

Анализа рада јавних тужилаца у привредним преступима у области животне средине

Удружење тужилаца Србије - 2026.



Издавач:

Удружење тужилаца Србије
Илије Гарашанина 27
Београд
www.uts.org.rs

За издавача:

Лидија Комлен Николић

Приредила:

др Светлана Ненадић

Дизајн и прелом:

Strongweb Creative Group



UDRUŽENJE TUŽILACA SRBIJE



„Анализа рада јавних тужилаца у привредним преступима у области животне средине“ је припремљена кроз активности Комитета правника за људска права (YUCOM) и Удружења тужилаца Србије (УТС) у оквиру пројекта „Озелењавање правде“, који заједнички спроводе YUCOM и УТС уз подршку Шведске агенције за међународни развој и сарадњу (SIDA). Ставови и мишљења изнети у овој публикацији искључива су одговорност аутора и не одражавају нужно званичне ставове Шведске агенције за међународни развој или Владе Краљевине Шведске.

**АНАЛИЗА РАДА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА У
ПРИВРЕДНИМ ПРЕСТУПИМА У ОБЛАСТИ
ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

Београд, јануар 2026.

Сажетак	5
Увод и методолошки приступ истраживању	10
Привредни преступи и заштита животне средине	12
Статистички приказ и анализа резултата	13
· Врсте привредних преступа по законима	15
· Заступљеност привредних преступа по градовима	16
· Анализа исхода предмета по законима	18
· Врсте одлука по градовима	22
· Прилив предмета - анализа трендова	25
· Удео предмета достављених на надлежност	29
· Подносилац пријаве	32
· Подаци о окривљеном правном лицу	35
· Место извршења	37
· Делатност правног лица	40
· Подаци о окривљеном одговорном лицу	45
· Број пријављених окривљених одговорних лица	45
· Својство одговорног лица у правном лицу	45
· Држављанство окривљеног одговорног лица	49
· Доступност окривљеног одговорног лица	51
· Пол окривљених одговорних лица	53
· Квалификација привредних преступа	56
· Заштићено добро	61
· Степен повреде заштићеног добра	63
· Трајање поступка	67
· Изречене санкције и заштитне мере	72
· Висина новчане казне	72
· Учесталост изрицања заштитних мера	80
· Учесталост имовинско правног захтева	82
· Разлози за ослобађајућу пресуду и решење о одбачају	82
Студије случаја	90
· Студије случајева који садрже процесноправне изазове	90
· Студије случајева који садрже материјално правне изазове	96
Дубински интервјуи	99
Системски закључци	101
Утврђени изазови и препоруке	102
· Материјалноправни изазови и препоруке	102
· Процесноправни изазови и препоруке	104
· Институционални изазови и препоруке	105

САЖЕТАК

Заштита животне средине у контексту привредне делатности представља једно од централних питања савременог еколошког и казненог права. Еколошки ризици у привредној делатности су ретко инцидентне и индивидуалне природе. Они су резултат организоване, континуиране и економски мотивисане активности правних лица, а њихов карактер је структурални, кумулативни и дугорочни. Услед сложене узрочно-последичне везе између радње и последице, штете настале као резултат таквих ризика често су иницијално тешко уочиве или се манифестују са временским закашњењем. Ова карактеристика их чини нарочито отпорним на класичне управне и грађанскоправне механизме заштите.

Ефикасност казненоправног одговора зависи од тога у којој мери ће нормативна решења, а и практично деловање институција, постићи баланс између санкционисања већ насталих повреда, са једне стране и превентивног деловања у виду утицаја на промене корпоративног понашања и промене економске рачунице загађивача, са друге стране. Стога, начело „загађивач плаћа“ не може остати декларативно; оно захтева делотворне, пропорционалне и одвраћајуће санкције, усмерене управо ка привредним субјектима као носиоцима највећих еколошких ризика.

Савремени међународни и европски документи полазе од става да су најтежи облици угрожавања животне средине резултат корпоративног деловања, а не изолованих понашања појединаца, те је уочљив је јасан тренд јачања казненоправне заштите животне средине, са посебним нагласком на **одговорност правних лица**. Директива (ЕУ) 2024/1203 о заштити животне средине путем кривичног права представља врхунац овог развоја. Она третира еколошке повреде као **системске ризике**, повезане са корпоративним управљањем, ланцима снабдевања и транснационалним деловањем и инсистира на: проширењу круга кажњивих понашања, увођењу ефективних и одвраћајућих санкција, кажњавању правних лица као примарних актера еколошких повреда и јачању везе између управних и казних механизма.

Истраживање праксе јавних тужилаштава у Републици Србији показује да постоји значајан раскорак између **стварних еколошких ризика у привреди** и **начина на који казнени систем реагује**. Тај раскорак произилази, како из нормативних недостатака, тако и из структурних и институционалних ограничења постојећег система привредних преступа.

Резултати истраживања показују да су еколошки ризици у привредном пословању првенствено регулисани механизмом привредних преступа. Овај казненоправни механизам представља **јединствену аномалију у европском контексту**.

Представља правни реликт социјалистичког правног система, који је успео да опстане упркос постојању прекршајне одговорности правних лица и увођењу кривичне одговорности правних лица. Правна природа привредних преступа између кривичног дела и прекршаја даје овом правном механизму специфичну хибридно казнену природу. Предности се огледају у релативно једноставном покретању поступка; јасно дефинисаној улози јавног тужиоца као заштитника јавног интереса и покретача поступка; чињеници да је стварна надлежност дата привредним судовима, као природном судском амбијенту привредних субјеката; чињеници да су стандард доказивања, као и процесна права окривљених привредних субјеката постављена високо, у складу са стандардима кривичног поступка. Коначно, поступке привредних преступа одликује релативно кратка дужина трајања поступка, као и висока стопа осуђујућих пресуда, што систем чини ефикасним.

Међутим, управо та формална ефикасност прикрива дубље структурне проблеме. Висок проценат осуда не значи и високу ефикасност у заштити животне средине. Напротив, подаци указују да је казнена реакција усмерена пре свега на **технички једноставне, инспекцијски видљиве повреде**, док системски и комплексни еколошки ризици остају маргинализовани. Узроци наведеног можемо пронаћи у материјалноправим, процесноправим и институционалним ограничењима.

Са **материјалноправног становишта**, систем карактеришу следећа ограничења:

- изражена фрагментација и преклапање различитих казних режима: кривичних дела, привредних преступа и прекршаја. Иста или слична понашања правних лица могу бити квалификована у различитим нормативним оквирима, при чему критеријуми разграничења нису увек јасни ни доследни. Оваква структура доприноси феномену *overcriminalization*, нарочито у домену формалних и административних повреда, док истовремено не обезбеђује адекватан одговор на најтеже облике еколошког угрожавања.
- посебан проблем представља систем санкција, не само у формалном, већ и у **психолошком и криминолошком смислу**. У пракси се уочава да се новчане казне и друге санкције за тешке еколошке повреде често **перципирају од стране привредних субјеката као прихватљив пословни ризик**, односно као трошак који је урачунат у економску корист од незаконитог поступања. У одсуству стварно одвраћајућих санкција, које би биле повезане са обимом штете, трајањем повреде, економском снагом учиниоца и добити остварене повредом прописа, казнени систем не мења понашање, већ га индиректно нормализује.
- парадоксално, у домену мањих и формално-административних повреда јавља се супротан психолошки ефекат. Санкционисање техничких или процедуралних пропуста – често без јасно уочљиве штете по животну средину – код привредних субјеката изазива осећај **неправичности и прекомерне криминализације (overcriminalization)**. У таквим случајевима, казнена реакција се не доживљава као легитимна заштита

заштићеног добра, већ као несразмерна репресија у односу на тежину повреде, што додатно подрива поверење у систем и слаби његов нормативни ауторитет.

- двострука перцепција санкција – као „прихватљивог ризика“ код тешких еколошких повреда и као „неправичне репресије“ код административних прекршаја – указује на дубоку дисфункцију система. Она није последица саме строгости или блажности санкција, већ њихове **неусаглашености са стварном друштвеном опасношћу понашања**. Санкције нису довољно диференциране, нити флексибилно прилагођене конкретном ризику, структури повреде и положају учиниоца.
- посебно проблематичан аспект представља однос управних (административних) и казних поступака. Уместо комплементарности, у пракси је присутан **паралелизам без координације**. Управни поступци често функционишу као изоловани процеси, чији се резултати недовољно користе у казним предметима, док казни поступци касне за управним интервенцијама.

Процесноправна ограничења су:

- уочљив је структурни проблем у односу између јавног тужилаштва и инспекцијских органа. Иако је јавни тужилац формално једини овлашћени покретач поступка за привредни преступ, он **нема скоро никакав утицај на начин на који инспекције прикупљају чињенице и доказе** у управном поступку. Тужилаштво по правилу улази у предмет тек након што је инспекцијски надзор окончан и пријава поднета, без могућности да усмерава доказне радње, дефинише доказне приоритете или укаже на потребу прибављања сложенијих стручних доказа. Последица оваквог модела јесте да је доказна грађа често прилагођена управноправним стандардима, а не потребама казног поступка.
- описани процесни дисконтинуитет директно утиче на немогућност ефикасног поступања у **комплексним облицима загађивања**. Систем је фактички прилагођен санкционисању једноставних, технички лако утврдивих повреда (нпр. формалних пропуста, прекорачења лимита, непостојања дозволе), док су сложени облици загађења – који подразумевају кумулативне ефекте, временску дистанцу између радње и последице, мултифакторске узроке или дугорочне утицаје на заштићено добро – изван стварних доказних капацитета постојећег модела. Без ране координације између инспекција, тужилаштва и стручних институција, овакви ризици остају правно „невидљиви“.
- истраживање показује да систем практично не препознаје **прекогранична загађења и заједничко деловање више правних лица**. Иако су савремени еколошки ризици често повезани са ланцима снабдевања, подизвођачима, повезаним друштвима или

транснaционалним токовима робе, отпада и енергената, поступи се у готово свим случајевима воде против једног правног лица, третирајући повреду као изолован инцидент. Оваква редукација одговорности није последица искључиво нормативних ограничења, већ пре свега **недостатка процесних алата, истражних капацитета и институционалне сарадње** неопходних за артикулацију сложених корпоративних и прекограничних структура одговорности.

Институционална ограничења:

- Институционални оквир за поступање у области еколошких ризика у привредној делатности карактерише **одсуство системског и планског приступа**. Надзор и казнена реакција не заснивају се на стратешкој процени ризика, кумулативних ефеката и секторске изложености, већ на појединачним, изолованим интервенцијама, условљеним тренутним инспекцијским капацитетима, а не стварним друштвеним опасностима.
- Институције – **управни органи и јавно тужилаштво делују као функционално одвојени системи**, без заједничких методологија, протокола и стратегија, што онемогућава артикулацију сложених облика еколошке одговорности. Систем тешко препознаје сложене еколошке ризике који нису јасно уклопиви у конкретну и препознатљиву институционалну надлежности, односно такви еколошки ризици за систем постају слепе тачке.
- Постојећи институционални **капацитети нису прилагођени истраживању сложених еколошких повреда** које захтевају интердисциплинарно знање, дугорочну анализу података, финансијску и техничку експертизу, као и разумевање корпоративних структура и ланаца одговорности.
- Додатни институционални проблем представља **низак степен поверења грађана у рад инспекцијских и правосудних органа** у области заштите животне средине. Овај дефицит поверења директно утиче на незаинтересованост грађана и локалних заједница да иницирају поступке, пријављују повреде или активно учествују у механизмима заштите. На тај начин, систем остаје лишен важног извора информација и друштвеног притиска, што додатно смањује његов превентивни потенцијал.
- **Недостатак институционалне специјализације** у области еколошког криминалитета доводи до тога да се знање не акумулира, пракса не уједначава, а сложени предмети остају изузетак, уместо правила.

Све наведено упућује на закључак да кључни проблем система привредних преступа није у ефикасности поступања и постојању санкција као таквих, већ у **недовољно развијеном материјалном, процесном и институционалном оквиру који би омогућио да систем адекватно препознаје еколошке ризике и штете, а да санкције буду и легитимне и одвраћајуће**.

1. Из анализе произилази неколико кључних системских закључака:
2. Привредни преступи у садашњем облику не одговарају сложености савремених еколошких ризика и потребно је спровести свеобухватну реформу материјалног и процесног уређења привредних преступа.
3. Висок проценат осуда прикрива селективност и ограничени домет казнене заштите.
4. Систем је превасходно реактиван, а не превентиван.
5. Недостаје институционална координација и стратешко планирање надзора.

Наведени системски изазови нису карактеристични само за домаћи казненоправни систем. Да сличне проблеме деле и земље чланице ЕУ сведочи **Директива (ЕУ) 2024/1203 која даје добар алат за већину препознатих изазова**. Стога, имплементација Директиве у српски казненоправни систем може понудити структурални оквир за модернизацију целокупног система и представља јединствену прилику да се унапреди анахрони казненоправни модел и да се казнена заштита животне средине коначно постави у складу са стварним ризицима, а не са формалном лакоћом доказивања. Полазећи од идентификованих изазова и решења која је понудила Директива, на крају истраживања понудили смо сет препорука чија би имплементација допринела превазилажењу постојећих изазова и креирању савременог казненоправног система заштите животне средине у сфери привредног пословања.

УВОД И МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТУП ИСТРАЖИВАЊУ

Пројекат “Озелењавање правде”, који реализује Удружење тужилаца Србије у сарадњи са Комитетом правника за људска права - YUCOM, усмерен је на побољшање приступа правди и ефикасније спречавање и санкционисање повреда животне средине у Републици Србији.

Пројекат тежи да унапреди казненоправне механизме, ојача институционалне капацитете и подигне капацитете тужилаштва у реаговању на окружењу свеобухватније и сложеније изазове еколошких криминала и прекршаја, у складу са најбољим европским стандардима и праксама. Иницијатива долази у контексту озбиљних еколошких проблема са којима се Србија суочава: квалитет ваздуха у многим крајевима земље често превазилази сигурносне стандарде здравствених и међународних тела, а број дана са прекомерним концентрацијама загађујућих честица мери се у стотинама, што представља ризик за здравље становништва и животну средину. Поред тога, проблем загађења вода и неадекватног третмана отпадних вода указује на свеобухватну природу еколошких изазова, који захтевају не само управне и регулаторне мере већ и делотворну примену кривичноправних института. У таквом контексту, анализирање практичне примене постојећих законских оквира и идентификација системских препрека у казненоправној заштити животне средине представља један од кључних корака ка унапређењу правосудног одговора на еколошке опасности.

Истраживање је засновано на комбинованом квантитативно-квалитативном методолошком приступу, са циљем да се сагледа начин на који казненоправни механизми функционишу у заштити животне средине у Републици Србији. Анализа обухвата кривична дела, привредне преступе и прекршаје, како би се добио свеобухватан увид у институционални одговор и идентификовале разлике у пракси, ефикасности и исходима поступања. Резултати истраживања који се налазе пред вама односе се на област **привредних преступа**, специфичне и често занемаре области казненоправне заштите животне средине.

Методологија анализе привредних преступа заснована је на **документационој и статистичкој анализи предмета** вођених пред јавним тужилаштвима у периоду од 2021. године до августа 2025. године. Обухваћени су сви предмети привредних преступа против животне средине из одабраних основних јавних тужилаштава, изабраних по принципу регионалне равномерности, како би се обухватиле различите средине, нивои оптерећености и институционалне праксе. Такав приступ

омогућио је анализу реалног поступања тужилаштва у овој области, без селективног узорковања. Анализа привредних преступа обухватила је испитивање **покретача поступка**, структуре подносилаца пријава, својства окривљених (правна лица и одговорна лица), врсте и тежине повреде заштићених добара, као и делатности у којима до повреда најчешће долази. Посебна пажња посвећена је односу између правног лица и одговорног лица, имајући у виду значај овог питања за ефективност санкционисања у области заштите животне средине. Методолошки оквир даље је омогућио анализу **трајања поступака**, начина окончања предмета и исхода поступања, укључујући врсте одлука јавног тужилаштва и суда, као и примену санкција и заштитних мера. Посебно су анализирани подаци који се односе на примену мера одузимања имовинске користи и изрицање заштитних мера, као индикатора стварне превентивне и репресивне функције система привредних преступа.

Квалитативни аспект методологије у делу који се односи на привредне преступе обухватио је **студије случаја** појединих предмета, одабраних по принципу репрезентативности, као и **анонимне полуструктурисане и дубинске интервјуе** са јавним тужиоцима. Овај приступ омогућио је увид у практичне изазове у примени материјалног и процесног права, квалитет доказа који се достављају уз пријаве за привредне преступе, сарадњу са инспекцијским органима и разлоге због којих се поједини поступци окончавају одбацивањем или не доводе до мериторне одлуке.

Овако конципирана методологија омогућила је да се привредни преступи против животне средине сагледају не само кроз статистичке показатеље, већ и као **посебан казненоправни механизам** са сопственим структурним ограничењима, институционалним изазовима и недовољно искоришћеним потенцијалом.

ПРИВРЕДНИ ПРЕСТУПИ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

У домаћем казнено правном систему разликујемо кривична дела, прекршаје и привредне преступе. Привредни преступи су настали у оквиру југословенског социјалистичког правног система као одговор на потребу за заштитом економског поретка, друштвене својине и финансијске дисциплине. Привредни преступи су посебан систем санкционисања повреда привредног законодавства које нису достигле тежину кривичних дела, али су сматране друштвено опаснијим од класичних прекршаја. За разлику од држава насталих на простору бивше СФРЈ, у Србији је овај институт **задржан и након транзиције ка тржишној економији** и увођења одговорности правних лица за кривична дела. Привредни преступи, као **посебна категорија казnenих деликата**, уређена је Законом о привредним преступима из 1977. године са последњом изменом 2005. године којим је прописано процесно право, као и опште одредбе материјалног права, а појединачни привредни преступи прописани су бројним посебним прописима. Поступак за привредне преступе пред судом покреће јавни тужилац, а надлежни суд је привредни суд.

У последњих тридесет година у више наврата се рађала идеја о потреби укидања или реформисања ове категорије казnenих деликата. Савремени привредни односи и приватна својина довели су до тога да су привредни преступи перципирани првенствено као **инструмент регулаторне репресије** усмерене ка правним лицима, уз доминацију новчаних казни и елемената објективне одговорности. Такође, савремени правни изазови отварају питање усклађености привредних преступа са савременим стандардима казненог права и људских права.

Привредни преступи се неретко доживљавају као **теоријски спорна категорија** због специфичног положаја између кривичног и административно-казненог права. Они представљају **хибридни казnenи институт**, формално одвојен од кривичног права, али материјално ближи кривичној репресији него класичном административном кажњавању. Управо тај „међупростор“, привредне преступе чини трајно проблематичним у теоријском и системском смислу и поставља питање њихове оправданости у савременом казненом праву.

