ prekršaja.

Kazne koje se u vezi s tim izriču su u vidu:

- ▶ novčanih kazni;
- ▶ zatvorskih kazni.

Od svih zakona koji regulišu zagađenje u konkretnoj oblasti, samo Zakon o vodama u svojim kaznenim odredbama predviđa krivična dela, privredne prestupe i prekršaje. Njih 15³⁰ ima odredbe za privredne prestupe i prekrša-

22 „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009, 88/2010, 91/2010 – ispr., 14/2016, 95/2018 – dr. zakon i 71/2021.

23 „Sl. glasnik RS“, br. 128/2014 i 95/2018 – dr. zakon.

24 „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009.

25 „Sl. glasnik RS“, br. 95/2018 i 10/2019.

26 „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009 i 104/2013.

27 „Sl. glasnik RS“, br. 84/2015 i 95/2018 – dr. zakon.

28 „Sl. glasnik RS“, br. 26/2021.

29 „Sl. glasnik RS“, br. 94/2024.

30 Zakon o zaštiti životne sredine; Zakon o upravljanju otpadom; Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu; Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine; Zakon o zaštiti vazduha; Zakon o hemikalijama; Zakon o biocidnim proizvodima; Zakon o zaštiti zemljišta; Zakon o zaštiti prirode; Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda; Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja; Zakon o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti; Zakon o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i o njegovom uništavanju; Zakon o klimatskim promenama; *Zakon o kontroli opasnosti od velikih udesa koji uključuju opasne supstance.*

je, njih 4³¹ ima samo prekršajne odredbe, dok Zakon o nacionalnim parkovima³² nema nijednu kaznenu odredbu.³³

Imajući u vidu navedeno, fokus ovog dela analize će biti opšte i posebne odredbe (navedenih) zakona koje su od značaja za utvrđivanje postojanja krivičnih dela u oblasti zaštite životne sredine, kao i celokupne krivičnopravne zaštite gledano kroz Zakon o inspekcijskom nadzoru.

2.2 ZAKON O INSPEKCIJSKOM NADZORU

Zakonom o inspekcijskom nadzoru³⁴ su u svom opštem obliku propisani, to jest definisani njegovi poslovi i ciljevi, na koji način i u kojim oblicima se vrše kontrola i nadzor nad ispitivanjem primene zakona i drugih propisa kada se vrši neposredan uvid u poslovanje i postupanje nadziranih subjekata.³⁵ Posebnim zakonima se dalje propisuje inspekcijski nadzor u oblastima koje zahtevaju njihovo bliže definisanje.

Inspekcijsku kontrolu i nadzor vrše inspektori koji su podeljeni po svojim nadležnostima na republičkom, pokrajinskom i opštinskom (gradskom) nivou.

Njihov vid nadzora može biti redovan, vanredan, mešovit, kontrolni i dopunski.³⁶

Svako zainteresovano fizičko i pravno lice može podneti inspekciji prijavu kojom se inicira pokretanje postupka inspekcijskog nadzora.³⁷

Na internet stranici Koordinacione komisije za inspekcijski nadzor³⁸ pojednostavljeno je prijavljivanje problema u oblasti zaštite životne sredine od strane (zainteresovane) javnosti preko automatizovanog kontakt centra republičkih inspekcija

31 Zakon o inspekcijskom nadzoru; Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara; Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu; Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini.

32 Zakon o nacionalnim parkovima.

33 Zakon o nacionalnim parkovima u članu 25, stav 5 upućuje na primenu zakona kojim se uređuje zaštita prirode: „Odredbe o inspekcijskom nadzoru, pravima, dužnostima i ovlašćenjima inspektora sadržane u zakonu kojim se uređuje zaštita prirode, shodno se primenjuju u vršenju inspekcijskog nadzora u Nacionalnom parku.“

34 Zakon o inspekcijskom nadzoru, „Sl. glasnik RS“, br. 36/2015, 44/2018 – dr. zakon i 95/2018.

35 Ibid., pojam i cilj inspekcijskog nadzora, **član 2:** „Inspekcijski nadzor je posao državne uprave čija sadržina i pojam su utvrđeni zakonom kojim se uređuje rad državne uprave, koga vrše organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave, s ciljem da se preventivnim delovanjem ili nalažanjem mera obezbedi zakonitost i bezbednost poslovanja i postupanja nadziranih subjekata i spreče ili otklone štetne posledice po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese. Inspekcijskom nadzoru upodobljavaju se drugi oblici nadzora i kontrole čijim vršenjem se ispituje primena zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje nadziranog subjekta, koje vrše organi iz stava 1. ovog člana i drugi subjekti sa javnim ovlašćenjima, u skladu sa posebnim zakonom.“

36 Ibid., član 6.

37 Ibid., član 3, tačka 8: „8) predstava je prijava, peticija, predlog i akt drugog naziva koga zainteresovano fizičko i pravno lice podnosi inspekciji u cilju iniciranja pokretanja postupka inspekcijskog nadzora.“

38 <https://inspektor.gov.rs/submission>

Vlade Republike Srbije. Koordinaciona komisija za inspekcijski razvoj, u odnosu na opis problema, prosleđuje prijavu nadležnoj inspekciji.

U svom postupanju, inspekcijski nadzor se, u procesnom smislu, rukovodi pravilima upravnog postupka.³⁹ Primena posebnih zakona i međunarodnih ugovora, kao i usaglašavanje propisa Republike Srbije sa zakonodavstvom Evropske unije, ne isključuje primenu Zakona o inspekcijskom nadzoru. U postupku vršenja inspekcijskog nadzora, uključujući i službenu kontrolu koju sprovodi inspekcija, primenjuju se posebni zakoni, potvrđeni međunarodni ugovori ili propisi koji proizlaze iz „usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije“.⁴⁰ Prvenstveno će se primenjivati odredbe posebnog zakona ako je tim zakonom drugačije uređena predmetna oblast. Ako tim posebnim zakonima nisu uređena pitanja inspekcijskog nadzora i službene kontrole, onda se primenjuje Zakon o inspekcijskom nadzoru.⁴¹

Zakonom je predviđena saradnja nadležne inspekcije s drugim inspekcijama, pravosudnim organima, policijom, drugim organima državne uprave, organima autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave, kao i međusobna razmena podataka.⁴² Vredno je napomenuti da je ovim zakonom uređen i rok od 15 dana, u kome su nadležni organi dužni da postupe kad inspekcija traži informacije od njih.⁴³ Takođe, policija i komunalna policija mogu da pruže pomoć u toku vršenja

39 Zakon o inspekcijskom nadzoru, član 4, stav 2: „U postupku vršenja inspekcijskog nadzora inspektor, odnosno drugi ovlašćeni službenik postupa saglasno načelima i pravilima delovanja državne uprave i načelima i pravilima delovanja državnih službenika, odnosno službenika autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i saglasno načelima i pravilima postupka kojima je uređen opšti upravni postupak.“

40 Ibid., član 4, stav 4.

41 Ibid., član 4, stav 4 i 5: „U postupku vršenja inspekcijskog nadzora, uključujući i službenu kontrolu koju sprovodi inspekcija radi potvrde usaglašenosti i primene propisa u određenoj oblasti, a koji proizlazi iz posebnih zakona, potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije, neposredno se primenjuju odredbe posebnog zakona, ako je u određenoj oblasti inspekcijski nadzor tim zakonom uređen drukčije. Neposredna primena odredaba posebnih zakona iz stava 4. ovog člana ne može isključiti ili ograničiti neposrednu primenu odredaba ovog zakona kojima se uređuju pitanja inspekcijskog nadzora i službene kontrole koja nisu uređena tim posebnim zakonima.“

42 Ibid., član 5, stav 1, 2, 3: „Saradnja nadležne inspekcije sa drugim organima državne uprave, organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, pravosudnim i drugim državnim organima i drugim zainteresovanim organima i organizacijama ostvaruje se u skladu sa nadležnostima inspekcije i oblicima saradnje utvrđenim propisima o državnoj upravi i posebnim zakonima. Saradnja, naročito, obuhvata međusobno obaveštavanje, razmenu podataka, pružanje pomoći i zajedničke mere i radnje od značaja za inspekcijski nadzor. Nadležna inspekcija u obavljanju poslova iz svog delokruga usklađuje planove inspekcijskog nadzora i svog rada, razmenjuje podatke, predlaže preduzimanje zajedničkih mera i aktivnosti od značaja za obavljanje poslova inspekcijskog nadzora i na drugi način sarađuje sa drugim inspekcijama i subjektima sa javnim ovlašćenjima koji vrše posebne oblike nadzora i kontrole – radi obavljanja obuhvatnijeg i delotvornijeg inspekcijskog nadzora i naročito radi suzbijanja delatnosti ili aktivnosti neregistrovanih subjekata.“

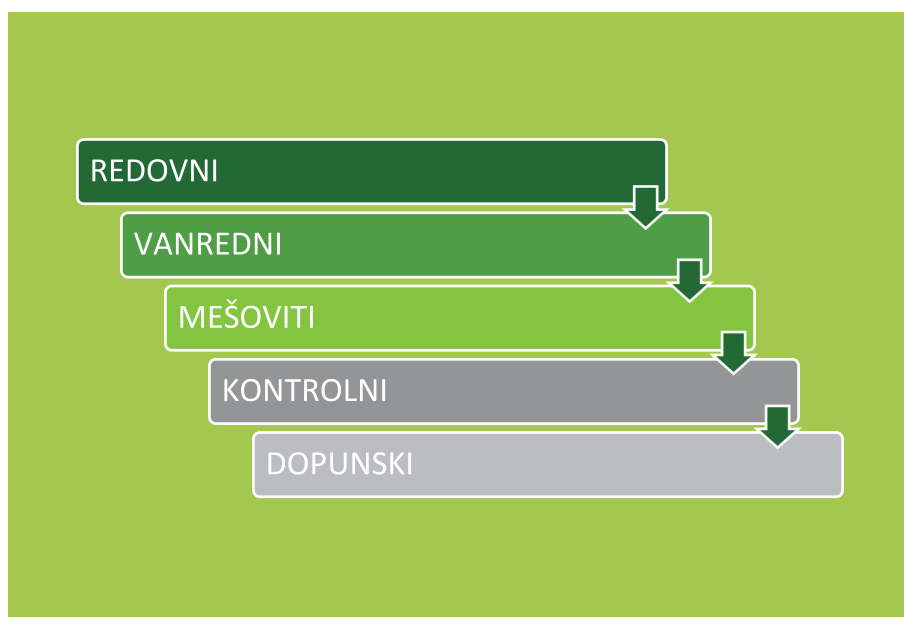
43 Ibid., član 5, stav 4: „Državni organi, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i imaoci javnih ovlašćenja dužni su, na zahtev inspektora, da mu u roku od 15 dana od prijema zahteva dostave tražene podatke i obaveštenja koji su značajni za inspekcijski nadzor.“

inspekcijskog nadzora ako je očekivano da će nadzirano lice pružati otpor to jest onemogućiti ili otežati rad inspektora.⁴⁴

Bitno je napomenuti da je inspekcija za zaštitu životne sredine dužna da postupi po nalogu javnog tužioca.⁴⁵ Takođe, od 2022. godine inspekcija sarađuje i s novoformiranom jedinicom za suzbijanje ekološkog kriminala u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije.⁴⁶

Vrste inspekcijskog nadzora

Postoji pet vrsta inspekcijskog nadzora:⁴⁷ redovni, vanredni, mešoviti, kontrolni i dopunski.



Slika 1.

Od pet vrsta inspekcijskog nadzora za krivičnopravnu zaštitu zaštite životne sredine, najznačajniji je **vanredni inspekcijski nadzor**.⁴⁸ On se vrši kada se proceni da je neophodno da se preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja nepo-

44 Ibid., član 5, stav 7: „Ako se u vezi sa vršenjem inspekcijskog nadzora osnovano očekuje da nadzirani subjekat pruži otpor ili se on pruži i inspektor onemogućava ili bitno otežava vršenje inspekcijskog nadzora, inspektor može da zahteva pomoć policije i komunalne policije.“

45 Ibid., član 6, stav 4.

46 <https://www.srbija.gov.rs/vest/620539/formirana-jedinica-za-suzbijanje-ekoloskog-kriminala.php>

47 Zakon o inspekcijskom nadzoru, član 6.

48 Ibid., član 6, stav 4.

sredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet. Vanredni inspekcijski nadzor se inicira:

- ▶ po zahtevu javnog tužioca;
- ▶ kada se posle donošenja godišnjeg plana inspekcijskog nadzora proceni da je rizik visok ili kritičan ili ako se promene okolnosti;
- ▶ kada takav nadzor zahteva nadzirani subjekat;
- ▶ radi sprečavanja obavljanja delatnosti i vršenja aktivnosti neregistrovanih subjekata;
- ▶ kada se postupa po predstavi pravnog ili fizičkog lica;
- ▶ kada drugostepeni organ preko inspekcije dopunjava postupak ili poнавља ceo postupak ili njegov deo, a nisu ispunjeni uslovi za dopunski inspekcijski nadzor.

Koliko je vanredni inspekcijski nadzor od suštinske važnosti govori i podatak da je, pored prvobitno planiranih i izdvojenih 10% za 2024. godinu (takve vrste nadzora od ukupnog nadzora), u pojedinim oblastima bilo potrebno dodatno angažovanje inspektora koji su:

- ▶ u Odseku za kontrolu SEVESO postrojenja izvršili 18,2% vanrednih nadzora od ukupnog broja nadzora,
- ▶ u oblasti kontrole zaštite od hemijskog udesa izvršili 13,4 % vanrednih inspekcijskih nadzora od ukupnog broja nadzora u ovoj oblasti.⁴⁹

S tim u vezi, može se dogoditi da se u jednom inspekcijskom nadzoru istovremeno, nad istim nadziranim subjektom, spoje redovan i vanredni nadzor, kada se predmet nadzora delimično ili u celosti poklapa ili ako su povezani. Tad je u pitanju **mešoviti inspekcijski nadzor**. Ono što je značajno za kontrolu, to jest utvrđivanje izvršenja mera koje su, u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora, predložene ili naložene određenom nadziranom subjektu, jeste **kontrolni inspekcijski nadzor**.

Redovni inspekcijski nadzor se u svakom slučaju radi planski, a nadzirani subjekt se obaveštava o predstojećem inspekcijskom nadzoru najmanje tri dana pre njegovog početka, što svakako smanjuje mogućnost kršenja propisa to jest otkrivanja krivičnih dela u domenu zaštite životne sredine. Međutim, inspekcijski nad-

49 Godišnji izveštaj o radu za 2024. godinu (<https://www.ekologija.gov.rs/inspekcija>), strana 20: „Godišnjim planom za 2024. godinu, izveden je procenat da se za potrebe vršenja vanrednih nadzora izdvoji 10% od ukupnog broja nadzora. U toku 2024. godine, u Odseku za kontrolu SEVESO postrojenja, procenat vršenja vanrednih nadzora iznosio je 18,2% od ukupnog broja nadzora, usled angažovanja inspektora ovog odeljenja u vanrednim inspekcijskim kontrolama iz drugih oblasti zaštite životne sredine (posebni tokovi otpada, energetska licenca, Odeljenja za suzbijanje ekološkog kriminala MUP-a i sl.). Inače, u oblasti kontrole zaštite od hemijskog udesa u toku 2024. godine ostvaren procenat vanrednih inspekcijskih nadzora je 13,4 %, od ukupnog broja nadzora u ovoj oblasti. Neplanirano angažovanje inspektora ovog odeljenja u vanrednim inspekcijskim kontrolama iz drugih oblasti zaštite životne sredine, zahtevalo je dodatne napore i angažovanje inspektora kako bi se ostvarila realizacija Plana inspekcijskog nadzora u oblasti zaštite od hemijskog udesa za 2024. godinu u potpunosti.“

zor može da počne bez takvog obaveštavanja kada postoje razlozi za neodložno postupanje, odnosno opravdana bojazan da bi to umanjilo cilj nadzora ili kada to nalaže zaštita javnog interesa:

- a) otklanjanje opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interese zaposlenih i drugih radno angažovanih lica ili potrošača, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, komunalni red ili bezbednost;
- b) ako postoji opasnost da će nadzirani subjekat ili treće lice sakriti, uništiti, prepraviti, oštetiti ili delimično ili potpuno učiniti neupotrebljivom ispravu, odnosno druge predmete koji mogu poslužiti kao dokaz u postupku inspekcijskog nadzora, pred sudom ili drugim organom.⁵⁰

Dopunski inspekcijski nadzor se vrši po službenoj dužnosti ili na zahtev samog nadziranog subjekta radi utvrđivanja nekih činjenica koje nisu utvrđene prilikom drugih vrsta nadzora. Ova vrsta nadzora je ograničena – moguće je izvršiti samo jedan dopunski inspekcijski nadzor u roku koji ne može biti duži od 30 dana od okončanja redovnog, vanrednog ili kontrolnog inspekcijskog nadzora.

Primeru radi, u 2024. godini u oblasti integrisanog zagađenja i zaštite životne sredine od zagađivanja, kontrole velikih zagađivača to jest IRRS postrojenja, bilo je ukupno 658 inspekcijskih nadzora, dok je broj redovnih inspekcijskih nadzora bio 242, vanrednih 238, mešovitih 29 i kontrolnih 144.⁵¹

Oblici inspekcijskog nadzora

Postoji dve vrste inspekcijskog nadzora⁵² u zavisnosti od toga da li se on vrši u sedištu inspekcije ili van nje – terenski i kancelarijski inspekcijski nadzor.

Terenski inspekcijski nadzor se vrši izvan službenih prostorija inspekcije, na licu mesta, i sastoji se od neposrednog uvida u:

- ▶ zemljište,
- ▶ objekte,
- ▶ postrojenja,
- ▶ uređaje,
- ▶ prostorije,
- ▶ vozila i druga namenska prevozna sredstva,
- ▶ predmete,
- ▶ robu i druge predmete,
- ▶ akte i dokumentaciju nadziranog subjekta.

⁵⁰ Zakon o inspekcijskom nadzoru, član 17.

⁵¹ Godišnji izveštaj o radu za 2024.godinu, strana 19.

⁵² Zakon o inspekcijskom nadzoru, **član 7.**

Takođe, zakon propisuje da, ako inspektor nije u mogućnosti da izvrši terenski inspekcijski nadzor u vreme određeno u obaveštenju, dužan je da o tome blagovremeno i na podesan način obavesti nadziranog subjekta.⁵³

Ovaj tip inspekcijskog nadzora je najbitniji za otkrivanje krivičnih dela u domenu životne sredine i zahteva najviše resursa u vidu ljudstva, opreme i koordinacije s drugim nadležnim organima.

Kancelarijski inspekcijski nadzor se vrši u službenim prostorijama inspekcije uvi-dom u :

- ▶ akte,
- ▶ podatke,
- ▶ dokumentaciju nadziranog subjekta.

53 Ibid., član 17, stav 3.



3 KORELACIJA IZMEĐU INSPEKCIJSKOG NADZORA/KONTROLE I KRIVIČNOPRAVNE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Zakonske odredbe koje se primenjuju neposredno ili u vezi s inspekcijskim nadzorom, iako kompleksne, nisu sve od značaja za otkrivanje/prijavljivanje krivičnih dela to jest krivičnopravnu zaštitu životne sredine. U ovom delu biće analizirane oblasti i radnje inspekcijskog nadzora koje mogu da pruže delotvoran osnov za dalje postupanje i koordinaciju u krivičnopravnom postupku, kao i inspekcijske radnje koje su najkorisnije u tom smislu.

3.1 SPISAK INSPEKCIJA PO MINISTARSTVIMA ČIJA NADLEŽNOST KORESPONDIRA S KRIVIČNOPRAVNOM ZAŠTITOM ŽIVOTNE SREDINE

Ukupno devetnaest ministarstava raspolaže odeljenjima inspekcije, od kojih samo šest ministarstava⁵⁴ u okviru svojih nadležnosti obavlja inspekcijske poslove koji (čak i u njihovom svakodnevnom vršenju) mogu značajno doprineti krivičnopravnoj zaštiti životne sredine. Vezivna tačka ovih inspekcijskih poslova, koji su vezani za određena odeljenja u ministarstvima, obrađuje se u ovom segmentu analize s aspekta oblika krivičnih dela protiv zaštite životne sredine koja podrazumevaju narušavanje propisa vezanih za različita zaštitna dobra:

- ▶ vazduh, vodu ili zemljište,
- ▶ životinje ili biljni svet,
- ▶ šume,
- ▶ lov,
- ▶ ribolov;

54 <https://inspektor.gov.rs/contact/inspections>

i, s druge strane, specifične materije koje mogu imati ugrožavajući efekat na životnu sredinu:

- ▶ opasne materije / opasni otpaci;
- ▶ nuklearna postrojenja.

1. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

Sektor poljoprivredne inspekcije

Uprava za zaštitu bilja – Odeljenje fitosanitarne inspekcije

Uprava za zaštitu bilja – Odeljenje granične fitosanitarne inspekcije

Uprava za šume – Odeljenje za šumarsku i lovnu inspekciju

Republička direkcija za vode – Odeljenje vodne inspekcije

Uprava za veterinu – Odeljenje veterinarsko-sanitarne kontrole na graničnim prelazima

Uprava za veterinu – Odeljenje za poslove inspeksijskog nadzora i kontrole

2. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Inspekcija za zaštitu životne sredine

Inspekcija za ribarstvo

3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

Odeljenje sanitarne inspekcije

Granična sanitarna inspekcija

4. MINISTARSTVO RUDARSTVA I ENERGETIKE

Odeljenje geološke i rudarske inspekcije

5. DIREKTORAT ZA RADIJACIJU I NUKLEARNU SIGURNOST I BEZBEDNOST SRBIJE

Inspekcija za radijacionu i nuklearnu sigurnost i bezbednost Srbije

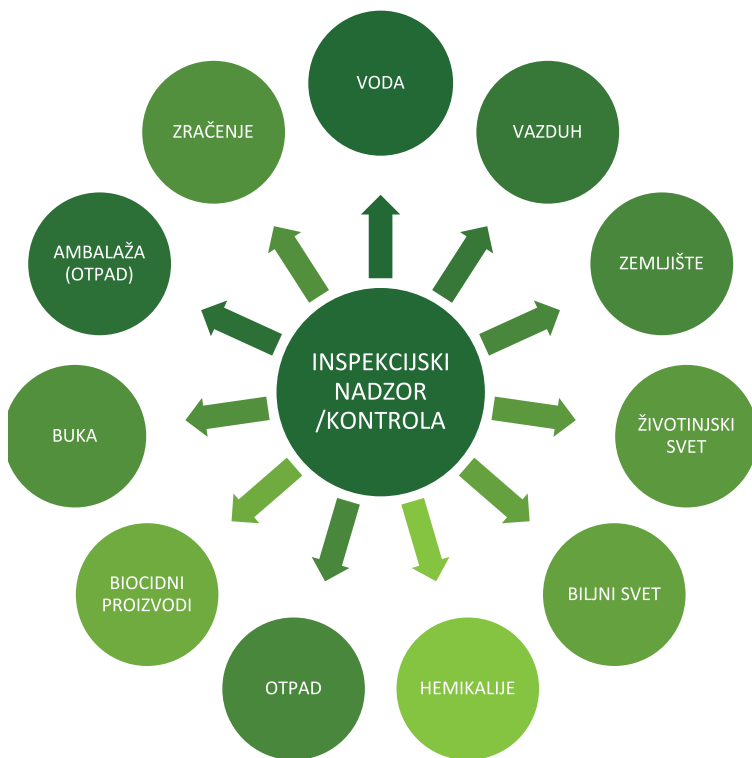
6. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

Odeljenje za inspeksijske poslove za transport opasne robe

3.2 PODELA INSPEKCIJSKOG NADZORA I KONTROLE PO POJEDINIM OBLASTIMA

Kad govorimo o podeli inspeksijskog nadzora i kontrole koji se tiču pojedinih oblasti zaštite životne sredine, a čije narušavanje korespondira s elementima to jest određenim krivičnim delima, privrednim prestupima i prekršajima, možemo izdvojiti jedanaest (11) oblasti:

- ▶ voda,
- ▶ vazduh,
- ▶ zemljište,
- ▶ životinjski svet,
- ▶ iljni svet,
- ▶ hemikalije,
- ▶ otpad,
- ▶ biocidni proizvodi,
- ▶ buka,
- ▶ ambalaža to jest ambalažni otpad,
- ▶ zračenje (jonizujuće/nejonizujuće kao i nuklearna sigurnost).

