

Dr SLAVOLJUB POPOVIĆ,
redovni profesor

OSTVARIVANJE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U JUGOSLOVENSKOM SAMOUPRAVNOM SISTEMU

U V O D

I

Nagli razvoj tehnologije i tehničke civilizacije nesumnjivo da korenito menja čovekov odnos prema prirodi i prirodnim okvirima života. Neviđeni porast proizvodnih snaga društva ima obeležja naučno-tehnološke revolucije, koja zahvata sve sfere života. Nesumnjivo je da se poslednje decenije velikom brzinom razvija moderna civilizacija, koja je čovečanstvu donela značajne koristi.

Međutim, razvoj tehnologije i tehničke civilizacije imaju značajne negativne posledice. Uporedo sa razvojem intenzivne proizvodnje rasla je i potrošnja, a u vezi s tim su se pojavljivali i problemi životne sredine. S razvojem sredstava za iskorišćavanje prirodnih bogatstava rastu određeni problemi, s obzirom na činjenicu da prirodna bogatstva nisu neiscrpna i da se prekomernim iskorišćavanjem prirodnog bogatstva, šuma, vode i drugih prirodnih izvora u znatnoj meri osiromašuje životna sredina. Usled naglog porasta broja stanovnika na zemlji i ubrzanog razvoja industrijalizacije i tehničke civilizacije dolazi do promena i u karakteru biosfere, i to u većoj meri nego ikada ranije.

Iako se smatra da čovek, razvijajući industrijalizaciju i tehničku civilizaciju može da gospodari prirodom, ipak se čini da to nije tačno, s obzirom na činjenicu da se biosfera, a naročito tehnosfera, razvija po sopstvenim zakonitostima.

Usled nekontrolisanog razvoja savremene tehnologije, pa može se reći i kao posledica zloupotrebe tehničke civilizacije, s jedne strane, odnosno usled neusklađenosti i protivurečnosti koja nastaje zbog razvijenih proizvodnih snaga i zaostalih, odnosno neodgovarajućih produkcionih odnosa u razvijenim kapitalističkim zemljama, s druge strane, dolazi do zagađivanja čovekove sredine koja se manifestuje naročito u obliku: 1) zagađivanja atmosfere; 2) zagađivanja kopnenih voda; 3) zagađivanja mora; 4) nagomilavanja čvrstih otpadaka; 5) nagomilavanja otrovnih materija u hrani; 6) pojava buke; 7) opasnosti od radioaktivnih materija i dr.

Problemi koji nastaju usled nekontrolisanog tehničkog razvoja i ekonomskog rasta odnosno zaostajanja proizvodnih odnosa u razvijenim zemljama doveli su do nastanka krize životne sredine. Ekološka

kriza ima, prema tome, dublje korene, jer je kriza životne sredine nastala uglavnom kao posledica strukturalne krize društva. Nekontrolisana industrijalizacija i ekonomski rast, trka u naoružanju, rasna segregacija, razne vrste diskriminacije, uključujući klasnu i dr. doveli su do zaostajanja razvoja proizvodnih odnosa i stanja duboke krize životne sredine u tim zemljama. Na taj način su poremećeni osnovi čoveka i prirode, tako da su između čoveka i njegove sredine nastale nepomirljive protivurečnosti. Čovek, kao i druga živa bića može da živi samo u zdravoj prirodnoj sredini, što znači da poremećena životna sredina pretili da uguši čoveka i druga živa bića.

II

U vezi sa rešavanjem krize životne sredine postoji više različitih predloga koji, se kao što je poznato, mogu uglavnom svesti na tri osnovna, i to: a) zaustavljanje tehnološkog i ekonomskog rasta (nulti rast); b) preduzimanje odgovarajućih mera u cilju uklanjanja štetnih posledica nekontrolisanog tehnološkog i ekonomskog razvoja, bez unošenja ikakvih promena u društvenim odnosima; c) ostvarivanje takvog društvenog uređenja u kome neće dolaziti do protivurečnosti između društva i životne sredine.

Treba istaći da se svim predlozima o nulti rastu, odnosno o zaustavljanju tehnološkog i ekonomskog rasta, odlučno suprotstavljaju predstavnici zemalja u razvoju. Oni ističu da su predlozi ove vrste zasnovani na zakonima političke ekonomije i kapitalizma, dok je veliki broj zemalja u razvoju pošao u pravcu socijalističke izgradnje zemlje, što znači da zemlje u razvoju ne bi mogle da koriste programe razvoja kapitalističkih zemalja. Pored toga se ističe i činjenica, da se iza teorije u nulti rastu krije želja za zadržavanje rasta nerazvijenih zemalja na nivou proizvođača sirovina, i da je to imperijalistička težnja. Zato se takvom predlogu protive sve demokratske snage.

Najveći broj zemalja na Zapadu prihvatio je drugu alternativu, koja se sastoji u preduzimanju mera u cilju korigovanja tekućeg razvoja, tj. mera za zaštitu životne sredine, ali bez unošenja promena u društvene odnose koje su sada vladajuće u tim zemljama. Drugi predlog, prema tome, pogoduje kapitalističkoj klasi razvijenih zemalja, koja se zalaže za preduzimanje mera protiv pojava koje smetaju i njenom sopstvenom razvoju (potrebna im je čista voda, sirovine i dr.).

Smatra se, međutim, da predložene koncepcije i istaknuti predlozi koji se sastoje u zaustavljanju ekonomskog i tehnološkog razvoja, odnosno u preduzimanju odgovarajućih mera u okviru postojećih društvenih odnosa ne mogu da reše krizu životne sredine i da otklone protivurečnosti između čoveka i njegove sredine. Ovo zbog toga, što suština rešavanja krize životne sredine nije samo u zaštiti te sredine, već u otklanjanju protivurečnosti između razvijenih proizvodnih snaga i zaostalih produkcionih odnosa, i u stvaranju takvog društvenog sistema u kome će se odnos čoveka i životne sredine razvijati harmonično, tako da u njemu neće dolaziti do reprodukovanja antagonističkih protivurečnosti između čoveka i njegove sredine. Prema tome, protivu-

rečnosti koje postoje danas između čoveka i životne sredine mogu se ukloniti samo u okviru drukčijeg društvenog sistema i u okviru drukčijeg obrasca uređenja životne sredine. Krizne situacije u okviru životne sredine mogu biti otklonjene jedino u takvom društvenom sistemu, u kome neće dolaziti do reprodukovanja antagonističkih suprotnosti između čoveka i njegove sredine.

Činjenica je da kapitalistički sistem proizvodnje iako umnožava proizvodnu moć i vlast nad prirodom, ipak sadrži elemente koji vode snižavanju kvaliteta životne sredine i destrukciji ljudskih i prirodnih snaga. Zbog toga se danas i na Zapadu pojavljuju mišljenja, da jedino društveni sistem bez profita, da jedino samoupravni socijalistički sistem pruža takve mogućnosti, koje će biti u stanju da otklone uzroke krize životne sredine. Ovo naročito zbog toga, što su proizvodne snage u društvenoj svojini i što društvo može da preduzima efikasne mere povratka tehnologiji, koja bi se zasnivala na prirodnim ekološkim procesima.

Degradiranje života u sistemu zapadnih zemalja nastaje poglavito usled protivurečnosti između individualnog profita i kolektivnog interesa. I kako jedan autor naglašava »imperativ profita daje delatnostima najrentabilnijim za proizvođače prednost nad delatnostima najkorisnijim za potrošače...; ekonomski sistem zasnovan na prioritarnom imperativu profita žrtvuje dugoročnost u korist kratkoročnosti i sadašnjost u korist budućnosti...« (Moris Diverže: Fundamentalna kontradikcija — »Gledišta«, br. 3/73).

Osnovna garancija da će samoupravno socijalističko društvo moći da prevlada suprotnosti između čoveka i životne sredine sastoji se u činjenici, da u socijalističkom društvu jedino može da dođe do usklađivanja ljudskih potreba i ljudskih ciljeva sa tekućim razvojem. Pri tome svakako se ima u vidu i značaj plana koji može da da nova rešenja za otklanjanje protivurečnosti između čoveka i njegove sredine. Prema tome, smatra se da društvo u kome postoje proizvodni odnosi koji će biti prožeti humanizacijom i u kojima će proizvodnja biti podređena prvenstveno potrebama proizvođača i građana, može jedino da ukloni suprotnosti čoveka i njegove sredine. Zapadna civilizacija, u okviru koje se ostvaruje proizvodnja isključivo radi profita i dobiti, ne pruža mogućnosti za usklađivanje odnosa čoveka i njegove sredine. Nasuprot kapitalističkom društvu treba stvoriti društvo u kome ne postoji više otuđenost, u kome se društveni procesi nalaze pod planskom kontrolom slobodno udruženih proizvođača odnosno pojedinaca. Marksizam kao nauka, prema tome ne odbacuje savremenu tehniku i industrijalizaciju, već istovremeno ukazuje da ne postoje granice tehnološkog razvoja.

Umesto vrednovanja koje se zasniva na tehnološkim rezultatima i ekonomskom rastu i razvoju treba razvijati novo humanističko vrednovanje čoveka i njegovog razvoja. Pri tome se mora uspostaviti nova ekonomska i ekološka ravnoteža. Ako želimo sačuvati kvalitativni život, s obzirom da kvalitet života više vredi nego prost život kao takav kad on znači degradaciju, nameće se potreba za vršenje reorganizacije čovečanstva, koja se može ostvariti samo u okviru jednog svetskog socijalizma.

Treba istaći da je naše socijalističko samoupravno društvo u stanju da stvara nove vrednosti nasuprot tradicionalnim vrednostima, pa prema tome i da izgrađuje novo društvo na novim osnovama, da prevazilazi osnovu potrošačkog društva zapadne civilizacije, da razvija nauku i kulturu i da usklađuje razvoj čoveka i njegove sredine.

III

Da bi se mogle preovladati suprotnosti između čoveka i njegove sredine potrebno je, kao što je već istaknuto, da se ostvari samoupravno socijalističko društvo u svetskom okviru. Međutim, to ne znači da u međuvremenu i u pojedinim socijalističkim zemljama ne treba preduzimati različite mere a naročito mere pravnog karaktera koje će imati za cilj zaštitu životne sredine.

I — RAZLIČITE VRSTE ZAGAĐIVANJA I PRINCIPI ZASTITE ŽIVOTNE SREDINE

1. Pojam životne sredine

Za pravo je svakako od važnosti da se zna šta se podrazumeva pod pojmom čovekove, odnosno životne sredine, kako bi se ta sredina mogla i štiti propisivanjem odgovarajućih pravnih normi. Zbog toga zakoni pojedinih zemalja pokušavaju da odrede taj pojam, a isto tako pojedine nevladine organizacije to isto čine.

Tako, na primer, japanski zakonodavac je dao definiciju »životne sredine«. Životna sredina obuhvata: »imovinu usko vezanu za život čoveka; životinje i biljke usko vezane za život čoveka i sredinu u kojoj takve životinje i biljke žive«.

U jednom saopštenju Evropske zajednice o politici zajednice u materiji životne sredine (od 22. jula 1971. godine) sredina je definisana kao »skup elemenata koji u složenosti svojih odnosa čine okvire, sredinu i uslove života čoveka i društva.« (dr Vida Čok: Pravo i zaštita prirodne sredine u kojoj živi čovek — »Arhiv za pravne i društvene nauke«, br. 1/73).

Jugoslovenski zakonodavac nije ni u jednom pravnom propisu pokušao da reguliše i odredi pojam životne, odnosno čovekove sredine. Međutim, iz niza pravnih propisa koje su doneli savezni organi, kao i organi republika i pokrajina može se zaključiti da životna sredina obuhvata niz životnih dobara koja se štite određenim pravnim normama. Iz niza pravnih normi koje su u Jugoslaviji donete u vezi sa zaštitom pojedinih dobara životne sredine može se zaključiti, da u okvir pojma životne sredine ulaze naročito sledeća dobra koja se štite pravnim normama i to:

- 1) vazduh i voda;
- 2) tišina (zaštita od buke);
- 3) radna sredina;

- 4) zdravlje ljudi uopšte;
- 5) domaće životinje;
- 6) zaštićena divljač, ribe i ptice;
- 7) razne vrste bilja;
- 8) prostor i tle;
- 9) šume;
- 10) spomenici kulture, kulturna dobra i dr.;
11. priroda uopšte.

Kao što je napomenuto, sva navedena životna dobra koja inače mogu biti obuhvaćena pojmom životne, odnosno čovekove sredine, u Jugoslaviji su zaštićena pojedinim pravnim normama, o čemu će biti reči docnije.

2. Pojam zagađivanja životne sredine

Kao što je potrebno odrediti pojam životne, odnosno čovekove sredine, još je potrebnije pravno odrediti pojam zagađivanja životne sredine, kako bi se mogle preduzimati mere pravnog karaktera u cilju zaštite te sredine.

Odmah se mora reći, da jugoslovenski zakonodavac nije ni u jednoj pravnoj normi odredio pojam zagađivanja životne, odnosno čovekove sredine. Međutim, u pojedinim zakonima kojima se štite pojedina dobra životne sredine, pored ostaloga navode se i pojedini elementi koji predstavljaju povrede pravnih normi, kojima se štite pojedine vrste dobara životne sredine.

Prema definiciji koju daje japanski zakonodavac, zagađivanje sredine označava situaciju kojima je ljudskom zdravlju i životnoj sredini naneta šteta zagađivanjem vazduha i voda (uključujući promenu kvaliteta i drugih svojstava voda). Isti pojam obuhvata zagađivanje zemljišta, buku, vibracije, neprijatne štetne mirise — kada su jačeg intenziteta i kada obuhvataju velika prostranstva, a rezultat su industrijske ili neke druge čovekove delatnosti (član 2. Zakona) — (navedeno prema članku V. Čok — »Arhiv«, br. 1/73).

Nešto detaljnije objašnjenje pojma zagađivanja životne sredine dat je u članu 6. Konvencije usvojen na konferenciji Organizacije »Mir kroz pravo«, održane u Beogradu 1971. godine. U smislu ove Konvencije pod zagađivanjem podrazumeva se: odlaganje, emisija ili premeštanje bilo koje stvari ili supstance koja sama ili zajedno sa drugim odlaganjem, emisijom ili premeštanjem može razumno da se očekuje direktno ili indirektno da prouzrokuje degradaciju ili promenu kvaliteta sredine u kojoj se nalazi, na način koji je ili koji može biti, štetan po interesu čoveka ili životinje, ribe ili biljke ili druge žive organizme; isto tako pod zagađivanjem se podrazumeva odlaganje, emisija ili premeštanje stvari i supstanca koja mogu razumno da se očekuje, direktno ili indirektno, da formiraju deo takvih procesa degradacije ili promene. Pod terminom »zagađivanje« podrazumevaju se takođe i radijacije od nuklearnih materijala, uključujući i radioaktivne

proizvode ili otpatke i svake druge slične radijacije, ukoliko takve radijacije mogu da utiču na zemlju, vodu, vazduh, more ili spoljne prostore, ili na bilo koje lice, životinju, ribu, biljku ili druge žive organizme.

Navedena definicija ne ograničava se samo na zagađivanja koja su stalna, ali i faktor **vreme** može biti relevantan pri razmatranju da li je kvalitet životne sredine bio izmenjen i degradiran i da li štetne posledice mogu biti očekivane. U mnogim slučajevima manje ili više stalan faktor »vreme« u životnoj sredini može dokazati, da bi bio štetan za čoveka ili životinje i ako se nikakvo dejstvo ne bi u sadašnjem trenutku pokazalo, (ali štetno dejstvo bi se moglo docnije pojaviti). S druge strane, supstance koje imaju štetne posledice moraju da budu smatrane kao zagađujuće, čak ako je njihovo prisustvo u vodi ili u drugim sredinama vrlo kratkog trajanja.

Definicija ne sadrži nikakav izraz koji se odnosi na pojam količine. Kao što je to slučaj u odnosu na element vreme, količina supstance dodatka životnoj sredini može biti odlučujuća, bilo zbog toga može da dovede do degradacije ili će biti odlučujuća, bilo zbog toga da ona može da dovede do degradacije ili promene ili zbog toga što je štetna itd. Izgleda vrlo teško da se uvede bilo kakvo kvantitativno ograničenje u opštu definiciju »zagađivanja«.

Izgleda da se uslovno može prihvatiti pojam zagađivanja životne sredine, kako je inače ovaj pojam prihvaćen pomenutom Konvencijom.