Са становишта питања екологије, важно је нагласити да привреда представља један од кључних извора угрожавања животне средине, будући да се најзначајнија загађења ваздуха, воде и земљишта јављају као последица **организоване, континуиране и економски мотивисане делатности привредних субјеката**. Штета по животну средину у овом контексту ретко је инцидентна; она је најчешће системска, кумулативна и временски одложена, што класичне механизме управне

контроле и грађанскоправне одговорности чини недовољним. Управо из тих разлога, кажњавање привреде добија централно место у систему еколошке заштите. Улога казнено правног система треба да се огледа у превенцији, одвраћању и унутрашњој корекцији економских подстицаја, у складу са начелом „загађивач плаћа“. Нова **Директива (ЕУ) 2024/1203** о заштити животне средине путем кривичног права полази од става да су управо **правна лица и привредни субјекти носиоци најтежих еколошких ризика**, те да санкције морају бити ефективне, пропорционалне и одвраћајуће. Директива изричито наглашава потребу кажњавања организација, а не само појединаца, чиме се потврђује тенденција ка јачању казнене одговорности привреде у области заштите животне средине.

Стога, оправдано се може поставити питање да ли домаћи казнени модел привредних преступа – као хибрид између административне и кривичноправне репресије, превасходно репресивно усмерен, може да одговори овим захтевима. Односно шта је потребно изменити и унапредити, у анахроном казненоправном систему, како би што ефикасније одговорио изазовима савремених еколошких ризика у привредном пословању.

СТАТИСТИЧКИ ПРИКАЗ И АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА

Истраживање је превасходно фокусирано на питање поступања јавних тужилаца у привредним преступима у области заштите животне средине. Јавни тужилац је једини овлашћен за покретање поступка привредног преступа пред привредним судом. У Србији има укупно 16 привредних судова пред којима у предметима привредних преступа поступа 16 месно надлежних јавних тужилаштава. Дакле, од укупно 90 јавних тужилаштава у Србији, само 16 поступа у материји привредних преступа.

Истраживачка грађа прикупљена је из шест основних јавних тужилаштава, од укупно 16 који поступају у материји привредних преступа. Стога, истраживање је обухватило више од једне трећине рада јавних тужилаца у овој области. Из наведених тужилаштава прибављена је истраживачка грађа у виду свих предмета из КП уписника (уписник за привредне преступе) који се односе на еколошке привредне преступе за период од 2021. године до краја 2024. године. Укупно је прибављено 202 предмета, у којима се налазе пријаве за привредне преступе из 17 закона релевантних за област животне средине.

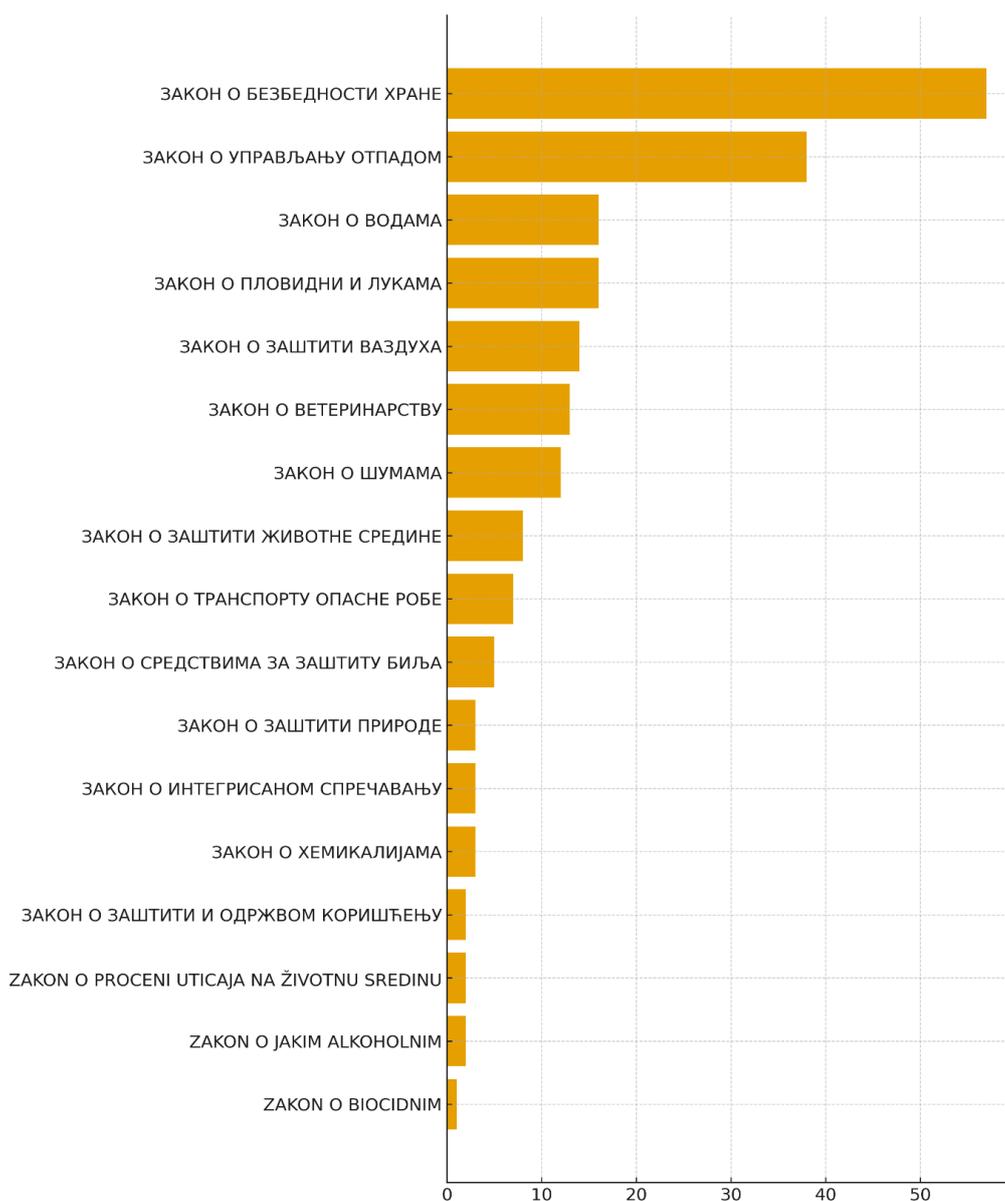
Приликом дефинисања привредних преступа, који би се могли подвести под

привредне преступе из области заштите животне средине, приступило се анализи домаћег правног оквира – закона и подзаконских аката који обухватају привредне преступе из ове области, као и пријава за привредни преступ пристиглих у јавна ту-жилаштва која поступају пред привредним судовима. Идентификовано је 17 закона који садрже привредне преступе из области заштите животне средине.

Р. бр.	Закон	Број предмета
1	Закон о биоцидним производима	1
2	Закон о јаким алкохолним пићима	2
3	Закон о процени утицаја на животну средину	2
4	Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда	2
5	Закон о хемикалијама	3
6	Закон о интегрисаном спречавању	3
7	Закон о заштити природе	3
8	Закон о средствима за заштиту биља	5
9	Закон о транспорту опасне робе	7
10	Закон о заштити животне средине	8
11	Закон о шумама	12
12	Закон о ветеринарству	13
13	Закон о заштити ваздуха	14
14	Закон о пловидби и лукама	16
15	Закон о водама	16
16	Закон о управљању отпадом	38
17	Закон о безбедности хране	57
—	УКУПНО	202

Врсте привредних преступа по законима

Највећи број предмета из истраживачке грађе односи се на Закон о безбедности хране (28,2%) и Закон о управљању отпадом (18,8%) што заједно чини **скоро половину укупног броја предмета**. Остали прописи појављују се значајно ређе, појединачно са уделом мањим од 6%. Овај податак указује на **селективну и секторски ограничену примену еколошко-привредних прописа у пракси**, чији узрок може да лежи у чињеници да се преостали закони мање крше, али и у чињеници да су инспекције у мањој мери фокусиране на те законе.



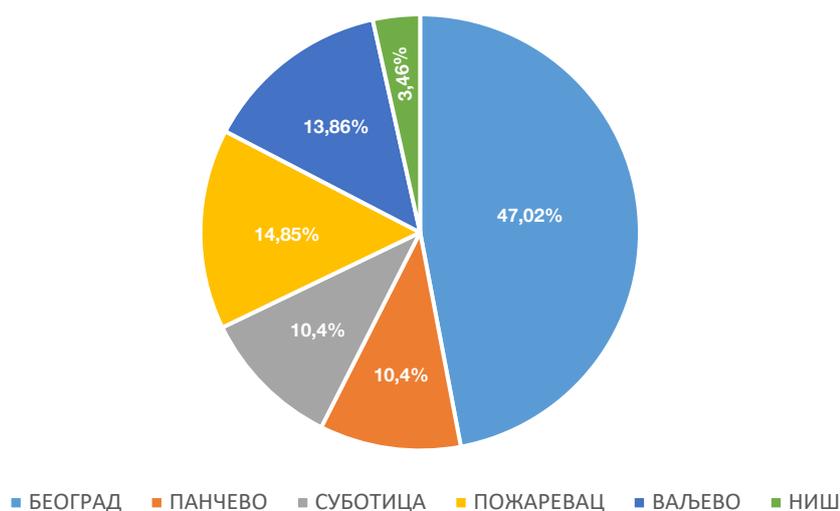
Заступљеност привредних преступа по градовима

Како је већ наведено, од укупно 16 јавних тужилаштава која поступају у материји привредних преступа, предмети из материје привредних преступа су прибављени из 6 јавних тужилаштава. Селекција јавних тужилаштава је извршена на основу критеријума броја и прилива предмета, као и равномерне регионалне заступљености. Тако, од укупно 202 предмета из Београда је прикупљено 95 предмета, из Панчева 21, из Суботице 21, из Пожареваца 30, из Ваљева 28 и из Ниша 7 предмета.

Дакле, предмети привредних преступа из Првог основног јавног тужилаштва у Београду, надлежног за поступање у материји привредних преступа пред Привредним судом у Београду, заступљени су у 47,02% случајева. Потом следе Пожаревац са 14,85%, Ваљево са 13,86%, Панчево и Суботица са 10,4% и коначно Ниш са 3,46% заступљености предмета.

Из наведеног се може закључити да постоји релативно мали број предмета из области еколошких привредних преступа пред јавним тужилаштвом у Нишу, посебно уколико се има у виду чињеница да је Ниш значајан индустријски центар.

ЗАСТУПЉЕНОСТ ПРИВРЕДНИХ ПРЕСТУПА ПО ГРАДОВИМА



Матрица: град × закон (0 = нема предмета)

Закон / Град	Београд	Панчево	Суботица	Пожаревац	Ваљево	Ниш
Биоциди	1	0	0	0	0	0
Алкохолна пића	0	2	0	0	0	0
Процена утицаја	0	0	2	0	0	0
Заштита и одрживо коришћење	2	0	0	0	0	0
Хемикалије	3	0	0	0	0	0
Интегрисано спречавање	1	0	2	0	0	0
Заштита природе	3	0	0	0	0	0
Средства за заштиту биља	1	1	1	2	0	0
Транспорт опасне робе	4	0	1	0	2	0
Заштита животне средине	2	4	0	0	2	0
Шуме	5	1	0	1	3	2
Ветеринарство	6	0	0	4	3	0
Заштита ваздуха	6	0	4	0	4	0
Пловидба и луке	14	0	0	2	0	0
Воде	8	2	0	0	6	0
Управљање отпадом	16	9	5	3	5	0
Безбедност хране	23	2	6	18	3	5

Матрица показује **јаку концентрацију поступања по малом броју закона**, пре свега **Закон о безбедности хране** који убедљиво доминира у свим градовима, а посебно у Београду и Пожаревцу, потом **Закона о управљању отпадом** са релативно равномерном територијалном применом. Коначно, повреде **Закона о водама и Закона о пловидби и лукама** су присутне као секундарне, али ипак стабилне. Са друге стране, читав низ повреде других закона појављује се **ретко, фрагментарно или симболично**. Може се закључити да је пракса у погледу доношења пријава за привредне преступе фокусирана на „технички лакше“ и инспекцијски видљиве повреде, а у мањој мери на системске еколошке ризике.¹

Анализа исхода предмета по законима

Анализа ефикасности поступања јавних тужилаштава у односу на привредне преступе из области заштите животне средине обухватила је и анализу исхода предмета.

Прикупљени подаци показали су изразито висок проценат осуђујућих одлука код већине закона, посебно код прописа који се односе на безбедност хране, управљање отпадом, опасну робу и хемикалије, где осуде прелазе 75%, а у појединим случајевима достижу и 100%.

Истовремено, код сложенијих и системских еколошких прописа (ваздух, воде, животна средина, пловидба) уочљив је већи удео поступака који су у току, као и појава одбацивања и обустава, што указује на већу доказну и институционалну захтевност ових предмета.

Оваква структура исхода потврђује тезу да се казненоправна реакција најлакше реализује у домену формализованих и технички једноставнијих повреда, док сложени еколошки ризици чешће доводе до процесних застоја и непотпуне судске артикулације.

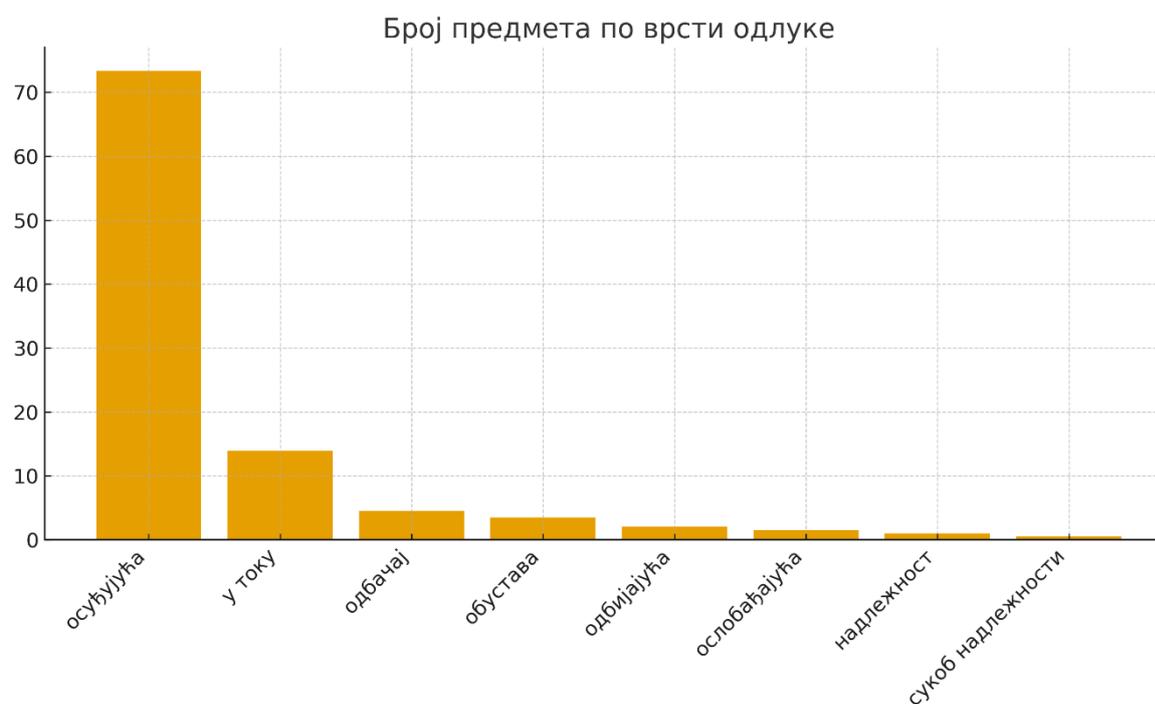
Структура исхода поступака показује доминацију осуђујућих одлука ($\approx 73\%$), што упућује на висок степен процесне селекције предмета који улазе у судску фазу.

Истовремено, релативно значајан удео предмета који су у току ($\approx 14\%$), као и присуство одбацивања и обустава, указују на сложеност доказивања у појединим категоријама еколошких привредних преступа. Низак проценат ослобађајућих и одбијајућих одлука додатно потврђује да казненоправна реакција превасходно погађа формално и доказно „стабилне“ случајеве, док се системски сложенији ризици теже артикулишу у коначне судске одлуке.

¹ Детаљније информације о заступљености по градовима у односу на појединачне законе налазе се у Анексу 1.

Закон	Укупно	Осуде	У току	Одбаци- вање	Обуста- ва	Осло- бађајуће	Надлеж- ност/су- коб
Биоциди	1	100	0	0	0	0	0
Алкохол	2	100	0	0	0	0	0
Процена утицаја	2	100	0	0	0	0	0
Рибљи фонд	2	50	50	0	0	0	0
Хемикалије	3	100	0	0	0	0	0
Интегрисано спречавање	3	100	0	0	0	0	0
Заштита при- роде	3	75	25	0	0	0	0
Заштита биља	5	40	20	0	40	0	0
Опасна роба	7	100	0	0	0	0	0
Животна сре- дина	8	62.5	12.5	12.5	0	0	12.5
Шуме	12	74.9	25.1	0	0	0	0
Ветеринарство	13	69.23	0	7.69	15.38	7.69	0
Ваздух	14	57.14	28.57	14.28	0	0	0
Пловидба	16	62.5	18.75	12.5	6.25	0	0
Воде	16	62.5	18.75	0	0	0	18.75
Отпад	38	78.94	7.89	5.27	5.27	0	2.63
Храна	57	78.94	14.02	1.75	1.75	3.5	0

Врста одлуке	Број предмета	Процент
Осуђујућа	148	≈ 73.3%
У току	28	≈ 13.9%
Одбачај (решење)	9	≈ 4.5%
Обустава	7	≈ 3.5%
Одбијајућа	4	≈ 2.0%
Ослобађајућа	3	≈ 1.5%
Надлежност	2	≈ 1.0%
Сукоб надлежности	1	≈ 0.5%



Претходно изнети подаци, јасно указују да је фокус јавних тужилаца, када су у питању привредни преступи из области заштите животне средине, на Закону о безбедности хране и Закону о управљању отпадом. Укупна структура исхода поступака указује на високу формалну ефикасност јавних тужилаштава, мерену доминацијом осуђујућих одлука, али истовремено открива ограничен домет казнено-правне реакције у односу на сложене еколошке ризике. Чињеница да су сложени облици угрожавања животне средине остали недовољно артикулисани у коначним судским одлукама указује на то да је висок проценат осуда пре је резултат изражене процесне и нормативне селекције предмета, који су доказно једноставнији, него ефикасне казненоправне заштите животне средине.

КЉУЧНИ НАЛАЗИ

Највећи број предмета отворен је на основу пријава за привредни преступ из Закона о безбедности хране (57) и Закона о управљању отпадом (38), што указује на интензивну инспекцијску активност у овим областима.

Најчешћа врста одлуке у предметима привредних преступа је осуђујућа пресуда. Чак 73,3% поднетих пријава за привредне преступе из области екологије оконча се осуђујућом пресудом. Било би аналитички целисходно упоредити ове податке са подацима из кривичног поступка, али због немогућности *on line* приступа базама података, која је узрокована безбедносним питањима информационе правосудне мреже, то није било могуће.

Највећи проценат осуђујућих пресуда бележе пријаве поднете за привредне преступе из техничких закона: Закона о биоцидним производима, Закона о јаким алкохолним пићима, Закона о хемикалијама, Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине и Закона о транспорту опасне робе.

Исходи поступка су мешовити у предметима за привредне преступе из Закона о ваздуху, Закона о водама, Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама и Закона о ветеринарству. Разлог наведеном се налази вероватно у чињеници да су радње извршења ових привредних преступа сложенији, односно да нису чисто техничког или административног типа.

