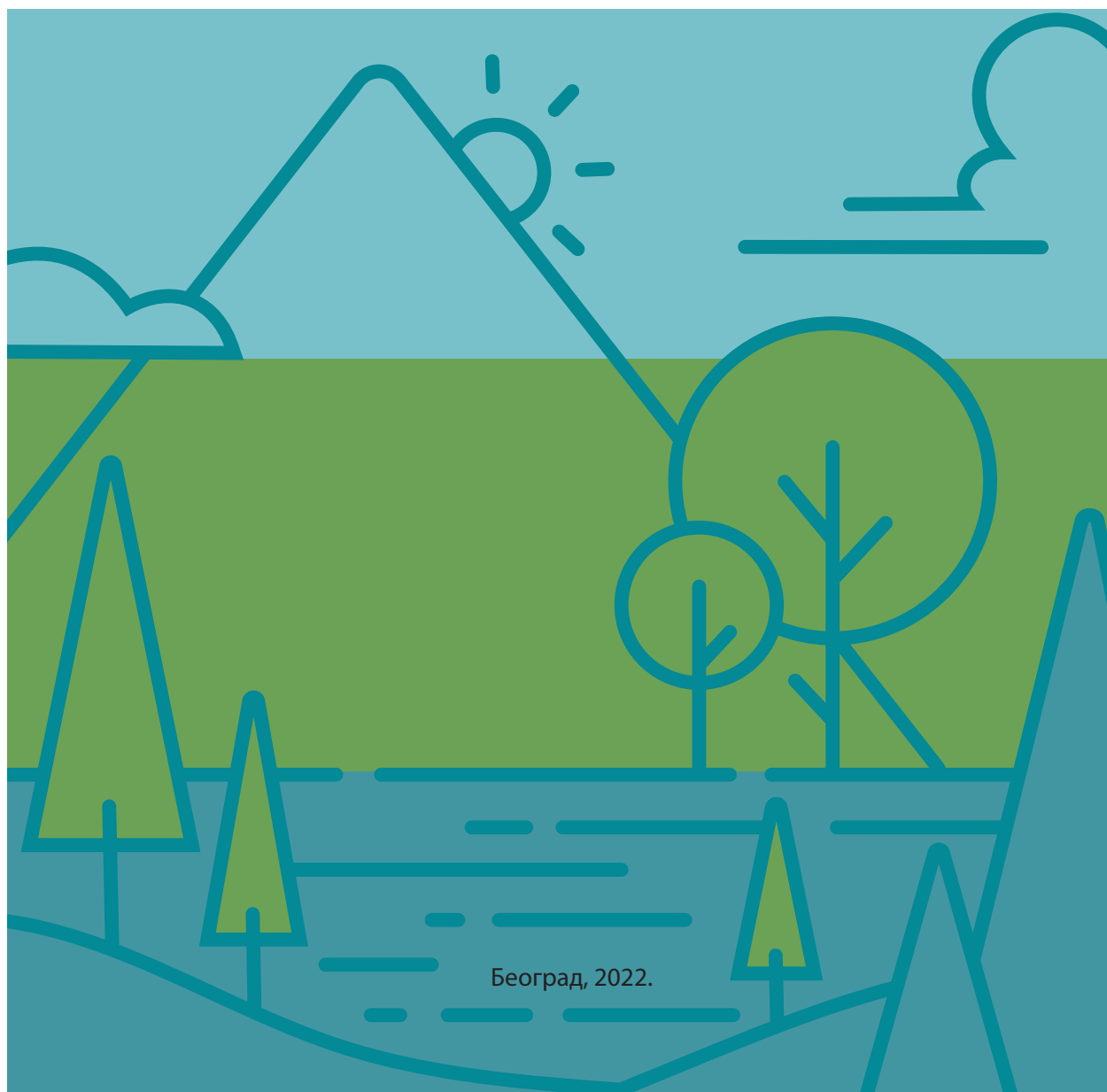


Водич

за унапређење правне
заштите у заштићеним
подручјима



Београд, 2022.

ВОДИЧ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРАВНЕ ЗАШТИТЕ У ЗАШТИЋЕНИМ ПОДРУЧЈИМА

Издавачи:

Министарство заштите животне средине и Мисија ОЕБС-а у Србији

Аутори:

Драгица Росић, јавни тужилац, Основно јавно тужилаштво у Рашки

Светлана Недељковић, судија, Прекршајни суд Краљево

Синиша Бјеливук, Министарство унутрашњих послова, Дирекција полиције

Александар Буха, Министарство унутрашњих послова, Дирекција полиције

Весна Руменић, начелник Одељења, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Републичка грађевинска инспекција

Саша Стаматовић, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Управа за шуме

др Никола Бањац, генерални секретар Скупштине АП Војводине

Сара Павков, посебна саветница министарке, Министарство заштите животне средине

Александра Дошлић, начелник Одељења за заштићена подручја, геодиверзитет и еколошку мрежу, Министарство заштите животне средине, Сектор за заштиту природе и климатске промене

мр Славко Младеновић, начелник Одељења за заштиту биодиверзитета, Министарство заштите животне средине, Инспекција за заштиту животне средине

Лектура и коректура:

Јасмина Алибеговић

Дизајн и прелом:

Милица Дервишевић

Штампа:

Tedo Print, Beograd

Тираж:

300 примерака

Београд, 2022. године

Напомена: Штампање ове публикације је омогућила Мисија ОЕБС-а у Србији.

Ставови изречени у публикацији припадају искључиво ауторима и не представљају нужно званичан став Мисије ОЕБС-а у Србији.



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misiја u Srbiji

Садржај

Увод	5
Намена Водича	5
ПРВИ ДЕО	7
1. Заштићена подручја	7
1.1. Појам и значај	7
1.2. Заштићена подручја у Републици Србији	7
1.2.1. Врсте заштићених подручја	8
1.2.2. Режији заштите у заштићеним подручјима	9
1.2.3. Категорије заштићених подручја	12
1.2.4. Еколошка мрежа	14
1.2.5. Међународно значајна подручја	16
ДРУГИ ДЕО	21
2. Надлежност над заштићеним подручјима	21
2.1. Управљање заштићеним подручјима - управљачи	21
2.2. Чуварска служба	22
2.3. План управљања заштићеним подручјем	23
ТРЕЋИ ДЕО	25
3. Надлежност других органа у вези заштићених подручја	25
3.1. Управни послови	25
3.2. Организације за заштиту природе - заводи за заштиту природе	26
3.3. Надзор над радом и применом закона и инспекцијски надзор	27
3.4. Надлежност других министарстава	28
3.5. Надлежност тужилаштва	31
ЧЕТВРТИ ДЕО	33
4. Поступање надлежних органа	33
4.1. Поступање управљача	33
4.2. Поступање инспекције	35
4.3. Поступање МУП-а	40
4.4. Поступање тужилаштва	42

ПЕТИ ДЕО	45
5. Студије случаја	45
ШЕСТИ ДЕО	67
6. Мере за унапређење правне заштите у заштићеним подручјима	67
6.1. Мере за управљаче у циљу унапређења правне заштите	67
6.2. Мере за друге релевантне органе у циљу унапређења правне заштите	69
СЕДМИ ДЕО	71
7. Контакт	71

Увод

Одговорно коришћење и одржива употреба природних вредности је кључ заштите животне средине. Природне вредности су заправо природна богатства која чине ваздух, вода, земљиште, шуме, геолошки ресурси, биљни и животињски свет.

Заштићена подручја која представљају и предмет овог водича су подручја „географски јасно одређена“ (Рио конвенција) посебних природних вредности која имају уз то и еколошки, научни, културни, образовни, рекреативни, туристички - може се рећи опште друштвени значај, због чега и уживају посебну законом прописану заштиту.

Човек је кроз векове стекао много лоших навика, међу којима и навику да угрожава биолошку врсту, ма колико она већ била угрожена у природи. Узимајући примерке угрожених врста из природе, човек директно утиче на биодиверзитет. Нарушавање биолошке разноврсности угрожава комплетан живот на Земљи односно доводи се у питање функционисање и опстанак биосфере.

Законска регулатива у области заштите природе је уведена у правни систем Републике Србије из једноставног разлога:

Природа је добро од општег интереса!

Законом о заштити природе уређује се заштита и очување природе, биолошке, геолошке и предеоне разноврсности као дела животне средине.

Основна начела заштите природе

- обавеза доприноса заштити и унапређењу природе и природне равнотеже при предузимању било каквих активности или обављању делатности у природи
- одрживо коришћење природних ресурса
- примена мера и услова заштите природе у коришћењу природних ресурса, заштићених природних добара, планирању и уређењу простора

Овом приликом захваљујемо Мисији ОЕБС-а у Србији на сугестијама при изради овог водича и његовом штампању, као и представницима правосудних органа, Министарства унутрашњих послова и Министарства заштите животне средине на презентованим студијама случаја и судском праксом.

Намена Водича

Намена овог водича је да буде помоћни алат надлежним органима за ефективније управљање заштићеним подручјима, посебно кад су у питању инспекцијски надзор, прекршајни и кривични

поступци који се воде због незаконитих активности у овим подручјима. Уз то, може бити и извор информација и другим заинтересованим субјектима.

У Водичу су приказани примери из праксе у виду студија случаја, у којима су наведене предузете радње на спровођењу прописаних мера, успостављања сарадње и координације, са свим недоумицама и изазовима са којима су се суочили републички инспектори за заштиту животне средине, републички грађевински инспектори, тужиоци, судије и полицијски службеници.

Примери поступања управљача заштићених подручја, републичких инспектора за заштиту животне средине и републичких грађевинских инспектора у случајевима утврђених неправилности приказани су кроз студије случаја од 1 до 5 у складу са својим надлежностима везаним за подношење захтева за покретање прекршајног поступка и кривичних пријава.

У Водичу су приказани и примери поступања правосудних органа по поднетим захтевима за покретање прекршајног поступка и кривичних пријава на основу студија случаја.

На крају, Водич указује на мере за унапређење сарадње и листу контакта за пружање помоћи у спровођењу прописа из области заштите животне средине.

Регистар и текстови важећих прописа и других аката поменути у Водичу доступни су на сајту Правно информационог система Републике Србије.¹

Електронска верзија Водича за унапређење правне заштите у заштићеним подручјима може се преузети са сајта www.ekologija.gov.rs Министарства заштите животне средине.

¹ Доступно на: <http://pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/reg/content>.

1. Заштићена подручја

1.1. Појам и значај

Основне поставке правног уређења заштићених подручја у Републици Србији проистичу из Конвенције о биолошком диверзитету (Рио конвенција) из 1992. године. Ова конвенција уведена је у правни систем Законом о потврђивању Конвенције о биолошкој разноврсности.² Сва правна решења дата у српском законодавству потпуно су наслонена на решења из ове конвенције и представљају њену правну конкретизацију и разраду. У том смислу може се рећи да српско законодавство прати правне тенденције савремених земаља у погледу прописа из области заштите природе.

Законом о заштити природе³ уређује се заштита и очување природе, биолошке, геолошке и предеоне разноврсности као дела животне средине. Природа као добро од општег интереса за Републику Србију ужива посебну заштиту у складу са овим законом и посебним законима.

Заштићена подручја⁴

Заштићена подручја су подручја која имају изражену геолошку, биолошку, екосистемску и/или предеону разноврсност и која су значајна као станишта врста птица и других миграторних врста значајних у складу са међународним прописима могу се прогласити за заштићена подручја од општег интереса.

1.2. Заштићена подручја у Републици Србији

У Републици Србији заштићена подручја проглашена у складу са Законом о заштити природе обухватају површину од 678.237 ha, односно 7,66% територије Републике Србије. Под заштитом се налази пет националних паркова,⁵ 18 паркова природе,⁶ 21 предео изузетних одлика, 70 резервата природе, шест заштићених станишта, 315 споменика природе, као и 36 подручја од културног и историјског значаја, односно укупно 471 заштићено подручје.

2 „Службени лист СРЈ”, Међународни уговори, бр. 11/01.

3 „Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10, 91/10 - исправка, 14/16, 95/18 - др. закон и 71/21.

4 Члан 4, став 1, тачка 26) и члан 28 Закона о заштити природе.

5 У поступку је проглашење Старе планине и Кучај-Бељанице.

6 Тачније, када Стара планина буде проглашена националним парком, биће 18 паркова природе.



Заштићена подручја у Републици Србији⁷

1.2.1. Врсте заштићених подручја

У Србији постоји 7 врста заштићених подручја и то:⁸

- › Строги резерват природе
- › Специјални резерват природе
- › Национални парк
- › Споменик природе
- › Заштићено станиште
- › Предео изузетних одлика и
- › Парк природе

Ова подела настала је као резултат намене одређеног заштићеног подручја али и природних вредности које се налазе у датом заштићеном подручју.

Строги резерват природе је подручје репрезентативних природних екосистема које се успоставља искључиво ради очувања изворне природе, праћења природних појава и процеса и научних истраживања.

⁷ Извор: Завод за заштиту природе Србије, 29. 11. 2021. Доступно на: <https://www.zzps.rs/wp/>.

⁸ Члан 27 Закона о заштити природе.

Специјални резерват природе представља подручје изворне природе - неизмењене или незнатно измењене. У овим подручјима нема насеља или су она изузетно ретка. Сврха заштите ових подручја такође је очување постојећих природних појава и процеса али поред активности у научне и образовне сврхе у овим подручјима могуће су и контролисане посете.

Национални парк је подручје које чини:

- › већи број природних екосистема од националног значаја
- › истакнуте одлике предела тог подручја
- › велико културно наслеђе тог подручја
- › насеља у којима људи живе усклађени са природом

Сврха заштите националних паркова је поред заштите природних вредности и задовољење научних, образовних, духовних, естетских, културних, туристичких, здравствено рекреативних потреба људи односно одрживо вишенаменско коришћење овог подручја.

Споменик природе представља мању просторну целину, објекат или појаву репрезентативних геоморфолошких, геолошких, хидрографских, ботаничких и/или других обележја. Такође споменик природе може бити и људским радом формирана ботаничка вредност. Сврха заштите може бити научна, естетска, културна или образовна.

Заштићено станиште представља подручје које обухвата природна станишта значајна за очување једне или више популација дивљих врста. Сврха овог заштићеног подручја је у обезбеђењу повољног стања популације, заштита крајње угрожених врста и екосистема, омогућавање протока гена између популација врсте, обезбеђивање миграторних путева и друге научне и образовне сврхе.

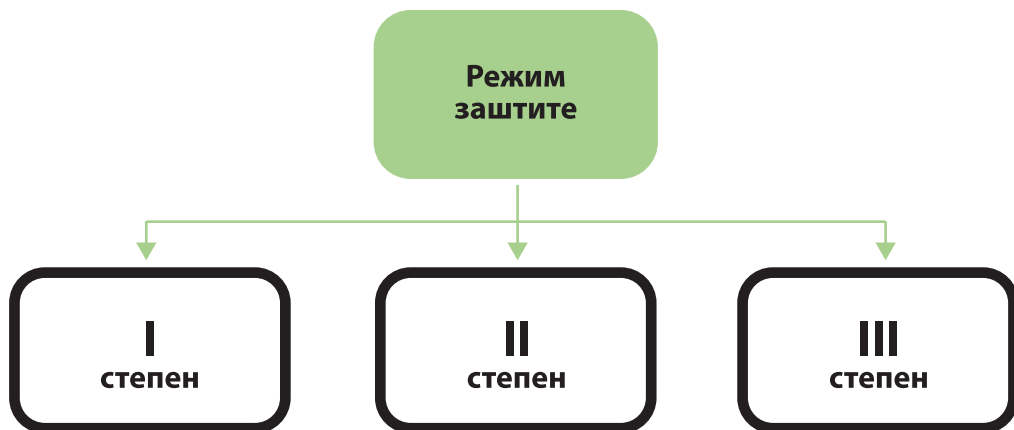
Предео изузетних одлика представља подручје препознатљивог изгледа са значајним природним и културно-историјским вредностима а које је настало интеракцијом природе и традиционалног начина живота локалног становништва.

