

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ
XLVI/2005

Проф. др Славољуб Поповић

**О НАДЗОРУ ОДНОСНО КОНТРОЛИ НАД
СПРОВОЂЕЊЕМ ЗАКОНА КОЈИ РЕГУЛИШУ
ЗАШТИТУ ПОЈЕДИНИХ ОБЛИКА ЖИВОТНЕ
СРЕДИНЕ**

UDK 349.6

Сажетак

У чланку се најпре указује на одговарајуће одредбе Устава Републике Србије из 1990. године, у чијим одредбама се регулише и питање заштите животне средине.

Даље се наводи Протокол из Кјота који је ратификован фебруара 2005. године. Протокол из Кјота садржи најстрожија ограничења у вези са заштитом животне средине. Овај Протокол прихватило је 159 држава.

У чланку се излаже о надзору над спровођењем закона који регулишу заштиту појединачних облика животне средине. Најпре се указује на одредбе унутрашњег права, а затим и на одредбе међународних конвенција о заштити животне средине. Расправља се и о надзору над применом одговарајућих одредаба републичких закона о заштити животне средине. Аутор је расправљао и о надзору државних органа над одредбама посебног Закона о интегрисаном спречавању и

контроли загађивања животне средине. Међутим, одређена надзорна права државних органа предвиђена су и посебним законом о процени утицаја на животну средину. Надзор над применом поменутог закона врши надлежно министарство.

Посебна овлашћења у вези са надзором предвиђена су Законом о процени утицаја на животну средину. Надзор над применом овог закона врши министарство путем надлежних инспекционских органа.

Најзад, у чланку се излаже о извесним облицима надзора над применом Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину. Извештај о стратешкој процени, резултат учешћа заинтересованих органа и организација и јавности, као и држава у случају прекограничног утицаја, саставни су део документационе нове плана и програма.

Проф. др Славољуб Поповић¹

О НАДЗОРУ ОДНОСНО КОНТРОЛИ НАД СПРОВОЂЕЊЕМ ЗАКОНА КОЈИ РЕГУЛИШУ ЗАШТИТУ ПОЈЕДИНИХ ОБЛИКА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

I

Кад је реч о проблему заштите животне средине најпре би указали на неке одредбе Устава Републике Србије из 1990. године:

У члану 31 Устава Србије најпре је предвиђено да човек има право на здраву животну средину. Свако је у складу са законом дужан да штити и унапређује животну средину. У члану 72. тач. 5. предвиђа се да Република Србија уређује и обезбеђује систем заштите и унапређивање животне средине, заштиту и унапређивање биљног и животињског света.

Међутим, Уставом Србије дата су и извесна овлашћења за аутономну покрајину, у чијем се члану 109. тач. 3. предвиђа да аутономна покрајина доноси одлуке и опште акте у складу са Уставом којима се, поред осталог, уређује заштита и унапређивање животне средине. Најзад, Уставом се предвиђају извесне одредбе и за општину која је према члану 113. тач. 5 Устава дужна да се у складу са законом стара о заштити и унапређивању животне средине.

II

Појам животне средине по правилу се не регулише путем закона. Изузетак од тога представља ЈАПАН, јер је јапански законодавац у једном закону дао дефиницију животне средине. Према дефиницији јапанског законодавца животна средина обухвата: „Имовину уско везану за живот човека, животиње и биљке уско везане за живот човека и средине у којој такве животиње и биљке живе“.

¹ Редовни професор Правног факултета у Нишу, у пензији.

У једном саопштењу бив. Европске Заједнице (јер је сада њено име Европска Унија) о политици Заједнице у материји животне средине (од 22. јула 1971. године) животна средина је дефинисана као „скуп елемената који у сложености својих односа чине оквире средине и услове живота човека и друштва“².

Постоји мишљење³ да појам човекове средине као најшири од сличних појмова употребе, обухвата“ целину проблематике нарочито међузависност природе и друштва, али и човека као ствараоце средине у којој живи. Према томе, тај појам обухвата, поред осталог, и човеков живот у друштвеној заједници.