Значајно присуство поступака „у току“ – 13,9% указује да постоје чињеничне и правне препреке за ефикасно решавање предмета, те да постоје честе институционалне недоумице у примени појединих закона.

ПРЕПОРУКЕ:

Ради унапређења превентивне функције инспекције, неопходан је стратешки приступ планирању инспекцијског надзора у области заштите животне средине. То подразумева израду вишегодишњих планова инспекцијског надзора, приоритизацију области рада и систематско праћење понављајућих повреда прописа како би се избегло *ad hoc* поступање инспекција.

Институционално јачање сарадње између инспекција и јавног тужилаштва, израда јединствених смерница за документовање чињеница и прикупљање доказа у инспекцијском поступку, као и заједничка обука инспектора и јавних тужилаца у сложеним еколошким предметима.

Унапређење специјализованих знања и експертизе за примену закона којим се штити животна средина, укључивање вештака и научних институција у раној фази поступка.

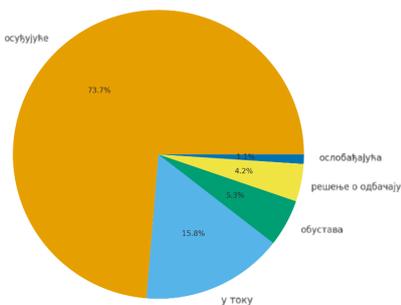
Анализа разлога застоја у поступцима, као и уједначавање јавнотужилачке и судске праксе кроз упутства и правна схватања

Институционално решење питања контролисаног и безбедног приступа подацима Врховног суда и Врховног јавног тужилаштва. Односно, омогућавање истраживачима и креаторима јавних политика приступ агрегираним и анонимизованим подацима.

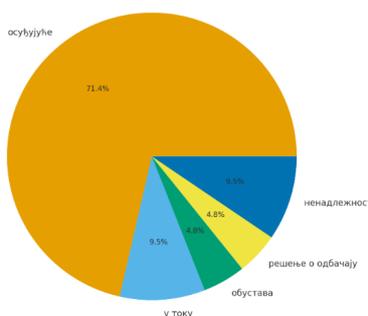
Врсте одлука по градовима

Методологија истраживања је предвидела и анализу праксе одлучивања по градовима у односу на привредне преступе из области животне средине. Ова анализа омогућава идентификовање просторних разлика у примени истих правних норми, које не могу бити објашњене нормативним оквиром, већ институционалним, организационим и социо-економским факторима. Анализа врста одлука по градовима има за циљ откривање евентуалних разлика у пракси одлучивања, као и евентуални степен селективности и неуједначености казненоправне реакције.

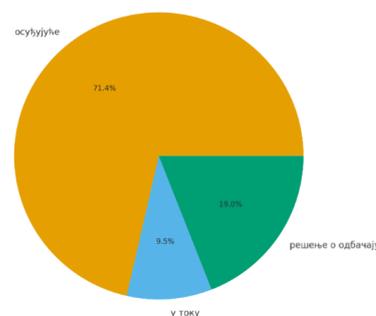
БЕОГРАД – СТРУКТУРА ОДЛУКА



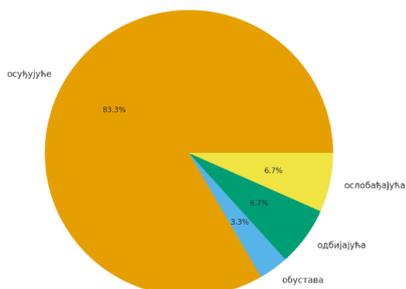
ПАЊЧЕВО – СТРУКТУРА ОДЛУКА



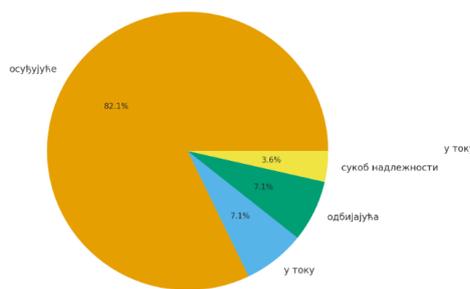
СУБОТИЦА – СТРУКТУРА ОДЛУКА



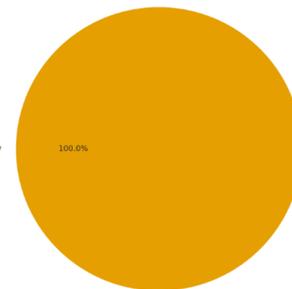
ПОЖАРЕВАЦ – СТРУКТУРА ОДЛУКА



ВАЉЕВО – СТРУКТУРА ОДЛУКА



НИШ – СТРУКТУРА ОДЛУКА



Врста одлуке	Београд	Панчево	Суботица	Пожаревац	Ваљево	Ниш
Осуђујућа пресуда	73,68%	71,43%	71,43%	83,3%	82,14%	
У току	15,79%	9,52%	9,52%		7,14%	100%
Обустава поступка	5,26%	4,76%		3,3%		
Решење о одбачају	4,21%	4,76%	19,05%			
Осло-бађајућа	1,05%			6,7%		
Одбијајућа				6,7%	7,14%	
На надлежност		9,52%				
Сукоб надлежности					3,57%	
Укупно предмета	95			30	28	7

КЉУЧНИ НАЛАЗИ:

Доминантан је удео осуђујућих пресуда у већини градова, с обзиром да осуђујуће пресуде чине апсолутну већину одлука: Београд 73,68%, Панчево 71,43%, Суботица 71,43%, Пожаревац 83,3% и Ваљево 82,14%. Овај податак указује на висок степен „осуђујуће оријентације“ судске праксе.

Изузетно је низак удео ослобађајућих пресуда. Ова врста одлуке је маргиналне природе и креће се од 0% у Панчеву и Суботици до 1% у Београду.

Разлике у поступању међу градовима нису у исходу поступка, већ у процесним „филтерима“. Иако је проценат осуда сличан, градови се разликују по учесталости решења о одбачају (Суботица 19,05%), обуставима поступка (Београд, Панчево, Пожаревац) и процесним одлукама (надлежност, сукоб надлежности). Овај податак указује на разлике у пракси поступања различитих тужилаштава, те да у неким јавним тужилаштвима постоји израженија пракса селективности система у ранијим процесним фазама.

Иако је београдско тужилаштво репрезентативан пример због највећег броја предмета (скоро половина), резултати рада овог тужилаштва не одступају од резултата рада јавних тужилаштава у мањим срединама. Ово указује на то да висок проценат осуђујућих пресуда није никакав локални феномен, већ системска карактеристика.

Посебну пажњу треба посветити подацима из Ниша. Иако ово тужилаштво има мали број предмета привредних преступа из области екологије, чињеница је да су сви предмети у току, односно да нису окончани. Под претпоставком да је поступака истраживачка грађа из Ниша прибављена правилно, овај податак указује на спорост или структурне или кадровске проблеме, односно, на погрешан временски тренутак достављања грађе.

ПРЕПОРУКЕ:

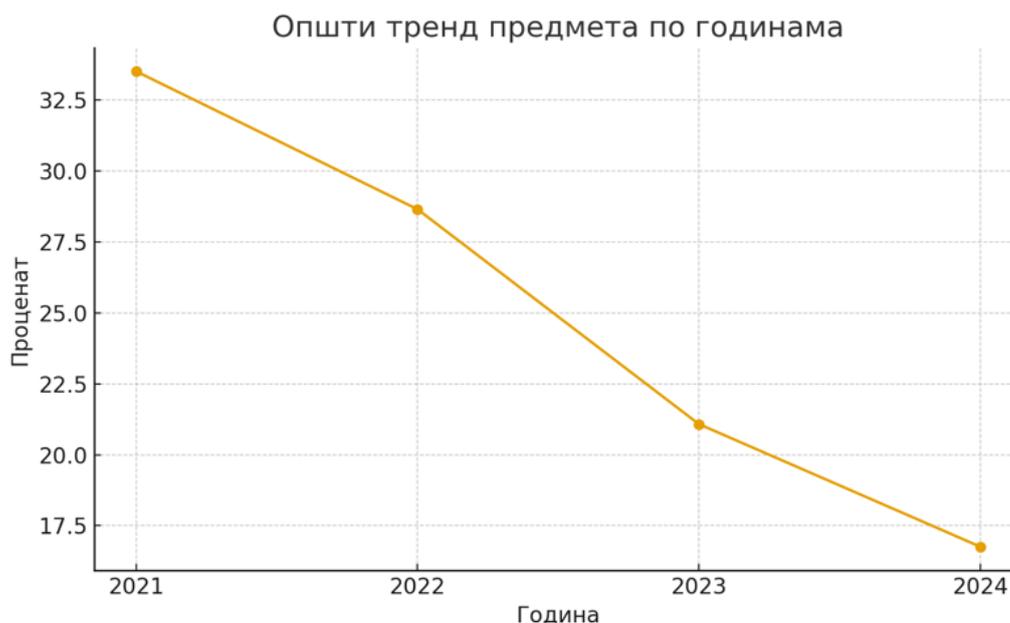
Уочене разлике у раним процесним фазама поступка захтевају уједначење јавнотужилачке праксе, нарочито у раној фази поступања, како би се смањила просторна неуједначеност у примени закона и повећала правна извесност.

Израда анализе рада тужилаштава са фокусом на нерешене предмете и узроке застоја у појединачним јавним тужилаштвима. Анализа треба да буде усмерена на узроке застоја у виду нормативних решења или кадровских ресурса и организационих питања јавних тужилаштава и инспекција.

Прилив предмета - анализа трендова

Методологија истраживања је предвидела прикупљање података ради анализе временске и структурне дистрибуције предмета привредних преступа из области заштите животне средине, и то по годинама, јавним тужилаштвима (градовима) и релевантним материјалним прописима, са циљем идентификовања динамике поступања и промена у приоритетима казненоправне реакције у посматраном периоду.

ПРЕДМЕТИ ПО ГОДИНАМА

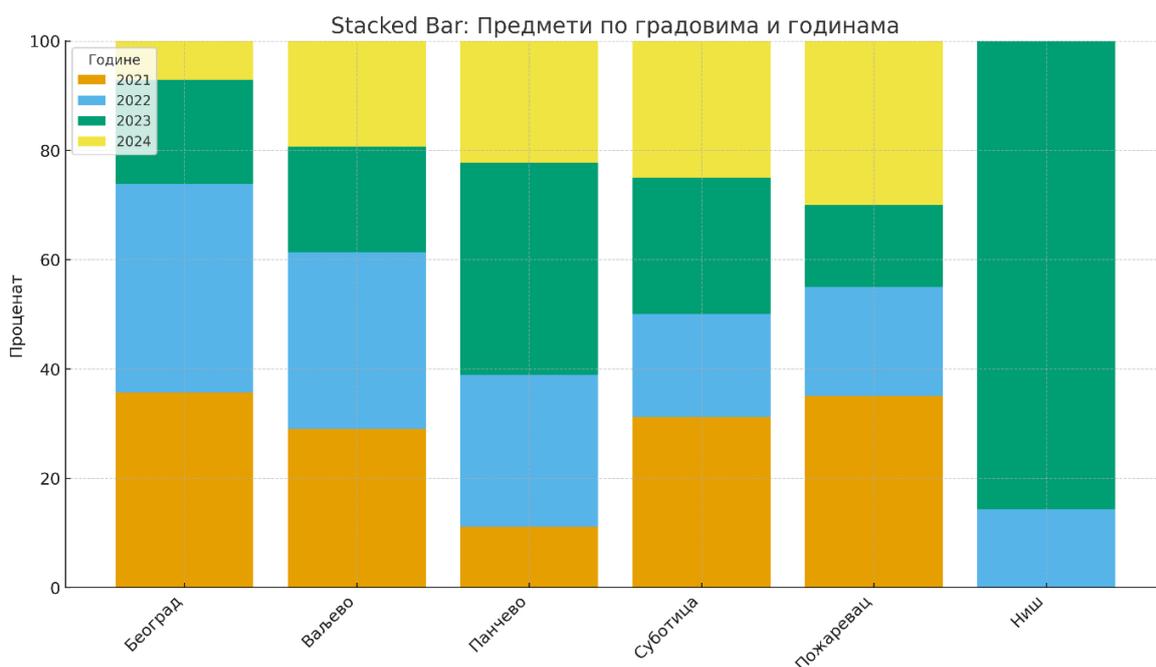


Укупан број предмета показује континуирани пад током посматраног периода, са највећим уделом у 2021. години - 68 предмета. У 2022. години било је 56 предмета, у 2023. години 44 предмета, док је најмањи број предмета забележен у 2024. години – свега 34 предмета.

Овај тренд упућује на смањење интензитета казненоправне реакције у области еколошких привредних преступа, али је потребно даље истраживање ради утврђивања узрока овог тренда.

Град / Година	2021	2022	2023	2024	УКУПНО
Београд	34	36	18	7	95
Ваљево	8	9	5	6	28
Панчево	2	6	8	5	21
Суботица	7	4	5	5	21
Пожаревац	11	6	5	8	30
Ниш	0	0	0	7	7
УКУПНО	68	56	44	34	202

Што се тиче територијалне динамике, неспорно је да Београд има највећи удео предмета у ранијим годинама, с тим што је уочљив **нагли пад његовог учешћа до 2024. године**, што указује на смањење централне доминације или преусмеравање фокуса поступања. Ипак, подаци показују да **не постоји јединствен, уједначен образац поступања по градовима**. Док поједина тужилаштва (Ваљево, Суботица) показују релативно стабилну дистрибуцију кроз године, друга (Београд, Панчево, Пожаревац) бележе изражене осцилације, што упућује на зависност поступања од локалних околности, кадровских и институционалних капацитета, као и тренутних приоритета. Описана неуједначеност упућује да казненоправна реакција у области еколошких привредних престапа није системски конзистентна, већ условљена локалним и институционалним факторима.



Табела: Предмети по законима и годинама (проценти)

Закон/година	2021	2022	2023	2024
Закон о алкохолним	0.0	50.0	50.0	0.0
Закон о безбедности хране	44.44	22.22	18.52	14.81
Закон о биоцидним	0.0	0.0	100.0	0.0
Закон о ветеринарству	38.46	38.46	7.69	15.38
Закон о водама	0.0	31.25	56.25	12.5
Закон о заштити ваздуха	11.11	55.56	11.11	22.22
Закон о заштити животне средине	37.5	25.0	0.0	37.5
Закон о заштити природе	0.0	33.33	66.67	0.0
Закон о пловидби и лукама	43.75	37.5	12.5	6.25
Закон о процени утицаја на животну средину	50.0	0.0	0.0	50.0
Закон о средствима за заштиту биља	0.0	0.0	40.0	60.0
Закон о транспорту опасне робе	28.57	14.29	14.29	42.86
Закон о управљању отпадом	51.35	27.03	13.51	8.11
Закон о шумама	0.0	41.67	33.33	25.0

Графички приказ односа процената заступљености по законима и годинама, показује да **не постоји стабилан временски континуитет у примени појединачних закона**, већ да је поступање изразито фрагментирано и варијабилно из године у годину. Код појединих прописа (нпр. Закон о биоцидним производима, Закон о процени утицаја на животну средину, Закон о заштити природе) предмети су концентрисани у једној или две године, што пре указује на ad hoc, него на системско поступање у оквиру дугорочних стратешких приоритета. Супротно томе, „масовни“ прописи као што су **Закон о безбедности хране и Закон о управљању отпадом** присутни су у свим годинама, мада је и код њих је уочљив тренд постепеног смањења удела у каснијим годинама, што је у складу са укупним падом броја предмета.

КЉУЧНИ НАЛАЗИ:

- У свим категоријама (године, градови, закони) уочава се јасан и доследан опадајући тренд броја предмета. Најинтензивнији надзор забележен је током 2021–2022. године, што указује на почетни талас појачаних контрола. Након чега је уследио пад броја предмета у 2023. и 2024. години. Овај пад може бити резултат неколико фактора, као што су: мање кршење закона; смањени оперативни и инспекцијски капацитети или структурне промена у приоритетима надзорних органа. Истраживање не може да да одговор који од фактора је допринео овом тренду, те је потребно даље паћење тренда и шири методолошки оквир са циљем утврђивања релевантног фактора. Наставак овог тренда водио би ерозији функције казненоправног система у овој области, што угрожава његову способност да делује као ефикасан механизам одвраћања
- Значајне разлике између градова указују на специфичне локалне ризичне профиле. Међутим, указују и на различито поступање инспекцијских органа и њихову различиту политику поступања, као и евентуалне разлике у капацитетима инспекцијских органа.
- Истраживачка грађа и резултати истраживања указују да је могуће извршити категорисање привредних преступа према три категорије закона:
 - системски закони - закони са великим бројем предмета (храна, отпад, животна средина),
 - технички закони - закони са спорадичним прекршајима (биоциди, хемикалије),
 - исти еколошки закони - закони са растућом учесталашћу (воде, ваздух, заштита биља).

ПРЕПОРУКЕ:

- **Успостављање континуираног мониторинга трендова.** Неспорни тренд пада броја предмета захтева увођење трајног система праћења, који би омогућио благовремено уочавање промена у интензитету надзора и спречио дугорочно смањење контролних активности испод функционалног минимума.
- **Јачање аналитичке функције у раду надзорних органа** и развој интерних механизма који би омогућили разликовање између привидног и стварног смањења незаконитог поступања и пада броја предмета услед организационих или кадровских ограничења.
- **Увођење локално прилагођених модела надзора.** Разлике у броју предмета по градовима указују на потребу за децентрализованим и флексибилним моделима инспекцијског поступања, који би били засновани на специфичним локалним ризицима, а не на јединственом, централизованом приступу.
- **Диференцирање надзорних стратегија према врсти закона.** Понуђена категоризација закона на системске, техничке и чисто еколошке, оправдава увођење различитих приоритета и интензитета надзора, у складу са учесталашћу и природом уочених повреда.

Удео предмета достављених на надлежност

Чињеница да је од укупног броја 202 предмета, у 46 предмета (што представља 22,77%) уочена процесна радња достављање на надлежност, захтева посебну пажњу, јер се очигледно не ради о изолованој грешци или омашкама подносилаца пријава, већ о системском проблему. Достављање предмета на надлежност представља процесну радњу органа поступка којом се предмет доставља надлежном органу, након што је утврђено да орган који поступа (суд или јавно тужилаштво) немају стварну, односно месну надлежност за поступање у конкретном предмету. Висока учесталост достављања предмета на надлежност несумњиво води ка одуговлачењу поступања и води ка ризику од застаревања. Смањење процента предмета који се достављају на надлежност значајно би допринело ефикасности поступања.

Удео поднетих пријава



КЉУЧНИ НАЛАЗИ:

- Са 22,77% предмета достављених на надлежност, може се констатовати да је питање утврђивања стварне и месне надлежности системски проблем, а не изолована процесна грешка.
- Овако висок проценат је посебно проблематичан имајући у виду да највећи број пријава подносе инспекцијски органи, од којих се оправдано очекује познавање основних правила надлежности.
- У пракси су честе пријаве поднете погрешном органу услед:
 - непроверавања надлежности пре подношења пријаве,
 - нејасноћа у вези са местом извршења привредног преступа (седиште правног лица наспрам места где је радња извршена),
 - сложених организационих структура правних лица (погони, пословне јединице, малопродајни објекти).
- Уочен је и ризик процесних злоупотреба, нарочито кроз накнадну промену седишта правног лица, што може довести до одуговлачења поступка и повећаног ризика од застарелости.

