

Institut za uporedno pravo

Vlada Srbije

Kancelarija za pridruživanje EU

# **PEDESET GODINA EVROPSKE UNIJE**

*Urednik*

Dr Jovan Ćirić

Beograd, 2007

Institut za uporedno pravo

Vlada Srbije

Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji

*Tematski zbornik radova*

**PEDESET GODINA EVROPSKE UNIJE**

*Urednik*

Dr Jovan Ćirić

*Za izdavača*

Dr Jovan Ćirić

Dr Tanja Mišćević

ISBN 978-86-80059-48-8

ISBN 978-86-84979-31-7

*Grafičko uređenje, prelom i štampa*

Excelsior, Novi Beograd

Tiraž 300 primeraka

Beograd, 2007

## **EKOLOŠKA INSPEKCIJA U ZAKONODAVSTVU SRBIJE I EU**

*S obzirom da stanje kvaliteta životne sredine na mnogim lokalitetima i teritorijama postaje sve problematičnije, javlja se potreba da se degradirana životna sredina dovede u stanje tako da ne ometa funkcionisanje života i da se zaštiti sistemom mera kroz sistem organizacije društva, posebno državnih organa. S tim u vezi posebno mesto u funkcionisanju države pripada inspekcijama, naročito ekološkoj inspekciji čija se uloga može okarakterisati kao jedna od najznačajnijih funkcija organa uprave u obezbeđivanju zakonitosti rada i ponašanja pravnih i fizičkih lica u oblasti zaštite životne sredine. U tom kontekstu, značajna je i uloga ekološke inspekcije u Srbiji. U oktobru 2006. godine u Srbiji je realizovan ECENA projekt koji predstavlja izveštavanje o sprovođenju Preporuke Evropskog parlamenta i Evropskog saveta o minimalnim kriterijumima za inspekciju zaštite životne sredine. Ova Preporuka doneta je 2001. godine i njena svrha je da kroz uvođenje minimalnih kriterijuma u organizaciju i vođenje inspekcijaskog nadzora poboljša implementaciju i ojača primenu zakona EU u zemljama članicama.*

**Ključne reči:** *Ekološka inspekcija. Zaštita životne sredine. Projekt ECENA. Preporuka EU o minimalnim kriterijumima za inspekciju zaštite životne sredine (2001/331/EC).*

### **I. UVOD**

Inspekcijaski nadzor predstavlja posebnu vrstu upravnog nadzora, a ostvaruje se neposrednim uvidom u odgovarajuće pravne i faktičke situacije. Cilj inspekcijaskog nadzora je kako kontrola primene zakona od strane građana i pravnih lica, tako i kontrola primene zakona od strane samih organa uprave.<sup>1</sup>

---

1 Uporediti: Stevan Lilić, Predrag, Dimitrijević, Milan I. Marković, *Upravno pravo*, Beograd 2006 str. 363.

Postoje brojne inspekcije i brojni zakonski i drugi propisi koji na odgovarajući način regulišu njihovu organizaciju i rad.<sup>2</sup> Upravljanje zaštitom životne sredine povereno je ekološkoj inspekciji. Vršenje inspeksijskog nadzora u oblasti zaštite životne sredine ima, pre svega preventivni karakter, što znači da treba sprečiti štetna dejstva po životnu sredinu koja bi mogla da proizađu iz nekontrolisanog tehnološkog razvoja.<sup>3</sup> Jedna od najznačajnijih mera preventivnog karaktera u ekološkoj zaštiti su odredbe zakona koje predviđaju zabranu vršenja izvesnih delatnosti koje su takve prirode da mogu prouzrokovati zagađivanje životne sredine, dok se ne pribavi dozvola (odobrenje) nadležnog državnog organa za obavljanje takve delatnosti.

## II. POLOŽAJ I ULOGA EKOLOŠKE INSPEKCIJE U ZAKONODAVSTVU SRBIJE

Ustavom Srbije utvrđeno je da poslove državne uprave obavljaju ministarstva.<sup>4</sup> Ministarstva primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, kao i opšte akte predsednika Republike, rešavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i obavljaju druge upravne poslove utvrđene zakonom.