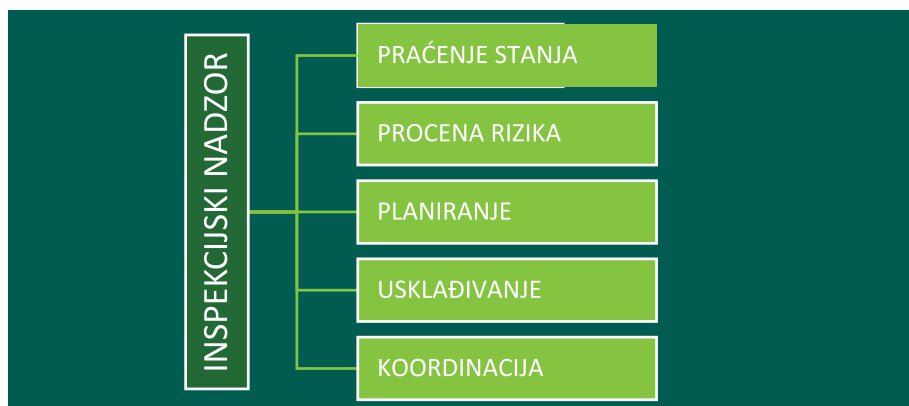


Slika 2.

Sve ove oblasti imaju posebne zakone, koji obuhvataju kompleksnost inspekcijskih postupanja specifičnih za svaku oblast. U skladu s tim se vrše inspekcijske radnje, kojih ima pet u svom najopštijem vidu.

Inspekcijske radnje

Imajući u vidu ove oblasti, inspekcijske radnje⁵⁵ sadržane su u:



Slika 3.

Praćenje stanja

Praćenje stanja uključuje:⁵⁶

- ▶ **prikupljanje i analizu podataka** dobijenih:
 - ▶ pomoću kontrolnih listi,
 - ▶ vođenjem anketa,
 - ▶ istraživanjem javnog mnjenja,
 - ▶ drugim neposrednim prikupljanjem podataka,
 - ▶ pribavljanjem podataka od državnih organa, organa autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i drugih imalaca javnih ovlašćenja,
 - ▶ pribavljanjem statističkih i drugih podataka,
 - ▶ prikupljanjem i analizom inspekcijske, upravne, sudske i poslovne prakse iz odgovarajuće oblasti inspekcijskog nadzora, i drugih srodnih poslova;
- ▶ **pripremu plana** inspekcijskog nadzora *(na osnovu utvrđenog stanja i procene rizika inspekcija)*;
- ▶ **iniciranje** donošenja, izmena i dopuna zakona i drugih propisa;

⁵⁵ Zakon o inspekcijskom nadzoru, član 8, 9, 10, 11 i 12.

⁵⁶ Ibid., član 8.

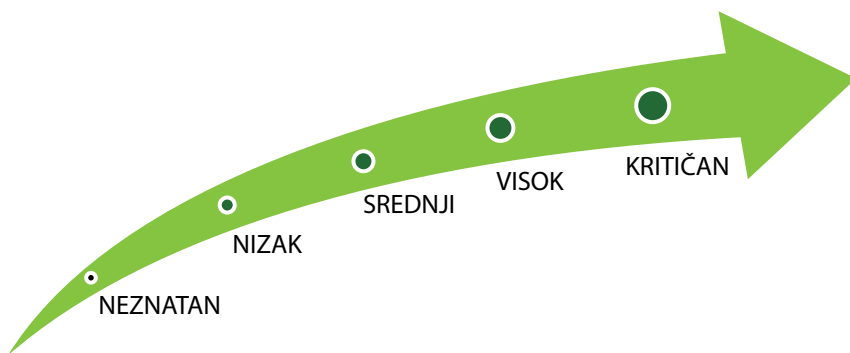
- ▶ **ujednačavanje i objavljivanje** inspekcijske prakse;
- ▶ **preventivne aktivnosti**;
- ▶ **upućivanje predloga (za preduzimanje aktivnosti i mera)** organima državne uprave, organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i drugim imaocima javnih ovlašćenja;
- ▶ **objavljivanje spiska nadziranih subjekata** (na svojoj internet stranici) koji su ostvarili najveći i najmanji stepen usklađenosti poslovanja i postupanja sa zakonom, a na osnovu podataka dobijenih pomoću kontrolnih listi.

Dakle, praćenje stanja podrazumeva ukupno sedam različitih radnji od strane inspektora za zaštitu životne sredine, koje često podrazumevaju obraćanje, koordinisanje i komuniciranje s nekoliko različitih subjekata, bilo da su u pitanju oni koji su nadzirani ili nadležni organi koji su u vezi s postupanjem po inspekcijskom nadzoru.

Procena rizika

Procena rizika je deo analize rizika koja obuhvata upravljanje rizikom i obaveštavanje o njemu.⁵⁷ Rizik je bitan jer se inspekcijski nadzor pokreće na osnovu njegove procene i u skladu s njim deluje. Na primer, ako je procenjeno da je rizik neznatan, onda se neće pokretati inspekcijski nadzor to jest neće postojati dužnost njegovog pokretanja.⁵⁸

Rizik ima svoje propisane stepene i on može biti: neznatan, nizak, srednji, visok i kritičan.⁵⁹



Slika 4.

⁵⁷ Ibid., član 9.

⁵⁸ Ibid., član 18, stav 5.

⁵⁹ Ibid., član 9.

Na primer, u 2024. godini, prilikom nadzora velikih zagađivača, to jest IRRS postrojenja, „[...] izvršeno je razvrstavanje nadziranih subjekata u četiri nivoa opasnosti: kritičan rizik (jedno postrojenje), visok rizik (četiri postrojenja), srednji rizik (20 postrojenja) i nizak rizik (28 postrojenja). **U zavisnosti od stepena rizika, razlikuje se i učestalost vršenja redovnih inspeksijskih nadzora u toku jedne godine:** kritičan rizik (četiri puta godišnje), visok rizik (tri puta godišnje), srednji rizik (dva puta godišnje) i nizak rizik (jednom godišnje).“⁶⁰

Takođe, moguće je izvršiti preliminarnu procenu rizika, gde se uz pomoć alata za procenu rizika i određivanja prioriteta vrši ta procena i utvrđivanje njegovog nivoa, kao i njihovo preliminarno rangiranje. U zavisnosti od stepena rizika, određuje se i učestalost inspeksijskih nadzora, kao što se to inače radi prilikom nadzora.⁶¹

Bitno je napomenuti da se procena rizika može menjati ako se u toku izvršenja godišnjeg plana inspeksijskog nadzora primete neke nove okolnosti koje su presudne za njegovu klasifikaciju. Rizik se procenjuje u toku pripreme plana inspeksijskog nadzora i tada se procenjuje **težina njegovih posledica i verovatnoća njihovog nastanka.**

Težina štetnih posledica⁶² procenjuje se polazeći od:

- ▶ prirode štetnih posledica;
- ▶ obima štetnih posledica.

60 Godišnji izveštaj o radu za 2024. godinu (<https://www.ekologija.gov.rs/inspekcija>), strana 19: „Inspeksijski nadzori nadziranih subjekata i njihovih postrojenja vršeni su u skladu sa Godišnjim i operativnim planom inspeksijskih nadzora, koji se sačinjava korišćenjem alata za procenu rizika. Na ovaj način su postavljeni prioriteti u kontroli velikih zagađivača, odnosno IPPC postrojenja i izvršeno je razvrstavanje nadziranih subjekata u 4 nivoa opasnosti: kritičan rizik (1 postrojenje), visok rizik (4 postrojenja), srednji rizik (20 postrojenja) i nizak rizik (28 postrojenja). U zavisnosti od stepena rizika, razlikuje se i učestalost vršenja redovnih inspeksijskih nadzora u toku jedne godine: kritičan rizik (4 puta godišnje), visok rizik (3 puta godišnje), srednji rizik (2 puta godišnje) i nizak rizik (1 godišnje).“

61 Ibid., strana 20: „Što se tiče kontrole Seveso postrojenja nižeg reda, korišćenjem alata za procenu rizika i određivanje prioriteta, izvršena je procena rizika i utvrđivanje nivoa rizika Seveso operatera. Prema utvrđenom nivou rizika, izvršeno je njihovo preliminarno rangiranje. U zavisnosti od stepena rizika, određena je učestalost vršenja redovnih inspeksijskih nadzora u toku od jedne godine: kritični rizik (minimum 2 puta godišnje), visok rizik (minimum 1 put godišnje), srednji rizik (1 put godišnje) i nizak rizik (1 put u toku od 2 godine).“

62 Zakon o inspeksijskom nadzoru, član 9, stav 6, tačka 1 i 2:

„Težina štetnih posledica procenjuje se polazeći od:

- 1) prirode štetnih posledica, koja proizlazi iz vrste delatnosti ili aktivnosti nadziranog subjekta, odnosno karakteristika robe ili proizvoda koga nadzirani subjekat stavlja u promet ili usluga koje nadzirani subjekat pruža, ili radnji koje preduzima, odnosno ovlašćenja koja vrši u sklopu svog poslovanja ili postupanja, a u odnosu na zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, i
- 2) obima štetnih posledica, pre svega kruga lica koji koriste robu, proizvod ili usluge, odnosno kruga lica koja ostvaruju određena prava u nadziranom subjektu ili u vezi sa nadziranim subjektom, odnosno opsega zakonom i drugim propisom zaštićenih dobara, prava i interesa na koje se odnosi delatnost ili aktivnost nadziranog subjekta ili na koje ona utiče.“

Verovatnoća nastanka štetnih posledica⁶³ procenjuje se polazeći od:

- ▶ prethodnog poslovanja i postupanja nadziranog subjekta;
- ▶ srpskih standarda i pravila dobre prakse;
- ▶ sistema upravljanja i unutrašnjeg nadzora nad zakonitošću, pravilnošću i bezbednošću poslovanja i postupanja kod nadziranog subjekta;
- ▶ stanja u oblasti u kojoj se njegova delatnost/aktivnost vrši i predviđanja budućih kretanja u njoj;
- ▶ unutrašnjih i spoljnih stručnih, tehničkih, tehnoloških i finansijskih kapaciteta nadziranog subjekta.

Zajedničke elemente procene rizika u inspekcijskom nadzoru propisuje Vlada.

Rizik se može proceniti i za pojedina teritorijalna područja i teritorijalne celine, objekte i grupe objekata. Tada se vrši prema posebno propisanim kriterijumima koje propisuje ministar nadležan za odgovarajuću oblast to jest imalac javnog ovlašćenja koji vrši inspekcijski nadzor u određenoj oblasti. Takođe, bitno je znati da ministar, to jest imalac javnog ovlašćenja, propisuje i posebne elemente procene rizika i učestalost vršenja inspekcijskog nadzora na osnovu procene rizika. Ono što je u izvornoj nadležnosti autonomne pokrajine to jest jedinice lokalne samouprave propisuje taj nadležni organ.⁶⁴

Dakle, zakonski okvir pruža dovoljno veliki broj i vrstu inspekcijskih radnji kojima bi se pružila sveobuhvatna krivičnopravna zaštita životne sredine koja se obezbeđuje preko nadziranja subjekata, teritorijalnih područja/celina i (grupe)

63 Ibid., član 9, stav 7:

„Verovatnoća nastanka štetnih posledica procenjuje se polazeći naročito od prethodnog poslovanja i postupanja nadziranog subjekta, uključujući poslednje utvrđeno stanje zakonitosti i bezbednosti njegovog poslovanja i postupanja.

Verovatnoća nastanka štetnih posledica procenjuje se polazeći i od: srpskih standarda i pravila dobre prakse koje nadzirani subjekat primenjuje; sistema upravljanja i unutrašnjeg nadzora nad zakonitošću, pravilnošću i bezbednošću poslovanja i postupanja kod nadziranog subjekta, uzimajući u obzir politiku upravljanja rizicima i različite oblike unutrašnjeg nadzora kod nadziranog subjekta, kao i reviziju finansijskih izveštaja nadziranog subjekta; stanja u oblasti u kojoj se njegova delatnost ili aktivnost vrši i predviđanja budućih kretanja u njoj; unutrašnjih i spoljnih stručnih, tehničkih, tehnoloških i finansijskih kapaciteta nadziranog subjekta.“

64 Ibid., član 9, stav 8, 9, 10, 11: „Pored procene rizika za nadzirane subjekte, rizik se, prema posebno propisanim kriterijumima, može proceniti i za pojedina teritorijalna područja i druge teritorijalne i slične celine (npr. teritorijalne jedinice, oblasti i podoblasti, deonice i dr), objekte i grupe objekata, u skladu sa delokrugom inspekcije i potrebama vršenja inspekcijskog nadzora.

Zajedničke elemente procene rizika u inspekcijskom nadzoru propisuje Vlada.

Posebne elemente procene rizika i učestalost vršenja inspekcijskog nadzora na osnovu procene rizika, kao i posebne kriterijume iz stava 8. ovog člana propisuje ministar nadležan za odgovarajuću oblast inspekcijskog nadzora, odnosno imalac javnog ovlašćenja koji vrši inspekcijski nadzor u određenoj oblasti.

Posebne elemente procene rizika i učestalost vršenja inspekcijskog nadzora na osnovu procene rizika iz izvorne nadležnosti autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave propisuje nadležni organ autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.“

objekata. To je pogotovo značajno kada je poznato da se određeni subjekti, to jest objekti i teritorije, (tradicionalno) rudarski ili industrijski eksploatišu.

3.3 RADNJE INSPEKTORA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE U CILJU OTKRIVANJA/POSTOJANJA KRIVIČNIH DELA

S tim u vezi, kad bismo sveli konkretne radnje koje inspektor za zaštitu životne sredine, u okviru svojih nadležnosti, preduzima u cilju otkrivanja to jest postojanja krivičnog dela, to bi bilo u domenu utvrđivanja:

- ▶ kršenja konkretnog propisa;
- ▶ radnje kojom se prekršio određeni propis;
- ▶ ko su fizička ili službena to jest odgovorna lica koja su prekršila propis;
- ▶ da li otklanjanje posledica zagađenja životne sredine zahteva duže vreme ili velike troškove;
- ▶ da li postoji uništenje ili oštećenje životinjskog to jest biljnog sveta velikih razmera;
- ▶ da li postoji zagađenje u većoj meri to jest na širom prostoru.

Ako kod nadziranog subjekta inspektor za zaštitu životne sredine otkrije nezakonitost, on podnosi nadležnom pravosudnom organu **krivičnu prijavu, prijavu za privredni prestup ili zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, to jest izdaje prekršajni nalog.**⁶⁵

Tokom rada na ekološkim predmetima uočava se problem između javnih tužilaca i inspektora za zaštitu životne sredine, a to je da potonji nerado konsultuju dežurne tužioce, kao i da se njihova postupanja nakon uočenih nepravilnosti svode na to da izreknu mere da se nepravilnosti uklone, kao i da nadzirani subjekat sâm obavi potrebne analize i uzorkovanje, što je u suprotnosti s pribavljanjem dokaza shodno Zakoniku o krivičnom postupku (ZKP). Ukoliko dođe do izvršenja ekološkog krivičnog dela, ovakve dokaze tužilaštvo kasnije ne može da koristi, jer nisu zakonito preduzeti, što je jedan od razloga zašto ima malo krivičnih postupaka za krivična dela od člana 260 do člana 277 KZ. Takođe, samo u malom broju slučajeva ekološki inspektori sami urade neophodna veštačenja (na primer, veštačenje kako bi se utvrdilo da je došlo do zagađenja zemljišta opasnim materijama) pre nego što podnesu krivičnu prijavu (tj. prijavu za privredni prestup) javnom tužilaštvu, i to su obično u pitanju stariji i iskusniji „ekološki“ inspektori.⁶⁶

Iz iskustva pojedinih tužilaca, „ekološki“ inspektori su uglavnom brzi, dok je veterinarska inspekcija jako spora u dostavljanju podataka koje traži u vezi s utvrđivanjem postojanja krivičnog dela. Takođe, inspektori ne koordinišu svoje inspeksijske radnje s javnim tužilaštvom, a ukoliko je došlo do podnošenja krivične prijave od strane ekološke inspekcije, isti komuniciraju putem telefona, i to nakon vanrednog inspeksijskog nadzora. Inspektori uglavnom nemaju potrebna znanja o

⁶⁵ Ibid., član 42.

⁶⁶ Intervju: Nena Miloradović Bjelica, viši tužilački saradnik, novoizabrani javni tužilac, Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu.

krivičnom postupku i o tome kada tužilaštvo preuzima krivično gonjenje, ne prate rokove iz ZKP, već se drže rokova iz Zakona o inspekcijskom nadzoru. Inspektori su u svom postupanju uglavnom pokazivali inicijativu ka prijavljivanju prekršaja i privrednih prestupa tek ako dođe do uznemirenja javnosti zbog ekološkog akcidenta, a kada se uključi policija, onda podnose krivične prijave. Ponekad samo nalažu da se otklone nepravilnosti u radu i tako odlažu prekršajno gonjenje, što šalje poruku da se država ne bori protiv ovog oblika kriminaliteta.⁶⁷

Zbog toga je od izuzetne važnosti da se sačuva kontinuitet u sakupljanju dokaza (i samim tim njihove zakonitosti) od strane ovlašćenih lica – prvenstveno inspektora za zaštitu životne sredine, te koordinira rad s javnim tužilaštvom to jest sudom radi utvrđivanja postojanja predmetnih krivičnih dela, odnosno privrednih prestupa i prekršaja.

3.3.1 Zakonska ovlašćenja inspektora u utvrđivanju činjenica vezanih za krivična dela protiv životne sredine

Postoje pojedina zakonska ovlašćenja inspektora za zaštitu životne sredine u utvrđivanju činjenica vezanih za krivična dela koja mogu pomoći kontinuitetu u prikupljanju dokaza, u smislu koji bi mogao da korespondira s odredbama ZKP, i samim tim boljim koordiniranjem s javnim tužilaštvom:⁶⁸

67 Intervju: Nena Miloradović Bjelica, viši tužilački saradnik, novoizabrani javni tužilac. Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu.

68 Zakon o inspekcijskom nadzoru, član 21*: „Inspektor je ovlašćen da radi utvrđivanja činjenica:

- 1) izvrši uvid u javne isprave i podatke iz registara i evidencija koje vode nadležni državni organi, organi autonomne pokrajine i organi jedinice lokalne samouprave i drugi imaoci javnih ovlašćenja ako su neophodni za inspekcijski nadzor, a nije mogao da ih pribavi po službenoj dužnosti, i da ih kopira, u skladu sa zakonom;
- 2) izvrši uvid u ličnu ili drugu javnu ispravu sa fotografijom koja je podobna da se identifikuju ovlašćena lica u nadziranom subjektu, druga zaposlena ili radno angažovana lica, fizička lica koja su nadzirani subjekti, svedoci, službena lica i zainteresovana lica, kao i fizička lica zatečena na mestu nadzora;
- 3) uzima pisane i usmene izjave nadziranih subjekata – fizičkih lica i zastupnika, odnosno ovlašćenih lica u nadziranom subjektu – pravnom licu i drugih zaposlenih ili radno angažovanih lica, svedoka, službenih lica i zainteresovanih lica, i da ih poziva da daju izjave o pitanjima od značaja za inspekcijski nadzor;
- 4) naloži da mu se u određenom roku stave na uvid poslovne knjige, opšti i pojedinačni akti, evidencije, ugovori i druga dokumentacija nadziranog subjekta od značaja za inspekcijski nadzor, a u obliku u kojem ih nadzirani subjekat poseduje i čuva;
- 5) vrši uviđaj, odnosno pregleda i proverava lokaciju, zemljište, objekte, poslovni i drugi nestambeni prostor, postrojenja, uređaje, opremu, pribor, vozila i druga namenska prevozna sredstva, druga sredstva rada, proizvode, predmete koji se stavljaju u promet, robu u prometu i druge predmete kojima obavlja delatnost ili vrši aktivnost, kao i druge predmete od značaja za inspekcijski nadzor;
- 6) uzme potrebne uzorke radi njihovog ispitivanja i utvrđivanja činjeničnog stanja, u skladu sa posebnim zakonom i propisima donetim na osnovu zakona;
- 7) fotografiše i snimi prostor u kome se vrši inspekcijski nadzor i druge stvari koje su predmet nadzora;
- 7a) obezbedi dokaze;
- 8) preduzme druge radnje radi utvrđivanja činjeničnog stanja prema ovom i posebnom zakonu.“

- ▶ uzima pisane i usmene izjave nadziranih subjekata – fizičkih lica i zastupnika to jest ovlašćenih lica u nadziranom subjektu, svedoka, služenih lica i zainteresovanih lica, i poziva ih da daju izjave u okviru svoje nadležnosti;
- ▶ vrši uviđaj;⁶⁹
- ▶ uzima potrebne uzorke radi njihovog ispitivanja i utvrđivanja činjeničnog stanja;
- ▶ fotografiše i snima prostor i druge stvari koje su predmet nadzora;
- ▶ obezbeđuje dokaze;
- ▶ privremeno oduzima predmete radi obezbeđenja dokaza.⁷⁰

Takođe je korisno što inspektor za zaštitu životne sredine ima na raspolaganju nekoliko praktičnih ovlašćenja koja mogu pomoći u otkrivanju krivičnih dela protiv životne sredine: 1) ako u toku vršenja inspeksijskog nadzora otkrije nezakonitost koja izlazi iz utvrđenog predmeta nadzora (ali je u bliskoj vezi s njim), pribavlja se dopuna naloga; 2) pre pribavljanja dopune naloga obezbeđuju se dokazi (ako se kasnije neće moći izvesti tj. njihovo izvođenje će biti otežano); 3) o obezbeđenju dokaza donosi se zaključak; 4) dopuna naloga nije potrebna kada je potrebno sprečiti ili otkloniti neposrednu opasnost po život i zdravlje ljudi, životnu sredinu, biljni/životinjski svet.⁷¹

Takođe, inspekcijski nadzor je moguće vršiti i van radnog vremena nadziranog subjekta kada sama situacija zahteva hitno postupanje koje je Zakon propisao.⁷²

69 Prema članu 22 Zakona o inspekcijskom nadzoru, moguće je vršiti uviđaj i u stambenom prostoru, čak i bez prisustva vlasnika/korisnika/držaoa tj. punomoćnika u tačno propisanim situacijama.