- Посебан проблем представља пракса у Београду, где услед непознавања правила надлежности за привредне преступе долази до честог „кружења“ предмета између тужилаштва, што директно утиче на ефикасност поступка.
- Додатну правну несигурност стварају случајеви у којима је предмет иницијално третиран као кривично дело, а потом уступљен као привредни преступ, што потенцијално отвара питања примене начела *ne bis in idem*. Такође, примећена је неједначена пракса уступања предмета (некада се уступа пријава, некада нацрт оптужног акта, а некада се врши судско прихватање надлежности).

ПРЕПОРУКЕ:

- Јасније и оперативније инструкције инспекцијским органима у погледу стварне и месне надлежности за привредне преступе, уз обавезу претходне провере надлежности пре подношења пријаве.
- Стандардизација обрасца пријаве који би обавезно садржао: податке о седишту правног лица, месту извршења радње, образложење избора надлежног органа.
- Циљане обуке и заједнички тренинзи за инспекције, тужилаштва и судове, са посебним освртом на специфичности надлежности код привредних преступа.
- Уједначавање праксе уступања предмета, укључујући јасна правила о томе када се предмет доставља као пријава, а када уз формално прихватање надлежности.
- Посебна упутства за подручје Београда, ради спречавања неоснованог достављања предмета ненадлежним тужилаштвима и смањења „шетања“ предмета.
- Јасно разграничење кривичног и прекршајног/привредно-преступног поступка у почетној фази, како би се избегли накнадни уступи и потенцијалне повреде начела *ne bis in idem*.

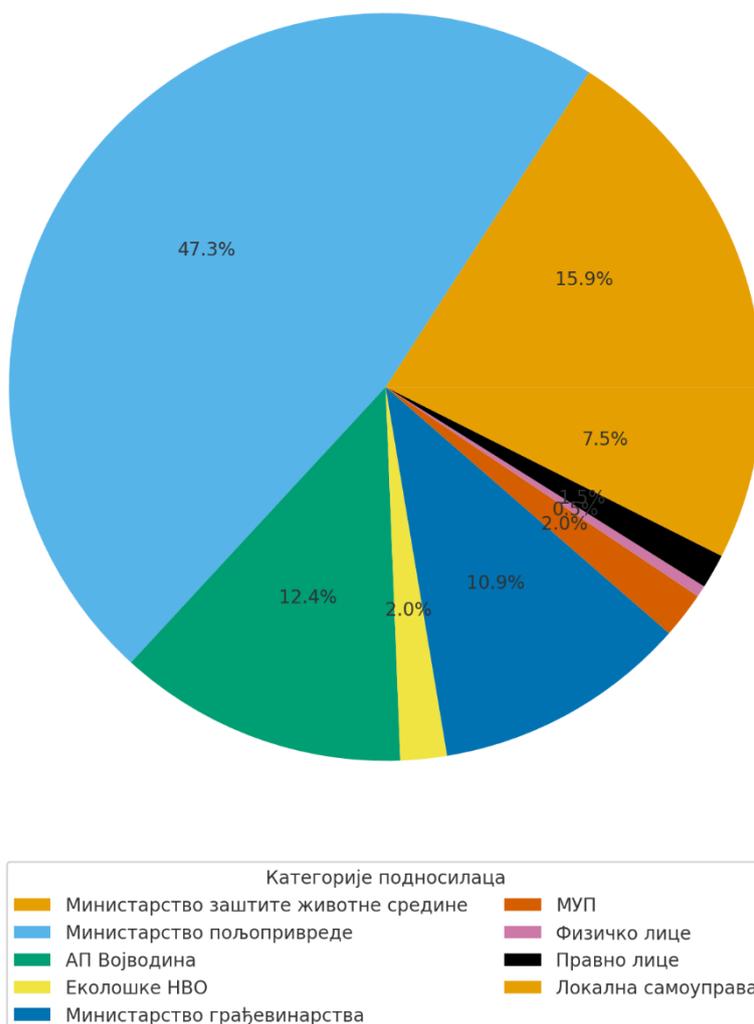
Подносилац пријаве

Од укупно 202 предмета, који су сачињавали истраживачку грађу, само у 6 предмета уочено је да иницијали акт није био пријава за привредни преступ. Дакле, у 97,03% случајева предмет је формиран на основу пријаве за привредни преступ. Преосталих 2,97% предмета је формирано на основу другог иницијалног акта, односно кривичних пријава. Дакле, у 2,97% случајева у вези предметог догађаја писана је кривична пријава и предмет је био разматран иницијално као кривични предмет, да би потом био преведен у уписник привредних преступа.

У односу на питање ко је најчешћи подносилац пријава, несумњиво су то инспекције министарства пољопривреде, заштите животне средине, грађевинарства, инспекцијски органи АП Војводина и локална самоуправа. Знатно мањи број пријава поднет је од стране МУП, невладиних организација, правних и физичких лица.

Подносилац пријаве	Број поднетих пријава
Министарство пољопривреде	95
Министарство заштите животне средине	32
Инспекцијски органи АП Војводине	25
Министарство грађевинарства	22
Локална самоуправа	16
МУП	4
Еколошке НВО	4
Правно лице	3
Физичко лице	1
УКУПНО	202

Дистрибуција подносилаца (укупно)



КЉУЧНИ НАЛАЗИ:

Инспекцијски органи су доминантни подносиоци пријава за привредне преступе. Међутим, из доступних података није могуће поуздано утврдити да ли су ове пријаве резултат самостално спроведеног инспекцијског надзора или поступања по пријавама грађана, организација и других субјеката.

Локалне самоуправе се као подносиоци пријава појављују превасходно у предметима из области заштите животне средине, што је у складу са њиховим законом утврђеним надлежностима, али и са децентрализованом природом еколошких дозвола и контроле.

Значајан практични проблем представља преклапање надлежности између локалне самоуправе и инспекцијских органа министарстава, нарочито у поступцима који се односе на издавање дозвола, сагласности и одобрења, што у појединим случајевима доводи до правне несигурности и нејасноћа око тога који орган је надлежан за покретање поступка.

Уочљив је изузетно мали број пријава које подносе физичка и правна лица, што може указивати на недовољну информисаност о могућности подношења пријава за привредне преступе, али и на перцепцију да је овај механизам неефикасан или недовољно доступан.

Када правна лица подносе пријаве против других правних лица, то се често дешава у контексту постојања сукоба интереса или тржишне конкуренције, што отвара питање инструментализације института пријаве за привредни преступ у сврху елиминасања конкуренције.

Еколошке невладине организације су у анализираним предметима подносиле пријаве непосредно, без посредовања инспекцијских органа. Оваква пракса може указивати на ограничено поверење у ефикасност инспекцијског поступања или на процену да је директно обраћање правосудним органима делотворнији пут.

ПРЕПОРУКЕ:

Јасније нормативно и подзаконско разграничење надлежности између локалне самоуправе и инспекција министарстава, посебно у области издавања дозвола и одобрења у области заштите животне средине.

Развој јединствених оперативних упутстава и протокола поступања за инспекцијске органе и локалне самоуправе, ради спречавања преклапања надлежности и неоснованог пребацивања одговорности.

Повећање информисаности физичких и правних лица о могућности подношења пријава за привредне преступе, укључујући јасна упутства о надлежним органима и очекиваном току поступка.

Успостављање механизма за рано препознавање потенцијално злоупотребљених пријава, посебно у случајевима када постоји очигледан конкурентски или интересни сукоб између правних лица.

Јачање поверења у инспекцијске механизме, кроз већу транспарентност поступања, повратне информације подносиоцима пријава и унапређење сарадње са организацијама цивилног друштва, нарочито у области заштите животне средине.

Подаци о окривљеном правном лицу

У свим предметима из истраживачке грађе пријављено је само једно правно лице, а у већини случајева пријављено правно лице је домаће правно лице. Од укупног броја предмета, само у три случаја се радило о огранку страног правног лица (два пута у предметима Закона о заштити вода и једном у предмету Закона о заштите ваздуха). Само у једном случају радило се о страном правном лицу, земља регистрације је била Румунија, а пријава је поднета због привредног преступа из Закона о пловидби што је и логично, јер страна правна лица не обављају делатност у Републици Србији, сем у случају транспорта.

Ниједно пријављено правно лице није у ликвидацији, а само два су у стечају. Ова два правна лица су пријављена за привредне преступе из Закона о управљању отпадом и Закона о шумама.

КЉУЧНИ НАЛАЗИ:

- У свим анализираним предметима пријављено је искључиво једно правно лице као окривљени субјекат, без иједног случаја у којем би била обухваћена потенцијална сарадња више правних лица у извршењу привредног преступа. Иако је идентификација узајамне сарадње у оваквим предметима често сложена и доказно захтевна, податак да у 100% случајева поступак обухвата само једно правно лице указује на редукован приступ у утврђивању одговорности.
- Анализа указује и на потпуно одсуство података о прекограничним загађењима и утицајима који потичу из иностранства, што упућује на ограничен домет постојећих механизма откривања и процесуирања еколошких повреда са транснационалном димензијом.
- Оваква пракса сугерише да се еколошки привредни преступи у највећем броју случајева третирају као изоловани инциденти појединачних субјеката, а не као последица ширих ланаца одговорности, повезаних пословних односа или прекограничних активности.
- Податак да ниједно пријављено правно лице није у ликвидацији, а да су само два у стечају, може указивати на ограничен надзор над одговорношћу правних лица у случајевима када су она у фази ликвидације или престанка пословања, иако управо у тим фазама постоји повећан ризик од избегавања одговорности и настанка еколошке штете.

ПРЕПОРУКЕ:

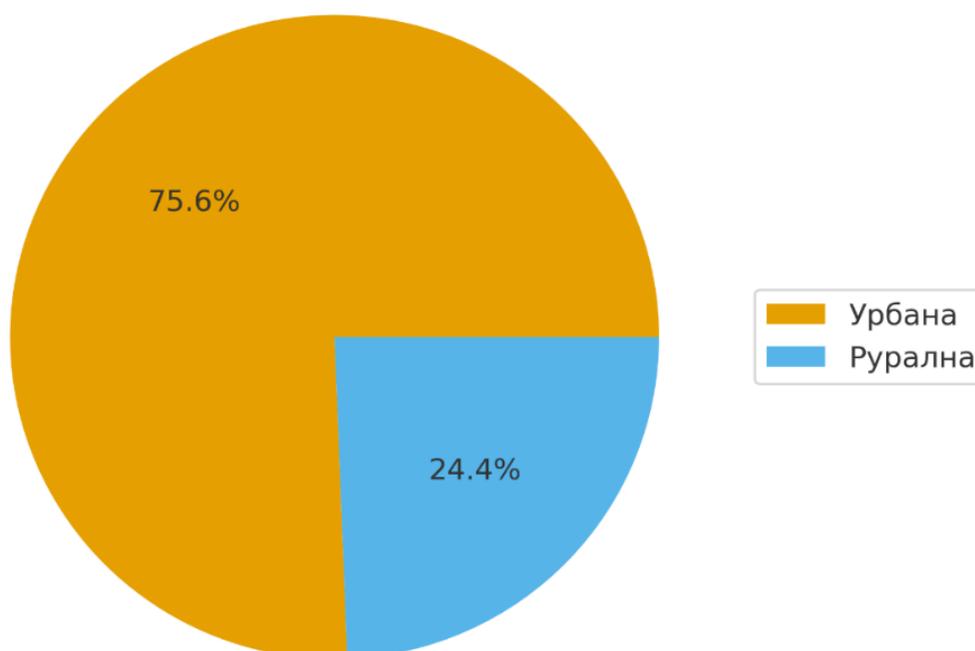
- Унапређење методологије идентификације повезаних правних лица, нарочито у случајевима када постоје индиције о заједничком деловању, уговорним односима, подизвођачима или функционалној зависности више субјеката.
- Јачање сарадње између инспекцијских органа, тужилаштва и других надлежних институција ради систематичнијег прикупљања података о потенцијалној сарадњи више правних лица у еколошким привредним преступима.
- Развој посебних смерница за поступање у предметима са прекограничном компонентом, укључујући механизме међународне правне помоћи, размене података и институционалне сарадње са надлежним органима суседних држава
- Успостављање бољег мониторинга прекограничних загађења, нарочито у областима вода, ваздуха и транспорта, како би се омогућило благовремено идентификовање одговорних субјеката, без обзира на место њихове регистрације.
- Подстицање комплекснијег приступа одговорности правних лица, који не би био ограничен искључиво на непосредног извршиоца, већ би обухватио и субјекте који кроз пословне односе, логистику или контролу могу имати значајан утицај на настанак штетних последица.
- Додатне обуке за инспекцијске и правосудне органе у области доказивања сложених еколошких привредних преступа, са посебним акцентом на корпоративне структуре и транснационалне аспекте одговорности.

Место извршења

Из анализе истраживачке грађе произилази да је већина пријављених привредних преступа извршена у урбаној средини (152 предмета), док је знатно мањи број евидентиран у руралној средини (49 предмета), што указује на изражену просторну асиметрију у процесуирању ових дела.

Истраживање је обухватило распрострањеност пријава по законима и месту извршења пријављеног привредног преступа. Следећи графикон указује на урбану доминацију код повреде закона који се односе на безбедност хране, управљање отпадом, заштиту ваздуха, пловидбу и луке, док је рурална доминација претежна код привредних преступа из закона о шумама, водама, ветеринарству, што је у складу са природом ресурса и делатности које су предмет заштите ових закона.

Удео урбаних и руралних средина



Табела: Урбана и рурална средина по законима

Закон	Урбана	Рурална
Закон о биоцидним производима	1	0
Закон о јаким алкохолним пићима	2	0
Закон о процени утицаја на животну средину	2	0
Закон о заштити и одрживом коришћењу природних добара	0	2
Закон о хемикалијама	3	0
Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања	3	0
Закон о заштити природе	2	1
Закон о средствима за заштиту биља	5	0
Закон о транспорту опасне робе	6	1
Закон о заштити животне средине	7	1
Закон о шумама	2	10
Закон о ветеринарству	6	7
Закон о заштити ваздуха	13	1
Закон о пловидби и лукама	14	2
Закон о водама	3	13
Закон о управљању отпадом	29	8
Закон о безбедности хране	54	3

КЉУЧНИ НАЛАЗИ:

- Урбана доминација је нарочито изражена код закона који се односе на: безбедност хране, управљање отпадом, заштиту ваздуха, пловидбу и луке, што кореспондира са концентрацијом привредних активности, инфраструктуре и тржишних ланаца у градским срединама.
- Насупрот томе, рурална средина је доминантна или равноправно заступљена у предметима који се односе на: Закон о шумама, Закон о водама, Закон о ветеринарству, Закон о заштити и одрживом коришћењу природних добара, што је у складу са природом ресурса и делатности које су предмет заштите ових закона.
- Упркос наведеном, код појединих закона који су по својој природи снажно везани за рурални простор (нпр. воде, шуме, пољопривреда), уочљив је релативно висок број урбаних предмета
- Значајна неравнотежа у броју предмета између урбаних и руралних подручја може указивати, не само на стварну дистрибуцију привредних активности, већ и на неједнаку интензивност инспекцијског надзора и откривања привредних преступа, нарочито у руралним срединама.
- Статистички подаци сугеришу да рурална подручја могу бити потцењена у процесу откривања и пријављивања еколошких привредних преступа, иако су еколошки ризици у руралним подручјима обично већи него у урбаним.

ПРЕПОРУКЕ:

- Јачање инспекцијског надзора у руралним подручјима, посебно у областима вода, шума, ветеринарства и управљања природним ресурсима, како би се смањио ризик од системске „невидљивости“ еколошких повреда.
- Успостављање јасних критеријума за планирање инспекцијских контрола, који би били засновани на еколошкој осетљивости подручја, укључујући повезивање са подацима о инфраструктури, заштићеним подручјима и изворима загађења, ради бољег разумевања просторних образаца.

- Боља просторна категоризација предмета, укључујући јасније разликовање урбаних, приградских и руралних зона, како би се омогућила прецизнија анализа ризика и циљаније мере контроле.
- Унапређење капацитета локалних и регионалних инспекција, нарочито у руралним срединама, кроз додатне обуке, техничку подршку и кадровско јачање.
- Развијање превентивних политика које би узеле у обзир специфичности руралних подручја, где последице привредних преступа могу бити мање видљиве, али дугорочно озбиљније по животну средину и локалне заједнице.

Делатност правног лица

Из истраживачке грађе смо анализирали податке о односу привредних преступа из појединих закона и привредне делатности у којој су привредни преступи извршени.

Анализа везе између казнено правне заштите и појединачне привредне делатности има за циљ идентификовање оних привредних делатности које су најризичније за животну средину, као и идентификовање привредних делатности које су најчешће изложене инспекцијској контроли, када је у питању заштита животне средине.

Односно, идентификовање оних привредних делатности које су у највећој мери изложене привредно казненом прогону.

Дубља анализа односа еколошких ризика и привредних делатности могла би да буде основа за реформисање инспекцијског и тужилачког рада, као и процени да ли су конкретни **привредни преступ адекватан правни инструмент** као одговор на еколошке ризике који настају као последица конкретне привредне делатности.

Табела: Закони и типичне делатности у којима је пријављена повреда заштићеног добра

Закон	Типичне делатности
Закон о биоцидним производима	Непознато
Закон о јаким алкохолним пићима	Угоститељство; дестилација
Закон о процени утицаја	Производња лекова; експлоатација руда

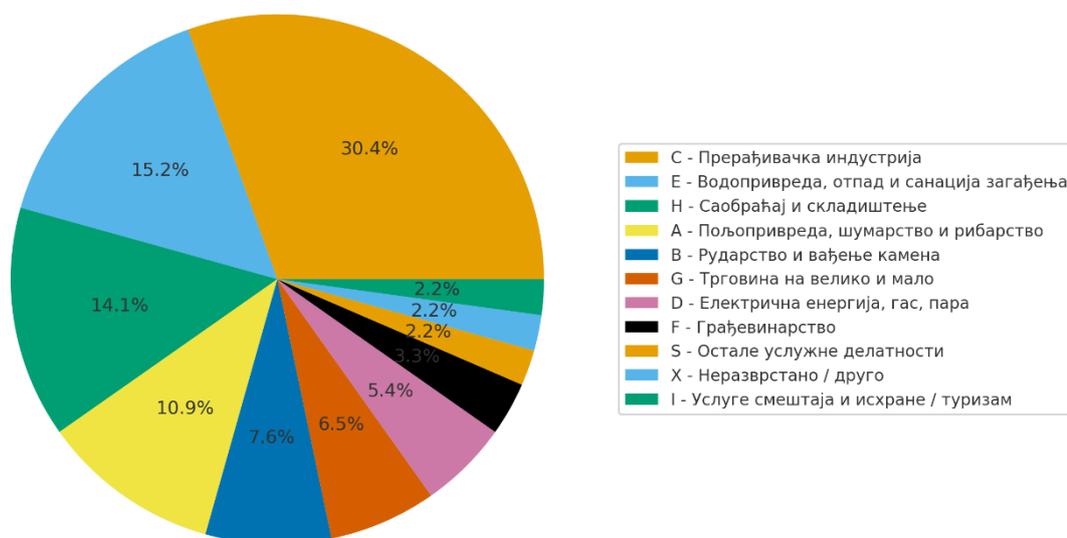
Закон	Типичне делатности
Закон о рибљем фонду	Хладњача; производња хране; мини-хидроелектрана
Закон о хемикалијама	Производња детерџената
Закон о интегрисаном спречавању	Производња грађевинског материјала; производња керамике
Закон о заштити природе	Извоз биља; нискоградња; извоз биља
Закон о средствима за заштиту биља	Трговина; производња сточне хране; производња семена
Закон о транспорту опасних материја	Транспорт; једно грађевинарство
Закон о заштити животне средине	Производња деривата нафте; производња и прерада алкохола; производња минералних ђубрива; одбрамбена опрема; извоз опасног отпада
Закон о шумама	Делатности од општег интереса; гајење жита; експлоатација камена; шљунак и песак
Закон о ветеринарству	Ловиште; производња сточне хране; прерада меса; узгој животиња; трговина; производња пчелињих производа; ЈКП – пси луталице; производња меса
Закон о заштити ваздуха	Трговина; туризам; производња хране; одбрамбена и цивилна опрема; намештај; топлана; ливница челика; металопрерада
Закон о пловидби и лукама	Транспорт; манипулација теретом; грађевинарство
Закон о водама	Мини-хидроелектрана; фарме; рударство; ливење челика; метални и дрвени производи; рибоузгој; експлоатација камена; штампарија
Закон о управљању отпадом	Прерада отпада; фармацевтски промет; рециклажа; депонија; електронски отпад; алуминијум; дистрибуција струје; производња опеке; рударство; транспорт; трговина отпадом; метална обрада; производња вагона
Закон о храни	Трговина; производња и промет хране; угоститељство; пчелињи производи

Приликом анализе привредних делатности коришћена је NACE је стандардна класификација привредних делатности у ЕУ, која омогућава упоредивост података између држава и сектора.