Zakon o državnoj upravi (član 18)<sup>5</sup> definiše inspeksijski nadzor kao sredstvo kojim organi državne uprave ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica i, zavisno od rezultata nadzora, izriču mere na koje su ovlašćeni. Posebno je zanimljivo da član 93. ovog Zakona propisuje da su ostale na snazi odredbe članova 22-33. (inspeksijski nadzor) i članova 34-37. (upravna inspekcija) ranijeg Zakona o državnoj upravi.<sup>6</sup> Raniji Zakon o državnoj upravi predviđa da inspeksijski nadzor vrše ministarstva preko inspektora, odnosno drugih ovlašćenih lica u skladu sa zakonom (član 22). Inspeksijske poslove obavlja inspektor neposredno. U ovom Zakonu regulisana su prava i dužnosti inspektora u vršenju inspeksijskog nadzora i u skladu sa tim inspektor ima pravo da: pregleda opšte i pojedinačne akte, evidencije i drugu dokumentaciju; sasluša i uzima izjave od odgovornih i zainteresovanih lica; pregleda poslovne prostorije, objekte, postrojenja, uređaje, predmete i robu; uzima uzorke robe i drugih predmeta radi analize, ekspertize i sl.; preduzima druge mere i radnje za koje je ovlašćen zakonom ili uredbom.

2 Uporediti: Đorđije Blažić, *Prilog teoriji o inspeksijskom nadzoru*, Pravni život, br. 9, 1995; Đorđije Blažić, *Inspekcije*, Podgorica, 2000.

3 Uporediti: Dejan Milenković, *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine*, Beograd 2006.

4 Uporediti *Ustav Republike Srbije*, «Službeni glasnik RS» br. 83/2006, član 136.

5 Uporediti: *Zakon o državnoj upravi*, «Službeni glasnik RS» br. 79/05.

6 Uporediti: *Zakon o državnoj upravi*, «Službeni glasnik RS» br. 20/92; 6/93.

Zakon sadrži odredbe o samostalnosti inspektora u radu i njegovoj odgovornosti, o postupku inspekcijskog nadzora, merama koje preduzima.<sup>7</sup>

Zakon o zaštiti životne sredine,<sup>8</sup> kao opšti propis koji reguliše zaštitu životne sredine u Srbiji, u sedmom delu posebno reguliše inspekcijski nadzor. U skladu sa tim, nadzor nad primenom odredaba ovog Zakona i propisa donetih na osnovu ovog Zakona vrši Ministarstvo (za zaštitu životne sredine), ako ovim Zakonom nije drugačije propisano. Ministarstvo vrši inspekcijski nadzor u okviru delokruga utvrđenog ovim Zakonom preko inspektora za zaštitu životne sredine. Zakonom (član 110-111) su takstativno nabrojana koja su prava i dužnosti inspektora u vršenju inspekcijskog nadzora, kao i ovlašćenja inspektora koja proizilaze iz njegovih prava i dužnosti.

Na osnovu Zakona o zaštiti životne sredine, kao osnovnog zakona, doneti su Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu,<sup>9</sup> Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu<sup>10</sup> i Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.<sup>11</sup> Ovi zakoni takođe na posredan način regulišu vršenje inspekcijskog nadzora.

### III. ORGANIZACIJA EKOLOŠKE INSPEKCIJE

Republički organ nadležan za poslove životne sredine u Republici Srbiji je Ministarstvo zaštite životne sredine. Prema Zakonu o ministarstvima,<sup>12</sup> Ministarstvo zaštite životne sredine obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: sistem zaštite i održivog korišćenja prirodnih bogatstava, odnosno resursa (vazduha, voda, zemljišta, mineralnih sirovina, šuma, riba, divljih biljnih i životinjskih vrsta), izradu strateških dokumenata, planova i programa istraživanja u oblasti održivog korišćenja prirodnih bogatstava i obnovljivih izvora energije; izradu bilansa rezervi podzemnih voda, normativa i standarda za izradu geoloških karata; izradu programa istražnih radova u oblasti osnovnih geoloških istraživanja koja se

---

7 Uporediti: član 24, član 25, član 29 i član 30, *Zakon o državnoj upravi*, «Službeni glasnik RS» br. 20/92; 6/93.

8 *Zakon o zaštiti životne sredine*, «Službeni glasnik RS» br. 135/04

9 *Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu*, «Službeni glasnik RS» br. 135/04

10 *Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu*, «Službeni glasnik RS» br. 135/04, uređuje postupak procene uticaja projekata koji mogu imati značajne uticaje na životnu sredinu, sadržaj studije o proceni uticaja na životnu sredinu, nadzor i druga pitanja od značaja za procenu uticaja realizacije projekata na životnu sredinu.

11 *Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine*, «Službeni glasnik RS» br. 135/04.

