

Analiza odluka prekršajnih sudova iz oblasti zaštite životne sredine

Udruženje tužilaca Srbije - 2026.

Izdavač:

Udruženje tužilaca Srbije
Ilije Garašanina 27
Beograd
www.uts.org.rs

Autor:

dr Marko Novaković

Za izdavača:

Lidija Komlen Nikolić

Dizajn i prelom:

Strongweb Creative Group



UDRUŽENJE TUŽILACA SRBIJE



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

ANALIZA ODLUKA PREKRŠAJNIH SUDOVA IZ OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Beograd, mart 2026.

Sadržaj

Skraćenice	5
Sažetak	7
Uvod	11
Metodologija rada	13
· Nacionalni normativni i institucionalni okvir za postupanje prekršajnih sudova u oblasti zaštite životne sredine	16
Cilj i struktura analize	17
Analiza statističkih podataka	20
· Priliv predmeta u prekršajnim sudovima po godinama	21
· Struktura podnosilaca inicijalnih akata	23
· Ovlašćenja i položaj inspekcije u prekršajnim postupcima iz oblasti zaštite životne sredine	24
· Fizičko lice kao podnosilac inicijalnog akta	27
· Izazovi u izricanju zaštitnih mera u vezi sa sadržinom inicijalnih akata	29
· Trajanje prekršajnih postupaka iz oblasti zaštite životne sredine od podnošenja inicijalnog akta do radnje definisane kao izlazni akt	30
· Trajanje prekršajnih postupaka iz oblasti zaštite životne sredine po postupajućim sudovima	36
· Okrivljeni u prekršajnim postupcima	38
· Izazovi u korišćenju instituta suočenja	40
· Zaštićeno dobro	41
· Vrste prekršajem neposredno ugroženog ili povređenog zaštićenog dobra	41
· Ishod prekršajnog postupka – vrste sudskih odluka	46
· Nastupanje zastarelosti u praksi analiziranih sudova	46
Ključni nalazi	51
· Neizricanje propisanih imperativnih zaštitnih mera	51
· Nedostupnost okrivljenih kao razlog nastupanja zastarelosti prekršajnog postupka	53
· Nepostupanje po zamolnicama prekršajnih sudova kao razlog nastupanja zastarelosti prekršajnog postupka	54
· Nedostaci u komunikaciji podnosilaca inicijalnih akata i prekršajnih sudova kao razlog nastupanja zastarelosti prekršajnog postupka	55
· Neefikasnost sudstva	56
· Izazovi u primeni opštih rokova zastarelosti u prekršajnim postupcima iz oblasti zaštite životne sredine	57
Preporuke	59

SKRAĆENICE

Skraćenice primenjenih propisa iz oblasti zaštite životne sredine

ZoP	Zakon o prekršajima („Sl. glasnik RS“, br. 65/2013, 13/2016, 98/2016 odluka US, 91/2019, 91/2019 - dr. zakon i 112/2022 - odluka US)
ZoZP	Zakon o zaštiti prirode („Sl. glasnik RS“, br. 36/09, 88/10, 91/10 - ispr., 14/16, 95/18 - dr. zakon i 71/21)
ZŠ	Zakon o šumama („Sl. glasnik RS“, br. 30/10, 93/12, 89/15 i 95/18 - dr. zakon)
ZZOKRF	Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda („Sl. glasnik RS", br. 128/14 i 95/18 - dr. zakon)
ZZBŽS	Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini („Sl. glasnik RS", broj 96/21)
ZUO	Zakon o upravljanju otpadom („Sl. glasnik RS“, br. 36/09, 88/10, 14/16, 95/18 - dr. zakon i 35/23)
ZZSZB	Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Sl. glasnik RS", br. 15/16, 68/20 i 136/20)
ZV	Zakon o vodama („Sl. glasnik RS“, br. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 i 95/18 dr. zakon)
ZZŽS	Zakon o zaštiti životne sredine („Sl. glasnik RS", br. 135/04, 36/09, 36/09 - dr. zakon, 72/09 - dr. zakon, 43/11- odluka US, 14/16, 76/18, 95/18 - dr. zakon, 95/18 - dr. zakon i 94/24 dr. zakon)
ZZSIDD	Zakon zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskom dimu („Sl. glasnik RS“, br. 30/2010)
ZIN	Zakon o inspeksijskom nadzoru („Sl. glasnik RS“, br. 36/2015, 44/2018- dr. zakon i 95/2018)
ZDU	Zakon o državnoj upravi („Sl. glasnik RS", br. 79/2005, ...i 30/2018 - dr. zakon)

SAŽETAK

Prekršaji protiv zaštite životne sredine predstavljaju značajan segment prekršajnogpravnog sistema zaštite javnih dobara u pravnom sistemu Republike Srbije. Njihova osnovna svrha jeste da obezbede pravovremenu i efikasnu reakciju države na različite oblike protivpravnog ponašanja koji mogu dovesti do ugrožavanja ili povrede elemenata životne sredine, kao što su voda, vazduh, zemljište, šume, biljni i životinjski svet, te prirodna dobra od posebnog značaja. Za razliku od krivičnih dela iz oblasti zaštite životne sredine, koja su rezervisana za teže oblike ugrožavanja zaštićenih dobara, prekršaji obuhvataju širi spektar protivpravnih radnji manjeg intenziteta, ali koje u zbiru mogu imati značajne negativne posledice po životnu sredinu i kvalitet života stanovništva.

Jedna od osnovnih odlika prekršaja u oblasti zaštite životne sredine jeste njihova normativna disperzija i uopšte heterogenost. Ovi prekršaji nisu uređeni jedinstvenim zakonom, već su propisani u velikom broju posebnih propisa koji regulišu različite segmente zaštite životne sredine, a kao okrivljeni se mogu pojaviti fizička lica, odgovorna lica u pravnim licima, kao i sama pravna lica.

Stoga je efikasnost prekršajnogpravnog sistema zaštite životne sredine u Republici Srbiji od posebnog značaja, uz postojanje određenih izazova na koje ova analiza ukazuje. Ona je u velikoj meri uslovljena primenom opštih rokova zastarelosti propisanih Zakonom o prekršajima. Istraživanje obuhvata ukupno 724 pravnosnažno okončana predmeta iz oblasti zaštite životne sredine i pokazuje da je 96 postupaka (oko 13%) obustavljeno zbog nastupanja zastarelosti. Iako taj procenat na prvi pogled ne deluje alarmantno, njegova stvarna težina relativizuje se značajnim varijacijama između sudova – od 0% do čak 50% zastarelih predmeta. Naročito je upečatljiva praksa Prekršajnog suda u Beogradu, gde je u 70 od 127 predmeta postupak okončan rešenjem o obustavi zbog zastarelosti (u istom procentu zastupljena rešenja o obustavi postupka pokrenutim zahtevom za pokretanje postupaka i zahtevom za sudsko odlučivanje o izdatim prekršajnim nalogima) ali opet, uzroci tako visokog procenta su višestruki i ne mogu se svesti na puku statistiku pa nalazi Analize pokazuju da zastarelosti nije isključivo pitanje efikasnosti pojedinih prekršajnih sudova, već sistemski izazov uslovljen normativnim okvirom. Opšti rokovi zastarelosti (jedna, odnosno dve godine) ne odgovaraju složenosti, specifičnosti i društvenoj opasnosti prekršaja iz oblasti zaštite životne sredine. Kvalitativna analiza pokazuje da čak i kada sud aktivno preduzima procesne radnje i prekida tok zastarelosti, kratki rokovi, uz zloupotrebe procesnih prava od strane okrivljenih, često onemogućavaju donošenje meritorne odluke.

Poseban osvrt dat je obrazloženjima sudskih odluka. U rešenjima o obustavi postupka po pravilu se ne navode konkretne procesne radnje, vreme njihovog preduzimanja, pa sledstveno ni broj ili trajanje eventualnih prekida postupka. Nedostaju podaci o datumu

pokretanja postupka, kao i o dinamici vođenja postupka, što otežava procenu da li je načelo ekonomičnosti dosledno primenjeno. Posebno je nejasna praksa primene člana 245. stav 4. Zakona o prekršajima, odnosno da li se podnosioci zahteva obaveštavaju o prekidu i nastavljaju postupka.

Problem (ne)dostupnosti okrivljenih javlja se kao čest faktor koji doprinosi nastupanju zastarelosti prekršajnog postupka. Iako Zakon o prekršajima predviđa mehanizme dostave, javnog objavljivanja i primenu institute prekida postupka, u praksi se ne vidi da su sve raspoložive mere dosledno korišćene i dokumentovane. Uočeno je i da su u pojedinim predmetima tokom postupka menjani podaci o okrivljenima u registrima (naziv pravnog lica, odgovorno lice, adresa sedišta pravnog lica ili prebivališta odgovornog lica), bez da su te okolnosti adekvatno i uočene u obrazloženjima sudskih odluka.

Normativna analiza pokazuje da Zakon o prekršajima u članu 84. stav 5. izričito omogućava propisivanje dužih rokova zastarelosti za prekršaje iz oblasti životne sredine, ali da nijedan poseban zakon iz te oblasti tu mogućnost nije iskoristio. Isto tako, član 39. stav 4. Zakona o prekršajima omogućava propisivanje novčanih kazni u srazmeri sa visinom pričinjene štete ili vrednošću predmeta prekršaja, što takođe nije primenjeno u posebnim zakonima. Posledica je da se prekršaji koji mogu imati dugoročne i kumulativne posledice po ekosistem sankcionišu u okvirima opštih rokova i u okvirima ZoP-om propisanih raspona novčanih kazni, što slabi njihovu i preventivnu i odvraćajuću svrhu koju kazne, u okviru opšte svrhe prekršajnih sankcija treba da ostvare - da se izrazi društveni prekor učinio zbog izvršenog prekršaja i da se utiče na njega i na sva ostala lica da ubuduće ne čine prekršaje.

Analiza je ukazala i na organizacione i procesne slabosti, nedovoljnu specijalizaciju unutar prekršajnih sudova, izostanak posebnih evidencija za učinioce prekršaja iz oblasti zaštite životne sredine, kao i probleme u komunikaciji između suda i oštećenih (često inspeksijskih organa) u pogledu prekida i nastavka postupka. Posebno je problematična praksa podnošenja zahteva za pokretanje postupka neposredno pred ili po nastupanju zastarelosti, što dovodi do obustave postupka i stvaranja troškova na teret suda. Istraživanje stoga ukazuje na potrebu sistemске intervencije u tri pravca. Prvo, propisivanje posebnih, dužih rokova zastarelosti za prekršaje iz oblasti zaštite životne sredine, u okviru ograničenja do pet godina. Drugo, primena propisanih posebnih rokova zastarelosti treba da se odnosi i na postupak izdavanja prekršajnog naloga, jer važeća odredba člana 84. stav 8. ZoP propisuje shodnu primenu opštih rokova zastarelost na pokretanje i vođenje postupka za izdavanje prekršajnog naloga. Treće, unapređenje komunikacije između sudova i podnosilaca inicijalnih akata. To uključuje, sa jedne strane, preciznije dokumentovanje procesnih radnji i obaveštavanje podnosilaca zahteva o toku prekršajnog postupka od strane prekršajnih sudova, a sa druge strane sačinjavanje potpunijih i sadržajnijih inicijalnih akata i njihov urgentno uređenje u skladu sa potrebama pokretanja i vođenja sudskog postupka

Zaključno, Analiza pokazuje da značajan broj obustavljenih postupaka nije primarno posledica neekonomičnog rada prekršajnih sudova, već rezultat dejstva normativnog okvira koji nije uvek prilagođen specifičnosti i značaju zaštite životne sredine. Ukoliko se opšti rokovi zastarelosti nastave primenjivati bez izmena, sistem će i dalje proizvoditi formalno ispravne, ali suštinski nezadovoljavajuće ishode, pri čemu će i inspekcijski organi i prekršajni sudovi ostati izloženi primedbama na račun neefikasnosti, iako deluju u okvirima normativnih ograničenja.

Iz prakse prekršajnih sudova, proizilazi da se novčane kazne najčešće izriču bliže zakonskom minimumu, što umanjuje preventivni i represivni efekat sankcionisanja, posebno kod najtežih povreda zaštićenog dobra izvršenih od strane pravnih lica. Takođe, iako Zakon o prekršajima predviđa mogućnost propisivanja novčanih kazni srazmerno visini pričinjene štete ili vrednosti predmeta prekršaja za određene oblasti, uključujući životnu sredinu, posebni zakoni iz oblasti zaštite životne sredine tu mogućnost retko koriste, a iz uvida u sudske odluke proizilazi da ni u jednoj novčana kazna nije izrečena primenom odredbe člana 39. stav 4. ZoP, iako tu mogućnost propisuje npr. Zakon o upravljanju otpadom za prekršaj pravnog lica iz člana 90. stav 1. tog zakona.

Uvod

Analiza obuhvata odluke sedam prekršajnih sudova koje se odnose na različite segmente zaštite životne sredine, uključujući zaštitu prirodnih dobara, šuma, voda, vazduha i drugih elemenata životne sredine u Republici Srbiji, pri čemu su u pitanju slučajevi protivpravnog ponašanja u različitim geografskim i socio-ekonomskim kontekstima. Posebna pažnja posvećena je odnosu između činjeničnog stanja, pravne kvalifikacije prekršaja i stvarnog stepena ugrožavanja ili povrede zaštićenog dobra, kako bi se sagledala efikasnost važećih mehanizama prekršajne zaštite, specifičan za svaku radnju ugrožavanja ili povrede zaštićenog dobra u životnoj sredini. Takav pristup omogućava komparativno sagledavanje sudske prakse, kao i identifikaciju zajedničkih problema koji se ponavljaju nezavisno od teritorijalne nadležnosti pojedinih sudova.

Poseban akcenat je stavljen, u najvećoj mogućoj meri, na okolnosti svakog pojedinačnog slučaja protivpravnog prekršajnog postupanja, uključujući mesto i vreme izvršenja prekršaja, stepen ugrožavanja zaštićenog prostora i dobra, način izvršenja, upotrebljena sredstva za izvršenje i predmete prekršaja, kao i na razloge koje su sudovi navodili (ili propuštali da navedu) prilikom donošenja odluka. Na taj način, Analiza prevazilazi samo statističko sagledavanje i omogućava dublje razumevanje načina na koji se ostvarivanje ciljeva zaštite životne sredine odražavaju kroz praksu prekršajnih sudova, ali uvek i u odnosu i vezi sa angažovanjem podnosioca odnosno inicijalnog akta. Kada su analizirani pojedini predmeti, oni su uvek u funkciji ukazivanja na primere moguće spornog postupanja u sudu (sa ciljem da se ne ponavlja) i sugestijama kako ga je ubuduće moguće izbeći, kao i na primerima dobre prakse sudova. (sa funkcijom uglednog postupanja u materijalnom i procesnom pravnom smislu). Sledstveno, sugestije i preporuke su iznete ili sa ciljem davanja smernica za dalje unapređenje, ili u nameri nudjenja mehanizama za otklanjanje potencijalnih ili nespornih nedostataka identifikovanih u Analizi.

Problem doslednosti ili efekata primene propisa, a pre svega problem nepreduzimanja propisanih ovlašćenja i radnji, ne počinje u prekršajnim sudovima. Stoga se u Analizi vrlo često i „podseća“ na odredbe propisa, bez namere dociranja sudskim poslenicima, već sa ciljem da se reiterira kako rešenja brojnih situacija sa kojima se sudovi svakodnevno suočavaju po pravilu mogu naći upravo u doslednijoj primeni propisa. I kada u Analizi ukazuje na deo odredbi Zakona o prekršajima - ZoP¹ koje se kao „uvod-

1 Zakon o prekršajima, („Sl. glasnik RS”, br. 65/2013, 13/2016, 98/2016 odluka US, 91/2019, 91/2019 - dr. zakon i 112/2022 - odluka US);

ne” često previđaju, ili insistira na delovima procesno-pravnih rešenja koje ZoP nudi, to je uvek u funkciji prilagođavanja procesnih radnji u sudskim postupcima vezano za protivpravno postupanje u oblasti zaštite životne sredine, a da bi se izbegao uobičajen, ustaljen i gotovo opšteprihvaćen odnos o prekršaju kao manje opasnom pa samim tim i manje važnom ponašanju koje je deo svakodnevnice te da je bez većih posledica. Pored sugestija za dopune posebnih zakona iz oblasti zaštite životne sredine propisivanjem posebnih rokova zastarelosti pokretanja i vođenja prekršajnog postupka iz oblasti životne sredine i omogućavanje izricanja novčanih kazni i u iznosima većim od iznosa utvrđenog rasponima propisanim ZoP-om, u Analizi je mesta našao i predlog dopune ZoP-a, upravo u smislu doslednog i usaglašenog tretmana koji prekršaji iz oblasti zaštite životne sredine već imaju u tom zakonu. Čak i kada je pojedinačna prekršajna radnja manjeg intenziteta, ona po pravilu izaziva teže štetne posledice od onih prvobitno vidljivih, a to zbog neizostavnog pratećeg posrednog uticaja po zdravu životnu sredinu, na kvalitet života građana, javno zdravlje i nesavesno korišćenje prirodnih resursa. Stoga Analiza ima za cilj podizanje svesti o značaju zaštite životne sredine ne samo kroz unapređenje prakse sankcionisanja prekršaja iz te oblasti, već i podsticaja organima i organizacijama ovlašćenim za podnošenje inicijalnih akata da sa većim i kvalitetnijim angažovanjem pristupaju podnošenju zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka i izdavanju prekršajnih naloga.

Metodologija rada

Prekršaji u našem pravnom sistemu su daleko brojnije kazneno delo od krivičnih dela i privrednih prestupa. Prekršaji predstavljaju blaže povrede javnog poretka, ali se često samo po težini posledice razlikuju od krivičnih dela. Predviđeni su zakonima, uredbama, odlukama gradova i odlukama opština².

O širem značaju unapređenja zaštite od izvršenja prekršaja iz oblasti zaštite životne sredine nije potrebno elaborirati, osim podsećanja da su oni vrsta protivpravnog postupanja čije štetne posledice ne trpi samo neposredno oštećeni i neposredno ugroženo zaštićeno dobro, već se one protežu na širi krug ljudi, ostavljajući dugoročne, nezastarive, a često i neotklonjive i multiplikovano ugrožavajuće posledice na čitavo okruženje i ekosistem.

Zaštita životne sredine u savremenom pravnom poretku Republike Srbije zasniva se na diferenciranom sistemu kaznenopravnih mehanizama, u okviru koga se ugrožavanja i povrede ekoloških vrednosti sankcionišu kroz krivična dela, privredne prestupe i prekršaje. Izražena je fragmentacija i preklapanje različitih kaznenih režima: krivičnih dela, privrednih prestupa i prekršaja. Ista ili slična ponašanja pravnih lica mogu biti kvalifikovana u različitim normativnim okvirima, pri čemu kriterijumi razgraničenja nisu uvek jasni niti dosledni. Ovakva struktura doprinosi fenomenu overcriminalization, naročito u domenu formalnih i administrativnih povreda, dok istovremeno ne obezbeđuje adekvatan odgovor na najteže oblike ekološkog ugrožavanja. Ovakva normativna arhitektura polazi od stepena društvene opasnosti konkretnog protivpravnog ponašanja, pri čemu su se najteže povrede kvalifikovale kao krivična dela, dok se blaži oblici kršenja propisa inkriminišu kao privredni prestupi a najblaži, načelno, kao prekršaji. U tom sistemu, prekršaji zauzimaju posebno mesto, ne samo zbog svog kvantitativnog značaja kao zbira predmeta, već i zbog funkcije koju imaju u ostvarivanju efektivne i kontinuirane zaštite životne sredine. Kako se u literaturi s pravom ističe, ekološki prekršaji predstavljaju najprisutniji oblik delikata u praksi, budući da obuhvataju širok spektar ponašanja kojima se povređuju ekološke obaveze, često bez neposrednog nastupanja štetnih posledica, ali uz permanentno postojanje realnog rizika po zaštićene vrednosti. Svrha njihovog sankcionisanja nije ni isključivo, ni pretežno represivna, već pre svega preventivna – usmerena na obezbeđivanje poštovanja administrativnih, tehničkih i organizacionih pravila koja čine osnov ekološkog pravnog režima. Specifičnost prekršaja u oblasti zaštite životne sredine ogleda se i u činjenici da su oni u najvećoj meri formulisani kao

2 Joldžić, Vladan, Prekršaji i zaštita životne sredine - neke nedoumice i otvorena pitanja, Revija za kriminologiju i krivično pravo, 3/12, str. 61-74;

blanketne kaznene norme, čije se stvarno značenje i domet mogu razumeti tek u vezi sa brojnim materijalnopравnim odredbama posebnih zakona i podzakonskih akata iz oblasti zaštite životne sredine. Ova Analiza stoga obiluje brojnim citatima odredbi tih zakona, ne samo u odnosu na definisan cilj njihovog donošenja, već i u odnosu na sadržinu odredbi koje se povređuju prekršajnim postupanjem. Upravo zbog toga, prekršajna odgovornost u ekološkoj sferi ne može se posmatrati izolovano, već kao sastavni deo šireg sistema ekološkog prava, u kome se upravne, inspeksijske i kaznene mere međusobno prožimaju. Polazeći od navedenog, Analiza razmatra i sadržajnost zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i izdatog prekršajnog naloga, na način da ne gubi iz vida da ti inicijalni akti imaju specifičnosti u smislu naglašene preventivne funkcije, normativne složenosti i u odnosu na inicijalne akte kojima se pokreću postupci za krivična dela i privredne prestupe iz oblasti zaštite životne sredine. Takav pristup omogućava jasnije sagledavanje stvarnog „položaja“ prekršaja u kaznenom pravu, ali i uloge koju oni imaju u zaštiti ekoloških prava, ali pre svega u odnosu na obaveze i odgovornosti institucionalnog staranja o zdravoj životnoj sredini u savremenom pravnom sistemu.