70 Ibid., član 24.

71 Ibid., član 16: „Izuzetno od stava 1. ovog člana, inspekcijski nadzor može da počne bez obaveštavanja nadziranog subjekta o predstojećem nadzoru kada postoje razlozi za neodložno postupanje ili opravdana bojazan da bi obaveštenje umanjilo ostvarenje cilja inspeksijskog nadzora ili kada to nalaže zaštita javnog interesa, odnosno otklanjanje opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interese zaposlenih i drugih radno angažovanih lica ili potrošača, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, komunalni red ili bezbednost, saglasno delokrugu inspekcije, kao i ako postoji opasnost da će nadzirani subjekat ili treće lica sakriti, uništiti, prepraviti, oštetiti ili delimično ili potpuno učiniti neupotrebljivom ispravu, odnosno druge predmete koji mogu poslužiti kao dokaz u postupku inspekcijskog nadzora, odnosno u postupku koji se vodi pred sudom ili drugim organom, s tim što se razlozi za izostavljanje obaveštenja navode u nalogu za inspekcijski nadzor, uz navođenje poznatih i verovatnih činjenica, koje u konkretnom slučaju potkrepljuju te razloge.“

72 Ibid., član 19: „Izuzetno, inspekcijski nadzor moguć je i van radnog vremena nadziranog subjekta iz stava 1. ovog člana: kada postoje razlozi za neodložno postupanje; kada je rizik visok ili kritičan; kada je neophodno da se preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet; kada se proverava poštovanje propisanog radnog vremena nadziranog subjekta, odnosno objekta; kada nadzirani subjekat da pisani pristanak.“

3.3.2 Prikrivena kupovina

Inspektorima za zaštitu životne sredine je na raspolaganju i „prikrivena kupovina”,⁷³ koja po svojoj suštini pravno korespondira s institutom „si-mulovani poslovi” iz ZKP.⁷⁴ Ovakva korelacija je pogotovo korisna u slučajevima krivičnih dela protiv zaštite životne sredine, koja u praksi nekada postoje uz druga krivična dela (primanje/davanje mita, pranje novca, zloupotreba položaja odgovornog lica itd.), a koja su u pogledu upotrebe posebnih dokaznih radnji propisana u članu 162 ZKP. Ta krivična dela će zahtevati veću angažovanost i koordinisanost inspektora za zaštitu životne sredine s postupajućim javnim tužilaštvom te podvođenje njihovih službenih radnji u okvire ZKP. To je pogotovo važno u slučajevima prekograničnih istraga u kojima se, po novousvojenoj Direktivi Evropskog parlamenta i Evropskog saveta 2024/1203 od 11. 4. 2024. godine (Direktiva o krivičnim delima protiv životne sredine – *Environmental Crime Directive*), borbi protiv krivičnih dela uperenih protiv životne sredine daju na raspolaganje sve one (specijalne) istražne metode koje se koriste u borbi protiv organizovanog kriminala i drugih kompleksnih krivičnih dela.⁷⁵

Prikrivena kupovina omogućava inspektorima za zaštitu životne sredine da putem neposrednog opažanja prikupljaju dokaze i podatke korisne za utvrđivanje činjeničnog stanja, kao i da vrše druga ovlašćenja radi utvrđivanja činjenica u slučaju osnovane sumnje da određeno lice obavlja delatnost kao neregistrovani subjekat ili da ne izdaje račun. Prikrivena kupovina obavlja se bez prethodnog obaveštavanja i predočavanja službene legitimacije i naloga za inspekcijski nadzor i oni se pokazuju tek po obavljenoj kupovini.

3.4 VRSTE MERA

Inspektor može izreći nekoliko vrsta mera: upravnu preventivnu meru, meru za otklanjanje nezakonitosti, posebnu meru naredbe, zabrane ili zaplene ili meru za zaštitu prava trećih lica.⁷⁶

73 Ibid., član 21a: „U slučaju osnovane sumnje da lice obavlja delatnost kao neregistrovani subjekat, ili da ne izdaje račun, može se koristiti, radi dokazivanja, prikrivena kupovina, u skladu sa posebnim zakonom, ako se na drugi način ne mogu obezbediti potrebni dokazi ili bi to bilo značajno otežano.

Prikrivena kupovina obavlja se bez prethodnog obaveštavanja i predočavanja nadziranom subjektu službene legitimacije i naloga za inspekcijski nadzor, koji sadrži i navođenje metoda prikrivene kupovine i obrazloženje osnovane sumnje, sa navođenjem poznatih i verovatnih činjenica koje potkrepljuju osnovanu sumnju u konkretnom slučaju, kao i obrazloženje zašto se korišćenjem drugih dokaznih radnji ne mogu izvesti, prikupiti ili obezbediti potrebni dokazi ili bi to bilo značajno otežano.

U sklopu prikrivene kupovine, inspektor je ovlašćen da putem neposrednog opažanja prikuplja dokaze i podatke korisne za utvrđivanje činjeničnog stanja i vrši druga ovlašćenja radi utvrđivanja činjenica iz stava 1. ovog člana. Po obavljenoj kupovini, inspektor predočava nadziranom subjektu službenu legitimaciju i nalog za inspekcijski nadzor.”

74 Zakonik o krivičnom postupku, član 174 do 177.

75 Direktiva, član 13.

76 Zakon o inspekcijskom nadzoru, član 25.

Sud u propisanim krivičnim delima može naložiti⁷⁷ zagađivaču to jest nadziranom subjektu da preduzme u određenom vremenskom roku zajedničke (fakultativne) mere:

- ▶ zaštite;
- ▶ očuvanja i unapređenja životne sredine;
- ▶ otklanjanja **štetnih posledica**.

3.4.1 *Neusklađenosti predviđenih mera u krivičnom zakonodavstvu*

Postoje neusklađenosti u vidu opsega predviđenih mera u krivičnom zakonodavstvu. Za sledeća krivična dela nisu predviđene navedene mere već samo mera oduzimanja:

- ▶ uništenje, oštećenje, iznošenje u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra gde je propisana mera oduzimanja zaštićene vrste;⁷⁸
- ▶ nezakonit lov, gde je propisana mera oduzimanja ulovljene divljači i sredstva za lov;⁷⁹
- ▶ nezakonit ribolov, gde je propisana mera oduzimanja ulova i sredstva za ribolov.⁸⁰

Neusklađenost je najvidljivija kod devet krivičnih dela za koja nije propisana nijedna fakultativna ili obavezna mera.⁸¹

Nepostojanje propisanih mera za ova krivična dela onemogućava efektivan sudski to jest inspekcijski nadzor, jer se kaznena politika svodi na izricanje kazne bez mera zaštite životne sredine ili oduzimanja sredstava putem kojih je došlo do te radnje i remeti kontinuitet u kontroli zagađivača to jest nadziranog subjekta.

Bitno je napomenuti da svako fizičko ili pravno lice može podneti krivičnu prijavu.

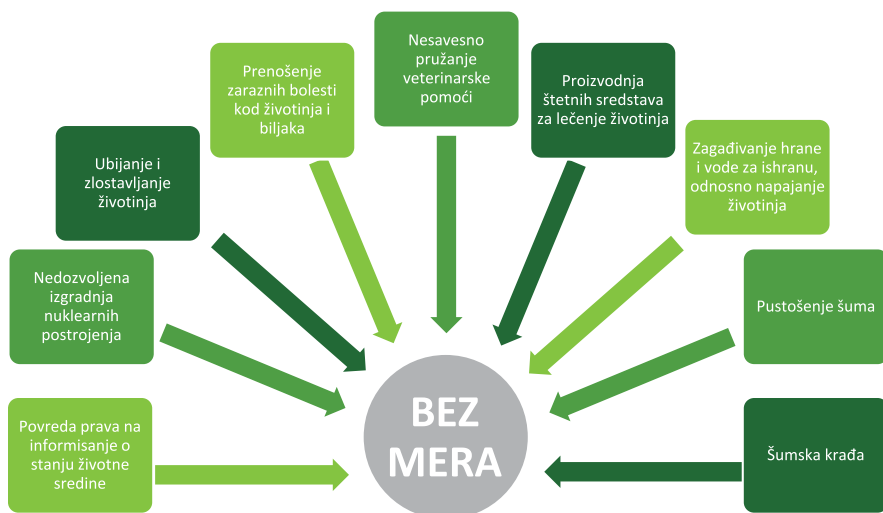
77 KZ, član 260: Zagađenje životne sredine; član 261: Nepreduzimanje mera zaštite životne sredine; član 262: Protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu; član 263: Oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine; član 264: Oštećenje životne sredine; član 266: Unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija.

78 Ibid., član 265: „(5) Strogo zaštićena ili zaštićena vrsta biljaka ili životinja iz stava 3. ovog člana oduzeće se.“

79 Ibid., **član 276:** „(5) Ulovljena divljač i sredstva za lov oduzeće se.“

80 Ibid., član 277: „(4) Ulov i sredstva za ribolov oduzeće se.“

81 Ibid., član 267: Nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja; član 268: Povreda prava na informisanje o stanju životne sredine; član 269: Ubijanje i zlostavljanje životinja; član 270: Prenošenje zaraznih bolesti kod životinja i biljaka; član 271: Nesavesno pružanje veterinarske pomoći; član 272: Proizvodnja štetnih sredstava za lečenje životinja; član 273: Zagađivanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja; član 274: Pustošenje šuma; član 275: Šumska krađa.



Slika 5.

3.5 PRIVREDNI PRESTUPI

Privredni prestupi su definisani različitim zakonima (iz oblasti koje su pod inspekcijskim nadzorom) i, objektivno gledano, objedinili su na jedan istovetan način novčane kazne (u slučaju osuđujućih odluka) i mere koje se u tom slučaju mogu izreći. Novčane kazne se izriču do najvećeg iznosa⁸² od 3.000.000 dinara,⁸³ dok su mere zaštitnog karaktera⁸⁴ i sadržane su u propisanim kaznenim odredbama

82 Zakon o privrednim prestupima, član 22: „(1) Sud može pravnom licu ili odgovornom licu da pooštri kaznu predviđenu za učinjeni privredni prestup do dvostrukog iznosa najveće mere predviđene kazne, ako se učinilac nalazi u višestrukom povratu. (2) Višestruki povrat za pravno lice postoji ako je pravno lice već bilo najmanje dva puta osuđivano za srodne privredne prestupe na kazne preko 20.000 dinara i ako od poslednje pravnosnažno izrečene kazne nije proteklo više od pet godina; (3) Višestruki povrat za odgovorno lice postoji ako je za srodna krivična dela ili privredne prestupe bilo najmanje dva puta osuđivano na kaznu zatvora ili novčanu kaznu preko 4.000 dinara, ako od poslednje izdržane kazne zatvora, odnosno pravnosnažno izrečene novčane kazne nije prošlo više od pet godina i ako učinilac pokazuje sklonost za vršenje takvih krivičnih dela, odnosno privrednih prestupa.; (4) Pri odlučivanju da li će pooštriti kaznu, sud će posebno imati u vidu okolnosti pod kojima je privredni prestup učinjen i težinu posledica koje su nastupile.; (5) Kazna propisana u članu 18. stav 2. ovog zakona ne može se pooštriti.”

83 Ibid., član 18: „(1) Najmanja mera novčane kazne koja se može propisati za pravno lice je 10.000 dinara, a najveća 3.000.000 dinara. (2) Visina novčane kazne za pravno lice može se propisati i u srazmeri sa visinom učinjene štete, neizvršene obaveze ili vrednosti robe ili druge stvari koja je predmet privrednog prestupa, u kom slučaju najveća mera novčane kazne može biti do dvadesetostrukog iznosa učinjene štete, neizvršene obaveze ili vrednosti robe ili druge stvari koja je predmet privrednog prestupa.(3) Najmanja mera novčane kazne koja se može propisati za odgovorno lice iznosi 2.000 dinara, a najveća 200.000 dinara.”

84 Ibid., član 28: „Za privredne prestupe mogu se izreći sledeće zaštitne mere: 1) javno objavljivanje presude; 2) oduzimanje predmeta; 3) zabrana pravnom licu da se bavi određenom privrednom delatnošću; 4) zabrana odgovornom licu da vrši određene dužnosti.”

privrednih prestupa – nalaganje zagađivaču to jest nadziranom licu da preduzme mere u određenom vremenskom roku:

- ▶ zaštitna mera zabrane pravnom licu da se bavi određenom privrednom delatnošću u određenom vremenskom trajanju;
- ▶ zaštitna mera zabrane odgovornom licu da vrši određene dužnosti u određenom vremenskom trajanju.

Ovlašćeno lice za podnošenje prijave za privredni prestup je javno tužilaštvo to jest inspekcija za zaštitu životne sredine, kao i lice koje se smatra oštećenim. Kada se podnese krivična prijava javnom tužilaštvu i ustanovi da ne postoje elementi krivičnog dela, u praksi se dešava da se ona prosleđuje odeljenju za privredne prestupe.

3.6 PREKRŠAJI

Zakon o prekršajima predviđa izricanje novčanih kazni u slučaju osuđujućih odluka, dok se u sudskoj praksi u retkim slučajevima dešava da se izreknu mere koje su predviđene posebnim zakonima iz određene oblasti zaštite životne sredine. Zaštitnu meru zabrane obavljanja delatnosti ili određene vrste delatnosti pravnog lica ili preduzetnika prekršajni sud izriče kad je ona posebnim zakonom propisana kao obavezna (uz primenu odredaba Zakona o prekršajima koji to uređuje).⁸⁵

Iz intervjua sa sudijom Prekršajnog suda u Beogradu može se zaključiti da je, analizirajući sudsku praksu (u dve analizirane godine) u Prekršajnom sudu u Beogradu, podneto više hiljada zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, u najvećem broju slučajeva protiv pravnog lica (i odgovornog lica u pravnom licu), kao i protiv preduzetnika. Prijave su se ticale prekršaja iz člana 15a Uredbe o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjem izveštaju, načinu i rokovima dostavljanja godišnjeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknada, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade.

Podnosilac zahteva u navedenim predmetima je bila Agencija za zaštitu životne sredine, a zahtevi su podneti na osnovu spiska uvoznika robe koja nakon upotrebe predstavlja posebne tokove otpada, koji je podnosiocu zahteva dostavila Uprava carine. Suština navedenih prekršaja je bila u neplaćanju ekološke takse za uvezenu robu.

Navedenom uredbom bile su propisane visoke kazne za učinjeni prekršaj – za pravno lice novčana kazna od 500.000 do 1.000.000 dinara, za odgovorno lice u pravnom licu novčana kazna od 25.000 do 50.000 dinara, a za preduzetnika novčana kazna od 250.000 do 500.000 dinara.

U preko 90% predmeta u kojima je intervjuisana sudija postupala, posledica učinjenog prekršaja je bila otklonjena pre pokretanja prekršajnog postupka, odnosno ekološka taksa za uvezenu robu koja nakon korišćenja predstavlja posebne

⁸⁵ Intervju sa sudijom Prekršajnog suda u Beogradu.

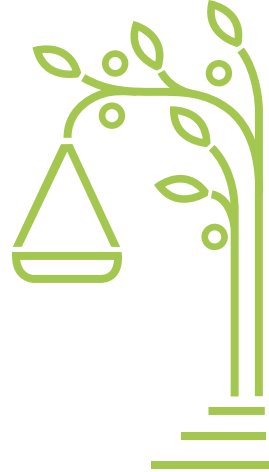
tokove otpada bila je plaćena. Odgovorna lica u pravnim licima su najčešće postupala iz nehata, jer im prilikom uvoza robe i plaćanja carinskih dažbina nije bilo poznato da su za to obavezni platiti ekološku taksu, pa su, nakon saznanja, navedenu taksu i platili. Shodno navedenom, novčane kazne za učinjeni prekršaj je ublažavala na 200.000 dinara za pravno lice, a u određenom broju slučajeva okrivljenima je izricala opomenu.

Broj predmeta u Prekršajnom sudu u Beogradu koji se tiču zaštite životne sredine je neznatan ako se posmatra ukupan broj predmeta u radu intervjuisane sudije. Predmeti koji se tiču životne sredine to jest zahteva za pokretanje prekršajnog postupka bili su zbog prekršaja po Zakonu o zapaljivim i gorivim tečnostima i zapaljivim gasovima, Zakonu o prometu eksplozivnih materija, Zakonu o zaštiti prirode (član 126, stav 5, tačka 6), Zakonu o bezbednosti hrane (član 79, stav 1, tačka 7), Zakonu o zaštiti životne sredine (član 117a, stav 1, tačka 1), Zakonu o naknadama za korišćenja javnih dobara (član 274, stav 1, tačka 5), Zakonu o šumama (član 113, stav 1, u vezi s članom 111, stav 1, tačka 26) i drugim zakonima. U ovim predmetima nije bila izricana nijedna zaštitna mera. Predmeti se nisu ticali velikih zagađivača. Iz višedecenijskog iskustva intervjuisane sudije moglo se zaključiti da je primetan nedovoljan broj inspektora za zaštitu životne sredine, kao i da veliki zagađivači kao što su JP Toplana, Vodovod i kanalizacija, industrijska preduzeća za preradu, naftne industrije, ugostiteljski objekti, privatni objekti s individualnim ložištima nisu kontrolisani, pa time ni sankcionisani.⁸⁶

Iz profesionalnog iskustva intervjuisane sudije, podneti zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka iz navedene oblasti od strane inspektora za zaštitu životne sredine bili su potpuni, to jest sadržali su sve obavezne elemente propisane članom 181 Zakona o prekršajima, i bili su snabdeveni dokazima koji idu u prilog podnetog zahteva. Nepotpunost zahteva u pogledu dostavljenih dokaza postojala je prilikom postupanja u predmetima (po navedenoj uredbi), jer je podnosilac, Agencija za zaštitu životne sredine, kao dokaz uz podneti zahtev dostavljala neovereni deo izvoda koji joj je dostavljen od strane Uprave carine, a koji se odnosi na uvoz robe koja je predmet podnetog zahteva.

Ovlašćeno lice za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka je inspekcija za zaštitu životne sredine to jest Ministarstvo zaštite životne sredine, dok fizičko lice koje je oštećeno prekršajem može podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ako ga posebni zakon prepoznaje kao takvo to jest ako daje tu mogućnost.

86 Intervju sa sudijom Prekršajnog suda u Beogradu.



4 IZAZOVI INSPEKCIJSKOG NADZORA

Prema izveštajima Ministarstva za životnu sredinu, kao i intervjuima s relevantnim ekspertima, izdvojilo se nekoliko ključnih oblasti koje predstavljaju izazove u funkcionisanju inspeksijskog nadzora u oblasti životne sredine.

4.1 KAPACITETI

Kompleksnost inspeksijskog nadzora se vidi u tome što obuhvata pet vrsta nadzora i pet vrsta inspeksijskih radnji koje broje čitav niz postupanja, kao i saradnju s nadležnim organima, javnim tužilaštvom, sudovima i razmenu podataka sa svim navedenim akterima. Da bi takvi kapaciteti funkcionisali u potpunosti i bili delotvoran mehanizam za zaštitu životne sredine i, posledično, zdravlje građana, treba da budu značajno podržani ljudskim i finansijskim resursima.

4.1.1 *Ljudski kapaciteti inspeksijskog nadzora za zaštitu životne sredine*

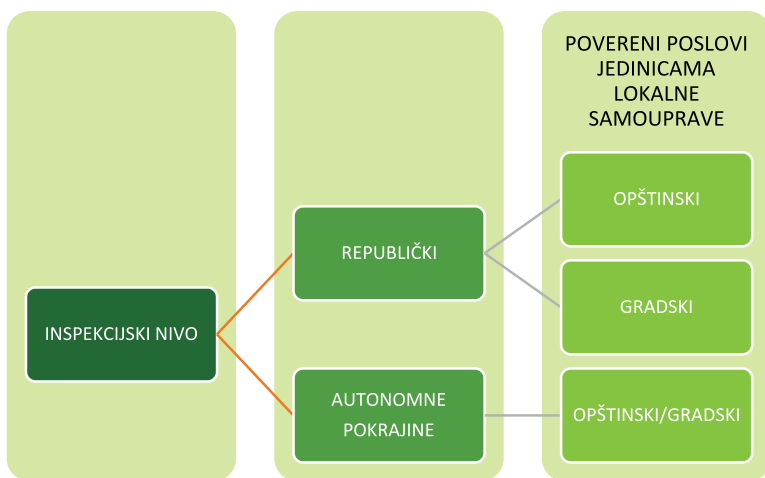
Iako su jasno podeljeni u svojim nadležnostima, teret koordinacije poslova, pa i samih prijava građana,⁸⁷ pada na republički nivo inspekcije za zaštitu životne sredine. Imajući to u vidu, kao i krivičnopravnu zaštitu životne sredine, propisana krivična dela, privredne prestupe i prekršaje, te koordinaciju inspeksijskih poslova, prvenstveno je potrebno popuniti kapacitete Sektora za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini, koji obavlja poslove koji se odnose na:⁸⁸

- ▶ sprečavanje i kontrolu zagađenja iz industrijskih objekata, ambalažu i ambalažni otpad;
- ▶ zaštitu i korišćenje prirodnih dobara;
- ▶ zaštitu od hemijskog udesa kod seveso postrojenja;

⁸⁷ <https://inspektor.gov.rs/submission>

⁸⁸ <https://www.ekologija.gov.rs/organizacija/sektori/sektor-za-nadzor-i-preventivno-delovanje-u-zivotnoj-sredini>

- ▶ kontrolu hemikalija i biocidnih proizvoda, zaštitu zemljišta i voda od zagađivanja;
- ▶ zaštitu od nejonizujućih zračenja;
- ▶ postupanje operatera postrojenja, prekograničnog kretanja i posebnih tokova otpada;
- ▶ kontrolu i koordinaciju poverenih poslova inspeksijskog nadzora;
- ▶ analizu, upravljanje rizicima i preventivno delovanje;
- ▶ prilagođavanje rada inspekcije za zaštitu životne sredine na svim nivoima u Republici Srbiji zahtevima Evropske unije u cilju sprovođenja Preporuke Saveta Evrope i Skupštine Evrope o Minimalnim kriterijumima za inspekciju zaštite životne sredine;
- ▶ organizovano sprovođenje stručnog usavršavanja inspektora u okviru posebnih programa;
- ▶ izradu izveštaja i evidencija o sprovođenju inspeksijskog nadzora;
- ▶ učešće u pripremi stručnih osnova u izradi propisa;
- ▶ učešće u procesima koji su u vezi sa stručnim usavršavanjem državnih službenika u Sektoru i druge poslove iz ove oblasti.



Slika 6.