12 *Zakon o ministarstvima*, «Službeni glasnik RS» br. 48/07, član 17.

odnose na održivo korišćenje resursa, a za podzemne vode i detaljnih istražnih radova; obezbeđivanje materijalnih i drugih uslova za realizaciju tih programa; sistem zaštite i unapređenja životne sredine; osnove zaštite životne sredine; zaštitu prirode; zaštitu ozonskog omotača; praćenje klimatskih promena; prekogranično zagađenje vazduha i vode; utvrđivanje i sprovođenje zaštite prirodnih celina od značaja za Republiku Srbiju; utvrđivanje uslova zaštite životne sredine u planiranju prostora i izgradnji objekata; ranu najavu akcidenata; zaštitu od buke i vibracija; zaštitu od jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja; proizvodnju, promet otrova i drugih opasnih materija, izuzev droga i prekursora; upravljanje hemikalijama; upravljanje otpadom, izuzev radioaktivnim otpadom; odobravanje prekograničnog prometa otpada i zaštićenih biljnih i životinjskih vrsta; inspekcijski nadzor u oblasti održivog korišćenja prirodnih bogatstava i zaštite životne sredine i u drugim navedenim oblastima; ekološki inspekcijski nadzor na granici, kao i druge poslove određene zakonom.

Republička inspekcija za zaštitu životne sredine organizovana je u okviru Ministarstva za zaštitu životne sredine.

Uprava za zaštitu životne sredine, kao organ uprave u sastavu Ministarstva obavlja poslove državne uprave i stručne poslove koji se odnose na: «...inspekcijski nadzor u oblasti održivog korišćenja prirodnih bogatstava i zaštite životne sredine i u drugim navedenim oblastima; ekološki inspekcijski nadzor na granici, ka i druge poslove određene zakonom.»<sup>13</sup> U postupku vršenja inspekcijskog nadzora, Uprava za zaštitu životne sredine izriče upravne mere. Poslove inspekcijskog nadzora obavljaju inspektori koji su raspoređeni u sedištu Uprave u Beogradu i u još 19 gradova u Srbiji. Ti poslovi su organizovani u tri odseka: 1) odsek za zaštitu i korišćenje prirodnih dobara i resursa, 2) odsek za zaštitu životne sredine i 3) odsek za ekološko-inspekcijski nadzor na granici. Ekološki nadzor na granici obavlja se na 26 graničnih prelaza. S obzirom na to da Protokol o vršenju inspekcijskog ekološkog nadzora na granici između Republike Srbije i Republike Crne Gore još nije usvojen, kontrola se ne vrši na četiri granična prelaza prema Crnoj Gori. Uprkos tome, na granici je prisutan novi pristup u kontroli radioaktivnosti roba koji je omogućen Zaključkom Vlade Republike Srbije.<sup>14</sup> Ovim Zaključkom ukinuta je lista zemalja koje su bile pogođene Černobilskom havarijom, a takođe je redukovan spisak roba koje podležu kontroli radioaktivnosti. Ovo predstavlja pristup kontroli na granici koji se uklapa u postupanje zemalja Evropske unije. Evropska Unija je razvila efikasan sistem kontrole i upravljanja granicama, koji omogućava slobodan promet ljudi i robe, sprečavanje prekograničnog kriminala, uz istovremeno poštovanje visokih

13 Uporedi: *Zakon o ministarstvima* «Službeni glasnik RS» br. 19/04, član 14 st. 2.

14 *Zaključak Vlade Srbije o prihvatanju Informacije o kontroli radioaktivnosti robe na granici* od 17.11.2005.

standarda zaštite ljudskih prava i sloboda. Osnovni preduslov za primenu koncepta integrisanog upravljanja granicom u praksi je efikasna saradnja i koordinacija rada svih graničnih službi, kao i njihova saradnja sa drugim državnim organima, institucijama i međunarodnim subjektima.

Republička inspekcija za zaštitu životne sredine je uključena u rad mreža formiranih za jačanje kapaciteta inspekcije kao što je mreža ECENA<sup>15</sup> i INECE.<sup>16</sup>

Ekolozi često ukazuju na neefikasnost inspekcijaskog nadzora, a i objektivnost inspekcije ume da bude ugrožena, ponekad i zbog loše opremljenosti. Inspekcija koju zagađivač svojim kolima doveze na uviđaj, pošto ekološki inspektori uglavnom nemaju prevoz, teško može biti nezavisna. Prema podacima Uprave za zaštitu životne sredine, u periodu od novembra do januara 2004. godine izvršeno je 115.148 inspekcijaskih pregleda, od čega je 110.328 pregleda izvršeno na graničnim prelazima, 3268 u oblasti zaštite životne sredine i 1552 inspekcijaska pregleda u oblasti zaštite i korišćenja prirodnih dobara i resursa.<sup>17</sup>