Из прикупљених података произилази да је највећа концентрација привредних престапа у прерађивачкој индустрији (С), а потом у делатностима везаним за воду, отпад и загађење (Е), као и саобраћају и складиштењу (Н) које три делатности заједно чине скоро 60% анализираних предмета.

Овај податак не чуди, с обзиром да се ради о привредним делатностима које су технолошки сложене и еколошки високоризичне. Са друге стране, примарни сектори (пољопривреда и рударство – А и В) заједно учествују са мање од 20%, док су трговина, грађевинарство и туризам мање заступљени.

Структура делатности по NACE секцијама (реално учешће)



Само у једном предмету у коме је пријава поднета за привредне преступе из Закона о шумама је до повреде дошло ван регистроване привредне делатности пријављеног правног лица.

КЉУЧНИ НАЛАЗИ:

- Анализа односа између привредних преступа и делатности правних лица показује да су еколошки привредни преступи најчешће повезани са делатностима које по својој природи носе повећан еколошки ризик, пре свега у области прерађивачке индустрије, управљања отпадом, енергетике, саобраћаја и пољопривреде.
- Према NACE класификацији, прерађивачка индустрија (секција C) је најзаступљенија категорија, са више од трећине евидентираних појава, што указује на структурну повезаност индустријске производње и повреда заштићених добара животне средине.
- Значајно учешће делатности из секција E (водопривреда, управљање отпадом и санација загађења) и H (саобраћај и складиштење) указује на то да се привредни преступи не јављају искључиво у класичној производњи, већ и у секторима који би, по својој функцији, требало да доприносе заштити или безбедном управљању ресурсима и ризицима.
- Делатности из секције A (пољопривреда, шумарство и рибарство) и B (рударство и вађење камена) су такође значајно заступљене, што одражава висок ниво интервенције у природне ресурсе и простор, као и дугорочне последице које овакве делатности могу имати по животну средину.
- Анализа по појединачним законима показује да су повреде често концентрисане у „типичним“ делатностима (нпр. отпад – рециклажа и депоније; ваздух – индустријска производња и енергетика; воде – рударство, мини-хидроелектране и метална индустрија), што указује на предвидиве ризичне обрасце.
- Истовремено, присуство категорије „неразврстано / друго“ и појединих закона код којих је делатност означена као непозната указује на ограничења у квалитету података, али и на недовољно прецизно документовање привредне делатности окривљеног правног лица у појединим предметима.
- У целини, подаци указују да се систем реаговања на привредне преступе пре свега фокусира на делатности са видљивим и директним еколошким утицајем, док сложенији, индиректни или вишесекторски облици ризика остају мање препознати.

- Чињеница да су сви пријављени привредни преступи извршени у оквиру регистроване привредне делатности, на први поглед, указује да не постоји изражен ризик од систематског вршења еколошких привредних преступа ван регистроване делатности, нити да постоје индиције „паралелних“ или неформалних облика еколошки штетног поступања правних лица.
- међутим, треба имати у виду да је овакав налаз логична последица начина на који је регулаторни и контролни систем постављен, будући да се инспекцијски и привредноказнени надзор у највећој мери усмерен на апстрактне повреде регулаторних обавеза, које су по својој природи везане за регистровану делатност правног лица. Стога, наведени резултат не мора нужно указивати на стварно одсуство незаконитог поступања ван регистроване делатности, већ пре на ограничени домет контролних механизма, који су структурно оријентисани ка формалним и видљивим активностима унутар регистрованог пословања. Понашања која измичу овом оквиру могу остати ван домашаја система надзора, а тиме и ван судске праксе. Стога је неопходно разликовати „одсуство ризика“ од „одсуства детекције“.

ПРЕПОРУКЕ:

- Увођење систематичне процене ризика по привредним делатностима, засноване на NACE класификацији, како би се инспекцијски надзор и тужилачка пракса усмеравали ка делатностима са највећим еколошким потенцијалом за повреде.
- Јачање превентивног надзора у прерађивачкој индустрији, управљању отпадом, енергетици и саобраћају, као секторима који су у пракси најчешће повезани са привредним преступима.
- Боље документовање привредне делатности окривљеног правног лица у пријавама и списима предмета, укључујући обавезно навођење NACE шифре, ради унапређења аналитичке вредности података.
- Развијање интердисциплинарног приступа у поступању по предметима који обухватају сложене делатности (нпр. рударство + воде + отпад), како би се избегло фрагментарно сагледавање повреда.
- Специјализоване обуке за инспекцијске и правосудне органе о

специфичним еколошким ризицима појединих делатности, са фокусом на индиректне и кумулативне ефекте.

- Иако подаци не указују на значајан ризик од вршења привредних преступа ван регистроване делатности, оправдано је увести аналитичке алате који би омогућили идентификацију потенцијалних ризика у активностима које формално нису обухваћене регистрованом делатношћу, нарочито у областима са повећаним еколошким ризицима.

Подаци о окривљеном одговорном лицу

БРОЈ ПРИЈАВЉЕНИХ ОКРИВЉЕНИХ ОДГОВОРНИХ ЛИЦА

Од укупно 202 предмета у истраживачкој грађи, само у 10 предмета идентификовано је више од једног окривљеног одговорног лица. Дакле, само у 4,95% предмета окривљено је више од једног физичког лица.

Више од једног окривљеног одговорног лица појављује се у пријавама за привредне преступе у Закону о ваздуху (3 одговорна физичка лица), Закону о управљању отпадом (2 или 3 одговорна физичка лица) и Закону о шумама, Закону о ветеринарству, Закону о пловидби и Закону о храни где се појављују 2 пријављена одговорна физичка лица.

СВОЈСТВО ОДГОВОРНОГ ЛИЦА У ПРАВНОМ ЛИЦУ

Статистичка анализа показује да постоји скоро равномерна подела одговорности између директора и других одговорних лица у окривљеном правном лицу.

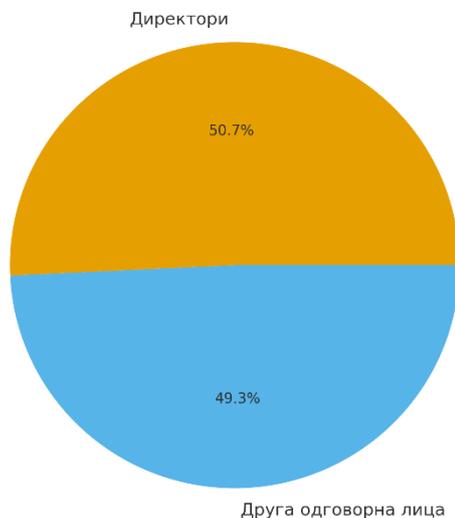
Овај податак говори о томе да пракса казнено правних поступка привредних преступа не пати од проблема идентификације окривљених, те да се одговорност у највећем броју случајева јасно идентификује као одговорност одговорног лица у правном лицу, односно директора.

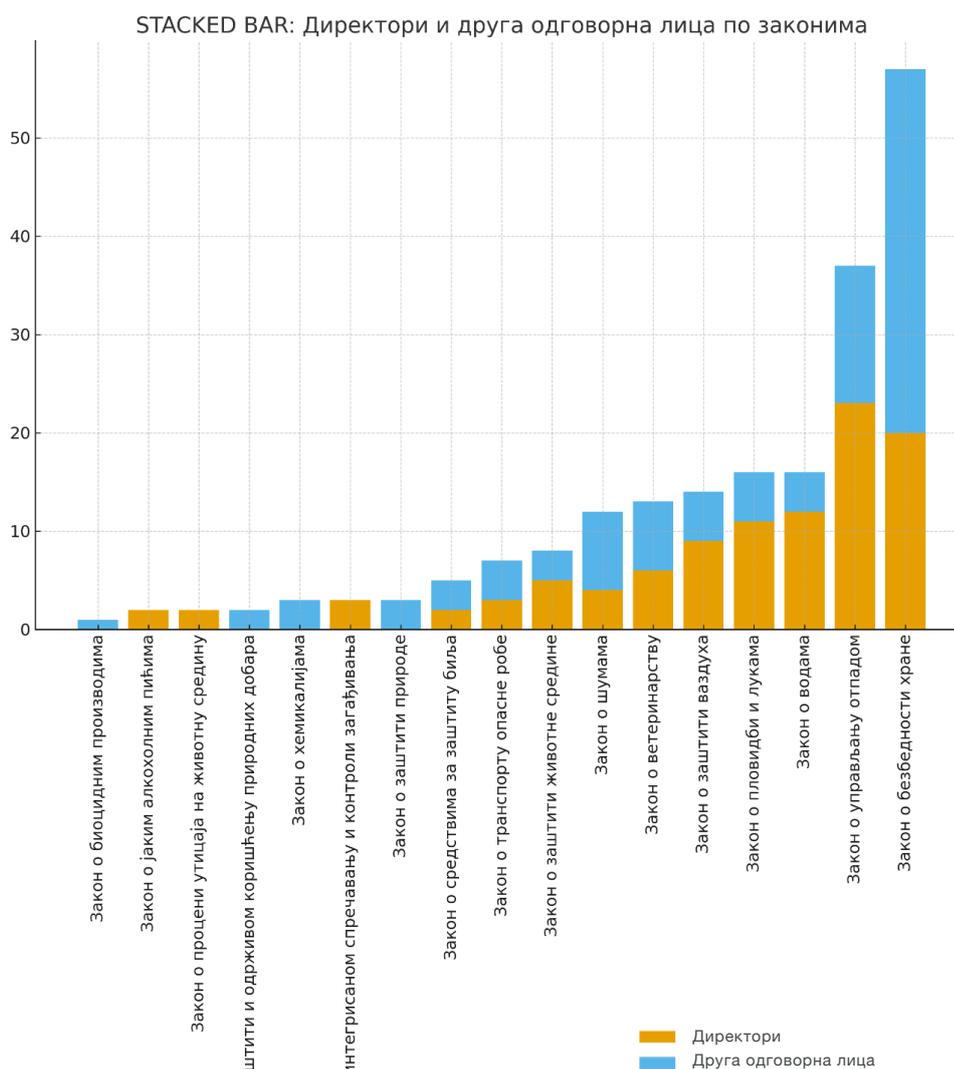
Ова законитост подржава формалну, а не суштинску одговорност и даје за право теоријским критичким аргументима према којима привредни преступи погодују пре објективној, него субјективној одговорности.

Табела: Директори и друга одговорна лица по законима

Закон	Директори	Друга одговорна лица
Закон о биоцидним производима	0	1
Закон о јаким алкохолним пићима	2	0
Закон о процени утицаја на животну средину	2	0
Закон о заштити и одрживом коришћењу природних добара	0	2
Закон о хемикалијама	0	3
Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања	3	0
Закон о заштити природе	0	3
Закон о средствима за заштиту биља	2	3
Закон о транспорту опасне робе	3	4
Закон о заштити животне средине	5	3

Однос: Директори и друга одговорна лица





КЉУЧНИ НАЛАЗИ:

- Податак да је у само 4,95% предмета идентификовано више од једног окривљеног одговорног лица указује да се у пракси процесуирања еколошких привредних преступа одговорност готово увек персонализује на једно физичко лице, без обзира на сложеност организационе структуре правног лица и процеса који су довели до повреде заштићеног добра.
- Оваква пракса упућује на редукован модел индивидуализације одговорности, у којем се еколошки ризици и повреде третирају као

последица поступања једног одговорног лица, а не као резултат системских пропуста, интерних процедура или заједничког деловања више лица унутар правног лица.

- Чињеница да се више од једног одговорног лица појављује само у одређеним законским областима (ваздух, управљање отпадом, шуме, ветеринарство, пловидба, храна) може указивати да комплекснији регулаторни режими и технолошки процеси повећавају вероватноћу препознавања подељене одговорности, али и да такав приступ није уједначен.
- у важећем правном и институционалном оквиру не постоји развијен модел нормативне расподеле одговорности за еколошке привредне преступе, већ се одговорност концентрише на једну „тачку“, најчешће на формално одговорно лице у правном лицу.
- последично, сложени облици корпоративне одговорности, укључујући колективне пропусте, неадекватне интерне контроле и културу непоштовања прописа, остају недовољно видљиви у поступку.

ПРЕПОРУКЕ:

- развијање јаснијих материјално правних критеријума за расподелу одговорности унутар правног лица када су у питању еколошки привредни преступи. Ови критеријуми би требало да омогуће обухватање више одговорних лица у случајевима где природа делатности и организација рада то оправдавају, чиме би се подстакло функционални, а не искључиво формални приступ одговорности, који би узимао у обзир стварну улогу појединих лица у доношењу одлука и управљању ризицима, а не само њихову позицију у хијерархији.
- јачање капацитета инспекцијских и правосудних органа за анализу унутрашње организације правних лица, интерних процедура и ланаца одговорности.
- уједначавање праксе у предметима који се односе на сложене еколошке режиме (ваздух, отпад, воде), како би се избегла произвољност у избору окривљених лица.
- разматрање увођења посебних смерница који би органима поступка помогли да идентификују ситуације у којима је оправдано подношење пријава за привредни преступ против више одговорних лица.

ДРЖАВЉАНСТВО ОКРИВЉЕНОГ ОДГОВОРНОГ ЛИЦА

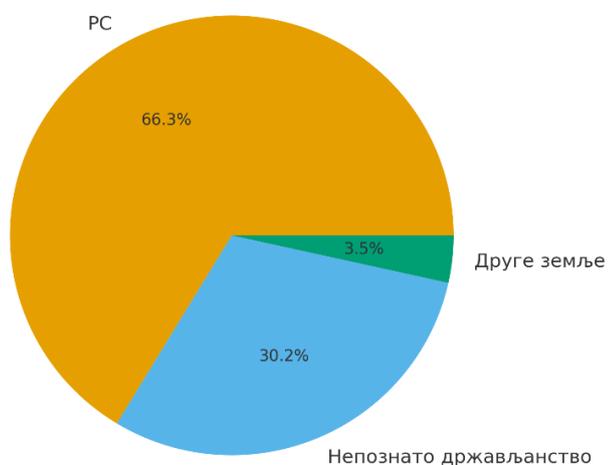
Привреда Републике Србије је у доброј мери развијена иностраним улагањима. Велики привредни системи, по правилу, подразумевају инострани капитал. На челу таквих привредних друштава некада се налазе српски држављани, али се дешава и да одговорна лица буду страни држављани. Подаци о томе који број страних држављана су пријављени за учињени привредни преступ говори о томе да ли страни држављани у већој или мањој мери поштују законе када је у питању заштита животне средине. Табела показује да занемарљиво мали број пријављених одговорних лица, укупно 7, има страно држављанство.

Табела: Држављанство по законима (са укупним збировима)

Закон	РС	Друге земље	Нема података
Закон о биоцидним производима	0	0	1
Закон о јаким алкохолним пићима	2	0	0
Закон о процени утицаја на животну средину	2	0	0
Закон о заштити и одрживом коришћењу природних добара	0	0	2
Закон о хемикалијама	0	0	3
Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања	2	0	1
Закон о заштити природе	2	0	1
Закон о средствима за заштиту биља	4	0	1

Закон	РС	Друге земље	Нема података
Закон о транспорту опасне робе	3	0	4
Закон о заштити животне средине	4	0	4
Закон о шумама	7	0	5
Закон о ветеринарству	13	0	0
Закон о заштити ваздуха	10	2	2
Закон о пловидби и лукама	15	1	0
Закон о водама	7	1	8
Закон о управљању отпадом	28	3	7
Закон о безбедности хране	35	0	22
УКУПНО	134	7	61

Држављанство - укупан однос



У односу на окривљена физичка лица који су страни држављани, земље њиховог држављанства су: Румунија, Грчка, Белгија и Словачка. Дакле, окривљена физичка лица, који су страни држављани, су у свим случајевима држављани ЕУ. Овај податак не чуди из разлога што су земље чланице ЕУ значајни инвеститори у Србији. Са становишта казнено правног поступка привредних преступа, овај податак је значајан јер омогућава лакшу међународно правну сарадњу с обзиром на механизме сарадње под окриљем Савета Европе.

ДОСТУПНОСТ ОКРИВЉЕНОГ ОДГОВОРНОГ ЛИЦА

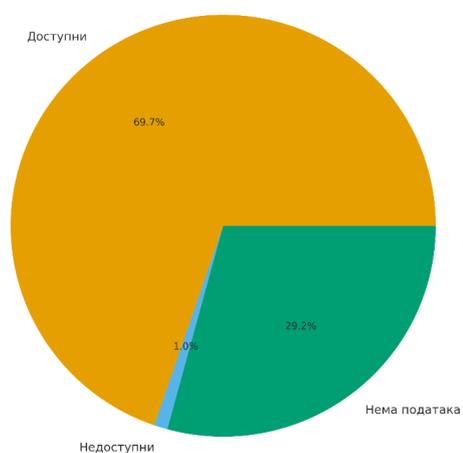
Критеријум доступности окривљеног одговорног лица односи се на питање да ли има пријављено пребивалиште или боравиште у Републици Србији. Овај критеријум је значајан због самог тока казненог поступка привредних преступа. Наиме, окривљена физичка лица, која немају пријављено пребивалиште на територији Републике Србије, теже су доступна државним органима. Недоступност окривљеног креира ризик од застаревања предмета. Дакле, већи проценат окривљених одговорних лица која немају пријављено пребивалиште у Републици Србији, води ка већем проценту застаревања предмета. Расположиви подаци, приказани у табели која следи, јасно указују да су ризици од застаревања предмета по овом критеријуму, неосновани, с обзиром да је занемарљив број пријављених одговорних лица која немају пријављено пребивалиште у Републици Србији.