Prema Godišnjem izveštaju za 2024. godinu, dostupnom na internet stranici Ministarstva za zaštitu životne sredine, „na kraju 2024. godine u Sektoru za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini bilo je ukupno zaposleno 69 lica, od čega **56 inspektora za zaštitu životne sredine, od 87 sistematizovanih radnih mesta za inspektore za zaštitu životne sredine**, prema Pravilniku o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta”.⁸⁹ **Dakle, 31 radno mesto inspektora za zaštitu životne sredine nije popunjeno, što ukazuje na to da rade smanjenim kapacitetom.**

89 Godišnji izveštaj o radu za 2024.godinu (<https://www.ekologija.gov.rs/inspekcija>), strana 24, tačka 9, stav 2.

Inspektori za zaštitu životne sredine (Sektor za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini) podeljeni su po okruzima, kojih ima ukupno 29: Borski, Braničevski, Jablanički, Južnobački, Južnobanatski, Kolubarski, Kosovski, Kosovskomitrovački, Kosovskopomoravski, Mačvanski, Moravički, Nišavski, Pčinjski, Pečki, Pirotski, Podunavski, Pomoravski, Prizrenski, Rasinski, Raški, Severnobački, Severnobanatski, Srednjobanatski, Sremski, Šumadijski, Toplički, Zaječarski, Zapadnobački i Zlatiborski.⁹⁰



Podela Republike Srbije po okruzima⁹¹

Dakle, ukupno 56 inspektora treba da je raspoređeno u 29 okruga, što predstavlja prosek od dva (tj. 1,93) inspektora po okrugu. Nažalost, tačnu informaciju o trenutnom ukupnom broju inspektora i njihovoj raspoređenosti po okruzima nismo mogli da dobijemo od Ministarstva za zaštitu životne sredine.⁹²

Lokalni nivo

Lokalni inspektori za zaštitu životne sredine su podeljeni na opštine to jest gradove.

U Republici Srbiji je registrovano 150 opština, 23 grada i kao zasebna jedinica Grad Beograd, koje ulaze u sastav jedinica lokalne samouprave.⁹³

⁹⁰ <https://www.arhiva.srbija.gov.rs/cms/view.php?id=1013>

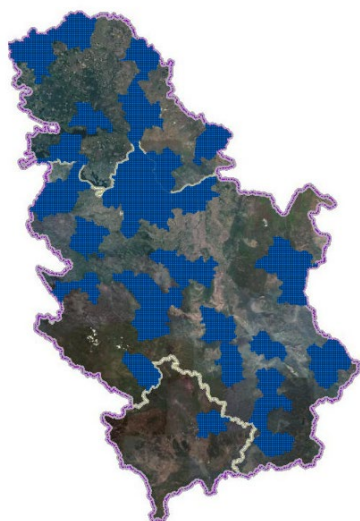
⁹¹ <https://a3.geosrbija.rs/>

⁹² Odgovor Ministarstva za zaštitu životne sredine, poslat s imejl-adrese inspekcija@eko.gov.rs, dana 25. 4. 2025. godine, u 9.21 časova, u vezi sa zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja.

⁹³ Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 129/2007, 18/2016, 47/2018 i 9/2020 – dr. Zakon.



Podela Republike Srbije po opštinama⁹⁴



Podela Republike Srbije po gradovima⁹⁵

Tačan broj inspektora za zaštitu životne sredine na lokalnom nivou moguće je utvrditi posrednom metodom, kroz Godišnji izveštaj za 2024. godinu Ministarstva za zaštitu životne sredine, u kojem se navodi da, od 145 jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji, njih 12 nema inspektora za zaštitu životne sredine: Opština Odžaci, Opština Beočin, Opština Bela Crkva, Opština Kovačica, Opština Kučevo, Opština Žagubica, Opština Batočina, Opština Knić, Opština Lučani, Opština Svrlijig, Opština Crna Trava i Opština Krupanj. Ovakav podatak implicira da su inspektori

⁹⁴ <https://a3.geosrbija.rs/>

⁹⁵ Ibid.

za zaštitu životne sredine na lokalnom nivou raspoređeni u 133 jedinica lokalne samouprave.⁹⁶

Specifičnost oblasti nad kojima se vrši inspekcijski nadzor i neophodnih (popunjenih) kapaciteta u vidu broja inspektora posebno dolazi do izražaja kad je u pitanju oblast upravljanja otpadom. **U izveštaju Ministarstva za 2024. godinu se izričito navodi da je razlog za veći broj izvršenih vanrednih inspekcijskih nadzora (u odnosu na redovne) nedovoljni ljudski kapaciteti u toj oblasti.** Na tom primeru vidimo kompleksnost upravljanja otpadom, koje obuhvata nekoliko vrsta nadzora:

- ▶ obrađivanje zahteva od strane Agencije za zaštitu životne sredine za nadzore velikog broja proizvođača/uvoznika proizvoda unutar Srbije, koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada;
- ▶ obrađivanje zahteva nadležnog organa za izdavanje dozvola za uvoz/izvoz otpada (mahom su podneti od strane većeg broja privrednih subjekata);
- ▶ veliki broj vanrednih nadzora po zahtevima operatera postrojenja podnetih po objavljivanju javnih konkursa za dodelu podsticajnih sredstava za pojedinačne kvartale;
- ▶ obrađivanje zahteva podnetih od strane drugih organa/organizacija, prijava građana, NVO sektora i drugi.

Dakle, u praksi se dešava da, kada se podnese veliki broj zahteva od strane svih ovih navedenih subjekata, poveća se broj vanrednih inspekcijskih nadzora i time se onemogućava vršenje planiranog broja redovnih inspekcijskih nadzora,⁹⁷ što je pogotovo primetno kad inspektori u većini slučajeva vrše terenske inspekcijske nadzore (kao što je slučaj u 2024. godini), što dodatno opterećuje njihove već ograničene kapacitete.⁹⁸

96 Godišnji izveštaj o radu za 2024.godinu (<https://www.ekologija.gov.rs/inspekcija>), strana 27.

97 Ibid., strana 23:

„Broj inspekcijskih nadzora u 2024. godini: 504

• Broj redovnih inspekcijskih nadzora u 2024. godini: 18

• Broj vanrednih inspekcijskih nadzora u 2024. godini: 80

• Broj vanrednih utvrđujućih inspekcijskih nadzora u 2024. godini: 240

• Broj vanrednih potvrđujućih inspekcijskih nadzora u 2024. godini: 104

• Broj dopunskih inspekcijskih nadzora u 2024. godini: 3

• Broj mešovityh inspekcijskih nadzora u 2024. godini: 5

• Broj kontrolnih inspekcijskih nadzora u 2024. godini: 51

• Broj inspekcijskih nadzora radi preduzimanja hitnih mera u 2024. godini: 3

• Broj službenih savetodavnih poseta: u 2024. godini: 1“

98 Ibid., strana 22: „Razlozi većeg broja izvršenih vanrednih inspekcijskih nadzora u odnosu na redovne inspekcije nadzore su nedovoljni ljudski kapaciteti u oblasti nadzora upravljanja otpadom; zahtevi dostavljeni od strane Agencije za zaštitu životne sredine za nadzore velikog broja proizvođača, odnosno uvoznika proizvoda stavljenih na tržište RS koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada; zahtevi nadležnog organa za izdavanje dozvola za uvoz/izvoz otpada, podnetih od strane većeg broja privrednih subjekata; veliki broj vanrednih nadzora po zahtevima operatera postrojenja podnetih

Ovakve situacije su dodatno opterećenje, posebno kada se uzme u obzir da tokom terenskog nadzora inspektora za zaštitu životne sredine **nema nikoga ko je određen da preuzme administrativni deo posla tog inspektora (na primer, urgencije, evidencije itd., koji su sastavni deo nadzora)**, što može dovesti do kašnjenja u postupanju. Bitno je napomenuti da (gradski) inspektori za zaštitu životne sredine ne rade samo poslove inspeksijskog nadzora, nego i sve druge poslove vezane za zaštitu životne sredine.⁹⁹

Još jedan značajan podatak o faktičkom statusu inspektora za zaštitu životne sredine jeste taj da nemaju beneficirani radni staž, nemaju zaštitnu opremu, niti su prošli obuku za zaštitu na radu¹⁰⁰ i pored toga što obavljaju poslove koji, pogotovo u akcidentnim situacijama, mogu dovesti do opasnosti po njihovo zdravlje i zdravlje njihove porodice.

4.1.2 Finansijski kapaciteti inspeksijskog nadzora za zaštitu životne sredine

Ministarstvo zaštite životne sredine je faktički krovno ministarstvo kada se gleda aspekt svojstva upravljanja inspeksijskim nadzorom / kontrolom republičkih inspektora za zaštitu životne sredine, koji (u okviru svojih nadležnosti) deo svojih poslova poveravaju jedinicama lokalne samouprave i koordiniraju njima, što je od važnosti za krivičnopravnu zaštitu životne sredine. Imajući to u vidu, finansijski kapaciteti Ministarstva su bitni za nekoliko ključnih stavki u funkcionisanju inspeksijskog nadzora i kontrole:

- ▶ plate zaposlenih inspektora;
- ▶ ručne analizatore (mobilnu opremu/merače polutanata itd.);
- ▶ zaštitnu opremu;
- ▶ obuke;
- ▶ akreditovane laboratorije / sudske veštake.

Ministarstvo zaštite životne sredine je jedno od retkih ministarstava sa čije internet stranice nije moguće utvrditi koliki je njegov ukupan budžet, kao i koliko se odvaja za potrebe inspeksijskog nadzora, plata, (zaštitne) opreme i obuke za inspektore.¹⁰¹

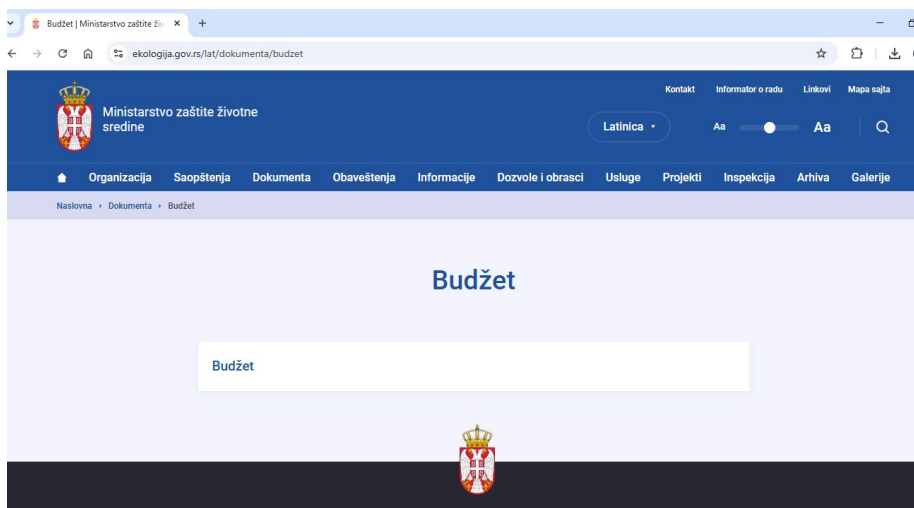
po objavljivanju Javnih konkursa za dodelu podsticajnih sredstava za pojedinačne kvartale u 2023. godini (četvrti kvartal) i 2024. godini (prvi, drugi i treći kvartal); veći broj podnetih zahteva od strane drugih organa i organizacija, prijava građana, nevladinih organizacija i dr, čime je onemogućeno vršenje planiranog broja redovnih nadzora u skladu sa usvojenim godišnjim planom.

Inspektori Odeljenja za nadzor operatera postrojenja, prekograničnog kretanja i posebnih tokova otpada, u toku 2024. godine, u većem broju vršili su terenske inspeksijske nadzore ali, u zavisnosti od potreba i situacija na terenu, vršeni su i terenski i kancelarijski inspeksijski nadzori.“

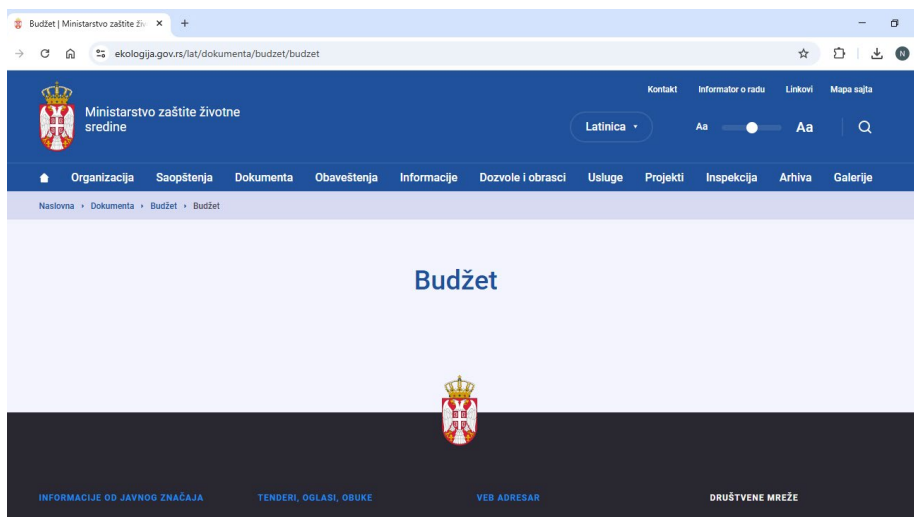
99 Intervju s inspektorom za zaštitu životne sredine.

100 Intervju s inspektorom za zaštitu životne sredine na gradskom nivou.

101 <https://www.ekologija.gov.rs/lat/dokumenta/budzet>; <https://www.ekologija.gov.rs/lat/dokumenta/budzet/budzet>; <https://www.ekologija.gov.rs/dokumenta/budzet>; <https://www.ekologija.gov.rs/dokumenta/budzet/budzet>.



Slike ekrana 4.¹⁰²



Slike ekrana 5.¹⁰³

Povodom ovih pitanja, uputili smo zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, kao i zahtev na osnovu odredaba Arhuske konvencije, to jest Zakona o potvrđivanju konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu,¹⁰⁴ koju je Republika Srbija ratifikovala. Dobili smo uopšten odgovor po osnovu prvog zahteva da su predmetne informacije javno dostupne na internet stranici Ministarstva, kao i u zakonima iz određenih

¹⁰² <https://www.ekologija.gov.rs/lat/dokumenta/budzet>

¹⁰³ <https://www.ekologija.gov.rs/lat/dokumenta/budzet/budzet>

¹⁰⁴ „Sl. glasnik RS – Međunarodni dokumenti”, br. 38/2009.

oblasti (bez odgovora po pitanjima iz zahteva),¹⁰⁵ dok po drugom osnovu nismo uopšte dobili odgovor do dana pisanja ove analize.

Bitna razlika između ova dva pravna osnova po pitanju pribavljanja (ekoloških) informacija jeste da Ministarstvo ima pravo da se, po osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, pozove na to da su odgovori na pitanja u (opštim) dokumentima objavljenim na nekoj od Vladinih internet stranica, dok je po Arhuskoj konvenciji situacija sasvim drugačija. Prema Arhuskoj konvenciji, to jest Zakonu o potvrđivanju konvencije o dostupnosti informacija, Republika Srbija je obavezna da ekološke i sve informacije u vezi sa zaštitom životne sredine učini (samoinicijativno) dostupnim na internet stranici svog ministarstva, kao i da ih redovno sistematizuje, obnavlja i tako dalje. Takođe, Ministarstvo je u obavezi da (zainteresovanoj) javnosti dostavi takve informacije u najbržem roku, to jest najkasnije u roku od mesec dana ako je u pitanju zahtev za koji je, zbog njegove kompleksnosti, potrebno više vremena da se obradi, što je dužno i da napomene u svom odgovoru. Arhuska konvencija u svakom slučaju ne predviđa da se po zahtevu (zainteresovane) javnosti uopšte ne odgovori.¹⁰⁶

105 Odgovor Ministarstva za zaštitu životne sredine, poslat s imejl-adrese inspekcija@eko.gov.rs, dana 25. 4. 2025, u 9.21 časova, u vezi sa zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja.

106 Zakon o potvrđivanju konvencije o dostupnosti informacija, „Sl. glasnik RS – Međunarodni dokumenti“, br. 38/2009, **član 2, tačka 3(b)**: „3. ‘Informacija o životnoj sredini’ predstavlja svaku informaciju u pismenom, vizuelnom, zvučnom, elektronskom ili drugom materijalnom obliku o: (b) Faktorima kao što su supstance, energija, buka i zračenje, i aktivnostima ili merama, uključujući upravne mere, o sporazumima u oblasti zaštite životne sredine, o politici, zakonskim aktima, planovima i programima koji utiču ili će verovatno uticati na elemente životne sredine u okviru tačke (a) u gornjem tekstu, analizama troškova i koristi (*cost-benefit* analizama) i drugim ekonomskim analizama i pretpostavkama koje se koriste u donošenju odluka u oblasti životne sredine“;

Član 3, tačka 2: „2. Svaka Strana će nastojati da obezbedi da službenici i vlasti pomažu i pružaju savete javnosti u traženju dostupnosti informacija, u olakšavanju učešća u donošenju odluka i u traženju pravne zaštite u pitanjima životne sredine.“

Član 5, tačka 2: „2. Svaka Strana će obezbediti da, u okviru nacionalnog zakonodavstva, način na koji organi javne vlasti stavljaju informacije u oblasti zaštite životne sredine na raspolaganje javnosti bude transparentan i da te informacije budu efektivno dostupne, između ostalog, putem: (a) Obezbeđivanja za javnost dovoljnih podataka o vrsti i obimu informacija u oblasti životne sredine koje poseduju relevantni organi javne vlasti, o osnovnim uslovima pod kojima se te informacije čine raspoloživim i dostupnim, i o postupku kojim se do tih informacija može doći; (b) Ustanovljavanja i održavanja praktičnih mera, kao što su: (I) Ustanovljavanje javno dostupnih lista, registara i dosijea; (II) Obavezivanje službenika da pružaju podršku javnosti u traženju informacija u okviru ove konvencije; i (III) Određivanja tačaka za kontakt; i (c) Obezbeđivanja besplatnog dostupa informacijama u oblasti životne sredine sadržanim u listama, registrima ili dosijeima naznačenim u tački (b) (I).“

3. Svaka Strana će obezbediti da informacije u oblasti životne sredine postanu sve dostupnije u elektronskim bazama podataka do kojih **javnost može lako doći putem javnih telekomunikacionih mreža**. Informacije dostupne u ovoj formi trebalo bi da sadrže: (a) Izveštaje o stanju životne sredine, kako je navedeno u stavu 4. u donjem tekstu; (b) Tekstove zakonskih odredaba koje se tiču životne sredine; (c) Po mogućnosti, politike, planove i programe o/ili u vezi sa životnom sredinom i sporazume u oblasti životne sredine; i (d) Ostale informacije, do mere do koje bi dostupnost takvih informacija u ovoj formi olakšala primenu nacionalnog zakona kojim se sprovodi ova konvencija, pod uslovom da su takve informacije već dostupne u elektronskoj formi.“

Informacije o budžetu Ministarstva zaštite životne sredine dostupne su putem Zakona o budžetu za 2024. godinu i nalaze na internet stranici Ministarstva finansija.¹⁰⁷ Iz Zakona možemo odvojiti nekoliko ključnih stavki koje govore o finansijskim kapacitetima:¹⁰⁸

- ▶ ukupan budžet: 18.654.892.000 RSD;
- ▶ program „Upravljanje zaštitom životne sredine“: 2.221.913.000 RSD;
- ▶ programska aktivnost u okviru programa „Upravljanje zaštitom životne sredine“ –Uređenje politike zaštite životne sredine: 78.544.000 RSD.

PROGRAMSKA AKTIVNOST: Uređenje politike zaštite životne sredine	78.544.000
PLATE, DODACI I NAKNADE ZAPOSLENIH (ZARADE)	58.596.000
SOCIJALNI DOPRINOSI NA TERET POSLODAVCA	8.878.000
NAKNADE TROŠKOVA ZA ZAPOSLENE	1.800.000
TROŠKOVI PUTOVANJA	1.900.000
USLUGE PO UGOVORU	7.370.000

PROGRAMSKA AKTIVNOST: Inspekcija za zaštitu životne sredine i ribarstvo	183.817.000
PLATE, DODACI I NAKNADE ZAPOSLENIH (ZARADE)	149.029.000
SOCIJALNI DOPRINOSI NA TERET POSLODAVCA	22.578.000
NAKNADE TROŠKOVA ZA ZAPOSLENE	2.760.000
NAGRADE ZAPOSLENIMA I OSTALI POSEBNI RASHODI	1.500.000
TROŠKOVI PUTOVANJA	2.300.000
USLUGE PO UGOVORU	2.150.000
SPECIJALIZOVANE USLUGE	3.500.000

PROGRAMSKA AKTIVNOST: Administracija i upravljanje	629.802.000
PLATE, DODACI I NAKNADE ZAPOSLENIH (ZARADE)	177.790.000
SOCIJALNI DOPRINOSI NA TERET POSLODAVCA	25.158.000
NAKNADE U NATURI	750.000
SOCIJALNA DAVANJA ZAPOSLENIMA	9.856.000

107 <https://mfin.gov.rs/propisi/zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2024-godinu-sluben-glasi-nik-rs-br-922023>

108 Intervju s Milošem Markovićem, konsultantom za javne finansije.

NAKNADE TROŠKOVA ZA ZAPOSLENE	5.500.000
NAGRADE ZAPOSLENIMA I OSTALI POSEBNI RASHODI	760.000
STALNI TROŠKOVI	31.921.000
TROŠKOVI PUTOVANJA	11.000.000
USLUGE PO UGOVORU	203.093.000
SPECIJALIZOVANE USLUGE	6.500,000
TEKUĆE POPRAVKE I ODRŽAVANJE	13.000.000
MATERIJAL	41.100.000
DOTACIJE MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA	20.950.000
POREZI, OBAVEZNE TAKSE, KAZNE, PENALI I KAMATE	2.815.000
NOVČANE KAZNE I PENALI PO REŠENJU SUDOVA	28.000.000
NAKNADA ŠTETE ZA POVREDE ILI ŠTETU NANETU OD STRANE DRŽAVNIH ORGANA	1.000
MAŠINE I OPREMA	19.608.000
NEMATERIJALNA IMOVINA	32.000.000

Imajući u vidu da inspektori za zaštitu životne sredine funkcionišu uz pomoć Agencije za zaštitu životne sredine, njen budžet je u pojedinim stavkama od suštinske važnosti za obavljanje inspekcijskog nadzora i kontrole u oblasti zaštite životne sredine. Ukupan budžet Agencije je 440.190.000 RSD. U strukturi budžeta Agencije za 2024. godinu, izdvajaju se sledeće programske aktivnosti (projekti): Monitoring kvaliteta vazduha, vode i sedimenata, Nacionalna referentna laboratorija za kontrolu kvaliteta životne sredine i Informacioni sistem za zaštitu životne sredine i administrativni poslovi. Detaljna struktura budžeta u okviru ovih programskih aktivnosti prikazana je u tabeli ispod.