Za potrebe ove analize, fokus je na nekoliko posebnih zakona i propisa koji se odnose na oblast zaštite životne sredine - Zakon o šumama, Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, Zakon o zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskom dimu, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o sredstvima za zaštitu bilja, Zakon o vodama Zakon o zapaljivim i gorivim tečnostima i zapaljivim gasovima, Zakon o inspekciji, a nije posvećivana posebna pažnja primeni propisa čija povreda se beleži samo nekoliko predmeta u posmatranom periodu, poput Zakona o zaštiti vazduha, Zakona o hemikalijama ili Zakona o biocidnim proizvodima. Pored toga, analizirane su primene dve Uredbe i tri Odluke iz ove oblasti.³ U skladu sa tim, a za potrebe ove analize, vrste neposredno zaštićenih dobara u oblasti zaštite životne sredine smo svrstali unutar devet kategorija: Zaštićeno područje prirode (predeo izuzetnih odlika, specijalni rezervat prirode); Ribarsko područje, ribarstvo; Šumarstvo, šumsko drvo; Zaštita od požara i kontrola proizvodnje, prerade, dorade, pretakanje, skladištenja, držanja i prometa

3 Uredba o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, Obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i Godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima Dostavljanja godišnjeg izveštaja, Obveznicima plaćanja naknade, Kriterijumima za obračun, visinu i način Obračunavanja i plaćanja naknade („Sl. glasnik RS“, br. 54/2010, 86/2011, 15/2012, 41/2013 - dr. pravilnik, 3/2014, 81/2014 - dr. pravilnik, 31/2015 - dr. pravilnik, 44/2016 - dr. pravilnik, 43/2017 - dr. pravilnik, 45/2018 - dr. pravilnik, 67/2018 - dr. pravilnik, 95/2018 - dr. zakon 77/2022); Uredba o stavljanju pod kontrolu korišćenja i prometa divlje flore i faune („Sl. glasnik RS“, br. 31/2005, 45/2005 - ispr., 22/2007, 38/2008, 9/2010, 69/2011 i 95/2018 - dr. zakon); Odluka o odvođenju i prečišćavanju atmosferskih i otpadnih voda na teritoriji Grada Beograda („Sl. list grada Beograd“, br. 6/2010 i 29/2014); Odluka o održavanju čistoće („Sl. list grada Beograda, br. 27/2002, 11/2005, 6/2010 - dr. odluka, 2/2011, 10/2011 - dr. odluka, 42/2012, 31/2013, 44/2014, 79/2015 i 19/2017); Odluka o određivanju akustičkih zona na teritoriji Grada Beograda („Sl. list grada Beograda“, br. 2/2022);

zapaljivih i gorivih tečnosti i zapaljivih gasova; Upravljanje vodama, vodnim objektima i vodnim zemljištem; Kontrolisanje procesa upravljanja otpadom u vezi sa državnom upravom, vođenjem registra izvora zagađivanja i slične aktivnosti; Mere i uslovi zaštite od buke u životnoj sredini; Registracija, kontrola, promet, uvoz i primena sredstava za zaštitu bilja u poljoprivredi i šumarstvu; Kontrola zabrane pušenja i zaštita stanovništva od zaraznih bolesti čije sprečavanje i suzbijanje je od opšteg interesa za RS; Održavanje čistoće na teritoriji grada Beograda.

Što se teritorijalnog obuhvata tiče, vodilo se računa da se uključe različiti delovi Republike Srbije, te da se u Analizi imaju u vidu značajne razlike između ishoda pojedinih sudskih postupaka vezano i za specifičnost ekonomskog statusa okrivljenih (vidljiv naročito iz delova obrazloženja koji se odnose na izricanje novčane kazne i opomene kao prekršajnih sankcija). Ujedno, Analiza se odnosi na predmete najvećeg prekršajnog suda u državi (Prekršajnog suda u Beogradu) koji ima najveću teritoriju mesne nadležnosti, pa i očekivano predmete iz svih oblasti prekršajnih postupanja, a istovremeno i na predmete nekih manjih sudova poput suda u Preševu čijih se nekoliko predmeta zbog prekršaja iz oblasti zaštite životne sredine odnose na povredu jednog zakona (Zakon o šumama), te sudovi čija se nadležnost prostire i na pogranične zone poput Prijepolja i Subotice, kao i one sudove sa nadležnostima u odnosu na teritorije sa značajnijim šumskim fondovima, poput Sremske Mitrovice, Pirota ili Novog Pazara, u kojima se u posmatranom periodu vodio značajan broj prekršajnih postupaka iz oblasti zaštite životne sredine.

Metodologija ove Analize je uslovljena i okolnostima da se ona odnosi na samo 7 od 44 prekršajnih sudova u RS, ujedno obuhvata podatke i najmanjeg i najvećeg suda, a i neujednačenost u zastupljenosti prekršaja povrede pojedinih propisa po sudovima (od 1 prekršaja po jednom zakonu, do prekršaja po više od 10 propisa u drugom sudu). Stoga se kao polazna tačka u izradi Analize nametnula potreba obrade učestalosti i načina primene onih zakona i propisa koji su najčešće ili najdrastičnije povređivani prekršajnim postupanjima u većini sudova. Studije slučajeva se odnose na sudske odluke koje su karakteristične za postupanje većine sudova u odnosu na pojedine prekršaje ili su primeri prakse u rešavanju izazova u primeni pojedinih pravnih instituta ili rešavanja procesnih situacija u kojima se sudovi u toku vođenja postupka nađu, a u nekoliko studija se ukazuje na postupke vođene na način koji predstavlja primere najbolje prakse rešavanja nekih od izazova sa kojima se prekršajni sudovi u svom radu suočeni.

Nacionalni normativni i institucionalni okvir za postupanje prekršajnih sudova u oblasti zaštite životne sredine

Prekršaji kao protivpravno postupanje u oblasti zaštite i (očuvanja) životne sredine u kaznenom sistemu Srbije ima formalno odgovarajuće mesto, jer taj sistem obuhvata širok spektar posebnih propisa koji omogućuju da se obezbedi zaštita i sankcioniše ugrožavanje životne sredine u svim njenim segmentima. Takođe, propisima su ustanovljene i potrebne institucionalne i organizacione pretpostavke, te propisane odgovarajuće procedure i propisana odgovarajuća ovlašćenja organa i organizacija ovlašćenih i obavezanih da sprovedu te procedure, a ukazivanje na praksu korišćenja tih ovlašćenja i ispunjavanja propisanih obaveza se u neophodnoj meri razmatra u odgovarajućim delovima ove Analize.

Zakonom o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava („Sl. glasnik RS”, br. 101/2013) osnovani su, između ostalih, prekršajni sudovi, određena njihova sedišta i područja na kojima vrše nadležnost i određena odeljenja Prekršajnog apelacionog suda i područja na kojima vrši nadležnost drugostepenog prekršajnog suda.

Od 44 prekršajna suda, ova Analiza za predmet ima odluke 7 sudova, i to: Prekršajnog suda u Beogradu (nadležan za teritorije gradskih opština Barajevo, Voždovac, Vračar, Grocka, Zvezdara, Zemun, Novi Beograd, Palilula, Rakovica, Savski venac, Stari grad, Surčin i Čukarica, sa odeljenjima suda u Barajevu i Grockoj); Prekršajnog suda u Novom Pazaru (nadležan za teritoriju opštine Tutin i za grad Novi Pazar, sa odeljenjem suda u Tutinu); Prekršajnog suda u Pirotu (nadležan za teritoriju opština Babušnica, Bela Palanka, Dimitrovgrad i Piro, sa odeljenjima suda u Beloj Palanci i Dimitrovgradu); Prekršajnog suda u Preševu (nadležan za teritoriju opštine Preševo); Prekršajnog suda u Prijepolju (nadležan za teritoriju opština Nova Varoš, Priboj i Prijepolje, sa odeljenjima suda u Novoj Varoši i Priboju); Prekršajnog suda u Sremskoj Mitrovici (nadležan za teritoriju opštine Šid i za grad Sremsku Mitrovicu, sa odeljenjem suda u Šidu); Prekršajnog suda u Subotici (nadležan za teritoriju opština Bačka Topola i Mali Idoš iza grad Suboticu, sa odeljenjima suda u Bačkoj Topoli i Malom Idošu). Prekršajni apelacioni sud ima odeljenja u Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu.

Cilj i struktura analize

Cilj ove Analize je da pruži pouzdane osnove za utvrđivanje metoda i pravaca koji će izvesno doprineti unapređenju prakse u kojoj se postupci iniciranja, pokretanja i vođenja prekršajnih postupaka iz svih oblasti zaštite životne sredine sprovode na način koji u će u najvećoj mogućoj meri doprineti ostvarivanju dugoročnih ciljeva života i rada svih u zdravoj životnoj sredini. Ova analiza stoga u značajnoj meri razmatra i postupanja u tzv. pretprekršajnom postupku, imajući u vidu i potrebu da organi i organizacije koji iniciraju prekršajni postupak u većem obimu i sa većim intenzitetom koriste propisima data ovlašćenja, ali i poštuju propisane obaveze.

Sa druge strane, cilj ove Analize nije da ocenjuje rad prekršajnih sudova, niti da daje ključne nalaze zasnovane na uporednim kvantitativnim podacima o broju ili vrsti sudskih odluka donetih u pojedinim prekršajnim sudovima, a naročito ne da pravnosnažne sudske odluke razmatra za pozicije drugostepene instance. Sudovi se imenuju samo u kontekstu mesta na kome se ostvaruje prekršajno gonjenje, a ne kao predmet Analize. U tom kontekstu, Analiza naglašeno ukazuje na primere dobre prakse sudova, a kada su predmet Analize pojedini slučajevi iz sudske prakse vezani za npr. ekonomično vođenje postupka ili saradnju sa inspekcijama, onda su to studije slučajeva u sudu.

Specifičnost strukture ove Analize nametnule su sledeće okolnosti:

- a) Budući da je značajan deo podataka iz dostavljenih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i sudskih odluka anonimiziran ili nedostupan, kada god je to bilo moguće, do celokupne slike se dolazilo posredstvom ili zapisnika o prekršaju, ili zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ili izdatog prekršajnog naloga, odnosno posredstvom sadržine obrazloženja sudske odluke. Posledice okolnosti da je Analiza rađena u uslovima neraspologanja svim potrebnim podacima, moguće je da se u pojedinim statističkim/kvantitativnim podacima beleže izvesna, po pravilu neznatna, numerička odstupanja;
- b) Analiza nije zasnovana na uvidu u spise celokupnog predmeta u kome je okončan odnosno sudski postupak, pa se delovi Analize nužno oslanjaju na pretpostavke da, npr. iza šturih obrazloženja rešenja o obustavama postupka zbog nastupanja zastarelosti, u spisima odnosno predmeta postoje „tragovi“, odnosno zapisnici o preduzetim „brojnim procesnim radnjama“. Istovremeno, međutim, Analiza nužno potencira na evidentnim manjkavostima takvih obrazloženja sudskih odluka i sugeriše njihova usklađivanja sa odredbama ZoP, nezavisno od sadržine spisa odnosno predmeta;

- c) Usled velike diskrepance u odnosu apsolutnih brojeva dostavljenih sudskih odluka (od 8 iz Prekršajnog suda u Preševu, preko 95 iz Novog Pazara, do 272 iz Pirota), nametnulo se kao neophodno da se u Analizu uključi i određeni broj studija, ali ne pojedinačnih predmeta, već studija koje se odnose na više sudskih odluka, bilo da su donete u istom prekršajnom sudu sa različitim ishodima, bilo da su primeri dobre prakse primene pojedinih procesnih instituta, bio da se odnose na pitanja saradnje sudova sa podnosiocima zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i izdavaocima prekršajnih naloga. Bez takvog pristupa praksama pojedinih prekršajnih sudova i podnosilaca inicijalnih akata, ova Analiza ne bi mogla da ostvari svrhu zbog koje je i sačinjena;
- d) Analiza se nužno odnosi i na sudske postupke povodom zahteva za sudsko odlučivanje o izdatim prekršajnim nalogima, koji su u ukupnom broju predmeta Prekršajnog suda u Beogradu zastupljeni sa oko 25%. Stoga je Analiza specifično struktuirana i po osnovu modaliteta uključivanja i analize sudskih odluka donetih povodom zahteva za sudsko odlučivanje o izdatim prekršajnim nalogima, uključujući ih na odgovarajući način u delu kvantitativnih podataka, a u poseban odeljak za potrebe njihove kvalitativne analize.

Složenost strukture ove Analize je uslovljena samom prirodom svog predmeta. Stoga nije mogla biti vezana za broj dostavljenih pravnosnažnih odluka pojedinih prekršajnih sudova (koji varira od 8 do 272), već nužno uslovljena velikom zastupljenošću nekoliko prekršaja izvršavanih povredom pojedinih propisa iz oblasti životne sredine u pretežnom broju sudova (npr. na zaštićenim područjima povreda nekoliko istih odredbi Zakona o vodama⁴ i Zakona o šumama⁵ i Zakona o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda⁶), a zatim i zastupljenošću sličnih problema u primeni materijalnopравnih i procesnih propisa u većini sudova. Analiza jeste zasnovana na kvantitativnim pokazateljima, ali oni nemaju funkciju poređenja sudske prakse između prekršajnih sudova. Takvim pristupom, kvantitativni pokazatelji su u funkciji pokazatelji izrazite neravnomerne zastupljenosti prekršajnih postupaka vođenih zbog povrede pojedinih propisa u posmatranim sudovima. To podrazumeva i da je Analiza struktuirana na način da se uskladi sa okolnostima da je u većini prekršajnih sudova preko 90% postupaka vođeno zbog povrede jednog ili dva zakona, preko prekršajnog suda u kome su postupci vođeni zbog povrede preko 15 propisa o prekršajima, do suda u kome su svi postupci vođeni zbog povrede jednog člana jednog zakona.

Zakon o prekršajima propisuje obaveznu sadržinu zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, prekršajnog naloga i zahteva za sudsko odlučivanje o izdatom nalogu. Anali-

4 Zakon o vodama („Sl. glasnik RS“, br. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 i 95/18 dr. zakon)

5 Zakon o šumama („Sl. glasnik RS“, br. 30/10, 93/12, 89/15 i 95/18 - dr. zakon)

6 Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda („Sl. glasnik RS“, br. 128/14 i 95/18 - dr. zakon);

za je imala uvid u sva tri podneska koji su prilagani uz kopiju dostavljene pravnosnažne sudske odluke: u zahteve za pokretanje prekršajnog postupka podnete prekršajnim sudovima (sa izuzetkom jednog prekršajnog suda), kao i u zahteve za sudske odlučivanje i u izdate prekršajne naloge u odnosu na koje su zahtevi podneti Prekršajnom sudu u Beogradu. Analiza u odgovarajućim delovima obrazlaže i osnov i razlog upotrebe termina „inicijalni akt“⁷, pa iako je, formalnopravno, podnesak zahteva za sudske odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu „inicijator“ pokretanja prekršajnog postupka, njime se sudu na odlučivanje faktički dostavlja izdati prekršajni nalog, a podnosioci tog zahteva su okrivljeni kažnjeni izdatim prekršajnim nalogom.⁸

Analiza je strukturirana po dva funkcionalna osnova: prvi je fokusiranje na praksu sudova i studije slučajeva u primeni nekoliko zakona čija je povreda prekršajnim protivpravnim postupanjem najčešća. Drugi funkcionalni osnov je razmatranje sudske prakse i studije slučajeva povodom analiziranja prakse prekršajnih sudova u primeni osnovnih načela prekršajnog postupka iz glave VIII Zakona o prekršajima - ZoP, među njima naročito načela ekonomičnosti, načela dokazivanja, načela slobodne ocene dokaza i načela prava na odbranu, a zatim i načina na koji sudska praksa rešava izazove vezane za primenu nekoliko instituta procesnog prekršajnog prava (zastarelost postupka, prekid postupka, suočavanje okrivljenih i svedoka, preduzimanje procesnih radnji u vođenju postupka bez odlaganja, saradnja i koordinacija sa ovlašćenim organima) a u odnosu na propise kojima su prekršaji iz pojedine oblasti zaštite životne sredine popisani.

7 Zakon o prekršajima odredbom člana 167. propisuje da sud rešenje o pokretanju prekršajnog postupka donosi na osnovu zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i izdatog prekršajnog naloga povodom koga je podnet zahtev za sudske odlučivanje, ali je za potrebe Analize bilo neophodno da, u pojedinim segmentima, unutar kategorije „inicijalnog akta“, pored dva zahteva, uključi i sam prekršajni nalog izdat podnosiocu zahteva za sudske odlučivanje/okrivljenom pravnom ili fizičkom licu;

8 Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnose ovlašćeni organi/oštećeni i posredstvom njega postaju stranke u prekršajnom postupku, a taj inicijalni akt je zasnovan na zapisnicima o prekršaju u odnosu na osumnjičena fizička ili pravna lica kao nosećem dokazu „optužbe“ i odbrana okrivljenih u prekršajnom postupku je i usmerena na njega. Zahtev za sudske odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu podnose okrivljeni i kažnjeni prekršajnim nalogom izdatim od strane ovlašćenog organa, ali je i tada je „zapisnik“ o prekršaju (izdati prekršajni nalog) noseći „optužni“ dokaz koji osporava odbrana okrivljenih u postupku. Stoga, bez obzira da li je pokrenut povodom zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ili zahteva za sudske odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu, Analiza u razmatranju toka i ishoda prekršajnih postupaka, nužno sagledava i sadržinu i kvalitet tih „zapisnika“ ovlašćenih organa, u smislu mere u kojoj doprinose ili otežavaju postupanje prekršajnog suda u skladu sa propisima. Analiza je stoga prekršajne naloge uključila u podatke o strukturi okrivljenih u prekršajnim postupcima, jer „ovlašćenje“ za podnošenje zahteva za sudske odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu proizilazi upravo iz svojstva okrivljenih tim nalogom, a u podatke o strukturi podnosilaca inicijalnih akata Analiza ih je uključila u odnosu na organe koji su izdali prekršajni nalog u odnosu na koji je podnet zahtev za sudske odlučivanje. S druge strane, kada su u pitanju npr. podaci o vrsti sudskih odluka, Analiza ih obrađuje u odnosu se na oba zahteva, dok u prikazu zastupljenosti izrečenih zaštitnih mera zahtevi za sudske odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu nisu uključeni ni u kvantitativni prikaz kao ni u kvalitativnu analizu koji se odnose na izricanje zaštitnih mera, jer su u pitanju prekršaji za koje se nalozima izriču samo propisane fiksne novčane kazne.

Analiza statističkih podataka

Analiza statističkih podataka se odnosi na ukupno 724 sudskih odluka kojima su prav-
nosnažno okončani prekršajni postupci u oblasti zaštite životne sredine (rešeni pred-
meti), a u vezi sa primenom seta propisa iz oblasti zaštite životne sredine⁹. To su prav-
nosnažne sudske odluke povodom 693 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i
31 zahteva za sudsko odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu, donete u periodu od
01.01.2021. do 24.07.2025. godine, i to: 272 odluke Prekršajnog suda u Pirotu (i ode-
ljenja tog suda u Dimitrovgradu i Beloj Palanci); 96 odluka Prekršajnog suda u Prijepolju
(i odeljenja tog suda u Novoj Varoši i Priboju); 8 odluka Prekršajnog suda u Preševu;
127 odluka Prekršajnog suda u Beogradu, od kojih je 96 doneto povodom zahteva
za pokretanje prekršajnog postupka, a 31 povodom zahteva za sudsko odlučivanje o
izdatom prekršajnom nalogu; 43 odluke Prekršajnog suda u Sremskoj Mitrovici (i ode-
ljenja tog suda u Šidu); 83 odluke Prekršajnog suda u Subotici (i odeljenja tog suda u
Bačkoj Topoli i Malom Iđošu); 95 odluka Prekršajnog suda u Novom Pazaru (i odeljenja
tog suda u Tutinu i Priboju)¹⁰. Analiza se ne odnosi na predmete u radu kod ovih prekr-
šajnih sudova (26 zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka koji nisu pravnosnažno
okončani do 24.07.2025. godine).

9 Zakon o zaštiti prirode („Sl. glasnik RS”, br. 36/09, 88/10, 91/10 - ispr., 14/16, 95/18 - dr. zakon i 71/21); Zakon o šumama („Sl. glasnik RS”, br. 30/10, 93/12, 89/15 i 95/18 - dr. zakon); Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda („Sl. glasnik RS”, br. 128/14 i 95/18 - dr. zakon); Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini („Sl. glasnik RS”, broj 96/21); Zakon o upravljanju otpadom („Sl. glasnik RS”, br. 36/09, 88/10, 14/16, 95/18 - dr. zakon i 35/23); Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Sl. glasnik RS”, br. 15/16, 68/20 i 136/20); Zakon o vodama („Sl. glasnik RS”, br. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 i 95/18 dr. zakon); Zakon o zaštiti životne sredine („Sl. glasnik RS”, br. 135/04, 36/09, 36/09 - dr. zakon, 72/09 - dr. zakon, 43/11 - odluka US, 14/16, 76/18, 95/18 - dr. zakon, 95/18 - dr. zakon i 94/24 dr. zakon); Zakona zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskom dimu („Sl. glasnik RS”, br. 30/2010); Zakon o inspekcijskom nadzoru („Sl. glasnik RS”, br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018); Uredba o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, Obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i Godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima Dostavljanja godišnjeg izveštaja, Obveznicima plaćanja naknade, Kriterijumima za obračun, visinu i način Obračunavanja i plaćanja naknade („Sl. glasnik RS”, br. 54/2010, 86/2011, 15/2012, 41/2013 - dr. pravilnik, 3/2014, 81/2014 - dr. pravilnik, 31/2015 - dr. pravilnik, 44/2016 - dr. pravilnik, 43/2017 - dr. pravilnik, 45/2018 - dr. pravilnik, 67/2018 - dr. pravilnik, 95/2018 - dr. zakon 77/202); Uredba o stavljanju pod kontrolu korišćenja i prometa divlje flore i faune („Sl. glasnik RS”, br. 31/2005, 45/2005 - ispr., 22/2007, 38/2008, 9/2010, 69/2011 i 95/2018 - dr. zakon); Odluka o odvođenju i prečišćavanju atmosferskih i otpad-
nih voda na teritoriji Grada Beograda („Sl. list grada Beograd”, br. 6/2010 i 29/2014); Odluka o održavanju čistoće („Sl. list grada Beograda, br. 27/2002, 11/2005, 6/2010 - dr. odluka, 2/2011, 10/2011 - dr. odluka, 42/2012, 31/2013, 44/2014, 79/2015 i 19/2017); Odluka o određivanju akustičkih zona na teritoriji Grada Beograda („Sl. list grada Beograda”, br. 2/2022);

10 Opšta napomena u odnosu na sve predmete Prekršajnog suda/odeljenja suda u Novom Pazaru, je da ni uz jednu odluku nije dostavljena kopija zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Pojednostosti/podaci koji se odnose na sadržinu inicijalnih akata su preuzimani uvidom u podatke sudske odluke, ali se iz odluka tog suda ne vidi npr. da li je vršeno/pokušano privremeno oduzimanje predmeta prekršaja, da li je istican imovinsko-pravni zahtev i sl;

Analiza kvantitativnih pokazatelja zasniva se na više međusobno povezanih parametara koji omogućavaju da se sudski postupak sagleda kao celovit proces, a ne samo kroz njegov krajnji ishod. U fokusu su podaci o prilivu predmeta u sudovima, strukturi podnosilaca inicijalnih akata, strukturi okrivljenih u postupcima iz oblasti zaštite životne sredine, učestalosti povreda zaštićenih dobara, kao i o intenzitetu ugrožavanja neposredno zaštićenog dobra. Ovi podaci se dovode u vezu sa trajanjem postupaka – ukupno i po pojedinim sudovima – kao i sa vrstom donetih odluka i izrečenih zaštitnih mera. Time se obezbeđuje pouzdana osnova za kvalitativnu analizu, jer se pravnosnažna odluka posmatra kao rezultat čitavog niza faktora, od podnošenja inicijalnog akta do okončanja postupka.