Овде би поменули и ПРОТОКОЛ ИЗ КЈОТА, који је ратификован фебруара 2005. године. Сматра се да овај докуменат није важан само у светским размештјима, јер је он значајан сваком човеку, јер се тиче његовог даљег живота на планети Земљи. Протокол из КЈОТА усвојен је 11. децембра 1997. године којим је 159 земаља прихватило до сада најстрожије ограничење у вези са заштитом животне средине; уствари се признало да загађење животне средине постоји и да угрожава пре свега живот човека на планети Земље. Протокол из КЈОТА је ступио на снагу тек 16. Фебруара 2005. године пошто су га прихватиле земље одговорне за најмање 55% светске емисије гасова који доводе до ефекта стаклене баште, са свим негативним последицама по животу на планети Земљи. Овај услов је испуњен 18. новембра 2004. године када је руска Влада ратификовала документ. Иначе процењено је да руска индустрија емитује и у атмосферу 14,4% од укупне количине штетних гасова. Истовремено процењује се да је удео САД око 25% (индустрија и саобраћај). Међутим, САД неће да приступе ПРОТОКОЛУ, јер би тиме била угрожена њихова економија (профит) каже председник БУШ.

Иначе Споразум предвиђа да 35 развијених земаља ограничи количину CO₂, која се избацује у атмосферу, али и неке друге гасове као азотни оксид. Првобитно је планирано да се између 2008. и 2012. године количина CO₂ смањи на 5,2%, али после одбијања САД, проценат је смањен на близко 2%. Ако се и то постигне, сматра се да ће и то бити велики успех.⁴

² В. „Архив за правне и друштвене науке“, бр. 1/73

³ В. „Човекова средина и просторно уређење у Југославији – издање Савета за човекову средину и просторно уређење, Београд, 1979, стр. 12

⁴ В. „Политика“ од 21. фебруара, 2005. године

III

Ми ћемо се у овом чланку ограничити на проблем НАДЗОРА НАД СПРОВОЂЕЊЕМ ЗАКОНА КОЛИ РЕГУЛИШУ ЗАШТИТУ ПОЈЕДИНИХ ОБЛИКА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ.

У вези са правним нормама које треба да спрече и регулишу опасност од загађивања животне средине поставља се најпре питање да ли се путем права може контролисати савремена технологија која с једне стране пружа људима велике користи, али с друге стране прети његовом опстанку. Несумњиво је да правне норме могу да представљају један од врло значајних инструмената за сузбијање појава које могу настати од неконтролисаног развоја савремене технологије, али под условом да законодавни органи који треба да прописују правне норме буду довољно динамични и да могу сваку појаву која може бити од штете по животну средину, да сузбију заједно са органима управе и другим организацијама које норме примењују.

Законодавне и друге мере у вези са заштитом животне средине доносе органи земље која предузима те мере. Према томе, ради о тзв. УНУТРАШЊЕМ ПРАВУ О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ. Међутим, и на међународном плану све више се развијају и доносе норме у виду међународних конвенција о заштити животне средине. Познато је да Европска Унија доноси прописе који обавезују све њене чланице, па према томе и прописи о заштити животне средине које доноси Европска Унија обавезују све њене чланице, без обзира да ли су оне донеле своје прописе о заштити животне средине.

У нашој држави право о заштити животне средине појављују се првенствено као УНУТРАШЊЕ ПРАВО, јер да би међународно право важило у нашој земљи, оно мора бити верификовано и признато од законодавних органа наше државе. Према томе, унутрашње право појављује се као примарно у односу на међународно јавно право, с обзиром да се оно укључује и интегрише у унутрашње право о заштити животне средине.

Штетне последице које могу да настану из неконтролисаног технолошког развоја могу да се појављују у виду угрожавања природе, угрожавања земљишта, загађивања воде и ваздуха, нагомилавања смећа и отпадака, произвођења штетних или неугодних мириса, произвођења буке и вибрација, изазивање штетних последица од јонизујућег зрачења и сл. С обзиром на многострукост штетних последица које могу настати услед неконтролисаног технолошког развоја, појављује се потреба да се законодавним и другим



мерама интервенише, како би се с једне стране предузеле превентивне мере да се онемогући произвођења штетних последица у будуће, односно с друге стране да се заустави даље наступање штетних последица.

IV

У вези са спровођењем надзора над применом одговарајућих домаћих закона о заштити животне средине најпре би указали на одговарајуће одредбе **републичког Закона о заштити животне средине** („Сл. гл. РС“, бр. 135/2004). Овим Законом уређује се интегрални систем заштите животне средине којим се обезбеђује остваривање права човека на животни развој у здравој животној средини и уравнотежени однос привредног развоја у РЕПУБЛИЦИ.

Управни надзор над применом одредаба Закона о заштити животне средине и прописа донетих на основу њега врши по правилу одговарајуће Министарство, ако поменутим Законом није друкчије предвиђено. Министарство врши инспекцијски надзор преко инспектора за заштиту животне средине. Аутономна покрајина врши инспекцијски надзор над извршавањем послова поверилих овим законом и прописима донетих на основу овог закона. Исто ткао треба истаћи да и јединице локалне самоуправе врше инспекцијски надзор над извршавањем послова поверилих овим законом и прописа донетих на основу закона.