Monitoring kvaliteta vazduha, vode i sedimenata	209.122.000
PLATE, DODACI I NAKNADE ZAPOSLENIH (ZARADE)	25.220.000
SOCIJALNI DOPRINOSI NA TERET POSLODAVCA	3.821.000
NAKNADE TROŠKOVA ZA ZAPOSLENE	1.000.000
NAGRADE ZAPOSLENIMA I OSTALI POSEBNI RASHODI	650.000
STALNI TROŠKOVI	7.200.000
TROŠKOVI PUTOVANJA	1.800.000
USLUGE PO UGOVORU	20.000.000
SPECIJALIZOVANE USLUGE	1.650.000
TEKUĆE POPRAVKE I ODRŽAVANJE	28.300.000
MATERIJAL	47.800.000
MAŠINE I OPREMA	71.681.000
Nacionalna referentna laboratorija za kontrolu kvaliteta životne sredine	74.979.000
PLATE, DODACI I NAKNADE ZAPOSLENIH (ZARADE)	28.179.000

SOCIJALNI DOPRINOSI NA TERET POSLODAVCA	4.269.000
NAKNADE TROŠKOVA ZA ZAPOSLENE	780.000
NAGRADE ZAPOSLENIMA I OSTALI POSEBNI RASHODI	1.000
TROŠKOVI PUTOVANJA	1.000.000
USLUGE PO UGOVORU	6.000.000
SPECIJALIZOVANE USLUGE	3.500.000
TEKUĆE POPRAVKE I ODRŽAVANJE	9.500.000
MATERIJAL	16.750.000
MAŠINE I OPREMA	5.000.000
Informacioni sistem za zaštitu životne sredine i administrativni poslovi	156.089.000
PLATE, DODACI I NAKNADE ZAPOSLENIH (ZARADE)	47.760.000
SOCIJALNI DOPRINOSI NA TERET POSLODAVCA	7.236.000
NAKNADE U NATURI	200.000
SOCIJALNA DAVANJA ZAPOSLENIMA	1.933.000
NAKNADE TROŠKOVA ZA ZAPOSLENE	890.000
NAGRADE ZAPOSLENIMA I OSTALI POSEBNI RASHODI	750.000
STALNI TROŠKOVI	9.000.000
TROŠKOVI PUTOVANJA	1.500.000
USLUGE PO UGOVORU	53.000.000
SPECIJALIZOVANE USLUGE	3.000.000
TEKUĆE POPRAVKE I ODRŽAVANJE	6.000.000
MATERIJAL	11.000.000
DOTACIJE MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA	300.000
POREZI, OBAVEZNE TAKSE, KAZNE, PENALI I KAMATE	170.000
ZGRADE I GRAĐEVINSKI OBJEKTI	7.000.000
MAŠINE I OPREMA	6.000.000
NEMATERIJALNA IMOVINA	350.000

Dalji detalji se mogu videti u dokumentu naslovljenom kao „Razdeo 25“.¹⁰⁹ Između ostalog, **u dokumentu se navodi da je Ministarstvu zaštite životne sredine** u okviru programske aktivnosti „Inspekcija za zaštitu životne sredine i ribarstvo – Upravljanje zaštitom životne sredine“ **cilj da ima jednu obuku godišnje u 2024, 2025. i 2026. godini.**

¹⁰⁹ <https://mfin.gov.rs/propisi/zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2024-godinu-sluben-glasi-nik-rs-br-922023>, programske informacije.

услуга и транспарентност 4.7. тип извештаја, издавањем решења на извештај о безбедности и тип заштите од удара, спровођење и управљање системом еколошког означавања Еко знаком Републике Србије; издавање сертификата о додели Еко знака привредним субјектима; припремање потребних услова за увођење EMAS-а организације у Србији; учешће у развоју економских инструмената у функцији увођења стандарда и чистије производње у привредне субјекте; праћење реализације Стратегије увођења чистије производње у Републици Србији; утврђивање мера и услова заштите од буке; израда стратешких карата букеи на основу истих израда Акционих планова, овлашћивање организација за мерење буке у животној средини, обука инспектора за послове контроле и надзора над применом прописа о заштити од буке у животној средини, развој система заштите од нејонизујућих зрачења.

Програмска активност: 0003 - Инспекција за заштиту животне средине и рибарство

Програм коме припада: 0404 - Управљање заштитом животне средине

Правни основ: Закон о заштити животне средине, Закон о управљању отпадом, Закон о заштити природе, Закон о заштити ваздуха, Закон о заштити од буке у животној средини, Закон о хемикалијама, Закон о биоцидним производима, Закон о процени утицаја на животну средину, Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, Закон о заштити и одрживом коришћењу рибаљег фонда, Закон о заштити од нејонизујућих зрачења и други законски прописи из области заштите животне средине.

Опис: Програмском активношћу обухваћена је припрема и вршење инспекцијског надзора из области заштите ваздуха, воде и земљишта, процене утицаја на животну средину, заштите од буке у животној средини, управљања отпадом и хемикалијама, заштита природе, заштите од нејонизујућих зрачења и из других области заштите животне средине, као и доношење решења и подношење пријава на основу извршених надзора.

Циљ 1: Повећан ниво организације и уједначености рада Сектора за надзор и превентивно деловање у животној средини и координације у делу поверених послова

Назив индикатора	Јединица мере	Базна година	Базна вредност	Циљна вредност у 2024. год.	Циљна вредност у 2025. год.	Циљна вредност у 2026. год.
Број одржаних обука						
Коментар:	број	2015	0	1	1	1
Извор верификације: Годишњи извештај о раду Министарства						

Slike ekrana 6. ¹¹⁰

Ni u jednom dokumentu¹¹¹ Zakona o budžetu Republike Srbije za 2024. godinu niti u Programskim informacijama (a bez konkretnog odgovora Ministarstva) nije moguće naći podatak o tome da li se za inspektore za zaštitu životne sredine iz budžeta Ministarstva odvajaju: zaštitnu opremu, ručne (mobilne) merače polutata, kao i sudske veštace / akreditovane laboratorije (pored onih koji su integrisani u okviru postupanja Agencije za zaštitu životne sredine).

Finansijski kapaciteti drugih inspekcija koje mogu imati značaja za inspeksijski nadzor u oblasti krivičnopravne zaštite životne sredine su:

MINISTARSTVO:	BUDŽET:
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE	104.746.218.000
Sektor poljoprivredne inspekcije	297.295.000
Uprava za zaštitu bilja – Odeljenje fitosanitarne inspekcije	941.099.000
Uprava za zaštitu bilja – Odeljenje granične fitosanitarne inspekcije	nedostupno
Uprava za šume – Odeljenje za šumarsku i lovnu inspekciju	nedostupno
Republička direkcija za vode – Odeljenje vodne inspekcije	49.481.000

110 <https://mfin.gov.rs/propisi/zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2024-godinu-slubeniglasnik-rs-br-922023>, programske informacije.

111 <https://mfin.gov.rs/propisi/zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2024-godinu-slubeniglasnik-rs-br-922023>, Zakon o budžetu i programske informacije.

Uprava za veterinu – Odeljenje veterinarsko-sanitarne kontrole na graničnim prelazima	nedostupno
Uprava za veterinu – Odeljenje za poslove inspeksijskog nadzora i kontrole	nedostupno
MINISTARSTVO ZDRAVLJA	31.645.623.000
Odeljenje sanitarne inspekcije	nedostupno
Granična sanitarna inspekcija	nedostupno
MINISTARSTVO RUDARSTVA I ENERGETIKE	25.118.059.000
Odeljenje geološke i rudarske inspekcije	nedostupno
DIREKTORAT ZA RADIJACIJU I NUKLEARNU SIGURNOST I BEZBEDNOST SRBIJE	*podrška kroz Ministarstvo zaštite životne sredine 195.000.000
Inspekcija za radijacionu i nuklearnu sigurnost i bezbednost Srbije	nedostupno
MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE	289.742.835.000
Odeljenje za inspeksijske poslove za transport opasne robe	nedostupno

Jedna od činjenica u vezi sa statusom inspektora za zaštitu životne sredine (kao državnih službenika), a koja pokazuje neusklađenost rizika koji preuzimaju u svom svakodnevnom poslu, vidi se i u podacima o platama. Iz intervjua s inspektorom za zaštitu životne sredine (na gradskom nivou) utvrđeno je da plate u opštinama zavise od zvanja (samostalni stručni saradnik, stručni saradnik itd.) i od vrednosti inspeksijskog dodatka, koji može biti od 0 do 20 posto na platu. **Kad inspektor ima najviše zvanje i 20 posto inspeksijskog dodatka, plata mu je 158.000,00 u bruto, odnosno 114.000,00 dinara u neto iznosu.** Inspektori u gradovima (rade kao opštinski inspektori) imaju veće plate zato što je koeficijent na osnovu koga se obračunava plata, prema Uredbi o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama, znatno veći nego u opštinama. Iako rade iste poslove, dešava se neujednačenost u opterećenju poslom. Naime, kad grad ima više stanovnika, ima i više zaposlenih, pa u manjim gradovima (oko 12.000 stanovnika) postoji, na primer, jedan inspektor za zaštitu životne sredine, a u većem gradu (od oko 70.000 stanovnika) ima ih pet.

4.2 SAMOSTALNOST

Samostalnost inspektora prilikom vršenja inspeksijskog nadzora, iako predviđena Zakonom o inspeksijskom nadzoru,¹¹² u praksi je upitna s nekoliko

¹¹² Zakon o inspeksijskom nadzoru, samostalnost u radu, član 49:

„Inspektor je samostalan u radu u granicama ovlašćenja utvrđenih zakonom i drugim propisom i za svoj rad lično je odgovoran.

aspekta. Inspektori su ograničeni u svom postupanju, jer ne samo da zajedničke elemente procene rizika u inspekcijskom nadzoru propisuje Vlada, već ministar (tj. imalac javnog ovlašćenja) za određenu oblast propisuje posebne elemente procene rizika – za pojedina teritorijalna područja i teritorijalne celine, objekte i grupe objekata, kao i učestalost vršenja inspekcijskog nadzora na osnovu te procene.¹¹³ Prema intervjuima s ekspertima s višedecenijskim iskustvom obavljenih za potrebe ove analize, oni ne samo da u praksi nemaju potpunu samostalnost u svom postupanju, već nemaju ni nekoliko ključnih oruđa u svom radu koja bi im pomogla u tome da nadzor bude delotvoran i jasno usmeren na krivičnopravnu zaštitu životne sredine i, posledično, zdravlje građana.

Iz intervjua s predstavnicima civilnog društva moglo se zaključiti da bi inspektori za zaštitu životne sredine trebalo da imaju potpunu slobodu u odlučivanju, praćenju informacija iz svih vrsta monitoringa i reakcijama na bilo kakva odstupanja od zakonom predviđenih vrednosti. S postojećim stanjem faktički se radi o inernom sistemu, što se najbolje vidi iz podataka o malom broju prijava za narušavanje stanja životne sredine. U Izveštaju o stanju životne sredine za 2023. godinu¹¹⁴ između ostalog se navodi da „[t]okom 2023. godine, Sektor za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini je izvršio 3.700 inspekcijskih nadzora i podneo 160 prekršajnih prijava, 14 prijava za privredni prestup i nijednu krivičnu prijavu. Sektor za inspekcijske poslove AP Vojvodine je tokom 2023. godine izvršio 770 inspekcijskih nadzora, podneo 23 prekršajnih prijava, devet za privredni prestup i šest krivičnih prijava. Odeljenje vodne inspekcije Republičke direkcije za vode koje vrši inspekcijski nadzor nad sprovođenjem odredaba Zakona o vodama ('Službeni glasnik RS', br. 30/10, 93/12, 101/16,95/18 i 95/18 – dr. zakon) i propisa donetih na osnovu istog je u toku 2023. godine donelo 570 rešenja, podnelo 108 prijava za prekršaj i deset prijava za privredni prestup.“¹¹⁵

Iako je samostalnost formalno propisana, u intervjuima se naglašava potreba za većom samostalnošću, kao i da je to neophodno kako bi inspekcija izvršavala poslove koji su joj povereni zakonom, a **što finansiraju građani**. Sporno pitanje je i koliko inspektori pristaju da budu limitirani u njihovom sprovođenju od strane nadređenih. Jedno od ključnih oruđa za samostalnost inspektora u njihovom postupanju je i to da imaju sve dostupne informacije iz automatskog monitoringa koje su dostupne u realnom vremenu, stalno na raspolaganju, što trenutno nije slučaj imajući u vidu sadašnje tehničke mogućnosti. U vezi s tim, s obzirom na to da sezona povećanih koncentracija traje tokom više meseci u zimskoj polovini godine, neophodno je imati dežurnu inspekcijsku službu koja je sposobna i opremljena da reaguje promptno, **što takođe trenutno ne postoji**. Poseban problem koji se stalno ponavlja na štetu građana jeste postupanje pri ekološkim incidentima, jer ne samo da nema adekvatne reakcije na utvrđivanje nivoa opasnosti po zdravlje

Niko ne sme iskorišćavanjem službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granica svojih ovlašćenja, nevršenjem svoje dužnosti ili na drugi način onemogućavati ili ometati inspektora, odnosno službenika ovlašćenog za vršenje inspekcijskog nadzora u obavljanju inspekcijskog nadzora i preduzimanju mera i radnji na koje je ovlašćen.“

113 Ibid., član 9, stav 8, 9, 10, 11.

114 <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2025/02/ZivotnaSredina2023.pdf>, strana 160.

115 Intervju s Dejanom Lekićem, jednim od osnivača NEA, tvorcom srpske aplikacije za mobilne telefone za kvalitet vazduha xECO.

građana, već se, u odsustvu utvrđenih činjenica o nivou štetnosti (nema adekvatnog specifičnog monitoringa), javnost obaveštava da je sve u redu.

Ovaj problem je postao naglašen s ukidanjem dežurstava ekotoksikoloških jedinica pre nekoliko godina, koje su bile opremljene i koje su izlazile istovremeno s vatrogascima i policijom da merenjima utvrde nivo opasnosti pri incidentu. Takve službe su imale GZZJZ Beograd i GZZJ Čuprija. Nije poznato da li su dežurstva ekotoksikoloških jedinica ukinuta zbog ušteda ili manjka stručnog kadra. Ovakav korak, po mišljenju intervjuisanih eksperta, doprinosi obmanjivanju građana koji su potencijalno ugroženi.¹¹⁶

4.3 KOORDINACIJA

Koordinacija nadležnosti i postupanja inspektora za zaštitu životne sredine različitih nivoa (republički, autonomne pokrajine, opštinski/gradski) i nadzora koji oni vrše ključna je za delotvornu primenu propisa iz oblasti zaštite životne sredine. Ponavljanja u postupanju ili preklapanje u vršenju inspeksijskog nadzora slabe učinkovitost njihovog postupanja. Zbog toga se obezbeđuje međusobna saradnja u utvrđivanju programa rada, to jest saradnja u postupku vršenja samostalnog ili zajedničkog inspeksijskog nadzora.¹¹⁷

Na primer, ako inspektor nađe da je nadzirani subjekat povredio zakon ili drugi propis čiju primenu nadzire druga inspekcija, dužan je da to bez odlaganja prosledi nadležnoj inspekciji, to jest drugom nadležnom organu i Koordinacionoj komisiji radi preduzimanja daljih radnji i mera, odnosno vršenja zajedničkog inspeksijskog nadzora ili saradnje u obavljanju poslova.

116 Intervju s Milenkom Jovanovićem, jednim od osnivača NEA, penzionisanim načelnikom Odeljenja za kvalitet vazduha i uzbunjivačem Agencije za zaštitu životne sredine.

117 Zakon o inspeksijskom nadzoru, član 11: „Povećanje sveobuhvatnosti i delotvornosti inspeksijskog nadzora i izbegavanja preklapanja i nepotrebnog ponavljanja inspeksijskog nadzora obezbeđuje se kroz međusobnu saradnju u utvrđivanju programa rada i saradnju u postupku vršenja samostalnog ili zajedničkog inspeksijskog nadzora.

Saradnja u postupku vršenja inspeksijskog nadzora ostvaruje se naročito: ako je određena oblast ili pitanje predmet inspeksijskog nadzora više inspekcija; kada je potrebno da više inspekcija istovremeno vrše inspeksijski nadzor prema istom subjektu (zajednički inspeksijski nadzor); radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet; radi sprečavanja obavljanja delatnosti i vršenja aktivnosti neregistrovanih subjekata; kada se oceni da se nadzor na taj način može izvršiti brže i sa što manje troškova i gubitka vremena za nadziranog subjekta i inspektore.

Zajednički inspeksijski nadzor vrši se: radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet; kad je rizik kod nadziranog subjekta visok ili kritičan; radi preduzimanja hitnih mera koje ne trpe odlaganje; zbog složenosti inspeksijskog nadzora ili značaja sprečavanja ili otklanjanja nezakonitosti, odnosno štetnih posledica; kada se time dobija na brzini nadzora, uštedi troškova i smanjenju gubitka vremena nadziranog subjekta i inspektora; radi provere predstavke koja je u delokrugu dve ili više inspekcija; radi sprečavanja obavljanja delatnosti i vršenja aktivnosti neregistrovanih subjekata koja je u delokrugu dve ili više inspekcija, i u drugim slučajevima kada je to određeno.“

Takođe, inspektor koji zatekne neregistrovanog subjekta kako se bavi delatnošću ili vrši aktivnost iz delokruga druge inspekcije bez odlaganja obaveštava poresku inspekciju to jest nadležnu inspekciju, kao i druge nadležne organe.

Ono što je najznačajnije je u situacijama kada inspektor uoči da je neophodno preduzeti hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, ali je nadzirani subjekt u pogledu delatnosti ili vršenja aktivnosti u nadležnosti druge inspekcije. Tada je dužan da bez odlaganja obavesti drugu nadležnu inspekciju, s tim što obaveštava i sektor koji se odnosi na vanredne situacije Ministarstva za unutrašnje poslove, koji preduzima odgovarajuće radnje i mere da bi se sprečile štetne posledice.¹¹⁸

Saradnja se obezbeđuje:

- ▶ ako su određena oblast ili pitanje predmet inspeksijskog nadzora više inspekcija;
- ▶ kad je potrebno da više inspekcija istovremeno vrši inspeksijski nadzor prema istom subjektu (zajednički inspeksijski nadzor);
- ▶ radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet;
- ▶ radi sprečavanja obavljanja delatnosti i vršenja aktivnosti neregistrovanih subjekata;
- ▶ kada se oceni da se nadzor na taj način može izvršiti brže i sa što manje troškova i gubitka vremena za nadziranog subjekta i inspektore.

Pored tih kriterijuma, zakon je propisao i **da se vrši zajednički inspeksijski nadzor:**

118 Ibid., član 30: „Ako inspektor nađe da je nadzirani subjekat povredio zakon ili drugi propis čiju primenu nadzire druga inspekcija, dužan je da, prema svom znanju i iskustvu, o stanju koje je zatekao sastavi zapisnik, kojeg bez odlaganja prosleđuje inspekciji u čijem delokrugu je delatnost koju obavlja ili aktivnost koju vrši nadzirani subjekat, kao i drugom nadležnom organu i Koordinacionoj komisiji, radi preduzimanja radnji i mera iz delokruga te inspekcije, odnosno vršenja zajedničkog inspeksijskog nadzora ili saradnje u obavljanju poslova.

Inspektor koji zatekne neregistrovanog subjekta kako se bavi delatnošću ili vrši aktivnost iz delokruga druge inspekcije, o zatečenom stanju, bez odlaganja, obaveštava poresku inspekciju i inspekciju u čijem delokrugu je delatnost koju obavlja ili aktivnost koju vrši neregistrovani subjekat, kao i druge nadležne organe.

Inspektor koji uoči da je u pogledu obavljanja delatnosti ili vršenja aktivnosti nadziranog subjekta koja je u delokrugu druge inspekcije neophodno preduzeti hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, o zatečenom stanju, bez odlaganja, obaveštava inspekciju u čijem delokrugu je delatnost koju obavlja ili aktivnost koju vrši nadzirani subjekat i sektor koji obavlja poslove koji se odnose na vanredne situacije u okviru ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove, koji preduzimaju odgovarajuće radnje i mere za sprečavanje nastanka štetne posledice.

Neposredno po obaveštavanju iz st. 2. i 3. ovog člana, inspektor sačinjava službenu belešku o zatečenom stanju i učinjenim obaveštenjima.“

- ▶ radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet;
- ▶ kad je rizik kod nadziranog subjekta visok ili kritičan;
- ▶ radi preduzimanja hitnih mera koje ne trpe odlaganje;
- ▶ zbog složenosti inspeksijskog nadzora ili značaja sprečavanja ili otklanjanja nezakonitosti, odnosno štetnih posledica;
- ▶ kada se time dobija na brzini nadzora, uštedi troškova i smanjenju gubitka vremena nadziranog subjekta i inspektora;
- ▶ radi provere predstavke koja je u delokrugu dve ili više inspekcija;
- ▶ radi sprečavanja obavljanja delatnosti i vršenja aktivnosti neregistrovanih subjekata koja je u delokrugu dve ili više inspekcija, i u drugim slučajevima kada je to određeno.

Nadzor i izbegavanje preklapanja i nepotrebnog ponavljanja nadzora, pored gorenavedenog usklađivanja inspeksijskog nadzora koji vrše inspekcije, obezbeđuje se i kroz **Koordinacionu komisiju (koju obrazuje Vlada) kao koordinaciono telo**. Bitno je napomenuti da **koordinaciju inspeksijskog nadzora iz delokruga republičke inspekcije poverenog autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave vrši republička inspekcija**.¹¹⁹

S tim u vezi, **Sektor za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini** ključan je za uspostavljanje sistema kroz koordinaciju poslova inspeksijskog nadzora s jedinicama lokalne samouprave, kojima je poveren veliki broj poslova i pored nedovoljnih organizacionih i kadrovskih kapaciteta. On je takođe taj koji preduzima aktivnosti za implementaciju evropskih standarda iz različitih oblasti zaštite životne sredine i izrade alata i uvođenja podataka o radu inspektora u jedinicama lokalne samouprave. **Vredno je napomenuti da ti inspektori često obavljaju i druge poslove, najčešće one koji spadaju u domen poslova komunalnog, građevinskog, saobraćajnog i turističkog inspektora**.¹²⁰

Od 2016. godine kada je stupio na snagu Zakon o inspeksijskom nadzoru, primećen je niz problema u neujednačenoj praksi jedinica lokalne samouprave, poteškoće u njihovoj primeni kod operatera koji su pokušavali da usklade svoje poslovanje sa novonastalim propisima kao i kod građana koji su želeli da ostvare svoja prava.¹²¹ Zbog toga je formirano **Odeljenje za poverene poslove sa zadacima uspostavljanja i unapređenja koordinacije poverenih poslova i planiranja/**

¹¹⁹ Ibid., član 12.

¹²⁰ Godišnji izveštaj o radu za 2024. godinu (<https://www.ekologija.gov.rs/inspekcija>), strane 27 i 28.

¹²¹ Ibid., strana 27. „Posebno su uočeni problemi sa njihovom primenom u praksi tokom 2016. godine, kada je stupio na snagu Zakon o inspeksijskom nadzoru, a koji su bili prisutni i prethodnih godina. Neujednačena primena propisa iz oblasti zaštite životne sredine u Republici Srbiji, u pojedinim slučajevima izazvala je konfuziju i nezadovoljstvo, sa jedne strane kod operatera koji su ulagali u privredni razvoj, a sa druge strane i nezadovoljstvo građana kojima je po Ustavu zagarantovano pravo da žive u čistoj i zdravoj životnoj sredini i da imaju informacije o tome.“

sprovođenja obrazovanja inspektora za zaštitu životne sredine na svim nivoima. U vezi s tim, izveštaj je notirao da „[u]očeni problemi su bez ikakve sumnje imali uticaj na efikasnost i kvalitet u sprovođenju poverenih poslova od strane inspektora za zaštitu životne sredine u jedinicama lokalne samouprave. Koordinacija poslova inspekcijskog nadzora poverenih jedinicama lokalne samouprave, u prethodnom periodu nije bila dovoljna, zbog nedovoljnih kapaciteta republičke inspekcije i obima posla koji obavljaju.“¹²²

U izveštaju Ministarstva za 2024. godinu je zabeleženo da „[u] prethodnim godinama, bilo je evidentno da su organi lokalne samouprave prepušteni sami sebi u sprovođenju propisa iz oblasti zaštite životne sredine koji su im povereni, bez uspostavljene jedinstvene procedure postupanja i kontrole, što je imalo za posledicu različitost u tumačenju i primeni jednih te istih odredbi propisa u praksi.“¹²³ Zbog toga je Sektor za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini vršio koordinaciju poslova inspekcijskog nadzora koji su povereni AP Vojvodini i jedinicama lokalne samouprave. Koordinacija poslova se vršila tako što je republička inspekcija za zaštitu životne sredine upućivala podneske stranaka inspektorima AP Vojvodine i jedinicama lokalne samouprave i tražila izveštaj o njihovom postupanju u tim slučajevima.