Парк природе је заштићено подручје са добро очуваним природним вредностима и претежно очуваним екосистемима, као и живописним пејзажима. Сврха ових подручја је у очувању геолошке, биолошке и предеоне разноврсности, као и у задовољењу научних, образовних, духовних, туристичких, рекреативних и других потреба.

1.2.2. Режији заштите у заштићеним подручјима

Заштићена подручја представљају географски јасно одређену целину са тачно утврђеним границама. У оквиру те целине јасно су одређени режими заштите који представљају скуп мера којима се одређује начин и степен заштите, коришћења, уређења и унапређења заштићеног подручја. Режији заштите у заштићеним подручјима могу имати 3 степена а степеновање се врши на основу нивоа очуваности природних вредности, потребе примене активних мера заштите и могућности коришћења природних ресурса.

На заштићеном подручју успостављају се следећи режими заштите:



Режим заштите I степена

Строга заштита, спроводи се на заштићеном подручју или његовом делу са изворним или мало измењеним екосистемима изузетног научног и практичног значаја, којом се омогућавају процеси природне сукцесије и очување станишта и животних заједница у условима дивљине. Режим заштите I степена:

- 1) забрањује коришћење природних ресурса и изградњу објеката;
- 2) ограничава радове и активности на научна истраживања и праћење природних процеса, контролисану посету у образовне, рекреативне и општекултурне сврхе, као и спровођење заштитних, санационих и других неопходних мера у случају пожара, елементарних непогода и удеса, појава биљних и животињских болести и пренамножавања штеточина, уз сагласност Министарства.

Режим заштите II степена

Активна заштита, спроводи се на заштићеном подручју или његовом делу са делимично измењеним екосистемима великог научног и практичног значаја и посебно вредним пределима и објектима геонаслеђа.

У II степену заштите могу се вршити управљачке интервенције у циљу рестаурације, ревитализације и укупног унапређења заштићеног подручја без последица по примарне вредности њихових природних станишта, популација, екосистема, обележја предела и објеката геонаслеђа, обављати традиционалне делатности и ограничено користити природни ресурси на одржив и строго контролисан начин.

Режим заштите II степена:

- 1) забрањује изградњу индустријских, металуршких и рударских објеката, асфалтних база, рафинерија нафте, као и објеката за складиштење и продају деривата нафте и течног нафтног гаса, термоелектрана и ветрогенератора, лука и робно-трговинских центара, аеродрома, услужних складишта, магацина и хладњача, викендица и других породичних објеката за одмор, експлоатацију минералних сировина, тресета и материјала речних корита и језера, преоравање природних травњака, привредни риболов, уношење инвазивних алохтоних врста, изградњу објеката за рециклажу и спаљивање отпада и образовање депонија отпада;
- 2) ограничава регулацију и преграђивање водотока, формирање водоакумулација, мелiorационе и друге хидротехничке радове, изградњу хидроелектрана, соларних електрана и електрана на био-гас, објеката туристичког смештаја, угоститељства, наутичког туризма и туристичке инфраструктуре и уређење јавних скијалишта, изградњу објеката саобраћајне, енергетске, комуналне и друге инфраструктуре, стамбених и економских објеката пољопривредних газдинстава, традиционално коришћење камена, глине и другог материјала за локалне потребе, изградњу рибњака, објеката за конвенционално гајење домаћих животиња и дивљачи, риболов, лов, сакупљање гљива, дивљих биљних и животињских врста, газдовање шумама и шумским земљиштем, формирање шумских и пољопривредних монокултура, уношење врста страних за дивљи биљни и животињски свет регије у којој се налази заштићено подручје и примену хемијских средстава.

Режим заштите III степена

Проактивна заштита, спроводи се на заштићеном подручју или његовом делу са делимично измењеним и/или измењеним екосистемима, пределима и објектима геонаслеђа од научног и практичног значаја.

У III степену заштите могу се вршити управљачке интервенције у циљу рестаурације, ревитализације и укупног унапређења заштићеног подручја, развој села и унапређење сеоских домаћинстава, уређење објеката културно-историјског наслеђа и традиционалног градитељства, очување традиционалних делатности локалног становништва, селективно и ограничено коришћење природних ресурса и простора уз потребну инфраструктурну и другу изградњу. Режим заштите III степена:

- 1) забрањује изградњу рафинерија нафте и објеката хемијске индустрије, металуршких и термоенергетских објеката, складишта нафте, нафтних деривата и природног гаса, уношење инвазивних алохтоних врста и образовање депонија;
- 2) ограничава изградњу других индустријских и енергетских објеката, асфалтних база, објеката туристичког смештаја и јавних скијалишта, инфраструктурних објеката, складишта индустријске робе и грађевинског материјала, викендица, експлоатацију и примарну прераду минералних сировина, образовање објеката за управљање отпадом, изградњу насеља и ширење њихових грађевинских подручја, лов и риболов, формирање шумских и пољопривредних монокултура, примену хемијских средстава и друге радове и

активности које могу имати значајан неповољан утицај на природне и друге вредности заштићеног подручја.

Режими заштите и границе делова заштићеног подручја са различитим режимима заштите утврђују се актом о проглашењу заштићеног подручја на основу студије заштите.

Највећи део заштићених подручја у Републици Србији налази се у трећем степену заштите и са аспекта могућности коришћења заштићеног подручја многе наведене активности ставља у режим ограниченог коришћења у складу са законском процедуром.

1.2.3. Категорије заштићених подручја

Вредновање, односно утврђивање вредности и значаја заштићеног подручја, према Правилнику о критеријумима вредновања и поступку категоризације заштићених подручја⁹ врши се у односу на израженост главних природних обележја, појава и процеса од интереса за заштиту подручја, као и функције и намене подручја. Сходно томе, заштићена подручја се сврставају у 3 категорије:

- Од изузетног (међународног, националног) значаја - **I категорија**
- Великог (покрајинског/регионалног) значаја - **II категорија**
- Локалног значаја - **III категорија**

I категорија

У I категорију спадају заштићена подручја од међународног, националног, односно изузетног значаја. Заштићено подручје би требало да испуњава следеће критеријуме:

- да има обележја изворности и аутентичности која га чине јединственим или изузетно ретким у Републици Србији, и/или
- да представља у целости или садржи јединствен, односно посебно истакнут пример природног наслеђа Републике Србије, и/или
- да изражава изузетну разноврсност и међусобну условљеност и повезаност живог света, абиотичких фактора, обележја предела и утицаја људи, и/или
- да обезбеђује делотворну просторну и функционалну целовитост у односу на стратешке циљеве заштите и одрживог коришћења природе, и/или
- да ствара упечатљиву слику лепог у природи и омогућава њихов снажан доживљај, и/или
- да обухвата део међународно значајних подручја, и/или
- да омогућава функције и намене од интереса за Републику Србију, пре свега за научно-истраживачки рад, очување културних добара и реализацију пројеката одрживог развоја.

9 „Службени гласник РС”, бр. 97/15.

II категорија

У II категорију спадају заштићена подручја од покрајинског/регионалног, односно великог значаја. Заштићено подручје би требало да испуњава следеће критеријуме:

- да има обележја изворности и аутентичности која га чине специфичним или ретким у аутономној покрајини или региону, и/или
- да представља веома значајан репрезент природног наслеђа Републике Србије, а јединствен или изузетно редак на територији аутономне покрајине или региона, и/или
- да одражава велику разноврсност и међусобну повезаност и целовитост животних заједница, популација дивљих биљака и животиња и природних чинилаца, као и посебну лепоту и обележја предела карактеристична за аутономну покрајину, односно регион, и/или
- да обезбеђује делотворну просторну и функционалну целовитост у односу на основне дугорочне циљеве заштите и одрживог коришћења природе у аутономној покрајини, односно региону, и/или
- да омогућава функције и намене од интереса за аутономну покрајину или регион, пре свега научне и образовне активности, очување културних добара и реализацију пројеката одрживог развоја од покрајинског, односно регионалног значаја.

III категорија

У III категорију спадају заштићена подручја од локалног значаја, ако испуњавају услове за проглашење заштите у складу са законом, имају вредност од интереса за општину или град и у исто време не испуњавају критеријуме и услове наведене у претходне две категорије.

1.2.4. Еколошка мрежа

Еколошка мрежа¹⁰ представља скуп функционално и просторно повезаних или просторно блиских подручја, односно еколошки значајних подручја и еколошких коридора, са циљем очувања, обнављања и унапређивања типова станишта од посебног значаја за заштиту и очувања станишта одређених дивљих врста флоре и фауне.

Основ за активности у вези успостављања еколошке мреже, која укључује међународну Натура 2000 еколошку мрежу, јесте Закон о заштити природе¹¹ према ком Завод за заштиту природе Србије, у сарадњи са Покрајинским заводом за заштиту природе и другим стручним и научним институцијама припрема документацију за успостављање еколошке мреже на територији Републике Србије, у складу са критеријумима утврђеним Законом о заштити природе, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима. Такође, Завод израђује и ажурира дигиталну базу података која садржи и векторски приказане границе подручја еколошке мреже и карту еколошки значајних подручја.

Еколошком мрежом Републике Србије, у складу са Уредбом о еколошкој мрежи¹² обухваћено је 101 еколошки значајно подручје укупне површине од 1.849.201,77 ha што представља 20,93% територије државе. То су подручја која обухватају просторне целине на којима се налазе одређена заштићена подручја, подручја дефинисана на основу међународних програма за идентификацију подручја значајних за биљке (Important Plant Areas, IPA), птице (Important Bird Areas, IBA) и дневне лептире (Prime Butterfly Areas, PBA), Рамсарска подручја (према Конвенцији о мочварама које су од међународног значаја, нарочито као станишта птица мочварица), Емералд подручја (према Конвенцији Савета Европе о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта) итд. Осим ових подручја, еколошку мрежу чине и одређени водотоци са обалским појасом (Дунав, Тиса, Сава, Дрина, Јужна и Велика Морава, Тамиш, Кереш, Златица, Караш, Нера, Брзава, Моравица, Босут и Студва) који представљају еколошке коридоре од међународног значаја јер омогућају повезивање са еколошким мрежама суседних земаља. Генерално, еколошки коридори од међународног, националног или локалног значаја су еколошке путање и везе које омогућавају кретање јединки популација и проток гена између заштићених подручја и еколошки значајних подручја.

Еколошки коридори могу бити водотоци у природном и полуприродном стању и канали са полуприродном вегетацијом, као и други предеони елементи (међе, живице, пољозаштитни појасеви, пашњаци, ливаде и други вештачки коридори) који стварају везу између еколошки значајних подручја. Идентификовани су у бази података Завода за заштиту природе Србије и Покрајинског завода за заштиту природе, који врше и праћење стања и оцену очуваности еколошких коридора у сарадњи са другим стручним и научним институцијама и управљачима заштићених подручја.

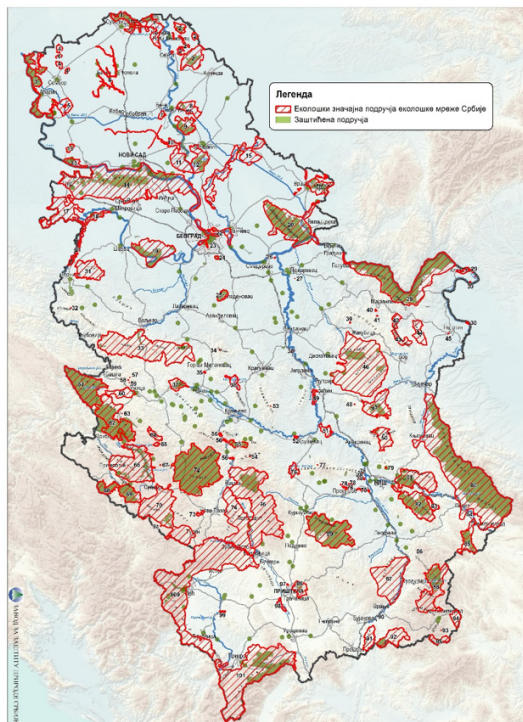
10 Извор: Завод за заштиту природе Србије, 22. 12. 2021. Доступно на: <https://www.zzps.rs/wp/ekoloska-mreza/>.

11 Члан 38, став 6 Закона о заштити природе.

12 „Службени гласник РС”, бр. 102/10.

Приликом издавања услова заштите природе за изradу планске документације, радове и активности које могу имати утицаја на природу, Завод, између осталог, прописује и мере очувања еколошки значајних подручја и еколошких коридора.

Сагласно члану 10 Уредбе о еколошкој мрежи, средства за финансирање еколошке мреже обезбеђују се превасходно из средстава буџета Републике Србије.



Еколошки значајна подручја еколошке мреже Србије

1.2.5. Међународно значајна подручја

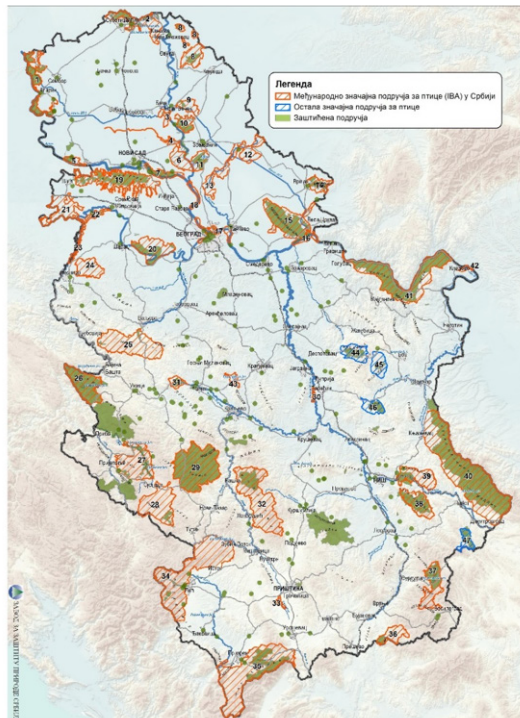
Међународно значајна подручја за птице - ИБА подручја¹³

Важна подручја за птице и биодиверзитет (Important Bird Areas, у даљем тексту: ИБА) су:

- места од међународног значаја за очување птица и биодиверзитета,
- призната широм света као практични алати за очување,
- различита подручја погодна за практичне активности очувања врста и њихових станишта,
- идентификована коришћењем чврстих, стандардизованих критеријума,
- места која заједно чине део ширег интегралног приступа очувању и одрживом кориштењу природног окружења.

Одређена ИБА подручја представљају и један од критеријума за установљавање еколошки значајних подручја и еколошких коридора еколошке мреже Србије.

У Србији су ИБА критеријуме задовољила 43 подручја чија је укупна површина 1.263.662 ha или 14,29% територије Републике Србије.



Преглед ИБА подручја на простору Републике Србије

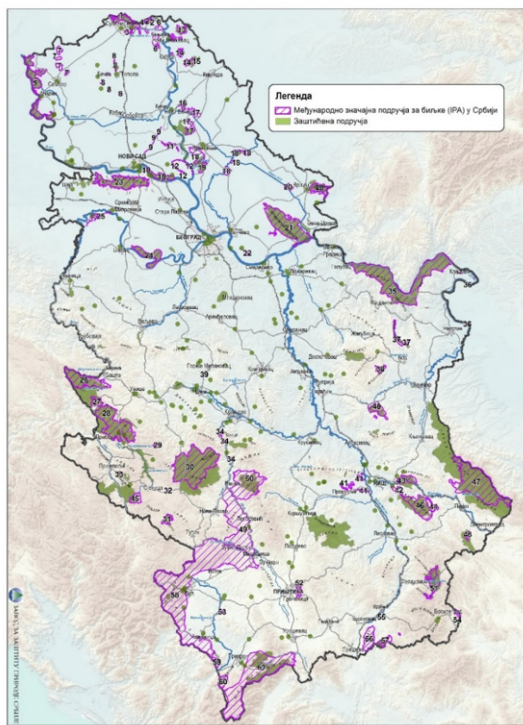
¹³ Извор: Завод за заштиту природе Србије, 22. 12. 2021. Доступно на: <https://www.zzps.rs/wp/iba/>.