Treba istaći da se u jugoslovenskom pravu pojam zagađivanja pojedinih životnih dobara i detaljnije navodi, odnosno pojam zagađivanja određuje se i na detaljniji način. Stoga, ukoliko postoji zakonska definicija zagađivanja, primenjivači zakona moraju se u praksi pridržavati takve definicije.

3. Osnovni principi u materiji regulisanja zaštite životne sredine

Uočavajući deformacije koje se zapažaju u industrijski razvijenim zemljama koje su nastale kao posledica nekontrolisanog tehnološkog i ekonomskog razvoja, jugoslovenski ustavotvorac je u novom Ustavu iz 1974. godine predvideo jedno od vrlo značajnih prava čoveka — pravo čoveka na zdravu čovekovu sredinu (član 192. Ustava SFRJ). Ovo pravo u našem Ustavu predstavlja novo pravo i ono se pojavljuje prvi put kao novo ustavno pravo u svetu.

Da bi ovo novo značajno pravo pojedinaca na zdravu životnu sredinu moglo da bude i ostvareno i realizovano u praksi, u daljim odredbama Ustava SFRJ se predviđa i obaveza društvene zajednice da obezbeđuje uslove za ostvarivanje prava čoveka na zdravu životnu sredinu (čl. 192. stav 2. Ustava SFRJ).

Drugim odredbama Ustava SFRJ predviđene su i obaveze kako radnih ljudi, tako i građana uopšte i drugih organizacija u vezi sa zaštitom životne sredine. Tako je predviđeno, da radni ljudi i gra-

đani, organizacije udruženog rada, društveno-političke zajednice, mešne zajednice i druge samoupravne organizacije i zajednice imaju pravo i dužnost da obezbeđuju uslove za očuvanje i razvoj prirodnih i radom stvorenih vrednosti čovekove sredine, kao i da sprečavaju i otklanjaju štetne posledice koje zagađivanjem vazduha, tla i vode ili na drugi način ugrožavaju te vrednosti ili dovode u opasnost zdravlje i život ljudi (član 87. Ustava SFRJ). Svakako da bez ovako jedne opšte stimulisane obaveze za sve subjekte koji imaju interesa za očuvanje životne sredine ne bi moglo biti ostvareno pravo građana na zdravu životnu sredinu, zbog čega su te obaveze unete u Ustav SFRJ.

U cilju da se može i realizovati pravo čoveka na zdravu životnu sredinu, u Ustavu SFRJ su predviđene i izvesne druge obaveze za određene subjekte (član 193. stav 1). Prema tim odredbama »svako ko koristi zemljište, vodu i druga prirodna dobra, dužan je da to čini na način kojim se obezbeđuju uslovi za rad i život čoveka u zdravoj sredini.« U narednom stavu istoga člana 193. Ustava SFRJ predviđaju se određene obaveze za subjekte koji koriste prirodu i njena dobra: »Svako je dužan da čuva prirodu i njena dobra, prirodne znamenitosti i retkosti i spomenike kulture«.

S obzirom da odredbe Ustava SFRJ predstavljaju prvenstveno obavezu za zakonodavca da putem zakona realizuje i ostvari i garantuje ona prava koja se predviđaju u Ustavu, to je u daljim odredbama ustava SFRJ (član 281, stav 1. tač. 10) pored ostalog predviđeno, da federacija ima pravo da preko saveznih organa i organizacija uređuje zaštitu i unapređivanje čovekove sredine koji su od interesa za celu zemlju i međunarodnu zajednicu. Treba zapaziti da navedena odredba ima ograničeno dejstvo, s obzirom da federacija predviđa za sebe samo ovlašćenje da uređuje zaštitu i unapređivanje čovekove sredine, koji su od interesa za celu zemlju i međunarodnu zajednicu. Ovo je svakako u skladu i sa raspodelom nadležnosti između federacija i republika prema Ustavu iz 1974. godine i da federacija nije mogla da ide dalje od ovih prava koja su predviđena za nju u članu 281. Ustava SFRJ.

Da ne bi odredbe o pravu čoveka na zdravu životnu sredinu ostale bez pravnog dejstva i nerealizovane, to su i republike predvidele u svojim ustavima skoro identične odredbe. Tako se u Ustavu SR Srbije u članu 215. i 216. predviđene identične odredbe o pravu čoveka na zdravu životnu sredinu, kao i obavezama društvene zajednice da obezbeđuje ovo pravo, i o obavezama subjekata koji koriste pojedina dobra životne sredine da to čine na način kojim se obezbeđuju uslovi za rad i život čoveka u zdravoj životnoj sredini. Na taj način republike su predvidele za sebe obavezu, da donošenjem posebnih zakona omoguću građanima da realizuju ovo ustavno pravo na zdravu životnu sredinu. Svakako da se ostvarivanje prava na zdravu životnu sredinu mora izvršavati nizom zakona i podzakonskih propisa koji na detaljan način regulišu prava čoveka, kao i obaveze svakog pojedinca, obaveze organizacija udruženog rada, kao i svih drugih subjekata koji moraju da se staraju o zaštiti životne sredine i omogućavaju da građani uživaju zdravu životnu sredinu.

No nije dovoljno da federacija, republike i pokrajine predvide odgovarajuće odredbe u ustavu o zaštiti životne sredine odnosno u odgovarajućim zakonima. Takvu obavezu predviđa Ustav SFRJ (čl. 117 stav 2.) i za opštine, s tim da opštine statutom pored ostalog određuju i obezbeđuju zaštitu i unapređivanje čovekove sredine. Konkretno mere će se predvideti odlukama opštinske skupštine.

Isto tako Ustavom SFRJ (član 114. stav 2.) predviđeno je da radni ljudi i građani u mesnoj zajednici pored ostalog odlučuju i o zaštiti unapređivanja čovekove sredine.

Najzad normativnim aktima organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica treba predvideti odredbe o vrsti, obimu i oblicima mera kojima će se ostvarivati zaštita životne sredine.

II — PRAVNO REGULISANJE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U JUGOSLAVIJI

U borbi protiv nekontrolisanog tehnološkog razvoja, a u cilju zaštite životne sredine, svakako da vrlo značajnu ulogu može imati i pravo u vidu zakona i drugih propisa. Konstatuje se međutim, da je do danas u većini zemalja zakonodavstvo u vezi sa zaštitom životne sredine bilo suviše ograničeno, nedovoljno i zastarelo da bi moglo da odgovori savremenim zahtevima zaštite životne sredine. U mnogim zemljama zakonodavstvo o zaštiti životne sredine ne polazi od jedne integralne i pluridisciplinarnog koncepcije. Zbog toga se ističe potreba, da zakonodavstvo u vezi sa zaštitom životne sredine mora da bude prošireno, uprošćeno, ojačano, a naročito mora da bude primenjivano i poštovano. Da bi se izbegle vrlo česte revizije zakonodavstva u vezi sa zaštitom životne sredine smatra se da bi trebalo donositi samo okvirne zakone — kojima će se definisati i odrediti opšti ciljevi, s tim da se drugim posebnim zakonima ili podzakonskim propisima predvide detaljniji propisi u vezi sa merama koje treba preduzimati. Prema tome, potrebno je doneti globalno zakonodavstvo u cilju zaštite životne sredine, jer i problem zaštite životne sredine predstavlja globalni fenomen.

Pored unutrašnjeg prava o zaštiti životne sredine, i na međunarodnom planu sve više se donose norme u vidu međunarodnih konvencija o zaštiti životne sredine, što znači da se uporedo sa razvojem unutrašnjeg prava razvija i **međunarodno javno pravo životne sredine**.

U vezi sa pravnim normama koje treba da regulišu i spreče opasnost zagađivanja životne sredine postavlja se pitanje da li se putem prava može kontrolisati savremena tehnologija, koja s jedne strane čoveku pruža velike koristi, ali s druge strane preti njegovom opstanku. Nesumnjivo je da pravne norme mogu da predstavljaju jednu od vrlo značajnih sredstava za suzbijanje pojava koje mogu da nastanu zbog nekontrolisanog razvoja savremene tehnologije, ali pod uslovom da zakonodavni organi, koji treba da propisuju pravne norme, budu dovoljno dinamični i da mogu svaku pojavu, koja može biti od štete po životnu sredinu, da suzbiju. Ali još veća obaveza leži na izvršnim or-

ganima (na izvršnom veću, odnosno na organima uprave i drugim organima) koji treba da sprovede i primenjuju zakonodavstvo o životnoj sredini. Prema tome, da bi pravo moglo sa uspehom da kontroliše savremenu tehnologiju i da suzbija nepoželjne pojave koje mogu da proizilaze iz nekontrolisanog razvoja tehnologije, potrebno je da se pravnim normama preduzimaju vrlo opsežne preventivne mere, a zatim da se, ukoliko je došlo do prekršaja pravnih normi, preduzimaju i **represivne mere** u vidu različitih sankcija.

Pri donošenju zakonodavnih normi mora se poći od načela, da se pri izgradnji životne sredine moraju obezbediti takve garancije, koje će onemogućiti njenu degradaciju. Zbog toga se ističe potreba da se putem zakonodavnih normi najpre mora obezbediti izgradnja nove životne sredine, koja neće trpeti štetne posledice koje su do sada nastale usled tehnološkog razvoja, odnosno s druge strane mora se obezbediti asanacija stanja životne sredine, otkloniti posledice koje su nastale usled nepreduzimanja odgovarajućih mera, u cilju sprečavanja degradacije životne sredine. Prema tome, zakonodavne mere koje treba preduzeti ne mogu biti parcijalne i pojedinačne mere, već one mora da imaju u vidu globalnu koncepciju razvoja društva i zaštite životne sredine, s tim da mere koje se budu preduzimale u cilju onemogućavanja nastajanja štetnih posledica usled tehnološkog razvoja, moraju biti takođe uokvirene u sistem, koji će biti garantovan instrumentima i sredstvima, organima i organizacijama, putem kojih će moći da se takav sistem mera u potpunosti i realizuje.

II

Kao što je već napomenuto, u cilju zaštite životne sredine preduzimaju se kako preventivne mere, koje bi trebalo da preduprede štetna dejstva po životnu sredinu, kao i represivne mere u slučaju kada do tih štetnih dejstava dođe, da se akteri tih štetnih dejstava kazne na zakonom predviđeni način.

a) Preventivne mere

U nizu preventivnih mera mogle bi se izdvojiti naročito sledeće, i to:

1) Pre svega odredbama zakona treba predvideti zabranu vršenja opasnih delatnosti, koje mogu da budu štetne po životnu sredinu. Prema tome, zakonom bi trebalo zabraniti svaku aktivnost i delatnost koja može prouzrokovati zagađenje ili biti na drugi način od štete na životnu sredinu, pod uslovom da takva aktivnost, odnosno delatnost nije praćena merama kojima može da se vrši kontrola i spreči zagađenje u odnosu na druga štetna dejstva po životnu sredinu.

2. Karakter preventivne zaštite ima svakako i ustanovljavanje standarda za aktivnosti i delatnosti koje mogu biti od štete po životnu sredinu. Odredbe ove vrste svakako da mogu da predstavljaju dopunu odredaba o zabranama i restrikcijama. Standardi mogu da sadrže, na primer, sledeća regulisanja, i to:

a) dizajn, konstrukciju i opremu industrijskih postrojenja i mašina, ili sredstava transporta;

b) metode proizvodnje, magacioniranja ili distribucije, uključujući transport;

c) vrste, količine, kvalitet i sadržaj goriva i sirovina, kao i proizvode, vodeći računa i o transportu, kao i o proizvodnji;

d) mere za sprečavanje ili reduciranje proizvoda ili otpadaka koji mogu da prouzrokuju zagađivanje, uključujući mere o uništavanju, odlaganju ili primeni otpadaka, a u cilju izbegavanja rizika zagađivanja.

3. Zabrana vršenja industrijske ili slične delatnosti koje su takve prirode da mogu prouzrokovati zagađivanje životne sredine ili da budu od štetnog dejstva na drugi način po životnu sredinu, dok se ne pribavi **odobrenje** od nadležnog državnog organa.

Jedan od problema u vezi sa obavezom pribavljanja koncesije, odnosno odobrenja za obavljanje industrijske ili druge slične aktivnosti predstavljaju organizacije udruženog rada, odnosno postrojenja podignuta pre nego što je odgovarajući zakon stupio na snagu i predvide obaveze i ograničenja. U zakonodavstvu Jugoslavije je izražen princip, da i ovakve organizacije i postrojenja moraju da budu podvrgnuta novom zakonodavnom režimu i kontrolnim merama u vezi sa zagađivanjem. Pri svem tom svakako se vodi računa o pojedinim slučajevima, pri čemu se takvim organizacijama i postrojenjima određuje rok, u kome moraju da izvrše usklađivanje sa novim zakonodavnim normama.

4. Preduzimanje finansijskih i drugih ekonomskih mera predstavlja takođe jednu vrstu preventivnih mera, u cilju sprečavanja da dođe do zagađivanja i oštećenja životne sredine. Ove mere mogu da se sastoje naročito u sledećem:

a) u propisivanju posebnih dužnosti u vezi sa proizvodnjom i upotrebom izvesnih proizvoda ili primenom određenih metoda u vezi sa proizvodnjom, ili u obavezi odlaganja otpadaka, ili vršenja drugih delatnosti koje mogu da prouzrokuju zagađivanje i koje zbog toga moraju da budu zamenjene drugim odgovarajućim metodama;

b) u predviđanju plaćanja poreza i drugih sličnih dažbina;

c) u davanju subvencija i druge pomoći, ukoliko državni organi smatraju da su takve pomoći potrebne određenim vrstama organizacija ili drugim zagađivačima.

5. Sem propisivanja različitih obaveza za organizacije udruženog rada u vezi sa zaštitom čovekove sredine, vrlo važan elemenat zaštite predstavlja uspostavljanje kontrole nad primenom i sprovođenjem propisanih mera. Kontrola delatnosti koje mogu da ugrožavaju čovekovu sredinu vrši se:

a) utvrđivanjem, odnosno evidentiranjem takvih delatnosti, odnosno vrsta objekata i postrojenja koji ugrožavaju čovekovu sredinu (energetski objekti, rafinerije nafte, hemijska industrija, industrija ce-

luloze i papira, industrija cementa, metalurgija i prerada željeza i legura, industrija aluminijuma, brodogradilišta, određeni transportni objekti i sl.);

b) registracijom vršilica tih delatnosti u određenim vremenskim razmacima (svake druge, treće ili koje druge godine) kod nadležnog državnog organa;

c) putem nadležnih inspekcijskih organa.

B) Represivne mere

Pod represivnim merama podrazumeva se primena različitih sankcija prema onim pojedincima i pravnim licima koji su izvršili prekršaj odredaba zakona ili drugih pravnih propisa u vezi sa zaštitom životne sredine. U jugoslovenskoj praksi predviđa se više vrsta sankcija i to:

a) kazne za prekršaje, ukoliko se radi o povredama pravnih propisa lakšeg karaktera;

b) kazne koje se izriču po krivičnom zakonu i to kazna zatvora ili novčane kazne;

c) prema privrednim ili drugim sličnim organizacijama mogu se izreći i kazne za privredne prestupe u vidu visokih novčanih kazni;

d) kao građanskopravna sankcija predviđa se obaveza naknade štete.

Svakako da ovim nabrojanjem nije iscrpljen spisak svih mera koje se mogu preduzimati, odnosno koje se u praksi preduzimaju. Ovde se uglavnom radi o najvažnijim merama koje su zastupljene u jugoslovenskom zakonodavstvu.

C. Kratak pregled jugoslovenskog zakonodavstva u vezi sa zaštitom životne sredine

1. Razvoj zakonodavstva

U vezi sa razvojem zakonodavstva Jugoslavije o zaštiti prirode životne sredine u periodu posle oslobođenja, mogu se razlikovati tri odvojena perioda:

1. U prvom periodu najpre je donet Zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih retkosti DFJ (»Službeni list DFJ«, br. 54/45). U cilju izvršenja ovog zakona donet je pravilnik, kojim se bliže regulisana pojedina pitanja iz zakona o zaštiti spomenika kulture (»Službeni list DFJ«, br. 88/45).

U 1946. godini donet je Opšti zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih retkosti; na osnovu njega doneti su republički zakoni o zaštiti spomenika kulture i prirodnih retkosti, a osnovani su i zavodi za zaštitu spomenika kulture i prirode. U 1959. godini donet je novi

Opšti zakon o zaštiti spomenika kulture, tako da je ovim zakonom bila regulisana samo problematika zaštite spomenika kulture, a ne i prirodnih retkosti.