Cilj ovakve koordinacije poslova je bio uvid u sporna pitanja koja mogu da nastanu u inspekcijskom nadzoru na republičkom nivou i na nivou autonomne pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave, kao i prenošenje potrebnih iskustava i dobre prakse. Tom prilikom je inspektorima na nivou jedinice lokalne samouprave data tabela za unošenje podataka o aktivnostima na mesečnom nivou, koja postaje sastavni deo godišnjeg izveštaja inspektora. U izveštaju Ministarstva naglašeno je da „[t]okom realizacije svih aktivnosti, ni u jednom momentu nije dovedena u pitanje samostalnost u postupanju i odlučivanju inspektora jedinica lokalne samouprave.“¹²⁴

Ne postoje preklapanja u poslovima između inspektora za zaštitu životne sredine (sami unutar sebe po nivoima), Agencije i drugih tela u vezi sa zagađenjem to jest akcidentima, već nedovoljna sinhronizacija i metodološki ustanovljen sistem za brzu reakciju u akcidentnim situacijama. Sve se danas svodi na telefoniranje (eventualno WhatsApp).¹²⁵

Imajući u vidu da nema preklapanja inspekcijskih nadzora – opštinskih, gradskih, republičkih, kao i pokrajinskih inspektora zaštite životne sredine, u nekim situacijama postoji mogućnost da, kroz izradu studije procene uticaja na životnu sredinu, budu predviđene mere koje inače kontroliše republička ili opštinska inspekcija, pa u tom slučaju mere kontroliše inspekcija koja kontroliše studiju procene uticaja. Na primer, studijom o proceni uticaja utvrđena je mera zaštite o načinu postupanja s otpadnim uljima, što je u nadzoru republičke inspekcije, ali ako je saglasnost

122 Ibid., strana 27.

123 Ibid., strana 24.

124 Ibid., strana 24.

125 Intervju s Dejanom Lekićem, članom Nacionalne ekološke asocijacije, tvorcem srpske aplikacije za mobilne telefone za kvalitet vazduha xEco.

na studiju dao nadležni organ opštine, onda nadzor nad otpadnim uljima kod tog operatera kontroliše opštinski inspektor zaštite životne sredine.¹²⁶

Koordinacija s Agencijom za zaštitu životne sredine

Imajući u vidu da Agencija za zaštitu životne sredine¹²⁷ vrši monitoring svih činilaca životne sredine, na osnovu čijih merenja postupa inspekcija u svom nadzoru, za krivičnopravnu zaštitu životne sredine i zdravlje građana od izuzetne je važnosti kako se njihova saradnja u praksi odvija.

Agencija, kao operativna institucija u sistemu zaštite životne sredine, prema Zakonu o ministarstvima, vrši monitoring svih činilaca životne sredine (vode, vazduha, zemljišta, postupanja s otpadom), analizira rezultate, izrađuje periodične i godišnje izveštaje za potrebe Vlade. Međutim, ona nema propisan direktan kontakt s republičkom ekološkom inspekcijom, a inspekcija ne koristi adekvatno dostupne informacije iz delokruga rada Agencije. Agencija koja vodi državni automatski monitoring kvaliteta vazduha obezbeđuje najširoj javnosti (samim tim i inspekciji) podatke o koncentracijama polutanata u realnom vremenu – svakog sata. U slučaju enormnih nivoa aerozagađenja, a pre svega prilikom dostizanja takozvanih koncentracija opasnih po zdravlje (definisano Zakonom o zaštiti vazduha), nema promptne reakcije inspekcije. Sporno pitanje se u tim situacijama javlja na nekoliko nivoa – nefunkcionalnost organizacije inspekcije, nepostojanje ili nepoštovanje internih procedura za takve slučajeve, nedostaci zakona koji se odnosi na njihov rad (ili sve zajedno). U takvim situacijama, jedini dobitnici su zagađivači, koji prolaze nekažnjeno i daju primer ostalima da se zakoni u ovoj oblasti ne moraju poštovati.¹²⁸

Iz intervjua s ekspertima se nameće zaključak da funkcionalni mehanizam između Agencije i inspektora zapravo ne postoji i da se odvija na *ad hoc* bazi. Agencija poseduje mobilnu mernu automatsku stanicu za praćenje kvaliteta vazduha, ali skup parametara koje ona pokriva nije adekvatan u „akcidentnim“ situacijama. Primera radi, u toku požara na deponiji Duboko pored Užica, Agencija je postavila svoju mobilnu laboratoriju i prikazivala podatke u realnom vremenu. Prikazani parametri, međutim, nisu imali bilo kakvu korelaciju s onim što bi stvarno mogla da bude opasnost za ljudsko zdravlje. Prikazivane su, dakle, koncentracije šest osnovnih polutanata (PM10, PM2,5, SO₂, NO₂, O₃, CO), koji čak i u prekoračenju satnih ili dnevnih graničnih vrednosti ne uzrokuju bilo kakvu reakciju inspekcije (to se, naime, dešava vrlo često na mnogim mernim mestima u toku godine bez ikakve reakcije). Agencija ima zakonom definisanu nadležnost praćenja kvaliteta AMBI JENTALNOG vazduha preko sistema STACIONARNIH mernih stanica, a sve to radi kreiranja godišnjeg izveštaja o stanju kvaliteta vazduha. Dakle, ona nema nadležnost u reagovanju odnosno iniciranju reakcije inspektora.

S kvalitetom voda je nešto drugačije. Naime, pri akcidentnom zagađenju voda, po nalogu vodoprivrednog inspektora (drugo ministarstvo) i inspektora zaštite životne sredine, Agencija jeste ovlašćena i ima kapacitete za vanredno uzorkovanje

126 Intervju s inspektorom za zaštitu životne sredine.

127 <https://sepa.gov.rs/>

128 Intervju s Milenom Jovanovićem, jednim od osnivača NEA, nekadašnjim načelnik odeljenja za kvalitet vazduha i uzbunjivačem Agencije za zaštitu životne sredine.

voda i ti izveštaji se nalaze na sajtu Agencije.¹²⁹ U drugim oblastima nema nadležnosti Agencije u kontekstu iniciranja reakcije inspekcije.¹³⁰

Što se tiče automatskih mernih stanica, iz intervju s ekspertima se može zaključiti da ih Srbija trenutno ima dovoljno i da one omogućavaju pouzdane i pravovremene informacije o kvalitetu vazduha. Problem se javlja jer nisu adekvatno raspoređene zbog nestručnosti menadžmenta životne sredine, kao i jer ne raspolažu čitavom varijacijom merenja različitih polutanata. Naime, Beograd ima oko 35 stanica, odnosno oko 15 stanica viška, koje bi mogle biti raspoređene u gradovima koji još nemaju monitoring. Bor ima 9 stanica, što je takođe predimenzionirano. Istovremeno monitoring nema Surdulica, koja je ugrožena blizinom kompanije Knauf, zatim Prijepolje, Priboj, Bajina Bašta, Kuršumlja, Senta, Šid, Gornji Milanovac, Jagodina i tako dalje. Bez kontinuiranih merenja nema ni adekvatne dijagnostike, a to znači da nema ni donošenja ni sprovođenja mera za smanjenje aerozagađenja.¹³¹

Ističe se da, nakon povećanja broja stanica, te nabavke dodatnog broja PM analizatora, teritorija Srbije jeste u ovom trenutku dobro pokrivena sistemom za automatski monitoring¹³² ambijentalnog vazduha, ali da to nije sistem za vanredne situacije.¹³³

4.4 LOKALNE I MEĐUNARODNE OBUKE I EDUKACIJA

Inspektori za zaštitu životne sredine ostvaruju pravo i dužnost stručnog usavršavanja u skladu sa zakonom koji uređuje prava i dužnosti državnih službenika, kao i posebnim zakonom, to jest zakonom koji uređuje prava i dužnosti iz radnog odnosa zaposlenih u organima autonomnih pokrajina i jedinicama lokalne samouprave.¹³⁴

Bitno je napomenuti da je u sklopu stručne literature za polaganje ispita za inspektora i kazneno zakonodavstvo, odnosno na internet stranici namenjenoj polaganju ispita za inspektore stavljena je kopija KZ i ZKP.¹³⁵ Dakle, da bi neko postao inspektor za zaštitu životne sredine, nameće se zaključak da mora da poznaje oba zakona. Pored KZ i ZKP, za polaganje ispita je potrebno poznavanje Zakona o upravnim sporovima, publikacije „Osnovi privrednog poslovanja za inspektore“ iz

129 <https://sepa.gov.rs/havarijsko-zagadjenje-voda/>

130 Intervju s Dejanom Lekićem, jednim od osnivača Nacionalne ekološke asocijacije (NEA) i tvorcem srpske aplikacije za mobilne telefone za kvalitet vazduha xEco.

131 Intervju s Milenom Jovanovićem, jednim od osnivača Nacionalne ekološke asocijacije (NEA), nekadašnjim načelnikom odeljenja za kvalitet vazduha i uzbunjivačem Agencije za zaštitu životne sredine.

132 Objedinjeni prikaz automatskog monitoringa kvaliteta vazduha u Republici Srbiji (<http://77.46.150.215/>).

133 Intervju s Dejanom Lekićem, jednim od osnivača NEA i tvorcem srpske aplikacije za mobilne telefone xEco za kvalitet vazduha.

134 Zakon o inspeksijskom nadzoru, član 50.

135 <https://inspektor.gov.rs/page/18/%D1%83%D0%BF%D1%83%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D0%B8-%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0#>

marta 2016. godine (koja je objavljena samo do 17. strane), vodiča za primenu inspekcijaskog nadzora (Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave) iz 2015. godine i publikacije „Veštine potrebne za vršenje inspekcijaskog nadzora“. Sve navedeno su ispitni predmeti.¹³⁶

Intervjuisani inspektor za zaštitu životne sredine je naveo da oni prolaze određene vrste obuka na godišnjem nivou. One su u vidu seminara i radionica na koje inspektori mogu da se prijave ukoliko to odobri načelnik opštinske uprave. Ministarstvo povremeno organizuje radionice za republičke i opštinske inspektore, zadnji put su organizovane pre otprilike pet godina (bili su pozvani i 2024. godine, ali je otkazano zbog nedostatka finansijskih sredstava). Radionica s tužiocima i sudijama krivičarima je zadnji put organizovana pre tri godine u Novom Pazaru. Intervjuisani inspektor za zaštitu životne sredine je prošao samo jednu obuku iz krivičnog zakonodavstva u vezi s krivičnim delima protiv životne sredine iz oblasti krivičnog prava –koja je bila u formi radionice.¹³⁷

Specifičnost njihove obuke u praksi se vidi i iz godišnjeg izveštaja za 2024. godinu, koji je objavilo Ministarstvo. U toj godini su po godišnjem planu izvršeni zajednički inspekcijaski nadzori republičkih inspektora za zaštitu životne sredine s inspektorima jedinice lokalne samouprave u vidu koordinisanih akcija. Razlog za to je što se ukazala potreba za koordinacijom poverenih poslova, ali i kao vid obuke inspektora. Plan je bio odobren od strane Koordinacione komisije Vlade Republike Srbije i sproveden je unutar redovnih inspekcijaskih nadzora u oblasti procene uticaja na životnu sredinu, zaštite vazduha (vezano za supstance kod operatera koje oštećuju ozonski omotač), upravljanja otpadom i IPARD. **Ukupno 41 zajednički nadzor s inspektorima jedinica lokalnih samouprava sprovedo je četvero republičkih inspektora za zaštitu životne sredine.**¹³⁸ Ovo nije uobičajena praksa i sprovodi se iz dva razloga:

- ▶ kada je neophodno utvrditi činjenično stanje koje izlazi iz okvira nadležnosti inspektora za zaštitu životne sredine jedinice lokalne samouprave;
- ▶ po zahtevu postupajućeg inspektora.

S tim u vezi, bitno je napomenuti da u 2024. godini nije postojala organizovana obuka inspektora za zaštitu životne sredine na nivou jedinica lokalne samouprave, već se odigravala po njihovim potrebama, i to u okviru zajedničkih terenskih inspekcijaskih nadzora.¹³⁹

U 2024. godini inspektori za zaštitu životne sredine su prošli samo pet vrsta obuka vezanih za krivičnopravnu zaštitu životne sredine¹⁴⁰ i tri obuke, to

136 <https://mduls.gov.rs/strucni-ispiti/ispit-za-inspektore/>

137 Intervju s inspektorom za zaštitu životne sredine.

138 Godišnji izveštaj o radu za 2024. godinu (<https://www.ekologija.gov.rs/inspekcija>), strana 16 i 17.

139 Ibid., strana 17, tačka 3.

140 Ibid., strana 25 i 26: „Upravljanje rizikom od katastrofa, otpornost zajednica i borba protiv ekološkog kriminala, Konferencija Zelena pravda: Implementacija horizontalnog ekološkog zakonodavstva u Republici Srbiji, juni 2024. godine, u organizaciji RCEL uz podršku UNDP i Delegacije EU; Učešće na radionici: ‘Bolji kapaciteti za jaču odgovornost: borba protiv ekološkog kriminala i bolja zaštita građana od akcidenata’ u orga-

jest radionice ili studijske posete, koje su organizovale međunarodne organizacije ili agencije u inostranstvu.¹⁴¹

Obuke koje su pružene inspektorima za zaštitu životne sredine od strane **Nacionalne akademije za javnu upravu**, prema izveštaju Ministarstva za zaštitu životne sredine za 2024. godinu, po svojoj tematici su se kretale u širokom rasponu.

Održane su one koje mogu biti odgovarajuće za rad inspektora za zaštitu životne sredine, poput: Elektronsko kancelarijsko poslovanje i korišćenje softverskog rešenja Episarnica, procena rizika i srazmernost u inspeksijskom nadzoru; Izvršenje rešenja donetog u postupku inspeksijskog nadzora; Učesnici u upravnom postupku i njihove dužnosti; Tok prvostepenog upravnog postupka do donošenja rešenja; Redovna i vanredna pravna sredstva u ZUP-u i tako dalje.¹⁴²

Međutim, bilo je onih koje po svojoj tematici nisu adekvatne za inspeksijski nadzor i kontrolu: Kultura zdravog života; Kako da budemo kreativni; Savladajte dokument pre nego što on savlada vas; Put ka sreći – trening samomotivacije; Upravljanje vremenom –konsultacije; Koliko smo emocionalno inteligentni – konsultacije; Asertivna komunikacija, upravljanje vremenom, put ka sreći, samomotivacija; Bezbednost dece na internetu.¹⁴³

S druge strane, vredno je napomenuti da je Ministarstvo zaštite životne sredine punopravni član IMPEL¹⁴⁴ mreže, na čijim događajima redovno učestvuje i šalje svoje predstavnike. U 2024. godini je bilo ukupno devet takvih događaja na kojima je prisustvovao predstavnik Ministarstva, to jest inspekcije za zaštitu životne sredine.¹⁴⁵

nizaciji UNDP, juli 2024. godine; Radionica o novim aspektima prekogranične saradnje protiv ekološkog kriminala u organizaciji TAIEX: januar 2024 – Dubrovnik, novembar 2024 – Budimpešta. Radionica o jačanju sprovođenja zakona u borbi protiv ekološkog kriminala, strategija prevencije i sprovođenje, novembar 2024 – Beograd.”

141 Ibid., strana 25 i 26: „Obuke Evropske agencije za hemikalije – ECHA: Biocidal Products regulation and tools – online training; ECHA guidance on the recently introduced hazard classes under the Classification, Labelling and Packaging (CLP) Regulation; Studijska poseta Agenciji za zaštitu životne sredine Austrije (UMWELT BUNDESAMT), Beč, 15–19. januara 2024. godine, TAIEX TRATOLOW ‘Assessment of GHG permit applications and monitoring plans’; Radionica o revidiranoj Direktivi o industrijskim emisijama (IED 2.0) u organizaciji y UNDP, novembar 2024. godine.”

142 Ibid., strana 25: „Elektronska poslovna komunikacija; Elektronsko kancelarijsko poslovanje i korišćenje softverskog rešenja Episarnica, a u skladu sa obavezama iz Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave; 2) Procena rizika i srazmernost u inspeksijskom nadzoru; Izvršenje rešenja donetog u postupku inspeksijskog nadzora; Učesnici u upravnom postupku i njihove dužnosti; Tok prvostepenog upravnog postupka do donošenja rešenja; Redovna i vanredna pravna sredstva u ZUPu; Zloupotreba prava na predstavku; Sigurnosne alternative za solarne panele; Zaštita uzbunjivača; Preventivno delovanje inspekcije; Sporazum o priznanju prekršaja; Životni stil bez otpada – (Zero-Waste Lifestyle); Upravljanje rizikom od katastrofa, otpornost zajednica i borba protiv ekološkog kriminala; Klimatske promene; Napredne funkcije u Exel-u; Napredna obrada teksta; Kako kreirati dobar izveštaj; Primena veštačke inteligencije u javnoj upravi – Chat GPT, Obuke za podizanje svesti o informacionoj bezbednosti; Generativna Veštačka inteligencija i ChatGPT.”

143 Ibid., strana 25.

144 <https://impel.eu/>

145 Godišnji izveštaj o radu za 2024. godinu (<https://www.ekologija.gov.rs/inspekcija>), strana 29.

U sporadičnim slučajevima su se održavale zajedničke obuke javnih tužilaca s ekološkim i veterinarskim inspektorima to jest obuke koje su javnotužilački kadrovi držali ekološkim, veterinarskim, šumskim i vodnim inspektorima, kao i inspektori-
ma za zaštitu prirode, o načinu preduzimanja radnji, neophodnosti komunikacije
i konsultacije s tužiocima u vezi s kvalifikacijom ekoloških krivičnih dela, prekršaja
ili privrednih prestupa.¹⁴⁶

4.5 OPREMA

Ministarstvo zaštite životne sredine je napravilo aplikaciju gReact, putem koje građani mogu da prijave ekološki problem i da prate vesti i ekološke parametre. U vestima na Internet stranici Ministarstva za zaštitu životne sredine navedeno je: „Putem mobilne i veb aplikacije gReact, građani su jedinstvenom Ekološkom informacionom sistemu prosledili gotovo 6.000 prijava ekoloških problema na koje su nailazili u svojoj okolini. Podaci su pokazali da je od ukupnog broja prijava registrovano 1.954 jedinstvenih problema po kojima se dalje postupalo, dok se veliki broj prijava odnosio na isti ekološki problem ili su poslate prijave za probleme koje nadležne službe nisu naknadno utvrdile na terenu. Najveći broj jedinstvenih prijava odnosi se na oblast upravljanja otpadom, 1.058 prijava, od čega je do sada rešeno oko 850 prijava, dok je za ostale postupanje nadležnih u toku.“¹⁴⁷

Inspekcija za zaštitu životne sredine u svom radu koristi softversko rešenje „e-inspektor“ za vođenje evidencija o inspekcijskom nadzoru i registra podataka o njemu, koji koristi većina inspektora.¹⁴⁸ Ministarstvo je obezbedilo svim inspektorima za zaštitu životne sredine laptop računar i internet. **S druge strane, Ministarstvo je uočilo probleme u vezi sa poboljšanjem materijalno-tehničkih sredstava i opreme, kao i funkcionisanjem na terenu inspektora za zaštitu životne sredine, imajući u vidu da su vozila koja su im na raspolaganju stara 13 i više godina te da postoje česti kvarovi na vozilima, što im otežava terenski rad.**¹⁴⁹

Iz intervju s inspektorom za zaštitu životne sredine ustanovljeno je da, barem na opštinskom nivou, ne postoji posebno utvrđen budžet za potrebe inspekcije za opremu, laboratorijske analize, prevozna sredstva, obuke i tako dalje. Takođe, nisu im dostupna sredstva određena za veštačenja, stručne

146 Intervju s Nenom Miloradović Bjelicom, višom tužilačkom saradnicom, novoizabranom javnom tužiteljom Prvog osnovnih javnih tužilaštva u Beogradu.

147 <https://www.ekologija.gov.rs/saopštenja/vesti/putem-greact-za-dve-godine-stiglo-gotovo-6000-prijava-gradjana>

148 Godišnji izveštaj o radu za 2024. godinu (<https://www.ekologija.gov.rs/inspekcija>), strana 27.

149 Ibid., strana 24, tačka 9, stav 1: „Uočena je potreba za poboljšanjem materijalno-tehničkih sredstava i opreme, a sve u cilju efikasnijeg i delotvornijeg rada Inspekcije za zaštitu životne sredine. Vozila koja su na raspolaganju inspektorima starosti su 13 i više godina te su česti kvarovi na vozilima, što otežava rad inspektora, odnosno vršenje terenskih inspekcijskih nadzora. Svim inspektorima za zaštitu životne sredine obezbeđena su sredstva za rad (laptop računari i internet).“

analize – laboratorije i slično, već su sva merenja propisana zakonima kao obaveza operatera i troškove snosi stranka.

Inspektori za zaštitu životne sredine ne raspolažu zaštitnom opremom u slučaju akcidenata. Oni **ne raspolažu ni mobilnom opremom za (razne) vrste merenja** u slučaju akcidenata (sa kojom mogu samostalno da raspolažu), eventualno nekada neki inspektori imaju uređaj za merenje buke. Sva merenja vrše ovlašćene organizacije za potrebna merenja.

Inspektori za zaštitu životne sredine nemaju na raspolaganju sudske veštace, to jest stručnjake i (listu) laboratorija iz određenih oblasti koji bi služili da se, između ostalog, utvrde:

- ▶ posledice i vrste zagađenja životne sredine (pogotovo da li njihovo otklanjanje zahteva duže vreme ili velike troškove);
- ▶ uništenje ili oštećenje životinjskog to jest biljnog sveta i njegove razmere (mali ili velike);
- ▶ da li postoji zagađenje u većoj meri tj. na širom prostoru.

Za eventualne potrebe mogu da angažuju ovlašćene organizacije. Takođe, po navodima intervjuisanog inspektora, njima nije omogućeno elektronsko to jest digitalno postupanje u vidu aplikacija, softvera ili programa koji olakšavaju rad.¹⁵⁰

Iz intervjua s ekspertima se nameće zaključak da je u 2025. godini sasvim logično očekivati da inspektori sami, na terenu, mogu da urade preliminaru analizu osnovnih parametara, kao što su ručni analizatori kvaliteta vazduha/voda sa osnovnim setom parametara za indikativnu procenu.

Ovo pogotovo kada se ima u vidu da metodologija objavljivanja rezultata vanrednih merenja nije definisana i da su skorašnji primeri pokazali da se ne mere parametri od značaja, već se uobičajeni monitoring proglašava vanrednim. Na primer, kada gore deponije, problem nije u suspendovanim česticama nego u onome što one nose – dioksinima i furanima.