Међународно значајна подручја за биљке - ИПА подручја¹⁴

У оквиру Глобалне стратегије очувања биљака (Global Strategy for Plant Conservation - <https://www.cbd.int/gspc/>), усвојен је тзв. „ИПА програм“ који представља инструмент у идентификацији и заштити најзначајнијих локалитета дивље флоре и станишта Европе. Одређена међународно значајна подручја за биљке (Important Plant Areas, у даљем тексту: ИПА) представљају и један од критеријума за установљавање еколошки значајних подручја и еколошких коридора еколошке мреже Србије.

ИПА подручја су природни или полуприродни екосистеми који показују изузетно ботаничко богатство или садрже велики број ретких, угрожених и ендемичних врста или вегетације високог ботаничког значаја. У Србији је издвојено 61 ИПА подручје укупне површине 743.525,72 ha која заузимају око 8% територије Србије. Око 40% од укупне површине ИПА подручја у Србији покривено је шумом, углавном лишћара, док полуприродна травна станишта покривају скоро 30%.

Укупна површина ИПА подручја у Србији унутар заштићених подручја је 64,08%, а изван заштићених подручја 267.106,12 ha (35,92%).

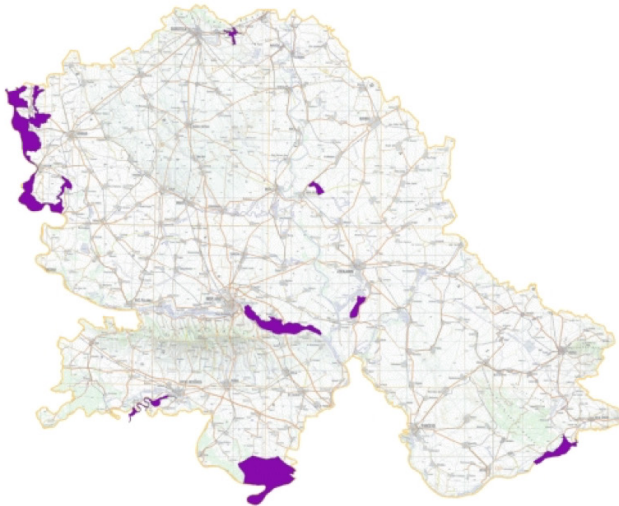


Преглед ИПА подручја на простору Републике Србије

¹⁴ Извор: Завод за заштиту природе Србије, 22. 12. 2021. Доступно на: <https://www.zzps.rs/wp/ipa/>.

Рамсарска подручја¹⁵

Подручја која имају међународни статус према Рамсарској конвенцији (Конвенција о очувању и одрживом коришћењу су од међународног значаја, нарочито као станишта за птице мочварнице), до сада је 8 подручја уписано на листу Рамсарских подручја и то: Обедска бара, Лудашко језеро, Стари Бегеј - Царска бара, Слано копово, Горње Подунавље, Засавица, Лабудово окно и Ковиљско-петроварадински рит заузимајући 57.255 ха.



Рамсарска подручја

ИБА подручја (Important Bird Areas)

Као значајна станишта за птице од међународног значаја издвојено је 21 подручје укупне површине 354.786 ха.

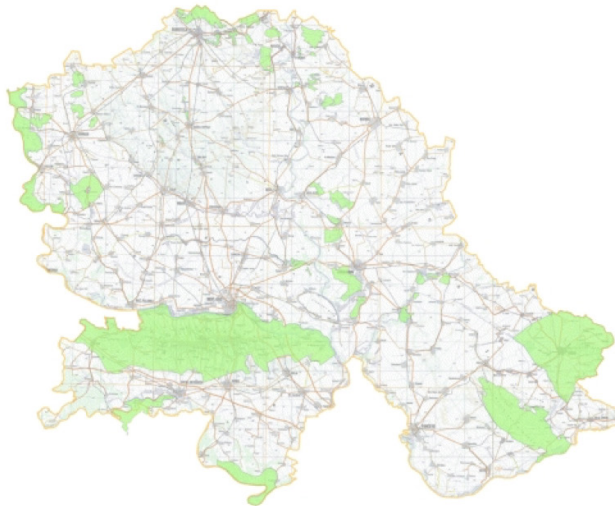


ИБА подручја

15 Извор: Покрајински завод за заштиту природе, 22. 12. 2021. Доступно на: <http://www.ekourbarpv.vojvodina.gov.rs/rs/>.

ИПА подручја (Important Plant Areas)

У оквиру међународног ИПА пројекта (значајна ботаничка подручја) издвојено је 27 подручја укупне површине 328.208 ha.



ИПА подручја

ПБА подручја (Prime Buterfly Areas)

Одабрана подручја дневних лептира Европе обухватају 91.107 ha. ПБА подручја су следећа: Горње Подунавље, Фрушка гора, Делиблатска пешчара и Засавица.

Резервати биосфере

У оквиру UNESCO програма „Човек и биосфера“, 2001. године, проглашен је Резерват биосфере „Голија - Студеница“. Резерват се налази у југозападној Србији и простире се на површини од 53.800 ha. У оквиру Резервата налази се Парк природе „Голија“ са заштићеном околином манастира Студеница. Резерват биосфере „Бачко Подунавље“, који се простире на површини од 176.635 ha и обухвата 4 заштићена подручја, међу којима су специјални резервати природе „Карађорђево“ и „Горње Подунавље“. Резерват биосфере „Бачко Подунавље“ се налази на северозападу АП Војводине и део је Европског Амазона, који представља једну од најочуванијих ритско-мочварних целина на читавом току Дунава.

2. Надлежност над заштићеним подручјима

2.1. Управљање заштићеним подручјима - управљачи

Управљање заштићеним подручјем¹⁶

Субјекти заштите природе су, по закону, поред Републике Србије, аутономна покрајина, јединице локалне самоуправе и управљачи заштићених подручја.

Управљачима је на тај начин дата конкретна улога у примени политике заштите природе на подручју за чије управљање су задужени. С тим у вези, управљачи су непосредни реализатори управљања заштићеним подручјима. Пред њима су изазовни послови управљања подручјима од општег интереса, са основним циљем заштите природних вредности и чувањем за будуће генерације. Процедуре по којима управљачи треба да послују постају све сложеније, са већим и строжијим обавезама. Сложеност задатка управљања заштићеним подручјима може се спознати само уколико се добро проуче прописи по којима би управљање требало вршити. Такође, обављање овог посла све више је повезано са ресурсима који недостају, што додатно компликује управљање. Поред финансијских средстава, озбиљан проблем су и недостатак кадровске структуре и логистичке претпоставке.¹⁷

Управљање заштићеним подручјем је делатност од општег интереса.

Заштићеним подручјем управља правно лице (управљач), које испуњава стручне, кадровске и организационе услове за обављање послова очувања, унапређења, промовисања природних и других вредности и одрживог коришћења заштићеног подручја. Изузетно, управљач може бити предузетник и/или физичко лице уколико се ради о заштићеном подручју мале површине и већинском приватном власништву на непокретностима.

Управљач се одређује/именује актом о проглашењу. Орган надлежан за доношење акта о проглашењу може, за потребе управљања једним или више заштићених подручја, основати јавно предузеће, јавну установу или привредно друштво.¹⁸

¹⁶ Члан 6 Закона о заштити природе.

¹⁷ Бањац, Н. (2020): Модел процене ефективности управљања заштићеним подручјима у АП Војводини, докторска дисертација, Нови Сад.

¹⁸ Члан 67 Закона о заштити природе.

Законом о националним парковима¹⁹ је прецизно одређено да се управљање националним парковима, по правилу, поверава једино јавним предузећима која се оснивају са циљем управљања националним парковима.

Важно је истаћи да испуњеност услова правних лица да постану управљачи заштићених подручја утврђује Министарство, односно орган надлежан за послове заштите животне средине аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, у поступку припреме предлога акта о проглашењу заштићеног подручја. Ближи услови прописани су Правилником о условима које мора да испуњава управљач заштићеног подручја.²⁰

Уколико се у поступку надзора над радом, стручног и инспекцијског надзора, утврди да управљач не извршава обавезе установљене актом о заштити, управљање заштићеним подручјем се одузима и поверава другом управљачу.

2.2. Чуварска служба

Чуварска служба²¹

Непосредни надзор на заштићеном подручју врши чуварска служба коју обезбеђује управљач, преко чувара заштићеног подручја (чувар). Чувар контролише спровођење правила унутрашњег реда у заштићеном подручју и обавља друге послове у складу са законом и актом управљача.

Стручна служба управљача заштићеног подручја се дефинише Правилником о условима које мора да испуњава управљач заштићеног подручја.²² Управљач, као правно лице, мора бити оспособљен да обавља послове заштите, унапређења, промовисања и одрживог развоја заштићеног подручја. Истим правилником је прописано да управљач мора да поседује организовану службу заштите, унапређења, промовисања и одрживог развоја и чуварску службу. Чувар заштићеног подручја је особа укључена у заштиту и очување свих аспеката дивљих подручја и историјских и културних локалитета, која истовремено обезбеђује везу између локалних заједница и управљача. Чуварска служба врши непосредан надзор на заштићеном подручју, док чувар контролише примену правила унутрашњег реда и обавља друге послове у складу са законом и актом управљача.²³ Чувар прати кретање и активности посетилаца и других корисника подручја; прати стање биљних и животињских врста; пружа податке, помоћ и услуге посетиоцима и истраживачима; сарађује са локалним становништвом и корисницима природних ресурса, другим чуварским службама и др.²⁴

19 „Службени гасник РС”, бр. 84/15 и 95/18 - др. закон.

20 „Службени гласник РС”, бр. 85/09.

21 Члан 109 Закона о заштити природе.

22 „Службени гласник РС”, бр. 85/09.

23 Члан 109 Закона о заштити природе.

24 Члан 110 Закона о заштити природе.

2.3. План управљања заштићеним подручјем

Законом о заштити природе дефинисано је да основе, планови и програми у рударству, енергетици, саобраћају, водопривреди, пољопривреди, шумарству, ловству, рибарству, туризму и другим делатностима од утицаја на природу морају бити усаглашени са актом о проглашењу заштићеног подручја, планом управљања заштићеним подручјем и смерницама за управљање еколошки значајним подручјима.

Планови из области шумарства постали су основа за израду првих планова управљања за заштићена подручја.

Заштићена подручја се умногоме разликују по величини и биолошкој разноврсности и крећу се од релативно малих подручја којима управљају невладине организације до веома великих националних паркова којима управљају јавна предузећа.

Делатност управљача заштићеним подручјима састоји се од:

- Очувања природних вредности - инвентаризација биолошке и геолошке разноврсности, праћења и периодичних евалуација стања природних вредности, обезбеђивања одрживог коришћења природних добара, спровођења активних мера очувања врста и станишта (одржавање или рестаурација станишта, реинтродукција врста и сл).
- Очувања културног наслеђа и традиционалних вредности (уколико постоје у предметном подручју) - инвентаризација културних и традиционалних вредности, с нагласком на оне културне и традиционалне вредности које имају утицај на очување природних вредности тог подручја.
- Управљања посетиоцима на начин прописан Законом о заштити природе и подзаконским актима, развој и спровођење адекватних облика посећивања, развој едукативних програма и одговарајуће инфраструктуре за посетиоце и развој свести о очувању природе.
- Сарадња с локалним заједницама у циљу осигуравања дугорочног очувања природних вредности подручја - комуникација са свим заинтересованим странама, адекватно информисање локалне заједнице око механизма заштите и могућностима везаним за њих, развој заједничких пројеката и подстицање еколошки одрживог развоја заштићеног подручја.

План управљања заштићеним подручјем описује радње које је потребно спровести да би се осигурало да заштићено подручје постигне сврху због које је и заштићено.

План управљања:

- смешта заштићено подручје у контекст пејзажа, како географски тако и као део мреже заштићених подручја;
- артикулише кључне карактеристике и вредности заштићеног подручја;

- идентификује врсте и нивое активности управљања;
- утврђује одговарајуће нивое коришћења и развоја;
- јасно утврђује дугорочну визију и циљеве управљања које треба испунити и
- одговара на тренутне и предвиђене будуће претње и прилике дефинисањем начина управљања.

Сагласност на план управљања заштићеним подручјем даје министарство надлежно за послове заштите животне средине.

3. Надлежност других органа у вези заштићених подручја

3.1. Управни послови

Обављање управних послова заштите природе²⁵

Управне послове заштите природе обавља надлежно министарство, надлежни орган аутономне покрајине и надлежни орган јединице локалне самоуправе.

Државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе су дужни, у складу с овим законом, програмом заштите природе и документима просторног планирања да:

- се старају о очувању природе, природних вредности и предеоне разноврсности на свом подручју;
- проглашавају заштићена природна добра из своје надлежности;
- обезбеђују услове за заштиту и очување заштићених природних добара из своје надлежности;
- учествују у поступку проглашења заштићених подручја које проглашава Народна скупштина или Влада или надлежни орган аутономне покрајине или надлежни орган јединице локалне самоуправе;
- учествују у изради планова управљања заштићеним подручјима из своје надлежности;
- обавештавају јавност о стању природе и природних вредности на свом подручју и о предузимању мера заштите и очувања;
- пружају потребну помоћ јединицама локалне самоуправе на заштити природе на њиховом подручју;
- обављају и друге послове прописане овим законом и прописима донетим на основу овог закона.

²⁵ Члан 101 Закона о заштити природе.

3.2. Организације за заштиту природе - заводи за заштиту природе

Организације за заштиту природе²⁶

- **Послове заштите природе и природних добара која се налазе на територији Републике Србије обавља Завод за заштиту природе Србије.** Послове заштите природе и природних добара која се целом или већим делом своје површине налазе на територији Аутономне Покрајине Војводине, обавља Покрајински завод за заштиту природе.

Стручни послови заштите природе и природних добара односе се нарочито на:

- прикупљање и обраду података о природи и природним вредностима;
- праћење стања и оцену очуваности природе и степена угрожености објеката геонаслеђа, дивљих врста и њихових станишта, станишних типова, екосистема, еколошки значајних подручја, заштићених подручја, еколошких коридора, еколошке мреже и предела;
- израду студија заштите којима се утврђују вредности подручја предложених за заштиту и начин управљања тим подручјима;
- израду предлога акта о престанку заштите подручја;
- израду предлога за претходну заштиту подручја;
- давање услова за радове на заштићеним природним добрима, издавање мишљења на план управљања заштићеног подручја;
- вршење стручног надзора на заштићеним природним добрима са предлогом мера;
- пружање стручне помоћи управљачима заштићених природних добара, органима локалне самоуправе, удружењима грађана, групама грађана и појединцима на заштити природе, предела и природних добара;
- утврђивање услова и мера заштите природе и природних вредности у поступку израде и спровођења просторних и урбанистичких планова, пројектне документације, основа (шумских, ловних, риболовних, водопривредних и др) програма и стратегија у свим делатностима које утичу на природу;
- обављање стручних послова у поступку израде оцене прихватљивости радова и активности у природи, припремања и спровођења пројеката и програма на заштићеном подручју;
- предлагање обима и садржаја студија изводљивости и процене утицаја на животну средину у поступку реинтродукције и насељавања дивљих врста у слободну природу;

²⁶ Члан 103 Закона о заштити природе.