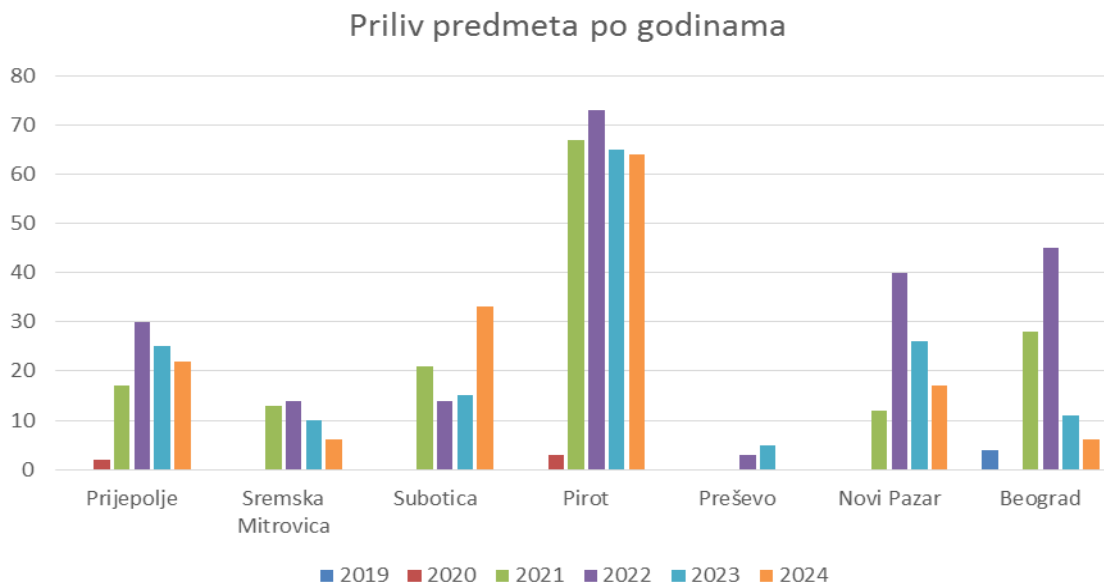
Kvantitativni pokazatelji analiziraju se u njihovoj međusobnoj povezanosti. Opterećenost sudova, izražena kroz priliv predmeta, sagledava se zajedno sa dužinom trajanja postupka, kako bi se procenila efikasnost sistema i njegova sposobnost da u razumnim rokovima pruži adekvatan pravni odgovor. Ishodi postupaka – osuđujuće i oslobađajuće presude, obustave i druge odluke – analiziraju se radi razumevanja sudske prakse, primene materijalnog prava i dokaznih standarda. Istovremeno, teritorijalne razlike u prilivu i strukturi predmeta mogu ukazati na neravnomernu opterećenost sudova ili specifičnosti lokalnog konteksta.

Cilj ovakvog pristupa jeste da se statistički podaci ne koriste samo kao opis stanja, već kao analitički alat za prepoznavanje ključnih izazova u postupanju sudova u predmetima iz oblasti zaštite životne sredine i za formulisanje konkretnih preporuka za unapređenje rada, kako u organizacionom i procesnom smislu, tako i u pogledu bolje koordinacije sa organima koji pokreću postupke.

Priliv predmeta u prekršajnim sudovima po godinama

Priliv predmeta koji se odnose na prekršaje iz oblasti zaštite životne sredine po pojedinim prekršajnim sudovima je kvantitativni podatak koji beleži činjenicu neravnomerne opterećenosti pojedinih sudova predmetima iz te oblasti. Ipak, taj podatak je i relevantan i važan pre svega za sagledavanje angažovanosti podnosilaca inicijalnih akata ovlašćenih u odnosu na pokretanje prekršajnih postupaka iz oblasti zaštite životne sredine izvršenih na teritorijama mesne nadležnost pojedinih sudova. Stoga se, na primer, značajno manji priliv predmeta i po godinama i po brojevima u Prekršajni sud u Beogradu, od priliva predmeta u Prekršajni sud u Pirotu mora sagledati isključivo u vezi sa aktivnostima podnosilaca inicijalnih akata ovlašćenih u odnosu na pokretanje prekršajnih postupaka iz oblasti zaštite životne sredine, a ni posredno ne može biti osnov za zaključak da je npr. mali broj iniciranih postupaka ili smanjenje tog broja u pojedinim

godinama značio i manji broj izvršenih povreda zaštićenih dobara, pa stoga ni osnov za iole pouzdanu pretpostavku o stvarnom stepenu ugroženosti životne sredine na teritorijama mesne nadležnosti pojedinih sudova.



Podaci o prilivu predmeta iz oblasti zaštite životne sredine u Analizom obuhvaćenim prekršajnim sudovima u periodu 2019-2024 godine potvrđuju da se ponavljaju neravnomernosti uočene u odnosu na sve druge kvantitativne pokazatelje.

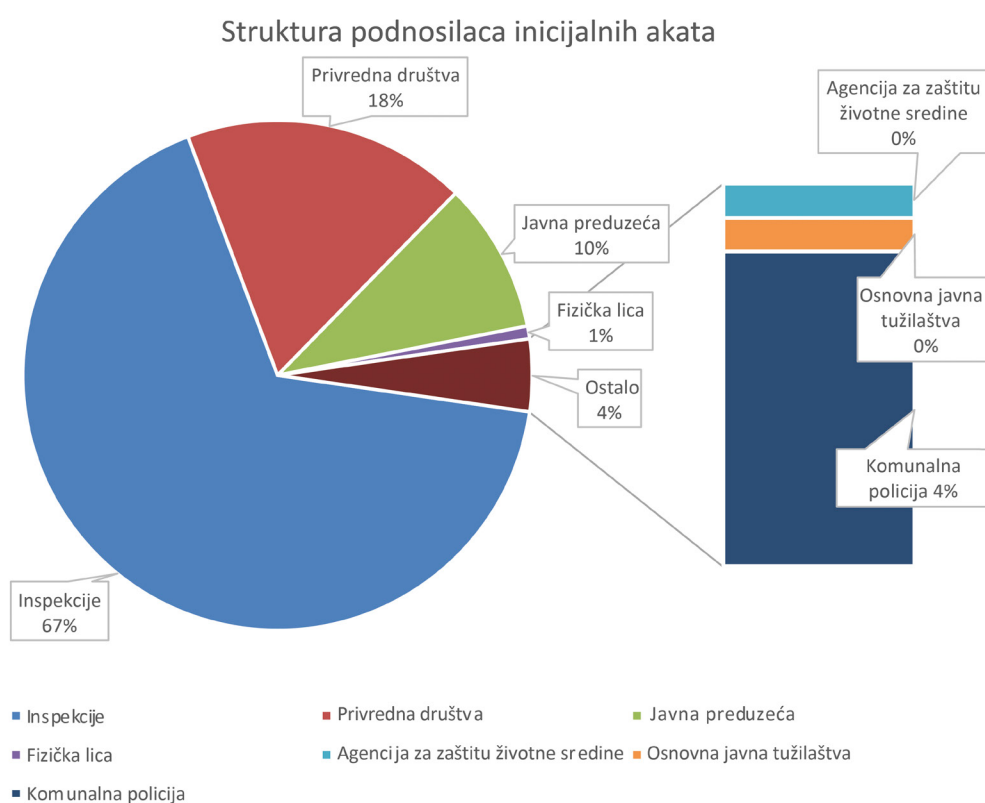
Zajedničko za Prekršajni suda u Prijepolju i Sremskoj Mitrovici je relativno ujednačen broj pokrenutih prekršajnih postupaka iz oblasti zaštite životne sredine u periodu 2021-2023. godine, a unutar tog perioda, vidljivo je povećan priliv tih predmeta u oba suda, pa se nameće kao moguća pretpostavka da je to bila godina u kojoj su se iskazale posledica zastoja u radu podnosilaca zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka iz godina pandemije.

I u odnosu na gotovo ravnomeran priliv (velikog broja) predmeta u Prekršajni sud u Pirotu, izdvaja se 2022. godina sa nezanemarljivim povećanjem tog priliva. Sličan trend povećanja priliva predmeta u 2022. godini beleži se i u Prekršajnim sudovima u Novom Pazaru i Beogradu,

Priliv predmeta u Prekršajnom sudu u Subotici je relativno ujednačen u periodu 2021 – 2023. godine, a u 2024. godini gotovo dvostruko veći nego u 2022. godini.

Struktura podnosilaca inicijalnih akata

Struktura podnosilaca inicijalnih akata u prekršajnim predmetima okončanim pravno-snažnim sudskim odlukama ukazuje da li i koji ovlašćeni organi i u kojoj meri koriste svoja zakonska ovlašćenja (i obaveze) za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka ili izdavanje prekršajnih naloga, ali pruža i uvid u korišćenje zakonom propisane mogućnosti da fizička lica u svojstvu oštećenih podnesu zahtev za pokretanje prekršajnih postupaka.



Iz uvida u strukturu podnosilaca u 724 predmeta, proizilazi da su u 67% predmeta inspekcije podnosioci zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, preko 18% podnosioci zahteva su privredna društva – pravna lica sa javnim ovlašćenjima, oko 10% zahteva za pokretanje prekršajnog postupka su podnela javna preduzeća, dok su ukupno oko 15% zahteva podnela fizička lica, Agencija za zaštitu životne sredine i osnovna javna tužilaštva. Od 31 izdatih prekršajnih naloga, komunalna policija je izdavalac 28 prekršajnih naloga, a inspekcija 3 prekršajna naloga u odnosu na koje je podnet zahtev za sudsko odlučivanje Prekršajnom sudu u Beogradu.

Ovi podaci potvrđuju značaj uloge koje inspeksijske službe imaju u otkrivanju i iniciranju prekršajnih postupaka podnošenjem zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka, jer

su podnosioci oko 70% svih inicijalnih akata. Ova činjenica dodatno ukazuje na značaj saradnje i koordinacije sudova i inspekcija u gonjenju i sankcionisanju prekršajnog postupanja iz oblasti životne sredine. Ovi kvantitativni pokazatelji su i jedan od povoda da u gotovo svakom segmentu Analize naglasimo značaj doprinosa koje inspekcije daju uspešnom radu prekršajnih sudova.

Kuriozitet je podatak od čak 9 fizičkih lica koja su se „uključila“ u postupke prekršajnih sudova baš u oblasti zaštite životne sredine, i to u odnosu na nosioce odgovornosti za nepostupanje u skladu sa ovlašćenjima vezanim za zdravu životnu sredinu na lokalnom nivou. Deo ove Analize je stoga posvećen i prikazu svih devet sudskih postupaka pokrenutih povodom njihovih zahteva i dokaza koje su prilagali na okolnost da imaju svojstvo oštećenih lica.

OVLAŠĆENJA I POLOŽAJ INSPEKCIJE U PREKRŠAJNIM POSTUPCIMA IZ OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Normativni okvir jasno određuje položaj i ovlašćenja inspekcija kao ključnih aktera u otkrivanju i procesuiranju prekršaja iz oblasti zaštite životne sredine.

Status i ovlašćenja inspekcija uređeni su Zakonom o državnoj upravi,¹¹ koji propisuje da su inspekcije organi državne uprave u sastavu ministarstava, dok inspektorati vrše inspekcijske i s njima povezane stručne poslove. Inspekcijskim nadzorom ispituje se sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica, nakon čega inspekcija, u zavisnosti od rezultata nadzora, izriče mere za koje je ovlašćena. ZDU upućuje na Zakon o inspekcijskom nadzoru,¹² kojim se detaljnije uređuju sadržina, vrste i oblici inspekcijskog nadzora, postupak njegovog sprovođenja, kao i ovlašćenja i obaveze učesnika u postupku nadzora.

Osnovni cilj inspekcijskog nadzora jeste da se preventivnim delovanjem ili naganjanjem mera obezbedi zakonitost i bezbednost poslovanja nadziranih subjekata i spreče ili otklone štetne posledice po zakonom zaštićena dobra, prava i interese. ZIN daje inspekciji jasna ovlašćenja i obaveze u situacijama kada utvrdi nezakonitost koja je kažnjiva. U takvim slučajevima inspektor je dužan da nadležnom pravosudnom organu podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ili da izda prekršajni nalog.

Zakon takođe uvodi zbirni pojam „predstavka“, kojim se obuhvataju prijave, peticije, predlozi i drugi akti koje fizička i pravna lica podnose inspekciji radi iniciranja inspekcijskog nadzora. Pored predstavki, zainteresovana lica mogu podnositi i zahteve i od inspekcije tražiti podatke i obaveštenja. Posebna ovlašćenja predviđena su u slučajevima protivpravnog postupanja u oblasti zaštite životne sredine, gde zakon prepoznaje pojam „ozbiljnog rizika“, odnosno rizika koji zahteva hit-

¹¹ Zakon o državnoj upravi („Sl. glasnik RS“, br. 79/2005, ...i 30/2018 - dr. zakon);

¹² Zakon o inspekcijskom nadzoru („Sl. glasnik RS“, br. 36/2015, 44/2018- dr. zakon i 95/2018);

no postupanje inspekcije i drugih nadležnih organa radi sprečavanja štetnih posledica po život i zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni i životinjski svet, uključujući i situacije u kojima štetne posledice nisu trenutne ili neposredne. U takvim situacijama zakon omogućava intenzivnije i hitnije postupanje inspekcije. Vanredni, mešoviti i dopunski inspekcijski nadzor može se sprovesti i bez prethodnog naloga za inspekcijski nadzor, a nadzor može započeti i bez obaveštavanja nadziranog subjekta o njegovom sprovođenju.

Informacije o saznanjima inspekcije o postojanju ozbiljnog rizika po život i zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni i životinjski svet predstavljaju informacije od javnog značaja i ne mogu se smatrati poslovnom tajnom. Međutim, zakon istovremeno predviđa da informacije o merama i radnjama koje nadzirani subjekt preduzima radi otklanjanja ili smanjenja rizika mogu predstavljati poslovnu tajnu. Takvo rešenje otvara pitanje odnosa između zaštite poslovne tajne i javnog interesa za transparentnost postupanja u oblasti zaštite životne sredine. U praksi, primena odredbi o poslovnoj tajni može značajno ograničiti uvid javnosti u ishode i efekte procesuiranja protivpravnih postupanja koja ugrožavaju životnu sredinu.

Studije slučaja iz prakse pokazuju da način postupanja inspekcije i procesne okolnosti konkretnog predmeta mogu značajno uticati na konačan ishod prekršajnog postupka. Uvid u dva predmeta vođena pred prekršajnim sudovima u Prijepolju i Pirotu ukazuje na izrazito različite ishode postupaka pokrenutih na osnovu kvalitetnih zahteva ovlašćene inspekcije. U oba slučaja inspekcija je preduzela radnje u okviru svojih ovlašćenja i dostavila sudu uredne inicijalne akte zasnovane na inspekcijskim nalazima. Međutim, dalji tok postupka pokazuje da efikasnost sankcionisanja ne zavisi isključivo od kvaliteta inspekcijskog postupanja, već i od procesnog ponašanja okrivljenih i mogućnosti suda da pravovremeno reaguje na takve okolnosti.

Ključna razlika između ova dva predmeta ogleda se u procesnim okolnostima koje su usledile nakon pokretanja postupka. U predmetu vođenom pred Prekršajnim sudom u Prijepolju, postupak je okončan zastarelošću uprkos značajnom angažovanju inspekcije i suda. Zastarelost je nastupila pre svega kao posledica procesnog ponašanja okrivljenog, koji je iskoristio pravo da zahteva vođenje postupka na bosanskom jeziku, a zatim se nije pojavio na zakazanom ročištu za saslušanje niti je opravdao izostanak. Takvo postupanje je u praksi dovelo do produženja trajanja postupka do nastupanja zastarelosti. Posebnu težinu ovom slučaju daje činjenica da je reč o prekršaju za koji je propisana obavezna zaštitna mera oduzimanja predmeta prekršaja, čije je privremeno oduzimanje inspekcija pokušala da izvrši, ali je ono bilo onemogućeno postupanjem okrivljenog. Inspekcija je u zahtevu za pokretanje postupka procenila vrednost tog predmeta na 132.000 dinara, što je ujedno i najviši iznos među predmetima u kojima je izvršenje ove mere bilo onemogućeno. Nasuprot tome, predmet vođen pred Prekršajnim sudom u Pirotu pokazuje da efikasna koordinacija između inspekcije i suda može dovesti do brzog i delotvornog okončanja postupka. Inspekcija je zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnela neposredno nakon izvršenja prekršaja prav-

nog lica i tri odgovorna lica, a sud je u periodu kraćem od tri meseca pokrenuo, vodio i okončao postupak donošenjem osuđujuće presude. Sud je svoju odluku zasnovao na detaljnim i obrazloženim nalazima inspekcije, koji su ukazivali na to da nadzirani subjekt nije postupio po nalogu inspektora u ostavljenom roku. Kako je prekršajna radnja u ovom slučaju bila nečinjenje, odnosno nepostupanje po rešenju šumarskog inspektora, sud je lako utvrdio vreme izvršenja prekršaja i odbacio odbranu okrivljenih da je inspekcijski nalog bio preuranjen.

Uporedna analiza ova dva predmeta pokazuje da kvalitet inspekcijskog nalaza predstavlja važan, ali ne i jedini faktor uspešnog procesuiranja prekršaja u oblasti zaštite životne sredine. Iako su u oba slučaja zahtevi inspekcije bili kvalitetno pripremljeni, različite procesne okolnosti dovele su do suprotnih ishoda postupaka. Ova iskustva ukazuju na potrebu daljeg unapređenja koordinacije između inspekcija i prekršajnih sudova, kao i na značaj pravovremenog procesnog reagovanja na situacije u kojima okrivljeni zloupotrebljavaju svoja procesna prava, posebno u kontekstu relativno kratkih rokova zastarelosti koji važe u prekršajnim postupcima.

Primeri dobre prakse inspekcije i prekršajnih sudova u primeni Zakona o šumama

Postupci iniciranja, pokretanja i vođenja prekršajnih postupaka zbog povrede odredaba Zakona o šumama karakteriše značajno angažovanje nadležnih inspekcija. Opšti utisak je da su podneti kvalitetni zahtevi za pokretanje prekršajnih postupaka praćeni odličnom saradnjom sa postupajućim sudovima, a zatim i ekonomično vođeni prekršajni postupci pred Prekršajnim sudovima u Pirotu, Prijepolju i Novom Pazaru.

Dobra praksa uočena u analiziranim predmetima pre svega se ogleda u kvalitetu rada Šumarsko lovne inspekcije Uprave za šume Pirotskog upravnog okruga i sadržini zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Uvid u 237 predmeta Prekršajnog suda u Pirotu, uključujući odeljenja u Beloj Palanci i Dimitrovgradu, pokazuje da su zahtevi blagovremeni, dokazno potkrepljeni i da redovno sadrže podatke o vrednosti predmeta prekršaja u situacijama kada njegovo privremeno oduzimanje nije bilo moguće, kao i obrazložene imovinskopravne zahteve za naknadu štete. Takav način postupanja omogućio je sudu da u više od 230 odluka donese pretežno osuđujuće presude, pri čemu su i u slučajevima izricanja opomene dosledno izricane zaštitne mere oduzimanja predmeta prekršaja. Posebno je indikativno da je u čitavoj posmatranoj grupi samo jedan postupak obustavljen zbog apsolutne zastarelosti, i to nakon više neuspelih pokušaja privođenja okrivljenog.

Slična praksa uočava se i u predmetima Prekršajnog suda u Prijepolju i njegovih odeljenja u Novoj Varoši i Priboju, gde je u 41 odluci zbog povrede ZŠ zabeleženo da su i u tri presude sa izrečenom opomenom određene zaštitne mere oduzimanja predmeta prekršaja. U predmetima Prekršajnog suda u No-

vom Pazaru, odnosno odeljenja u Tutinu, izrečeno je čak 56 takvih zaštitnih mera. U svim slučajevima kada privremeno oduzimanje predmeta nije bilo moguće, zahtevi za pokretanje postupka sadržali su utvrđenu i obrazloženu vrednost predmeta prekršaja, što je sudu omogućilo primenu člana 311. stav 3. Zakona o prekršajima i obavezivanje okrivljenog na plaćanje iznosa koji odgovara tržišnoj vrednosti predmeta. Ovi podaci jasno pokazuju da se dobra praksa prvenstveno zasniva na kvalitetu inicijalnih akata koje podnose inspekcije, jer takvi zahtevi sudu obezbeđuju činjeničnu i dokaznu osnovu za dosledno izricanje zakonom propisanih zaštitnih mera.

FIZIČKO LICE KAO PODNOSILAC INICIJALNOG AKTA

Fizičko lice može da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka samo u svojstvu oštećenog.¹³ Oštećeno fizičko lice čije je kakvo lično ili imovinsko pravo povređeno ili ugroženo prekršajem ima pravo da sam ili preko svog zakonskog zastupnika ili punomoćnika podnosi i zastupa zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, kao i da podnosi dokaze, stavlja predloge i ističe imovinskopравни zahtev za naknadu štete ili povraćaj stvari. Postavlja se, naravno, pitanje, da li se fizičkom licu može utvrditi svojstvo oštećenog u prekršajnom postupku iz oblasti zaštite životne sredine ako ukaže da mu je povređeno lično pravo koje ima svaki građanin, a garantovano mu je članom 74. stav 1. Ustava: „Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju“. Prekršaji iz oblasti zaštite životne sredine sankcionišu povredu životne sredine kao zaštićenog dobra, a povrede tu sredinu čine nezdravom, u manjem ili većem intenzitetu i trajanju, a pogođen je svako, manje ili više neposredno. Ustav uz to pravo, propisuje i odgovornost i dužnost svih (pojedinaac, organ, organizacija, pravni subjekt) u čuvanju i zaštiti životne sredine - st. 2. i 3. istog člana Ustava propisuje: „*Svako, a posebno Republika Srbija i autonomna pokrajina, odgovoran je za zaštitu životne sredine. Svako je dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu.*“

Povodom devet zahteva fizičkih lica za pokretanje prekršajnog postupka protiv odgovornih lica u jedinicama lokalne samouprave zbog prekršaja iz člana 92. stav 1.tačka 10) Zakona o upravljanju otpadom-ZUO¹⁴, izvršenih nečinjenjem, četiri prekršajna suda su pokrenula prekršajni postupak.