Поменутим законом тачно су прецизирана овлашћења, права и дужности овлашћених инспектора, и то у 20 тачака.

Закон је, међутим, посебно у 27. тачака навео прецизно овлашћења, права и дужности инспектора. У вршењу послова из члана 110. пом. закона, инспектор има низ овлашћења која су наведена у 27 тачака. Као што се види Закон је настојао да тачно утврди овлашћења надлежних инспектора.

Законом је предвиђено правило да се на решење инспектора може изјавити жалба, ако законом није друкчије прописано. Жалба се изјављује надлежном министру у року 15 дана од пријема решења и не задржава извршење решења.

Треба посебно истаћи да је решење инспектора у шест случајева **коначно**. То су следећи случајеви: 1) забрана увоза и извоза угрожених заштићених врста дивље флоре и фауне, њихових развојних облика и делова чији је промет забрањен међународним уговором; 2) забрана увоза и извоза угроже-

них и заштићених врста дивље флоре и фауне, њихових развојних облика и делова чији је промет дозвољен, ако се врши промет без дозволе; 3) забрана извоза или увоза супстанци и производа који оштећују озонски омотач чији је промет забрањен ратификованим међународним уговорима, с тим што инспектор може да нареди да се производ врати пошиљаоцу; 4) забрана извоза и увоза супстанци које оштећују озонски омотач чији је промет дозвољен, ако се врши без прописане дозволе или супротно условима у дозволи; 5) забрана увоза опасног отпада иностраног порекла; 6) забрана увоза, извоза и транзита отпада супротно одредбама овог закона, с тим што инспектор може да нареди да се отпад врати пошиљаоцу.

Треба истаћи и то да се против решења инспектора у случајевима наведеним у шест тачака може водити управни спор код Врховног суда Србије.

У вршењу послова инспекције, када је реч о наведеним случајевима, инспектор је овлашћен да привремено одузме предмете, робу или уређаје чија употреба није дозвољена или који су настали, односно којима су извршене недозвољене радње.

ПРАВНА СРЕДСТВА – По жалби против првостепеног решења општинског односно градског органа донетог у вршењу поверилих послова решава надлежно Министарство, ако наведеним Законом није друкчије прописано.

Међутим, кад је у питању жалба против првостепеног решења надлежног општинског односно градског органа са територије аутономне покрајине, донетог у вршењу поверилих послова, по жалби решава надлежни орган аутономне покрајине.

По жалби против првостепеног решења надлежног општинског органа са територије града донетих у вршењу поверилих послова, решава надлежни орган града.

По жалби против првостепеног решења надлежног покрајинског органа решава надлежно министарство.

Ако решење у првом степену донело **надлежно министарство**, у том случају против таквог решења по жалби решава Влада.

V

О НАДЗОРУ ДРЖАВНИХ ОРГАНА НАД ОДРЕДБАМА ЗАКОНА О ИНТЕГРИСАНОМ СПРЕЧАВАЊУ И КОНТРОЛИ ЗАГАЂИВАЊА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ („Сл. гл. РС“, бр. 135/2004)

Поменутим законом уређују се услови и поступак издавања интегрисане дозволе за постројења и активности која могу имати негативне утицаје на здравље људи, животну средину или материјална добра, врсте активности и постројења, надзор и друга питања од значаја за спречавање и контролу загађивања животне средине.

Надзор над применом поменутог закона и прописа донетих на поменутог закона врши надлежно Министарство. Инспекцијски надзор врши Министарство преко инспектора за заштиту животне средине у оквиру утврђеног Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине.

Аутономној покрајини је поверено вршење инспекцијског надзора над постројењима и активностима за које дозволу у складу са поменутим законом издаје надлежни покрајински орган.

Исто тако треба истаћи да се и јединици локалне самоуправе повераја вршење инспекцијског надзора над постројењима и активностима за које дозволу, у складу са поменутим законом, издаје надлежни орган локалне самоуправе.

Законом су таксативно наведена права и дужности инспектора. Наиме, у вршењу инспекцијског надзора инспектор има право и дужност да утврђује, и то: 1) да ли нова постројења имају дозволу издату у складу са поменутим законом; 2) да ли су постојећа постројења поднела захтев за издавање дозволе; 3) да ли се рад постројења одвија у складу са условима из издате дозволе; 4) сваку промену у раду односно функционисању постројења; 5) спровођење других прописаних мера заштите животне средине.