- вођење евиденције о начину и обиму коришћења, као и факторима угрожавања заштићених и строго заштићених дивљих врста ради утврђивања и праћења стања њихових популација;
- учествовање у поступку јавног увида ради проглашавања заштићених природних добара;
- организовање и спровођење васпитно-образовних и промотивних активности у заштити природе;
- учешће у спровођењу ратификованих међународних уговора о заштити природе;
- вођење регистра заштићених природних добара и других података од значаја за заштиту природе;
- инвентаризацију појединачних елемената геолошке, биолошке и предеоне разноврсности са статистичким анализама и извештајима о њиховом стању;
- вођење базе података у области заштите природе као дела јединственог информационог система Агенције за заштиту животне средине;
- обавештавање јавности о природним вредностима, заштити природе, њеној угрожености, факторима и последицама угрожавања;
- обављање и других послова утврђених овим законом.

3.3. Надзор над радом и применом закона и инспекцијски надзор

Надзор над радом и применом закона²⁷

Надзор над применом одредаба овога закона и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство.

Надзор над законитошћу рада завода врши Министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине.

Министарство врши надзор над радом управљача заштићених природних добара, завода и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова.

²⁷ Члан 118 Закона о заштити природе.

Инспекцијски надзор²⁸

Инспекцијски надзор врши Министарство преко инспектора за заштиту животне средине у оквиру делокруга утврђеног овим законом.

На поступак вршења инспекцијског надзора примењују се одредбе закона којима се уређује инспекцијски надзор, ако овим законом није другачије прописано.

Аутономној покрајини поверава се вршење инспекцијског надзора над применом одредаба овог закона на заштићеним подручјима која се налазе на територији аутономне покрајине.

Јединици локалне самоуправе поверава се вршење инспекцијског надзора над применом одредаба овог закона на заштићеним подручјима која проглашава надлежни орган јединице локалне самоуправе, као и инспекцијски надзор над спровођењем услова и мера заштите природе ван заштићених подручја на територији локалне самоуправе.

3.4. Надлежност других министарстава

Министарство унутрашњих послова²⁹

Дирекција полиције

Јединица за сузбијање еколошког криминала и заштиту животне средине

У оквиру Министарства унутрашњих послова крајем фебруара 2022. године формирана је посебна Јединица за сузбијање еколошког криминала и заштиту животне средине.

Инспектори ове јединице налазе се у свих 27 полицијских управа у земљи, а у њеној надлежности су кривична дела против животне средине.

Формирање Јединице за сузбијање еколошког криминала и заштиту животне средине подржано је од Министарства заштите животне средине које улаже велике напоре како би се подигла свест у друштву о значају заштите животне средине.

²⁸ Члан 119 Закона о заштити природе.

²⁹ Закон о полицији („Службени гласник РС”, бр. 6/16, 24/18 и 87/18), Кривични законик („Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19), Законик о кривичном поступку („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 - одлука УС и 62/21 - одлука УС).

Ако постоје основи сумње да је извршено кривично дело против животне средине за које се гони по службеној дужности, инспектори су дужни да предузму потребне мере да се пронађе учинилац кривичног дела, да се учинилац или саучесник не сакрије или не побегне, да се открију и обезбеде трагови кривичног дела и предмети који могу послужити као доказ, као и да прикупи сва обавештења која би могла бити од користи за успешно вођење кривичног поступка. У циљу испуњења ових дужности могу се предузети законом прописане мере и радње и применити полицијска овлашћења, а о предузимању мера и радњи одмах, а најкасније у року од 24 часа, након предузимања, у обавези је да обавести јавног тужиоца.

У току вршења увиђаја могућа је стручна помоћ надлежних органа.

Када се говори о делима против животне средине, докази које прикупе тужилац и полиција ће најчешће бити једини докази, због чега се код предузимања доказних радњи, било да их предузима полиција или тужилац, мора поступати са посебном пажњом, а кривична пријава треба да буде поткрепљена што квалитетнијим доказима или да указује где се такви докази налазе и могу прикупити.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре³⁰

Републичка грађевинска инспекција

Надзор³¹ над извршавањем одредаба Закона о планирању и изградњи и прописа донетих на основу овог закона, врши министарство надлежно за послове урбанизма и грађевинарства.

Инспекцијски надзор врши надлежно министарство преко инспектора у оквиру делокруга утврђеног законом.

Аутономној покрајини поверава се вршење инспекцијског надзора у области просторног планирања и урбанизма на територији аутономне покрајине и над изградњом објеката за које издаје грађевинску дозволу на основу овог закона, као и надзор над радом градских и општинских грађевинских инспектора на територији аутономне покрајине.

30 Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 - испр., 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - др. закон и 9/20).

31 Члан 172 Закона о планирању и изградњи.

Општини, граду и граду Београду, поверава се вршење инспекцијског надзора над изградњом објеката за које издају грађевинску дозволу на основу овог закона.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде³²

Републичка дирекција за воде

Републичка водна инспекција

Инспекцијски надзор³³ над спровођењем одредаба Закона о водама и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство преко инспектора надлежног за послове водопривреде (водни инспектор).

Водни инспектор врши и инспекцијски надзор над применом овог закона, других прописа и општих аката који се односе на изградњу нових и реконструкцију постојећих објеката и извођење других радова који могу утицати на промене у водном режиму.

Инспекцијски надзор који се односи на здравствену исправност воде **за пиће и на квалитет воде за купање** врши министарство надлежно за послове здравља преко санитарног инспектора.

Инспекцијски надзор који се односи на квалитет отпадних вода које се испуштају у реципијент врши министарство надлежно за послове заштите животне средине преко инспектора за заштиту животне средине.

Аутономној покрајини поверава се, као поверени посао државне управе, вршење инспекцијског надзора из ст. 1, 2, 3 и 4 овог члана на територији аутономне покрајине.

Граду Београду поверава се, као поверени посао државне управе, вршење инспекцијског надзора из ст. 1, 2 и 4 овог члана на територији града Београда.

32 Закон о водама („Службени гласник РС”, бр. 30/10, 93/12, 101/16 и 95/18 - др. закон).

33 Члан 196 Закона о водама.

Шумама у државној својини обухваћеним шумским подручјем, односно подручјем националног парка газдује јавно предузеће, односно привредно друштво чији је оснивач Република Србија, односно аутономна покрајина, а које испуњава услове утврђене Законом о шумама и посебним прописима.³⁵

Инспекцијски надзор³⁶ над спровођењем одредаба овог закона и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство преко шумарског инспектора у оквиру делокруга утврђеног овим законом.

Аутономној покрајини поверава се, као поверени посао државне управе, вршење инспекцијског надзора над применом одредаба овог закона за шумска подручја на територији аутономне покрајине.

3.5. Надлежност тужилаштва

Јавни тужилац је овлашћени тужилац за кривично гоњење за кривична дела за која се гоњење предузима по службеној дужности, а имајући у виду да су сва кривична дела која као заштитни објекат имају животну средину кривична дела за које се гоњење може предузети само по службеној дужности, јавни тужилац је управо једини овлашћени тужилац за гоњење ових кривичних дела и његова улога је стога велика и веома значајна. Сви други државни органи, укључујући полицију, који су надлежни за откривање кривичних дела и њихових учинилаца, па и организације које могу дати допринос у овом гоњењу, дужни су да поступе по захтеву јавног тужиоца.

Јавни тужилац може наложити полицији да предузима одређене радње ради откривања кривичних дела и проналажења осумњичених. Полиција је дужна да изврши налог јавног тужиоца, као и да га о предузетим радњама редовно обавештава. У току предистражног поступка јавни тужилац је овлашћен да од полиције преузме вршење радње коју је полиција на основу закона самостално предузела.

34 Закон о шумама („Службени гласник РС”, бр. 30/10, 93/12, 89/15 и 95/18 - др. закон).

35 Члан 70, став 1 Закона о шумама.

36 Члан 104 Закона о шумама.

Изузетно је важно да надлежни органи (чуварска служба, полиција или надлежни инспекцијски органи) који сазнају за незакониту активност у заштићеном подручју која може представљати кривично дело о томе без одлагања обавесте надлежног јавног тужиоца, на коме је да оцени да ли има места кривичном гоњењу и да ли би упоредо или сукцесивно вођење кривичног и прекршајног поступка било у супротности са начелом *ne bis in idem* (не двапут о истом), прокламованим у члану 4 ЗКП.

Када јавни тужилац нађе да је примерено одложити кривично гоњење, сходно члану 283 ЗКП, било би целисходно да, у складу са ставом 1, тачка 1 тог члана, од осумњиченог у наредби о одлагању кривичног гоњења захтева да отклони штетну последицу насталу извршењем кривичног дела или да накнади причињену штету. На пример, ако је осумњичени градио без одговарајуће дозволе у заштићеном подручју, примерено је од њега тражити да изграђено уклони или сноси трошкове уклањања.

4. Поступање надлежних органа

4.1. Поступање управљача³⁷

У управљању заштићеним подручјем управљач је дужан, нарочито да:

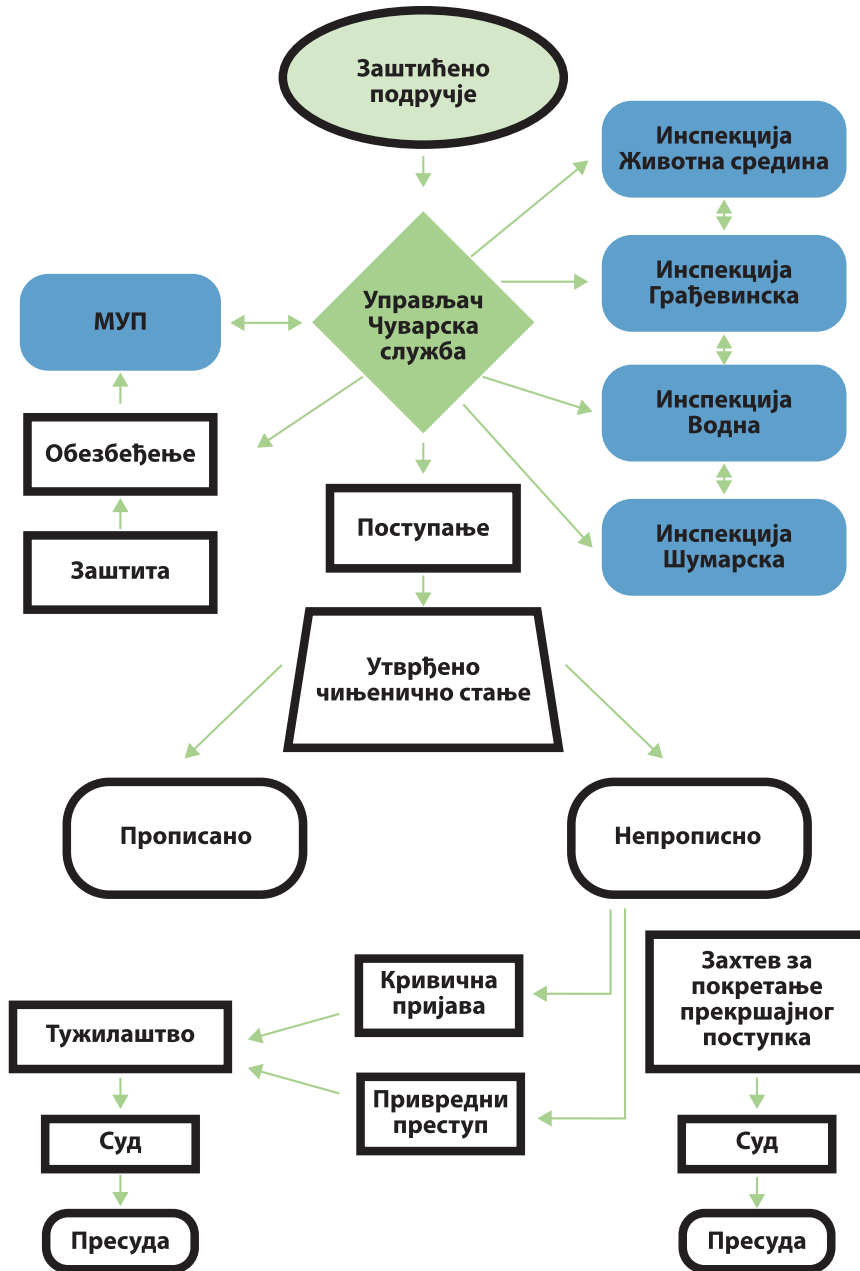
- 1) чува заштићено подручје и спроводи прописане режиме заштите;
- 2) унапређује и промовише заштићено подручје;
- 3) доноси план управљања и акт о унутрашњем реду и чуварској служби утврђен актом о заштити;
- 4) обележи заштићено подручје, границе и режиме заштите у складу са посебним правилником о начину обележавања;
- 5) осигура неометано одвијање природних процеса и одрживог коришћења заштићеног подручја;
- 5а) даје сагласност за обављање научних истраживања, извођење истражних радова, снимање филмова, постављање привремених објеката на површинама у заштићеном подручју и даје друга одобрења у складу са овим законом и правилником о унутрашњем реду и чуварској служби;
- 6) обезбеди надзор над спровођењем услова и мера заштите природе;
- 7) прати кретање и активности посетилаца и обезбеђује обучене водиче за туристичке посете;
- 8) води евиденције о природним вредностима и о томе доставља податке заводу;
- 9) води евиденцију о људским активностима, делатностима и процесима који представљају фактор угрожавања и оштећења заштићеног подручја и о томе доставља податке заводу и Министарству;
- 9а) води евиденцију о непокретностима са подацима од значаја за управљање заштићеним подручјем;
- 10) у сарадњи са републичком и покрајинском инспекцијом и органима безбедности спречава све активности и делатности које су у супротности са актом о заштити и представљају фактор угрожавања и девастације заштићеног подручја;
- 12) врши и друге послове утврђене законом и актом о заштити.

Ако управљач вршењем послова из става 1, тач. 1), 5а) и б) овог члана утврди да је учињен прекршај или постоји основана сумња да је учињено кривично дело или привредни преступ, овлашћен је и дужан да поднесе одговарајућу пријаву или захтев за покретање прекршајног поступка.

³⁷ Члан 68, ставови 1 и 2 Закона о заштити природе.

Општи кораци поступања управљача приказани су Алгоритмом 1.

Алгоритам 1



4.2. Поступање инспекције

Редован инспекцијски надзор

Редован инспекцијски надзор врши се према плану инспекцијског надзора. Редовне инспекцијске надзоре заштићених подручја првенствено планира надлежна инспекција за заштиту животне средине који може да се врши као самосталан или заједнички надзор са другим инспекцијама. У заштићеним подручјима редовне инспекцијске надзоре врше и друге надлежне инспекције у овину својих овлашћења. Надлежна инспекција поступа и по одредбама Закона о инспекцијском надзору,³⁸ којим је прописана садржина, врсте, облици и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору и друга питања од значаја за инспекцијски надзор.

Општи кораци поступка надлежне инспекције у редовном инспекцијском надзору приказани су Алгоритмом 2.