Табела: Доступност окривљених/одговорних лица по законима

Закон	Доступни	Недоступни	Нема података
Закон о биоцидним производима	0	0	1
Закон о јаким алкохолним пићима	2	0	0
Закон о процени утицаја на животну средину	2	0	0
Закон о заштити и одрживом коришћењу	0	0	2

Закон	Доступни	Недоступни	Нема података
Закон о хемикалијама	0	0	3
Закон о интегрисаном спречавању	2	0	1
Закон о заштити природе	2	0	1
Закон о средствима за заштиту биља	4	0	1
Закон о транспорту опасне робе	3	0	4
Закон о заштити животне средине	4	0	4
Закон о шумама	7	0	5
Закон о ветеринарству	13	0	0
Закон о заштити ваздуха	10	0	4
Закон о пловидби и лукама	15	1	0
Закон о водама	8	0	8
Закон о управљању отпадом	33	1	4
Закон о безбедности хране	35	0	22
УКУПНО	140	2	60

Доступност окривљених/одговорних лица – укупан однос



ПОЛ ОКРИВЉЕНИХ ОДГОВОРНИХ ЛИЦА

Табела приказује расподелу лица по полу (мушко, женско и непознато) у вези са евидентираним случајевима по појединим секторским законима, пре свега из области заштите животне средине, безбедности хране, пољопривреде, транспорта и сродних области. За сваки закон приказан је број лица мушког и женског пола, као и број случајева у којима податак о полу није био доступан или није евидентиран.

Од укупно анализираних 202 случаја, од чега се 83 односе на лица мушког пола, 28 на лица женског пола, док је у чак 91 случају пол означен као непознат. Ово указује да значајан део евиденција не садржи потпуне демографске податке, што има утицај на могућност детаљније родне анализе.

Посматрано у целини, подаци показују јасну доминацију мушкараца међу идентификованим лицима у случајевима где је пол познат, што је у складу са општим статистичким трендовима у областима које обухватају ови закони. Реч је претежно о секторима у којима су традиционално заступљенији мушкарци, као што су шумарство, пловидба и луке, транспорт опасне робе, заштита ваздуха, управљање отпадом и ветеринарство.

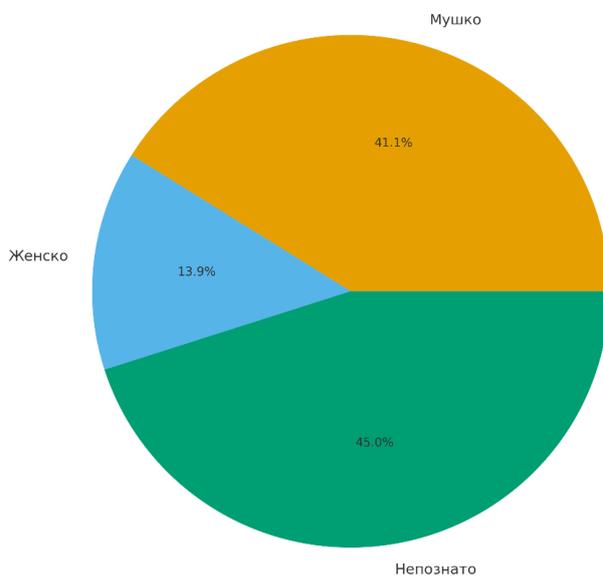
Жене су знатно мање заступљене у укупној структури, са изузетком појединих области, пре свега Закона о безбедности хране, где је број мушкараца и жена једнак, што одражава већу родну уравнотеженост у секторима повезаним са контролом и безбедношћу хране. У мањој мери, присутна је и заступљеност жена у оквиру примене Закона о ветеринарству, Закона о водама и Закона о заштити ваздуха.

Табела: Пол окривљених/одговорних лица по законима (нови подаци)

Закон	Мушко	Женско	Непознато
Закон о биоцидним производима	0	0	1
Закон о јаким алкохолним пићима	2	0	0
Закон о процени утицаја на животну средину	2	0	0
Закон о заштити и одрживом коришћењу	0	0	2

Закон	Мушко	Женско	Непознато
Закон о хемикалијама	0	0	3
Закон о интегрисаном спречавању	1	1	1
Закон о заштити природе	2	0	1
Закон о средствима за заштиту биља	3	1	1
Закон о транспорту опасне робе	2	1	4
Закон о заштити животне средине	3	1	4
Закон о шумама	6	1	5
Закон о ветеринарству	9	4	0
Закон о заштити ваздуха	8	2	4
Закон о пловидби и лукама	15	1	0
Закон о водама	6	2	8
Закон о управљању отпадом	11	1	26
Закон о безбедности хране	13	13	31
УКУПНО	83	28	91

Пол окривљених/одговорних лица – укупан однос



КЉУЧНИ НАЛАЗИ:

- Анализа држављанства окривљених одговорних лица показује да су еколошки привредни преступи у готово потпуности процесуирани према држављанима Републике Србије (134 лица), док је учешће страних држављана изузетно ограничено (7 лица), и то углавном у областима са прекограничном компонентом (пловидба, управљање отпадом, воде, заштита ваздуха).
- Страни држављани који се појављују као окривљена одговорна лица долазе из држава чланица ЕУ (Румунија, Грчка, Белгија, Словачка), што указује да транснационални аспект одговорности постоји, али је у пракси маргиналан и ретко артикулисан.
- Подаци о доступности показују да је огромна већина окривљених одговорних лица формално доступна органима гоњења (140 лица), док је број недоступних лица занемарљив (2 лица). Ово упућује на закључак да проблем ефикасности поступка не лежи у недоступности окривљених, већ у другим процесним или институционалним факторима.
- Анализа пола окривљених одговорних лица показује изражену доминацију мушкараца (83 лица) у односу на жене (28 лица), што одражава структуру управљачких и одговорних позиција у већини делатности које су обухваћене еколошким привредним преступима.
- Изузетак представља Закон о безбедности хране, где је број мушкараца и жена приближан, што је директна последица чињенице да су као одговорна лица најчешће пријављиване пословође у малопродајним објектима, а та радна места су у пракси чешће попуњена женама.
- У целини, подаци показују да се одговорност за еколошке привредне преступе најчешће индивидуализује на локално доступна, оперативна и формално одговорна лица, док транснационални, корпоративно сложени и хијерархијски виши облици одговорности остају у сенци.

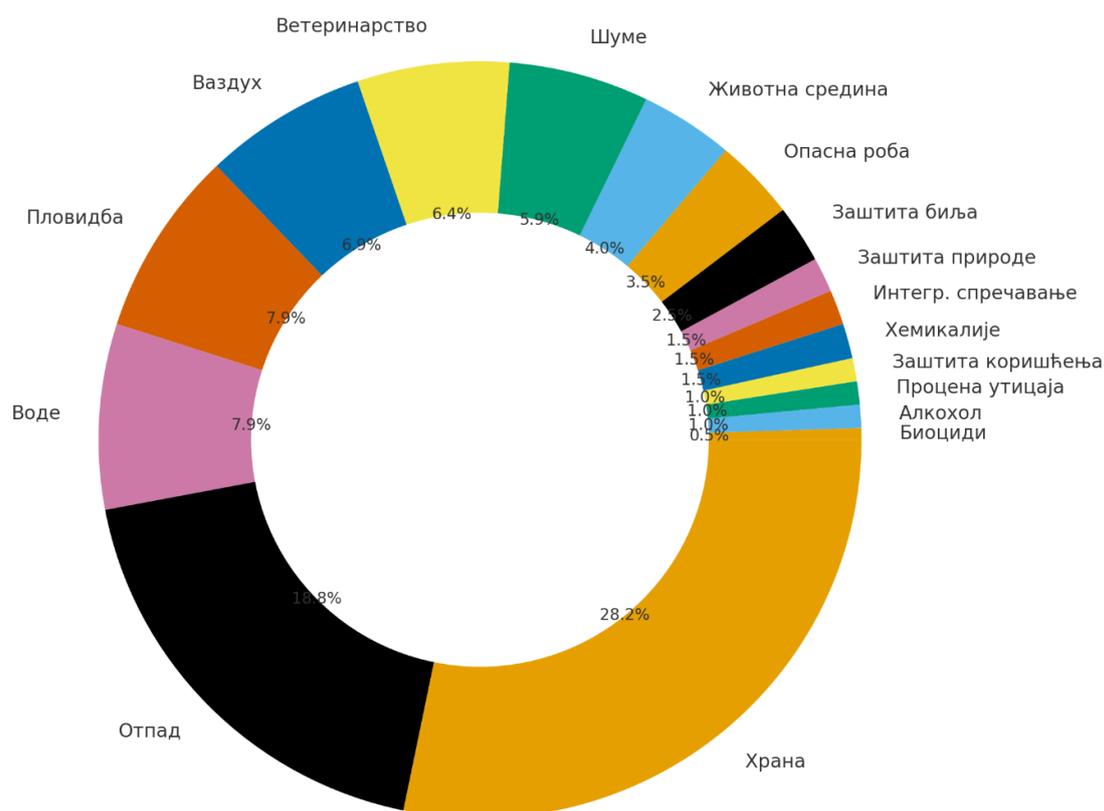
ПРЕПОРУКЕ:

- Јачање анализе транснационалних елемената у предметима који се односе на пловидбу, отпад, воде и ваздух, укључујући активније коришћење механизма међународне правне помоћи.
- Фокусирање институционалних реформи на квалитет поступка, а не на питање доступности окривљених, имајући у виду да подаци показују да недоступност није системски проблем.

Квалификација привредних преступа

У свим анализираним предметима правну квалификацију из иницијалног акта, јавни тужилац касније у поступку није мењао. Овај податак јасно показује да јавни тужилоци у целости прихватају правну квалификацију коју дефинише подносилац пријаве, а то су најчешће овлашћени инспекцијски органи. С обзиром да јавни тужилац не руководи инспекцијским надзором, за разлику од преткривичног поступка којим руководи, није ни за очекивати да може да усмерава рад инспекција и тако у ранијој фази утиче на правну квалификацију коју инспекција износи у пријави за привредни преступ. Стога, јавни тужилац је практично препуштен правној квалификацији инспекције, што резултати истраживања несумњиво и показују.

Расподела предмета по законима – Донат графикон



У наставку се налази преглед појединачних привредних преступа у односу на које су поднете пријаве. Наиме, сваки од закона које смо разматрали, прописује више од једног привредног преступа из области заштите животне средине. Циљ ове анализе је утврђивање у односу на које привредне преступе из појединачних закона се најчешће подносе пријаве, а за које привредне преступе се пријаве подносе у мањем броју.

Следи табела која приказује појединачне привредне преступе, класификоване по законима, са њиховим процентуалним учешћем у поднетим пријавама за привредне преступе. Односно, приказује у односу на које привредне преступе се најчешће подносе пријаве, а у односу на које је фреквенција подношења пријава мања.

Закон	Члан / тачка	Број	%
Закон о средствима за заштиту биља	чл. 79 ст. 1 т. 8 и ст. 2	2	33,33%
	чл. 79 ст. 1 т. 15 ст. 2	2	33,33%
	чл. 79 ст. 1 т. 16 ст. 2	1	16,67%
	чл. 79 ст. 1 т. 18 ст. 2	1	16,67%
Закон о транспорту опасне робе	чл. 68 ст. 1 т. 9 ст. 2	4	50,00%
	чл. 68 ст. 1 т. 17 ст. 2	2	25,00%
	чл. 68 ст. 1 т. 13 ст. 2	1	12,50%
	чл. 68 ст. 1 т. 11 ст. 2	1	12,50%
Закон о заштити животне средине	чл. 116 ст. 1 т. 6 ст. 3	2	40,00%
	чл. 116 ст. 1 т. 7 ст. 3	1	20,00%
	чл. 116 ст. 1 т. 8 ст. 3	1	20,00%
	чл. 116 ст. 1 т. 12 ст. 3	1	20,00%
Закон о шумама	чл. 111 ст. 1 т. 26 ст. 2	3	23,08%
	чл. 111 ст. 1 т. 7 ст. 2	2	15,38%
	чл. 111 ст. 1 т. 37 ст. 2	2	15,38%
	остале тачке (појединачно)	1	7,69%

Закон	Члан / тачка	Број	%
Закон о ветеринарству	чл. 156 ст. 1 т. 1 ст. 2	3	23,08%
	чл. 157 ст. 1 т. 3 ст. 2	2	15,38%
	чл. 157 ст. 1 т. 5 ст. 2	2	15,38%
	чл. 157 ст. 1 т. 17 ст. 2	2	15,38%
Закон о заштити ваздуха	чл. 79 ст. 1 т. 13 ст. 3	8	53,33%
	чл. 79 ст. 1 т. 7 ст. 3	3	20,00%
	чл. 79 ст. 1 т. 5 ст. 3	3	20,00%
	чл. 79 ст. 1 т. 11 ст. 3	1	6,67%
Закон о пловидби и лукама	чл. 265 ст. 1 т. 1 ст. 2	11	68,75%
	чл. 265 ст. 1 т. 5 ст. 2	5	31,25%
Закон о водама	чл. 211 ст. 1 т. 11а ст. 2	5	41,67%
	чл. 211 ст. 1 т. 13 ст. 2	4	33,33%
	чл. 211 ст. 1 т. 10 ст. 2	2	16,67%
	чл. 211 ст. 1 т. 9 ст. 2	1	8,33%
Закон о управљању отпадом	чл. 88 ст. 1 т. 15	18	38,3%
	чл. 88 ст. 1 т. 7	15	31,9%
	чл. 88 ст. 1 т. 13	10	21,3%
	чл. 88 ст. 1 т. 16	2	4,3%
	чл. 88 ст. 1 т. 6	1	2,1%
	чл. 88 ст. 1 т. 10	1	2,1%
Закон о безбедности хране	чл. 79 ст. 1 т. 1	5	7,3%
	чл. 79 ст. 1 т. 2	1	1,5%
	чл. 79 ст. 1 т. 4	16	23,5%
	чл. 79 ст. 1 т. 5	1	1,5%
	чл. 79 ст. 1 т. 7	7	10,3%
	чл. 79 ст. 1 т. 8	7	10,3%
	чл. 79 ст. 1 т. 9	11	16,2%
	чл. 79 ст. 1 т. 10	7	10,3%
чл. 79 ст. 1 т. 13	11	16,2%	
чл. 79 ст. 1 т. 17	2	2,9%	

У табели која следи приказани су привредни преступи у односу на које је број поднетих пријава незнатан, те статистичка анализа, у смислу процентуалног исказивања њиховог учешћа, не би била оправдана.

Привредни преступи - закони без процената

Закон	Члан / тачка	Број	%
Закон о биоцидним производима	чл. 60 ст. 1 т. 1 и ст. 2	—	—
Закон о јаким алкохолним пићима	чл. 51 ст. 1 т. 12 / 17 / 20 и ст. 2	—	—
Закон о процени утицаја на ЖС	чл. 51 ст. 1 т. 2 и ст. 2	—	—
Закон о рибљем фонду	чл. 58 ст. 1 т. 11 и 15 и ст. 2	—	—
Закон о хемикалијама	чл. 97 ст. 1 т. 1 / 15 / 21 и ст. 3	—	—
Закон о интегрисаном спречавању	чл. 29 ст. 1 т. 1 и 2 и ст. 2	—	—

КЉУЧНИ НАЛАЗИ:

- Податак да јавни тужиоцу увек прихватају правну квалификацију из иницијалног акта, указује на висок степен ослањања јавних тужилаца на правну оцену коју дају инспекцијски органи. Са једне стране, он може указивати да инспекцијски органи у већини случајева правилно идентификују релевантне чињенице и одговарајућу правну квалификацију, што говори у прилог квалитету инспекцијских пријава. Са друге стране, потпуно одсуство интервенција у правној квалификацији може указивати и на ограничену улогу тужилаштва у материјалноправној анализи предмета, нарочито у погледу разматрања алтернативних или сложенијих правних квалификација.
- Описана пракса сугерише да комуникација и стручна интеракција између инспекцијских органа и тужилаштва није институционализована, односно да изостаје фаза у којој би тужилаштво активно усмеравало или кориговало правну оцену на основу сопствене процесне улоге. Последице је да поједини предмети остају „заробљени“ у иницијалној правној квалификацији, иако би чињенично стање могло указивати и на другачији облик одговорности, кривично или прекршај, или сложенију комбинацију повреда прописа.
- Практика непромењене правне квалификације не мора нужно значити да је иницијална квалификација увек оптимална, већ може одражавати процесну инерцију и ограничену хоризонталну комуникацију између надлежних органа.

- Анализа привредних преступа по законима и конкретним члановима показује да је нормативна структура одговорности високо концентрисана, односно да се у пракси примењује релативно мали број одредаба, иако закони садрже знатно шири корпус инкриминација. Ово такође указује на постојање „типичних“ облика повреда заштићених добара (нпр. заштита ваздуха, воде, пловидба, транспорт опасне робе). Подаци показују да се институционална пракса ослања на „проверене“ и процесно једноставније одредбе, док потенцијално сложеније или мање јасно дефинисане инкриминације остају ретко коришћене.

ПРЕПОРУКЕ:

- Институционализање комуникације између инспекцијских органа и тужилаштва у раној фази поступка, кроз формалне консултације или радне састанке у сложенијим предметима.
- Развијање смерница за тужилаштва које би охрабриле активнију материјалноправну анализу предмета, укључујући разматрање алтернативних правних квалификација када чињенично стање то оправдава.
- Јачање стручних капацитета тужилаштва у области еколошког права, посебно у деловима који захтевају мултидисциплинарно разумевање техничких и регулаторних аспеката.
- Подстицање заједничке обуке инспекцијских и тужилачких органа, са циљем уједначавања разумевања законских оквира и смањења ризика од формалистичког приступа правној квалификацији.
- Истраживање разлога који узрокују доминацију појединих казних одредби, како би се утврдило да ли оне заиста одражавају најчешће облике повреда или само су једноставније за доказивање и процесуирање.
- Развијање интерних смерница за инспекцијске и тужилачке органе које би подстакле активније разматрање алтернативних или кумулативних правних квалификација.

Заштићено добро

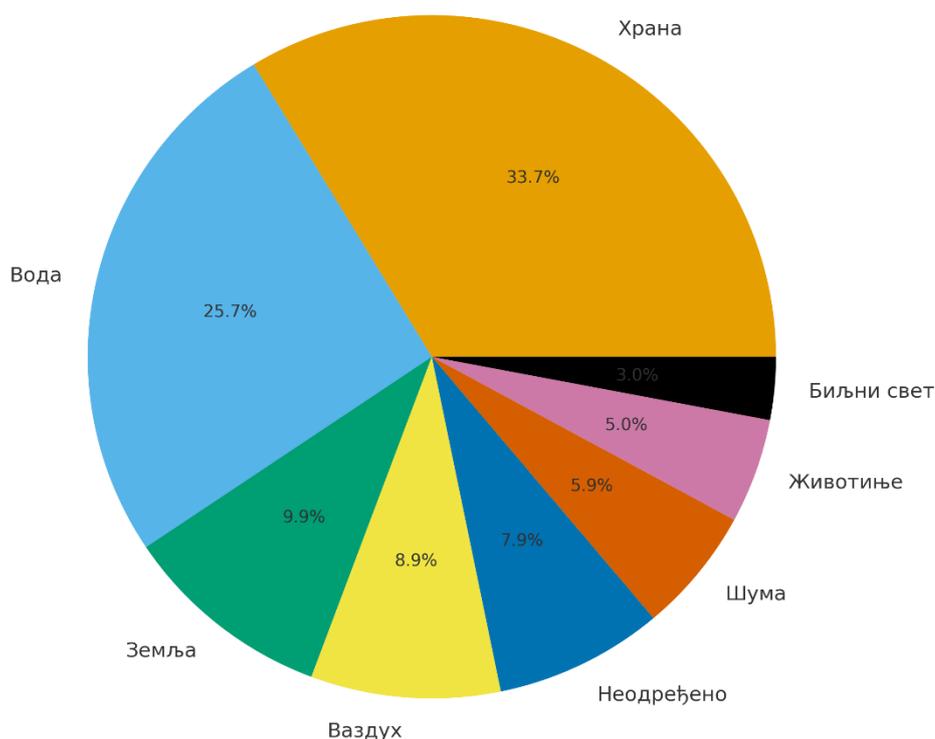
Утврђивање врсте и степена повреде заштићеног добра код привредних преступа битан је елемент који може послужити ради оцене оправданости инкриминације, сразмерности санкције и стварне потребе за казненоправном интервенцијом у области привреде. Овај податак указује у којој области заштите инспекцијски органи треба да делују ефикасније. Даља истраживања треба да покажу да ли је неко заштићено добро остало невидљиво у нормативноправној заштити, као и у деловању инспекција и шта је томе узрок.