Organ u sastavu Ministarstva zaštite životne sredine, sa svojstvom pravnog lica je i Agencija za zaštitu životne sredine.<sup>18</sup> Agencija obavlja stručne poslove koji se odnose na: prikupljanje i vršenje analize podataka o životnoj sredini i prirodnim resursima; odgovorna je za sistem nadzora, informacioni sistem u oblasti zaštite životne sredine i pripremu nacionalnog izveštaja o stanju zaštite životne sredine; saraduje sa međunarodnim nadležnim organima i organizacijama, posebno sa Evropskom agencijom za zaštitu životne sredine (EEA) i Evropskom mrežom za informacije i posmatranje (EIONET), kao i ostalim institucijama iz ove oblasti.

Osim na nivou Republike, organizovana zaštita životne sredine postoji i na nivou lokalne samouprave. U okviru gradske uprave Beograda, za pitanja životne sredine nadležan je Sekretarijat za zaštitu životne sredine. Sekretarijat obavlja poslove koji se odnose na: sistematsku kontrolu kvaliteta vazduha, merenjem prisustva i koncentracija zagađujućih materija iz stacionarnih izvora (ložišta i industrije) na 21 mernom mestu i iz motornih vozila na 10 raskrsnica; kontrolu kvaliteta izvorske vode iz 26 javnih česama na teritoriji gradskih i prigradskih

---

15 *Environmental Compliance and Enforcement Network for Accession (ECENA)* - mreža koja je formirana za zemlje koje su u procesu pridruživanja Evropskoj Uniji. Pored Srbije, članovi mreže su i Albanija, BiH, Hrvatska, Makedonija, Crna Gora. Evropska komisija je, takođe, član mreže. (Izvor: [www.rec.org](http://www.rec.org)).

16 *International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE)* - međunarodna mreža za ekološku usaglašenost i primenu. Njeni ciljevi su: jačanje svesti o usaglašenosti i primeni, razvoj mreža kroz međusobnu saradnju i jačanje kapaciteta u cilju ostvarenja i primene ekološki postavljenih zahteva. (Izvor: [www.inece.org](http://www.inece.org)).

17 Jasmina Lazić, Slobodan Bubnjević, *Ljudi i priroda bez zaštite*. (Izvor: [www.vreme.com/cms/view.php?id=409535](http://www.vreme.com/cms/view.php?id=409535)).

18 Videti: *Zakon o ministarstvima*, «Službeni glasnik RS» br. 48/07, član 17 st. 2.

opština; kontrolu kvaliteta rečnih voda Save i Dunava, kao i Kolubare, kanala Galovica i još 14 drugih vodotokova na teritoriji Grada Beograda; kontrolu kvaliteta vode Savskog jezera, tokom cele godine i kupališta Lido na Dunavu, u letnjoj sezoni; ispitivanje zagađenosti zemljišta u zoni izvorišta vodosnabdevanja, poljoprivrednog zemljišta, saobraćajnica i drugo; merenje nivoa komunalne buke na 30 mernih mesta; praćenje nivoa radioaktivnosti u vazduhu, padavinama, zemljištu, rečnoj vodi, vodi za piće, namirnicama i stočnoj hrani, kao i druge mere zaštite od jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja; zaštitu od opasnih i štetnih materija, sa merama prevencije, praćenja i sanacije u slučaju hemijskih i drugih udesa; zaštitu prirode, očuvanje, korišćenje i razvoj prirodnih dobara posebnih vrednosti; utvrđivanje uslova i mera zaštite životne sredine u postupku donošenja prostornih i urbanističkih planova i izdavanje saglasnosti na stratešku procenu uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu; ocena i davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja određenih projekata na životnu sredinu čija izgradnja se planira na području Grada; izdavanje saglasnosti i dozvola za rad određenih postrojenja i obavljanje aktivnosti; izradu i realizaciju akcionih i sanacionih planova i programa i projekata u oblasti zaštite životne sredine; zaštitu biljnog i životinjskog sveta i kontrolu njihovih populacija, kao i sprovođenje mera i organizaciju poslova komunalne zoohigijene; organizaciju i sprovođenje opštih mera zaštite stanovništva od zaraznih bolesti u oblasti suzbijanja štetnih organizama (komarci, krpelji, glodari); praćenje i primena ekonomskih instrumenata za finansiranje zaštite životne sredine ekološku edukaciju.