➤ Годишњи план инспекцијског надзора

- Оперативни план

➤ Припрема за инспекцијски надзор

- Распоживи подаци
- Екстерни регистри (базе података)

➤ Налог за инспекцијски надзор

➤ Обавештење о инспекцијском надзору

➤ Инспекцијски надзор

➤ Поступање (вршење инспекцијског надзора)

- Теренски
- Канцеларијски
- Теренски и канцеларијски

➤ Утврђено чињенично стање

- Записник
- Примедбе на записник

➤ Утврђено чињенично стање - без незаконитости

- Поступак се окончава достављањем записника

➤ Утврђено чињенично стање - са незаконитостима

· Управне мере

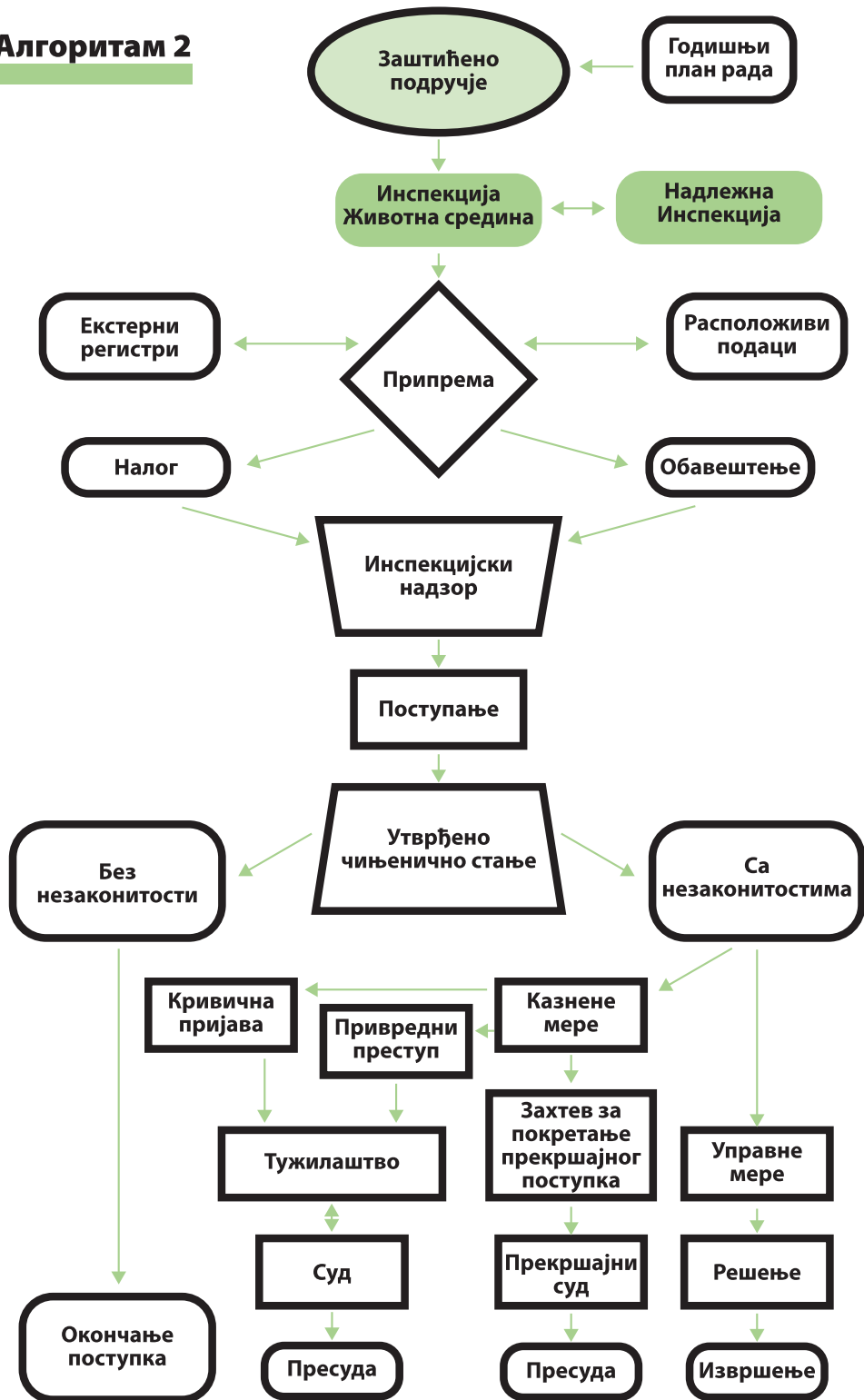
- » Решење
 - ✓ Извршење решења

· Казнене мере

- » Захтев за покретање прекршајног поступка (надлежни прекршајни суд)
 - ✓ Пресуда
- » Пријава за привредни преступ (надлежно тужилаштво)
 - ✓ Пресуда
- » Кривична пријава (надлежно тужилаштво)
 - ✓ Пресуда

38 „Службени гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 - др. закон и 95/18.

Алгоритам 2



Ванредан инспекцијски надзор

Ванредан инспекцијски надзор везан за спровођење мера у заштићеним подручјима покреће надлежна инспекција за заштиту животне средине.

Приликом вршења ванредног инспекцијског надзора могуће је учешће и других инспекција, пре свега надлежне грађевинске, водне и шумарско-ловне инспекције, у вршењу заједничког инспекцијског надзора.

Ванредни инспекцијски надзор покреће и грађевинска, водна и шумарско-ловна инспекција по пријави управљача заштићеног подручја - чуварске службе, као и по пријави правног и физичког лица, као самостални или заједнички.

Општи кораци поступка надлежне инспекције у ванредном инспекцијском надзору приказани су Алгоритмом 3.

➤ По плану

➤ По службеној дужности

➤ По пријави и представци физичког или правног лица

- Пријава и представка се подноси надлежној инспекцији на прописаном образцу путем поште и путем електронске поште
- Пријаву и представку надлежна инспекција може примити и телефонским путем

➤ По упозорењу надлежних органа

- Писаним и усменим путем

➤ Захтевом другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку

➤ Захтевом надзираног субјекта

➤ Хитно поступање инспекције и других надлежних органа и организација ради спречавања настанка штетних последица по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, укључујући и ризик код ког штетне последице нису тренутне или непосредне.

➤ Налог за инспекцијски надзор (није неопходан, посебно при хитном поступању)

➤ Обавештење о инспекцијском надзору (није неопходно, посебно при хитном поступању)

➤ Помоћ других органа код ванредног инспекцијског надзора:

- Министарство унутрашњих послова - МУП
 - » Надлежна инспекција може захтевом затражити обезбеђење локације и физичку заштиту
- Суд
 - » Надлежна инспекција мора да прибави писану одлуку надлежног суда ако намерава да изврши увиђај у стамбеном простору или другом простору са таквом наменом

➤ Инспекцијски надзор

➤ Прикупљање докумената (чињеница)

- Расположиве информације
- Мерења овлашћених правних лица (карактеризација отпада)

➤ поступање (вршење инспекцијског надзора)

- Теренски

- Канцеларијски
- Теренски и канцеларијски

» Утврђено чињенично стање

- Записник
- Примедбе на записник

» Утврђено чињенично стање - без незаконитости

- Поступак се окончава достављањем записника

» Утврђено чињенично стање - са незаконитостима

· Управне мере

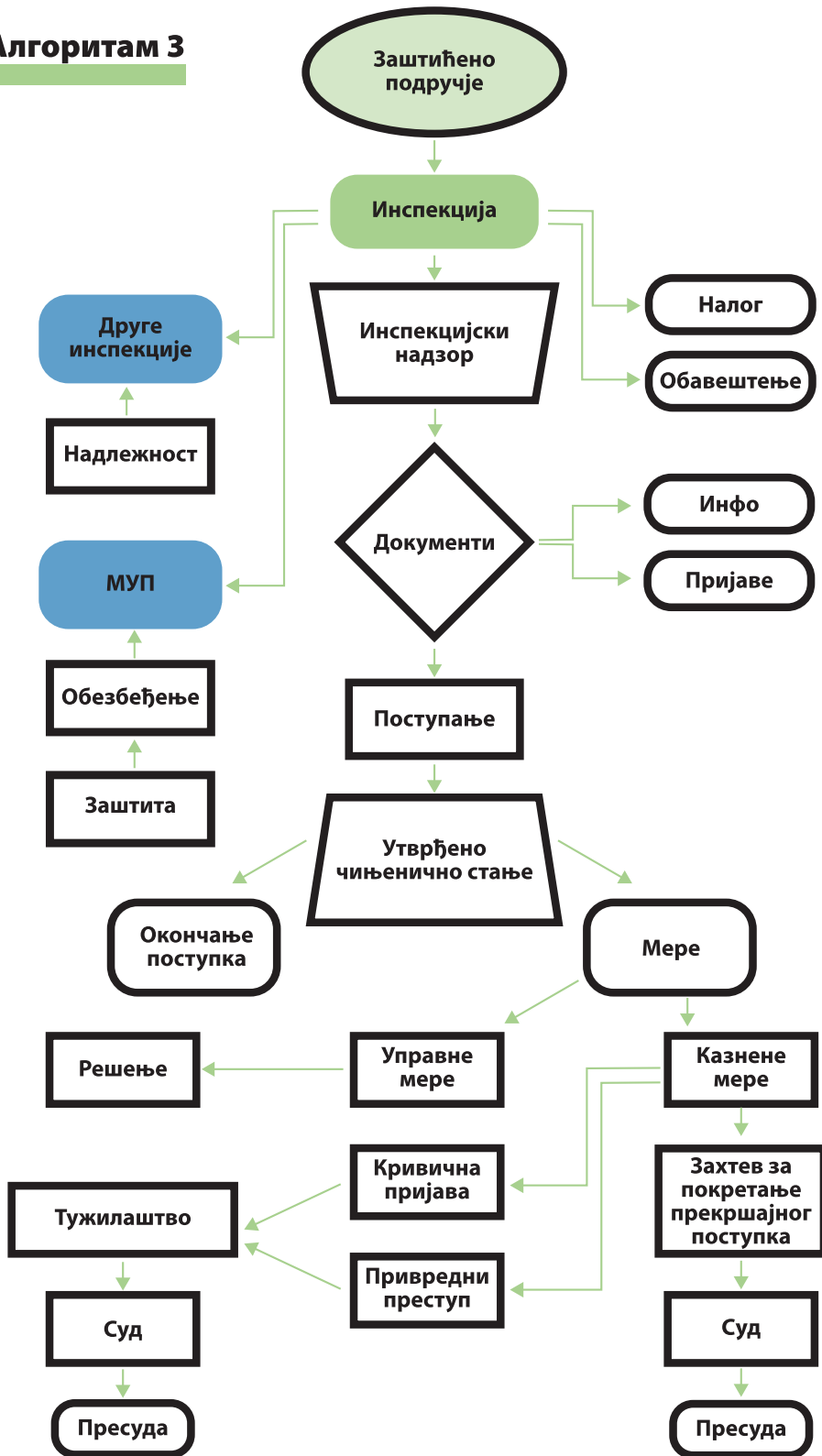
- » Решење
 - ✓ Извршење решења

· Казнене мере

- » Захтев за покретање прекршајног поступка (надлежни прекршајни суд)
 - ✓ Пресуда
- » Пријава за привредни преступ (надлежно тужилаштво)
 - ✓ Пресуда
- » Кривична пријава (надлежно тужилаштво)
 - ✓ Пресуда

Напомена: У зависности од хитности и ситуације на терену могуће су измене сагласно прописаним условима.

Алгоритам 3



4.3. Поступање МУП-а

Општи кораци поступања МУП-а приказани су Алгоритмом 4.

➤ **Поступање по добијеним обавештењима - полицијско опажање, опсервирање**

- Закон о полицији: члан 50.

➤ **Овлашћења полиције**

- Законик о кривичном поступку: члан 286 и Закон о полицији: члан 64.

➤ **Обавештење**

- Надлежно тужилаштво
- Надлежна инспекција за заштиту животне средине

➤ **Обезбеђење локације**

➤ **Прикупљање доказа**

- Надлежна инспекција за заштиту животне средине
- Надлежни државни органи
- Овлашћена правна лица за мерења
- Увиђај

➤ **Утврђено чињенично стање**

➤ **Обустава**

- Није утврђена незаконитост

➤ **Кривична пријава надлежном тужилаштву**

- Утврђена незаконитост

➤ **Тужилаштво**

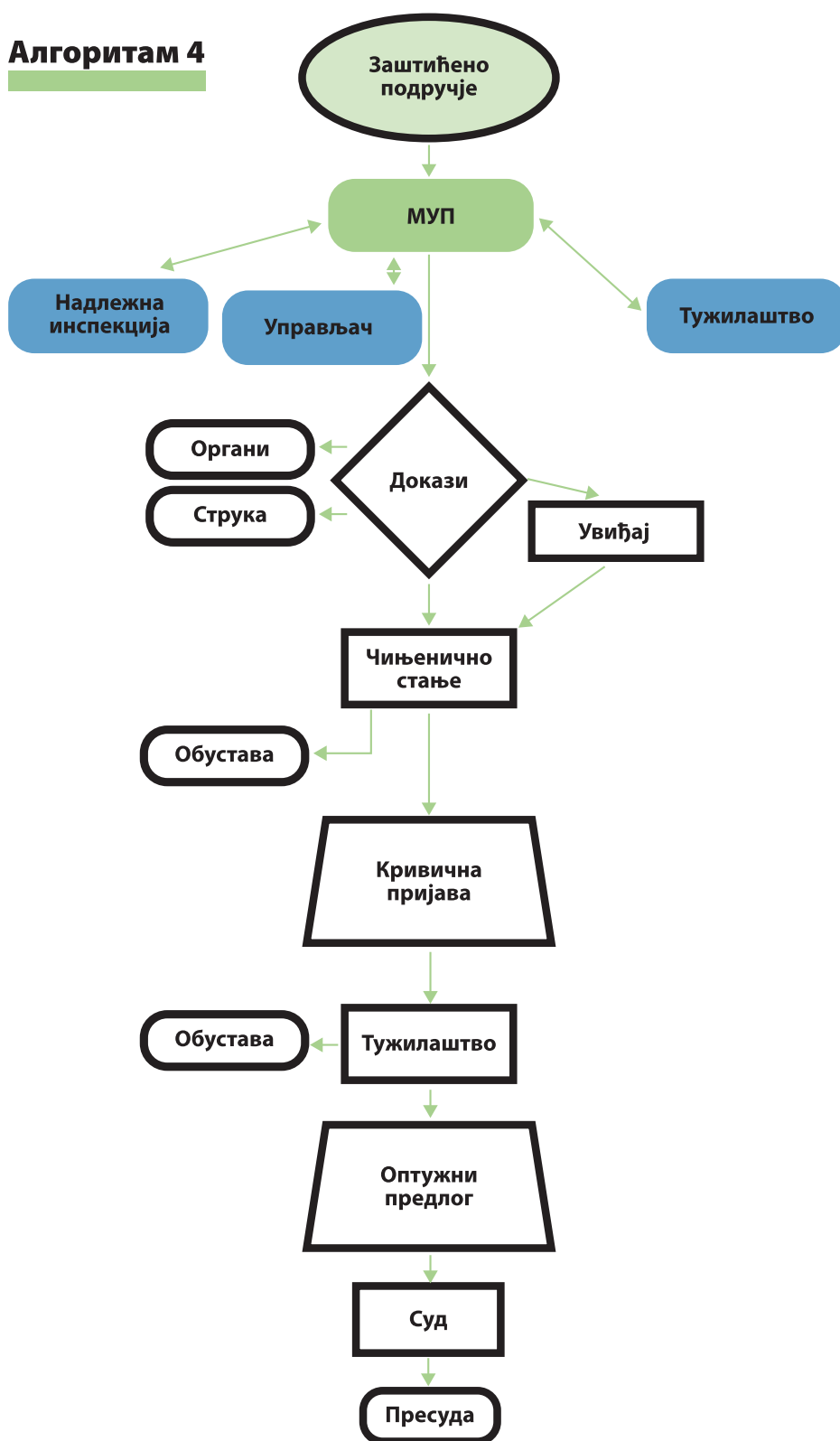
- Оптужни предлог надлежном суду

➤ **Суд**

- ✓ Пресуда

Напомена: У зависности од хитности и ситуације на терену могуће су измене сагласно прописаним условима.