Međutim, imajući u vidu da inspektori ne raspolažu takvim oruđima za rad, bitno je napomenuti da su **ekotoksikološke jedinice bile one koje su imale upravo tu sistemsku ulogu, a to je da u akcidentnim situacijama na poziv Sektora za vanredne situacije izlaze na teren i prate parametre koji su zaista u fokusu.** Problem je nastao jer je finansiranje ovih jedinica prestalo pre određenog broja godina i ne zna se da li je uopšte obnovljeno. **Ono što je sigurno jeste da je, umesto desetak jedinica u zavodima za javno zdravlje, nakon odluke Ministarstva životne sredine (i energetike) 2014. godine, taj broj sveden na dve: Beograd i Čuprija.** Dakle, problem je dvojak: inspektorima nisu dati ručni analizatori, a u međuvremenu je ekotoksikološkim jedinicama, koje su imale mogućnosti za to, značajno smanjen rad.¹⁵¹

¹⁵⁰ Intervju s inspektorom za zaštitu životne sredine.

¹⁵¹ Intervju s Dejanom Lekićem, jednim od osnivača NEA i tvorcem srpske aplikacije za mobilne telefone za kvalitet vazduha xECO.

S druge strane, po mišljenju eksperata, inspekcija ne samo da nema ručne analizatore, već nije ni osposobljena da vrši komplikovana uzorkovanja vazduha i laboratorijski rad na terenu, te bi najbolje rešenje bilo da se takav posao ostavi, to jest odredi da bude u nadležnosti specijalizovanih uigranih timova. Ovaj problem je pogotovo naglašen tokom poslednjih nekoliko godina, kada su ukinuta dežurstva ekotoksikoloških jedinica (GZZJZ Beograd i GZZJZ Čuprija) koje su bile opremljene i izlazile istovremeno s vatrogascima i policijom da merenjima utvrde nivo opasnosti pri incidentu.¹⁵²

U takvom postojećim stanjem, s ukidanjem ekotoksikoloških jedinica (tj. njihovim smanjivanjem) koje su merile polutante koji su od suštinskog značaja za životnu sredinu i zdravlje građana, nameće se pitanje korisnosti povezanih uređaja ili nekog rešenja koje bi omogućavalo inspektorima da na brži način motre na podatke zagađenja koje izdaje/objavljuje Agencija, poput aplikacija, elektronske direktne/povezane komunikacije i slično. Eksperti smatraju da bi takvo rešenje već trebalo da postoji kada postoji automatski monitoring (vazduh) na nivou automatizovanih alarma (notifikacija, SMS poruka itd.), koji bi istovremeno bili i nalog inspektorima.¹⁵³

4.6 PREKOGRANIČNA/MEĐUNARODNA SARADNJA

U izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2024. godinu konstatovano je da se prekogranična saradnja u oblasti zaštite životne sredine nije poboljšala te ju je potrebno unaprediti.¹⁵⁴ To je pogotovo značajno otkad je stupila na snagu Direktiva Evropskog parlamenta i Evropskog saveta 2024/1203 od 11. 4. 2024. godine (Direktiva o krivičnim delima protiv životne sredine – *Environmental Crime Directive*),¹⁵⁵ koja otvara niz novih prilika za ostvarivanje prekogranične saradnje i s njom nove izazove za inspeksijski nadzor u oblasti životne sredine.¹⁵⁶

152 Intervju s Milenom Jovanovićem, jednim od osnivača NEA, penzionisanim načelnikom Odeljenja za kvalitet vazduha i uzbunjivačem Agencije za zaštitu životne sredine.

153 Intervju s Dejanom Lekićem, jednim od osnivača NEA i tvorcem srpske aplikacije za mobilne telefone za kvalitet vazduha xECo.

154 Izveštaj Evropske komisije za Srbiju, 30. 10. 2024. godine (<https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>), strana 98: „Prekogranična saradnja se nije poboljšala tokom izveštajnog perioda. Srbija treba da nastavi sa naporima da sarađuje sa susednim zemljama. Srbija treba da započne sprovođenje aktivnosti iz memoranduma o razumevanju u vezi sa saradnjom u oblasti zaštite životne sredine sa Bugarskom.“

155 Direktiva, član 12.

156 Izveštaj Evropske komisije za Srbiju, 30. 10. 2024. godine (<https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>), strana 98: „Iako je povećan broj inspeksijskih predmeta i slučajeva kažnjavanja zbog prekršaja, usklađivanje sa Direktivom o odgovornosti za životnu sredinu i dalje je u ranoj fazi, dok usklađivanje sa Direktivom o krivičnim delima protiv životne sredine i njeno sprovođenje treba dalje poboljšati. Povećao se broj slučajeva trovanja divljih životinja i incidenata krivolova za jedno sa slučajevima pretnji članovima civilnih organizacija na društvenim medijima.“

Direktiva o krivičnim delima protiv životne sredine

Direktiva je na nekoliko mesta izričita u zaštiti delotvornosti propisa EU u oblasti zaštite životne sredine i prepoznavanja prekograničnih ekoloških krivičnih dela koja mogu da imaju efekat na nju, kao i neophodnosti saradnje između zemalja.¹⁵⁷ Upravo u prekograničnom aspektu krivičnih dela protiv životne sredine ostvaruje se mogućnost saradnje nadležnih organa zemalja EU i onih koje još uvek nisu postale njene članice, ali su u procesu pristupnih pregovora dužne da usaglašavaju svoje zakonodavstvo s njom. To je pogotovo bitno u slučajevima kada je šteta nastala delimično na teritoriji EU ili kada je počinitelj državljanin EU. Usaglašavanje zakonodavstva Republike Srbije u pogledu Direktive je bilo izričito navedeno kao jedna od preporuka u okviru Poglavlja 27.¹⁵⁸

U vezi s tim, između ostalog, Direktiva predviđa¹⁵⁹ da zemlje članice EU treba da zasnuju svoju nadležnost (vezano za krivična dela opisana u Direktivi) kada je šteta, koja je sastavni element konkretnog krivičnog dela, nastala na njihovoj teritoriji, u celini ili delimično, kao i u slučaju kada počinitelj ima njihovo državljanstvo.¹⁶⁰ Takođe, Direktiva naglašava potrebu da pripadnici (za-interesovane) javnosti imaju prava da aktivno učestvuju u krivičnim postupcima vezanim za krivična dela protiv životne sredine ako takvo pravo imaju obezbeđeno u nacionalnom zakonodavstvu u drugim vrstama postupka kao što je, na primer, parnica.¹⁶¹ Pored zaštite i pomoći onima koji prijavljuju krivična dela protiv

157 Direktiva, tačka (3): „The rise in environmental criminal offences and their effects, which undermine the effectiveness of Union environmental law, is a matter of continuing concern in the Union. Such offences increasingly extend beyond the borders of the Member States in which they are committed. Such offences pose a threat to the environment and therefore necessitate an appropriate and effective response, which often requires effective cross-border cooperation.”

158 Izveštaj Evropske Komisije za Srbiju, 30. 10. 2024. godine (<https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>).

159 Direktiva tačka (52): „Member States should establish jurisdiction over criminal offences defined in this Directive where the damage which is one of the constituent elements of the criminal offence occurred on their territory. In accordance with national law, and in line with the territoriality principle, a Member State could establish jurisdiction over criminal offences committed in whole or in part on its territory.”

160 Ibid., član 12: „1. Each Member State shall take the necessary measures to establish its jurisdiction over the criminal offences referred to in Articles 3 and 4 where: (a) the offence was committed in whole or in part within its territory; (b) the offence was committed on board a ship or an aircraft registered in the Member State concerned, or flying its flag; (c) the damage which is one of the constituent elements of the offence occurred on its territory; or (d) the offender is one of its nationals.”

161 Ibid., tačka 58: „(58) This Directive does not require Member States to introduce new procedural rights for the members of the public concerned. However, when such procedural rights for members of the public concerned exist in a Member State in equivalent situations concerning criminal offences other than those provided for pursuant to this Directive, such as the right to participate in proceedings as a civil party, such procedural rights should also be granted to the members of the public concerned in proceedings concerning the environmental criminal offences defined in this Directive. The rights of the members of the public concerned are without prejudice to the rights of victims as set out in Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council (14). The notion of ‘members of the public concerned’ and of ‘victims’ should remain distinct and Member States should not be required to apply victims’ rights to members of the public concerned. This Directive does not require Member States to grant to members of the

životne sredine,¹⁶² novina je da se prepoznaje značaj koji mogu imati i pojedinci ili celokupne zajednice koje su pogođene zagađenjem životne sredine (ili se bore za njeno očuvanje), a koji imaju vredne informacije vezane za potencijalna krivična dela protiv životne sredine.¹⁶³ Ozbiljnost pristupa borbe protiv krivičnih dela uperenih protiv životne sredine vidi se i u tome da će nadležnim organima biti na raspolaganju sve one (specijalne) istražne metode koje se koriste u borbi protiv organizovanog kriminala i drugim kompleksnim krivičnim delima.¹⁶⁴

Takođe, Direktiva jasno ukazuje na to da bi, pošto životna sredina ne može sama sebe predstavljati kao žrtvu u krivičnom postupku, radi efikasnog sprovođenja zakona, članovi zainteresovane javnosti trebalo da imaju mogućnost da deluju u ime životne sredine kao javnog dobra, u skladu s nacionalnim pravom i podložno relevantnim proceduralnim pravilima.¹⁶⁵ Dakle, iako životna sredina sama po sebi ne može da ima procesna prava kao što bi imala žrtva u krivičnom postupku, nacionalna zakonodavstva su dužna da joj daju status koji će joj u procesnom smislu omogućiti da pripadnici zainteresovane javnosti (NVO/aktivisti) deluju u njenom interesu da bi se omogućila njena delotvorna zaštita u tim postupcima.

Imajući u vidu ovakve ključne stavove koje je Direktiva zauzela u borbi protiv ekoloških krivičnih dela i Arhusku konvenciju, koja od početka prepoznaje nevladine organizacije (koje svoje aktivnosti ostvaruju u oblasti zaštite životne sredine), bez obzira na njihovo sedište, aspekt prekogranične saradnje će u narednom

public concerned the procedural rights in criminal proceedings that they grant to categories of persons other than members of the public concerned."

162 Ibid., član 14: „Protection of persons who report environmental criminal offences or assist the investigation thereof Without prejudice to Directive (EU) 2019/1937, Member States shall take the necessary measures to ensure that any persons reporting criminal offences referred to in Articles 3 and 4 of this Directive, providing evidence or otherwise cooperating with competent authorities, have access to support and assistance measures in the context of criminal proceedings, in accordance with national law."

163 Ibid., (55): „Persons other than those who report breaches of Union law under Directive (EU) 2019/1937 could also possess valuable information concerning potential environmental criminal offences. They could be members of the community affected or members of society as a whole taking an active part in protecting the environment. Such persons who report environmental criminal offences as well as persons who co-operate with regard to the enforcement of such offences should be provided with the necessary support and assistance in the context of criminal proceedings, so that they are not disadvantaged as a result of their cooperation but supported and assisted. The necessary support and assistance measures should be available to such persons in accordance with their procedural rights in national law and should include, at least, all support and assistance measures available to persons having corresponding procedural rights in criminal proceedings concerning other criminal offences. Those persons should, in accordance with their procedural rights in national law, also be protected from being persecuted for reporting environmental criminal offences or for their cooperation in the criminal proceedings. The content of the necessary support and assistance measures is not established by this Directive and should be determined by Member States. Member States are not required to make available the support and assistance measures to persons who are suspected or accused in the context of the criminal proceedings concerned."

164 Ibid., član 13.

165 Ibid., tačka (57): „Since the environment cannot represent itself as a victim in criminal proceedings, for the purpose of effective enforcement, members of the public concerned should have the possibility of acting on behalf of the environment as a public good, in accordance with national law and subject to the relevant procedural rules."

vremenskom periodu biti neizostavan deo borbe protiv krivičnih dela u oblasti životne sredine svih evropskih zemalja. Nadležni organi (policija, pravosudni organi, inspekcija za zaštitu životne sredine itd.) moći će, u okviru te saradnje, da istražuju izvor zagađenja koji prelazi nacionalne granice i potencijalno se tiče trećih zemalja, pogotovo kada je šteta nastala delimično na teritoriji EU.

Preporuke Saveta Evrope i Skupštine Evrope o minimalnim kriterijumima za inspekciju zaštite životne sredine

Na internet stranici Ministarstva za životnu sredinu navodi se da se prilagođavanje rada inspekcije za zaštitu životne sredine na svim nivoima u Republici Srbiji radi u skladu sa zahtevima Evropske unije u cilju sprovođenja Preporuke Saveta Evrope i Skupštine Evrope o minimalnim kriterijumima za inspekciju zaštite životne sredine.¹⁶⁶

U samoj preporuci je naglašeno nekoliko kriterijuma koji su u direktnoj vezi s radom inspeksijskog nadzora:

„Države članice će morati da planiraju svoje zadatke inspekcije životne sredine i da u svakom trenutku imaju najmanje jedan plan inspekcije životne sredine koji pokriva kontrolisane instalacije na njihovoj teritoriji. Takvi planovi mogu se izraditi na lokalnom, regionalnom ili nacionalnom nivou i moraju biti dostupni javnosti u skladu sa Direktivom 2003/4/EZ o slobodi pristupa informacijama o životnoj sredini. Oni moraju da sadrže: naznaku geografskog područja, perioda i lokacija koje pokrivaju, informacije o ažuriranju planova, programe za rutinske inspekcije, postupke za vanredne inspekcije i plan koordinacije između različitih inspeksijskih organa.

Inspekcije zaštite životne sredine obuhvataće rutinske inspekcije na licu mesta od strane nadležnih organa, koje moraju:

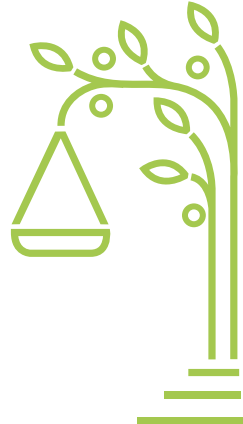
- ▶ **poštovati niz minimalnih kriterijuma** (usklađenost sa zakonskim zahtevima Zajednice, analiza rizika zasnovana na integrisanom pristupu koji proučava sve efekte postrojenja na životnu sredinu, unapređenje znanja onih koji upravljaju takvim postrojenjima u vezi sa ekološkim zahtevima, koordinacija između različitih uključenih inspeksijskih organa);
- ▶ **biti obavezne u određenim specifičnim oblastima** (istrage sprovedene nakon žalbi u vezi sa životnom sredinom, istrage o nesrećama, incidentima ili slučajevima kršenja propisa; provere sprovedene pre odobravanja kontrolisane aktivnosti ili pre obnavljanja dozvola);
- ▶ **biti zabeležene u izveštajima koji će biti dostupni javnosti** u skladu sa Direktivom 2003/4/EZ.

Dodatni zahtevi su postavljeni za istrage o ozbiljnim nesrećama, incidentima i kršenjima zakonodavstva Zajednice:

166 <https://www.ekologija.gov.rs/organizacija/sektori/sektor-za-nadzor-i-preventivno-de-lovanje-u-zivotnoj-sredini>

- ▶ da se razjasne uzroci, uticaj na životnu sredinu, odgovornosti i moguće obaveze;
- ▶ da se naznače mere koje treba preduzeti radi ublažavanja, okončanja ili sprečavanja incidenata;
- ▶ da se omoguće kazne i da se naznače naknadne mere.¹⁶⁷

167 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:l28080>



5 MOGUĆNOSTI SARADNJE S NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA, AKTIVISTIMA I GRAĐANIMA

Arhuska konvencija je postala deo zakonodavstva Republike Srbije u 2009. godini sa Zakonom o potvrđivanju konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu.¹⁶⁸ Ovo je bio značajan korak koji je omogućio da NVO koje se bave zaštitom životne sredine budu prepoznate kao zainteresovana javnost to jest, odnedavno, zajedno s pojedinačnim aktivistima i građanima, kao branitelji životne sredine.¹⁶⁹ Samim tim, prepoznate su na različite načine kao stranke u postupcima koji se tiču zaštite životne sredine. U ovom delu ćemo analizirati kakva je saradnja između inspekcije za zaštitu životne sredine odnosno Ministarstva zaštite životne sredine i nevladinog sektora, aktivista i građana, na osnovu čega se ona odvija, kao i u kom obliku se može i ubuduće ostvariti i unaprediti.

Prema Arhuskoj konvenciji, NVO su prepoznate kao zainteresovana javnost kojoj se, u skladu s lokalnim zakonodavstvom, može dati status stranke u građanskim, krivičnim, privrednim i upravnim postupcima ukoliko promovišu to jest bave se zaštitom životne sredine. Značajno je to što im se to pravo prepoznaje nezavisno od njihovog sedišta. Dakle, NVO ne mora da ima sedište, na primer, u gradu u kojem se desio neki akcident to jest zagađenje, da bi bile ovlašćene da podnesu prijavu protiv zagađivača. Konvencija je takođe prepoznala značaj koji NVO imaju u borbi protiv zagađivača, kao i rizike kojima se izlažu, te je zbog toga izričito navela da one uživaju zaštitu od proganjanja zbog tih svojih aktivnosti.

Bitno je napomenuti da su¹⁷⁰ i individualni aktivisti i građani prepoznati kao branitelji životne sredine ukoliko promovišu to jest bave se zaštitom životne sredine,

168 „Sl. glasnik – Međunarodni dokumenti“, br. 38/2009.

169 <https://unece.org/environmental-policy/events/MoP7-MoPP4-JHLS>

170 <https://unece.org/environment/documents/2022/10/pp-aarhus-convention-mop7-decision-vii9-rapid-response-mechanism-deal>

odnosno koriste prava iz Arhuske konvencije. Oni takođe uživaju zaštitu od proganjanja zbog svojih aktivnosti i zemlje potpisnice Konvencije su dužne da im pruže tu zaštitu.

Arhuska konvencija pruža jedinstven osnov za nesmetanu saradnju između inspekcija za zaštitu životne sredine, policije, javnih tužilaštava i sudova s NVO, aktivistima i građanima, pogotovo u situacijama kada su kapaciteti nadležnih organa u krivičnopravnoj zaštiti životne sredine iz bilo kog razloga smanjeni. **Ta saradnja se može odvijati na nekoliko nivoa, koji korespondiraju sa stubovima Arhuske konvencije: pristup informacijama za zaštitu životne sredine, učešće javnosti (u ostvarivanju prava na životnu sredinu) i pristup pravdi.**

5.1 KOMUNIKACIJA INSPEKCIJE ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE SA (ZAJNTERESOVANOM) JAVNOŠĆU I PRISTUP INFORMACIJAMA

Komunikacija građana s inspekcijom za zaštitu životne sredine od suštinskog je značaja za delotvoran inspeksijski nadzor/kontrolu, kao i za ostvarivanje prava građana na zdravu životnu sredinu i informacije o njoj. Kompleksnost poslova inspeksijskog nadzora, pogotovo kada inspeksijska odeljenja posluju smanjenim ljudskim kapacitetom i opremom, neumitno je upućena upravo na komunikaciju s građanima, jer će oni biti ti koji će prvi prijaviti primećenu nepravilnost. Zato je neophodno, zbog čitavog procesa i različitih aspekata zaštite životne sredine, da ona bude svrsishodna, dvosmerna i u zakonskim okvirima.

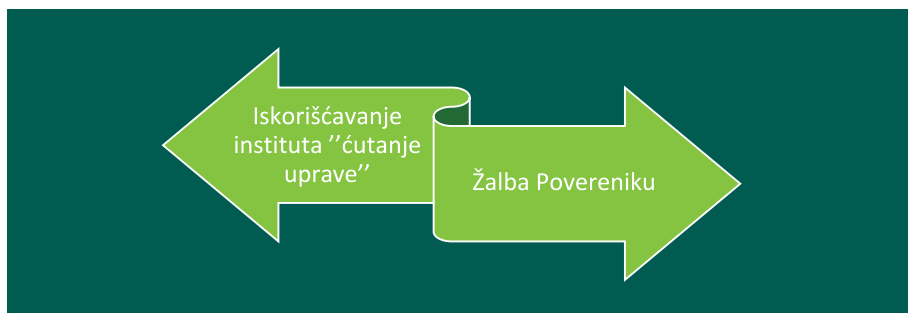
5.1.1 Pravni osnov

Krivično zakonodavstvo Republike Srbije omogućava da bilo koje fizičko/pravno lice može da podnese krivičnu prijavu. Takođe, svako fizičko i pravno lice može podneti prijavu inspektorima za zaštitu životne sredine. Osim situacija s akcidentima koje (zainteresovana) javnost može da uoči i prijavi inspekciji, odnosno podnese krivičnu prijavu policiji to jest javnom tužilaštvu, ona može da iskoristi dva pravna mehanizma da bi došla do informacija koje su od značaja za zaštitu životne sredine:

- ▶ Arhusku konvencijau / Zakon o potvrđivanju konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu;
- ▶ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Ako zainteresovanoj javnosti nadležna inspekcija to jest Ministarstvo ne da tražene (kompletne) odgovore **u posebnom roku od 48 časova**¹⁷¹ (za informacije vezane za zaštitu životne sredine tj. zdravlje građana) to jest **u opštem roku od**

171 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 16, stav 2.



15 dana¹⁷² i najkasnije mesec dana¹⁷³ (prema Arhuskoj konvenciji), na raspolaganju joj je:

Slika 7.

5.1.2 Analize/statistika

Istraživanje OSCE i Poverenika¹⁷⁴ pokazuje da „[b]roj izjavljenih žalbi povereniku zbog povrede prava na pristup ekološkim informacijama u odnosu na ukupan broj izjavljenih žalbi raste iz godine u godinu, počev od 1,40% procenata u 2018. godini do 2,80% u 2022. godini. Pokazatelj ovog trenda najpre je podatak da je u prva tri meseca 2023. godine od ukupno izjavljenog broja žalbi u tom periodu 6,37% žalbi izjavljeno zbog povrede prava na pristup ekološkim informacijama.“¹⁷⁵

U analizi se takođe navodi da je u 2022. godini Poverenik izdao, između ostalog, 23 prekršajna naloga Ministarstvu za zaštitu životne sredine to jest ovlašćenim licima unutar njega zbog „čutanja uprave“ – nedavanja pristupa ekološkim informacijama,¹⁷⁶ dok je u 2023. godini bilo ukupno 8 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka.¹⁷⁷

U 2022. godini su zahteve za pristup ekološkim informacijama, između ostalog, podnela udruženja građana koja se bave ekologijom – 107, građani – 85,¹⁷⁸ dok su u 2023. godini udruženja građana koji se bave ekologijom podnela 24, a građani 16 zahteva.¹⁷⁹

Vrsta informacija koje su tražili građani, to jest udruženja građana koja se bave ekologijom, pokazuje postojanje svesti o kompleksnosti zaštite životne sredine. Tako, na primer, u 2022. godini „[t]ražene informacije su se uglavnom odnosile na rad nadležnih inspekcija za zaštitu životne sredine i mere koje su preduzimali; rad mini-hidroelektrana; upravljanje otpadom; studije procene uticaja na životnu sre-

¹⁷² Ibid., član 16.

¹⁷³ Zakon o potvrđivanju konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu, član 4, tačka 2.