¹³ Oštećeni u smislu ZoP-a je: a) onaj kome je radnjom okrivljenog ili prekršajnim delom ili protivpravnim delom koje je propisom predviđeno kao prekršaj, prouzrokovana šteta (bilo materijalna bilo nematerijalna); b) vlasnik ili držalac stvari koja mu je (protivpravno, odnosno izvršenjem prekršaja) oduzeta;

¹⁴ Zakon o upravljanju otpadom („Sl. glasnik RS“, br. 36/09, 88/10, 14/16, 95/18 - dr. zakon i 35/23) u članu 92. stav 1. tačka 10) propisuje: „Novčanom kaznom od 25.000 do 50.000 dinara kazniće se za prekršaj odgovorno lice u organu državne uprave, odgovorno lice u jedinici lokalne samouprave, imaocu javnih ovlašćenja, odnosno ovlašćenom pravnom licu, ako:.. 10) ne postupa u skladu sa članom 75. st. 10, 15, 16. i 17. ovog zakona;...“, u članu 75. stav 10.: „Operator na deponiji dužan je da obavesti nadležni organ za izdavanje dozvole, odnosno nadležnu inspekciju o bilo kakvom značajnom uticaju na životnu sredinu uočenom u postupku kontrole i monitoringa koji se vrše u skladu sa članom 16. ovog zakona“, stavu 15. propisuje: „Posle zatvaranja deponije operator je dužan da deponiju održava, vrši nadzor i kontrolu u periodu naknadnog održavanja, koji odredi nadležni organ za izdavanje dozvole, uzimajući u obzir rok u kojem deponija može predstavljati opasnost po životnu sredinu.“, a u stavu 17. propisuje: „Jedinica lokalne samouprave vodi i čuva evidenciju o prikupljenom komunalnom otpadu, kao i popis neuređenih deponija i podatke o tome dostavlja Agenciji.“;

Svi zahtevi su izjavljeni preko punomoćnika, pozivali su se na primenu tzv. Arhuske konvencije¹⁵ i na član 81a ZZŽS sa nazivom „Pravo na pravdu”. On propi-
suje: „Zainteresovana javnost u postupku ostvarivanja prava na zdravu životnu sredinu kao stranka ima pravo da pokreće postupak preispitivanja odluke pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom“. Svim zahtevima je priložen odgovor Agencije za zaštitu životne sredine dostavljen povodom zahteva ekološke NVO za dostupnost informacije (od javnog značaja) o svim opštinama na teritoriji RS koje nisu dostavile obrasce o nesanitarnim deponijama na njihovim teritorijama (u propisanom roku, a ni po proteku tog roka).¹⁶ Ova grupa predmeta protiv odgovornih lica u jedinici lokalne samouprave ukazuje na relativno neujednačenu praksu postupajućih prekršajnih sudova. Donete su dve osuđujuće presude, a ishodi sedam postupaka su ili rešenja o zastarelosti ili o odbacivanju zahteva kao podnetog od neovlašćenog lica.

Naglašavamo da je jedan drugostepeni sud potvrdio preovlađujući stav postupajućih prekršajnih sudova po kome fizičko lice nije ovlašćeno da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka u svojstvu oštećenog zbog nepostupanja jedinica lokalne samouprave po obavezama u odnosu na divlje deponije.

Fizička lica kao podnosilac prijava organima ovlašćenim za pokretanje prekršajnog postupka iz oblasti zaštite životne sredine se pominju u nekoliko predmeta, kada se navodi da je komunalna inspekcija postupila „po prijavi“, ili da je inspekcija postupila po „elektronskoj predstavi“. U vezi sa pitanjem efekata koje na rad organa ovlašćenih za pokretanje prekršajnog postupka imaju prijave od strane fizičkih lica ili grupa građana koja nisu isključivo ovlašćena za pokretanje postupka, beležimo odluku Prekršajnog suda u Beogradu kao primer dobre prakse postupka pokrenutog na osnovu zahteva Inspekcije Sektora za inspekcijski nadzor GU Beograd zbog dva prekršaja povredom Zakona o vodama (prekršajna radnja se odnosi na ispuštanje otpadnih voda u melioracione/druge kanale na javnom prostoru). Inspekcija je postupila po prijavi „Udruženja građana EKO Pančevački put“, sudski postupak je okončan u roku kraćem od 12 meseci osuđujućom presudom i izrečenom jedinstvenom novčanom kaznom. Iako u registru udruženja koji se vodi u APR nema podataka o registraciji takve NVO, ali prijava podneta od strane neformalne grupe građana ishodovala je i odgovarajuću reakciju inspekcije, i efikasno postupanje suda.

¹⁵ Strategija za primenu konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine - Arhuska konvencija („Sl. glasnik RS”, br. 103/2011);

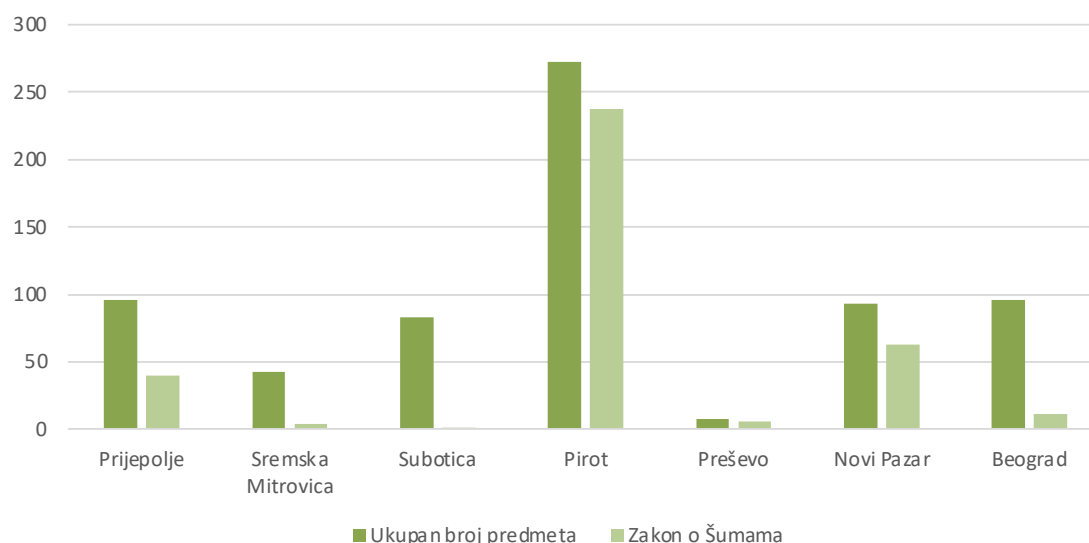
¹⁶ Napominjemo da je, po objavljenim podacima Agencije, broj od 146 nesanitarnih deponija u RS u 2018. godini u 2023. godini smanjen na 122, a broj od 2205 divljih deponija u 2018. godini povećan na 2536, sa oko 2000 t otpada na ukupnoj površini od 6.500 m², sa 88,09% učestalosti ponavljanja odlaganja na istom mestu;.

IZAZOVI U IZRICANJU ZAŠTITNIH MERA U VEZI SA SADRŽINOM INICIJALNIH AKATA

Značaj doslednog izricanja propisane zaštitne mere oduzimanja predmeta prekršaja kao prekršajne sankcije naročito je vidljiv u ostvarivanju zaštite i očuvanju šumarstva i ribljeg fonda u Republici Srbiji. To je prekršajna sankcija koja u funkciju odvracanja učinioca na izvršenje novog prekršaja ostvaruje u značajnijoj meri nego što je to slučaj sa novčanom kaznom kao izrečenom prekršajnom sankcijom.

Najveći broj izrečenih zaštitnih mera kao prekršajnih sankcija beleži se u predmetima povrede odredaba Zakona o šumama – ZŠ. Iz uvida u predmete koji se odnose na prekršaje izvršene povredom tog zakona, proizilazi da je postupanje ubedljive većine posmatranih sudova zasnovano na ujednačenoj i dobroj praksi primene materijalnih i procesnopравnih odredaba, što se izričito potvrđuje ne samo brojem, već i doslednošću izricanja i zaštitne mere oduzimanja predmet prekršaja, čije izricanje je od izuzetne važnosti za očuvanje održivog šumskog fonda. Naime, ZŠ u članu 6. propisuje, između ostalog, da šume u zaštićenim prirodnim dobrima imaju funkciju šume sa posebnom namenom, koja je prioritarna u odnosu na funkciju privredne šume. Međutim, iz svake od 365 odluka prekršajnih sudova o prekršajima izvršenim suprotno ZŠ, šume u zaštićenim prirodnim dobrima „napadnute“ su upravo u funkciji koja im je sekundarna, pa su i zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka korisnika ovih šuma (pravno lice koje gazduje šumama u državnoj svojini u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima) jedina brana takvom protivpravnom ponašanju. Najzastupljenije su povrede sankcionisane odredbama člana 112. stav 1. tačka 30), člana 113. stav 1. u vezi člana 112. st.1. tač.30) i člana 113. stav 1. u vezi člana 111. stav 1. tač. 26) i 30) ZŠ, a zastupljenost tih prekršaja po pojedinim sudovima u ukupnom broju predmeta je:

Učešće povreda Zakona o šumama u ukupnom broju prekršajnih postupaka po sudovima



U analizi iznetih podataka jasno se uočava izrazita, ali i logična neujednačenost u zastupljenosti prekršaja po osnovu povreda ZŠ između pojedinih prekršajnih sudova. Ove razlike nisu slučajne, već su u neposrednoj vezi sa specifičnostima mesne nadležnosti. Analizom obuhvaćenih prekršajnih sudova, odnosno sa činjenicom da određeni sudovi pokrivaju teritorije na kojima se nalaze veća šumska područja. Tako se najizraženija koncentracija predmeta koji se odnose na povrede ZŠ uočava kod sudova u Pirotu, Prijepolju, Novom Pazaru i Preševu.

U Prekršajnom sudu u Pirotu čak 237 od ukupno 272 predmeta odnosi se na povredu ZŠ, što ukazuje na gotovo potpunu dominaciju ove vrste prekršaja iz oblasti zaštite životne sredine u ukupnom radu tog suda. Slično tome, za povrede ZŠ u Prekršajnom sudu Prijepolju vezano je 40 od 96 predmeta, u Prekršajnom sudu Novom Pazaru 63 od 95, a u Prekršajnom sudu u Preševu svih 8 predmeta iz oblasti zaštite životne sredine odnose se na povredu ZŠ.

Ovi sudovi imaju mesnu nadležnost na područjima koja obuhvataju značajne šumske komplekse, često unutar ili u neposrednoj blizini zaštićenih prirodnih dobara, što logično rezultira većim brojem postupaka povredom ZŠ.

Saglasno iznetom, u sudovima čija se mesna nadležnost pretežno odnosi na urbana ili manje šumovita područja, poput Beograda, Subotice i Sremske Mitrovice, ideo predmeta koji se odnose na povrede ZŠ je znatno manji. Tako se u Beogradu, od 96 sudskih odluka donetih povodom zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, samo 11 odnosilo na povrede ZŠ, u Subotici 1 od 83, a u Sremskoj Mitrovici samo 4 od 43 predmeta.

Iz uvida u predmete koji se odnose na prekršaje izvršene povredom odredaba ZŠ, proizilazi i da je postupanje posmatranih sudova zasnovano na ujednačenoj i dobroj praksi primene materijalnih i procesnopравnih odredaba, praćeno odgovarajućom primenom propisanih imperativnih zaštitnih mera oduzimanja predmeta prekršaja, ali bez izuzetka i omogućeno odgovarajućim punim i kvalitetnim angažovanjem inspekcija kao podnositelaca zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, koji su po pravili vršili privremeno oduzimanje predmeta prekršaja, a kada su ih okrivljeni onemogućavali u tome, u svojstvu oštećenih zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka obrazloženo utvrđivali vrednost tih neoduzetih predmeta prekršaja.

Izazovi u primeni kumulativnih sankcija – primer ZZOKRF

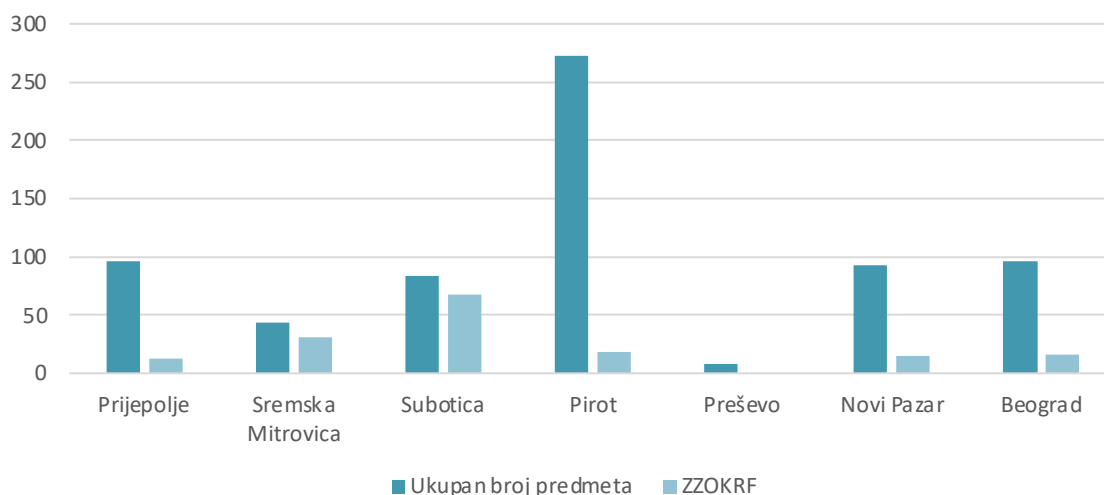
Propisi iz oblasti zaštite životne sredine retko predviđaju izricanje zaštitnih mera kao prekršajnih sankcija, a njihovo obavezno izricanje je još ređe. Izuzeci su pojedini zakoni poput Zakona o šumama i Zakona o vodama, gde je izricanje zaštitne mere oduzimanja proizvoda ili predmeta prekršaja obavezno, dok drugi zakoni, poput Zakona o upravljanju otpadom ili Zakona o zaštiti od buke, propisuju zaštitne mere uglavnom kao fakultativne i ograničene na pravna lica ili odgovorna lica u njima.

Najizraženiji primer kumulativnog sankcionisanja je Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda (ZZOKRF), koji omogućava sudu da za isti prekršaj izrekne do tri sankcije: novčanu kaznu ili opomenu, imperativnu zaštitnu meru oduzimanja predmeta i fakultativnu zabranu ribolova ili privredne delatnosti.

Ovaj model dvostrukog ili trostrukog sankcionisanja predstavlja izuzetak u odnosu na ostale propise i reflektuje težinu i učestalost prekršaja koji ugrožavaju riblji fond, sa ciljem prevencije i očuvanja ugroženog dela ekosistema.

Pre svega, ukazujemo na značajnu zastupljenost odluka donetih zbog povrede odredaba ZZOKRF u pojedinim prekršajnim sudovima.

Zastupljenost odluka donetih zbog povrede ZZOKRF u pojedinim prekršajnim sudovima



Napomena: Podaci o predmetima Prekršajnog suda u Beogradu zbog povrede ZZOKRF se ne odnose na postupke povodom zahteva za sudsko odlučivanje o prekršajnom nalogu, jer u toj grupi od 31 predmeta nije bilo slučajeva povrede ZZOKRF, a u postupcima izdavanja prekršajnih naloga se izriču samo fiksne novčane kazne.

Analiza podataka pokazuje jasnu prostornu diferencijaciju u zastupljenosti prekršaja po osnovu povreda ZZOKRF između pojedinih prekršajnih sudova, pri čemu se uočava njihova izrazita koncentracija u sudovima čija mesna nadležnost obuhvata teritorije sa razvijenim rečnim i jezerskim ekosistemima poput Subotice ili Sremske Mitrovice.

Kao što je prethodno ukazano, zakonodavac je omogućio da sud u prekršajnom postupku po ZZOKRF osuđujućom presudom izrekne čak 3 prekršajne sankcije. Kad zakonodavac za prekršaj propiše izricanje i imperativne i fakultativne zaštitne mere lako su vidljivi i nesporni razlozi i cilj propisivanja (najmanje) dve prekršajne sankcije. Takvo propisivanje je izuzetak i nije vezano za specifičnu težinu štetne posledice pojedinačnog prekršaja, već isključivo za vrstu zaštićenog dobra i dugotrajne štetne posledice nesporno učestalog vršenja tih prekršaja. U slučaju odredba člana 60.

stav 4. ZZOKRF takvo propisivanje je i u funkciji prevencije, ali i naglašavanja zaštite i očuvanja ribljeg fonda koji je svakako najugroženiji i najdostupniji živi deo ekosistema, a njegovo povređivanje ne samo laka, već i česta meta protivpravnog, a teško kontrolisanog izlova.

U praksi su retko izricane sve propisane zaštitne mere – imperativna mera oduzimanja predmeta prekršaja se primenjuje samo kada je podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka prethodno izvršio privremeno oduzimanje predmeta. Kvalitet i kompletiranost inicijalnih akata predstavlja ključni problem za primenu propisanih zaštitnih mera, jer neuredni ili nepotpuni zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka onemogućavaju sud da utvrdi vrednost predmeta prekršaja i sprovede imperativnu zaštitnu meru. Sudovi se u praksi suočavaju sa nedostatkom podataka i često moraju da odlučuju na osnovu nepotpunih informacija, što smanjuje efektivnost izricanja zaštitnih mera i otežava provođenje zakonskih ciljeva. Rešenje problema neizricanja propisanih zaštitnih mera leži u nadležnostima podnosioca inicijalnih akata, koji su ovlašćeni i, po našem uverenju, obavezni da privremeno oduzmu predmete prekršaja i utvrde njihovu vrednost prilikom sačinjavanja inicijalnog akta. Samo pravilnom primenom ovih radnji na terenu može se omogućiti efektivna primena imperativnih zaštitnih mera u sudskom postupku i ostvarenje ciljeva zakona.

Problem neizricanja propisanih zaštitnih mera stoga nije moguće rešiti u prekršajnim sudovima, već tamo gde on nastaje. Naime, svim podnosiocima inicijalnih akata su propisima data izričita ovlašćenja da izvrše privremeno oduzimanje predmeta za koje se može osnovano pretpostaviti da su predmeti prekršaja. ZoP pominje samo onemogućavanje oduzimanje predmeta prekršaja od strane okrivljenog.¹⁷ I kada podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka nije onemogućen u oduzimanju, a nije ga (iz nepoznatih razloga) ni pokušao, ima ovlašćenje, a po našem uverenju i obavezu, da u svakom tom slučaju primenom propisa utvrdi vrednost predmeta prekršaja i unese u inicijalni akt. Svakako nema ovlašćenje da ne uradi ni jednu od te dve radnje.

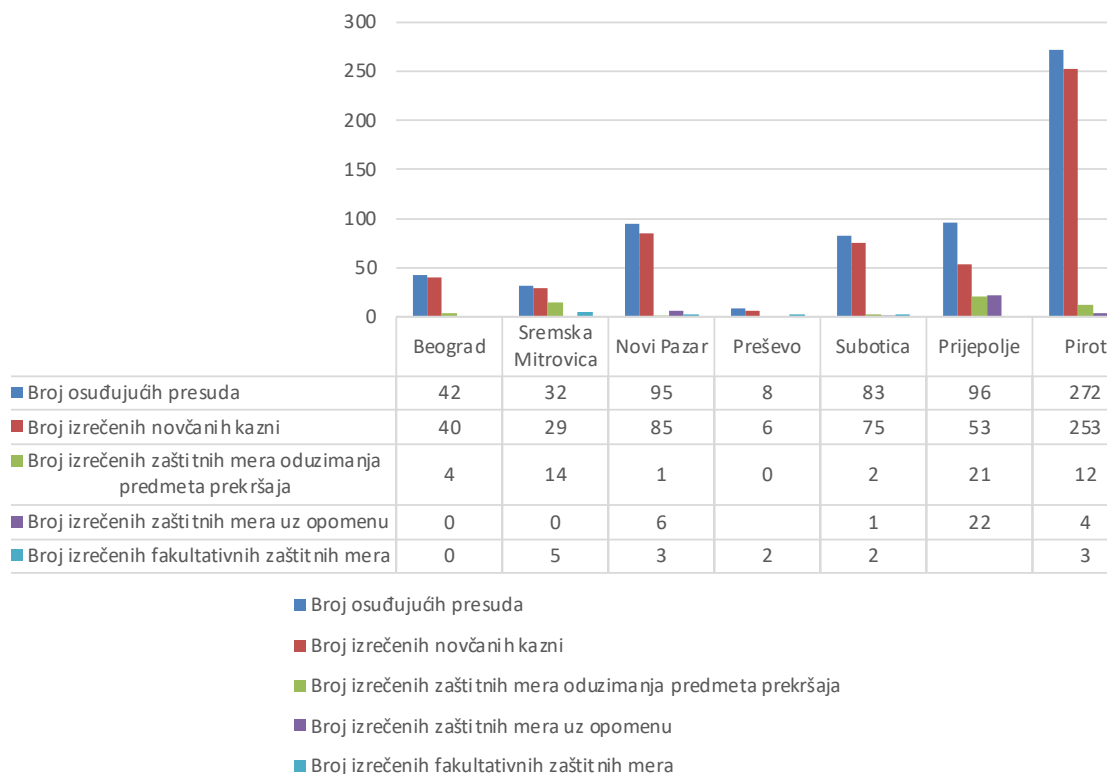
Zastupljenost izricanja i vrste izrečenih zaštitnih mera kao prekršajnih sankcija

Odredba člana 32. stav 1. tačka 4) Zakona o prekršajima propisuje da su zaštitne mere vrste prekršajnih sankcija, kao i da je, u okviru opšte svrhe prekršajnih sankcija, svrha primene zaštitne mere da otkloni uslove koji omogućavaju ili podstiču učinioca na izvršenje novog prekršaja. Zaštitne mere se izriču u osuđujućoj presudi prekršajnog suda kao „druga“ ili čak „treća“ sankcija. Stoga je polazni podatak vezan za odnos broja osuđujućih presuda i broja izrečenih zaštitnih mera, a zatim je za razmatranje zastupljenosti izricanja zaštitnih mera kao prekršajnih sankcija, pored broja i vrste, relevantan i

¹⁷ Član 54. Stav 3. ZoP: „Ako je učinilac samovoljno otuđio ili uništio predmete ili je na drugi način onemogućio njihovo oduzimanje, u presudi će se odrediti da plati novčani iznos koji odgovara vrednosti predmeta.”

podatak o strukturi izrečenih zaštitnih mera u smislu da li su one izrečene uz novčanu kaznu, ili uz opomenu. Kvalitativni deo ove Analize nastoji da razmotri što veći broj okolnosti koje utiču na (ne)izricanje ove prekršajne sankcije, kao i efekte koje njeno (ne) izricanje ima u postupcima iz oblasti zaštite životne sredine.

Broj i vrste izrečenih zaštitnih mera kao prekršajnih sankcija



Od zakonom propisanih 13 vrsta zaštitnih mera, u prekršajnim postupcima iz oblasti zaštite životne sredine u osuđujućim presudama najčešće je izricana zaštitna mera oduzimanja predmeta prekršaja propisana kao imperativna („oduzeće se“), u jednom predmetu pored zaštitne mere oduzimanja predmeta prekršaja izrečena je i zabrana vršenja određenih delatnosti (zabrana ribolova u trajanju od 6 meseci) propisna kao fakultativna („može se izreći“), a u četiri predmeta izrečena je samo zabrana vršenja ribolova u trajanju od 6 meseci.