Алгоритам 4



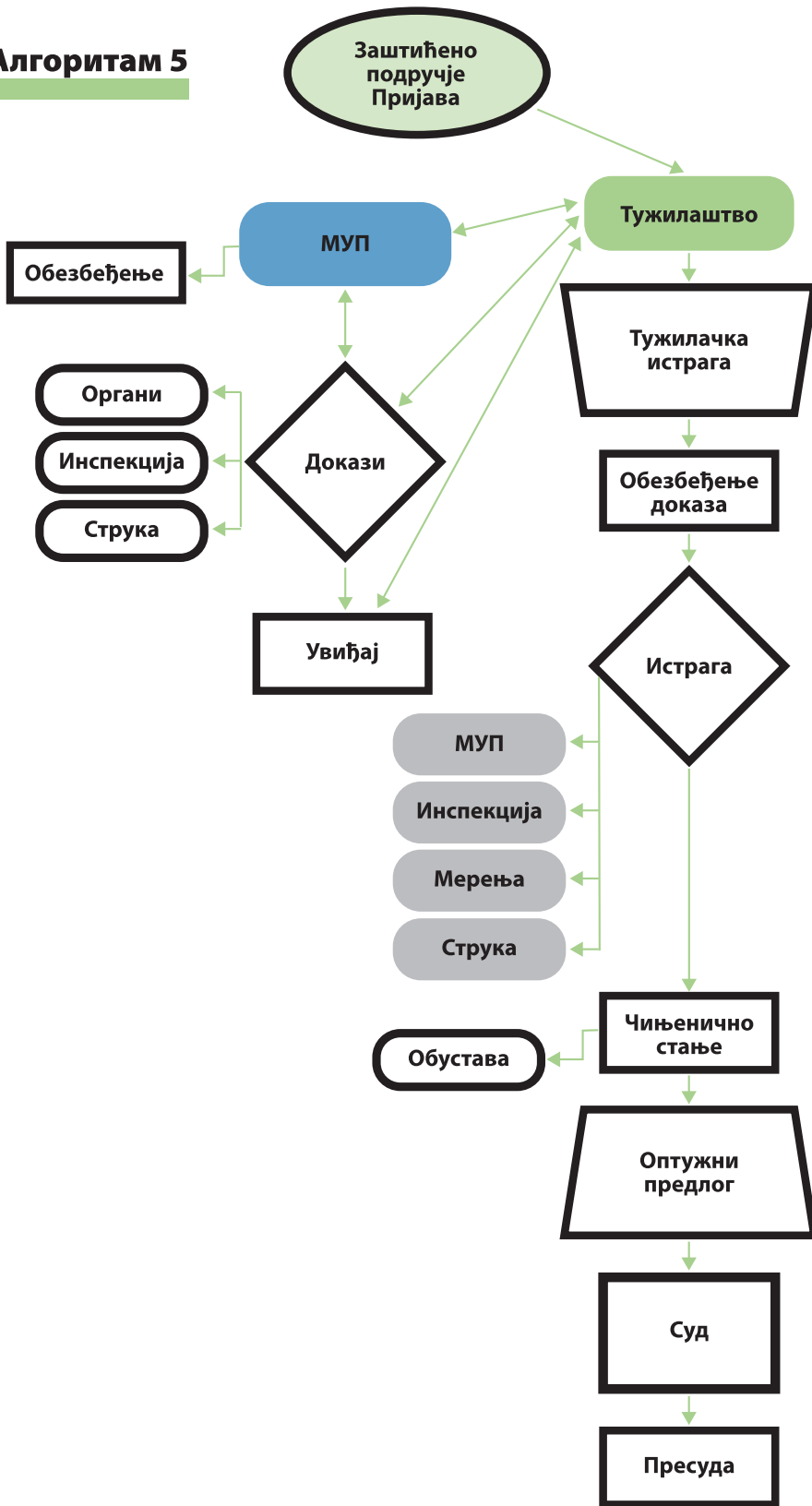
4.4. Поступање тужилаштва

Општи кораци поступања тужилаштва и тужилачка истрага приказани су Алгоритмом 5.

- Кривични поступак за дела против животне средине
 - Кривични законик: чланови 219а, 219б, 260, 261, 262, 264 и 266.
- Покретање кривичног поступка - кривична пријава и овлашћења јавног тужиоца
 - Законик о кривичном поступку: чланови 280, 281, 282 и 285.
- Тужилаштво у хитним случајевима обавештава:
 - Министарство унутрашњих послова
 - » Обезбеђење локације
- Тужилаштво - тужилачка истрага
- Обезбеђење доказа
- Тужилаштво од Министарства унутрашњих послова може:
 - Затражити прикупљање доказа
 - » Надлежна инспекција за заштиту животне средине
 - » Надлежни државни органи
 - » Овлашћена правна лица за мерења
 - Увиђај
 - » Присуство полицијских службеника
 - » Присуство инспектора за заштиту животне средине
 - » Присуство овлашћених правних лица
- Тужилаштво од надлежне инспекције за заштиту животне средине може:
 - Затражити расположиву документацију
 - Стручну помоћ
- Тужилаштво од овлашћених правних лица може затражити стручну помоћ.
- Тужилаштво може извршити мерења ангажовањем овлашћеног правног лица за карактеризацију отпада ван регулаторне контроле.
- Тужилаштво на основу спроведене тужилачке истраге утврђује чињенично стање.
- На основу утврђеног чињеничног стања у поступку тужилачке истраге, тужилаштво:
 - Обуставља/одбацује кривичну пријаву
 - Припрема оптужни предлог суду
- Суд
 - ✓ Пресуда

Напомена: У зависности од хитности и ситуације на терену могуће су измене сагласно прописаним условима.

Алгоритам 5



5. Студије случаја

СТУДИЈА СЛУЧАЈА 1

Незаконита градња у заштићеном подручју



Поступање инспекције

Инспекцијски надзор

Републичка инспекција за заштиту животне средине

Захтев за покретање прекршајног поступка

Студија случаја се односи на поднети захтев за покретање прекршајног поступка од стране републичког инспектора за заштиту животне средине против физичког лица из Брзећа, општина Брус, на основу Закона о прекршајима, а по извршеном ванредном инспекцијском надзору на захтев-представку ЈП Национални парк „Копеолик” као управљача ЗП Национални парк „Копеолик” од 26. 6. 2017. године. Захтев за покретање прекршајног поступка поднет је Прекршајном суду у Крушевцу, Одељење суда у Брусу 4. 8. 2017. године.



Обележја прекршаја

Прекршајни поступак је покренут јер је окривљени, супротно одредбама члана 57, ставови 1, 3, 4 и 5 Закона о заштити природе, извео радове на изградњи постављања дрвеног објекта на катастарској пацели КО Брзеће у зони трећег степена заштите ЗП Национални парк „Копеолик”, у близини излазне станице „Дубока 2”, на парцели у државном власништву, без утврђених услова заштите природе Завода за заштиту природе Србије и без пријаве радова управљачу. Радови су изведени дана 25. 6. 2017. године. Наведеним радњама извршио је прекршај из члана 126, став 5, а у вези става 1, тачка 9) истог члана Закона о заштити природе (тај прекршај постоји када лице „радове и активности односно извођење пројеката на заштићеном подручју обавља без или противно акту о условима и мерама заштите природе или не пријави управљачу”).



Утврђено чињенично стање

У поступку ванредног инспекцијског надзора извршеног 11. 7. 2017. године републички инспектор за заштиту животне средине записнички утврдио је следеће чињенично стање:

- На ЗП Национални парк „Копоник“ у зони трећег степена заштите постављен је монтажно дрвени објекат са терасом и објекат је за земљу везан дрвеним стубовима.
- Објекат је постављен на државном земљишту датом на управљање ЈП Национални парк „Копоник“ на катастарској парцели КО Брзеће на територији општине Брус у близини излазне станице жичаре „Дубока 2“.
- Присутан инспекцијском надзору, чувар ЗП Национални парк „Копоник“ је изјавио инспектору да су радови уочени дана 25. 6. 2017. године и да су чувари ЗП Национални парк „Копоник“ са два полицијска службеника из ПС Брус покушали да зауставе радове јер нису пријављени управљачу, али је физичко лице са групом од 7 (седам) радника до краја дана 25. 6. 2017. године монтирало и окровило наведени објекат.
- Радови нису пријављени управљачу и за исте нису издати услови заштите природе Завода за заштиту природе Србије.
- Контролу је вршила истовремено и републичка грађевинска инспекција по Закону о планирању и градњи.
- Објекат је лоциран на пропланку између смрча, и врло тешко је уочљив.
- Изведеним радовима нису изазвана битна оштећења ЗП Национални парк „Копоник“ али је објекат изграђен на травнатој, зеленој површини.
- У моменту контроле објекат није прикључен на струју и воду.
- Такође није ископана септичка јама, те се не може претпоставити какво ће бити поступање са отпадним водама.
- На дан контроле физичко лице из Брзећа није затечено на објекту.
- Контролом од 11. 7. 2017. године је утврђено да је физичко лице из Брзећа извело наведене радове на ЗП Национални парк „Копоник“ без пријаве радова управљачу и без утврђених услова заштите природе Завода за заштиту природе Србије, што је у супротности са чланом 57 Закона о заштити природе.

На заштићеном подручју забрањени су радови и активности, односно извођење пројеката, који оштећују, нарушавају и мењају особине и вредности због којих је подручје заштићено, да се за радове и активности, односно извођење пројеката на заштићеном подручју спроводи поступак процене утицаја на животну средину, у складу са законом, уз обавезно прибављање акта о условима и мерама заштите природе као и да за радове за које се не спроводи поступак процене утицаја на животну средину, а који могу имати утицаја на вредности и обележја заштићеног добра, извођач радова, односно носилац пројекта, дужан је да од завода прибави акт о условима и мерама заштите природе, као и да планиране радове и активности односно извођење пројеката пријави управљачу заштићеног подручја који је у обавези да га упозна о могућностима за обављање истих, као и о даљој процедури.



Поступање правосудних органа

Прекршајни суд у Крушевцу - Одељење суда у Брусу

Прекршајни апелациони суд - Одељење у Крагујевцу

- Прекршајни суд у Крушевцу, Одељење суда у Брусу пресудом од 11. 3. 2019. године окривљено физичко лице из Брзећа општина Брус, прогласило је одговорним.
- Одговорно је што је дана 25. 6. 2017. године у близини излазне станице „Дубока 2“ на катастарској парцели КО Брзеће, општина Брус, на парцели у државном власништву, извео радове на изградњи-постављању дрвеног објекта величине 8 x 8 метара у зони трећег степена заштите ЗП Национални парк „Копаоник“, без утврђених услова заштите природе Завода за заштиту природе Србије и без пријаве радова управљачу заштићеног подручја, што је уочено од стране чувара ЗП Национални парк „Копаоник“, у присуству два полицијска службеника ПС Брус када су покушали да зауставе радове, али је до краја дана 25. 6. 2017. године монтирао и окровио наведени објекат, што је утврђено од стране републичког инспектора за заштиту животне средине дана 11. 7. 2017. године. Напомена: Радови нису извођени када су физички били присутни полицијски службеници и чувар.
- Учинио је прекршај из чл. 126, ст. 5 у вези ст. 1, тач. 9) и чл. 57, ст. 1, 3, 4 и 5 Закона о заштити природе, за који се кажњава на основу чл. 126, ст. 5 истог закона и чл. 36, ст. 3, 39, 42 и 43 Закона о прекршајима.
- Осуђује се на новчану казну у износу од 90.000,00 (деведесет хиљада) динара.
- Прекршајни апелациони суд, Одељење у Крагујевцу, пресудом од 16. 4. 2019. године потврдио је пресуду Прекршајног суда у Крушевцу, Одељења у Брусу од 11. 3. 2019. године, а жалба браниоца окривљеног физичког лица, одбијена је као неоснована.



Поступање инспекције

Инспекцијски надзор

Републичка грађевинска инспекција

Кривична пријава

Студија случаја се односи на поднету кривичну пријаву од стране републичког грађевинског инспектора против физичког лица из Брзећа, општина Брус, која је поднета Основном јавном тужилаштву у Брусу 9. 5. 2018. године.



Обележја кривичног дела

Кривична пријава је поднета због кривичног дела Грађење без грађевинске дозволе из члана 219а Кривичног законика.



Утврђено чињенично стање

У поступку инспекцијског надзора извршеног 11. 7. 2017. године везано за изградњу објекта који се налази у подручју Националног парка „Копаоник“ као заштићеног природног добра од изузетног значаја републички грађевински инспектор је утврдио:

- Да је инвеститор физичко лице изградило дрвени објекат без грађевинске дозволе, на катастарској парцели КО Брзеће на Копаонику у Националном парку „Копаоник“.
- Дана 4. 8. 2017. године донето је решење о уклањању бесправно изграђеног дрвеног објекта. Напомена: Уклањање бесправно изграђеног објекта је у надлежности републичке грађевинске инспекције.



Поступање правосудних органа

Основно јавно тужилаштво у Брусу

- Надлежно тужилаштво одбацило је кривичну пријаву.
- Кривична пријава је одбачена јер је против физичког лица покренут прекршајни поступак по Закону о заштити природе и кажњено је новчаном казном. Тужилаштво је сматрало да би кривично гоњење било у супротности са начелом *ne bis in idem*, гарантованим у члану 4 Законика о кривичном поступку.



Деловање надлежних органа

- Чуварска служба, полиција, инспекција за заштиту животне средине и републичка грађевинска инспекција су изашли на терен и утврдили чињенично стање.
- Сарадња чуварске службе и полицијских службеника.
- Поднет је захтев за покретање прекршајног поступка против физичког лица од стране републичког инспектора за заштиту животне средине на основу Закона о заштити природе.
- Поступање надлежног прекршајног суда.
- Надлежни прекршајни суд донео је осуђујућу пресуду.
- Прекршајни апелациони суд потврдио је пресуду.
- Поднета кривична пријава против физичког лица од стране републичког грађевинског инспектора због грађења без грађевинске дозволе на основу Кривичног законика.
- Надлежно јавно тужилаштво одбацило кривичну пријаву, с образложењем да је окривљени већ одговарао, у прекршајном поступку.

Предлози за унапређење ефективности

- Унапређење сарадње надлежних органа, тако што би, од тренутка када су чуварска служба, полиција и надлежне инспекције сазнале за незакониту активност, сви ови органи своје активности координирали у сарадњи са надлежним јавним тужилаштвом, које је одмах требало да буде обавештено и које треба да процени да ли су испуњени елементи неког кривичног дела и да ли би истовремено вођење кривичног и прекршајног поступка било у супротности са начелом *ne bis in idem*, прокламованим у члану 4 ЗКП. У конкретном случају, кривична пријава је поднета знатно касније него што је требало, скоро пуних десет месеци од тренутка када је републичка грађевинска инспекција утврдила да је објекат изграђен без грађевинске дозволе, што је, на крају, допринело да не буде утврђена кривична одговорност за грађење без грађевинске дозволе.
- Када су, као у овом случају, елементи прекршаја и кривичног дела који проистичу из исте радње различити, не би требало сматрати да је вођење прекршајног поступка сметња кривичном гоњењу, пошто се у таквој ситуацији у суштини не ради о суђењу за исту ствар. Заштитни објекти у Закону о заштити природе и у Кривичном закоником су различити, а у случају да окривљени одговара само прекршајно јасно је да санкција није одговарајућа и не делује превентивно ни на конкретно лице ни на друге, те није заштићен јавни интерес на начин предвиђен Кривичним закоником.

- Унапређење заједничког превентивног деловања надлежних инспекција и управљача, укључујући и спречавање градње. У овом случају, чуварска служба и полиција су изашли на терен док су радови трајали, али нису успели да их зауставе, већ су настављени када су се удаљили са лица места.
- Потребно је благовремено уклањање незаконито изграђених објеката. У овом случају, објекат изграђен у лето 2017. није био уклоњен ни више од четири и по године касније.
- Подизање свести становништва у заштићеним подручјима.
- Перманентне стручне обуке чуварске службе, тако да може ефикасније да спречи незаконите активности у заштићеном подручју.
- Неопходно је да, свеукупно, деловање надлежних органа у односу на незаконите активности у заштићеним подручјима буде такво да делује одвраћајуће, и на конкретном окривљеног и на друге. Да би се то постигло, потенцијалним учиниоцима мора се јасно дати до знања да ће брзо бити откривени, да ће у незаконитој активности бити заустављени, да ће бити санкционисани на одговарајући начин и да ће бити отклоњене штетне последице законитог поступка. У случају градње без дозволе, то значи и да ће незаконито саграђен објекат бити благовремено уклоњен и да онај ко га је изградио неће бити у могућности да га користи.