U okviru ovog Sekretarijata postoje dva sektora: 1) Sektor za praćenje i kontrolu kvaliteta životne sredine i 2) Sektor za zaštitu prirode i utvrđivanje uslova zaštite životne sredine. U okviru Sektora za praćenje i kontrolu kvaliteta životne sredine, gradska ekološka inspekcija vrši nadzor nad primenom i sprovođenjem zakona i drugih propisa donetih na osnovu zakona u oblasti zaštite vazduha od zagađivanja u objektima za koje dozvolu za izgradnju i početak rada daju nadležni organi uprave Grada Beograda, odnosno gradske opštine; preduzima poslove inspeksijskog nadzora nad primenom mera zaštite od buke u Gradu i stambenim, zanatskim i komunalnim objektima; obavlja poslove kontrole zaštite i držanja domaćih životinja i druge poverene poslove inspeksijskog nadzora nad zaštitom životne sredine.

U izradi i realizaciji programa i obavljanju svojih redovnih poslova Sekretarijat za zaštitu životne sredine saraduje sa drugim organima Gradske uprave, posebnim organizacijama i stručnim službama, javnim komunalnim preduzećima i javnim službama koje osniva Grad. Takođe, Sekretarijat saraduje sa Ministarstvom za zaštitu životne sredine Republike Srbije, Ministarstvom za zaštitu zdravlja kao i sa Univerzitetom u Beogradu, odnosno sa naučnim i stručnim institucijama.



Pošto se životna sredina može tretirati kao svojevrsan element društvenog standarda, to je ova problematika obimno zastupljena u delatnosti opština. Opštine kontrolišu izvršenje zakonskih obaveza građana, privrednih subjekata i imaju zadatak da se staraju o društvenom standardu građana. Delatnost opština odvija se kroz opštinski parlament (skupština opštine) i kroz opštinsku vladu (opštinsko veće). Tako, opština Pančevo ima poseban Sekretarijat za zaštitu i unapređenje životne sredine koji, između ostalog, vrši sledeće poslove: programiranje i planiranje mera i aktivnosti na sanaciji, zaštiti i unapređenju životne sredine, planiranje mera zaštite stanovništva i materijalnih dobara i kontrola sprovođenja planiranih mera, pripremanje i organizovanje neophodnih osmatranja i merenja elemenata životne sredine (vazduha, vode, zemljišta, životnih namirnica, buke i komunalnih otpadaka), vođenje obavezne i druge dokumentacije o stanju životne sredine, učešće u izradi u inoviranju katastra izvora zagađivanja vazduha, vode i zemljišta, buke i radijacija, opasnih materija kao potencijalnih izvora ekoloških akcidenata.

Na lokalnom nivou, sekretarijati imaju određenu odgovornost za probleme životne sredine i uglavnom su nadležni da prate stanje kvaliteta životne sredine, uticaj zagađenosti na zdravlje stanovništva, kao i posledice po druga dobra (biljni i životinjski svet, dobra materijalne kulture). Ovi sekretarijati daju mišljenja na prostorne i generalne urbanističke planove i o lokaciji novih industrijskih pogona i ekološkoj zasnovanosti uvođenja novih tehnologija, rekonstrukcija tehnoloških procesa i sl. Sekretarijati daju saglasnost i pribavljaju mišljenje od stručnih i naučnih institucija za projekte onih objekata čijim radom može biti ugrožena životna sredina, a posebno ako u projektu nije dovoljno taj uticaj definisan zadovoljavajućom dokumentacijom. Oni mogu da organizuju posebnu inspeksijsku službu (ekološka policija) i da koordiniraju rad sa odgovarajućim inspekcijama.

Delatnost sekretarijata odvija se po utvrđenim planovima i programima, pri čemu se mogu donositi i detaljni mesečni ili sezonski planovi kada se tačno predviđaju termini aktivnosti, nosioci pojedinih aktivnosti i instrumenti za realizaciju tih planova. Godišnje se sastavlja i finansijski plan realizacije aktivnosti i način obezbeđenja sredstava za realizaciju tih programa.

Upravna delatnost na pitanjima problematike životne sredine odvija se i kroz druge državne organizacije. To su organizacije koje za državu obavljaju određene poslove kontrole, zaštite i unapređenja životne sredine i koje se finansiraju iz državnog budžeta (Republički zavod za zaštitu zdravlja, Republički zavod za zaštitu prirode, Republički hidrometeorološki zavod i dr.). Ove organizacije nemaju prava upravljanja, kažnjavanja i donošenja upravno-pravnih odluka, ali se njihova uloga, pre svega, ostvaruje po osnovu kompetentne stručnosti.