U prvom periodu donet je i Opšti zakon o šumama iz 1947. godine, u kome je bila predviđena mogućnost da se šumski predeli prirodnih lepota, kao i oni istorijskog značaja, mogu proglasiti za nacionalne parkove. U 1948. godini doneta je Uredba o upravljanju nacionalnim parkovima i na osnovu nje je u Jugoslaviji veći broj šumskih predela proglašen za nacionalne parkove.

U republikama je takođe regulisano pitanje zaštite prirode odgovarajućim republičkim zakonima. Tim zakonima o zaštiti prirode pored ostaloga je delimično prenet nadležnost za sprovođenje i primenu pomenutih zakona na skupštine opština.

2. U drugom periodu koji počinje donošenjem Ustava SFRJ iz 1963. godine, donet je nov Osnovni zakon o šumama, koji pored ostaloga predviđa podelu šuma na privredne, zaštićene šume i šume sa posebnom namenom.

U drugom periodu donet je nov Osnovni zakon o vodama iz 1965. godine, u kome je, pored ostaloga, proglašeno da su prirodni vodotoci, prirodna jezera, prirodni izvori, obalno more, javni bunari, javne česme, dobra u opštoj upotrebi. U 1966. i 1977. godini republike su donele i svoje zakone o vodama, kojima su predviđene detaljnije odredbe za izvršenje saveznog Osnovnog zakona o vodama.

U 1966. godini donet je Osnovni zakon o rudarstvu, kojim je regulisano pitanje istraživanja mineralnih sirovina, kao i njihova eksploatacija. Osnovnim zakonom o iskorišćavanju poljoprivrednog zemljišta (iz 1965. godine) regulisano je pitanje obrađivanja poljoprivrednog zemljišta i mera agrotehničkog i drugog karaktera, koje su se preduzimale u vezi s tim.

Od značaja za problematiku zaštite životne sredine i Osnovni zakon o javnim putevima iz 1965. godine, koji je predvideo postojanje zaštitnog pojasa od 20—100 m od ivice puta, s tim da se u tom pojasu ne mogu graditi stambene i druge zgrade, niti podizati industrijska postrojenja, otvarati rudnici, kamenolomi i slično.

U 1965. godini donet je savezni Osnovni zakon o lovstvu, kojim je, pored ostaloga, regulisano i pitanje lova, pa i pitanje zaštićene divljači. Nezaštićena divljač mogla se loviti i svoditi na brojno stanje koje nije štetno. Republike su u 1966. godini donele svoje republičke zakone o lovstvu.

U 1965. godini donet je savezni Osnovni zakon o zaštiti vazduha od zagađivanja.

U toku 1968. i 1969. godine republike su donele i svoje zakone o zaštiti prirode, ribarstvu, urbanističkom i prostornom planiranju, o podizanju i održavanju zelenih površina, i dr.

3. Treći period u razvoju zakonodavstva o zaštiti životne sredine uglavnom počinje usvajanjem Ustavnih amandmana iz 1971. godine, odnosno donošenjem Ustava SFRJ iz 1974. godine, s obzirom na činjenicu da je na republike, odnosno pokrajine uglavnom prenet nad-

ležnost za donošenje svih zakona u vezi sa zaštitom životne sredine. Federacija je za sebe zadržala samo pravo »da uređuje zaštitu i unapređivanje čovekove sredine koji su od interesa za celu zemlju i međunarodnu zajednicu« (član 281. tač. 10. Ustava SFRJ).

2. Pregled sadržine pojedinih zakona

U daljem izlaganju pokušaćemo da ukratko izložimo važnije odredbe nekih saveznih i republičkih, odnosno pokrajinskih zakona koji regulišu pojedina pitanja iz oblasti zaštite životne sredine.

A. ZAŠTITA VODA

1. Federacija je donela svoj Zakon o međurepubličkim i međudržavnim vodama (»Službeni list SFRJ«, br. 2/74), a republike su donele svoje zakone o vodama (vidi u prilogu spisak zakona o vodama republika i pokrajina, odnosno drugih odgovarajućih propisa koji regulišu pojedina pitanja u vezi sa zaštitom voda).

Propisima o vodama predviđa se niz preventivnih mera koje treba da otklone uzroke koji mogu da dovedu do zagađivanja voda. Pokušaćemo da navedemo neke od najznačajnijih mera za zaštitu voda od zagađivanja. To bi bile sledeće mere:

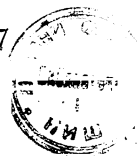
- a) klasifikacija i kategorizacija voda;
- b) propisivanje standarda o kvalitetu voda;
- c) preduzimanje sanacionih mera za zaštitu voda;
- d) izdavanje dozvole i odobrenja za izgradnju i rekonstrukciju objekta koji mogu zagađivati vodu;
- e) uvođenje poreza i taksa na otpadne vode;
- f) instaliranje uređaja za kontrolu zagađenosti voda, itd.

2. **Klasifikacija međurepubličkih i međudržavnih voda.** — Saveznim Zakonom o međurepubličkim i međudržavnim vodama regulisano je pitanje klasifikacije ovih voda i voda obalnog mora. Prema nameni i stepenu zagađenosti međurepubličke i međudržavne vode dele se u četiri klase, a vode obalnog mora Jugoslavije u tri klase. Ova odredba ne odnosi se na mineralne i termalne vode.

Pojedine klase vode obuhvataju:

I — vode koje se u prirodnom stanju mogu upotrebljavati za piće, prehrambenu industriju, uz eventualnu dezinfekciju, a u površinskim tokovima, jezerima i za gajenje plemenitih vrsta riba (salmonide);

II — vode koje se u prirodnom stanju mogu upotrebljavati za kupanje, rekreaciju, sportove na vodi, za gajenje ostalih vrsta riba ili koje se normalnim metodama obrade kondicioniranja mogu upotrebljavati i za piće u prehrambenoj industriji;



III — vode koje se u svom prirodnom stanju ili posle obrade — kondicioniranja mogu upotrebljavati u poljoprivredi i industriji, osim prehrambene industrije;

IV — ostale vode koje se mogu upotrebljavati samo posle posebne obrade.

Podela voda u pojedine klase vrši se na osnovu pokazatelja i njihovih graničnih vrednosti.

Što se tiče klasifikacije ostalih voda, ona se vrši prema propisima koje su donele sve republike. Republički propisi svrstavaju sve vode na svojoj teritoriji u četiri klase i prema tome su manje više isti ili bar slični kriterijumi za razvrstavanje vode u pojedine klase.

Tako na primer prema Uredbi SR Srbije o klasifikaciji voda, pojedine klase vode obuhvataju:

Klasa I — vode koje su u prirodnom stanju ili se posle dezinfekcije mogu upotrebljavati ili iskorišćavati za snabdevanje naselja vodom za piće, u prehrambenoj industriji, za gajenje plemenitih vrsta riba (salmonida);

Klasa II — vode koje su podesne za kupanje, rekreaciju i sportove na vodi, za gajenje manje plemenitih vrsta riba (ciprinida), kao i vode koje su se uz normalne metode obrade (koagulacija, filtracija i dezinfekcija) mogu upotrebljavati za snabdevanje naselja vodom za piće i u prehrambenoj industriji;

Klasa III — vode koje se mogu upotrebljavati i iskorišćavati za navodnjavanje i u industriji, osim prehrambene industrije (prema Uredbi SR BiH u klasu III svrstavaju se i vode podesne »za ostalu industriju i poljoprivredu, upotrebljene direktno ili uz odgovarajuće kondicioniranje«);

Klasa IV — vode koje se mogu upotrebljavati i iskorišćavati samo posle posebne obrade (prema Uredbi SR BiH u klasu IV svrstane su sve ostale vode).

3. Zabrana unošenja štetnih i drugih materija i obaveza preduzimanja sanacionih mera. — Zakonom o međurepubličkim i međudržavnim vodama predviđena je mogućnost preduzimanja sledećih mera, i to:

a) **Zabrana unošenja u vode štetnih materija.** — Ova zabrana predviđa ograničavanje odnosno zabranu ispuštanja otpadnih voda, izgradnju objekata i uređaja na ublažavanje zagađenosti odnosno za prečišćavanje zagađenih voda itd. a u cilju sprečavanja unošenja u vode i obalno more Jugoslavije štetnih materija koje mogu da prouzrokuju promenu fizičkih, hemijskih, bioloških ili bakterioloških osobina vode (član 18. stav 2.);

b) **Zabrana unošenja u vodu otpadnih materija.** — Jedna od značajnih preventivnih mera koju pomenuti zakon predviđa predstavlja zabrana unošenja u vode materija koje zbog svog sastava, količine ili stepena radioaktivnosti mogu da dovedu u opasnost život i zdravlje ljudi, riba i životinja (opasne materije), pod uslovom da se njihovim unošenjem pogoršava utvrđena kategorija vode (član 18. stav 1.);

c) **Zabrana stavljanja u promet materija koje se ne razlažu u dovoljnoj meri.** — Pomenutim Zakonom (čl. 20) predviđeno je ovlašćenje za Savezno izvršno veće (odnosno za organ koje ono ovlasti) da može zabraniti stavljanje u unutrašnji promet materije koje nakon upotrebe dospevaju u vode, a ne razlažu se u dovoljnoj meri (deterdženti, pesticidi i dr.);

d) **Obaveza brodova i čamaca u vezi sa zaštitom vode.** — U navedenom zakonu je predviđeno nekoliko vrsta obaveza za brodove i čamce a u cilju zaštite vode od zagađivanja i to:

— brodovi i čamci koji za pogon svojih mašina ili za grejanje kotlova koriste naftu ili ulje moraju biti tako opremljeni da se spreči zagađivanje vode naftom, odnosno uljem (član 21);

— preuzimanje otpadnih voda i drugih otpadnih materija sa brodova mora da se vrši u određenim lukama koje za to moraju imati odgovarajuće uređaje. Ostale luke moraju imati najneophodnije uređaje za prihvatanje materija manjih veličina (član 22);

— naftovodi i spojnice brodova s uređajima na obali sa uređajima za prihvatanje, preradu i čuvanje veće količine nafte, odnosno ulja moraju biti tako ograđeni, da se onemogući oticanje nafte, odnosno ulja u vodu. Ovi objekti i uređaji podležu obaveznom povremenom pregledu (član 23);

— zapovednik broda ili drugo odgovorno lice na brodu, brodar i korisnik broda dužni su da odmah prijave nadležnom organu, ako primete da je došlo do većeg zagađivanja vode (član 24).

Sve navedene mere propisane su u cilju očuvanja kvaliteta vode, što je od značaja za zdravlje ljudi, za turizam i dr., kao i u cilju obezbeđenja uslova za ratifikaciju međunarodne konvencije za zaštitu mora od zagađivanja naftom i naftinim derivatima, kojoj je pristupila i naša zemlja.

Jugoslovensko zakonodavstvo u vezi sa zaštitom vode od zagađivanja predviđa i izgradnju odgovarajućih instalacija za prečišćavanje voda. Prema jugoslovenskom zakonodavstvu organizacije udruženog rada, druga pravna lica i pojedinci odgovorni su za zagađivanje vode izvršeno protivno zakonskim propisima. Ova odgovornost postoji i u slučaju više sile, ako korisnik objekta ili postrojenja prethodno nije preduzeo sve potrebne mere koje je bio dužan da preduzme da do zagađivanja ne dođe. Organizacije udruženog rada i druga pravna lica, kao i pojedinci koji obavljaju privrednu ili komunalnu delatnost dužni su da vode evidenciju o vrsti, količini i stepenu zagađenosti ispuštenih voda i materija koje zagađuju vodu (član 19. saveznog Zakona o međurepubličkim i međudržavnim vodama — 2/74). Ova mera ima za cilj da pooštri odgovornost zagađivanja vode i da omogući uspešnu kontrolu i sprečavanje zagađivanja voda.

4. **Dozvole i odobrenja.** — U vezi sa pitanjem izlivanja industrijske vode moguća su dva stava: s jedne strane može prepustiti građanima, odnosno organizacijama potpuna sloboda da postupaju prema sopstvenom mišljenju, ali nasvoj rizik i opasnost. S druge strane, može

se izlivanje otpadnih voda podvrći prethodnom odobrenju, a u cilju da se postigne garancija o korišćenju postrojenja saglasno zakonu.

U Jugoslaviji je veoma složen postupak u vezi sa izgradnjom vodoprivrednih objekata i postrojenja, jer se prethodno mora pribaviti vodoprivredna saglasnost, a kada je objekat odnosno postrojenje izgrađeno, mora se od nadležnog organa uprave pribaviti vodoprivredna dozvola za upotrebu vode, odnosno za otpuštanje otpadnih voda.

Vodoprivredna saglasnost. — Izdavanje vodoprivredne saglasnosti u jugoslovenskom pravu predviđeno je: a) saveznim Zakonom o međurepubličkim i međudržavnim vodama; b) republičkim zakonima o vodama, kad su u pitanju ostale unutrašnje vode (van međurepubličkih i međudržavnih voda). Za izgradnju novih i rekonstrukciju postojećih vodoprivrednih i drugih objekata i postrojenja i za radove (vađenje peska, kamena, šljunka i dr.) na međurepubličkom vodotoku odnosno na međudržavnim vodama, koje mogu da prouzrokuju promene u prirodnom i veštački ustanovljenom režimu voda ili na koji utiče režim voda (tj. kada se radi o izgradnji objekata i postrojenja) potrebna je vodoprivredna saglasnost nadležnog organa određenog republičkim zakonom. To je republički, pokrajinski ili opštinski organ uprave nadležan za poslove vodoprivrede. Vodoprivredna saglasnost daje se u formi upravnog akta, koji se donosi po odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.

Vodoprivredna dozvola. — Upravni akt kojim se izdaje vodoprivredna dozvola razlikuje se od upravnog akta kojim se daje vodoprivredna saglasnost. Izdavanju vodoprivredne dozvole prethodi izdavanje vodoprivredne saglasnosti. Upravnim aktom o vodoprivrednoj dozvoli (prema odredbama Zakona u međurepubličkim i međudržavnim vodama) odobrava se: a) upotreba vode, b) ispuštanje otpadnih voda i drugih materija koje mogu zagaditi vodu. Upravni akt o vodoprivrednoj dozvoli donosi organ određen republičkim zakonom o vodama. To je po pravilu opštinski organ uprave nadležan za poslove vodoprivrede, ukoliko republičkim zakonom nije predviđeno da u određenim slučajevima akt o vodoprivrednoj dozvoli donosi republički odnosno pokrajinski organ uprave nadležan za poslove vodoprivrede.

U republičkim zakonima o vodama postoje i detaljnije odredbe u vezi sa izdavanjem vodoprivredne dozvole.

5. Porezi i takse na otpadne vode. — Jedna od vrlo efikasnih preventivnih mera u cilju sprečavanja zagađivanja voda predstavlja svako uvođenje poreza i taksa na ona postrojenja koja zagađuju vodu. Visina poreza i taksa može zavisiti najpre od toga da li postrojenja zagađuju vodu u većoj ili manjoj meri. Isto tako visina ovih dažbina može zavisiti od toga koji je rok ostavljen postrojenju za ugrađivanje uređaja za prečišćavanje otpadnih voda, tako da u prvim godinama visina dažbina bude manja, a u svakoj narednoj godini da bude veća. U docnijim godinama visina dažbina mora biti takva, da vlasnik, odnosno organ upravljanja postrojenja ima više računa da ugradi postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, nego da plaća propisane takse i poreze. Plaćanje poreza i taksa svakako će imati za posledicu da se iz postro-

jenja ispuštaju u što manjoj meri otpadne vode. Porezi i takse se uglavnom uvode na ona postrojenja i instalacije koje su već izgrađene pre donošenja zakona, koji je predvideo obaveznu ugradnju instalacija za prečišćavanje otpadnih voda.

U Jugoslaviji su odgovarajućim republičkim zakonima uvedene takse za ispuštanje zagađenih otpadnih voda. Tako, na primer, Zakonom SR Srbije o taksama za iskorišćenu i upotrebljenu vodu, za vađenje peska, šljunka i kamena i zbog zagađivanja voda («Službeni glasnik SRS» br. 51/71) predviđena je obaveza za organizacije udruženog rada koje vrše komunalne i privredne delatnosti i ispuštaju zagađene vode, da plaćaju taksu zbog zagađivanja vode po jednom kubnom metru ispuštene zagađene otpadne vode prema skali koja je data u republičkom zakonu. Svake godine taksa progresivno raste.