Законом су исто тако у седам тачака таксативно набројана овлашћења инспектора. Поред осталога инспектор је овлашћен да решењем забрани употребу објекта односно рад постројења док не прибави дозволу; да нареди прибављање дозволе у складу са поменутим законом.

Против решења инспектор а може се изјавити жалба надлежном министру у року од 15 дана од дана пријема решења.

На решење инспектора у вршењу поверилих послова предвиђених у члану 26. став 3 и 4 овог закона (то јест против решења покрајинског органа, односно против решења надлежног органа локалне самоуправе) може се изјавити жалба надлежном министру у року од 15 дана од дана пријема решења. Жалба на решење инспектора не одлаже извршење. Решења надлежног министра донета по жалби су **коначна**. А то значи да се против решења Министра може повести управни спор код надлежног врховног суда, овлашћеног за решавање управних спорова.

VI

Одређена надзорна права предвиђена су и ЗАКОНОМ О ПРОЦЕНИ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ („Сл.гл. РС“, бр. 135/2004)

Поменутим законом уређује се поступак процене утицаја за пројекте који могу имати значајне утицаје на животну средину, садржај студије о процени утицаја на животну средину, учешће заинтересованих органа и организација и јавности, прекограницично обавештавање за пројекте који могу имати значајне утицаје на животну средину друге државе, надзор и друга питања од значаја за процену утицаја по животну средину.

НАДЗОР над применом поменутог закона и прописа донетих на основу њега врши надлежно министарство. Министарство инспекцијски надзор врши преко инспектора за заштиту животне средине у оквиру делокруга утврђеног поменутим законом.

У вршењу инспекцијског надзора инспектор има право и дужност да утврђује: 1) да ли је извршена обавеза подношења захтева за добијање сагласности на процену утицаја за пројекте о којима је реч у члану 4 став 1. тач. 2 поменутог закона (то јест на пројекте за које је Влада Србије прописала листу пројекта за које је обавезна процена утицаја); 2) да ли је извршена обавеза подношења захтева за одлучивање о потреби процене утицаја за пројекте из члана 4. став 1 тач. 2. поменутог закона (то јест за пројекте за које је Влада Србије прописала листу пројекта за које се може захтевати процена утицаја); 3) да ли је извршена обавеза носиоца пројекта из одлуке о давању

сагласности на студију процене утицаја; 4) да ли је извршена обавеза носиоца изведеног пројекта за продужење захтева за одлучивање о потреби израде студије затеченог стања и о давању сагласности или одбијању захтева за давање сагласности за студију затеченог стања; 5) да ли је извршена обавеза носиоца изведеног пројекта на одлуку о сагласности на студију затеченог стања.

У посебном члану 37. Закона таксативно су прописана овлашћења инспектора у седам тачака.

Против решења инспектора донетог по одредбама тач. 1) до 5) чл. 37. може се у року од 15 дана од пријема решења изјавити жалба надлежном министру.

Закон је предвидео (чл. 399) да се аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе могу поверити послови инспекцијског надзора над применом одредаба поменутог Закона за пројекте за које је орган аутономне покрајине односно локалне самоуправе надлежан за вођење поступка процене утицаја. Против решења инспектора може се изјавити жалба надлежном министру у року од 15 дана од дана пријема решења. Против решења надлежног министра може се покренути управни спор код надлежног Врховног суда Србије у року од 30 дана по пријему решења надлежног Министра којим је одбијена жалба.

VII

О ИЗВЕСНИМ ОБЛИЦИМА НАДЗОРА НАД ПРИМЕНОМ ЗАКОНА О СТРАТЕШКОЈ ПРОЦЕНИ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ („Сл. гл. РС“, бр. 135/2004)

Пре свега треба напоменути да и јавност мора бити обавештена о извештају о стратешкој процени. Наиме, Законом (чл. 19) је предвиђено да пре упућивања захтева за добијање сагласности на извештај о стратешкој процени, орган надлежан за припрему плана и програма обезбеђује учешће јавности у разматрању извештаја о стратешкој процени. Јавност разматра извештај о коме је овде реч у оквиру избегавања плана и програма на јавни увид и одржавање јавне расправе, ако законом није друкчије предвиђено. Орган надлежан за припрему плана и програма обавештава јавност о начину и роковима увида у садржину извештаја и достављању извештаја, као и времену и месту

одржавања јавне расправе у складу са законом којим се уређује поступак доношења плана и програма.