Iz uvida u 541 predmeta okončanih osuđujućim presudama, uočava se da je izrečeno: 286 imperativnih zaštitnih mera oduzimanja predmeta prekršaja uz novčanu kaznu i 30 uz opomenu, kao i 5 fakultativnih zaštitnih mera zabrana ribolova u trajanju od 6 meseci.

Prekršajni sud u Prijepolju je u osuđujućim presudama, izrekao zaštitne mere oduzimanja predmeta uz 30% izrečenih novčanih kazni, a Prekršajni sud u Preševu je uz sve izrečene novčane kazne izrekao i zaštitne mere oduzimanja predmeta prekršaja.

Prekršajni sud u Pirotu je u 86% osuđujućih presuda izrekao zaštitne mere oduzimanja predmeta prekršaja, i to uz 209 novčanih kazni 187, a uz 44 izrečene opomene izrekao 30 zaštitnih mera oduzimanja predmeta prekršaja. Naglašavamo da je taj sud u svim slučajevima kada je privremeno oduzimanje predmet prekršaja bilo onemogućeno, u izreku presude o primeni zaštitne mere utvrđivao vrednost neoduzetog predmeta prekršaja, a zbir iznosa tih vrednosti je 4.370.290,33 dinara.

Posebno ukazujemo na strukturu zaštitnih mera izrečenih uz 29 novčanih kazni izrečenih u 32 osuđujuće presude donete od strane Prekršajnog suda u Sremskoj Mitrovici. Taj sud je novčane kazne izrekao u 92% osuđujućih presuda, a tako da je uz 29 izrečenih novčanih kazni izrekao ukupno 19 zaštitnih mera, i to: u 14 predmeta samo zaštitnu meru oduzimanja predmeta prekršaja, u jednom predmetu obe propisane zaštitne mere, a u pet predmeta samo fakultativnu zaštitnu meru zabrane obavljanja ribolova u periodu od 6 meseci. Zaštitne mere nisu izricane uz opomene. U Prekršajnom sudu u Subotici su u većini osuđujućih presuda izrečene novčane kazne, a u 30% uz izrečene novčane kazne i zaštitne mere oduzimanja predmeta prekršaja. U jednom od tih slučajeva kada je okrivljeni onemogućio privremeno oduzimanje predmeta prekršaja, utvrđena je vrednost tog predmeta na iznos od 560.569,00 dinara.

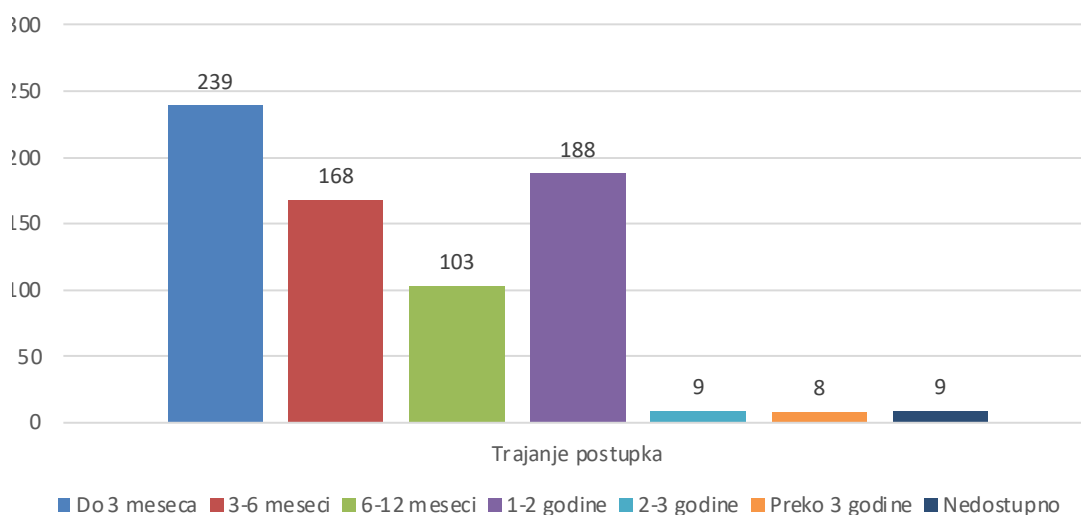
Prekršajni sud u Beogradu je u 97% osuđujućih presuda izrekao novčane kazne, a uz njih u 10% predmeta i zaštitne mere oduzimanja predmeta prekršaja, sve u postupcima po zahtevu za pokretanje prekršajnog postupka (u postupcima po zahtevima za sudsko odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu nije propisano izricanje zaštitnih mera).

Prekršajni sud u Novom Pazaru je uz 66 novčane kazne izrekao i 56 zaštitnih mera oduzimanja predmeta prekršaja, a kao i većina prekršajnih sudova (osim suda u Pirotu) ni jednu zaštitnu meru uz opomenu i ni jednu zaštitnu meru propisanu kao fakultativnu (osim suda u Sremskoj Mitrovici).

Trajanje prekršajnih postupaka iz oblasti zaštite životne sredine od podnošenja inicijalnog akta do radnje definisane kao izlazni akt

Podaci o 724 pravosnažne odluke donete u prekršajnim postupcima iz oblasti zaštite životne sredine ukazuju na značajan raspon u trajanju ovih postupaka, što predstavlja važan pokazatelj efikasnosti prekršajnog pravosuđa. Trajanje postupka ima poseban značaj, kako sa aspekta pravne sigurnosti i blagovremenog sankcionisanja povreda propisa o zaštiti životne sredine, tako i u pogledu sprečavanja nastupanja zastarelosti. Analizirani podaci pokazuju da postoje postupci koji su okončani za manje od tri meseca, što se može smatrati primerom izuzetno ekonomičnog i efikasnog vođenja postupka. Sa druge strane, evidentirani su i postupci čije trajanje prelazi tri godine, što ukazuje na značajno produženje trajanja postupka i potencijalne izazove u njihovom okončanju u razumnom roku. Između ove dve krajnosti nalaze se postupci koji su trajali između šest meseci i jedne godine, a koji se nesporno nalaze unutar zakonom propisanih rokova zastarelosti. Učestalost prekršajnih postupaka prema navedenim kategorijama trajanja prikazana je na grafikonu ispod, koji omogućava jasniji uvid u strukturu trajanja analiziranih postupaka.

Trajanje prekršajnog postupka od podnošenja inicijalnog akta do radnje suda definisane kao izlazni akt



Najkraće trajanje postupka, do tri meseca od podnošenja inicijalnog akta (zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ili zahteva za sudske odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu) do donošenja izlaznog akta, zabeleženo je u 239 predmeta, što čini približno trećinu ukupno analiziranog uzorka. Ovaj podatak ukazuje da sistem poseduje realan kapacitet za brzo i efikasno postupanje, naročito u situacijama u kojima su činje-

nično stanje i dokazna građa jasni, inicijalni akti uredni, a sud aktivno upravlja postupkom. Takvi predmeti potvrđuju da normativni okvir i organizaciona struktura prekršajnih sudova omogućavaju da je u uslovima propisanih opštih rokova moguće procesne radnje sprovesti kontinuirano i bez zastoja. Naravno, u pitanju su predmeti u kojima ni dostupnost okrivljenih nije bila sporna.

Period od tri do šest meseci, bio je potreban da se okonča 168 predmeta. Iako je reč o razumnom roku u kontekstu prekršajnog prava, kumulativno posmatrano već se može govoriti o tendenciji usporavanja postupka, u smislu odloženog preduzimanja procesnih radnji. Iz sadržine analiziranih inicijalnih akata i sudskih odluka, proizilazi da se u ovom intervalu često pojavljuju procesne praznine koje nisu nužno posledica složenosti predmeta, već odsustva procesne discipline, odlaganja ročišta, neizvođenja svih predloženih dokaza ili pasivnog odnosa suda prema kontradiktornim iskazima učesnika u postupku.

Najproblematičniju kategoriju, u negativnom smislu, čini čak 188 predmeta u kojima je za okončanje postupka bilo potrebno između jedne i dve godine. Ova brojka, koja čini više od četvrtine ukupnog uzorka, ukazuje da nisu u pitanju izolovani slučajevi. Iz analiziranih predmeta iz ove skupine proizilazi je da se upravo u ovim predmetima često donete oslobađajuće presude, iz obrazloženja proizilazi da su u pitanju složeniji predmeti, koji iziskuju izvođenje brojnih procesnih radnji. Kada za ishod prekršajnih postupaka imaju rešenja o obustavama zbog nastupanja zastarelости, obrazloženja tih odluka po pravilu ne sadrže precizne podatke o toku postupka, vrsti i datumima preduzetih procesnih radnji, niti razloge zbog kojih postupak nije (mogao biti) okončan u zakonom propisanom roku.

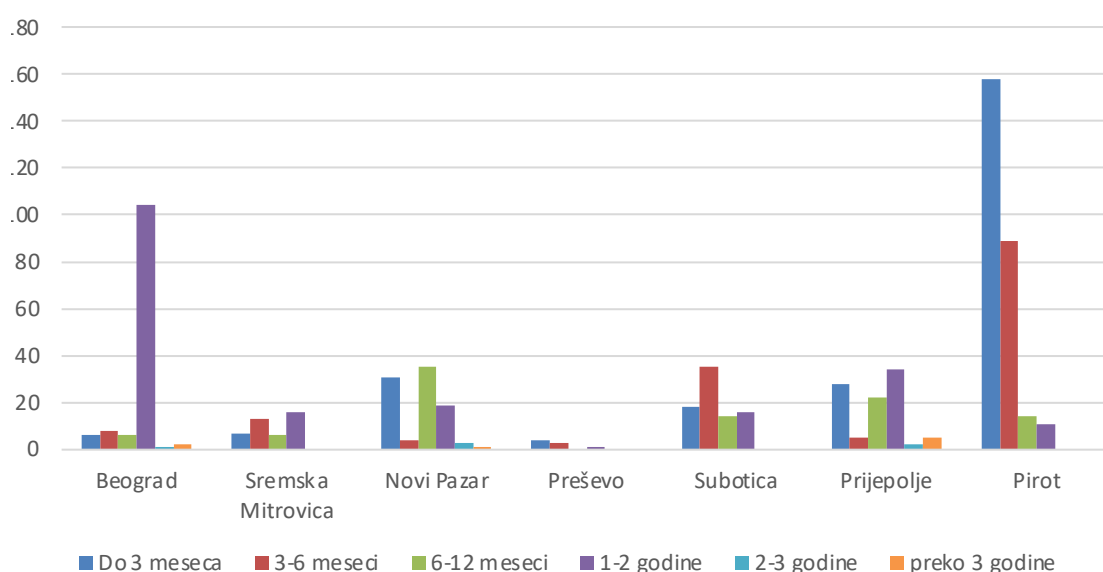
TRAJANJE PREKRŠAJNIH POSTUPAKA IZ OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE PO POSTUPAJUĆIM SUDOVIMA

Trajanje prekršajnih postupaka iz oblasti zaštite životne sredine u analiziranim sudovima pokazuju u kojoj meri su pojedini prekršajni sudovi doprineli evidentiranim trajanjima prekršajnog postupka od podnošenja inicijalnog akta do izlaznog akta. Ovi pokazatelji su nužni upravo zbog neujednačenog priliva predmeta različite složenosti u pojedine sudove, pa bi ustanovljavanje „proseka“ trajanja prekršajnih postupaka iz oblasti zaštite životne sredine u odnosu na sve posmatrane sudove ishodovalo netačnim i neupotrebljivim podatkom.

Srednje trajanje postupaka beleži se u sudovima u Novom Pazaru i Subotici. U Novom Pazaru značajan deo postupaka traje do godinu dana, ali je primetan broj postupaka čije trajanje je duže od jedne, pa i dve ili tri godine, što ukazuje na neujednačenost u efikasnosti postupanja, svakako uslovljenu složenošću predmeta u smislu neophodnosti preduzimanja većeg broja procesnih radnji tokom vođenja postupka. Prekršajni sud u Subotici, s druge strane, ima najveći broj postupaka čije trajanje je u rasponu od tri do šest meseci, ali i relativno visok broj onih koji traju do dve godine, što sugerše da deo složenih predmeta ostaje u radu zbog preduzimanja složenijih procesnih radnji.

Najkraće trajanje postupaka zabeleženo je u Prekršajnom sudu u Pirotu, gde je prekršajni postupak u ogromnoj većini predmeta bio okončan u roku do šest meseci (247 od 272), a samo zanemarljiv broj traje duže od godinu dana. Sličan obrazac u odnosu na trajanje postupka, iako na znatno manjem uzorku, beleži se i u Prekršajnom sudu u Preševu, gde su gotovo svi postupci okončani u roku kraćem od šest meseci. Ova dva prekršajna suda se mogu oceniti kao najefikasniji u pogledu trajanja postupaka, što se ne može povezati sa manjim prilivom predmeta, već sa boljom raspodelom opterećenja po sudijama i jednostavnijom strukturom predmeta, vezanim za zastupljenost sličnih prekršaja izvršenih povredom manjeg broja propisa iz oblasti zaštite životne sredine.

Trajanje prekršajnih postupaka po postupajućim sudovima

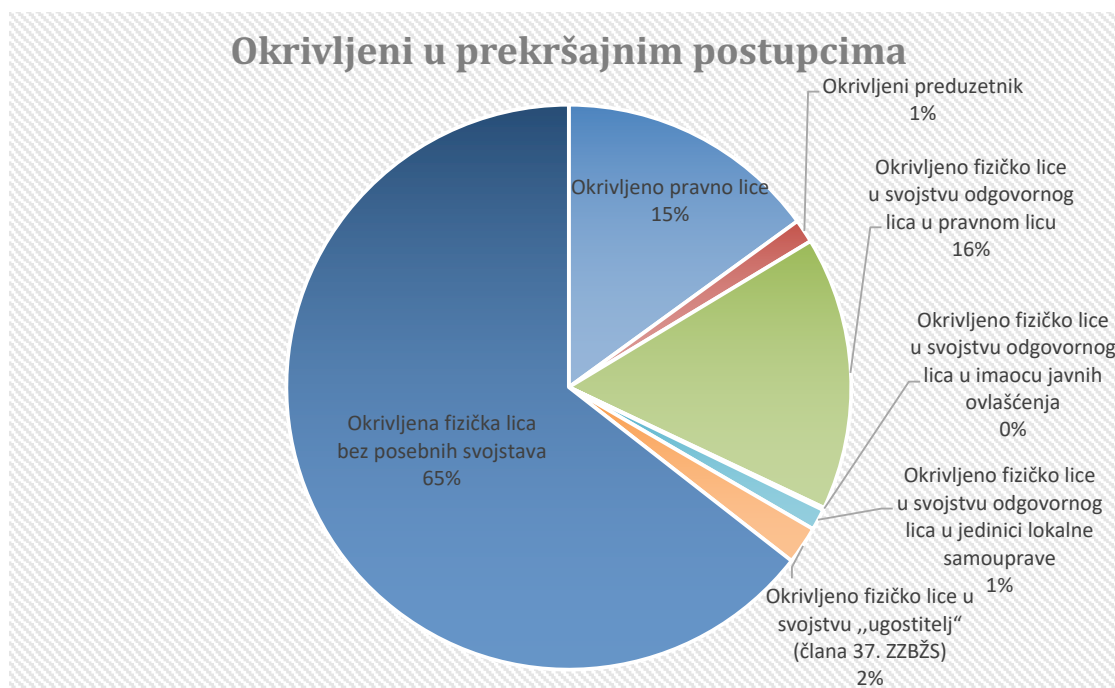


Najduže trajanje postupaka evidentno je u Prekršajnom sudu u Beogradu. Od ukupno 127 analiziranih predmeta, čak 104 postupka trajala su od jedne do dve godine, dok postoji i više predmeta koji su trajali duže od dve, pa i preko tri godine. Zanimljivo je da se Beograd ne ističe u podacima kao najopterećeniji sud, što je veoma iznenađujuće imajući u vidu obuhvat mesne nadležnosti tog suda. Razlozi dužeg trajanja prekršajnih postupaka pred tim sudom može se svakako naći u velikom broju prekršajnih postupaka iz drugih oblasti koji se iniciraju, u čestim odlaganjima ročišta koja su karakteristična za sve predmete u kojima odbranu zastupaju punomoćnici (što je u postupanju ovog suda gotovo pravilo), a sve uz organizacione i kadrovske izazove koji se svakodnevno usložnjavaju.

Izrazito dugotrajni postupci uočavaju se i u Prekršajnom sudu u Prijepolju, gde je u znatnom broju predmeta (34) postupak trajao u rasponu od jedne do dve godine, a u čak pet predmeta preko tri godine, što predstavlja najnepovoljniji pojedinačni pokazatelj u pogledu ekstremno dugih postupaka. To može ukazivati na specifične probleme u radu suda, poput nedostatka postupajućih sudija, čestih procesnih zastoja ili objektivnih teškoća u dostavljanju i prisustvu stranaka.

Okrivljeni u prekršajnim postupcima

Struktura okrivljenih u prekršajnim postupcima iz oblasti zaštite životne sredine proizilazi iz strukture osumnjičenih protiv kojih se inicira pokretanje postupka, a ukazuje da su nosioci protivpravnih postupanja u toj oblasti fizička lica. Veliko učešće fizičkih lica u strukturi okrivljenih u prekršajnim postupcima iz oblasti zaštite životne sredine potvrđuje pretežno i nedvosmisleno usmerenje organa ovlašćenih za pokretanje prekršajnih postupaka na individualne učinioce. Iniciranju prekršajnih postupaka protiv pravnih lica pristupa se sa vidljivom dozom „uzdržanosti“, svakako i zbog okolnosti da je za osnovanost sumnje o postojanju prekršaja i osnovu odgovornosti pravnog lica¹⁸ teže pribaviti i sudu ponuditi odgovarajuće dokaze. Ukoliko je u pitanju neki drugi razlog, valjalo bi ga potražiti od organa ovlašćenih za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka i izdavanje prekršajnih naloga. Svakako da postojeća struktura okrivljenih protiv kojih je pokrenut prekršajni postupak iz oblasti zaštite životne sredine nije posledica okolnosti da su pravna lica retko izvršioci prekršaja iz oblasti zaštite životne sredine, a nije isključeno ni da se ovlašćeni organi fokusiraju na pokretanje postupaka za privredne prestupe iz te oblasti.



18 Zakon o prekršajima u članu 27. propisuje odgovornost pravnog lica: „Pravno lice je odgovorno za prekršaj učinjen radnjom ili propuštanjem dužnog nadzora organa upravljanja ili odgovornog lica ili radnjom drugog lica koje je u vreme izvršenja prekršaja bilo ovlašćeno da postupa u ime pravnog lica. Pravno lice je odgovorno za prekršaj i kada: 1) organ upravljanja donese protivpravnu odluku ili nalog kojim je omogućeno izvršenje prekršaja ili odgovorno lice naredi licu da izvrši prekršaj; 2) fizičko lice izvrši prekršaj usled propuštanja odgovornog lica da nad njim vrši nadzor ili kontrolu. Pod uslovima iz stava 2. ovog člana pravno lice može da odgovara za prekršaj i kada: 1) je protiv odgovornog lica prekršajni postupak obustavljen ili je to lice oslobođeno od odgovornosti u skladu sa odredbama člana 250. ovog zakona; 2) postoje pravne ili stvarne smetnje za utvrđivanje odgovornosti odgovornog lica u pravnom licu ili se ne može odrediti ko je odgovorno lice. Odgovornost fizičkog ili odgovornog lica u pravnom licu za učinjeni prekršaj, krivično delo ili privredni prestup ne isključuje odgovornost pravnog lica za prekršaj.“

Iz prikazanih podataka jasno proizilazi da su fizička lica dominantna kategorija okrivljenih u prekršajima iz oblasti zaštite životne sredine. Kada su u pitanju fizička lica koja imaju svojstvo okrivljenih u prekršajnom postupku kao odgovorna lica u pravnim licima ukazujemo da je u većini predmeta okrivljeno jedno fizičko lice kao odgovorno lice u pravnom licu, dok se slučajevi u kojima se u istom pravnom licu istovremeno tereti više odgovornih lica javljaju izuzetno retko (u 3 predmeta su dva, u 1 predmetu tri, a u 1 predmetu su četiri fizička lica okrivljena u svojstvu odgovornih lica u istom pravnom licu). To ukazuje na tendenciju organa gonjenja i sudova da odgovornost vezuju za jedno fizičko lice, sa formalnim svojstvom direktora kao odgovornog lica, iako priroda i način povrede propisa o zaštiti životne sredine od strane pravnih subjekata ukazuje na izvesnu odgovornost šireg kruga učesnika unutar okrivljenog pravnog lica. Značajno učešće imaju i predmeti u kojima su okrivljena fizička lica u svojstvu u gostitelja, kao i odgovorna lica u jedinicama lokalne samouprave, što ukazuje da se prekršaji ne vezuju isključivo za privredne subjekte, već i za javni sektor i delatnosti koje neposredno utiču na životnu sredinu na lokalnom nivou.

O toku i ishodu sudskih postupaka u kojima su okrivljena odgovorna lica u jedinicama lokalne samouprave osvrnućemo se detaljnije u Analizi, ali ovom prilikom analize strukture podnosilaca inicijalnih akata ukazujemo da su zahteve za pokretanje prekršajnih postupaka u postupcima protiv tih odgovornih lica u jedinicama lokalne samouprave podnela upravo fizička lica (građani), a kad su u pitanju u gostitelji, građani su prijavama ovlašćenim organima inicirali pokretanje prekršajnih postupaka.

Podatak da su među ukupno 619 okrivljenih fizičkih lica samo tri žene, od toga jedna sa svojstvom, odgovornog lica u pravnom licu i dve u svojstvu u gostitelja, snažno reflektuje izraženu rodnu neravnotežu koja je direktna posledica polne strukture rukovođećih, odgovornih i vlasničkih pozicija u privredi, u gostiteljstvu i lokalnoj administraciji, koje su u praksi i dalje dominantno zauzete od strane muškaraca. Takva rodna struktura okrivljenih posmatrana samo u kontekstu izvršenja prekršaja iz oblasti zaštite životne sredine svakako nema negativnu konotaciju.

Istovremeno, najveći broj sudskih predmeta u kojima se kao okrivljeni javljaju fizička lica bez posebnih svojstava ukazuje da se prekršaji iz oblasti zaštite životne sredine čine pretežno kroz individualna protivpravna postupanja „običnih“ građana. Ukupan broj okrivljenih fizičkih lica je veći od broja sudskih predmeta na koje se Analiza odnosi, jer su se pojedini inicijalni akti (i sudske odluke) odnosili na više fizičkih lica kao saizvršilaca istog prekršaja. Nasuprot tome, pravna lica su okrivljena u pet puta manjem broju predmeta nego fizička lica, a preduzetnici samo u svega 10 prekršajnih postupaka, što potvrđuje da je prekršajni sistem u ovoj oblasti i dalje fokusiran na individualizaciju odgovornosti, dok se institucionalna i ekonomski snažnija odgovornost pravnih lica ređe aktivira, iako su posledice prekršaja iz oblasti zaštite životne sredine učinjene od strane pravnih lica i neposrednije, i teže, i sveobuhvatnije i dugotrajnije. Ovo može imati važne implikacije i na preventivni efekat prekršajnih sankcija, jer je težište odgovornosti neosnovano i neopravdano izmešteno sa organizacija na pojedinca.