B. ZAŠTITA VAZDUHA OD ZAGAĐIVANJA

U Jugoslaviji je zaštita vazduha od zagađivanja najpre bila regulisana saveznim zakonom koji je donet 1965. godine. Donošenjem Ustavnih amandmana iz 1971. godine prestala je važnost ranijeg saveznog Osnovnog zakona o zaštiti vazduha od zagađivanja, s tim što su republike trebalo da donesu svoje zakone. Međutim, ni do danas sve republike nisu donele svoje zakone, tako da su one koje nisu donele svoje zakone, preuzele odredbe iz ranijeg saveznog Osnovnog zakona o zaštiti vazduha od zagađivanja iz 1965. godine.

U Jugoslaviji zakoni koji regulišu pitanje zaštite vazduha od zagađivanja imaju po pravilu odredbu, koja pokušava da odredi pojam zagađivanja vazduha. Tako, na primer, prema Zakonu SR Srbije o zaštiti od zagađivanja vazduha («Službeni glasnik SR Srbije», br. 8/73) pod zagađivanjem vazduha podrazumeva se ispuštanje odnosno ubacivanje u vazduh gasa, pare, dima, prašine i drugih materija iz pojedinih izvora u količinama koje mogu štetno uticati na zdravlje stanovništva, životnu sredinu i materijalna dobra; a pod zagađenim vazduhom u smislu istog zakona podrazumeva se vazduh koji ima štetnih materija iznad maksimalne dozvoljene koncentracije.

U zakonu SR Srbije o zaštiti od zagađivanja vazduha kao zagađivači vazduha nabrojani su sledeći elementi, i to: 1) sumpor dioksid, 2) čađ, 3) olovo, 4) olovo sulfid, 5) arsen kao neorgansko jedinjenje, 6) ugljen disulfid, 7) ugljen monoksid, 8) azotni oksid kao NO — 2, 9) fluorovodonik, 10) oksidansi, 11) ugljovodonici korigovani na metan, 12) pepeo i inertna prašina do 300 mg/m² na dan (član 3).

Kao glavni izvori zagađivanja vazduha mogu se smatrati i to: a) rudarstvo i metalurgija, b) hemijska, tekstilna, prehrambena i grafička industrija, kao i industrija gvožđa, gume, papira; takođe i građevinarstvo, brodogradnja itd.; c) termoelektrane i nuklearne elektrane; d) gradski, drumski, železnički, rečni i vazdušni saobraćaj; e) šumska gazdinstva i preduzeća drvne industrije; f) domaćinstva u gradovima i selima; g) organizacije za proizvodnju i iskorišćavanje nuklearnih sirovina i proizvoda, itd.

Prema jugoslovenskim propisima industrijski i drugi objekti i postrojenja ne smeju ispuštati u vazduh dim tamniji od broja 2 Ringelmanove skale duže od 4 minuta u toku jednog časa ili četrnaest minuta u toku 8 časova.

Brodovi u luci, lokomotive u železničkoj stanici ili pri prolazu kroz naselje i lokomobili ne smeju ispuštati dim tamniji od broja 2 Ringelmanove skale duže od tri minuta u toku jednog časa.

Motori sa unutrašnjim sagorevanjem (benzinski i dizelmotori) ne smeju ispuštati u vazduh, i to: a) benzinski motori — ugljen monoksid u količini većoj od 4,5 VOL% pri radu motora na praznom hodu; b) dizel-motori-crni dim preko granice utvrđene posebnim propisima.

Industrijski i drugi objekti ne smeju ispuštati u vazduh štetne materije u količinama koje će koncentraciju ovih materija dovesti iznad maksimalno dopuštene granice u vazduhu, i to:

| Red. br. | Materija | Srednjodnevna koncentracija u mg/m ³ | Pojedinačna koncentracija u mg/m ³ |
|----------|---|---|---|
| 1. | sumpordioksid | 0,15 | 0,5 |
| 2. | čađ | 0,5 | 0,15 |
| 3. | olovo | 0,0007 | — |
| 4. | olovosulfid | 0,0017 | — |
| 5. | arsen kao neorganska jedinjenja | 0,003 | — |
| 6. | ugljendisulfid | 0,001 | 0,033 |
| 7. | ugljenmonoksid | 1 | 3,0 |
| 8. | azotni oksid kao NO ₂ | 0,085 | 0,035 |
| 9. | fluorovodonik | 0,005 | 0,02 |
| 10. | oksidansi | — | 0,125 |
| 11. | ugljenovodonici kortovani na metan | — | 0,125 |
| 12. | pepeo i interna prašina do 300 mg/m ³ na dan | | |

Republički, odnosno pokrajinski organ uprave nadležan za poslove zdravlja može propisati maksimalno dozvoljene koncentracije za druge štetne materije i količine štetnih materija koje se mogu ispuštati iz pojedinih izvora zagađivanja, kao i metodologiju praćenja utvrđivanja štetnih materija u vazduhu.

C) ZAŠTITA OD JONIZUJUĆIH ZRAČENJA

Materija zaštite od jonizujućih zračenja regulisana je saveznim Zakonom o zaštiti od jonizujućih zračenja (»Službeni list SFRJ«, br. 54/76).

Navedenim zakonom najpre se reguliše pitanje izvora jonizujućih zračenja, a zatim mera za zaštitu od jonizujućih zračenja, nadzor i ovlašćenja u vezi sa sprovođenjem propisa o zaštiti od jonizujućih zračenja, kao i kaznene odredbe.

U sprovođenju zaštite čovekove sredine od jonizujućih zračenja preduzimaju se sledeće mere za zaštitu: 1) otkrivanje prisustva, vrste i jačine jonizujućih zračenja i stepena kontaminacije u čovekovoj sredini; 2) određivanje uslova za lokaciju, izgradnju i upotrebu objekata i postrojenja u kojima se proizvode jonizujuća zračenja odnosno u kojima se radi sa izvorima jonizujućih zračenja; 3) izgradnja objekata i uređaja i obezbeđenje opreme za zaštitu od jonizujućih zračenja; 4) određivanje uslova za promet i korišćenje izvora jonizujućih zračenja; 5) ograničenje proizvodnje, prometa, korišćenje proizvoda kontaminiranih radioaktivnim materijama; 6) vođenje evidencije o izvorima jonizujućih zračenja i o izloženosti stanovništva tim zračenjima; 7) dekontaminacija ljudi i domaćih životinja, zemljišta, vode, ljudske i stočne hrane i drugi predmeti proizvoda kontaminiranih radioaktivnim materijama; 8) evakuisanje stanovništva i dobara iz ugroženih područja; 9) čuvanje, obrađivanje i konačan smeštaj radioaktivnih otpadnih materija; 10) druge mere za zaštitu predviđene saveznim propisima ili ratifikovanim međunarodnim ugovorom.

D) ZAŠTITA ŽIVOTNIH NAMIRNICA

Zaštita životnih namirnica regulisana je najpre saveznim Zakonom o zdravstvenoj ispravnosti namirnica i predmeta opšte upotrebe (»Službeni list SFRJ, br. 71/72, 1/73, 52/73), kao i odgovarajućim republičkim zakonima, s obzirom da su sve republike donele svoje zakone za zaštitu životnih namirnica.

Propisi koji regulišu zaštitu životnih namirnica odnose se na sve životne namirnice koje se stavljaju u promet na domaćem tržištu. Međutim, ti propisi odnose se i na sledeće vrste predmeta opšte upotrebe kao što su: posuđe, pribor i ambalaža za životne namirnice, dečje igračke, sredstva za održavanje lične higijene, negu i ulepšavanje lica i tela, sredstva za održavanje čistoće u domaćinstvu, duvanske preradevine.

Zakonom se propisuju i mere koje se preduzimaju u cilju zaštite životnih namirnica, kao i sankcije koje se izriču za prekršaj odredaba zakona.

E) ZAŠTITA NA RADU

Pitanje zaštite na radu regulisano je republičkim zakonima o zaštiti na radu, s obzirom da su sve republike donele te zakone, kojima se predviđaju mere za sprovođenje zaštite radnika na radu.

Zaštita na radu u postojećim uslovima u Jugoslaviji pre svega se posmatra kao deo opšteg društvenog staranja za radnog čoveka, kao izraz socijalističkog humanizma. Polazeći od ovakvog značaja zaštite na radu, Ustavom SFRJ se proklamuje da radni čovek ima pravo na uslove rada kojima se obezbeđuje njegov fizički i moralni integritet i sigurnost, kao i pravo na zdravstvenu i drugu zaštitu i ličnu sigurnost na radu (čl. 161 i 162).

U Jugoslaviji postoji izgrađen sistem zaštite na radu, koji obuhvata: propisivanje mera zaštite na radu u radnoj sredini, obaveza radnika u organizacijama udruženog rada da obezbeđuju zaštitu i da se staraju o njenom unapređivanju; nadzor nad pravilnim sprovođenjem propisanih mera zaštite na radu; propisivanje sankcija za njihovo kršenje; obezbeđivanje socijalnog osiguranja za slučaj zdravstvenog oštećenja ili nastupanja invalidnosti; kao i obrazovanje naučno-istraživačkih institucija radi unapređenja zaštite na radu.

F) ZAŠTITA PRIRODE I ZAŠTITA KULTURNIH DOBARA

Ova materija regulisana je republičkim, odnosno pokrajinskim zakonima.

Zakonima kojima se reguliše **zaštita prirode** uglavnom se nastoji da se zaštite retke prirodne vrednosti.

Zakonima pak o zaštiti **kulturnih dobara** reguliše se pitanje zaštite nepokretnosti i drugih stvari od posebnog kulturnog i istorijskog značaja. Kao vrste kulturnih dobara u zakonu se navode: spomenici kulture, prostorne, kulturne i istorijske celine; arheološka nalazišta; znamenita mesta, umetnička dela i istorijski predeli; arhivska građa; filmska građa i stara verska knjiga. Među kulturnim dobrima postoje nepokretna i pokretna kulturna dobra. Kulturna dobra su od opšteg interesa i uživaju posebnu zaštitu utvrđenu zakonom.

U republičkim, odnosno pokrajinskim zakonima se detaljnije utvrđuju vrste kulturnih dobara i dobara koji uživaju zaštitu, regulišu se prava, obaveze i odgovornosti sopstvenika i nosioca prava u pogledu korišćenja, upravljanja i raspolaganja kulturnim dobrima, odnosno dobrima koja uživaju pravnu zaštitu, reguliše se postupak proglašavanja i utvrđivanje kulturnih dobara, reguliše se upis u registre kulturnih dobara, mere tehničke zaštite i drugi radovi na kulturnim dobrima, organizacije koje vrše zaštitu kulturnih dobara, nadzor nad primenom odredaba Zakona o zaštiti kulturnih dobara, kao i sankcije za prekršaje odredaba Zakona (krivična dela i prekršaji).

G) ZAŠTITA ŽIVOTINJA OD ZARAZNIH BOLESTI

Ova materija najpre je regulisana Saveznim zakonom o zaštiti životinje od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju («Službeni list SFRJ», br. 43/76) a zatim i odgovarajućim republičkim zakonima.

Navedenim zakonima najpre se reguliše pitanje zaraznih bolesti životinja koje ugrožavaju celu zemlju (navedenim saveznim zakonom) a zatim se u republičkim zakonima navode i ostale zarazne bolesti koje treba suzbijati.

U Zakonima se takođe predviđaju mere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, organi koji vrše inspekcijski pregled i kontrolu u

unutrašnjem prometu, organi koji vrše inspekcijski pregled i kontrolu pri uvozu, izvozu i provožu životinja, nadzor nad izvoznim objektima, mera obezbeđenja od unošenja zaraznih bolesti, kao i kaznene odredbe za prekršaj normi kojima se reguliše ova materija.

H) ZAŠTITA BILJA OD BOLESTI I ŠTETOČINA

Ova materija takođe je regulisana najpre saveznim Zakonom (Zakon o zaštiti bilja od bolesti štetočina koje ugrožavaju celu zemlju — 49/76), a zatim odgovarajućim republičkim i pokrajinskim zakonima.

U zakonima se navodi najpre bilje koje se štiti od bolesti i štetočina, zatim mere koje se preduzimaju radi zaštite bilja od bolesti štetočina, vršenje nadzora od strane inspekcijiskih službi, kao i kaznene sankcije.

I) ZAŠTITA DIVLJAČI, RIBA I PTICA

Ova materija regulisana je republičkim i pokrajinskim zakonima. Osnovni propisi u republikama i pokrajinama su zakoni o lovstvu, a isto tako republike su donele i niz drugih propisa kojima se vrši zaštita bilo retkih i proređenih vrsta divljači, pitanje lovostaja na zaštićenu divljač, doneti su i posebni propisi o zaštiti određenih vrsta ptica, određenih vrsta riba i drugih vrsta zaštićene divljači.

J) ZAŠTITA ŠUMA

Materija o zaštiti šuma regulisana je republičkim i pokrajinskim zakonima o šumama, kao i nizom podzakonskih propisa kojima se regulišu pojedina pitanja u vezi sa zaštitom šuma.

Republičkim, odnosno pokrajinskim zakonima o šumama najpre se reguliše pojam šumskog privrednog područja, dalje reguliše se gazdovanje šumama, a naročito pitanje gajenja, unapređivanja i iskorišćavanja šuma, obrazovanje samoupravnih interesnih zajednica u šumarstvu; predviđaju se i posebne mere za zaštitu šuma, kao i proglašavanje zaštitnih šuma i šuma sa posebnom namenom; reguliše se organizacija šumarske inspekcije, a predviđaju se i odgovarajuće kaznene sankcije za prekršaj odredaba o šumama.

K) ZAŠTITA PROSTORA I REGULISANJE PROSTORNOG UREĐENJA

U federaciji donet je najpre društveni dogovor o zajedničkom radu u oblasti čovekove sredine i prostornog uređenja (»Službeni list SFRJ«, br. 33/74).

Republike i pokrajine donele su svoje zakone o planiranju i uređenju prostora.

Navedenim republičkim zakonima o planiranju i uređenju prostora predviđa se da je planiranje prostora stalna aktivnost, koja se ostvaruje izradom i donošenjem prostornih planova za šire i uže teritorijalne celine i urbanističkih planova za naseljena mesta. Uređenje prostora se ostvaruje sprovođenjem prostornih i urbanističkih planova, kao i opštim i pojedinačnim aktima koji se donose i izvršavaju u skladu sa tim planovima i drugim propisanim uslovima. Donošenje prostornih i urbanističkih planova je obavezno, ako zakonom nije drukčije određeno.

Prostorni i urbanistički planovi donose se u skladu sa planovima privrednog ili društvenog razvoja, za duži vremenski period i sprovode se u etapama.

Za šire i uže teritorijalne celine izgrađuju se i donose sledeći prostorni planovi: a) prostorni plan republike, b) regionalni prostorni plan; c) prostorni plan opštine; d) prostorni plan područja sa posebnom namenom.

Za naseljena mesta (gradove, naselja gradskog karaktera, sela i druga naselja) izrađuju se i donose urbanistički planovi, ako zakonom nije drukčije određeno. Navedenim zakonima reguliše se dalja izrada i donošenje planova, prostorno-planska dokumentacija, uređenje prostora, a u vezi s tim sprovođenje planova, lokacija i urbanističko-tehnički uslovi, kao i sprovođenje nadzora nad primenom propisa. Najzad, u zakonima su sadržane i kaznene odredbe za prekršaj odredaba navedenih zakona.

D. PLANIRANJE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

U mere normativnog karaktera, uzetih u širem smislu, može se uvrstiti i planiranje ekonomskog i privrednog razvoja, odnosno planiranje zaštite životne sredine. Svakako da planiranje treba da obuhvati i prostor, potrebno je da se i prostor planski uredi. Pri planiranju prostora svakako da se mora voditi računa o tome, da se ne naruše životni uslovi čoveka.

Problem zaštite životne sredine našao je svoje mesto i odgovarajuća rešenja u Društvenom planu Jugoslavije, republičkim društvenim planovima, kao i društvenim planovima pokrajina i opština. U društvenim planovima pojedinih društveno-političkih zajednica ističe se da je osnovni zadatak društvenih planova pored ostalog i u tome, da se spreči i zaustavi ugrožavanje životne sredine, a posebno osnovnih prirodnih resursa, uz istovremeno organizovanje njihovog planskog iskorišćavanja, a u cilju zadovoljavanja prirodnih i društvenih potreba.