¹⁷⁴ Ostvarivanje prava na pristup ekološkim informacijama (<https://www.osce.org/sr/mis-sion-to-serbia/547859>).

¹⁷⁵ Ibid., strana 77.

¹⁷⁶ Ibid., strana 74, 75.

¹⁷⁷ Ibid., strana 76.

¹⁷⁸ Ibid., strana 73.

¹⁷⁹ Ibid., strana 76.

dinu; strateške procene uticaja na životnu sredinu; kvalitet voda; izdate dozvole za upravljanje industrijskim, opasnim i neopasnim otpadom; monitoring otpadnih voda; monitoring zemljišta; merenja iz stacionarnih izvora zagađivanja; informacije u vezi sa izgradnjom termoelektrane Kolubara; projekat „Jadar”; seču drveća; nedobijanje dokumenata u vezi s javnim politikama u oblasti zaštite životne sredine i sl.“¹⁸⁰

U 2023. godini tražene informacije su se „[...] uglavnom odnosile na izvršena merenja Instituta za zaštitu životne sredine; zagađenje vazduha; upravljanje otpadom; merenje buke; izgradnju auto-puta i sl.“¹⁸¹

Imajući u vidu podatke koje je izložila kancelarija Poverenika, nije iznenađujuće što je isto vidljivo i u Izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2024. godinu, u Poglavlju 27 – zaštita životne sredine, gde se navodi: „Učešće javnosti i konsultacije nisu poboljšani u odnosu na prethodni izveštajni period. Srbija treba da obezbedi međuresorno učešće, uključujući Ministarstvo finansija, u radnim grupama za Strategiju zaštite životne sredine / Zelenu agendu.“¹⁸²

5.2 ISKUSTVO CIVILNOG SEKTORA S NADLEŽNIM INSPEKCIJAMA – STUDIJA SLUČAJA

Iako postoji pravni mehanizam na osnovu kojeg bi inspekcija za zaštitu životne sredine mogla nesmetano da sarađuje sa civilnim sektorom, i dalje postoje ozbiljni izazovi. U ovom delu analize fokus je na nekoliko ključnih, identifikovanih izazova NVO (koje su se istakle u podnošenju prijava protiv zagađivača) u radu s nadležnim inspekcijama.

Prema iskustvu predstavnika NVO,¹⁸³ za prethodnih pet godina, otkada njihova organizacija ima komunikaciju s institucijama Srbije, imali su nekoliko puta interakciju s republičkim ekološkim inspektorom za životnu sredinu. Ta saradnja je obuhvatala nekoliko nivoa: podnosili su prijave iz domena kršenja propisa u oblasti životne sredine, zahteve da republički inspektor vrši vanredne inspekcijske nadzore, zvali su ga da postupa u određenim akcidentnim situacijama i viđali se s njim na zvaničnim sastancima u prostorijama inspektorata. Saradnja je okarakterisana kao izrazito loša, jer inspektor nije postupao po njihovim prijavama, niti po službenoj dužnosti, a bio je obavezan da to čini po zakonu. Takođe, komunikacija s njim je bila izuzetno negativna, od ignorisanja, nipodaštavanja, pa do otvorenih pretnji i agresije. Istaknuto je da je republički inspektor pokušavao da ih delegitimizuje kod lokalne zajednice tako što je iznosio o udruženju negativne i nipodaštavajuće stavove pred meštanima s kojim njihova organizacija radi, a koji su direktno ugroženi zbog zagađenja iz okolne železare.

180 Ibid., strana 73.

181 Ibid., strana 76.

182 Izveštaj Evropske Komisije za Srbiju, 30. 10. 2024, strana 98, poglavlje 27.

183 <http://pokrettvrdjava.rs/>

Intervju s Nikolom Krstićem, osnivačem i koordinatorom Pokreta Tvrdava.

U daljim intervjuima s predstavnicima NVO¹⁸⁴ navedeno je da u postupanjima nisu ostvarili nikakvu saradnju s inspektorima za zaštitu životne sredine. Kada su se obraćali predstavkama za vanredni inspekcijski nadzor Republičkoj inspekciji za zaštitu životne sredine, ona nije postupala – u najvećem broju slučajeva oglašavala se nenadležnom ili ih je informisala da nema nikakvu informaciju koja se odnosi na njihovu predstavku. Nisu dobijali informacije o postupanju inspekcije po njoj, već su mogli da ih dobiju samo putem zahteva za dostavljanje informacija od javnog značaja, ali i tom prilikom se dešavalo da dobiju obaveštenje da Ministarstvo zaštite životne sredine nema traženu informaciju koja se odnosi na njihovu predstavku. Po predstavkama se postupalo tek nakon njihovog obraćanja Zaštitniku građana zbog nezakonitog rada organa uprave i pokretanja postupka od strane tog organa. Bitno je napomenuti da se sve navedeno odnosi na republičku inspekciju zaštite životne sredine, dok s lokalnim nisu imali kontakt. Istaknuto je nezadovoljstvo ažurnošću i radom republičke inspekcije.

5.2.1 Izazovi u postupanju po prijavama nevladinih organizacija – prihvatanje dokaza i izveštavanje o ishodu prijave

Intervjuisani predstavnici NVO¹⁸⁵ naveli su da inspektori za zaštitu životne sredine uglavnom nisu postupali po njihovim prijavama te da se sve svelo na formalno izlaženje na teren i utvrđivanje da je sve u najboljem redu. Inspekciji su slali i nekoliko zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, ali su u najvećem broju slučajeva ostali uskraćeni za odgovore, nakon čega su obraćali žalbom Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Nekada se dešavalo da se pokrene postupak za privredni prestup protiv kompanije zbog kršenja Zakona o zaštiti vazduha, da se ona kazni s milion dinara i da to bude u indirektnoj vezi s njihovim aktivizmom i krivičnom prijavom (podnetom drugom nadležnom organu), ali da se ne postupi u postupku po njihovoj krivičnoj prijavi.

Bitno je napomenuti da se njihovi dokazi nisu uvažavali iako su ih kontinuirano slali republičkom inspektoratu, a koji su pokazivali zagađenje svih medija životne sredine – vazduha, vode, zemljišta, i to od zvaničnih laboratorija, što su, pored NVO, radili i meštani okolnih sela koji su imali problem sa zagađenjem vazduha.¹⁸⁶

Takođe, nikada nisu dobili obaveštenje o ishodu prijave iako su uvek eksplicitno naglašavali u prijavama da zahtevaju da budu obavešteni u pisanom obliku ili mejlom. U komunikaciji s inspektorima povodom prijave sve se svodilo na internu i neformalnu komunikaciju, uz neodređena obećanja da će „sve biti u redu“ i da će inspektor uraditi ono što je do njega kako bi zaštitio životnu sredinu i zdravlje građana.

Povodom upućivanja pitanja republičkom inspektoratu za zaštitu životne sredine vezanih za konkretne akcidente nisu dobijali odgovore. Jednom prilikom su dobili

184 <https://polekol.org/>

Intervju sa Strahinjom Macićem, pravnim savetnikom, NVO Polekol.

185 <http://pokrettvrdjava.rs/>

Intervju s Nikolom Krstićem, osnivačem i koordinatorom Pokreta Tvrdava.

186 <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/zelezara-smederevo-zagadjenje-krivicna-prijava/>;
<https://www.slobodnaevropa.org/a/smederevo-zelezara-kina-zagadjenje/31878819.html>.

odgovor od lokalne ekološke inspekcije kada su ukazali na akcident s nesnosnim smradom koji se širio s jedne od farmi u vlasništvu lokalne kompanije. Tad je reagovala inspekcija, ali je ustanovila da je sve u skladu s propisima. To su dobili kao zvanično objašnjenje.

Ovakva postupanja su potvrdile i druge NVO¹⁸⁷ – inspektori za zaštitu životne sredine najčešće nisu postupali po njihovim prijavama, već su to činili nakon što bi se podnela pritužba Zaštitniku građana i pošto bi on pokrenuo postupak. Inspekcija nije uvažavala njihove dokaze o zagađenju životne sredine, već se obraćala Zavodu za zaštitu prirode Srbije, na osnovu čijeg mišljenja je cenila da li će postupati ili ne. Inspektori nisu bili u komunikaciji s njihovom organizacijom povodom podnete prijave niti su ih obaveštavali o njenom ishodu. Informacije o prijavi uvek su dobijali putem mehanizama Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja.

5.2.2 *Izazovi u prepoznavanju nevladinih organizacija kao stranke u postupku u skladu s Arhuskom konvencijom*

Predstavnici NVO¹⁸⁸ su naveli da ih u većini slučajeva nadležni organ ne prepoznaje kao stranku u postupku u skladu s Arhuskom konvencijom niti obaveštava njihovo udruženje ili traži dodatne informacije. To se posebno odnosi na podnete krivične prijave¹⁸⁹ u kojima je bilo sadržano niz dokaza – ekspertskih analiza i medicinske dokumentacije. U jednom konkretnom krivičnom slučaju protiv velikog zagađivača niko ih za dve godine nije kontaktirao oko toga niti postavio dodatno pitanje u vezi s dokazima i činjenicama koje su podneli javnom tužilaštvu. Nakon izvesnog vremena su samo dobili informaciju da je krivična prijava odbačena.

Takođe, van krivičnih postupaka, a u vezi s mehanizmima Arhuske konvencije, nadležni organi nisu odgovarali na njihove zahteve u roku od 48 časova (rok za informacije o životnoj sredini), niti u opštem roku od 15 dana, pa su u tom slučaju nekoliko puta morali da se obraćaju žalbom Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Nekada bi dobijali kratka objašnjenja da se akcident desio,¹⁹⁰ ali je u tim odgovorima bilo navedeno da su merenja kvaliteta vazduha pokazala da je sve u skladu sa zakonskim limitima. Neke prijave su bile usmerene na utvrđivanje krivične odgovornosti, i to su bile dve krivične prijave protiv železare HBIS, dok su druge bile u pravcu utvrđivanja prekršaja.¹⁹¹

Neke NVO¹⁹² su imale pozitivno iskustvo s nadležnim organima po pitanju prava javnosti da zna putem mehanizama Arhuske konvencije, gde su bili su prepoznati

187 <https://polekol.org/>

Intervju sa Strahinjom Macićem, pravnim savetnikom, NVO Polekol.

188 <http://pokrettvrdjava.rs/>

Intervju s Nikolom Krstićem, osnivačem i koordinatorom Pokreta Tvrdava.

189 Pokret Tvrdava je podneo krivičnu prijavu 2021. godine protiv Železare HBIS, a zbog krivičnog dela Zagađenje životne sredine.

190 *Kao u slučaju eksplozije u železari na dan 30. 3. 2023. godine. <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/eksplozija-u-smederevskoj-zelezari-krivicna-prijava-protiv-kineske-kompanije-zbog-neobjavljivanja-informacija-o-posledicama/>

191 Intervju s Nikolom Krstićem, osnivačem i koordinatorom Pokreta Tvrdava

192 <https://polekol.org/>

Intervju sa Strahinjom Macićem, pravnim savetnikom, NVO Polekol.

kao stranka u postupku od strane inspekcije za zaštitu životne sredine. Međutim, u postupku inspekcijskog nadzora nisu bili prepoznati kao stranke u postupku na osnovu iste konvencije, jer im Zakon o inspekcijskom nadzoru, kao podnosiocima predstavlja, ne priznaje svojstvo stranke u postupku – zapravo ga izričito isključuje (član 18, stav 3). Svojstvo stranke na osnovu takvog svojstva priznatog posebnim zakonom (član 18, stav 1) nisu imali niti ga koristili. U svom radu nisu imali zahteve za hitnim informacijama, kojom prilikom bi se koristio rok od 48 časova, tako da je inspekcija postupala u opštem roku od 15 dana.

Sve prijave organizacije su bile usmerene u pravcu utvrđivanja prekršaja, privrednog prestupa ili krivičnog dela, kao i izricanja naredbi i zabrana kao teoretski najdelotvornijim pravnim sredstvom. Zapisnike ove i drugih inspekcija su koristili kao dokaze prilikom pokretanja drugih postupaka poput krivičnih i onih za privredni prestup.

U svom radu su stekli utisak da su nadležnosti dosta isprepletane, tako da su od značaja za ostvarivanje ciljeva zaštite prirode i životne sredine i ovlašćenja to jest postupanja drugih inspekcija poput građevinske, vodne, energetske i tako dalje.

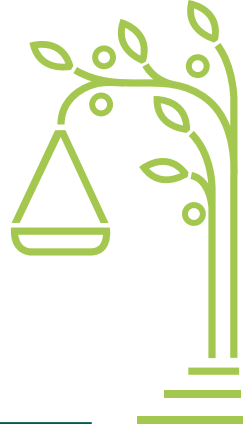
Smatraju da se od inspekcijskih organa ne koristi dovoljno zakonom propisana mogućnost zajedničkog nadzora, čime se njegov obuhvat i delotvornost bitno povećavaju i unapređuju, pa postoji značajan prostor za unapređenje na planu međusobnog obaveštavanja, razmene podataka, pružanja pomoći i zajedničkih mera i radnji od značaja za inspekcijski nadzor.

Na primer, iako Zakon o prekršajima u članu 84 predviđa mogućnost dužih rokova zastarelosti za prekršaje u oblasti zaštite životne sredine, posebni zakoni ne propisuju duže rokove zastarelosti, pa inspekcijski nadzor ostaje nedelotvoran zbog čestog nastupanja zastarelosti u slučajevima kad inspekcija podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Smatraju da bi duži rokovi zastarelosti delimično nadomestili ovaj problem. Naglašen je problem u postupanju sudova – ublažavanje kazni to jest izricanje kazni ispod zakonskog minimuma, u nekim slučajevima i do 75 puta manje novčane kazne (od zakonskog minimuma).

Takođe, posebna staništa riba (pojedine ribolovne vode ili njihovi delovi značajni za biološke potrebe riba kao što su: mrest, zimovanje, rast, ishrana i kretanje (migracija) riba ne uživaju nikakvu efektivnu zaštitu – nisu poseban zaštitni objekt, niti je propisana kažnjivost njihovog narušavanja, ugrožavanja ili uništavanja, posebno u odnosu na značaj koji imaju, pa nema mesta postupanju inspekcijskih i drugih organa.

Definitivno se može zaključiti da inspektori za zaštitu životne sredine, kada postuppe po prijavama NVO (koje se bave zaštitom životne sredine) i čak imaju redovnu komunikaciju povodom te prijave (njenog toka, ishoda itd.), nisu uvažavali dokaze koje su NVO priložile jer smatraju da su za njihov rad validni dokazi - izveštaji ovlašćenih organizacija.¹⁹³

193 Intervju s inspektorom za zaštitu životne sredine.



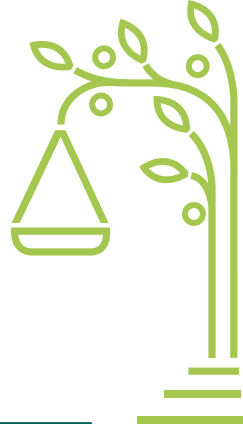
6 ZAKLJUČAK

Prema izveštaju za 2024. godinu, inspektori za zaštitu životne sredine su podneli samo jednu krivičnu prijavu, dok su podneli ukupno 78 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i 22 prijave za pokretanje postupka za privredne presteupe. Inspektori su u 23 slučajeve bili pozivani od strane postupajućih sudskih organa na sud da daju izjave u svojstvu svedoka i donete su 33 presude.¹⁹⁴

Inspekcijski nadzor i kontrola se, dakle, odvijaju u zakonskim okvirima koji im omogućavaju da pruže osnove krivičnopravne zaštite životne sredine. Međutim, u praksi, ono što ometa da se punoća tog prava ispuni (u pravcu delotvorne zaštite životne sredine i, posledično, zdravlja građana) jeste neispunjavanje kadrovskih i tehničko-administrativnih kapaciteta potrebnih za inspekcijski nadzor, pogotovo inspektora za zaštitu životne sredine. Nepostojanje zaštitne opreme, kao i mobilne opreme za merenje (pojedinih) polutanata koji uzrokuju zagađenje životne sredine, ozbiljno urušava čak i osnovnu ulogu koju inspekcijski nadzor i kontrola treba da vrši.

Sve navedeno se, uz manjak ekotoksikoloških jedinica i obuke iz krivičnopravne zaštite, kao i prekogranične saradnje u zaštiti životne sredine, može pokazati kao presudnim u akcidentnim situacijama (većih razmera) koje prevazilaze nacionalne granice i u kojima je od suštinskog značaja spremnost i efikasno, pravovremeno delanje.

¹⁹⁴ Godišnji izveštaj o radu za 2024. godinu (<https://www.ekologija.gov.rs/inspekcija>), strana 28.



7 PREPORUKE

U izveštaju za 2024. godinu Ministarstvo zaštite životne sredine je prepoznalo nekoliko ključnih oblasti u kojima treba unaprediti kapacitete, rad, edukaciju, softverska rešenja i saradnju inspektora za zaštitu životne sredine.¹⁹⁵ U skladu s tim, kao i ovom analizom, odnosno analiziranim ključnim aspektima inspeksijskog nadzora i kontrole, možemo izvesti zaključak o nekoliko vrsta preporuka za delotvoran inspeksijski nadzor u krivičnopravnoj zaštiti životne sredine.

- ▶ **Povećati brojnost inspektora** i popuniti mesta po sistematizaciji u što kraćem roku.
- ▶ **Zaposliti propratno administrativno osoblje** koje obavlja administrativni deo posla (dok inspektori vrše terenske inspeksijske nadzore), a koje ne izlazi na teren i postupa po evidenciji i naredbama inspektora.
- ▶ **Nabavljanje zaštitne opreme.**
- ▶ **Određivanje budžeta** isključivo za opremu, za samostalne analize polutanata/ laboratorijske analize, samostalno angažovanje sudskih veštaka/institucija i tako dalje.
- ▶ **Opremiti inspektore za zaštitu životne sredine** novim terenskim vozilima, mobilnim uređajima za merenje zagađenja predviđenim po jednim oblastima (merenje polutanata za koje nije potrebno angažovati sudske veštace/institucije), boljom (elektronskom) povezanošću s drugim akterima koji su od značaja za inspeksijski nadzor i kontrolu.

¹⁹⁵ Ibid., strana 33:

„– Neophodnost povećanja broja inspektora u Sektoru za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini realizacijom zapošljavanja odobrenog broja inspektora kao predušlov za unapređenje preventivnog delovanja i efikasnijeg sprovođenja mera zaštite životne sredine iz oblasti postupanja.

- Obuka i studijska putovanja inspektora za zaštitu životne sredine na svim nivoima u cilju daljeg usavršavanja i osposobljavanja za vršenje inspeksijskih nadzora.
- Unapređenje saradnje sa pravosudnim organima, kroz učešće u zajedničkim obukama i seminarima, u cilju boljeg prevazilaženja i rešavanja problema iz oblasti zaštite životne sredine.
- Obuka novih inspektora za korišćenje i rad u softveru e-Inspektor i u softveru e-Pisarnica.“

- ▶ **Ciljno rasporediti dovoljno mernih stanica** u odnosu na gradove, to jest oblasti koje su analizom Agencije za zaštitu životne sredine no-tirane kao zagađene. Merne stanice bi trebalo da raspolažu čitavom varijacijom merenja različitih polutanata.
- ▶ **Propisati i organizovati minimum broja obuka na godišnjem ni-vou u pogledu krivičnogprave zaštite** životne sredine iz glave 24 KZ i krivično-procesnog prava (ZKP), pogotovo u delu razlikovanja krivič-nog dela i prekršaja, koje moraju da pohađaju svi inspektori za zaštitu životne sredine na republičkom, opštinskom i gradskom nivou, kao i autonomne pokrajine to jest jedinice lokalne samouprave.
- ▶ **Reaktivirati ekotoksikološke jedinice** za svaki grad u Republici Sr-biji ili barem za 29 okruga.
- ▶ **Ostvariti redovnu saradnju s javnim tužilaštvima, sudovima i drugim relevantnim akterima u okviru jedinica lokalne samo-uprave** (barem dva puta na godišnjem nivou).
- ▶ **Sastaviti Protokol o saradnji između inspekcijskih organa i javnih tužilaštava** u cilju efikasnog krivičnog gonjenja krivičnih dela protiv životne sredine.
- ▶ **Ostvariti proaktivnu komunikaciju i saradnju** s NVO , aktivistima i građanima na lokalnom, pokrajinskom i opštinskom (gradskom) nivou

Zakonodavne preporuke

- ▶ **Izmeniti amandmanima Zakon o inspekcijskom nadzoru u članu 9, stav 9 i 10, tako da daje veću samostalnost inspekciji**, te da Vla-da¹⁹⁶ propisuje samo minimum zajedničkih elemenata procene rizika u inspekcijskom nadzoru, kao i da ministar¹⁹⁷ (odnosno imalac javnih ovlašćenja) propisuje samo minimum posebnih elemenata procene rizika i učestalosti vršenja inspekcijskog nadzora na osnovu procene ri-zika, kao i posebnih kriterijuma iz stava 8 Zakona.¹⁹⁸ Propisati da osta-tak kriterijuma mogu dopuniti inspektori za zaštitu životne sredine u zavisnosti od njihovih procena i poverenih oblasti.

Takve izmene Zakona će pomoći efektivnijem vršenju inspekcijskog nadzora, jer neće biti ograničen u vidu kriterijuma i učestalosti nadzora, pogotovo za određene teritorijalne oblasti i objekte. Veća samostalnost i fleksibilnost inspekcije će omogućiti da se ona ažurnije prilagodi tekućim procenama rizika, što je naročito

196 Zakon o inspekcijskom nadzoru, član 9, stav 9: „Zajedničke elemente procene rizika u inspekcijskom nadzoru propisuje Vlada.“

197 Ibid., član 9, stav 10: „Posebne elemente procene rizika i učestalost vršenja inspekcij-skog nadzora na osnovu procene rizika, kao i posebne kriterijume iz stava 8. ovog čla-na propisuje ministar nadležan za odgovarajuću oblast inspekcijskog nadzora, odno-sno imalac javnog ovlašćenja koji vrši inspekcijski nadzor u određenoj oblasti.“

198 Ibid., član 8, stav 8: „Pored procene rizika za nadzirane subjekte, rizik se, prema posebno propisanim kriterijumima, može proceniti i za pojedina teritorijalna područja i druge teritorijalne i slične celine (npr. Teritorijalne jedinice, oblasti i podoblasti, deonice i dr), objekte i grupe objekata, u skladu sa delokrugom inspekcije i potrebama vršenja inspekcijskog nadzora.“

bitno u akcidentnim situacijama, u otkrivanju krivičnih dela i saradnji s javnim tužilaštvom/sudom i NVO.

- ▶ *Amandmanima izmeniti ključne zakone iz relevantnih oblasti ili **osnažiti inspeksijsku/javnotužilačku i sudske praksu** kroz zauzete stavove tako da prepoznaju NVO, aktiviste i građane kao stranke u građanskom, upravnom, krivičnom, privrednom i prekršajnom postupku povodom krivičnopravne zaštite životne sredine.*
- ▶ **Predvideti precizne kaznene odredbe** u pogledu krivičnog gonjenja unutar propisa za zaštitu životne sredine.
- ▶ **Predvideti precizne i sveobuhvatne zaštitne mere** u okviru krivičnih dela protiv životne sredine u KZ.