IZAZOVI U KORIŠĆENJU INSTITUTA SUOČENJA

Institut suočenja iz čl. 205. i 215 ZoP-a omogućuje da prekršajni sud suoči okrivljenog sa svedokom i sa saokrivljenim, pod uslovima da se njihovi iskazi ne slažu u pogledu važnih činjenica i ako se to neslaganje ne može na drugi način otkloniti. Sud od suočenih zahteva da jedan drugom ponove svoje iskaze o svakoj spornoj okolnosti, kao i da raspravljaju o istinitosti onoga što su iskazali.

Ovaj institut svakako zahteva značajno dodatno angažovanje suda i nesporno može značajno da utiče na trajanje postupka jer podrazumeva da su najmanje dva iskaza već data sudu, ali je istovremeno delotvoran kada sud ne može na drugi način otkloniti neslaganja u iskazima o važnim činjenicama (onima na kojima treba da zasnuje odluku). Iz uvida u analizirane predmete, nije uočeno da su prekršajni sudovi često pribegavali suočenju, što je logična posledica okolnosti da su ti sudovi pre svega imali probleme i sa pribavljanjem iskaza okrivljenog, ali u značajnom broju predmeta neslaganja iskaza u pogledu važnih činjenica bilo je moguće otkloniti poklanjanjem vere jednom od tih iskaza kao istinitom i uverljivom.

Navedeno ilustrujemo primerima iz prakse Prekršajnog suda u Prijepolju. Upravljač Specijalnog rezervata prirode „Uvac“¹⁹ je podneo 25 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka protiv okrivljenih fizičkih lica za prekršaje iz člana 128. Zakona o zaštiti prirode²⁰-ZoZP.

Zajedničko za te predmete je gotovo istovetno mesto (jezero Uvac²¹), kao i način i sredstvo izvršenja (plovilom bez saglasnosti i plaćene naknade Upravljaču rezervata). U 24 predmeta sud nije izveo predloženi dokaz suočenjem i doneo oslobađajuće presude ukazujući na nedostatke zapisnika o prekršaju i sadržinu izjava saslušanog čuvara, a u jednom predmetu je takav dokaz izveo, ali je taj prekršajni postupak obustavljen zbog nastupanja zastarelosti.

U prekršajnom postupku pokrenutom za isti prekršaj, a u slično vreme izvršene kontrole, na istom mestu i na isti način izvršenja prekršaja kao u predmetima iz navedenog

19 Mere zaštite strogog i specijalnog rezervata prirode bliže se određuju aktom o proglašenju zaštićenog područja. Zabranjeno je vršiti radnje i aktivnosti i obavljati delatnosti koje mogu narušiti svojstva zbog kojih su proglašeni zaštićenim prirodnim dobrom (branje i uništavanje biljaka, uznemiravanje, hvatanje i ubijanje životinja, uvođenje novih bioloških vrsta, melioracijski radovi, razni oblici privrednog i drugog korišćenja i slično);
20 Zakon o zaštiti prirode („Sl. glasnik RS”, br. 36/09, 88/10, 91/10 - ispr., 14/16, 95/18 - dr. zakon i 71/21) uređuje zaštitu i očuvanje prirode, biološke, geološke i predeone raznovrsnosti kao dela životne sredine i propisuje da priroda, kao dobro od opšteg interesa za Republiku Srbiju, uživa posebnu zaštitu u skladu sa tim zakonom i posebnim zakonima. Taj zakon u članu 29. propisuje i aktivnosti zabranjene u strogom i specijalnom rezervatu prirode suprotno članu 56. stav 4) ZoZP koji uređuje pravila za sprovođenje propisanog režima zaštite utvrđena pravilnicima o unutrašnjem redu i čuvarskoj službi;

21 Zaštićeno područje međunarodnog, nacionalnog, odnosno izuzetnog značaja, na površini od oko 11.845 hektara (118.45 km²), unutar koje je površina samih jezera 5 km²;

primera 24 oslobađajuće presude, okrivljeni i čuvar koji je sačinio zapisnik o prekršaju su takođe dali dva u potpunosti suprotstavljena iskaza. Isti sud u obrazloženju sudske odluke navodi da je izveden dokaz suočenja između okrivljenog i ovlašćenog čuvara, ali je taj prekršajni postupak obustavljen zbog nastupanja zastarelosti.

Navedeni primeri potvrđuju da su prekršajni sudovi u predmetima iz oblasti zaštite životne sredine opterećeni delovanjem više procesnih zahteva: pritiskom rokova zastarelosti, zahtevom za ekonomično vođenje postupka, kao i obavezom da obezbede puno poštovanje prava na odbranu i načela slobodne ocene dokaza. Budući da ovi zahtevi najčešće deluju istovremeno, sudovi za institutom suočenja po pravilu ne posežu u situacijama kada postoji mogućnost da se nesaglasnosti u iskazima otklone na drugi procesno legitiman način, pre svega kroz primenu načela slobodne ocene dokaza iz člana 92. Zakona o prekršajima.

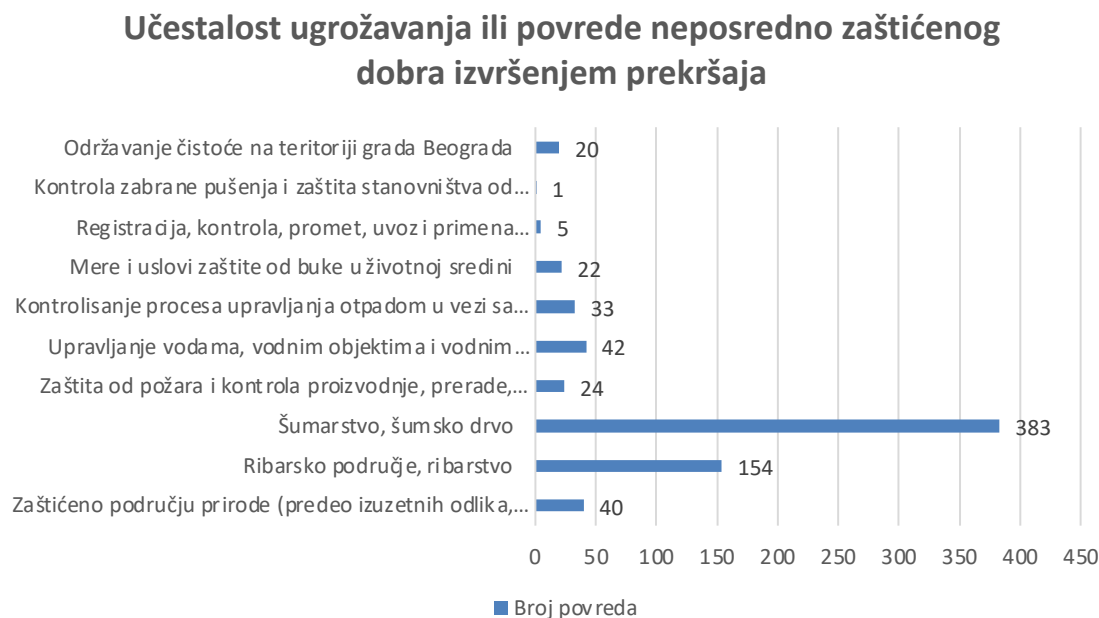
Zaštićeno dobro

Opšte zaštićeno dobro u oblasti zaštite životne sredine je zaštita i očuvanje prirode, biološke, geološke i predeone raznovrsnosti kao dela životne sredine. Pojedine vrste zaštićenog dobra iz oblasti zaštite životne sredine su definisane samim propisima koji sadrže propisivanje prekršaja i prekršajnih sankcija iz oblasti zaštite životne sredine, a u vezi su sa postizanjem definisanog cilja donošenja odnosnog propisa.

VRSTE PREKRŠAJEM NEPOSREDNO UGROŽENOG ILI POVREĐENOG ZAŠTIĆENOG DOBRA

Za potrebe ove Analize, vrste neposredno zaštićenih dobara u oblasti zaštite životne sredine smo svrstali unutar devet kategorija: Zaštićeno području prirode (predeo izuzetnih odlika, specijalni rezervat prirode); Ribarsko područje, ribarstvo; Šumarstvo, šumsko drvo; Zaštita od požara i kontrola proizvodnje, prerade, dorade, pretakanje, skladištenja, držanja i prometa zapaljivih i gorivih tečnosti i zapaljivih gasova; Upravljanje vodama, vodnim objektima i vodnim zemljištem; Kontrolisanje procesa upravljanja otpadom u vezi sa državnom upravom, vođenjem registra izvora zagađivanja i slične aktivnosti; Mere i uslovi zaštite od buke u životnoj sredini; Registracija, kontrola, promet, uvoz i primena sredstava za zaštitu bilja u poljoprivredi i šumarstvu; Kontrola zabrane pušenja i zaštita stanovništva od zaraznih bolesti čije sprečavanje i suzbijanje je od opšteg interesa za RS; Održavanje čistoće na teritoriji grada Beograda.

Učestalost ugrožavanja ili povrede neposredno zaštićenog dobra izvršenjem prekršaja u odnosu na koji je pokrenut prekršajni postupak iz oblasti zaštite životne sredine proizilazi iz grafikona:



Analiza tabele ukazuje da je najveća ugroženost šumskih fondova (52,90%) i ribarskih područja (21,27%), što proizilazi iz broja prekršaja izvršenih povredom tih zaštićenih dobara. Navedeni procenti nisu indicija da su pojedinačne prekršajne povrede tih dobara najteže, već najučestalije, ali njihova brojnost proizvodi naglašene pogubne, teško otklonjive i dugotrajne negativne efekte po životnu sredinu, jer značaj šumskih fondova i ribarskih područja upućuje da se pored njihove zaštite, naglašava potreba njihovog održivog očuvanja i razvoja. Tako na primer, svaka nedozvoljena seča neobeleženog šumskog drveta radi prodaje kao drvne građe ili ogreva trajno ugrožava ceo šumski ekosistem, sprečava i njegovo očuvanje i razvoj, i iziskuje nadoknadu štete neuporedivo veće od vrednosti posečenog u tzv. šumskoj krađi. Slične pogubne i trajne posledice po riblji fond ima svaki, pa i najmanji uzastopni nedozvoljeni izlovi ribe, jer ugrožava riblja staništa u meri da se tek višegodišnjim naporima mogu „vratiti“ u stanje u kom su bila pre izvršenja tih „sitnih“ prekršaja, a cilj mera zaštite je upravo da se obezbedi ista struktura i stopa korišćenja ribljeg fonda u dužem vremenskom periodu.

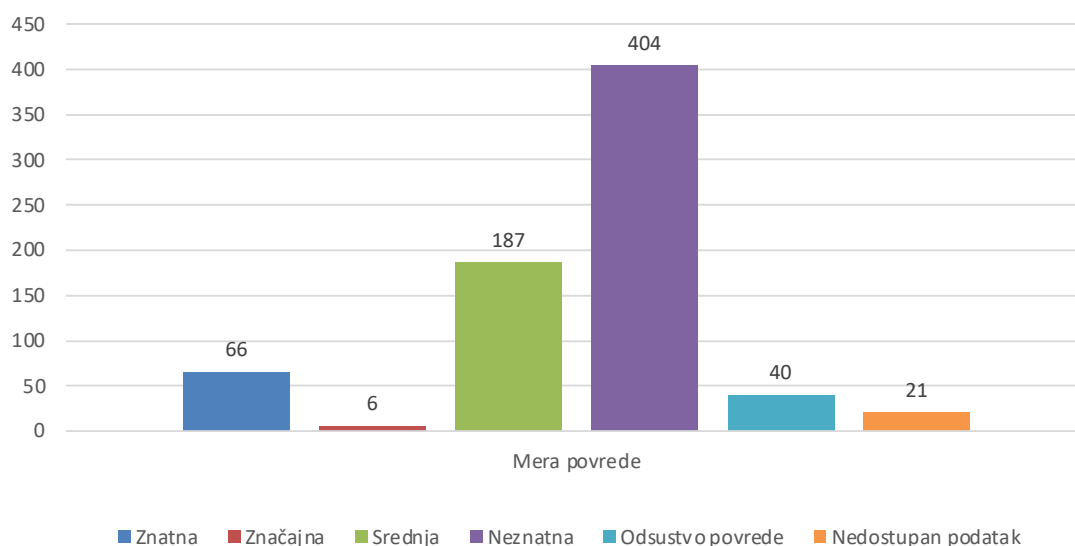
Istovremeno, učestalost povreda upravo ta dva zakona (ZŠ i ZZOKRF) iz oblasti zaštite životne sredine, ne leži samo u odsustvu svesti o težini štete koja se takvim protivpravnim postupanjem čini svima trajno, već i zato što se takvo „postupanje“ smatra pre svega za uobičajeni i valjda dozvoljeni način pribavljanja dodatnih prihoda (idem da posečem malo drva za zimu; idem da upecam koju ribu). To proizilazi izričito i iz navoda nekoliko odbrana koje su iznosili okrivljeni, naročito u slučajevima kada šumsku krađu vrše u svojoj šumi, ili im je „komšija dozvolio da može da uzme ogrev u njegovoj šumi“. S druge strane, zaštita i šumskog i ribljeg fonda podrazumeva da malobrojne

čuvarske i ribočuvarske službe budu neprestano aktivne u nadzoru i kontroli na velikim šumskim i vodnim površinama, što nije izvodljivo, pa ti ekosistemi ostaju lako dostupni značajnim ugrožavanjima i teškim povredama.

INTENZITET POVREDE ZAŠTIĆENOG DOBRA

Radi procene intenziteta kojim je prekršajno delo neposredne povredilo zaštićeno dobro u konkretnom predmetu, intenzitet povrede smo za potrebe ove Analize razvrstali u kategorije: neznatna povreda, povreda srednjeg intenziteta, značajna povreda i povreda znatnog intenziteta, kao i kategoriju uslovno označenu kao „odsustvo povrede”.²²

U kojoj meri je došlo do neposredne povrede zaštićenog dobra



Kako iz grafikona proizilazi, u najvećem broju analiziranih predmeta neposredna povreda zaštićenog dobra prekršajem je ocenjena kao neznatna (404 slučaja), i najčešće se beleži upravo u odnosu na zaštićeno dobro Ribarsko područje, ribarstvo i zaštićeno dobro Šumarstvo, šumsko drvo. Ova kategorija neznatne povrede ne znači odsustvo protivpravnog ugrožavanja neposredno zaštićenog dobra, već da je u konkretnim slučajevima povreda

²² Ova kategorizacija je proizašla iz potrebe da se Analizom na odgovarajući način kvalifikuju specifične posledice koje na celokupni ekosistem proizvode prekršaji iz oblasti zaštite životne sredine. Analiza polazeći od činjenice da težina posledice koju konkretno prekršajno delo ima po neposredno zaštićeno dobro u okviru ekosistema nije u isključivoj ili neposrednoj vezi ni sa vrstom sudske odluke, ni sa tržišnom vrednosti predmeta prekršaja, već je na osnovu uvida u svaku sudsku odluku procenjivan stvarni intenzitet povrede, a pokazatelji su bili različiti orijentiri, kao što su: da je u pitanju prekršaj za koji je propisana imperativna zaštitna mera (iako je npr. izrečena opomena umesto novčane kazne ili postupak zastareo); da je u pitanju mali izlov u rekreativnom ribolovu za koji okrivljeni nema godišnju dozvolu, a u odbrani dokazuje da je prethodnih nekoliko godina uredno posedovao;

ostala na nivou formalnog ili tehničkog odstupanja od propisanog režima, bez uočljivog intenziteta zahvata u samo zaštićeno dobro. Ovde se najčešće radi o situacijama u kojima je prekršajna radnja formalno izvršena (npr. nepostupanje po određenoj proceduri; propuštanje pribavljanja saglasnosti u okolnostima ograničenog dejstva), ali bez dokaza da je došlo do dubinskog narušavanja ekosistema, prirodnih procesa ili trajnih posledica po životnu sredinu. Upravo zato je ova kategorija brojčano dominantna, ona reflektuje široku zonu prekršaja niskog intenziteta, koji ipak ostaju izuzetno relevantni za pravni poredak i preventivnu funkciju zaštite životne sredine, pre svega u odnosu na održivost šumskih i vodnih ekosistema.

Neposredna povreda zaštićenog dobra srednjeg intenziteta, zastupljena u 187 prekršajnih predmeta, predstavlja prelaznu i analitički veoma značajnu kategoriju. U ovim slučajevima protivpravna radnja je po pravilu izvršena u zaštićenom području prirode, i ima jasnu vezu sa narušavanjem delova zaštićenog dobra, ali bez elemenata koji bi ukazivali na najteži stepen ugrožavanja. Kvalitativna analiza predmeta u kojima se beleži povreda neposredno zaštićenog dobra srednjeg intenziteta pokazuje da su to situacije u kojima je korišćenje prostora, prirodnog resursa ili sredstva izvršenja imalo realan potencijal da naruši režim zaštite, ali se taj uticaj zadržao u ograničenom obimu, bilo zbog jednkrotnosti radnje, njenog trajanja ili odsustva dokazanih ili izvesnih težih posledica. Ova kategorija jasno pokazuje da značajan deo prekršajne prakse ne može biti sveden ni na „bezazlena“ odstupanja, ali ni na najteže oblike povrede, što opravdava njeno izdvajanje kao posebne grupe.

Znatna povreda neposredno zaštićenog dobra, zastupljena sa 66 slučajeva, obuhvata one prekršajne radnje u kojima je intenzitet protivpravnog zahvata bio očigledan i konkretan. Ovde se radi o radnjama izvršenim u zonama višeg stepena zaštite, korišćenjem sredstava ili na način koji direktno ugrožava vrednosti zaštićenog staništa prirode, režim zaštite ili svrhu zaštićenog područja. To su tipični primeri neposrednog, faktičkog korišćenja zaštićenog dobra suprotno zakonu, bez potrebe da se dodatno dokazuje nastanak štete, jer sama priroda i okolnosti radnje već predstavljaju ozbiljan pritisak na zaštićeno dobro. Brojčano manji udeo ove kategorije, sa oko 10% zastupljenosti u ukupnom broju analiziranih predmeta, ne umanjuje njen značaj, već potvrđuje da se radi o kvalitativno najtežim povredama.

Značajna povreda neposredno zaštićenog dobra, sa svega 6 slučajeva, predstavlja najviši stepen ugrožavanja. Ova kategorija je zastupljena u izuzetnim situacijama u kojima su kumulativno ispunjeni svi otežavajući elementi: visoki stepen zaštite prostora, svesno intenzivan način izvršenja, upotreba sredstava koja višestruko povećavaju pritisak na prirodne vrednosti i jasno odstupanje od svrhe zaštite. Njena mala brojnost dodatno potvrđuje da klasifikacija intenziteta povreda neposredno zaštićenog dobra nije „inflatorna“, već restriktivna i oprezno primenjena samo tamo gde to nalažu činjenični opis radnje izvršenja i propisani elementi bića prekršaja.

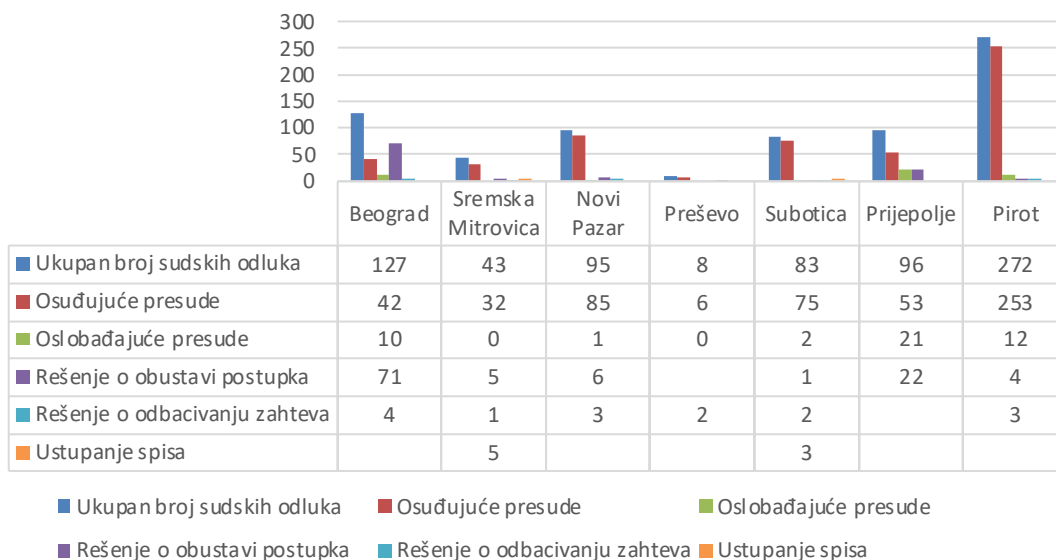
Izdvojene kategorije u grafikonu, odsustvo povrede (40 predmeta) i nedostupan podatak (21 predmet), dodatno potvrđuju metodološku doslednost Analize. U prvom slučaju, iako je postupak vođen, iz činjeničnog stanja nije bilo moguće utvrditi neposrednu povredu zaštićenog dobra (pa stoga ni njen intenzitet), dok u drugom slučaju dostupna dokumentacija i stepen anonimizacije nisu omogućili pouzdanu procenu stepena povrede.

Ishod prekršajnog postupka – vrste sudskih odluka

Vrste odluka koje su donosili prekršajni sudovi na koje se odnosi ova Analiza su: osuđujuća presuda (okrivljeni se oglašava odgovornim za prekršaj i izriču mu se novčane kazna ili opomena kao prekršajne sankcije), oslobađajuća presuda (sa pozivom na član 250. stav 1. tačka 3 ZoP -nije dokazano da je okrivljeni učinio prekršaj za koji je protiv njega podnet zahtev za pokretanje prekršajnog postupka), rešenje kojim se prekršajni postupak obustavlja (iz razloga nastupanja zastarelosti vođenja prekršajnog postupka, a u tri slučaja jer je okrivljeni u toku prekršajnog postupka umro), rešenje o odbacivanju zahteva (kada ne postoje uslovi za pokretanje prekršajnog postupka, najčešće zbog nastupanja zastarelosti za pokretanje prekršajnog postupka, a u nekoliko slučajeva kad je zahtev podnelo neovlašćeno lice) i rešenje kojim se spisi predmeta dostavljaju nadležnom sudu na dalje postupanje.