Орган надлежан за припрему плана и програма израђује извештај о учешћу заинтересованих органа и организација и јавности који садржи сва мишљења заинтересованих органа и организација, као и мишљења изражена у току јавног увида и јавне расправе о плану и програму односно о извештају о стратешкој процени јавности. Извештај о коме је овде реч израђује се у року од 30 дана од дана завршетка јавне расправе и садржи образложење о свим прихваћеним или неприхваћеним мишљењима.

Орган надлежан за припрему плана и програма доставља органу за послове заштите животне средине на сагласност извештаја о стратешкој процени са извештајем о учешћу заинтересованих органа и организација из овог закона. По добијању ових извештаја орган надлежан за послове заштите животне средине може прибавити мишљење и других органа и овлашћених организација или стручних лица за поједине области. Орган надлежан за заштиту животне средине врши оцену извештаја, о којима је овде реч, на основу критеријума садржаних у Прилогу II овог Закона који је одштампан уз поменути Закон и чини његов саставни део.

Давање сагласности на извештај о стратешкој процени. – На основу оцене извештаја о стратешкој процени орган надлежан за послове заштите животне средине даје сагласност на извештај о стратешкој процени или одбија захтев за давање сагласности. Рок за одлучивање о давању сагласности је 30 дана од дана пријема захтева органа надлежног за припрему плана и програма. Орган надлежан за припрему плана и програма не може упутити план или програм у даљу процедуру усвајања без сагласности на извештај о стратешкој процени од органа надлежног за заштиту животне средине.

Размена информација о прекограницном утицају. – Размену информација о прекограницном утицају плана и програма на животну средину врши министарство надлежно за послове заштите животне средине. Ако имплементација плана и програма може имати значајан негативан утицај на животну средину друге државе или ако држава чија животна средина може бити знатно угрожена то затражи, надлежно министарство, у поступку учешћа заинтересованих органа и организација и јавности доставља у што краћем року, а најкасније када буде информисао своју јавност, другој држави на мишљење информације и то: 1) опис плана и програма заједно са свим доступним информацијама о њиховим могућим утицајима; 2) природи одлуке

која може бити донета; 3) року у коме друга држава може да саопшти своју намеру да учествује у поступку одлучивања.

О одлуци о давању сагласности на извештај о стратешкој процени надлежно Министарство обавештава другу државу која је била консултована у поступку одлучивања, достављањем информација наведених у тач. 1. до 4. наведеног чл. 23.

О примљеним информацијама о прекограницном утицају предложеног плана и програма, Министарство обавештава заинтересоване органе и организације и јавност на начин предвиђен поменутим законом.

Резултате консултовања и прибављеног мишљења заинтересованих органа и организација и јавности Министарство узима у обзир приликом давања мишљења надлежном органу друге државе.

Извештај о стратешкој процени, резултат учешћа заинтересованих органа и организација и јавности и других држава у случају прекограницног утицаја, саставни су део документационе основе плана и програма. Орган надлежан за припрему плана и програма обезбеђује доступност података о којима је овде реч, после усвајања плана и програма под условима одређеним законом.

Slavoljub Popović, LLD
Ful Professor, retired

SUPERVISION AND CONTROL OF THE IMPLEMENTATION OF LAWS REGULATING SOME FORMS OF ENVIRONMENT PROTECTION

Summary

In this article, the author first discusses the relevant provisions in the Constitution of the Republic of Serbia of 1990, which contains regulations on the issue of environment protection. The author refers to the Protocol from Kyoto, ratified in February 2005 and signed by 159 states, which includes strict limitations in view of environment protection. This article elaborates on the control in the application of the laws regulating some forms of environment protection. The author, first, looks into the provisions of internal legislation and, then, points to the decisions contained in the international conventions on environment protection. Subsequently, the author discusses the supervision of states authorities over the special law provisions on the integral prevention and control of the environment. Further on, the author deals with the control over the application of the Environment Protection Act, discussing the control of states authorities over the implementation of provisions contained in this Act regarding integral prevention and control of the possibility to endanger the environment. Some determined supervision rights are prescribed in the Environmental Impact Assessment Act. The supervision on the application of this Act is executed by the Ministry of Health and Environment through the state inspection bodies.

Finally, towards the end of this article, the author elaborates on some forms of supervision by application of the strategic Environmental Impact Assessment Act. The integral part of the basic plan and programme is the report about of strategic assessment, the effect of the participation of state-appointed bodies and organizations, as well as of the general public and the states, in case of over-border impact.