#### **IV PREPORUKA EVROPSKE UNIJE I SAVETA EVROPE O MINIMALNIM KRITERIJUMIMA ZA INSPEKCIJU ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE**

Rezultat dinamičkog razvoja pitanja zaštite životne sredine je i pitanje primene novih pravnih normi, posebno zbog toga što su često one stvarale posebne situacije za javnu upravu, sudove i samu javnost. U okviru EU, kao i u okviru njenih država-članica, osnovane su odgovarajuće agencija za zaštitu životne sredine i uspostavljena je mogućnost da javnost doprinese da se nova pravila primene.<sup>19</sup> Pridruživanje Evropskoj Uniji za Republiku Srbiju predstavlja cilj koji podrazumeva prihvatanje usvojenih evropskih vrednosti i standarda u čitavom nizu oblasti. Slobodno kretanje ljudi i robe između država članica EU zahteva uvođenje odgovarajućih mera, koje se, između ostalog, odnose i na uvođenje visokih standarda kontrole spoljnih granica EU. S obzirom da se na severu zemlje Srbija graniči sa Mađarskom i Rumunijom, odnosno na istoku sa Bugarskom, koja je članica EU, a imajući u vidu i skoro pristupanje u EU i drugih zemalja u okruženju, od izuzetnog je značaja uvođenje i dosledna primena koncepta integrisanog (ekološkog) upravljanja granicom koji će biti kompatibilan sa rešenjima prisutnim u regionu i u samoj EU.

U oktobru 2006. godine u Srbiji je realizovan ECENA projekat koji predstavlja izveštavanje Srbije o sprovođenju Preporuke Evropskog parlamenta i Saveta Evrope o minimalnim kriterijumima za inspekciju zaštite životne sredine.<sup>20</sup> Ova Preporuka doneta je 4. aprila 2001. godine, a razlog njenog donošenja je usaglašavanje rada inspekcija za zaštitu životne sredine zemalja članica EU, pre svega u primeni i sprovođenju odgovarajućih direktiva i konvencija, kao što su «IPPC» Direktiva,<sup>21</sup> «EIA» Direktiva,<sup>22</sup> Arhuska konvencija,<sup>23</sup> itd.

- 
- 19 Alexandre Kiss, Preface, u Jonas Ebbeson (editor), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, Kluwer International, the Hague, 2002, str. v.
- 20 Upporediti: *Izveštaj inspekcije za 2006. godinu*, Ministarstvo zaštite životne sredine. (Izvor: [www.ekoserb.sr.gov.yu](http://www.ekoserb.sr.gov.yu)).
- 21 *Direktiva za integrisanu zaštitu i kontrolu od zagađenja (1996)*. Council Directive 96/61/EC of 24 september 1996 concerning integrated pollution prevention and control. Izvor: <http://www.cpc.cz/projekty/IPPC/bat/directive.php>.
- 22 *Studija o proceni uticaja. Environmental Impact Assessment (EIA)*. Izvor: <http://www.ncte.ie/environ/eia.htm>.
- 23 *Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija, 1998)*. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention). (Izvor: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>).

Prema Preporuci Evropskog parlamenta i Saveta Evrope<sup>24</sup> inspekcijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine treba da se vodi uvođenjem minimalnih kriterijuma: u organizaciju i vođenje inspekcijskog nadzora, postupke koji slede (rešenja, prijave i sl.), kao i u način izveštavanja o radu inspekcije, čime će se poboljšati implementacija i ojačati zakoni EU u zemljama članicama.

Osnovni principi koje Preporuka promoviše su: očuvanje inspekcijske odgovornosti zemalja članica; očuvanje određene nacionalne strukture zemalja članica; ne ukidaju se propisi drugih inspekcija.

Ekološka inspekcija je u Preporuci EU definisana kao aktivnost koja u sebe uključuje: proveru i promovisanje usaglašenosti rada «kontrolisanih instalacija» sa uslovima iz zakona, direktiva, dozvola; praćenje uticaja (monitoring) «kontrolisanih instalacija» na životnu sredinu. U skladu sa tim, Preporuka razlikuje dve vrste ekološke inspekcije: 1) rutinsku (redovnu i planiranu) ekološku inspekciju čiji je zadatak utvrđivanje ukupnog uticaja na životnu sredinu, edukaciju i unapređivanje znanja operatera i procena postojećih saglasnosti i 2) vanrednu tj. ad hoc ekološku inspekciju koja vrši nadzor po predstavkama, povodom akcidenata, incidenata i sl. Prilikom vršenja inspekcije, ekološki inspektor, između ostalog, ima i edukativnu ulogu koja se sastoji u promovisanju zakona, upoznavanju operatera sa novim propisima, sa izmenama propisa i sl.