Uvid u vrste odluka koje su donosili prekršajni sudovi na koje se odnosi ova Analiza omogućava da sagledamo u kojoj meri su ishodi tih postupaka proizveli logičan cilj svakog pokrenutog prekršajnog postupka - da se kažnjavanjem izrazi društveni prekor učiniocu zbog izvršenog prekršaja i da se utiče na njega i na sva ostala lica da ubuduće ne čine prekršaje (što se postiže i izricanjem opomene umesto propisane novčane kazne) Takođe, kvantitativni pokazatelji će usmeriti pažnju na okolnosti koje su onemogućile odnosni sud da ishod postupka u odgovarajućoj meri bude osuđujuća presuda. Ishod sudskih postupaka u predmetima prekršaja iz oblasti zaštite životne sredine nam je važan da bi sagledali koliki je doprinos prekršajnih sudova u postizanju zakonom propisane opšte svrhe izricanja prekršajnih sankcija – da građani poštuju pravni sistem i da u buduću ne čine prekršaje (član 5. stav 2. ZoP). To će se dodatno razmotriti i u vezi sa (ne)izricanjem i zaštitnih mera kao prekršajnih sankcija (koje su uvek vezane za osuđujuću presudu).

Ishod postupaka



Ishodi sudskih postupaka vođenih zbog prekršaja iz oblasti zaštite životne sredine svakako nisu bez uticaja na poverenje u institucionalnu zaštitu životne sredine, ne samo javnosti, već i svakog pojedinca kome Ustav garantuje pravo na zdravu životnu sredinu, ali su i od uticaja na unapređenje saradnje između organa uključenih u tu institucionalnu zaštitu.

Iz analize vrsta presuda i rešenja kojima su okončani prekršajni postupci u pojedinim postupajućim sudovima, proizilazi je Prekršajni sud u Prijepolju u više od 50% predmeta doneo osuđujuće presude (sa 42 izrečene novčane kazne i 11 opomena), a da je identična zastupljenost oslobađajućih presuda i rešenja o obustavi postupka (oko 20%). Takvi ishodi postupaka deluju uravnoteženo u meri kojom ukazuju na ujednačenu sudsku praksu, ali će samo kvalitativna analiza dati pouzdanije usmerenje o razlozima za tako veliki broj obustavljenih postupaka.

Ishod postupaka u Prekršajnom sudu u Sremskoj Mitrovici ukazuje da dominiraju osuđujuće presude (oko **75 %**), a među njima one kojima su izrečene novčane kazne oko 90%, dok broj rešenja o obustavi postupka i o odbacivanju zahteva u ukupnom broju 43 donetih odluka učestvuje sa oko 5%.

Učešće osuđujućih presuda kao ishoda postupka u Prekršajnom sudu u Subotici je preko 92%, a to je praćeno samo jednim rešenjem o obustavi postupka zbog nastupanja zastarelosti, što je izuzetak u odnosu na takve ishode sudskih postupaka u drugim sudovima (osim Prekršajnog suda u Preševu u kome ni jedan od 8 postupaka nije okončan obustavom postupka).

I u Prekršajnom sudu u Pirotu se beleži isti visok procenat učešća osuđujućih presuda kao ishoda vođenih prekršajnih postupaka (preko 92%), te najveći apsolutni broj tim presudama izrečenih novčanih kazni (209), sve praćeno učešćem donetih rešenja o obustavi postupka sa manje od 2%. Slični su ishodi postupaka Prekršajnog suda u Novom Pazaru, sa oko 91% učešća osuđujućih presuda i oko 5% učešća rešenja o obustavi postupka.

U Prekršajnom sudu u Beogradu je ishod u 127 postupaka bio oko 33% osuđujućih presuda, a nešto manje od 57% rešenje o obustavi postupka. Podaci se odnose i na 96 sudskih odluka donetih povodom zahteva za pokretanje sudskog postupka i na 31 sudsku odluku donetu povodom zahteva za sudsko odlučivanje o izdatim prekršajnim nalogima, jer je u obe grupe sudskih odluka, slična procentualna zastupljenost pojedinih vrsta donetih sudskih odluka.

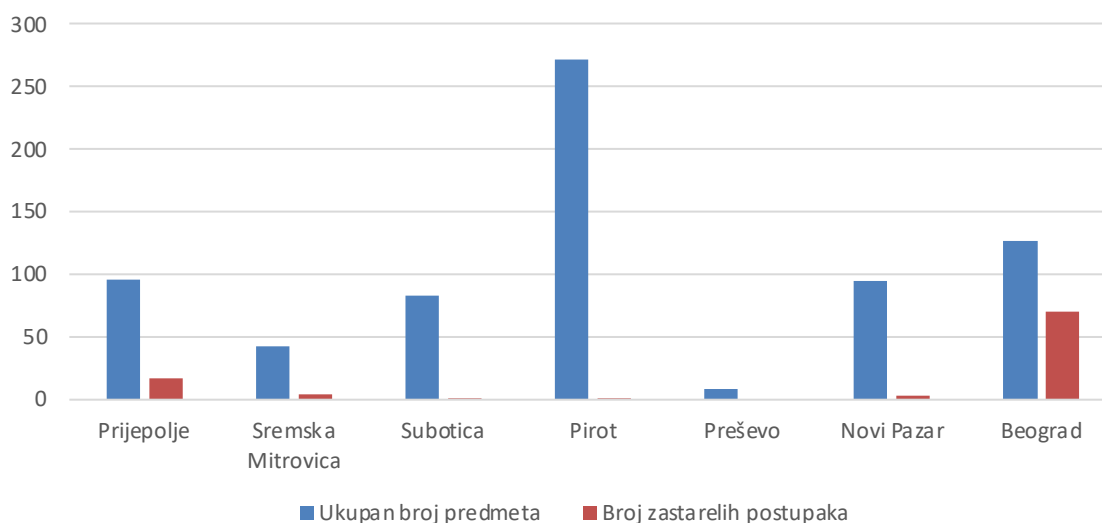
NASTUPANJE ZASTARELOSTI U PRAKSI ANALIZIRANIH SUDOVA

Zakon o prekršajima u članu 84. uz rokove pokretanja i vođenja prekršajnog postupka, propisuje i da se zastarevanje prekida svakom procesnom radnjom nadležnog suda koja se preduzima radi vođenja prekršajnog postupka. Takođe, propisuje i da posle

svakog prekida zastarevanje počinje ponovo da teče. ZoP u članu 248. stav 1. tačka 6) propisuje da se prekršajni postupak završava rešenjem o obustavi kad sud utvrdi da je nastupila zastarelost za vođenje prekršajnog postupka, a u stavu 2. tog člana da se u obrazloženju rešenja „ukratko navode razlozi zbog kojih je postupak obustavljen“ i propis na osnovu kog je to učinjeno. Istovremeno, načelo ekonomičnosti prekršajnog postupka propisano članom 91. ZoP utvrđuje dužnost suda da postupak sprovede bez odugovlačenja, ali tako da to ne bude na štetu donošenja pravilne i zakonite odluke.

Uvidom u 724 dostavljene odluke o pravnosnažno okončanim prekršajnim postupcima iz oblasti zaštite životne sredine, utvrđeno je da je zbog nastupanja zastarelosti obustavljeno 96 postupaka. Takvo učešće od oko 13% zastarelih postupaka u ukupno broju predmeta samo po sebi nije značajno, ali se njegova prihvatljiva statistička vrednost relativizuje iz razloga što taj procenat varira od suda do suda u rasponu od 0 do 50%. Broj donetih rešenja o odbacivanju zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog zastarelosti prekršajnog gonjenja i o obustavi postupka zbog nastupanju zastarelosti vođenja prekršajnog postupka iz oblasti zaštite životne sredine ukazuje na njihovu značajnu zastupljenost u nekoliko sudova čije odluke su predmet ove Analize.

Zastupljenost rešenja o obustavi postupka zbog nastupanja zastarelosti postupka



Podaci o zastupljenosti rešenja o nastupanju zastarelosti postupka u Prekršajnom sudu u Prijepolju ukazuju da je njihovo učešće nešto manje od 20%, najviše zbog nastupanja zastarelosti postupka zbog povrede ZŠ – u 8 predmeta, zbog povrede ZV u 3 predmeta, u po 2 predmeta povrede ZZOKRF i ZUO i u 1 predmetu povrede ZZGTZG.

Zastupljenosti rešenja o nastupanju zastarelosti postupka u Prekršajnom sudu u Sremskoj Mitrovici je manja od 4%, a u Prekršajnom sudu u Novom Pazaru oko 3%. U Prekršajnom sudu u Subotici prekršajni postupak je obustavljen zbog nastupanja zastarelosti samo u jednom predmetu. U obrazloženju jedinog rešenja Prekršajnog suda u Pirotu o nastupanju zastarelosti postupka zbog povrede ZŠ, navedeno je da je okrivljeno fizičko lice nekoliko puta pozivano na davanje izjave, a da je pokušano i njegovo privođenje.

Među 8 dostavljenih predmeta Prekršajnog suda u Preševu, ni jedan postupak nije okončan obustavom zbog nastupanja zastarelosti.

Uz napred navedene neznatne diskrepanci u zastupljenosti dejstva rokova zastarelosti na ishod prekršajnog postupka u šest prekršajnih sudova (unutar raspona od 0 do 20%), u Prekršajnom sudu u Beogradu gotovo svaki drugi prekršajni postupak za ishod imao rešenje o obustavi postupka doneo primenom člana 248. stav 2. tačka 6) ZoP. Od ukupno 127 predmeta u 70 je postupak za ishod imao rešenje o zastarelosti, i to: 54 postupka po zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka i 16 postupaka povodom zahteva za sudsko odlučivanje o izdatim prekršajnim nalogima²³, što ujedno znači da ti izdati prekršajni nalozi nisu postali izvršni.

Izazovi u vezi sa nastupanjem zastarelosti pokretanja i vođenja prekršajnog postupka

Zajedničko za najveći broj rešenja prekršajnih sudova donetih pozivom na odredbu člana 248. stav 1. tačka 6) ZoP-a su nedostaci u obrazloženjima, koji ne sadrže navode o razlozima zbog kojih je postupak u konkretnom slučaju zastareo, u smislu navođenja okolnosti pokretanja i vođenja postupka koje su dovele do proteka zakonskih rokova zastarelosti. Takva rešenja u obrazloženjima sadrže navode da su preduzimane procesne radnje vođenja postupka, što znači da je sa svakom procesnom radnjom nadležnog suda, shodno zakonu, zastarelost prekidana i da je posle svakog prekida rok počinjao ponovo da teče, ali je očigledno da ni prekidi postupka zbog preduzetih radnji nije mogao da spreči nastupanje zastarelosti vođenog prekršajnog postupka.

U vezi sa predmetima Prekršajnog suda u Beogradu povodom zahteva za sudsko odlučivanje o prekršajnim nalogima izdatim zbog prekršaja iz Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini - ZBŽS, a u vezi i sa Odlukom o određivanju akustičkih zona na teritoriji Beograda, značajno za postupanje tog suda je precizno definisanje izvora buke kao fizičke veličine, da merenje buke poreklom iz ugostiteljskih objekata (pored ovlašćenog pravnog lica koje ispunjava propisane uslove) može da vrši komunalni milicionar jedinice lokalne samouprave, a kada utvrdi prekoračenje propisanih graničnih vrednosti buke, ovlašćen je da: izda prekršajni nalog, odnosno podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaje, a prekršajno je odgovorno lice koji je sa tog izvora emituje buku preko granica dozvoljenih u odnosnoj zoni grada Beograda²⁴. Iako se beleži značajan broj rešenja o obustavi postupka zbog nastupanja zastarelosti postupaka

23 Odredba člana 84. stav 8. ZoP propisuje da se odredbe čl. 84. st.1. do 4. i st. 7. ZoP shodno primenjuju i na zastarelost pokretanja i vođenja postupka po zahtevima za sudsko odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu;

24 Imajući u vidu, s jedne strane, navedene efikasne alate koje je zakonodavac ponudio, a sa druge strane činjenicu učestalosti i „fizičku“ agresivnost ovih prekršaja kojima svakodnevno svedočimo, izvesno je da je broj izdatih prekršajnih naloga znatno veći od 8 dostavljenih zahteva za odlučivanje o njima u sudskom postupku, a svakako da bi podatak pribavljen od njihovih izdavalaca imao više nego informativan značaj u smislu sagledavanja angažovanosti ovlašćenih organa u prekršajnim postupcima primenom ZZBŽS;

pokrenutih zbog povrede odredaba ZZBŽS, takvi ishodi su nastali po proteku perioda od 23 do 28 meseca od dana izvršenja prekršaja, što potvrđuje da je u tom periodu sud aktivno vodio postupak, ali da nije mogao da ishoduje sudsku odluku donetu in meritu, stešnjen kratkim rokovima zastarelosti i kočen zloupotrebama procesnih prava okrivljenih.

Ipak, u dva primera dobre prakse u kojima je sud u postupcima zbog povrede ZZBŽS uspeo da se „izbori“ i sa opštim rokovima zastarelosti i sa izazovima (ne)dostupnosti okrivljenih i neurednim zahtevom za pokretanje prekršajnog postupka. Jedan je prekršajni postupak iniciran zahtevom za pokretanje prekršajnog postupka protiv pravnog lica (registrovana delatnost 9329 - Ostale zabavne i rekreativne delatnosti) sa sedištem u Beogradu i odgovornog lica sa prebivalištem u Sremskoj Kamenici. Okrivljeni su osuđujućom presudom oglašeni odgovornim u svojstvu emitera buke iznad dozvoljenih granica (organizator festivala) na otvorenom prostoru za koncerte kao izvoru buke, pa je ova presuda primer postupanja suda koji rešava pitanje dostupnosti okrivljenog odgovornog lica, bez odlaganja preduzima procesne radnje vođenja i upravljanja postupkom, tako da ga za godinu dana i okončava osuđujućom presudom.

Drugi primer je prekršajni postupak iniciran zahtevom za pokretanje prekršajnog postupka protiv pravnog lica (registrovana pretežna delatnost 9002 - Druge umetničke delatnosti u okviru izvođačke umetnosti) sa sedištem u Beogradu i odgovornog lica (državljanke EU) sa prebivalištem u Beogradu. Na zahtevu za pokretanje prekršajnog postupka priloženom uz kopiju predmeta je navedeno da je „uređen“, što potvrđuje da je sud pre pokretanja prekršajnog postupka nalogom za uređenje otklonio eventualne smetnje i obezbedio zakonske pretpostavke za vođenje i okončanje u okviru rokova zastarelosti. Sud je razmotrio zajedničku pisanu odbranu okrivljenih, izvršio uvid u zapisnik inspekcije (opširan i detaljan) sa priložima, i za dva prekršaja izvršena u isto vreme i na istom mestu doneo jednu osuđujuću i jednu oslobađajuću presudu.

Osudjuća presuda kao primer dobre prakse

Kao primer dobre prakse izdvaja se postupanje Prekršajni sud u Beogradu u predmetu iz oblasti zaštite životne sredine, u kome je sud postupak vodio efikasno i ekonomično i u kratkom roku doneo osuđujuću presudu. Sud je blagovremeno preduzeo sve procesne radnje, uredno pozivao okrivljenog i, nakon njegovog neodazivanja, primenio zakonski mehanizam dostavljanja putem oglasne table. Kako okrivljeni nije iskoristio pravo na izjašnjenje niti predložio dokaze, sud je odlučio na osnovu raspoloživih dokaza, u skladu sa Zakonom o prekršajima. Posebno je značajno što je sud, uprkos nedovoljno preciznoj pravnoj kvalifikaciji u zahtevu, samostalno i pravilno kvalifikovao činjenično stanje. Ovaj predmet pokazuje da je moguće voditi postupak istovremeno zakonito, aktivno i efikasno, bez ugrožavanja prava na odbranu.

Rešenje o obustavi postupka kao primer dobre prakse

U predmetu pokrenutom po zahtevu inspektora zaštite životne sredine, sud je po prijemu zahteva bez odlaganja preduzimao sve procesne radnje radi obezbeđivanja prisustva okrivljenog i vođenja postupka. Nakon neodazivanja na pozive, izdata je naredba za privođenje, a po obezbeđivanju prisustva omogućeno je ostvarivanje prava na odbranu u prisustvu branioca. Sud je uredno uručio zahtev za pokretanje postupka, omogućio braniocu da se izjasni o navodima optužbe i postupao u skladu sa zahtevima pravičnog suđenja, uključujući poštovanje prava na upotrebu jezika u postupku. Iako je postupak okončan zbog zastarelosti, ovaj primer pokazuje dosledno i aktivno upravljanje postupkom, preduzimanje svih raspoloživih procesnih mera i puno poštovanje prava okrivljenog. Iskustvo iz ovog predmeta doprinelo je unapređenju prakse, naročito u pogledu sistematske provere jezika na kojem okrivljeni želi da bude saslušan.

Ključni nalazi

Neizricanje propisanih imperativnih zaštitnih mera

Ključno pitanje u vezi sa zaštitnim merama propisanim Zakonom o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda (ZZOKRF) nije u statistici njihove primene, niti u okolnosti da prekršajni sudovi različitih mesnih nadležnosti pristupaju njihovom (ne)izricanju iz različitih razloga, već u razumevanju njihove prirode i funkcije u sistemu prekršajnih sankcija. Nedostatak podatka da je izvršeno privremeno oduzimanje predmeta prekršaja ili o njegovoj vrednosti je u isključivoj vezi sa ishodom prekršajnog postupka i postupanjem suda u odnosu na neizricanje propisanih zaštitnih mera kao prekršajnih sankcija. Iz analize predmeta u kojima prekršajni sud nije izrekao propisane imperativne zaštitne mere, bez izuzetka proizilazi da su to slučajevi u kojima zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka ne sadrže podatak o izvršenom privremenom oduzimanju predmeta prekršaja, a ni o vrednosti predmeta prekršaja koji nije privremeno oduzet.

- a) Prekršaji za koje posebni zakoni iz oblasti zaštite životne sredine propisuju oduzimanje predmeta prekršaja kao imperativnu zaštitnu meru, nesporno imaju predmet prekršaja, i to predmet upotrebljen ili namenjen izvršenju prekršaja (npr. aparat kojim se vrši zabranjeni za elektroribolov; alati i sredstva namenjeni ili upotrebljeni za izvršenje prekršajne radnje protivpravnog izlova; alat i sredstva za privredni ribolov koja drže lica koja nisu ovlašćena za obavljanje privrednog ribolova; motorno vozilo sa koga se vrši promet ogreva posečenog u „šumskoj krađi; motorna testera upotrebljena za nedozvoljenu seču šume) ili nastao izvršenjem prekršaja (npr. riba koja nema propisanu veličinu ili izlovljena u vreme lovostaja; riba izlovljena u posebnim staništima; riba izlovljena na poplavljenoj području; protivpravnom radnjom ulovljena riba stavljena u promet; riba ulovljena u nepropisnom privrednom ribolovu, neovlašćeno poribljena i translocirana riba; drvna građa posečena u „šumskoj krađi“). Taj predmet je pouzdan dokaz o izvršenom prekršaju, njegovim privremenim oduzimanjem se vrši radnja obezbeđenja dokaza. U slučaju da okrivljeni onemogućiti to oduzimanje, podnosioc zahteva za pokretanje prekršajnog postupka je, u svojstvu i oštećenog i ovlašćenog organa, u obavezi da to unese u zapisnik kojim se konstatuju zatečene radnje (i ako je osumnjičeni odbio da ga potpiše/preuzme primerak) i da navede novčanu vrednost

zatečenog neoduzetog predmeta prekršaja. Ako nije izvršio privremeno oduzimanje predmeta prekršaja, pa i ako ga nije sprečio osumnjičeni, podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka je u obavezi da te predmete/sredstava kojima je izvršen prekršaj opiše na način koji omogućava utvrđivanje njegove vrednosti. ZoP u članu 181. stav 1. tačka 6), kao deo sadržine urednog inicijalnog akta, propisuje kao obavezne i navode o predmetima koji služe kao dokaz.

- b) Neuredan je i nepotpun zahtev za pokretanje prekršajnog postupka koji ne sadrži podatak o predmetu prekršaja kao dokazu u prekršajnom postupku. U svim slučajevima kada postoji osnovana sumnja da su u inicijalnim aktom opisane radnje izvršenja sadržani elementi bića prekršaja za koji je zakonom propisana zaštitna mera oduzimanja predmeta, a taj predmet nije privremeno oduzet niti utvrđena njegova vrednost, sud ima osnov da vrati na uređenje dopunom inicijalnog akt koji ne sadrži podatak o vrsti i vrednosti (privremeno neoduzetog) predmeta prekršaja, uz pretnju odbacivanja kao neurednog.

Analiza pokazuje da je Prekršajni sud u Beogradu doneo 31 pravnosnažnu sudsku odluku povodom zahteva za sudsko odlučivanje o izdatim prekršajnim nalogima, od čega se 18 predmeta odnosi na primenu Odluke o održavanju čistoće. Uvidom u izdate prekršajne naloge i prateće zahteve za sudsko odlučivanje nije uočen nijedan formalni ili sadržinski nedostatak, budući da su nalozi potpuni i detaljno obrazloženi, u skladu sa odredbama čl. 170. i 171. Zakona o prekršajima.

Postupanje suda po ovim predmetima može se uslovno podeliti u dve grupe. Prvu, nešto brojniju grupu čine predmeti okončani rešenjima o nastupanju zastarelosti prekršajnog postupka ili oslobađajućim presudama. U obrazloženjima rešenja o zastarelosti, međutim, često izostaje precizan podatak o vrsti ili vremenu preduzimanja procesnih radnji u postupku. Drugu grupu čine odluke koje predstavljaju primere dobre sudske prakse, u kojima sud na uverljiv način prepoznaje značaj dosledne primene Odluke o održavanju čistoće za zaštitu životne sredine u gradu Beogradu.

Nedostupnost okrivljenih kao razlog nastupanja zastarelosti prekršajnog postupka

Nedostupnost okrivljenog predstavlja jedan od faktora koji može dovesti do zastarelosti vođenja prekršajnog postupka. U analiziranim predmetima ova okolnost se eksplicitno pominje samo u četiri obrazloženja, u kojima se navodi da je „bilo prekida postupka“, ali bez pozivanja na član 160 Zakona o prekršajima i bez preciziranja u kom trenutku nakon pokretanja postupka je sud postupio niti da li je postupanje bilo u skladu sa tom odredbom.

Zakon o prekršajima predviđa više mehanizama za prevazilaženje problema nedostupnosti okrivljenog. Odredbe članova 157–164 ZoP uređuju različite načine dostavljanja, dok član 165 propisuje da sud može odrediti da se dalja dostava vrši putem oglasne table i internet stranice suda kada okrivljeni promeni prebivalište ili adresu, a o tome ne obavesti sud. Ovaj mehanizam može se primeniti i kada se poziv vrati kao neuručen ili kada nalog za privođenje ne može da se izvrši jer lice nije dostupno na prijavljenoj adresi.

Provera podataka u javnim registrima može dodatno doprineti efikasnosti postupka. Uvid u podatke Agencije za privredne registre pokazuje da su u pojedinim predmetima tokom postupka menjani poslovni naziv pravnog lica ili status odgovornog lica, što nije evidentirano u obrazloženjima odluka o obustavi postupka. U jednom predmetu zahtev je primljen 7. juna 2022. godine, a rešenje o obustavi doneto 1. avgusta 2023. godine, iako je odgovorno lice u tom pravnom licu prestalo da obavlja tu funkciju već 19. juna 2022. godine, nekoliko dana nakon prijema zahteva.