Прикупљени подаци јасно указују да је најчешће повређено заштићено добро храна и то у 68 случајева. Интересантно је да се у 10 случајева радило о меду, као храни. Очигледно је да у сектору хране постоје јасни и специфични регулаторни ризици, као и ефикасна инспекцијска контрола. Следеће најугроженије добро је вода у 52 случаја, а у значајно мањој мери следе земљиште у 20 случајева и ваздух у 18 случајева. Шуме, животиње и биљни свет, као заштићено добро, су значајно мање заступљени. У 16 случајева није било могуће одредити конкретан заштићено добро, јер се ради о привредним преступима апстрактног типа, често административно-правне природе, чији заштитни објекат је животна средина у целисти.

Заштићено добро – укупни резултати

Категорија	Укупно
Храна	68 - у 10 случајева је мед храна
Вода	52
Земља	20
Ваздух	18
Неодређено	16
Шума	12
Животиње	10
Биљни свет	6

Заштићено добро – структура по категоријама



КЉУЧНИ НАЛАЗИ

- Анализа заштићеног добра показује да су привредни преступи најчешће усмерени на заштиту хране (68 предмета), при чему је у значајном броју случајева (10) предмет заштите био мед, што указује на осетљивост сектора производње и промета хране, а посебно меда. Овај податак указује и на распрострањену и ефикасну инспекцијску контролу у овој облсти
- Вода (52 предмета) представља друго најчешће заштићено добро, што потврђује њен централни значај у еколошкој заштити и институционалном реаговању.
- Знатно мањи број предмета односи се на земљиште, ваздух, шуме, животиње и биљни свет, иако су ова добра од суштинског значаја за еколошку равнотежу, што указује на неравномерну заступљеност различитих еколошких добара у пракси процесуирања.

- Категорија „неодређено“ (16 предмета) не односи се на одсуство еколошке компоненте, већ претежно обухвата повреде административних обавеза из области екологије, код којих није могуће непосредно идентификовати конкретно заштићено добро које се тим обавезама посредно штити (нпр. обавезе вођења евиденција, пријављивања, поседовања дозвола или достављања података).
- Налаз указује да значајан део еколошког правног оквира функционише кроз административне и процедуралне механизме заштите, чија је веза са конкретним еколошким добрима нормативно посредна и у пракси често неартикулисана. У целини посматрано, доминација хране и воде као заштићених добара показује да институционална реакција најинтензивније прати области са непосредним утицајем на здравље људи и тржишну безбедност, док су добра чија се угроженост испољава индиректно или дугорочно знатно мање видљива у пракси процесуирања.

СТЕПЕН ПОВРЕДЕ ЗАШТИЋЕНОГ ДОБРА

У циљу аналитичке обраде предмета привредних преступа против животне средине, у овом истраживању примењена је радна, аналитичка класификација врсте опасности по заштићено добро, која не постоји у нормативном смислу, нити је експлицитно предвиђена важећим законодавством. Њена сврха није да замени законску квалификацију, већ да омогући прецизнију емпиријску анализу степена угрожавања заштићеног добра у конкретним предметима, као и да укаже на ограничења постојећег правног оквира у разликовању тежине последица.

Полазећи од односа између радње извршења и повреде заштићеног добра, издвојене су две основне категорије опасности: апстрактна и конкретна.

Апстрактна опасност

Апстрактна опасност обухвата оне привредне преступе код којих радњом извршења није дошло до стварне повреде заштићеног добра, већ се инкриминација заснива на претежно превентивном и административном карактеру норми. Реч је о повредама које се огледају у непоштовању регулаторних обавеза, као што су пропуштање евидентирања, неиздавање или неприбављање прописаних дозвола, одобрења, сагласности или других управноправних аката.

Код ових деликата заштићено добро остаје неповређено у фактичком смислу, док се опасност исцрпљује у повреди нормативног поретка и система контроле, што им даје изразито формални и административни карактер.

Конкретна опасност

Конкретна опасност постоји у оним случајевима у којима је радњом извршења дошло до стварне повреде заштићеног добра, односно до настанка штете или последица по животну средину. У оквиру ове категорије, ради аналитичке прецизности, извршена је даља подела према интензитету и последицама штете:

а) Конкретна незнатна штета

Ова подкатеорија обухвата случајеве у којима је настала занемарљива штета, без уочљивих краткорочних или дугорочних последица по екосистем, при чему је штета потпуно поправљива и не оставља трајне ефекте. Повреда заштићеног добра је формално постојала, али је њен фактички значај минималан.

б) Конкретна штета средњег интензитета

Штета средњег интензитета обухвата две типичне ситуације:

- када је штета малих размера, али без уочљивих последица по животну средину, или
- када је штета незнатних размера, али праћена краткорочним последицама, које се временом повлаче без трајних оштећења екосистема.

Овде се ради о прелазној зони у којој формално-материјална повреда добија већи фактички значај, али још увек не достиже праг озбиљног угрожавања.

в) Конкретна значајна штета

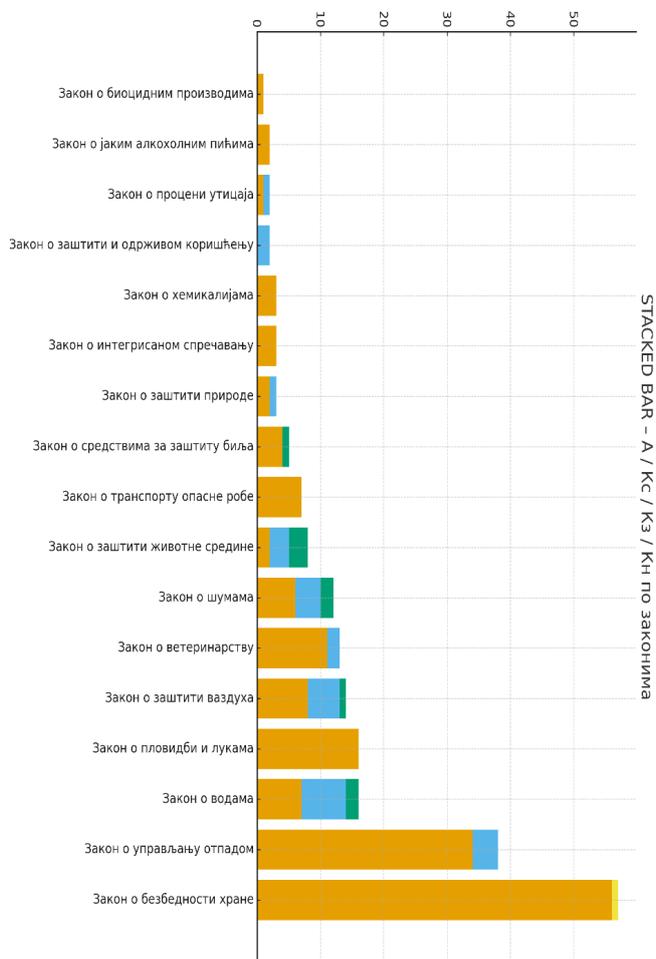
Конкретна значајна штета постоји у оним случајевима у којима штета није занемарљива по обиму или интензитету, те када су присутне краткорочне или дугорочне последице по екосистем, укључујући нарушавање природне равнотеже, деградацију животне средине или потребу за сложеним и дуготрајним мерама санације.

У овим случајевима повреда заштићеног добра има изражен материјални и еколошки значај, који превазилази пуки формални прекршај регулаторних обавеза.

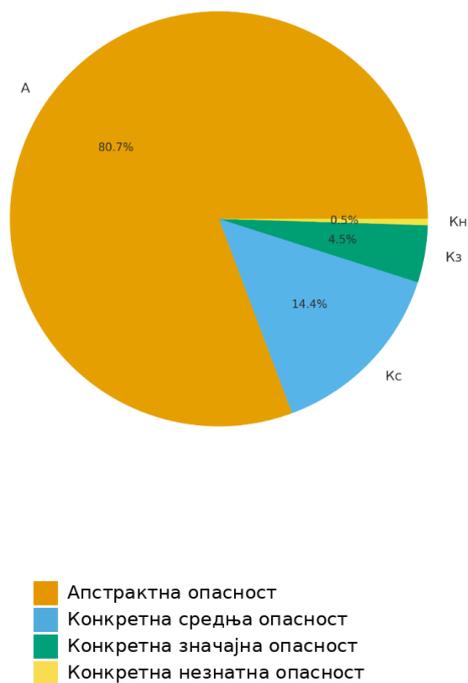
Полазећи од наведене аналитичке класификације, статистичком обрадом је утврђено да је до апстрактне повреде дошло у 163 предмета, а до конкретне у 39 предмета. Односно, да је удео конкретних повреда заштићеног добра у поднетим пријавама за привредни преступ испод 20% .

Врста опасности по законима

Закон	Апстрактна опасност	Конкретна - средња	Конкретна - значајна	Конкретна - незнатна
Закон о биоцидним производима	1	0	0	0
Закон о јаким алкохолним пићима	2	0	0	0
Закон о процени утицаја	1	1	0	0
Закон о заштити и одрживом коришћењу	0	2	0	0
Закон о хемикалијама	3	0	0	0
Закон о интегрисаном спречавању	3	0	0	0
Закон о заштити природе	2	1	0	0
Закон о средствима за заштиту биља	4	0	1	0
Закон о транспорту опасне робе	7	0	0	0
Закон о заштити животне средине	2	3	3	0
Закон о шумама	6	4	2	0
Закон о ветеринарству	11	2	0	0
Закон о заштити ваздуха	8	5	1	0
Закон о пловидби и лукама	16	0	0	0
Закон о водама	7	7	2	0
Закон о управљању отпадом	34	4	0	0
Закон о безбедности хране	56	0	0	1
УКУПНО	163	29	9	1



Структура опасности



КЉУЧНИ НАЛАЗИ:

- Доминира апстрактна опасност као преовлађујући модел инкриминације. То указује да је постојећи систем инкриминације примарно усмерен на санкционисање формалних и регулаторних повреда (неприбављање дозвола, пропусти у евиденцијама, непоштовање управних обавеза), а не на реакцију на стварну повреду заштићеног добра. Оваква структура потврђује да се заштита животне средине у домену привредних преступа остварује пре свега кроз административно-кривични модел, у коме је превенција формализована кроз нормативне захтеве, а не кроз последице.
- Конкретна штета је изузетак, а не правило. Случајеви у којима је дошло до конкретне повреде заштићеног добра чине мањину анализираних предмета. И унутар те мањине, најчешће је реч о штети средњег интензитета (29 предмета), док је значајна штета ретка (9 предмета), а конкретно незнатна штета готово занемарљива (1 предмет). Ово указује на то да систем привредних преступа није првенствено активиран у ситуацијама озбиљне еколошке деградације, већ функционише као механизам контроле поштовања регулаторног оквира.
- Постоје значајне разлике у профилу опасности по појединим законима. Поједини закони (нпр. они који се односе на отпад, воде, заштиту животне средине и ваздуха) показују мешовит образац опасности, обухватајући и апстрактне и конкретне облике угрожавања. То указује на њихов шири регулаторни домет и већу повезаност са реалним еколошким ризицима. Супротно томе, други закони (нпр. безбедност хране, ветеринарство, хемикалије) готово искључиво генеришу апстрактну опасност, што упућује на криминализацију управних пропуста без јасне везе са стварним последицама по животну средину.
- Недостатак јасне нормативне разлике између апстрактне и различитих нивоа конкретне штете доводи до тога да се хетерогене ситуације третирају у истом казненом оквиру, без обзира на стварни интензитет повреде заштићеног добра. То се посредно огледа у чињеници да значајна еколошка штета не представља доминантан покретач привредноправне репресије, већ се налази у истом нормативном простору са чисто формалним повредама.

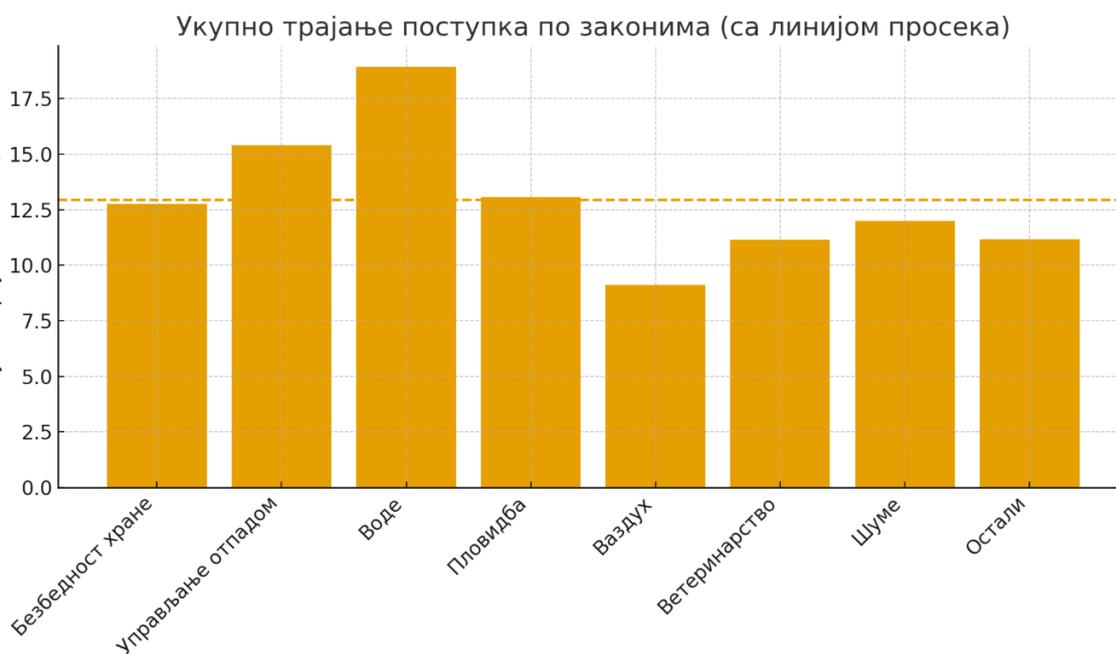
ПРЕПОРУКЕ:

- Резултати указују на оправданост разматрања увођења јаснијих законских критеријума за разликовање апстрактне опасности од конкретне штете, као и даље градације конкретне штете према њеном интензитету и последицама по екосистем. Оваква диференцијација би омогућила пропорционалније одмеравање санкција и већу усклађеност казнене политике са стварним ризицима.
- Репресија би требало да буде снажније усмерена на случајеве у којима долази до стварне и значајне повреде животне средине, док би чисто формалне повреде регулаторних обавеза могле бити примарно предмет ефикаснијих управних и инспекцијских механизма.
- Смањење хиперрегулације и формализма. Висок удео апстрактне опасности указује на тенденцију хиперрегулације, у којој казненоправни механизми преузимају улогу контроле административних пропуста. То може довести до распршивања ресурса инспекцијских и правосудних органа и слабљења фокуса на суштинске еколошке ризике.
- Креирање јединствене методологије за процену штете у пракси.

Трајање поступка

Анализа је обухватила и статистичке податке о трајању поступка. Циљ овог дела анализе је утврђивање колико су поступци за привредне преступе у области заштите животне средине ефикасни у целости, али и колико су ефикасни појединачно према сваком од закона. Такође, анализирано је и која фаза поступка је највише, а која најмање ефикасна и какви ризици постоје у односу на дужину трајања поступка. Подаци о дужини трајања поступка су нарочито важни због кратких рокова застарелости привредних преступа – у року од 3 године од извршења привредног преступа наступа релативна застарелост, односно у року од 6 година наступа апсолутна застарелост. Наредни графички прикази показују резултете статистичких података у односу на правноснажно окончане предмете. Дужина трајања поступка је приказана у месецима.

Закон	Од пријаве до истраге	Од оптужног предлога до пресуде	Укупно
Закон о безбедности хране	3,33	9,416	12,746
Закон о управљању отпадом	5,84	9,54	15,38
Закон о водама	6,14	12,8	18,94
Закон о пловидби	4,2	8,88	13,08
Закон о ваздуху	4,62	4,5	9,12
Закон о ветеринарству	2,6	8,55	11,15
Закон о шумама	4,14	7,85	11,99
Остали закони	3,93	7,24	11,17
УКУПНО (просек)	4,35	8,597	12,947



Графички подаци показују да је укупно трајање поступка скоро 13 месеци (12,95), односно, нешто дуже од годину дана, што указује на релативну ефикасност поступања.

Важно је указати да фаза **од пријаве до истраге** траје 4,35 месеци, а фаза од **оптужног предлога до пресуде** траје **знатно дуже** 8,6 месеци. Овај податак нам говори да **главно процесно оптерећење није у иницијалном поступању** инспекција и јавног тужилаштва, већ у судској фази, као и да ова чињеница није инцидентна појава, већ системски проблем.

Такође, подаци говоре и о томе да је најдуже трајање поступка уочено код привредних преступа сложених за доказивање, нпр. код привредних преступа из Закона о водама, Закона о управљању отпадом. Насупрот томе, краће трајање поступка уочено је код предмета привредних преступа из Закона о ваздуху, Закона о ветеринарству и Закона о безбедности хране.

Из угла анализе дужине трајања поступка по градовима урађена је анализа само за предмете из града Београда и то само у односу на два закона, с обзиром на мали узорак из осталих закона. Показало се да поступку у Београду трају дуже и то у судској фази.