Srbija je 2001. godine bila uključena u BERCEN - Balkanska mreža za sprovođenje i usglašenost propisa iz oblasti životne sredine (Balkan Environmental Regulatory Compliance and Enforcement Network), mrežu koja je ustanovljena u Albaniji 2001. godine.<sup>25</sup> BERCEN mreža osnovana je sa zadatkom da olakša, pomaže i promoviše sprovođenje propisa iz oblasti zaštite životne sredine zemalja Jugoistočne Evrope kroz širenje informacija i razvoj projekata od zajedničkog interesa za sve države koje pripadaju mreži. Članice ove mreže su Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija i Srbija, dok su Bugarska i Rumunija zemlje posmatrači. Član mreže je i Evropska komisija, a svaki drugi godišnji sastanak nacionalnih koordinatora se održava u Briselu. Članice BERCEN mreže rade zajedno na unapređenju primene i implementacije zakona u oblasti zaštite životne sredine i u povećanju efikasnosti agencija i inspektorata nadležnih za njihovo sprovođenje. Suština je u tome da sve inspekcije na isti način sprovode zakone iz oblasti zaštite životne sredine tako što će na isti način pripremati inspekcijsku kontrolu,

---

24 Preporuka Evropskog parlamenta i Saveta Evrope o minimalnim kriterijumima za ekološku inspekciju (4. april 2001). *Recommendation of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States (2001/331/EC)*. (Izvor: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/l\\_118/l\\_11820010427en00410046.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/l_118/l_11820010427en00410046.pdf)).

25 BERCEN 2005. menja ime u ECENA.

u inspekcijskom nadzoru na lokalnoj razini koristiti iste ili slične «ček» liste, izveštavanje obavljati na isti način.

Zahvaljujući članstvu naše zemlje u BERECEN, odnosno ECENA mreži jedan broj republičkih inspektora za zaštitu životne sredine je prošao obuku za trenere u sprovođenju «Preporuke o minimalnim kriterijumima za inspekciju zaštite životne sredine» i imao priliku da upozna rad inspektora u Finskoj, Nemačkoj, Bugarskoj, Hrvatskoj, itd.

## **V. PERSPEKTIVE UNAPREĐENJA EKOLOŠKE INSPEKCIJE U SRBIJI**

S obzirom da se Srbija suočava sa velikim izazovima u unapređivanju zaštite životne sredine, podrazumevajući pod tim i poboljšanje ekološke inspekcije na svim nivoima državne vlasti, Vlada Republike Srbije je izradila predlog Nacionalnog programa zaštite životne sredine za 2007. godinu.<sup>26</sup>

Program je pripremljen u cilju razvoja moderne politike zaštite životne sredine, i u skladu sa tim, u njemu su definisane kratkoročne i srednjoročne mere i reforme koje je potrebno preduzeti kako bi se postavljeni cilj i ostvario. Na osnovu toga, predlog Nacionalnog programa za zaštitu životne sredine Vlade Republike Srbije može se smatrati putokazom koji Srbiju treba da odvede u Evropsku uniju.

U okviru Programa, ključni prioritet na kratkoročnom planu odnosi se na reformu institucionalnog okvira zaštite životne sredine. Institucionalni prioriteti odnose se na jačanje kapaciteta Ministarstva za zaštitu životne sredine i Agencije za zaštitu životne sredine u pogledu razvoja i evaluacije politike, strateškog planiranja, ekonomskih instrumenata i monitoringa na osnovu indikatora stanja životne sredine. Takođe, institucionalnom reformom obuhvaćena je i ekološka inspekcija, od koje se očekuje da do 2011. godine bude značajno povećana kako bi se obezbedilo i poboljšalo sprovođenje propisa u oblasti životne sredine i uhvatio korak sa predstojećim obavezama harmonizacije ovog segmenta našeg zakonodavstva sa evropskim standardima. Poseban akcenat stavljen je na povećanje brojnosti osoblja i inspekcijski budžet i modernizaciju opreme koju inspektori koriste u vršenju inspekcijskog nadzora. Imajući to u vidu, položaj i uloga ekološke inspekcije u Srbiji treba da bude znatno poboljšana u narednom periodu.