U vezi sa merama koje treba da se preduzimaju u cilju zaštite životne sredine u Društvenom planu Jugoslavije se pored ostalog predviđa: »U ostvarivanju razvojne politike preduzimaće se mere kompleksne zaštite sredine, u kojoj čovek živi i radi i sprečavati zagađivanje zemljišta, vode i vazduha. Rešavanje problema kvaliteta čovekove sredine tretiraće se i kao bitan element životnog standarda. Potrebno je da se na svim nivoima dogovorno i koordinirano preduzimaju mere, kojima će se uticati prvenstveno na sprečavanje negativnih efekata

prouzrokovanih primenom određene tehnologije u proizvodnji. Ekonomskim merama i odgovarajućim propisima podstiće se uvođenje takve tehnologije koja nije štetna za čovekovu sredinu. Biće neophodno prilagođavati i usavršavati zakonodavnu aktivnost, kako bi se sprečavala pojava degradacije sredine u kojoj čovek živi i radi i olakšalo rešavanje ovih problema («Službeni list SFRJ», br. 35/75).

I u planovima društveno-ekonomskog razvoja republika za određeni planski period pored ostaloga se navode određeni zadaci u vezi sa zaštitom životne sredine. U planovima republika se predviđa da je za životni standard stanovništva od posebnog značaja svesno delovanje u smeru poboljšanja čovekovog životnog i radnog ambijenta, posebno sprečavanje pogoršanja životnih uslova usled zagađivanja zemlje, vode i vazduha. Aspekt životnog standarda mora se najserioznije respektovati prilikom donošenja privrednih, urbanih i drugih planova razvoja radi sprečavanja degradacije čovekove životne sredine.

Određeni zadaci u vezi sa zaštitom životne sredine navode se i u društvenim planovima SAP Vojvodine i SAP Kosova, u kojima se naglašava da će se posebna pažnja posvetiti izučavanju i unapređivanju higijenskih prilika u pogledu vodosnabdevanja i otklanjanja otpadnih materija, uslova stanovanja i školovanja, a u visoko urbanim sredinama — otklanjanju zagađenosti vazduha i preduzimanju mera zaštite prirodne sredine.

U vezi sa planiranjem ekonomskog i privrednog razvoja uopšte, a posebno u vezi sa planiranjem mera koje treba preduzimati u cilju zaštite životne sredine, ističe se potreba da takvo planiranje mora da se zasniva na tekovinama interdisciplinarnih istraživanja, u koje će biti ugrađeni principi racionalnog iskorišćavanja, zaštite, obnove i unapređivanja prirode, kao sastavni organski deo celokupnog društveno-ekonomskog razvoja. U vezi sa planiranjem zaštite životne sredine treba istaći, da se planiranje ne vrši samo na nivou društveno-političkih zajednica (federacije, republike, pokrajine i opštine), već isto tako planiranje će se vršiti i u mesnim zajednicama. Tako se u zaključcima Predsedništva CK SKJ, donetim na X sednici aprila 1975. godine, predviđa sledeće: »Radnici u osnovnim organizacijama udruženog rada, radni ljudi i građani nosioci su planiranja u mesnoj zajednici, koji se u okviru plana mesne zajednice sporazumevaju o ostvarivanju svojih zajedničkih i društvenih interesa«.

U sistematici planskih dokumenata o razvoju do 1980. i 1985. godine, životna sredina dobila je odgovarajuće istaknuto mesto. U planovima društvenog i privrednog razvoja nije na jednom mestu predviđeno planiranje zaštite životne sredine. Naime, pojedini elementi u vezi sa zaštitom životne sredine nalaze se u celom planskom aktu na odgovarajućim mestima. Zaštita i unapređivanje životne sredine ističe se kao jedan od ciljeva društvenog i ekonomskog razvoja u narednom petogodišnjem, odnosno desetogodišnjem planu. Na primer, u tim planskim dokumentima izrično se naglašava da je stalno unapređivanje uslova života i rada čoveka trajan cilj razvoja socijalističkog samoupravnog društva. To znači da je životna sredina inkorporisana u pojam društvene reprodukcije. Društvena sredina na izvestan način prisutna je i u odredbama koje regulišu oblast socijalne politike, a posebno se

ističe značaj očuvanja i unapređivanja životne sredine u odnosu na zdravstvenu zaštitu, kao i na socijalnu stabilnost uopšte. Zaštita životne sredine odražava se i u oblasti vaspitno-obrazovnog rada; ona je našla svoje mesto i u oblasti kulture, s obzirom da se kao jedan od ciljeva predviđa i kultivisanje radne i životne sredine radnika.

III — ORGANIZACIJA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

1. Uvodno razmatranje

1. Kao što je već napomenuto, federacija je pre ustavnih amandmana iz 1971. godine, uglavnom svojim zakonima regulisala zaštitu svih dobara životne sredine. Međutim, izvesne promene u pravnom normiranju nastaju donošenjem ustavnih amandmana iz 1971. godine i Ustava SFRJ iz 1974. godine, s obzirom da je donošenjem tih amandmana prestala važnost osnovnih zakona, kao zakona koji važe u celoj zemlji, a kojima su bila regulisana pojedina pitanja iz oblasti zaštite životne sredine. Ovo zbog toga, jer je nadležnost prema Ustavu SFRJ iz 1974. godine za donošenje novih zakona o zaštiti životne sredine prešla uglavnom na republike i pokrajine. Federacija za sebe je zadržala samo pravo da »uređuje zaštitu i unapređivanja čovekove sredine, koji su od interesa za celu zemlju i međunarodnu zajednicu«. U cilju realizovanja ove odredbe iz Ustava SFRJ, federacija je donela Zakon o međurepubličkim i državnim vodama (2/74), Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju (2/74), Zakon o zaštiti životinja od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju (43/76), Zakon o prometu otrova (4/77), Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja (54/76), Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju (2/74, 7/74, 5/78), Zakon o zdravstvenoj ispravnosti namirnica i predmeta opšte upotrebe (71/72, 1/73, 52/73), Zakon o zaštiti životinja od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju (43/76), Zakon o obezbeđivanju sredstava za planiranje troškova nastalih pri suzbijanju svinjke i šapa (34/77). Treba pomenuti da je u pripremi donošenje i nekih drugih saveznih zakona iz oblasti zaštite životne sredine.

Posle Ustavnih amandmana, odnosno posle Ustava SFRJ iz 1974. godine, republike i pokrajine su donele niz novih zakona iz oblasti zaštite životne sredine (Zakone o zaštiti vazduha, zakone o vodama, zakone o zaštiti kulturnih dobara, zakone o zaštiti bilja od bolesti štetočina, zakone o zdravstvenoj zaštiti životinja, zakone o proizvodnji i prometu otrova, zakone o šumama, zakone o zaštiti od buke — ovaj zakon je donela samo SR Slovenija — zakone o zaštiti na radu, kao i neke druge zakone). Pojedine republike su donele 15—20 zakona i drugih propisa koji se odnose na zaštitu pojedinih životnih dobara. Može se, prema tome, konstatovati da je razvoj federalizma posle 1974. godine, omogućio vrlo intenzivnu aktivnost republičkih i pokrajinskih skupština u oblasti zaštite čovekove sredine.

Treba dodati, da postoji niz drugih podzakonskih propisa republičkih i pokrajinskih, koji su doneti za izvršenje pomenutih zakona,

kojima se inače štite pojedina dobra životne sredine od narušavanja i zagađivanja.

Ovo sumarno navođenje pravnih propisa (saveznih, republičkih i pokrajinskih) koji svi skupa pored ostaloga imaju za cilj zaštitu i unapređivanje životne sredine, a predstavljaju vrlo široku osnovu za sprovođenje efikasne zaštite životne sredine.

U vezi sa merama pravnog karaktera, uočava se potreba da ove mere treba da budu ugrađene u planove razvoja i sve dugoročne projekte, a naročito da budu sadržane u planovima i programima razvoja organizacija udruženog rada i samoupravnih interesnih zajednica, koje su prvenstveno pozvane da primenjuju pravne propise i oživotvoravaju pravne norme. Pravnim normama se, prema tome, usmeravaju odnosi u vezi sa razvojem i zaštitom životne sredine.

2. Pored odgovarajućih saveznih, republičkih odnosno pokrajinskih propisa ustavom su, pored ostalog predviđene obaveze i za opštine da uređuju i obezbeđuju zaštitu čovekove sredine. U statutima pojedinih opština se predviđaju obaveze organa opštine da sprečavaju i otklanjaju štetne posledice, koje zagađivanjem čovekove sredine mogu da nastanu. Ističe se i potreba da se u opštini donesu programi i planovi zaštite čovekove sredine i podstiče aktivnost svih društvenih činilaca u njihovom ostvarivanju. Potrebno je društvenim dogovorom u opštini obezbediti materijalne i druge uslove za zaštitu čovekove sredine.

Statutima opština predviđa se i obaveza za organizacije udruženog rada, koje zbog tehnologije rada i upotrebe određenih sirovina, mašina i drugog, zagađuju vazduh, vodu i tle, da u tim objektima obezbede uređaje za odstranjivanje štetnih sastojaka, u skladu sa savremenim naučno-tehničkim dostignućima i normativima, a i da preduzimaju mere koje su u skladu sa zakonom, i da se u postojećim objektima ovi uređaji i ugrade.

Sem donošenja zakona i drugih propisa na nivou federacije, republika odnosno pokrajina, statutima opština predviđa se obaveza za skupštinu opštine, da u cilju zaštite čovekove sredine, donosi, u skladu sa zakonom, propise i obezbeđuje kontrolu izvršavanja propisanih mera. Za organe opštine se predviđa obaveza da ne dozvoli izgradnju i upotrebu novih, rekonstruisanih i modernizovanih objekata, ako u njima nisu obezbeđene naučno-tehnološke mere ili ugrađeni uređaji za zaštitu čovekove sredine. Statutima pojedinih opština predviđa se i zaključivanje društvenih dogovora, kojima treba da se obrazuje savet za zaštitu čovekove sredine, koji bi u skladu sa zakonom razmatrao potrebe za preduzimanje mera za zaštitu čovekove sredine i predlagao donošenje odgovarajućih propisa i planova u ovoj oblasti.

Sve što je predviđeno za opštine, to važi i za gradove, jer najveći broj gradova ima pravni položaj opština. Izuzetno, samo centri republika imaju drukčiji pravni položaj. Na primer, Beograd, Zagreb, Sarajevo, Ljubljana, Skoplje, kao republički centri predstavljaju gradove koji u svom sastavu imaju više opština. Ovakvi gradovi imaju i pravni položaj posebnih društveno-političkih zajednica.

3. **Mesna zajednica** ima takođe određenu ulogu, mesto i značaj u vezi sa zaštitom i unapređivanjem čovekove sredine. Iz odredbaba Ustava SFRJ i republičkih i pokrajinskih ustava, kao i iz odredaba odgovarajućih zakona koji štite pojedina dobra životne sredine proizilazi, da mesna zajednica treba naročito da se bavi sledećim poslovima u vezi sa zaštitom i unapređivanjem čovekove sredine:

a) da obezbeđuje uslove za čuvanje i razvoj prirodnih i radom stečenih vrednosti čovekove sredine;

b) da sprečava i otklanja štetne posledice zagađivanja vazduha, tla, i dr.;

c) da radi na obrazovanju građana i stvaranja navike poštovanja pravila kojima se obezbeđuje zaštita čovekove sredine;

d) da preduzima mere za zaštitu od poplava, bujica, erozija i dr., zaštitu od buke, zaštitu od otpadnih voda, od aero-zagađivanja;

e) da preduzima mere za zaštitu biljnog i životinjskog sveta, kao i da vodi brigu o održavanju uslova životne ravnoteže u prirodi;

f) da vrši i druge poslove u vezi sa zaštitom ljudi i njihove društvene i prirodne sredine u kojoj oni žive.

4. **Zakon o udruženom radu za organizacije udruženog rada** predviđeno je više vrsta obaveza u vezi sa zaštitom i unapređivanjem čovekove sredine.

Pre svega organizacije udruženog rada su dužne da u obavljanju svoje delatnosti čuvaju vrednosti i obezbeđuju potrebne uslove za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine i da sprečavaju uzroke i otklanjaju štetne posledice koje ugrožavaju prirodne i radom stvorene vrednosti sredine (čl. 44).

Dohodak osnovne organizacije, pored ostaloga, raspoređuje se i na izdatke učinjene za očuvanje, unapređivanje i zaštitu čovekove radne i životne sredine, ako zakonom nije određeno da se nadoknađuju iz materijalnih troškova (čl. 110).

Radnici u osnovnoj organizaciji učestvuju u utvrđivanju, preduzimanju i sprovođenju mera za očuvanje i unapređivanje i zaštitu čovekove sredine, a u osnovnoj organizaciji su dužni da svoj rad organizuju u skladu sa samoupravnim opštim aktom i propisima o zaštiti čovekove sredine (član 191. stav 2).

Zakonom o udruženom radu se predevieđa i to, da se društvenim dogovorom pored ostalog obezbeđuje i zaštita i unapređivanje čovekove sredine (član 579, stav 1).

Prema tome, **Zakon o udruženom radu** za osnovne i druge organizacije udruženog rada predvideo je vrlo značajne obaveze u vezi sa zaštitom i unapređivanjem čovekove sredine, a naročito sledeće: a) da svojim opštim aktima regulišu i utvrde svoje obaveze u vezi sa zaštitom i unapređivanjem čovekove sredine; b) da u svojim godišnjim i perspektivnim planovima predvide sredstva potrebna za investicije u cilju postupnog otklanjanja uzroka zagađivanja čovekove sredine; c) da organizuju službu za zaštitu čovekove sredine; d) da preduzimaju i

druge mere predviđene zakonom i drugim propisima, a u vezi sa zaštitom pojedinih dobara životne sredine (zaštitom vazduha, zaštitom vode, zaštitom tla, zaštitom od buke i dr.).

5. Organizovanje samoupravnih interesnih zajednica za zaštitu životne sredine. — Organizovanje posebnih samoupravnih interesnih zajednica za zaštitu pojedinih dobara životne sredine obezbedio bi se društveni uticaj i na zaštitu onih dobara koji se navode u ustavu, odnosno u posebnim republičkim i pokrajinskim zakonima. Samoupravne interesne zajednice za zaštitu vazduha, za zaštitu voda, šume, zaštitu od buke i dr. već postoje u nekim republikama. Osnov za osnivanje samoupravnih interesnih zajednica za zaštitu životne sredine nalazi se u članu 52. odnosno u članu 55. Ustava SFRJ.

Iz činjenice da je zaštita i unapređivanje čovekove sredine od interesa prvenstveno za sve građane, a isto tako i za organizacije udruženog rada, odnosno za druge samoupravne organizacije i zajednice proizilazi i zaključak, da bi se organizovanjem posebnih samoupravnih interesnih zajednica za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine obezbedio jači društveni uticaj u pogledu zaštite onih dobara koje se navode u ustavu, odnosno u posebnim republičkim i pokrajinskim zakonima. Osnivanjem ovakvih samoupravnih zajednica najpre bi se obezbedilo dugoročno programiranje i sprovođenje u život odgovarajućih odredaba ustava, republičkih i pokrajinskih zakona, odnosno odgovarajućih odluka opštinske skupštine. Dalje, ovi programi i planovi uključili bi se u odgovarajuće društvene i prostorne planove i na taj način bi se uklonila njihova neusklađenost i nerealnost. Ostvarila bi se i veća zainteresovanost organizacija udruženog rada i drugih zainteresovanih organizacija i zajednica koje imaju zakonsku obavezu da ostvaruju i primenjuju propise u vezi sa zaštitom navedenih dobara životne sredine od zagađivanja.

U vezi sa osnivanjem samoupravnih interesnih zajednica za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine postoje dva rešenja:

a) može se republičkim zakonom predvideti obaveza za osnivanje samoupravne interesne zajednice za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine. Svakako da bi ovakav način osnivanja bio vrlo efikasan;

b) može se osnivanje samoupravne interesne zajednice izvršiti putem društvenih dogovora, odnosno samoupravnih sporazuma između svih zainteresovanih subjekata za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine na području opštine ili na širim teritorijalnim područjima.

Iako bi prvi način bio efikasniji od drugoga, mišljenja smo da na početku postojanja i stvaranja samoupravnih interesnih zajednica za zaštitu unapređivanja čovekove sredine treba koristiti drugi način, tj. da se na dobrovoljnoj osnovi putem društvenog dogovora, odnosno samoupravnog sporazuma između svih zainteresovanih subjekata osnuje odgovarajuća samoupravna interesna zajednica na određenom području.

Svaka samoupravna interesna zajednica ima specifične zadatke i ostvaruje posebne ciljeve, pa je to i slučaj sa samoupravnom interesnom zajednicom za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine. Ove samoupravne interesne zajednice treba da deluju na očuvanje čovekove

okoline i prirode od opasnosti, kao što su narušavanje prirodne ravnoteže, primena tehnologije koja je štetna za čovekove okoline, da primenjuju mere u cilju zaštite voda, vazduha, tla i drugih životnih dobara od zagađivanja, da brinu o zaštiti odgovarajućeg prirodnog pejzaža itd.