Prekid postupka zbog nedostupnosti okrivljenog takođe je uređen Zakonom o prekršajima. Član 245 propisuje da sud može prekinuti postupak kada se ne zna boravište okrivljenog, kada je u bekstvu ili nedostupan državnim organima, ali i da je pre toga potrebno prikupiti sve dostupne dokaze o prekršaju i odgovornosti okrivljenog. Istom odredbom predviđeno je da se o prekidu i nastavku postupka obavesti podnositelac zahteva za pokretanje postupka.

Obaveštavanje podnosioca zahteva može doprineti boljoj koordinaciji između suda i organa koji su pokrenuli postupak. Takva saradnja može olakšati pribavljanje podataka o okrivljenom i smanjiti mogućnost da okrivljeni izbegavanjem dostavljanja ili promenom podataka o prebivalištu utiče na nastupanje zastarelosti postupka.

Nepostupanje po zamolnicama prekršajnih sudova kao razlog nastupanja zastarelosti prekršajnog postupka

U našem zakonodavstvu mogućnost međusobne saradnje sudova u prekršajnim postupcima predviđena je Zakonom o prekršajima. Član 98 stav 1. propisuje obavezu sudova da jedni drugima pružaju pravnu pomoć u poslovima iz svoje nadležnosti, dok član 204. istog zakona predviđa mogućnost da se, na zahtev suda pred kojim se vodi prekršajni postupak, okrivljeni sasluša pred sudom na čijem području ima prebivalište ili boravište. Navedene odredbe predstavljaju procesni mehanizam koji omogućava efikasnije vođenje postupka u situacijama kada se okrivljeni nalazi van područja mesne nadležnosti suda koji vodi postupak.

Ova procesna mogućnost predstavlja važan instrument za prevazilaženje teritorijalnih ograničenja nadležnosti i za obezbeđivanje procesne ekonomičnosti postupka. Analiza pregledanih predmeta pokazuje da se institut pravne pomoći između prekršajnih sudova koristi veoma retko. U predmetima obuhvaćenim ovom analizom uočena su samo dva slučaja dostavljanja zamolnica između prekršajnih sudova radi saslušanja okrivljenih. U prvom slučaju, po zamolnici za saslušanje dva okrivljena fizička lica je postupljeno, što je omogućilo da se prekršajni postupak okonča u okviru zakonom propisanog roka zastarelosti. Nasuprot tome, u drugom predmetu nepostupanje po zamolnici za saslušanje okrivljenog pravnog lica i odgovornog lica rezultiralo je nastupanjem zastarelosti za vođenje prekršajnog postupka.

Ograničen broj evidentiranih zamolnica ne omogućava izvođenje pouzdanih zaključaka o eventualnim sistemskim problemima u komunikaciji između prekršajnih sudova u oblasti pružanja pravne pomoći. Ipak, imajući u vidu značaj ovog procesnog instituta za efikasnost postupka, korisno bi bilo da sudovi kroz interne evidencije i administrativno praćenje predmeta ispituju da li se saradnja u ovoj oblasti odvija na zadovoljavajući način i da li postoje prepreke koje utiču na njenu efikasnu primenu.

Nedostaci u komunikaciji podnosilaca inicijalnih akata i prekršajnih sudova kao razlog nastupanja zastarelosti prekršajnog postupka

Jedan od uočenih nedostataka u analiziranim sudskim odlukama odnosi se na odsustvo podataka o vremenu pokretanja prekršajnog postupka. Dostavljene sudske odluke ne sadrže podatke o tome u kom trenutku od prijema urednog inicijalnog akta je prekršajni sud doneo rešenje o pokretanju prekršajnog postupka. Zakon o prekršajima ne predviđa rok za donošenje ovog rešenja, a u članu 185. stav 3. i 4. izričito propisuje da se rešenje o pokretanju prekršajnog postupka ne dostavlja ni podnosiocu zahteva ni okrivljenom, kao i da protiv tog rešenja nije dozvoljena žalba. Međutim, ove odredbe ne čine rešenje nedostupnim podatkom, naročito u pogledu vremena njegovog donošenja, niti isključuju mogućnost da se u obrazloženjima sudskih odluka navede datum donošenja rešenja kojim je sud pokrenuo prekršajni postupak.

Analiza sudskih predmeta ukazuje na potpunu odsutnost podataka o roku u kojem je postupak pokrenut. U nijednom od analiziranih 724 sudska predmeta ne može se ni pretpostaviti u kom roku od prijema urednog inicijalnog akta je prekršajni postupak pokrenut. Ovaj podatak je značajan kako za sam sud, koji po službenoj dužnosti vodi računa o rokovima zastarelosti, tako i za podnosiocima inicijalnih akata, jer omogućava uvid u fazu postupka u kojoj su bili uključeni. Na primer, bez tog podatka nije moguće utvrditi koliko je vremena proteklo od pokretanja postupka do poziva podnosiocu zahteva da da izjavu pred sudom.

Dodatni problem predstavlja činjenica da obrazloženja sudskih odluka, po pravilu, ne sadrže ni datume drugih procesnih radnji preduzetih tokom postupka. U analiziranim odlukama najčešće izostaju podaci o datumima poziva na saslušanje, prijema pisane odbrane, saslušanja svedoka ili izvođenja dokaza suočenjem. Takođe, obrazloženja sudskih odluka, uključujući i rešenja o zastarelosti prekršajnog postupka, ne sadrže ni datume prekida i nastavljanja postupka, kao ni podatak o tome da li je sud obavestio podnosioca zahteva o tim procesnim radnjama u skladu sa članom 245. stav 4. Zakona o prekršajima, na šta je već ukazano u delu analize koji se odnosi na nedostupnost okrivljenih kao razlog nastupanja zastarelosti.

Vreme preduzimanja procesnih radnji predstavlja činjenično i pravno relevantan podatak za sve učesnike u postupku. Posebno je važno da ti podaci budu dostupni u slučajevima kada je postupak obustavljen zbog nastupanja zastarelosti, jer upravo hronologija procesnih radnji omogućava uvid u to da li je postupak vođen sa potrebnom procesnom ažurnošću. Izostavljanje takvih podataka u obrazloženjima sudskih odluka otežava sagledavanje toka postupka i može dovesti u pitanje transparentnost i proverljivost sudskog postupanja.

Neefikasnost sudstva

Na osnovu podataka o trajanju postupaka okončanih sudskim odlukama na koje se odnosi ova Analiza, može se zaključiti da u većini prekršajnih sudova postoji značajan prostor za unapređenje procesne efikasnosti. Istovremeno, treba imati u vidu da se trajanje prekršajnih postupaka u javnosti retko percipira kao društveni problem. Takva percepcija posledica je uvreženog stava da su prekršaji, po svojoj prirodi, manje značajne i relativno nebitne povrede propisa, dok je svest o značaju očuvanja zdrave životne sredine i dalje u fazi razvoja. U tom kontekstu, već odavno „razrađeni“ načini izbegavanja prijema sudskih poziva, koji su česti u predmetima saobraćajnih prekršaja, u istoj meri se primenjuju i od strane okrivljenih u postupcima za prekršaje iz oblasti zaštite životne sredine. Sa druge strane, ozbiljnost posledica krivičnih dela i privrednih prestupa kojima se ugrožavaju ekosistemi češće se prepoznaje u javnosti, dok samo manji deo građana ima izgrađen stav o značaju efikasnog rada prekršajnih sudova u oblasti zaštite životne sredine.

Specifičnosti prekršajnog postupka stvaraju visoka očekivanja u pogledu njegove efikasnosti. Iako je prekršajni postupak dvostranački, njegova priroda podrazumeva mogućnost da sud obezbedi ostvarivanje načela ekonomičnosti, prema kojem je dužan da postupak sprovede bez odugovlačenja, ali tako da to ne bude na štetu donošenja pravilne i zakonite odluke. Međutim, normativno postavljeni standardi efikasnosti često ne uzimaju u obzir realne uslove u kojima prekršajni sudovi obavljaju svoju funkciju.

Zabeležen broj postupaka iz oblasti zaštite životne sredine koji traju duže od jedne ili dve godine stoga ne bi trebalo ni zanemariti ni pojednostavljeno tumačiti kao isključivu posledicu neekonomičnog vođenja postupka. Nedovoljna efikasnost rada prekršajnih sudova često je rezultat delovanja više međusobno povezanih faktora, čije se posledice posebno negativno odražavaju upravo na složene i specifične prekršaje kojima se ugrožava životna sredina. Povrede ekosistema, iako formalno kvalifikovane kao prekršaji, proizvode posledice koje neposredno pogađaju širu društvenu zajednicu i utiču na kvalitet života građana. Unapređenje efikasnosti postupanja zahteva sistemsko prepoznavanje i analizu uzroka postojećih problema. Problemi nedovoljno efikasnog rada prekršajnih sudova u predmetima iz oblasti zaštite životne sredine moraju najpre biti prepoznati i temeljno sagledani unutar samih sudova. Tek nakon identifikovanja svih relevantnih uzroka, kao i procene njihovog pojedinačnog uticaja na efikasnost postupanja, moguće je pristupiti osmišljavanju odgovarajućih mera za otklanjanje ili ublažavanje njihovih negativnih efekata na trajanje postupaka. Takav pristup podrazumeva koordinisano i sinhronizovano delovanje, usmereno ka stvaranju stabilnih institucionalnih uslova za efikasnije vođenje prekršajnih postupaka.

Nedovoljni kadrovski resursi predstavljaju jedan od ključnih izazova za efikasno postupanje prekršajnih sudova. Analiza ukazuje da ograničeni ljudski kapaciteti sudova značajno utiču na dinamiku postupanja u predmetima iz oblasti zaštite životne sredine. Rešavanje ovog problema zahteva sistemski pristup, jer parcijalna rešenja

mogu dovesti do narušavanja efikasnosti postupanja u drugim vrstama prekršajnih predmeta.

Efikasnije upravljanje poslovnim procesima predstavlja naredni korak u unapređenju rada prekršajnih sudova. Uz kadrovsko jačanje sudova, posebnu pažnju treba posvetiti organizaciji rada na predmetima iz oblasti zaštite životne sredine, uključujući mogućnost specijalizacije sudija ili formiranja posebnih odeljenja za postupanje u toj oblasti.

Nakon obezbeđivanja adekvatnih kadrovskih i organizacionih pretpostavki, moguće je unaprediti i postupke prijema i obrade inicijalnih akata, naročito u pogledu njihove potpunosti i procesne pripremljenosti. Kada se donese rešenje o pokretanju tako pripremljenog prekršajnog postupka, sud stiže uslove da u potpunosti primeni procesna rešenja Zakona o prekršajima koja se odnose na nedostupnost okrivljenih ili eventualnu zloupotrebu procesnih prava. Istovremeno, otvara se prostor za intenziviranje saradnje sa drugim organima, počev od unapređenja komunikacije sa ovlašćenim podnosiocima inicijalnih akata, pa sve do izdavanja naloga za postupanje nadležnim organima. Sveobuhvatno rešavanje navedenih izazova predstavlja nužan preduslov za postizanje veće efikasnosti prekršajnih sudova.

Izazovi u primeni opštih rokova zastarelosti u prekršajnim postupcima iz oblasti zaštite životne sredine

Primena opštih rokova zastarelosti predstavlja jedno od ključnih ograničenja za efikasno vođenje prekršajnih postupaka u oblasti zaštite životne sredine.

U više segmenata ove Analize ukazano je na činjenicu da su važeći rokovi zastarelosti objektivno neprimereni prirodi i složenosti prekršajnih postupaka u ovoj oblasti. Specifičnost velikog broja predmeta ogleda se u potrebi preduzimanja brojnih i složenih procesnih radnji, bez kojih nije moguće doneti pravilnu i zakonitu odluku. Čak i kada se te radnje preduzimaju bez odlaganja, kako nalaže načelo ekonomičnosti, u složenijim predmetima često nije moguće okončati postupak u okviru opštih rokova zastarelosti. Ishodi postupaka pokazuju da se predmeti najčešće uspešno okončavaju u okviru rokova zastarelosti samo u relativno jednostavnim slučajevima.

Kada se prekršajni postupci završe u okviru opštih rokova zastarelosti, ili čak znatno pre njihovog isteka, po pravilu je reč o manje složenim predmetima.

U takvim situacijama sud raspolaže kvalitetno sačinjenim i urednim inicijalnim aktom, okrivljeni je fizičko lice sa prebivalištem ili boravištem na teritoriji nadležnog suda, a saradnja sa drugim sudovima i organima funkcioniše bez većih teškoća. U složenijim predmetima, gde jedan ili više od navedenih uslova nisu ispunjeni, izazovi u primeni opštih rokova zastarelosti se kumuliraju i stvaraju pritisak na sud do mere da postaje gotovo nemoguće izbeći ili ublažiti njihov negativan uticaj.

Važeći normativni okvir pruža mogućnost da se ovi problemi prevaziđu kroz propisivanje posebnih rokova zastarelosti za prekršaje iz oblasti zaštite životne sredine. Zakon o prekršajima u članu 84. stav 1. propisuje opšte rokove zastarelosti za pokretanje i vođenje prekršajnog postupka, koji se primenjuju i na postupke iz oblasti zaštite životne sredine pokrenute zahtevom za pokretanje prekršajnog postupka, kao i na postupke pokrenute zahtevom za sudske odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu. Međutim, stav 5. istog člana izričito predviđa mogućnost da se za prekršaje iz oblasti životne sredine posebnim zakonom propišu duži rokovi zastarelosti, s tim da tako propisan rok ne može biti duži od pet godina. Uprkos toj jasno predviđenoj mogućnosti, nijedan poseban zakon iz oblasti zaštite životne sredine nije iskoristio ovu normativnu opciju.

Zakon o prekršajima dodatno prepoznaje specifičnost i društveni značaj prekršaja iz oblasti zaštite životne sredine kroz odredbe o visini novčanih kazni.

Član 39. stav 4. ovog zakona predviđa da se, izuzetno od opštih raspona novčanih kazni utvrđenih u stavu 1. istog člana, za prekršaje iz oblasti zaštite životne sredine zakonom mogu propisati kazne u srazmeri sa visinom pričinjene štete ili neizvršene obaveze, odnosno vrednosti robe ili druge stvari koja je predmet prekršaja. Takva kazna može iznositi najviše dvadesetostruki iznos tih vrednosti, ali ne sme preći petostruki iznos najvećih novčanih kazni koje se mogu izreći prema opštim odredbama zakona.

Normativni okvir Zakona o prekršajima, dakle, izričito izdvaja prekršaje iz oblasti zaštite životne sredine kao posebnu kategoriju. Zakonodavac je time omogućio dva značajna izuzetka: propisivanje dužih rokova zastarelosti posebnim zakonima i propisivanje novčanih kazni iznad najviših iznosa predviđenih opštim režimom. Na taj način prepoznat je poseban značaj zaštite društva od povreda propisa u oblasti životne sredine, svrstavajući ih u kontekst prekršaja iz naročito važnih oblasti kao što su carinsko, spoljnotrgovinsko i devizno poslovanje, javni prihodi i finansije, javno informisanje, javne nabavke, promet roba i usluga, promet hartija od vrednosti, sprečavanje korupcije i vazdušni saobraćaj. Ipak, posebni zakoni iz oblasti zaštite životne sredine do sada nisu iskoristili ove mogućnosti, već zadržavaju prekršajne postupke u režimu opštih rokova zastarelosti i opštih raspona novčanih kazni.

Sve prethodno ukazuje na neophodnost sistemskog pristupa rešavanju uočenih problema kako bi se umanjio problem zastarelosti predmeta iz oblasti zaštite životne sredine. Iskustva prekršajnih sudova i ovlašćenih podnosilaca inicijalnih akata, naročito inspekcijских organa, pokazuju da primena opštih rokova zastarelosti predstavlja jedan od ključnih uzroka neefikasnosti postupaka i čestog okončanja postupka zastarelošću. Stoga se nameće zaključak da je neophodno postupiti po preporukama koje imaju za cilj da na sveobuhvatan način, kako na normativnom tako i na operativnom nivou, unaprede sistem procesuiranja prekršaja iz oblasti zaštite životne sredine i otklone prepreke sa kojima se prekršajni sudovi suočavaju u svom radu.

Preporuke

1. Produženje rokova zastarelosti za prekršaje iz oblasti zaštite životne sredine

Kako bi se otklonili izazovi vezani za kratke rokove zastarelosti i rizik da značajan broj postupaka bude okončan iz procesnih razloga, potrebno je inicirati dopune posebnih zakona iz oblasti zaštite životne sredine u delu koji se odnosi na zastarelost. Pozivom na član 84. stav 5. Zakona o prekršajima, u saradnji sa prekršajnim sudovima i inspekcijским organima, potrebno je formulisati prednacrt izmena kojima bi se propisao duži rok zastarelosti za pokretanje i vođenje prekršajnog postupka.

Preporučuje se propisivanje roka od dve godine od pokretanja postupka (u okviru ograničenja iz člana 84. stav 6), čime bi se obezbedila veća pravna sigurnost, smanjio pritisak na sudove i podstakla efikasnija procesna aktivnost svih učesnika. Istovremeno, radi pune primene posebnih rokova i na postupke izdavanja prekršajnog naloga, potrebno je razmotriti i izmenu člana 84. stav 8. Zakona o prekršajima.

2. Uvođenje proporcionalnog kažnjavanja u odnosu na štetu i ostvarenu korist

Kako bi se otklonili izazovi vezani za nedovoljno odvraćajući efekat postojećih novčanih kazni, potrebno je inicirati dopune posebnih zakona iz oblasti zaštite životne sredine u cilju uvođenja mogućnosti izricanja kazne u srazmeri sa visinom pričinjene štete, vrednošću predmeta prekršaja ili ostvarene koristi. Pozivom na član 39. stav 4. Zakona o prekršajima, predlaže se propisivanje mogućnosti izricanja kazne do dvadesetostrukog iznosa utvrđene vrednosti (uz ograničenje da kazna ne prelazi petostruki iznos maksimalne novčane kazne iz člana 39. stav 1). Time bi se obezbedila proporcionalnost i jači preventivni efekat sankcionisanja.

3. Proširivanje spektra prekršajnih sankcija

Kako bi se ojačala preventivna funkcija prekršajnog sistema u oblasti zaštite životne sredine, potrebno je razmotriti proširivanje dijapazona sankcija, naročito uvođenjem kazne rada u javnom interesu (član 33. u vezi sa članom 38. Zakona o prekršajima). Ovakvo rešenje omogućilo bi da sankcija, pored represivne komponente, dobije i element neposredne reparacije i društveno korisnog angažovanja, u skladu sa načelom „zagađivač plaća“.

4. Unapređenje institucionalne saradnje između sudova i podnosilaca inicijalnih akata

Kako bi se otklonili izazovi vezani za nedovoljno kvalitetne zahteve i neujednačenu komunikaciju, potrebno je uspostaviti jasne mehanizme i procedure redovne saradnje između prekršajnih sudova i organa ovlašćenih za pokretanje postupaka. To podrazumeva: izradu internih protokola o postupanju po zahtevima za uređenje podnesaka; uspostavljanje stalnih kontakt tačaka; organizovanje periodičnih (najmanje mesečnih ili kvartalnih) koordinacionih sastanaka; unapređenje razmene podataka o prekidima i nastavku postupka.

5. Povećanje transparentnosti procesnog postupanja u obrazloženjima sudskih odluka

U cilju smanjenja rizik od procesnih zastoja i nejasnoća u vezi sa rokovima zastarelosti, potrebno je unaprediti praksu obrazlaganja sudskih odluka. Preporučuje se da sudovi u obrazloženjima navode datum donošenja rešenja o pokretanju postupka, kao i datume ključnih procesnih radnji (pozivi, saslušanja, izvođenje dokaza, prekidi i nastavci postupka). Posebno je važno dokumentovati mere preduzete radi prevazilaženja nedostupnosti okrivljenih. Time bi se ojačala transparentnost i poverenje u efikasnost sudskog postupanja.

6. Aktivnija primena instituta pravne pomoći

Kako bi se otklonili izazovi vezani za teritorijalnu udaljenost stranaka i procesne zastoje, potrebno je podstaći dosledniju i aktivniju primenu instituta pravne pomoći između prekršajnih sudova. Preporučuje se unapređenje interne evidencije o zamolnicama, praćenje rokova postupanja i jačanje koordinacije između sudova, čime bi se smanjio rizik od neekonomičnog vođenja postupka i nastupanja zastarelosti.

7. Uspostavljanje specijalizovanih organizacionih jedinica za predmete iz oblasti zaštite životne sredine

Kako bi se obezbedila održiva primena navedenih preporuka i unapredila stručnost i ujednačenost prakse, potrebno je razmotriti uspostavljanje specijalizovanih odeljenja ili organizacionih jedinica unutar prekršajnih sudova za predmete iz oblasti zaštite životne sredine. U većim sudovima to može podrazumevati formiranje posebnih odeljenja (npr. u okviru postojećih odeljenja za inspekcijski nadzor), dok bi u manjim sudovima adekvatno rešenje bila specijalizacija pojedinih sudija. Specijalizovane jedinice bi omogućile sistematičniju saradnju sa inspekcijama, ujednačavanje sudske prakse, vođenje posebnih evidencija o učiniocima prekršaja i efikasnije upravljanje predmetima.

8. Unapređenje postupanja podnosilaca inicijalnih akata u vezi sa oduzimanjem predmeta prekršaja

Potrebno je obezbediti doslednu primenu postojećih zakonskih ovlašćenja nadležnih organa, tako što će oni prilikom otkrivanja prekršaja, po pravilu, vršiti privremeno oduzimanje predmeta za koje se može osnovano pretpostaviti da su predmet prekršaja. U situacijama kada privremeno oduzimanje nije moguće sprovesti, potrebno je da podnosioci inicijalnih akata utvrde vrednost tih predmeta i da taj podatak unesu u zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Time bi se obezbedila potpuna činjenična osnova za vođenje postupka i omogućilo sudu da primeni zakonom propisane zaštitne mere. Istovremeno, radi unapređenja kvaliteta inicijalnih akata, potrebno je razviti jasnije interne smernice i procedure za postupanje nadležnih inspekcija i drugih ovlašćenih organa, kao i organizovati dodatne obuke koje bi naglasile značaj pravovremenog oduzimanja predmeta prekršaja i utvrđivanja njihove vrednosti. Na taj način bi se unapredila efektivnost prekršajnog sankcionisanja, ojačala preventivna funkcija zaštitnih mera i doprinelo efikasnijoj zaštiti životne sredine.



UDRUŽENJE TUŽILACA SRBIJE

Udruženje tužilaca Srbije - Ilije Garašanina 27, Beograd

web: uts.org.rs | email: office@uts.org.rs | tel: (+381) 11 3031 909