---

26 Nacionalni Program zaštite životne sredine Vlade Republike Srbije za 2007. godinu. (Izvor: <http://www.ekoserb.sr.gov.yu/dokumenti/razno/>).

**Stevan Lilić, PhD,**

Faculty at Law, Belgrade

## **ENVIRONMENTAL INSPECTION IN THE LEGISLATION OF SERBIA AND THE EU**

*Considering the fact that the state of the environment quality in many countries is beginning to develop into a problem, the necessity of bringing such an environment into a satisfying order arises, so it doesn't disturb the general functioning of life, and such necessity must be framed through a system of measures that a society will have to implement. That role especially belongs to government bodies. In relation to that, the key role goes to the inspection bodies, especially the ecological inspection whose role can be described as one of the most significant ones when it comes to securing the legitimacy of work and behavior of companies and individuals in the matters of the environment protection. In this the Environmental Inspection of Serbia plays a significant role. In October 2006 the ECENA project was realized in Serbia and this project represents making reports on the implementation of the Recommendation of the European Parliament and the Council when it comes to minimal criteria for the inspection of environment protection. The point of the Recommendation is strengthening the use of EU legislation through installing the minimal criteria in organization and surveillance inspection.*

**Key words:** *Environmental inspection. Environmental protection. ECENA Project. Recommendation of the European Parliament and Council providing for minimum criteria for environmental inspection in the Member States (2001/331/EC).*

## SADRŽAJ

<b>Reč urednika</b> .....	9
<b>Mr Predrag Vukasović</b> - Istorijat evropskih integracija .....	11
<b>Mr Jelena Čeranić</b> - Osnove pravnog sistema Evropske unije .....	45
<b>Dr Vladimir Medović</b> - Evropske zajednice kao učesnici u međunarodnim sporazumima .....	74
<b>Dr Slavoljub Carić</b> - Pravo Evropske unije i zaštita ljudskih prava .....	86
<b>Mr Milica Matijević, Mr Vesna Ćorić</b> - Anti-diskriminacione mere u okviru Evropske unije .....	98
<b>Dr Fernanda F. Fernandez Jankov</b> - The Delimitation of Community Competences in the European Constitutionalism .....	117
<b>Mr Ivana Stanković</b> - Nacionalni sudija i Evropski sud pravde: prethodno pitanje .....	136
<b>Dr Snežana Stojanović</b> - Razvoj sistema finansiranja Evropske unije .....	159
<b>Dr Aleksandra Rabrenović</b> - Odgovornost za trošenje finansijskih sredstava Evropske unije .....	186
<b>Dr Ivanka Spasić</b> - Uloga suda pravde u stvaranju prava konkurencije EU .....	203
<b>Mr Ljubinka Kovačević</b> - Konceptija radnog prava Evropske unije .....	225
<b>Aleksandar Marković</b> - Razvoj evropskog socijalnog modela .....	249
<b>Dr Aleksandra Čavoški</b> - Primena komunitarnih propisa u oblasti životne sredine u Evropskoj uniji .....	259
<b>Dr Stevan Lilić</b> - Ekološka inspekcija u zakonodavstvu Srbije i EU .....	277
<b>Dr Aleksandra Čavoški i mr Ana Knežević – Bojović</b> - European Union Law – Multilingualism and Legal Translation .....	288
<b>Dr Katarina Damnjanović</b> - Režim pravne zaštite kompjuterskih programa i pronalazaka koji se primenjuje putem kompjutera u Evropskoj uniji .....	302
<b>Dr Dragan Prija</b> - Pravna regulativa elektronske uprave u EU i u Srbiji .....	313

<b>Mr Vesna Živković</b> - Pravni okvir za elektronske potpise u Evropskoj uniji .....	328
<b>Dr Ana Kumpan</b> - Zaštita prava putnika u avio prevozu prema Uredbi 261/2004 .....	341
<b>Mr Zorančo Vasilkov</b> - Treći stub EU – policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima .....	358
<b>Dr Dragan Jovašević</b> - Uloga Evropske unije u borbi protiv pranja novca i korupcije.....	377
<b>Dr Saša Mijalković</b> - Značaj implementacije «Evropskog modela» bezbednosti državne granice Republike Srbije za suprotstavljanje krijumčarenju migranata .....	402
<b>Dr Jovan Ćirić</b> - Borba protiv droge u Evropskoj uniji .....	420