Kao zadaci samoupravne interesne zajednice za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine navode se: a) prikupljanje podataka o ugroženosti čovekove sredine; b) praćenje i proučavanje ugroženosti okoline i zauzimanje stavova o načelnim i pojedinačnim pitanjima; c) pokretanje i davanje mišljenja i predloga za preduzimanje odgovarajućih mera u vezi sa zaštitom čovekove sredine; d) obaveštavanje javnosti o svom radu u pojedinim slučajevima ugroženosti okoline i vršenje uticaja na stvaranje javnog mišljenja; e) širenje ideja i znanja o zaštiti prirode i čovekove sredine; f) vođenje evidencije o organizacijama i pojedincima koji vrše zagađivanje pojedinih dobara životne sredine; g) obezbeđenje sredstava za ostvarivanje programa rada, upravljanje sredstvima i određivanje uslova za njihovu upotrebu, i dr.

Samoupravljanje u samoupravnim interesnim zajednicama, o kojima je ovde reč, zasniva se na delegatskom principu. Primena delegatskog principa proističe iz odredaba Ustava SFRJ, odnosno odgovarajućih odredaba republičkih i pokrajinskih ustava.

Poslovima samoupravne interesne zajednice za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine upravlja skupština, kao organ upravljanja. Skupštinu čine delegati, radni ljudi iz organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, iz društveno-političkih zajednica, koje članovi interesne zajednice biraju i opozivaju. Građani u okviru mesne zajednice takođe mogu birati svoje delegate u skupštinu samoupravne interesne zajednice za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine.

Sem skupštine kao organa upravljanja, samoupravna interesna zajednica ima izvršni odbor, kome poverava određene izvršne funkcije. Članovi izvršnog odbora su odgovorni skupštini za svoj rad.

Za proučavanje pojedinih pitanja, pripremanje predloga i dr. skupština i izvršni odbor mogu osnovati komisije i odbore. Komisije i odbori nemaju pravo odlučivanja; međutim, oni su dužni da o svom radu podnose izveštaje skupštini, odnosno izvršnom odboru samoupravne interesne zajednice.

Samoupravna interesna zajednica ima svojstvo pravnog lica. Iz odredaba Ustava SFRJ proizilazi, da radni ljudi udruženi u samoupravne interesne zajednice pored drugih funkcija imaju pravo, da u interesnoj zajednici samostalno uređuju unutrašnje odnose i da samostalno odlučuju o određenim pitanjima i vrše druge poslove koji proističu iz funkcije upravljanja. Prava samoupravljanja radni ljudi u samoupravnoj interesnoj zajednici ostvaruju, pored ostalog, i donošenjem samoupravnih opštih akata.

2. Organi i organizacije ovlašćene da vrše zaštitu životne sredine

1. U svim društveno-političkim zajednicama postoje kolegijalni izvršni organi koji imaju zadatak da se staraju o izvršavanju zakona, odnosno da nastoje da se zakoni pravilno sprovede i izvršavaju od strane organa uprave, odnosno drugih odgovarajućih subjekata.

Konkretne zadatke u vezi sa sprovođenjem zakona na području zaštite životne sredine imaju organi državne uprave svih društveno-političkih zajednica. Izvršna delatnost organa uprave naročito se sastoji o donošenju rešenja u upravnom postupku (upravnih akata), u vršenju normativne kao delegirane delatnosti (tj. u donošenju opštih pravnih akata) i najzad organi državne uprave svoju izvršnu delatnost ostvaruju i vršenjem upravnog nadzora.

Organi državne uprave upravni nadzor vrše naročito: praćenjem zakonitosti propisa i drugih opštih akata organa užih društveno-političkih zajednica, kao i opštih akata samoupravnih organizacija prema kojima vrše pravo nadzora; ukazivanjem na nezakonitost propisa i drugih opštih akata organa društveno-političkih zajednica, kao i opštih akata organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica; vršenjem inspeksijskog i drugog neposrednog nadzora; preduzimanjem mera obezbeđenja i drugih administrativnih mera za koje su ovlašćeni; vođenjem upravnog postupka, pokretanjem postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata kada su organi uprave na to ovlašćeni.

Kolegijalni izvršni organi (izvršna veća) federacije, republike i pokrajine prvenstveno ostvaruju funkciju na području zaštite životne sredine donošenjem podzakonskih opštih akata, kojima predviđaju konkretnije odredbe potrebne za sprovođenje i izvršavanje odgovarajućih saveznih, odnosno republičkih zakona o zaštiti životne sredine.

Savezni, republički i pokrajinski organi državne uprave mogu zakonom biti ovlašćeni da donose odgovarajuće opšte pravne akte (pravilnike, naredbe i uputstva) za izvršavanje zakona, odnosno uredba. Tako, na primer, Zakonom SR Srbije o zaštiti vazduha od zagađivanja (8/73) Republički sekretarijat za zdravlje i socijalnu politiku ovlašćen je da donese nekoliko podzakonskih opštih pravnih akata, koje je ovaj Sekretarijat i doneo a to su: Pravilnik o načinu i roku za dostavljanje izveštaja o izvršenim merenjima čistoće vazduha (21/73), Pravilnik o prijavljivanju objekata, postrojenja i uređaja koji mogu zagađivati vazduh iznad dozvoljene granice (27/73), Rešenje o određivanju stručnih radnih organizacija koje mogu vršiti ispitivanje efikasnosti uređaja za hvatanje i prečišćavanje štetnih materija koje zagađuju vazduh (27/73), Rešenje o određivanju ustanova za vršenje merenja čistoće vazduha i merenja ispuštanja štetnih materija u vazduh (27/73).

Republički zakoni o vodama takođe su predvideli izvesna ovlašćenja za organe državne uprave, da na osnovu zakonskog ovlašćenja podzakonskim propisima regulišu pojedina pitanja iz okvira zaštite voda.

Vršenje upravnog nadzora uglavnom je povereno organima državne uprave, i to uglavnom opštinskim organima uprave. Organi uprave višeg stepena vrše upravni nadzor samo na osnovu posebnih zakonskih ovlašćenja. Vršenje upravnog nadzora ima pre svega preventivni karakter, karakter preventivne zaštite, da spreči štetna dejstva koja bi mogla da proiđu iz nekontrolisanog tehnološkog razvoja.

2. Treba istaći da u federaciji ne postoji jedinstveni organ sa izričitim ovlašćenjima za zaštitu životne sredine. Pojedini savezni organi uprave, kao što je, na primer, Komitet za poljoprivredu, Komitet za saobraćaj i veze, Komitet za zdravstvo i socijalnu politiku i dr., pored ostaloga, imaju za zadatak i da se staraju o sprovođenju odgovarajućih saveznih zakona i drugih saveznih propisa u vezi sa zaštitom životne sredine. Na primer, Savezni komitet za poljoprivredu pored ostaloga vrši i poslove u vezi sa zaštitom životinja od zaraznih bolesti, poslove zaštite bilja od bolesti i štetočina koje ugrožavaju celu zemlju, poslove u vezi sa stavljanjem u promet sredstava za zaštitu životinja i bilja, kontrolu prenošenja životinja i bilja preko državne granice, poslove koji se odnose na zaštitu voda od interesa za dve i više republika odnosno za autonomne pokrajine, kao i međudržavne vode, poslove u vezi sa zaštitom voda i obalnog mora od zagađivanja.

Savezni komitet za rad, zdravstvo i socijalnu zaštitu vrši, pored ostaloga, i poslove koji se odnose na zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti, na zdravstvenu ispravnost životnih namirnica i predmeta za opštu upotrebu, na proizvodnju i promet opojnih droga, na stavljanje u promet lekova i otrova, na standarde i norme kvaliteta lekova i sanitetskog materijala, na zaštitu od jonizujućih zračenja; vrši sanitarni nadzor na državnoj granici, kao i druge odgovarajuće poslove.

3. U federaciji postoji Jugoslovenski savet za čovekovu sredinu i prostorno uređivanje kao međurepubličko telo. Ovaj Savet je formiran na osnovu Društvenog dogovora o radu u oblasti čovekove sredine i prostornog uređenja, koji je zaključen između federacije, republika i pokrajina. Među osnovne ciljeve ovog dogovora u nadležnost Saveta spadaju poslovi obezbeđivanja zajedničkog praćenja svih pojava u oblasti čovekove sredine i prostornog uređenja. Savet se bavi i pitanjima sprovođenja zakona i drugih propisa u navedenim oblastima.

4. Na nivou federacije formiran je Jugoslovenski savet za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine, kao društvena organizacija. Istovremeno u republikama, pokrajinama i opštinama formirani su saveti za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine, koji su svi skupa učlanjeni u Jugoslovenskom savezu za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine. Ciljevi Jugoslovenskog saveza za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine su: da svojom aktivnošću doprinese dinamiziranju, intenziviranju i koordinaciji aktivnosti na zaštiti i unapređivanje čovekove sredine u Jugoslaviji i na međunarodnom planu; da na bazi naučnih dostignuća pronalazi metode i puteve za efikasno i koordinirano sprovođenje odgovarajućih mera za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine.

5. U pojedinim republikama formirani su i posebni organi — komiteti za zaštitu čovekove sredine, kao stalna radna tela izvršnog veća republike, u kojima učestvuju članovi izvršnog veća, predstavnici re-

publičkih sekretarijata i drugih republičkih organa i predstavnici zainteresovanih organizacija (vidi na primer čl. 24 Odluke o organizaciji Izvršnog veća SR Srbije — »Službeni glasnik SRS«, br. 22/74).

6. Ipak je nesumnjivo, da su najvažniji organi po pitanju sprovođenja zaštite životne sredine — inspekcijski organi koji postoje u republikama, pokrajinama i opštinama. Ovde bi naročito trebalo istaći delatnost sanitarne inspekcije, vodoprivredne inspekcije, veterinarske inspekcije, inspekcije za zaštitu bilja, poljoprivredne inspekcije, inspekcije drumskog saobraćaja i niz drugih odgovarajućih inspekcija, koje u okviru svoje nadležnosti pored ostalog vode brigu i o zaštiti odgovarajućih dobara životne sredine.

7. U društveno-političkim zajednicama se osnivaju i specijalizovani organi, koji se naročito brinu o zaštiti pojedinih dobara životne sredine. Tako, na primer, u federaciji je osnovana i Jugoslovenska komisija za zaštitu od zagađivanja mora i voda unutrašnjih plovnih puteva (vidi Uredbu o osnivanju Jugoslovenske komisije za zaštitu od zagađivanja mora i voda unutrašnjih plovnih puteva — »Službeni list SFRJ«, br. 40/69). Pomenuta komisija predstavlja samostalnu organizaciju koja vrši određene poslove — a naročito ostvaruje saradnju sa međunarodnim organizacijama. Ona razmatra probleme zagađivanja mora i voda unutrašnjih plovnih puteva uljem, otpacima, tečnim gorivom i njihovim mešavinama, predlaže nadležnim organima i organizacijama mere koje treba preduzeti za sprečavanje zagađivanja mora i voda unutrašnjih plovnih puteva, saraduje sa međunarodnim organizacijama koje se bave zaštitom vode od zagađivanja i sa nacionalnim organizacijama zemalja članica međunarodnih organizacija. Stručne i administrativne poslove za potrebe Komisije vrši savezni organ uprave nadležan za opšte privredne poslove.

8. Kao što je već rečeno, važne poslove u vezi sa borbom protiv zagađivanja voda vrše i organi vodoprivredne inspekcije koji postoje na nivou republike, pokrajine i opštine. Vodoprivrednu inspekciju vrše vodoprivredni inspektori koji mogu biti samo lica sa propisanom stručnom spremom i koji ispunjavaju druge osnovne uslove.

Određena prava i dužnosti u vezi sa iskorišćavanjem voda vrše i drugi organi uprave. Ovi organi su ovlašćeni da izdaju vodoprivrednu saglasnost a u vezi sa izdavanjem odobrenja za izgradnju vodoprivrednih objekata i postrojenja, kao i za izgradnju objekata i postrojenja koji mogu privremeno, povremeno i trajno da prouzrokuju promenu prirodno ili veštački uspostavljenog režima voda. Vodoprivrednu saglasnost izdaje republički, odnosno pokrajinski organ uprave nadležan za vodoprivredu, s tim da se zakonom republike može odrediti da za određene objekte ili postrojenja ili vrste objekata i postrojenja vodoprivrednu saglasnost izdaje opštinski organ uprave nadležan za vodoprivredu.

Vodoprivredni organi uprave isto tako su ovlašćeni da izdaju vodoprivredne dozvole a u cilju obezbeđenja režima voda i zadovoljavanja opštih potreba utvrđenih vodoprivrednom osnovom, za upotrebu i iskorišćavanje voda u prirodnim vodotocima i prirodnim objektima za skupljanje voda. Vodoprivrednom dozvolom određuje se namena, na-

čin i uslovi za upotrebu, odnosno iskorišćavanje voda. Zakon predviđa posebne uslove kada nije potrebno pribavljanje vodoprivredne dozvole (na primer, za iskorišćavanje vode za plovidbu, ribarstvo, upotrebu vode za piće, kupanje i sl.). Vodoprivrednu dozvolu izdaje republički, odnosno pokrajinski organ uprave nadležan za vodoprivredu, s tim što se zakonom republike može izuzetno odrediti da za određenu upotrebu ili iskorišćavanje voda vodoprivrednu dozvolu izdaje opštinski organ uprave nadležan za vodoprivredu.

Poslove iz oblasti vodoprivrede Jugoslavije obavlja više od 125 vodoprivrednih organizacija.

U republikama poslove upravnog karaktera u vezi sa iskorišćavanjem i zaštitom voda vrše sledeći organi i to: a) u SR BiH — Uprava za vodoprivredu; u SR Hrvatskoj — Republički sekretarijat za vodoprivredu; u SR Makedoniji — Komisija za vodoprivredu; u SR Sloveniji — Sekretarijat za urbanizam pored ostaloga vrši i poslove vodoprivrede; u SR Srbiji poslove vodoprivrede vrši Sekretarijat za vodoprivredu, šumarstvo i poljoprivredu; u SAP Vojvodini upravne poslove na području vodoprivrede vrši Sekretarijat za vodoprivredu.

U vezi sa davanjem vodoprivredne saglasnosti odnosno vodoprivredne dozvole od strane organa uprave treba istaći, da ukoliko upravni akt donosi organ nižeg stepena od republičkog, odnosno pokrajinskog organa uprave, protiv takvih upravnih akata moguća je žalba višem organu uprave. Protiv drugostepenog negativnog upravnog akta kojim se odbija žalba odnosno protiv prvostepenog upravnog akta republičkog, odnosno pokrajinskog organa kojima se odbija davanje vodoprivredne saglasnosti, odnosno vodoprivredne dozvole može se pokrenuti upravni spor kod suda nadležnog za rešavanje upravnih sporova.

Naročito važnu funkciju vrši sanitarna inspekcija u vezi sa sprovođenjem odredaba zakona o zaštiti voda. U vršenja nadzora nad sprovođenjem odredaba Zakona o vodama koje se odnose na vodu za piće i zagađivanje voda opasnim materijama, organ sanitarne inspekcije ovlašćen je i dužan da:

- 1) zabrani korišćenje za druge svrhe vode koja služi za piće ili je namenjena za piće, ako korišćenje vode za druge svrhe nepovoljno utiče na zdravstvenu ispravnost vode;

- 2) zabrani izgradnju ili upotrebu objekata i postrojenja, korišćenje zemljišta ili vršenje druge delatnosti u zoni, odnosno pojasu sanitarne zaštite izvorišta, koja služe za javno snabdevanje vode za piće, ako to ugrožava zdravstvenu ispravnost;

- 3) zabrani izgradnju ili rekonstrukciju odnosno puštanje u rad objekata i postrojenja za javno snabdevanje vodom za piće, ako nije pribavljena saglasnost organa uprave nadležnog za poslove sanitarne inspekcije;

- 4) naredi otklanjanje nedostataka na objektima i postrojenjima za snabdevanje vodom za piće koji mogu nepovoljno delovati na zdravstvenu ispravnost vode za piće;

- 5) zabrani upotrebu vode za piće koja ne odgovara propisanim uslovima u pogledu fizičkih, hemijskih, bioloških, bakterioloških, virusoloških i radioloških svojstava;

6) naredi prečišćavanje, dezinfekciju i druge propisane sanitarne mere potrebne radi popravke ili zaštite kvaliteta vode za piće;

7) naredi preduzimanje i drugih mera koje su potrebne u cilju zaštite zdravstvene ispravnosti vode za piće i zaštite od zagađivanja voda opasnim materijama.