СТУДИЈА СЛУЧАЈА 2

Незаконита градња у заштићеном подручју



Поступање управљача

ЈП „Србијашуме“

Шумско газдинство „Пирот“

Захтев за покретање прекршајног поступка

Студија случаја се односи на поднети захтев за покретање прекршајног поступка од стране управљача ЈП „Србијашуме“, Шумско газдинство „Пирот“, на основу чланова 179 и 180 Закона о прекршајима, против физичког лица из Ниша, поднет Прекршајном суду у Пироту 29. 7. 2020. године.



Обележја прекршаја

Против именованог је поднет захтев за покретање прекршајног поступка због тога што је на катастарској парцели КО Мала Лукања у мзв. „Доње ливађе“, у заштићеном природном добру Парку природе „Стара планина“ на површини на којој је утврђен режим заштите трећег степена где је забрањена изградња и реконструкција стамбених, економских и помоћних објеката, пољопривредних домаћинстава, викендица и привремених објеката изван грађевинских рејона и грађевинских земљишта утврђених и проглашених у складу са законом тј. Уредбом о заштити Парка природе Стара планина („Сл. гласник РС“, бр. 23/09) изграђен објекат у основи димензија 5 м x 4 м од дрвета обложеног УСБ и картонским плочама са кровом на две воде од салонит плоча. За предметне изведене радове извођач није имао услове Завода за заштиту природе, што је био у обавези по члану 57, став 3 Закона о заштити природе. Пријављени није планиране радове пријавио управљачу, чиме је поступио супротно члану 57, став 5 Закона о заштити природе, што је кажњиво по члану 126, став 1, тачка 9) наведеног закона.



Утврђено чињенично стање

- Чувари ПП „Стара планина“ су записником од 16. 11. 2019. године евидентирали започету предметну бесправну градњу од стране пријављеног физичког лица из Ниша.
- Записником чувара ПП „Стара планина“ од 14. 7. 2020. године евидентиран је објекат.
- Слика са лица места.
- Записник чувара ПП „Стара планина“ од 16. 11. 2019. године.
- Записником Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Сектор за инспекцијски надзор, Одељење републичке грађевинске инспекције, Нишавски

управни округ од 10. 12. 2019. године констатоване су наведене бесправне радње од стране пријављеног физичког лица из Ниша.



Поступање правосудних органа

Прекршајни суд у Пироту Одељење суда у Белој Паланци

- Прекршајни суд у Пироту, Одељење суда у Белој Паланци пресудом од 4. 10. 2021. године окривљено физичко лице прогласило је одговорним.
- Одговорно је што је дана 14. 7. 2020. године, на катастарској парцели КО Мала Лукаша, град Пирот, у заштићеном природном добру подручју ПП „Стара планина“ приликом теренског инспекцијског надзора ПП „Стара планина“, од стране чувара ПП „Стара планина“ утврђено и констатовано записником, да није имао услове Завода за заштиту природе и да планиране радове није пријавио, које је био дужан да писмено пријави управљачу заштићеног подручја и да је започео бесправне радове на изградњи објекта - изграђен подрум од бетона, унутрашњих димензија 8,5 м x 7,5 м који је уздигнут од терена од 0,5 м до 1 м.
- Поступио је супротно чл. 57, ст. 5 Закона о заштити природе и учинио прекршај из чл. 126, ст. 1, тач. 9) поменутог закона.
- Осуђује се на новчану казну у износу од 50.000,00 (педесетхиљада) динара.



Поступање управљача

ЈП „Србијашуме“ Шумско газдинство „Пирот“ Кривична пријава

Студија случаја се односи на поднету кривичну пријаву од стране управљача ЈП „Србијашуме“, Шумско газдинство „Пирот“, против физичког лица, која је поднета Основном јавном тужилаштву у Пироту 29. 7. 2020. године.



Обележја кривичног дела

Због кривичног дела Оштећење животне средине из члана 264 КЗ РС због тога што је на катастарској парцели КО Мала Лукања у мзв. „Доње ливађе“, у заштићеном природном добру Парку природе „Стара планина“ на површини на којој је утврђен режим заштите трећег степена где

је забрањена изградња и реконструкција стамбених, економских и помоћних објеката, пољопривредних домаћинстава, викендица и привремених објеката изван грађевинских рејона и грађевинских земљишта утврђених и проглашених у складу са законом тј. Уредбом о заштити Парка природе „Стара планина“ („Службени гласник РС“, бр. 23/09) изграђен објекат у основи димензија 5 м x 4 м од дрвета обложеног УСБ и картонским плочама са кровом на две воде од салонит плоча, без услова Завода за заштиту природе и грађевинске дозволе, иако је забрањена изградња објекта којом се оштећују, нарушавају и мењају особине и вредности због којих је подручје заштићено тј. животна средина и то без одобрења за изградњу као и потребне документације која је неопходна да се прибави од институција пре почетка радова, те постоји основана сумња да је тим радњама починио кривично дело из члана 264 Кривичног законика.



Утврђено чињенично стање

- Записник чувара ПП „Стара планина“ од 14. 7. 2020. године.
- Слика са лица места.
- Записник чувара ПП „Стара планина“ од 16. 11. 2019. године.
- Записник Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Сектор за инспекцијски надзор, Одељење републичке грађевинске инспекције, Нишавски управни округ од 10. 12. 2019. године.



Поступање правосудних органа

Основно јавно тужилаштво у Пироту

Основни суд у Пироту

- Основно јавно тужилаштво у Пироту донело је дана 23. 11. 2020. године наредбу о одлагању кривичног гоњења.
- Осумњиченом физиком лицу из Ниша, ставља се на терет да је на катастарској парцели КО Мала Лукања у мзв. „Доње ливађе“, у заштићеном природном добру Парку природе „Стара планина“ на површини на којој је утврђен режим заштите трећег степена где је забрањена изградња и реконструкција стамбених, економских и помоћних објеката, пољопривредних домаћинстава, викендица и привремених објеката изван грађевинских рејона и грађевинских земљишта утврђених и проглашених у складу са законом тј. Уредбом о заштити Парка природе „Стара планина“ („Службени гласник РС“, бр. 23/09) изграђен објекат у основи димензија 5 м x 4 м од дрвета обложеног УСБ и картонским плочама са кровом на две воде од салонит плоча, без услова Завода за заштиту природе и грађевинске дозволе, иако је забрањена изградња објекта којом се оштећују, нарушавају и мењају особине и вредности због којих је подручје заштићено тј. животна средина и то без одобрења за изградњу као и потребне документације која

је неопходна да се прибави од институција пре почетка радова чиме би извршио кривично дело Оштећење животне средине из чл. 264, ст. 1 КЗ.

- Налаже се да на рачун прописан за уплату јавних прихода уплати износ од 100.000,00 (стохиљада) динара, који се користи за хуманитарне или друге сврхе.
- Уколико осумњичени изврши обавезу на начин и у року како је то наложено, кривична пријава ће бити одбачена. Уколико осумњичени не изврши обавезу на начин и у року како је то наложено, кривично гоњење против осумњиченог ће бити настављено.
- Основно јавно тужилаштво у Пироту упутило је дана 22. 10. 2021. године обавештење ЈП „Србијашуме“ Шумско газдинство „Пирот“ да је кривична пријава поднета од стране ЈП „Србијашуме“, од 30. 7. 2020. године, против физичког лица, одбачена на основу члана 283, ст. 3 Законика о кривичном поступку решењем овог тужилаштва од 22. 10. 2021. године, јер је осумњичени у целости извршио обавезу из члана 283, ст. 1, тачка 2) ЗКП-а, наложену наредбом о одлагању кривичног гоњења од 23. 11. 2020. године.
- Доношење решења о одбачају кривичне пријаве не утиче на право на истицање имовинскоправног захтева у парничном поступку, о чему је осумњичени поучен. Такође, решење о одбачају кривичне пријаве не утиче на регресни захтев осигуравајућег друштва нити на друге имовинско правне захтеве који могу да проистекну из околности кривичног дела које је осумњиченом стављено на терет.



Деловање надлежних органа

- Поступање управљача.
- Поднет захтев за покретање прекршајног поступка против физичког лица на основу Закона о заштити природе.
- Поступање надлежног прекршајног суда.
- Надлежни прекршајни суд донео је осуђујућу пресуду.
- Прекршајни апелациони суд потврдио је пресуду.
- Поднета кривична пријава против физичког лица на основу Кривичног законика – оштећење животне средине.
- Надлежно тужилаштво донело наредбу о одлагању кривичног гоњења.
- Изградња заустављена.

Предлози за унапређење ефикасности

- Унапређење сарадње надлежних органа у циљу побољшања ефикасности у примени прописа.
- Унапређење заједничког превентивног деловања надлежних инспекција и управљача на примени прописаних услова.
- Подизање свести становништва у заштићеним подручјима.
- Перманентне стручне обуке чуварске службе тако да може брже да уочи и спречи незаконите активности у заштићеном подручју.
- Ако је јавно тужилаштво сматрало да се ради о кривичном делу Оштећење животне средине из члана 264 Кривичног законика, то само по себи није разлог да се истовремено не примени и члан 219а (Грађење без грађевинске дозволе). Та два дела се разликују и по елементима и по заштитном објекту и логично је тумачити да је могућ стицај, тј. да је једном радњом могуће истовремено извршити оба дела.

Деловање надлежних органа

Предлози за унапређење ефикасности

- Неопходно је да, свеукупно, деловање надлежних органа у односу на незаконите активности у заштићеним подручјима буде такво да делује одвраћајуће, и на конкретном окривљеном и на друге. Да би се то постигло, потенцијалним учиниоцима мора се јасно дати до знања да ће брзо бити откривени, да ће у незаконитој активности бити заустављени, да ће бити санкционисани на одговарајући начин и да ће бити отклоњене штетне последице незаконитог поступка. У случају градње без дозволе, то значи и да ће незаконито саграђен објекат бити благовремено уклоњен и да онај ко га је изградио неће бити у могућности да га користи.

СТУДИЈА СЛУЧАЈА 3

Незаконити радови у заштићеном подручју



Поступање управљача

ЈП „Србијашуме“

Шумско газдинство „Ужице“

РЈ Парк природе „Златибор“

Захтев за покретање прекршајног поступка

Студија случаја се односи на поднети захтев за покретање прекршајног поступка од стране управљача Парка природе „Златибор“ на основу чланова 179 и 180 Закона о прекршајима, против физичког лица из Алиног Потока, општина Чајетина, поднет Прекршајном суду у Ужицу 6. 11. 2020. године.



Обележја прекршаја

Што је током месеца октобра 2020. године, у Алином Потоку, на сопственом земљишту означеном као катастарске парцеле КО Чајетина, које се налази у другом и трећем степену заштите Парка природе „Златибор“, вршио радове на прокопавању пута у дужини од 250 метара, прокопавању канала поред пута у који је поставио водоводне цеви и копању рупе предвиђене за постављање каце за воду, без претходно прибављеног акта о условима и мерама заштите природе и без пријаве радова управљачу заштићеног подручја, чиме је учинио прекршај из члана 126, став 1, тачка 9) а у вези члана 57, ставови 3 и 5 Закона о заштити природе.



Утврђено чињенично стање

На горе наведене околности предложено је да се изведу докази:

- Саслушањем сведока, чувара заштићеног подручја Парк природе „Златибор“.
- Увидом у фото-документацију коју су сачинили наведени сведоци.
- А по потреби и увиђајем на лицу места.



Поступање правосудних органа

Прекршајни суд у Ужицу

Одељење суда у Чајетини

- Прекршајни суд у Ужицу, Одељење суда у Чајетини пресудом од 18. 8. 2021. године окривљено физичко лице, прогласило је одговорним.
- Одговорно је што је током месеца октобра 2020. године у Алином Потоку на сопственом земљишту означеном као катастарске парцеле КО Чајетина које се налази у другом и трећем степену заштите Парка природе „Златибор“ вршио радове на прокопавању пута у дужини од 250 метара, прокопавању канала поред пута у који је поставио водоводне цеви и копању рупе предвиђене за постављање каце за воду, без претходно прибављеног акта о условима и мерама заштите природе и без пријаве радова управљачу заштићеног подручја.
- Учинио је прекршај из члана 126, став 5 у вези става 1, тачка 9) Закона о заштити природе.
- Суд му применом одредбе члана 50 Закона о прекршајима изриче опомену.
- Приликом одлучивања о санкцији за учињени прекршај, суд је окривљеном уместо алтернативно прописане казне затвора или новчане казне, применом одредбе члана 50 Закона о прекршајима, изрекао опомену, налазећи као олакшавајуће околности на страни окривљеног то што је радове обављао на свом поседу на ком живи и држи домаће животиње у циљу обезбеђивања услова за живот и услова за држање животиња, при чему је, у том погледу, предузео минимално потребне активности, сматрајући да се и изрицањем опомене може постићи сврха кажњавања и утицати да окривљени убудуће неће вршити прекршаје.
- Окривљени се обавезује да плати трошкове прекршајног поступка у пашалном износу од 2.000,00 (двехиљаде) динара.



Деловање надлежних органа

- Поступање управљача.
- Поднет захтев за покретање прекршајног поступка против физичког лица на основу Закона о заштити природе.
- Поступање надлежног прекршајног суда.
- Надлежни прекршајни суд донео је осуђујућу пресуду.
- Изречена опомена.

Предлози за унапређење ефективности

- Унапређење сарадње надлежних органа у циљу побољшања ефикасности у примени прописа.
- Унапређење заједничког превентивног деловања надлежних инспекција и управљача на примени прописаних услова.
- Подизање свести становништва у заштићеним подручјима.
- Перманентне стручне обуке чуварске службе, тако да може брже да уочи и спречи незаконите активности у заштићеном подручју.
- Неопходно је да, свеукупно, деловање надлежних органа у односу на незаконите активности у заштићеним подручјима буде такво да делује одвраћајуће, и на конкретног окривљеног и на друге. Да би се то постигло, потенцијалним учиниоцима мора се јасно дати до знања да ће брзо бити откривени, да ће у незаконитој активности бити заустављени, да ће бити санкционисани на одговарајући начин и да ће бити отклоњене штетне последице незаконитог поступка. У случају градње без дозволе, то значи и да ће незаконито саграђен објекат бити благовремено уклоњен и да онај ко га је изградио неће бити у могућности да га користи.

СТУДИЈА СЛУЧАЈА 4

Незаконита сеча шума у заштићеном подручју



Поступање управљача

ЈП „Србијашуме“

Шумско газдинство „Ниш“

Кривична пријава

Студија случаја се односи на поднету кривичну пријаву од стране управљача ЈП „Србијашуме“, Шумско газдинство „Ниш“, против физичког лица из села Равни До, општина Нишка Бања, која је поднета Основном јавном тужилаштву у Нишу 6. 3. 2019. године.



Обележја кривичног дела

Због извршења кривичног дела Шумска крађа из чл. 275, ст. 1 КЗ РС зато што је дана 28. 2. 2019. године и 2. 3. 2019. године извршио бесправну сечу стабала у заштићеном подручју „Сићевачка клисура“, у ГЈ „Селичевица-Коритник“, одељење 7/х, у количини од 3,428 м³ и вредности од 10.920,24 динара.