Republički zakoni kojima se reguliše zaštita vode od zagađivanja predviđaju zabranu direktnog ili indirektnog unošenja u vodu: 1) propisanih materija u propisanim količinama koje zbog svog sastava, količine, stepena radioaktivnosti ili drugih osobina mogu dovesti u opasnost život i zdravlje ljudi, riba i životinja (u daljem tekstu: opasne materije) i 2) materije u količinama koje mogu da prouzrokuju promenu fizičkih, hemijskih, bioloških ili bakterioloških svojstava vode u meri koja može ograničiti ili onemogućiti upotrebu vode u korisne svrhe ili bitno smanjiti prirodnu moć samoprečišćavanjem vodotoka i jezera.

Radi zaštita voda preduzimaju se u vezi sa pojedinim materijama koje mogu zagađati vode, u zavisnosti od stanja i osobina vodotoka i jezera koji treba da prime otpadne materije, stepena njihove zagađenosti, propisane kategorije i drugih uslova, a u skladu sa zakonom, sledeće mere: 1) odobravanje unošenja pojedinih materija izdavanjem vodoprivredne dozvole; 2) ograničavanje ili zabrana unošenja štetnih materija ili ispuštanja zagađenih voda; 3) izgradnja objekata i postrojenja za prečišćavanje ili neutralisanje štetnog dejstva otpadnih voda; 4) zabrana unošenja pojedinih opasnih materija; 5) određivanje zaštitnih zona i pojaseva u kojima su ograničene ili zabranjene određene aktivnosti.

Republičkim zakonima su isto tako predviđene brojne zabrane a u cilju zaštita voda. Naročito se predviđa da se ispuštanjem otpadnih voda ne sme pogoršati kvalitet vode u prijemniku određen kategorijom vodotoka; bitno smanjiti moć samoprečišćavanja prijemnika; formirati na prijemniku pena, skrama od otpadnih materija, bitno menjati temperatura vode, boja, miris i koncentracija vodonikovih jona.

Za vodoprivrednu inspekciju predviđena su niz ovlašćenja u vezi sa zaštitom voda. Naročito je predviđena mogućnost da naredi rušenje objekata i postrojenja koji su izgrađeni bez vodoprivredne saglasnosti, zatim da zabrani preduzimanje radnji koje nisu dozvoljene po odredbama zakona o vodama.

Ako prilikom vršenja poslova iz svoje nadležnosti utvrdi da se vodoprivredna organizacija, druga organizacija udruženog rada, građansko-pravno lice ili građanin nije pridržavao propisa, vodoprivredni inspektor će pismeno konstatovati nađene nepravilnosti i nedostatke i narediće rešenjem koje se mere za njihovo otklanjanje moraju preduzeti, određujući rokove za njihovo sprovođenje. Vodoprivredni inspektori dužni su da rešenje koje donesu dostave opštinskom organu uprave nadležnom za poslove vodoprivrede. Žalba protiv rešenja vodoprivrednog inspektora, po pravilu, ne zadržava izvršenje rešenja.

9. Organi nadležni za sprovođenje mera u vezi sa zaštitom vazduha od zagađivanja. — Republičkim zakonima koji regulišu pitanje zaštite vazduha od zagađivanja predviđaju se pored ostaloga i organi

koji su ovlašćeni da preduzimaju pojedine mere u vezi sa zaštitom vazduha od zagađivanja. Uglavnom republički zakon polazi od pretpostavke da su opštinski organi primarno ovlašćeni i dužni da sprovedu mere u vezi sa zaštitom od zagađivanja vazduha, kao i mere za otklanjanje štetnih posledica po zdravlje stanovništva, društvenu i ličnu imovinu, s tim da organi širih društveno-političkih zajednica (uglavnom republike, odnosno pokrajine) mogu da vrše organizaciju zaštite i sprovođenje pojedinih mera, ali samo pod uslovom da su na to izrično zakonom ovlašćeni.

Nešto detaljnije obaveze za društveno-političke zajednice predviđene su i preporukama, koje su donele skupštine društveno-političkih zajednica (vidi, na primer, Preporuku Skupštine SR Srbije za sprovođenje Zakona o zaštiti zagađivanja vazduha — 29/73). Navedenim preporukama najpre se predviđa obaveza za skupštine društveno-političkih zajednica da u cilju preduzimanja sistematskih i efikasnih mera donesu programe mera i akcija za zaštitu vazduha od zagađivanja. Preporukom se predviđa i potreba organizacionog jačanja opštinskih skupština a u vezi sa preduzimanjem mera za sprovođenje republičkih zakona o zaštiti vazduha od zagađivanja. U preporuci se predlaže da skupštine opština obrazuju savet ili druga tela za zaštitu čovekove sredine, koja bi pratila stanje zagađenosti vazduha, davala inicijativu, predlagala mere i koordinirala rad radnih i društvenih organizacija i nadležnih organa uprave.

Dalja obaveza za opštine sastoji se u potrebi normativnog regulisanja. Naime, pošto su na teritoriji pojedinih opština vrsta i intenzitet zagađivanja vazduha različiti, opštinske skupštine saglasno Preporuci treba na osnovu ustavnih ovlašćenja i ovlašćenja koja proizilaze iz odgovarajućih zakona o zaštiti vazduha od zagađivanja, da odmah pristupe normativnom regulisanju pitanja za sprečavanje zagađivanja vazduha. Na osnovu ovlašćenja iz zakona opštinskim propisima treba naročito regulisati: a) ograničenje kretanja motornih vozila; b) zabranu upotrebe određenih vrsta goriva; c) obavezne mere obrade zemljišta; d) podizanje zasada; e) način i uslove za uskladištavanje, uklanjanje i prevoz otpadnih materija; f) mere za sprečavanje specifičnih oblika zagađivanja koji nisu obuhvaćeni zakonom, i dr.

Predviđena je i obaveza Zavoda za urbanizam i organa uprave za komunalne službe da se zalažu za pravilnu primenu i realizaciju urbanističkih planova u odnosu na izgradnju stambenih zgrada i izgradnju objekata koji mogu da zagađuju vazduh, u cilju postupnog odvajanja industrijske od stambene zone i trasiranja zone sanitarne zaštite. U vezi sa organima koji su ovlašćeni da preduzimaju određene mere radi zaštite vazduha od zagađivanja treba naročito istaći ovlašćenja organa nadležnih za poslove sanitarne inspekcije. U vršenju nadzora ovi organi su ovlašćeni da:

a) zabrane izgradnju odnosno rekonstrukciju i upotrebu objekata, postrojenja, uređaja i vozila na mestima, odnosno pod uslovima koji ne obezbeđuju zaštitu od zagađivanja vazduha, dok se ti uslovi ne obezbede;

b) naredbe otklanjanje nedostataka na objektima i postrojenjima ili na uređajima koji ispuštaju materije koje mogu zagaditi vazduh iznad dozvoljene granice (rekonstrukcija ložišta, promena goriva, promena tehnologije, ugradnja uređaja za prečišćavanje dima, gasa, pare i sl., podizanje dimnjaka, dislokacije izvora zagađivanja, i dr.);

c) naredbe postavljanje i upotrebu odgovarajućih uređaja na objektima koji zagađuju vazduh iznad dozvoljene granice;

d) zabrane upotrebu određene vrste goriva;

e) zabrane upotrebu uređaja za hvatanje i prečišćavanje gasova i ostalih štetnih materija za koje ne postoji potvrda o njihovoj efikasnosti za namenjene svrhe;

f) naredbe preduzimanje drugih mera propisanih zakonom.

Izvesne obaveze su predviđene i za organe i organizacije koje se bave pitanjima saobraćaja (organizacije udruženog rada i organi u oblasti saobraćaja, organi nadležni za unutrašnje poslove, inspekcije saobraćaja) a koje se sastoje naročito u tome, da se ti organi treba aktivno da uključe na sprovođenju mera po odredbama republičkih zakona o zaštiti od zagađivanja vazduha, a naročito kod tehničkog pregleda vozila, isključivanjem iz saobraćaja vozila koja ispuštaju gasove i štetne materije preko dozvoljene granice, izvršenjem mera koje opštinska skupština propiše na osnovu ovlašćenja iz odgovarajućih zakona. Ovo je naročito potrebno zbog toga, što zagađenost vazduha prozrokuju uglavnom sredstva saobraćaja, a posebno motorna vozila.

I u drugim pojedinim zakonima u kojima se reguliše pitanje zaštite pojedinih vrsta dobara životne sredine navode se organi ovlašćeni da preduzimaju mere radi zaštite odgovarajućih dobara životne sredine. Naročito značajno ovlašćenje u vezi sa zaštitom drugih pojedinih dobara životne sredine imaju odgovarajuće inspeksijske službe u republici, pokrajini, odnosno opštini.

10. Problem buke naročito je prisutan u velikim gradovima. Tako, na primer, merenja buke u Beogradu pokazuju, da je stepen bučnosti sa izuzetkom nekih krajeva, ulica i blokova zgrada vrlo visok, da se on kreće uglavnom između 74 i 85 decibala i tek posle pola noći intenzitet buke se spušta na 40—55 decibala, da se posle četiri časa izjutra ponovo počinje naglo da penje. Buka između 30—60 decibala donosi nemiran san, preko 60 decibala budi iz sna, povećava zamor i smanjuje koncentraciju, a iznad 90 decibala oštećuje srce. Treba pomenuti da je samo SR Slovenija donela Zakon o zaštiti od buke. Međutim, pojedini gradovi doneli su svoje odluke. Tako, na primer, grad Beograd je 1976. godine doneo Odluku o zaštiti građana od buke. Pored ove odluke izvesni elementi zaštite od buke sadržani su i u zakonu o bezbednosti saobraćaja na putevima u delu koji reguliše zabranu zvučnih signala. Pravilnikom grada Beograda o tehničkim merama i uslovima za zvučnu zaštitu grada predviđeno je, na primer, da se ne može izdati odobrenje za izgradnju, rekonstrukciju i adaptaciju, kao ni odobrenje za upotrebu objekta, ako tehnička dokumentacija ne obezbeđuje zvučnu zaštitu, odnosno ako radovi nisu izvedeni u skladu sa tehničkom dokumentacijom.

11. U vezi sa organima koji imaju za zadatak da se brinu o zaštiti životne sredine treba istaći da je u Beogradu formiran Savet za zaštitu i unapređivanje životne sredine 1975. godine. Pored toga formiran je i Odbor za zaštitu i unapređivanje životne sredine kao izvršno telo saveta. Savet je izabrao četiri komisije koje mu pomažu u radu, i to: 1) Komisiju za zaštitu vazduha od zagađivanja; 2) Komisiju za zaštitu od buke; 3) Komisiju za zaštitu voda i 4) Komisiju za zaštitu pejisaža.

Svaka od ovih komisija održava sednice, razmatra probleme i oblasti za koju je osnovana i predlaže mere za rešavanje tih problema.

U svim opštinama na području grada Beograda, odnosno mesnim zajednicama, Socijalističkom savezu grada i opština, sindikatu, privrednoj komori i mnogim organizacijama udruženog rada stvoreni su saveti, komisije, službe, referati koji složenu problematiku svestranije tretiraju i pomažu razrešavanju.

U Beogradu je formiran Gradski sekretarijat za urbanizam i zaštitu životne sredine.

Značajnu ulogu u zaštiti i unapređivanju životne sredine imaju i organi uprave nadležni za odgovarajuće inspeksijske službe.

12. Posle nabranjanja niza propisa i odredaba koje predstavljaju pozitivno pravo naše zemlje možemo konstatovati da u Jugoslaviji ne postoji odsustvo normativnih akata u vezi sa zaštitom čovekove sredine. Šta više, pojedina dobra čovekove sredine štite se većim brojem kako saveznih tako i republičkih odnosno pokrajinskih zakona i drugih propisa. Opštine, saglasno odredbama ustava, donose takođe i svoje propise o zaštiti i unapređivanju čovekove sredine. Iz dosadašnjih iskustava može se izvesti zaključak, da težište borbe u vezi sa zaštitom čovekove sredine treba da se sastoji u izvršavanju i sprovođenju zakona i drugih propisa odnosno i samoupravnih opštih akata organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica. Pri tome naročitu odgovornost imaju određeni inspeksijski organi, koji imaju za zadatak da nastoje, da se odredbe zakona i drugih podzakonskih propisa moraju oživotvoriti, odnosno da se moraju izvršavati od strane svih onih subjekata za koje je predviđena obaveza primene izvršavanja zakona odnosno podzakonskih propisa. Prema tome, u sadašnjoj etapi našega razvoja težište treba da se sastoji u doslednom sprovođenju donetih pravnih propisa, naročito u daljem razrađivanju mera zaštite i unapređivanja čovekove sredine od strane organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica svojim samoupravnim opštim aktima. Zakonske norme mogu da budu vrlo rigorozne, da predviđaju vrlo oštre mere za one subjekte koji krše pravne norme u vezi sa životnom sredinom, ali ukoliko se pravne norme ne sprovedu u život, ukoliko egzekutivni i drugi organi propuštaju da vrše striktnu kontrolu primene propisa, odnosno ukoliko samoupravne organizacije i zajednice ne preduzimaju mere i ne sprovode već donete propise odnosno i svoje samoupravne opšte akte, i najbolje pravne norme u takvim slučajevima mogu ostati mrtvo slovo na papiru.

13. U sagledavanju mera koje bi trebalo preduzimati u cilju zaštite i unapređivanja čovekove sredine treba istaći i potrebu unoše-

nja u programe vaspitanja i obrazovanja elemente zaštite i unapređivanja čovekove sredine. U organizaciji Jugoslovenskog saveza za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine održano je više savetovanja stručnjaka za pitanja vaspitanja i obrazovanja, a o problemima zaštite i unapređivanja čovekove sredine. Na ovim savetovanjima, pored ostalog, je zaključeno da pored programa vaspitanja i obrazovanja za zaštitu i unapređivanje životne sredine koje treba ostvariti u školama opšteg obrazovanja, posebnu pažnju treba obratiti ovakvom programu povezanom sa profesionalnom orijentacijom subjekata obrazovanja u usmenom visokom i višem školstvu, a isto i u dopunskom obrazovanju onih, koji već aktivno deluju u različitim strukama. Vaspitanje i obrazovanje u oblasti zaštite i unapređivanja životne sredine mora da polazi sa pozicija socijalističkog samoupravnog društva i savremenog dostignuća nauke.

IV — SANKCIJE U VEZI SA NEPOŠTOVANJEM OBAVEZA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

Pod sankcijama se podrazumevaju represivne mere prema onim subjektima koji su izvršili prekršaje određaba zakona i drugih pravnih propisa a u vezi sa zaštitom pojedinih dobara životne sredine. U praksi se predviđa više vrsta sankcija i to:

a) sankcije građansko-pravnog karaktera u vidu naknade štete subjektima kojima je šteta naneta;

b) kazna za prekršaje, ukoliko se radi o povredama pravnih propisa lakšeg karaktera;

c) kazne koje se izriču po krivičnom zakonu i to kazna zatvora i teške novčane kazne;

d) prema privrednim i drugim sličnim organizacijama predviđaju se kazne za privredne presteupe u vidu visokih novčanih kazni.

Svakako da se mogu predvideti i druge vrste sankcija pojedincima i pravnim licima, a za prekršaje propisa u vezi sa zaštitom životne sredine.

A. GRAĐANSKO-PRAVNE SANKCIJE

U vezi sa građansko-pravnom odgovornošću za štete pričinjene zagađivanjem pojedinih životnih dobara treba istaći da u Jugoslaviji sve do nedavno (tj. do donošenja Zakona o obligacijama) nije postojao jedinstveni propis koji je regulisao pitanje naknade štete. Zbog toga su i sudovi, kada su rešavali sporove u vezi sa naknadom štete uglavnom razmatrali ta pitanja sa aspekta zaštite pojedinih određenih životnih dobara (kao, na primer, zaštite vode od zagađivanja, zaštite vazduha od zagađivanja, zaštite od jonizujućih zračenja, zaštite drugih dobara životne sredine).

U Jugoslaviji, na primer, ne postoje posebni propisi koji regulišu pitanje građansko-pravne odgovornosti za zagađivanje voda. Zbog toga u teoriji postoje i različita mišljenja.

Po jednom mišljenju osnov građansko pravne odgovornosti za štete nastale zagađivanjem voda nalaze se u teoriji rizika, koji je vezan za određene uređaje ili delatnosti, čijom je egzistencijom ili radom nastala opasnost od zagađivanja vode. Po ovom gledištu, po principu rizika trebalo bi da se uvek odgovara za štetu od škodljivih materija, pa bez obzira da li je ona nastala u procesu proizvodnje ili drugim aktivnostima ili u svakodnevnom životu.

Ovom stavu čini se prigovor zato, što se smatra da bi taj stav doveo do nepotrebnog proširenja objektivne odgovornosti. Prema drugom gledištu, objektivnoj odgovornosti treba da podležu samo one radnje sa kojima je spojen tipičan rizik da će prouzrokovati zagađivanje vode. One se ograničavaju na uređaje koji proizvode, lageriju ili prevoze materije škodljive za vodu. Stoga se neće primeniti objektivna odgovornost na druge uređaje koje nemaju navedene funkcije (vidi dr. Dragoljub Stojanović: Građansko pravna sredstva u borbi protiv zagađivanja vazduha i vode, str. 109).

U vezi sa građansko-pravnom odgovornošću za štete koje nastaju od zagađenog vazduha, tj. od emisija, sudska praksa uglavnom polazi od zabrane svake emisije. Prema tome, treba zabraniti svako zagađivanje vazduha koje je tehnički otklonjivo, makar ono samo po sebi bilo i neškodljivo. Ističe se, da je dosta dugo vremena vladao stav da se neće angažovati građansko-pravna odgovornost, ukoliko postoji odgovarajuća podnošljivost zagađivanja od strane ljudi. Ta granica, kako se ističe, je stalno pomerana i dostignuta je kritična tačka opterećenja, i posle koje bi moglo da dođe samo do katastrofe. Stoga se smatra pravilnim gledište, da u susedskom pravu treba poći od stava, prema kome prednost treba dati žrtvama zagađivanja, a ne zagađivačima. Izuzetno se može dopustiti zagađivanje, koje nije nikome škodljivo. U tom smislu mora se formulisati i postaviti novo pravilo, prema kome svako je obavezan da se pri vršenju prava svojine ili prava korišćenja zemljišta uzdrži od svih uticaja na lica ili zemljište koje pripada susedu, ukoliko ne dokaže da su takvi uticaji neškodljivi. Sem toga treba zauzeti i stav, da su zabranjeni svi štetni ili neugodni uticaji koji su neopravdani s obzirom na mesne prilike putem dima, čađa, prašine, neugodnih isparenja, larme, potreba i sl. (referat dr. Dragoljuba Stojanovića: Nedoovoljene emisije koje zagađuju vazduh, štete od njih i njihov tretman u susedskom pravu).

U vezi sa građansko pravnom odgovornošću navodimo presudu Vrhovnog suda BiH GŽ 2440/76 od 5. maja 1977. godine u kojoj je zauzet stav, prema kome lice koje eksploatiše šljunak u reci uz odobrenje nadležnog organa, odgovara za štetu prouzrokovanu pomorom ribe koja je posledica zamučivanja vode, saglasno važećem pravnom pravilu iz odredbe člana 364-a bivšeg OGZ-a.

Iz obrazloženja:

Nije relevantno što je tužena imala odobrenje od nadležnog organa za eksploataciju šljunka i peska u reci Drini, kada je utvrđeno

da je koristeći ovo svoje pravo prekomerno zamućivala vodu, što je bio uzrok pomora ribe na tom području. U imovinskom pravu važi načelo, po kome se niko ni svojim pravom ne može koristiti, tako da time drugog oštećuje.

Upravo zbog toga je i noveliran bivši OGZ koji u odredbi člana 364a predviđa obavezu na naknadu štete prouzrokovane štetnim emisijama. Štetne emisije koje proizilaze iz jedne delatnosti su osnov obaveze nosioca te delatnosti na naknadu štete, koja je usled emisija prouzrokovana drugim licima.

Ovaj princip je u skladu sa ustavnom zaštitom čovekove sredine (čl. 87. Ustava SFRJ). Pojedini vidovi zaštite čovekove sredine već su i normirani posebnim propisima (Zakon o prostornom uređenju).

Prema tome, pravno pravilo imovinskog prava odgovornosti za štetu prouzrokovanu štetnim emisijama je u skladu sa ustavom; šta više, danas ono dobija širu primenu, jer je ekološka zaštita neuporedivo aktuelnija nego u vreme kada je noveliran OGZ (1916. godine).

B) PREKRŠAJNA ODGOVORNOST

Nizom zakona kojima se štite pojedina dobra životne sredine predviđaju se kazne za prekršaje. Prekršajne kazne mogu biti: novčana kazna, kazna zatvora i kazna ukora. Novčane kazne mogu da iznose i nekoliko desetina hiljada novih dinara (šta više može se izreći i novčana kazna za pojedine teže prekršaje i do 100.000 dinara). Kazna zatvora može se izreći u najdužem trajanju do dva meseca i to za najteže prekršaje. Kazna ukora se izriče u slučaju kada postoje ublažavajuće i olakšavajuće okolnosti, s tim da se u takvim slučajevima može umesto novčane kazne odnosno kazne zatvora izreći samo kazna ukora. U daljem izlaganju navešćemo neke odredbe iz pojedinih zakona koji predviđaju kazne za prekršaje. Na primer, u saveznom Zakonu o međurepubličkim i međudržavnim vodama (2/74) predviđeno je da se novčanom kaznom od 1000 do 50000 dinara kažnjava za prekršaj organizacija udruženog rada ili drugo pravno lice ako ne vodi ili neuredno vodi propisanu evidenciju o ispuštanju otpadnih voda, ako ne da prioritet obaveštenjima iz člana 30 stav 1. Zakona, odnosno za druge protivpravne radnje.

Republičkim zakonom o vodama (vidi, na primer, Zakon o vodama SR Srbije) predviđeno je da se vodoprivredna organizacija, druga organizacija udruženog rada ili drugo društveno pravno lice kažnjava za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od 5.000 do 50.000 dinara, ako izvrši neki od 60 prekršaja koji se izrično navode u zakonu.

Isti je slučaj i sa ostalim zakonima koji štite pojedina dobra životne sredine. U svakom pojedinom zakonu navodi se niz mogućih povreda za koje se predviđa odgovarajuća prekršajna kazna.

Postupak po prekršajima uglavnom vode sudije za prekršaje kao prvostepeni organi koji postoje u opštinama. U drugom stepenu povodom žalbe rešava veće za prekršaje koje postoji pri republičkom odnosno pokrajinskom sekretarijatu za unutrašnje poslove. Ako se radi

o većim kaznama (na primer, ako je izrečena kazna pravnom licu u većem iznosu od 5.000 dinara ili ako je izrečena kazna zatvora građaninu u trajanju dužem od 15 dana), kažnjeno lice ima pravo da protiv pravosnažne odluke prekršajnog organa traži sudsku zaštitu od nadležnog vrhovnog suda republike, odnosno pokrajine. To je vanredno-pravno sredstvo koje ima naziv zahtev za sudsku zaštitu.

C) ODGOVORNOST ZA PRIVREDNE PRESTUPE

Za privredni prestup odgovara, po pravilu, privredna ili slična organizacija koja pri vršenju privrednih poslova povredi pravne norme, zbog čega se i kažnjava visokim novčanim kaznama za učinjen privredni prestup. Svaki od navedenih zakona koji reguliše pitanje zaštite pojedinih životnih dobara predviđa u svojim odredbama i pojedine privredne prestupe, kao protivpravne radnje za koje se predviđaju i odgovarajuće novčane kazne. Postupak po privrednim prestupima na zahtev javnog tužioca vodi Okružni privredni sud u prvom stepenu, s tim da se protiv odluke Okružnog privrednog suda može da izjavi žalba Višem privrednom sudu. Odluka višeg privrednog suda uglavnom je konačna.

D) KRIVIČNO-PРАВNA ODGOVORNOST

Do donošenja Ustava SFRJ iz 1974. godine jugoslovensko krivično pravo je uglavnom na posredan način štitilo i životnu sredinu od pojedinih opasnih radnji. Ta posredna zaštita čovekove sredine nije mogla dati neke značajne rezultate. Čak i propisi kojima su se štitili neki objekti koji su ulazili u pojam čovekove odnosno životne sredine, nisu u praksi dolazili do šire primene.

Međutim, nov savezni Krivični zakon, kao i odgovarajući republički odnosno pokrajinski zakoni koji su doneti posle Ustava SFRJ, sadrži i pojedina krivična dela koja se odnose na zagađivanje i narušavanje čovekove sredine.

U republičkim krivičnim zakonima postoji glava koja je posvećena krivičnim delima protiv zdravlja ljudi i čovekove sredine. Izdvajamo naročito sledeća krivična dela, i to:

Proizvodnja i stavljanje u promet škodljivih životnih namirnica.

— Zakonom se predviđa kazna zatvora od tri meseca do tri godine za lice koje proizvodi radi prodaje, prodaje ili na drugi način stavlja u promet škodljive životne namirnice, jelo ili piće ili druge škodljive proizvode.

Nesavesno vršenje pregleda životnih namirnica. — Zakonom se predviđa kazna zatvora do jedne godine za ovlašćeno lice koje nesavesno izvrši pregled stoke za klanje, meso namenjeno za ishranu i životnih namirnica ili protivno propisima izvrši pregled i time omogućiti da se stavi u promet meso ili životna namirnica škodljiva za zdravlje ljudi.

Zagađivanje vode za piće. — Kažnjava se zatvorom od tri meseca do tri godine lice koje kakvim škodljivim materijalom učini opasnom za život ili za zdravlje ljudi vodu za piće u izvorištima vode, instalacijama za prečišćavanje, u razvodnoj mreži ili kakvu drugu vodu koja ljudima služi za piće.

Zagađivanje vazduha i voda. — Zatvorom do tri godine kažnjava se lice koje kršenjem propisa o zaštiti i unapređivanju čovekove sredine zagađi vazduh, vodotok ili jezero u većem obimu ili na širem području i time izazove opasnost po život ili zdravlje ljudi ili uništenja životinjskog ili biljnog sveta većih razmera. Odgovorno lice u organizaciji udruženog rada, društveno-političkoj zajednici, mesnoj zajednici ili drugoj organizaciji ili zajednici koja kršenjem propisa o zaštiti i unapređivanju čovekove sredine propusti da postavi uređaje za prečišćavanje ili dopusti izgradnju, stavljanje u pogon ili korišćenje pogona koji zagađuju sredinu ili na drugi način propusti da spreči ili dovede do zagađivanja vazduha, vodotoka ili jezera, koje prelazi dopuštene granice i time izazove opasnost po život ili zdravlje ljudi ili uništenje životinjskog ili biljnog sveta većih razmera, kažnjava se zatvorom od šest meseci do pet godina.

Zagađivanje zemljišta. — Kažnjava se zatvorom do tri godine lice koje kršenjem propisa o zaštiti i unapređivanju čovekove sredine zagađi zemljište u većoj meri ili na širokom području, pa time izazove opasnost za život ili zdravlje ljudi ili prouzrokuje uništenje životinjskog ili biljnog sveta većih razmera.

Odgovorno lice u organizaciji udruženog rada, društveno-političkoj zajednici, mesnoj zajednici i drugoj samoupravnoj organizaciji i zajednici koje kršenjem propisa o zaštiti i unapređenju čovekove sredine dopusti izgradnju, puštanje u pogon i korišćenje pogona koji zagađuje zemljište ili na drugi način propusti da preduzme mere za sprečavanje ili onemogućavanja zagađivanja zemljišta, ili dovede do zagađivanja zemljišta koje znatno prelazi dozvoljene granice i time izazove opasnost za život ili zdravlje ljudi ili prouzrokuje uništenje životinjskog ili biljnog sveta većih razmera, kažnjava se zatvorom od šest meseci do pet godina.

Krivični postupak vode i kaznu izriču opštinski sudovi. Protiv presude opštinskog suda može se izjaviti žalba višem okružnom sudu. A protiv presude okružnog suda pod određenim uslovima može se izjaviti revizija ili drugo odgovarajuće vanredno pravno sredstvo.

U vezi sa sudskom praksom u Jugoslaviji navodimo primer presude o kažnjavanju pravnog lica za privredni prestup po zakonu o vodama.

Nadležni okružni privredni sud oglasio je odgovornim i kaznio pravno lice, kao i odgovorno lice (direktora pravnog lica) što su u određenom vremenskom periodu ispuštali otpadne vode u kanal, pa kanalom dalje u Dunav i na taj način ugrožavali biološki minimum u vodotoku Dunava, jer su otpadne vode sadržavale materije koje imaju visoku biološku potrošnju kiseonika, čime su izvršili privredni prestup iz člana 100 stava 1. a u vezi sa stavom 2. Zakona o vodama.

Protiv ove presude uložili su žalbu i pravno lice i odgovorno lice u pravnom licu, pa je Viši privredni sud SR Srbije, po razmatranju spisa, svojom presudom odbio žalbe okrivljenih kao neosnovane i presudu prvostepenog suda u celosti potvrdio.

Po nalaženju Višeg privrednog suda u žalbi se ne ističe ni jedna nova činjenica, već se navodi samo to, da prvostepeni sud nije dovoljno ocenio odbranu okrivljenih o tome, da ovakav sistem tehnološkog procesa u fabrici postoji od 1932. godine i da fabrika nema uređaj za prečišćavanje otpadnih voda, niti je u mogućnosti da uređaj nabavi, jer je za isti potrebno mnogo finansijskih sredstava, koje fabrika nije u mogućnosti da obezbedi.

Ovakva odbrana okrivljenih je po nalaženju Višeg privrednog suda bez uticaja na pravilnost odluke prvostepenog suda u pogledu odgovornosti, jer su okrivljeni u obavezi da regulišu otpadne vode na način propisan u čl. 40, 42. i 42a Zakona o vodama, kako se ne bi ugrožavao biološki minimum u vodotoku Dunava.

Ukoliko fabrika zbog nedostatka finansijskih sredstava nije u mogućnosti da nabavi uređaj za prečišćavanje otpadnih voda, u obavezi je da se obrati za intervenciju društveno-političkoj zajednici, kako bi se problem mogao i morao rešiti.

Prema tome, u konkretnom slučaju nema pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, niti pak povrede zakona, a isto tako po nahođenju Višeg privrednog suda nema ni mesta blažem kažnjavanju okrivljenih, naročito s obzirom na činjenicu da su okrivljeni i ranije više puta osuđivani za isti privredni prestup (prema presudi Višeg privrednog suda u Beogradu, PKŽ, 208/74 od 27. juna 1974. godine) — (»Savremena praksa«, br. 516 od 2. 12. 1974. godine).

LA RÉALISATION DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
DANS LE SYSTÈME AUTOGESTIONNAIRE YOUGOSLAVE

— Résumé —

L'auteur a d'abord exposé dans l'introduction de cet article les mesures générales qui sont prises dans le but de la protection de l'environnement. L'auteur considère que dans la société socialiste autogestionnaire existent les conditions pour la mise en application de la protection complexe de l'environnement. Dans son exposé ultérieur l'auteur traite les questions relatives à la notion de l'environnement, à la notion de la pollution de l'environnement, aux principes fondamentaux dans la matière de la réglementation de la protection de l'environnement. La question centrale de l'article est l'exposé sur la réglementation juridique de la protection de l'environnement en Yougoslavie. A ce sujet l'auteur signale une série de mesures préventives, ainsi que de mesures repressives.

L'auteur a exposé ensuite un bref compte rendu de la législation yougoslave en relation avec la protection de l'environnement, en particulier en relation avec la protection des eaux, la protection de l'air contre la pollution, la protection contre les rayonnements ionisants, la protection au travail, la protection de la nature et des biens culturels, la protection des animaux contre les maladies infectieuses, la protection des plantes contre les maladies et les insectes nuisibles, la protection du gibier, des poissons et des oiseaux, la protection des forêts, la protection de l'espace, ainsi qu'en relation avec la réglementation de l'organisation spatiale.

Parmi les mesures ayant le caractère de normes conçues dans le sens plus large on peut classer aussi la planification de la protection de l'environnement. Pour qu'on puisse appliquer avec succès les prescriptions relatives à la protection de l'environnement, il est nécessaire de prendre aussi des mesures d'organisation déterminées. Dans la sphère de ces mesures on peut classer les communautés autogestionnaires d'intérêts pour la protection de l'environnement.

L'auteur a fait un exposé aussi sur les organes et les organisations autorisés de mettre en application les mesures de la protection de l'environnement. Enfin, il a indiqué les sanctions qui sont appliquées dans le cas de l'inobservation des obligations relatives à la protection de l'environnement (de droit civil, de contravention, de délit criminel, de droit pénal et les autres sanctions).