Утврђено чињенично стање

- Чувар шума је дана 2. 3. 2019. године обилазећи рејон у ГЈ „Селичевица-Коритник“ у одељењу 7/х, пронашао бесправну сечу стабала цера где су били јасни трагови трактора.
- Чувар шума се након уочене бесправне сече упутио ка селу Равни До и у дворишту пријављеног физичког лица пронашао огревно дрво са којих је узео доземке.
- Заједно са пријављеним физичким лицем чувар шума је отишао до места сече и уклопио доземке са пањевима.
- Пријављено физичко лице је својом изјавом потврдило да је 28. 2. 2019. године и 2. 3. 2019. године са својим сином било у државној шуми и да је 19 стабала натоварило у кола која су била прикључена на трактор и иста одвезли до породичне куће у селу Равни До.
- Чувар шума је на посечена дрва ставио жиг уз потврду о одузетим предметима и оставио их на чување код пријављеног физичког лица.



Поступање правосудних органа

Основно јавно тужилаштво у Нишу

Основни суд у Нишу

- Основи суд у Нишу донео је пресуду 18. 11. 2020. године.
- На основу члана 317, став 1 ЗКП прихваћен је споразум о признању кривичног дела, закључен између заменика јавног тужиоца у Нишу и окривљеног физичког лица из села Равни До, Нишка Бања, са браниоцем адвокатом из Ниша, а по оптужном предлогу Основног јавног тужилаштва у Нишу од 22. 1. 2020. године.
- Окривљено физичко лице проглашено је кривим што је дана 28. 2. 2019. године и 2. 3. 2019. године, у урачунљивом стању у шуми у државној својини са којом газдује ЈП „Србијашуме“ Београд - Шумско газдинство „Ниш“, Шумска управа - Бела Паланка, у заштићеном подручју „Сићевачка клисура“, у ГЈ „Селичевица-Коритник“, у одељењу 7/х, у атару села Равни До, општина Нишка Бања, ради крађе обориио укупно 19 стабала цера, у укупној запремини 3,428 метара кубних, укупне вредности од 10.920,24 динара, при чему је био свестан свог дела, да је исто забрањено и хтео његово извршење.
- Извршио је кривично дело Шумска крађа из чл. 275, ст. 1 Кривичног законика.
- Применом наведеног законског прописа и чланова 4, 42, 45, 54, 65 и 66 Кривичног законика, изриче се условна осуда тако што му утврђује казну затвора у трајању од 6 (шест) месеци и истовремено одређује да се она неће извршити уколико окривљени у року од 2 (две) године од правноснажности пресуде не учини ново кривично дело.
- Обавезује се окривљени из с. Равни До, Нишка Бања, да суду на име паушала, у корист буџетских средства, плати износ од 5.000,00 (пет хиљада) динара, у року од 15 дана по правноснажности пресуде, под претњом принудног извршења.



Поступање надлежних органа

- Поступање управљача.
- Поднета кривична пријава против физичког лица на основу Кривичног законика (Шумска крађа).
- Поступање надлежног тужилаштва.
- Поступање надлежног суда.
- Надлежни суд је потврдио споразум о признању кривичног дела.
- Условна осуда.

Предлози за унапређење ефикасности

- Унапређење сарадње надлежних органа у циљу побољшања ефикасности у примени прописа.
- Унапређење заједничког превентивног деловања надлежних инспекција и управљача на примени прописаних услова.
- Унапређење рада чуварске службе.
- Неопходно је да, свеукупно, деловање надлежних органа у односу на незаконите активности у заштићеним подручјима буде такво да делује одвраћајуће, и на конкретног окривљеног и на друге. Да би се то постигло, потенцијалним учиниоцима мора се јасно дати до знања да ће брзо бити откривени, да ће у незаконитој активности бити заустављени, да ће бити санкционисани на одговарајући начин и да ће бити отклоњене штетне последице незаконитог поступка.

СТУДИЈА СЛУЧАЈА 5

Незаконита сеча шума у заштићеном подручју



Поступање управљача

ЈП „Србијашуме“

Шумско газдинство „Пирот“

Кривична пријава

Студија случаја се односи на поднету кривичну пријаву од стране ЈП „Србијашуме“, Шумско газдинство „Пирот“, против неидентификованих физичких лица, која је поднета Министарству унутрашњих послова, Полицијској управи Пирот 21. 7. 2015. године.



Обележја кривичног дела

Пријава је поднета због извршења кривичног дела Шумска крађа из чл. 275, ст. 1 КЗ РС због тога што су 20. 7. 2015. године у ГЈ „Завој“, одељење 63, село Паклештица, Шумске управе „Пирот“ Шумског газдинства „Пирот“ из Пирота, без знања, одобрења и дозначавања, посекли букве различитих дебљина, укупне запремине 4,12 м³, укупне вредности 16.344,04 динара.



Утврђено чињенично стање

- Полицијски службеници Полицијске управе Пирот спровели су поступак и кривичну пријаву проследили Основном јавном тужилаштву у Пироту ради покретања кривичног поступак пред судом.



Поступање правосудних органа

Основно јавно тужилаштво у Пироту

Основи суд у Пироту

- Основи суд у Пироту донео је пресуду 26. 9. 2018. године, којом је физичко лице прогласио кривим.
- Крив је што је у периоду од 1. 6. до 20. 7. 2015. године, у мзв. „Дражица“, КО Паклештица, град Пирот, у стању урачунљивости, са умишљајем, у шуми власништво ошт. ЈП „Србијашуме“ Београд, ШГ Пирот, у ГЈ „Завој“, одељење 63, ради крађе оборио 38

стабала букве, укупне запремине 4,12 м³, на тај начин што је наведеног дана моторном тестером посекао наведена стабла, а затим иста наметрио и оставио на њиви поред пута, са намером да иста натовари у камион и одвезе их у село Паклештица, при чему је био свестан противправности свог дела и хтео његово извршење.

- Извршио је кривично дело Шумска крађа из чл. 275, ст. 1 Кривичног законика.
- На основу чл. 4, 14, 22, 25, 42, 54, 64, 65, 66 и чл. 275, ст. 1 КЗ, те чл. 261, 262, 264 и 424 Законика о кривичном поступку суд је изрекао условну осуду, тако што му утврђује казну затвора у трајању од 6 (шест) месеци и истовремено одређује да се иста неће извршити уколико окривљени у року од 2 (две) године од правоснажности пресуде не учини ново кривично дело.
- Условна осуда ће се опозвати и казна ће се извршити уколико окривљени у року од 30 (тридесет) дана по правоснажности пресуде не надокнади штету коју је проузроковао кривичним делом оштећеном ЈП „Србијашуме“ Београд, ШГ Пирот у износу од 16.344,04 (шеснаестхиљадатристотинечетрдесетчетири и 4/100) динара.
- Окривљени се обавезује да суду на име паушала плати износ од 5.000,00 (петхиљада) динара у року од 15 (петнаест) дана од дана правоснажности пресуде под претњом принудног извршења.



Поступање надлежних органа

- Поступање управљача.
- Поднета кривична пријава против Н. Н. лица на основу Кривичног законика (Шумска крађа).
- Поступање полицијских службеника.
- Поступање надлежног тужилаштва.
- Поступање надлежног суда, посебно одлука да осуђеном наложи да надокнади штету узроковану кривичним делом.
- Надлежни суд је изрекао условну осуду.

Предлози за унапређење ефикасности

- Унапређење сарадње надлежних органа у ефикасности примене прописа.
- Унапређење заједничког превентивног деловања надлежних инспекција и управљача на примени прописаних услова.
- Стручна помоћ полицијским службеницима у спровођењу поступка од стране управљача и надлежних инспекција.
- Унапређење рада чуварске службе.
- Неопходно је да, свеукупно, деловање надлежних органа у односу на незаконите активности у заштићеним подручјима буде такво да делује одвраћајуће, и на конкретног окривљеног и на друге. Да би се то постигло, потенцијалним учиниоцима мора се јасно дати до знања да ће брзо бити откривени, да ће у незаконитој активности бити заустављени, да ће бити санкционисани на одговарајући начин и да ће бити отклоњене штетне последице незаконитог поступка.

6. Мере за унапређење правне заштите у заштићеним подручјима

6.1. Мере за управљаче у циљу унапређења правне заштите

Повећање површина под заштитом у Републици Србији, које су у фази разматрања, је једно од важних стратешких циљева ком ће Министарство заштите животне средине у наредном периоду дати још већи значај. Тренутна површина заштићених подручја свакако може бити већа јер је то залог за будућност у заштити природе.

Важно је напоменути и сегмент повећања површина заштите и већ заштићених подручја, чиме се штите значајне вредности не само из области биодиверзитета и геодиверзитета већ и еколошки важна подручја.

Министарство заштите животне средине тежи да у будућем времену повећа број заштићених подручја а самим тим и укупну површину заштите у Републици Србији. У том смислу од суштинске важности су и законске обавезе будућих управљача заштићених подручја, а свакако и садашњих.

Мере за повећање правне заштите у заштићеним подручјима:

- Управљач је, у складу са чланом 68, став 2 Закона о заштити природе, овлашћен и дужан да поднесе кривичну пријаву, пријаву за привредни преступ или захтев за покретање прекршајног поступка, уколико утврди да је учињено кривично дело, привредни преступ или прекршај приликом вршења послова: чувања заштићеног подручја и спровођења прописаних режима заштите; давање сагласности за обављање научних истраживања. Извођење истражних радова, снимање филмова, постављање привремених објеката на површинама у заштићеном подручју и давање других одобрења у складу са законом и Правилником о унутрашњем реду и чуварској служби; као и обезбеђивање надзора над спровођењем услова и мера заштите природе. У складу са наведеним, како би управљачи били оспособљени за законом прописане обавезе подношења одговарајућих пријава и захтева за покретање прекршајног поступка, потребна је сарадња стручне службе управљача са полицијским и правосудним органима ради обуке управљача за састављање и подношење наведених пријава и захтева, али и ради правилне правне квалификације одређеног чињеничног стања као прекршаја, привредног преступа или кривичног дела. Ово је потребно и ради повећања

успешности исхода судских поступака у смислу доношења осуђујућих пресуда, али и у светлу поштовања круцијалног кривичноправног принципа *ne bis in idem*.

- Будући да управљачи и њихове чуварске службе представљају прву линију одбране у случајевима угрожавања природе, неопходно је да управљачи имају стручну службу, која има капацитета за обављање законом поверених послова. Иако испуњеност услова за управљача одговарајућег подручја утврђује Министарство, односно орган надлежан за послове заштите животне средине аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, у поступку припреме предлога акта о проглашењу, у пракси се показало да понекад ови услови нису добро контролисани, те се дешавало да управљање буде поверено управљачима који немају ни минимум претпоставки да би могли обавити овај посао, на начин предвиђен законом.³⁹ У том смислу неопходно је повећати надзор над управљачима већ у поступку припреме предлога акта о проглашењу.
- Као саставни део ове мере оснажавање капацитета управљача и њихових чуварских служби, потребно је поштрићи одређене услове за управљаче. Пример за то представља и одредба Правилника о условима које мора да испуњава управљач заштићеног подручја, којом је прописано да је управљач дужан да обезбеди да најмање један чувар контролише површину до 3.000 ha. Наиме, да би површина од 3.000 ha током 24 часа дневно била под контролом, потребно је ангажовати три чувара дневно за наведено подручје, а имајући у виду и одредбе прописане Законом о раду.⁴⁰ У том смислу, неопходно је повећање броја запослених у чуварским службама управљача.
- Имајући у виду да чувар има статус службеног лица, а како би се унапредила правна заштита природе, било би делотворно проширити овлашћења чувара, прописана Законом о заштити природе, у правцу њиховог изједначавања са овлашћењима повереним комуналним милиционарима.
- Потребно је извршити периодичну евалуацију рада управљача у смислу ефективног спровођења Закона и извршавања законом прописаних обавеза управљача, како би се добили меродавни резултати и процена способности управљача за управљањем заштићеним подручјима, на територији целе Србије.
- Како би се обезбедило професионално обављање послова управљача, потребно је прописати законом да претежна делатност управљача буде заштита природе/животне средине.
- Потребна је одговарајућа обука кадрова управљача у смислу анализе праксе и боље сарадње управљача са Министарством унутрашњих послова и њиховом Јединицом за сузбијање еколошког криминалитета и заштиту животне средине.
- Потребно је изградити базу података са свим физичким и правним лицима који су у одређеном временском периоду осуђени као починиоци прекршаја, привредног преступа или кривичног дела, која би била доступна надлежним правосудним органима (укључујући прекршајне судове), да би је могли користити приликом одређивања

39 Бањац, Н. (2020): Модел процене ефективности управљања заштићеним подручјима у АП Војводини, докторска дисертација, Нови Сад, стр. 79.

40 „Службени гласник РС”, бр. 85/09.

санкције. У бази података је потребно посебно издвојити починиоце еколошког криминалитета који су повратници.

Организационим умрежавањем службе управљача, њихових чуварских служби са полицијским и правосудним органима, добиће се ефикасан систем заштите природе којим би се остварила и превентивна и репресивна страна у приступу заштити природе.

6.2. Мере за друге релевантне органе у циљу унапређења правне заштите

Унапређењу институционалне сарадње између надлежних инспекција, управљача, полиције и правосудних органа у спровођењу прописаних мера очувања заштићених подручја на основу досадашњих искустава, допринеће:

- Успостављање механизма ефикасне и перманентне сарадње између представника свих институција - Меморандум о сарадњи.
- Брза реакција управљача и надлежних инспекцијских органа на предузимању хитних мера у сарадњи са полицијским службеницима и локално надлежним основним јавним тужилаштвом у циљу спровођења прописаних услова и правременог обезбеђења материјалних доказа.
- Установити механизме координације за вишеинституционални приступ, пре свега, за уклањање нелегалних објеката о трошку прекршиоца.
- У циљу превентивног деловања за очување заштићених подручја неопходно је установити перманентан механизам подизања нивоа свести јавности и надлежних органа организовањем семинара и стручних скупова.
- Заједничке едукације јавних тужилаца, судија, полицијских службеника, инспектора и управљача на примерима из праксе и проблемима са којима су се сусретали у примени прописа из области заштите животне средине.
- Едукација инспектора за заштиту животне средине и управљача о овлашћењима јавних тужилаца и судова и њихове улоге у кривичном поступку.
- Специјализација јавних тужилаца и судија за поступање у вези кривичних дела, привредних преступа и прекршаја из области заштите животне средине.
- Приликом кажњавања учиниоца кривичних дела, привредних преступа или прекршаја повећати износе досуђених казни.
- Заједнички рад у оквиру радних група на усаглашавању домаћих прописа са законодавством ЕУ.

70

ВОДИЧ
ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРАВНЕ ЗАШТИТЕ
У ЗАШТИЂЕНИМ ПОДРУЧЈИМА

7. Контакт

Министарство заштите животне средине

<http://www.ekologija.gov.rs>

Сектор за надзор и превентивно деловање у животној средини

Др Ивана Рибара 91, Нови Београд

Тел: +381 11 2287 691

Инспекција за заштиту животне средине

Е-mail: inspekcija@ekologija.gov.rs

Министарство унутрашњих послова

<http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/Kontakti/kontakti>

Булевар Михајла Пупина 2а, Нови Београд

Тел: +381 11 274 0000

Е-mail: info@mup.gov.rs

Јединица за сузбијање еколошког криминала и заштиту животне средине

Булевар Михајла Пупина 2а, Нови Београд

Е-mail: jsek@mup.gov.rs

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре

Немањина 22-26

<https://www.mgsi.gov.rs/>

Републичка грађевинска инспекција

Тел: +381 11 2138 311

Е-mail: inspekcija@mgsi.gov.rs

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде

<http://www.minpolj.gov.rs/>

Републичка шумарска и ловна инспекција

Омладинских бригада 1, Нови Београд

Тел: +381 11 3117 637, факс: +381 11 2603 473

Е-mail: office.sume@minpolj.gov.rs

Републичка дирекција за воде

Републичка водна инспекција

Булевар уметности 2а, Нови Београд

Тел: +381 11 2013 360 и 2013-353, факс: +381 11 3115 370

Е-mail: ljiljana.andjelic@minpolj.gov.rs