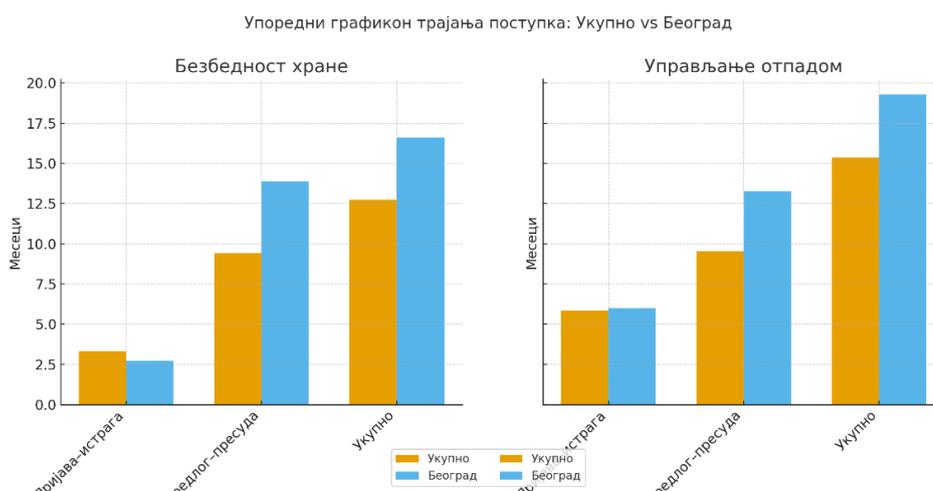
Табела трајања поступка – Укупно и Београд

Закон о безбедности хране

Фаза	Укупно (месеци)	Београд (месеци)
Од пријаве до истраге	3,33	2,72
Од опт. предлога до пресуде	9,416	13,90
Укупно	12,746	16,62

Закон о управљању отпадом

Фаза	Укупно (месеци)	Београд (месеци)
Од пријаве до истраге	5,84	6,00
Од опт. предлога до пресуде	9,54	13,27
Укупно	15,38	19,27



Предмети у којима је донето решење о одбачају, трају у просеку 8,1 месеци од пријема пријаве до решења о одбачају. То је скоро дупло дужи временски период од просека трајања за фазу од пријема пријаве до оптужног предлога - 4,35 месеци. Овај податак јасно указује да јавни тужилац пре одбачаја пријаве предузима радње ради провере навода пријаве, односно да обазриво приступа одлуци о одбачају пријаве.

КЉУЧНИ НАЛАЗИ:

- Просечно укупно трајање поступка у правноснажно окончаним предметима износи 12,95 месеци, при чему је временски дужа судска фаза (од подношења оптужног предлога до пресуде – 8,6 месеци) у односу на предистражну фазу (од пријема пријаве до истраге – 4,35 месеци). Овај однос указује да се главна временска оптерећења поступка јављају након покретања судског поступка.
- Постоје значајне разлике у трајању поступака у зависности од закона. Најдужи просечни поступци евидентирани су код предмета из Закона о водама (18,94 месеца) и Закона о управљању отпадом (15,38 месеци), што упућује на већу сложеност предмета који подразумевају техничка, вештачка и чињенична утврђивања. Насупрот томе, поступци по Закону о ваздуху имају најкраће просечно трајање (9,12 месеци), што може указивати на већу процесну једноставност или на формализованији карактер повреда.
- Поступци у Београду, који је највише оптерећен пријавама за

привредне преступе, трају дуже, пре свега у судској фази. Анализа предмета из Београда, иако ограничена на два закона услед величине узорка, показује да су поступци у овом граду осетно дужи у односу на укупан просек, при чему се разлика готово искључиво јавља у фази од оптужног предлога до пресуде. Док је предистражна фаза у Београду упоредива или чак краћа, судска фаза је знатно дужа (нпр. 13,9 месеци у односу на 9,4 код безбедности хране). Овај налаз указује на структурна оптерећења судова у Београду, а не на неефикасност тужилачког поступања.

- Решења о одбачају се не доносе брзо нити формално. Просечно трајање поступака који се окончавају решењем о одбачају износи 8,1 месец, што је готово дупло дуже од просека трајања фазе од пријема пријаве до подношења оптужног предлога (4,35 месеци). Овај податак јасно указује да јавна тужилаштва не приступају одбацивању пријава формално или механички, већ да претходно спроводе провере кроз прибављање обавештења и доказне радње. То упућује на закључак да решење о одбачају у пракси представља резултат активног процесног ангажовања, а не одсуства рада.
- Због недоступности података о трајању поступака у другим врстама кривичних и прекршајних поступака, није било могуће извршити упоредну анализу са другим предметима привредних преступа. Овај недостатак података представља методолошко ограничење истраживања, али истовремено и јасну смерницу за будућа истраживања.

ПРЕПОРУКЕ:

- Имајући у виду да је највећи део трајања поступка концентрисан у судској фази, оправдано је разматрање мера које би унапредиле процесну економију судског поступка, нарочито у сложенијим еколошким предметима (рационализација вештачења, специјализација судија, боља припрема предмета).
- Будућа истраживања би требало да обухвате упоредне податке о трајању различитих врста поступака, што захтева приступ базама података највиших судских инстанци, када оне поново буду јавно доступне. Без таквих података, анализа ефикасности правосудног система остаје фрагментарна.

Изречене санкције и заштитне мере

Посебна пажња истраживања посвећена је анализи статистичких података у делу изречених санкција и заштитних мера. Циљ ове анализе је утврђивање **да ли је казнена реакција сразмерна тежини повреде заштићеног добра и стварној друштвеној штети**, а не само формалној повреди прописа.

Потом, каква је казнена политика привредних судова, да ли су казне предвидиве или постоји селективност у кажњавању. Коначно, да ли су санкције и мере ефикасан инструмент заштите јавних интереса или имају чисту формалну улогу. Важно је напоменути да ни у једном од предмета из истраживачке грађе није изречена мера одузимања имовинске користи.

Пријављени привредни преступи које смо анализирали имају различите распоне новчаних казни који су прописани законима. Већина анализираних закона обухвата више од једног привредног преступа са различитим опсегом новчане казне.

С обзиром на значајан број привредних преступа, нећемо се бавити сваким појединачно, али ћемо нагласити у којој мери су изречене санкције у оквиру предвиђеног законског распона, а у којој мери су испод распона.

ВИСИНА НОВЧАНЕ КАЗНЕ

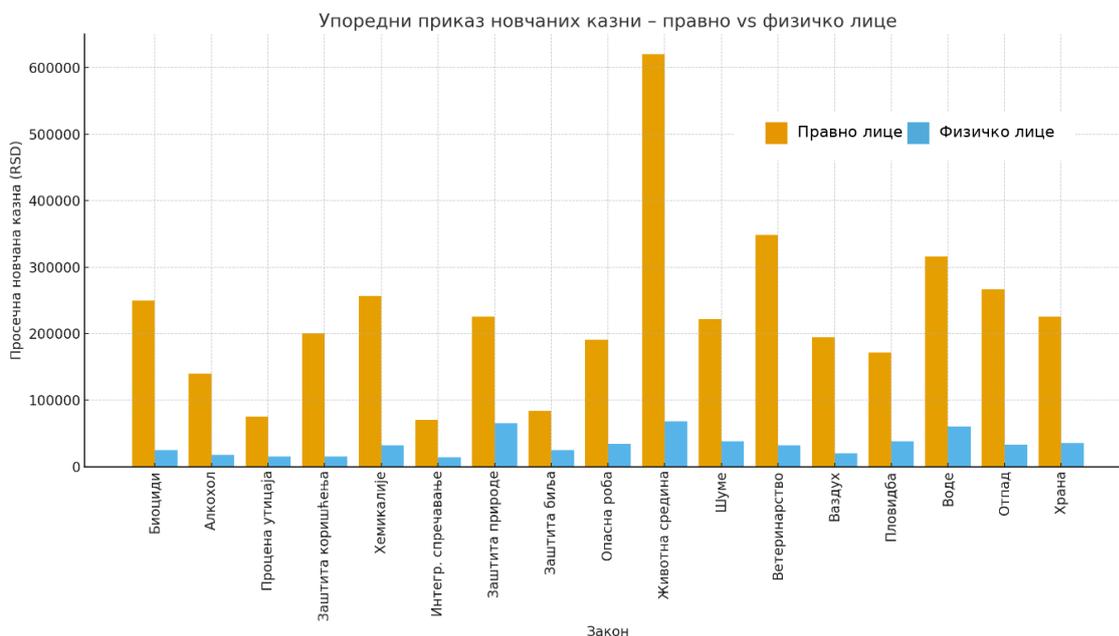
У графикону су приказани подаци о просечној казни за правно лице и просечној казни за одговорно лице у правном лицу. Казне су изражене у динарима. Из прикупљених података произилази да су највеће просечне казне изрицане за привредне преступе из Закона о заштити животне средине, а потом из Закона о ветеринарству и Закона о водама.

Најниже просечне казне су изречене за привредне преступе из Закона о интегрисаном сечавању и Закон о процени утицаја на животну средину који су претежно формалне природе и усмерени више на апстрактну него на конкретну повреду заштићеног добра.

Просечне новчане казне по законима

Закон	Просек казне – правно лице (RSD)	Просек казне – физичко лице (RSD)
Закон о биоцидним производима	250.000	25.000
Закон о јаким алкохолним пићима	140.000	17.500
Закон о процени утицаја на животну средину	75.000	15.000
Закон о заштити и одрживом коришћењу природних добара	200.000	15.000
Закон о хемикалијама	256.600	32.400
Закон о интегрисаном спречавању	70.000	13.500
Закон о заштити природе	225.000	65.000
Закон о средствима за заштиту биља	83.300	25.000
Закон о транспорту опасне робе	191.000	34.000
Закон о заштити животне средине	620.000	68.000
Закон о шумама	221.428	38.420
Закон о ветеринарству	348.000	32.200
Закон о заштити ваздуха	195.000	19.875
Закон о пловидби и лукама	171.500	38.200
Закон о водама	316.000	60.000
Закон о управљању отпадом	267.140	33.000
Закон о безбедности хране	225.300	35.180

У наставку су дати графикони који показују просечне новчане казне за правна лица и одговорна лица у правним лицима.



У табели која следи приказане су појединачне највише новчане казне за привредне преступе по законима и то, како за правно лице, тако и за одговорно лице у правном лицу.

Табела – Појединачне највише новчане казне по законима

Закон	Највиша казна – правно лице (RSD)	Највиша казна – физичко лице (RSD)
Закон о заштити животне средине	2.000.000	200.000
Закон о шумама	750.000	150
Закон о ветеринарству	1.900.000	62.000
Закон о заштити ваздуха	1.000.000	60.000
Закон о водама	750.000	150
Закон о управљању отпадом	1.100.000	100.000
Закон о безбедности хране	600.000	60.000

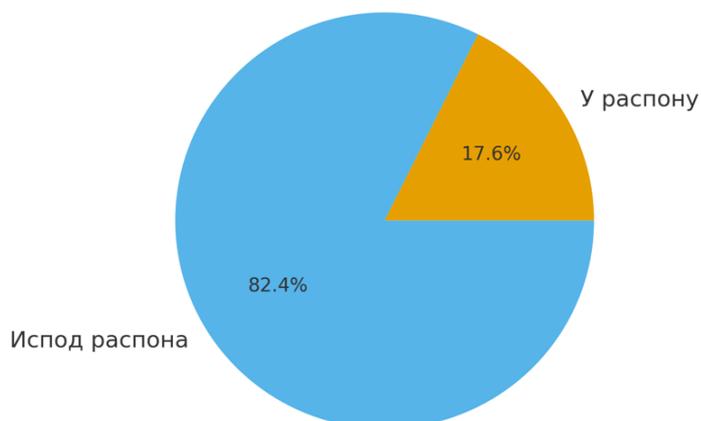
Коначно, табела која следи приказује укрштене податке о просечним казнама за правна лица и одговорна лица у правним лицима, као и прописане законске распоне новчаних казни. Графички је приказано у бојама (црвена и зелена) код којих повреда закона су изречене казне биле у прописаном законском распону, а код којих повреда закона је изречена казна била испод прописаног распона.

Закон	Просек – правно лице	Распон – правно лице	Статус	Просек – физичко лице	Распон – физичко лице	Статус
Закон о биоцидним производима	250.000	1.500.000–3.000.000	Испод распона	25.000	100.000–200.000	Испод распона
Закон о јаким алкохолним пићима	140.000	300.000–3.000.000	Испод распона	17.500	50.000–200.000	Испод распона
Закон о процени утицаја на животну средину	75.000	500.000–3.000.000	Испод распона	15.000	100.000–500.000	Испод распона
Закон о заштити и одрживом коришћењу природних добара	200.000	1.500.000–3.000.000	Испод распона	15.000	100.000–200.000	Испод распона
Закон о хемикалијама	256.600	1.500.000–3.000.000	Испод распона	32.400	100.000–200.000	Испод распона
Закон о интегрисаном спречавању	70.000	150.000–3.000.000	Испод распона	13.500	30.000–200.000	Испод распона
Закон о заштити природе	225.000	1.500.000–3.000.000	Испод распона	65.000	100.000–200.000	Испод распона
Закон о средствима за заштиту биља	83.300	700.000–3.000.000	Испод распона	25.000	70.000–200.000	Испод распона
Закон о транспорту опасне робе	191.000	300.000–3.000.000	Испод распона	34.000	50.000–200.000	Испод распона

Закон	Просек – правно лице	Распон – правно лице	Статус	Просек – физичко лице	Распон – физичко лице	Статус
Закон о заштити животне средине	620.000	1.500.000–3.000.000	Испод распона	68.000	100.000–200.000	Испод распона
Закон о шумама	221.428	100.000–1.000.000	У распону	38.420	100.000–200.000	Испод распона
Закон о ветеринарству	348.000	300.000–3.000.000	У распону	32.200	30.000–100.000	У распону
Закон о заштити ваздуха	195.000	1.500.000–3.000.000	Испод распона	19.875	100.000–200.000	Испод распона
Закон о пловидби и лукама	171.500	100.000–3.000.000	У распону	38.200	30.000–150.000	У распону
Закон о водама	316.000	1.000.000–2.000.000	Испод распона	60.000	100.000–200.000	Испод распона
Закон о управљању отпадом	267.140	1.500.000–3.000.000	Испод распона	33.000	100.000–200.000	Испод распона
Закон о безбедности хране	225.300	300.000–3.000.000	Испод распона	35.180	50.000–200000	Испод распона

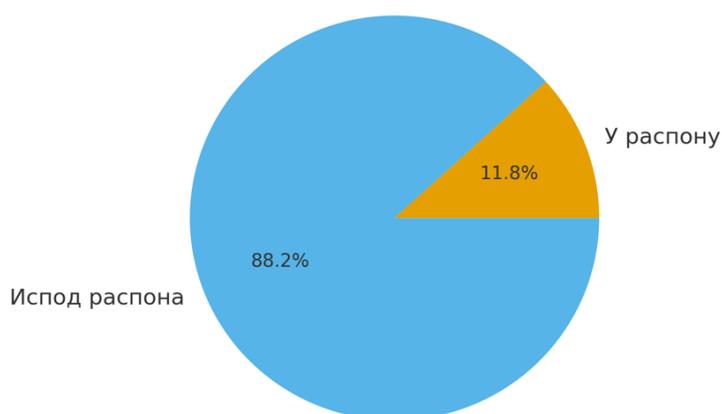
Дакле, правна лица у 82,4% случајева била новчано кажњена испод прописаног законског распона.

Статус казни – правна лица



У односу на физичка лица , проценат одступања од прописане казне је још значајнији. У чак 88,2% случајева физичка лица су била новчано кажњена испод прописаног законског распона.

Статус казни – физичка лица



У наставку су два графика који дају рангиран списак закона у чијој примени је процентуално дошло до највећег пада просечних изречених казни у односу на прописан распон.

Интересантан је податак да одступање просечних изречених од прописаних казни иде чак и до 88% код појединих закона. Овај податак јасно показује неуслађеност правне норме и друштвене реалности.

Табела 1. - казне изречене правним лицима

Ранг	Закон	Законски минимум	Просек	Пад (%)
1	Закон о средствима за заштиту биља	700.000	83.300	≈ 88%
2	Закон о заштити и одрживом коришћењу природних добара	1.500.000	200.000	≈ 87%
3	Закон о процени утицаја на животну средину	500.000	75.000	85%
4	Закон о биоцидним производима	1.500.000	250.000	≈ 83%
5	Закон о заштити ваздуха	1.500.000	195.000	≈ 87%

Табела 2. - казне изречене физичким лицима

Ранг	Закон	Законски минимум	Просек	Пад (%)
1	Закон о процени утицаја на животну средину	100.000	15.000	85%
2	Закон о заштити и одрживом коришћењу природних добара	100.000	15.000	85%
3	Закон о биоцидним производима	100.000	25.000	75%
4	Закон о управљању отпадом	100.000	33.000	67%
5	Закон о јаким алкохолним пићима	50.000	17.500	65%

С обзиром на то да су привредни судови у преко 80% предмета привредних преступа изrekli казне испод прописаног минимума, била је потребна анализа аргумената којима се суд руководио приликом таквог одлучивања.

У фокусу таквог одлучивања су олакшавајуће околности. Истраживачка грађа је пружила увид у образложења олакшавајућих околности, које су углавном односе на: ранију неосуђиваност окривљеног правног лица, његову слабу економску моћ, чињеницу да је штета отклоњена, односно да су неипсравности исправљене, чињеницу да су поступили по налогу инспектора (иако им је то законска обавеза), да су сарађивали са инспектором (чак и у оним ситуацијама када таква сарадња није допринела чињеничном расветљењу) и прикупљању доказа), да су признали дело, да је дело извршено из нехата, да нису наступиле конкретне последице (то се чак наводи и код привредних преступа где је начин извршења преступа апстрактне природе), да је окривљено одговорно лице породично, да има мале приходе, да има малолетну децу, да није раније кажњавано за привредне преступе, да је млађе животне доби и сл. Отежавајуће околности се по правилу не наводе.

КЉУЧНИ НАЛАЗИ:

- Казнена политика је изразито блага и структурно неусклађена са законодавном политиком. Емпиријски подаци показују да је огромна већина изречених новчаних казни испод законом прописаног распона — код правних лица у 82,4% случајева, а код физичких лица у 88,2%. Овај налаз недвосмислено указује да судови у пракси не примењују законске минимуме, већ систематски прибегавају ублажавању казни. Последично, постоји јасна дисхармонија између законодавне и судске политике, при чему законодавац прописује високе запрећене казне, док судска пракса те казне у континуитету релативизује.

- Изразито широки распони између законског минимума и максимума (често од неколико стотина хиљада до неколико милиона динара) доводе до структуралног обесмишљавања запређених санкција. Такав модел нужно проширује судијску дискрецију и доводи до непредвидивости у кажњавању, што директно слаби и генерално-превентивну и специјално-превентивну функцију казне. У том смислу, благе казне нису искључиво последица „праксе“, већ и последица самог нормативног дизајна санкција.
- Изузеци у којима су просечне казне у законском распону нису случајни. Чињеница да су код Закона о шумама, Закона о ветеринарству и Закона о пловидби и лукама просечне казне за правна лица унутар законског распона указује на одређене структурне специфичности ових области. Ови закони су, за разлику од већине осталих, чешће повезани са конкретним повредама заштићеног добра, а не искључиво са апстрактним регулаторним пропустима. Овај налаз је у складу са претходним закључцима о врсти опасности, и упућује на то да судови реагују строжије у ситуацијама у којима постоји јаснија, материјализована штета или повећан ризик, док код преовлађујуће апстрактних повреда показују изразиту склоност ка ублажавању казни.
- Олакшавајуће околности се примењују екстензивно, док се отежавајуће не користе.
- Казнена политика је уједначено блага према правним и физичким лицима. Подаци показују да је блага казнена политика присутна и према правним и према физичким лицима, при чему су физичка лица кажњавана незнатно блаже. То указује да се одговорност правног лица не третира суштински строже, иако управо правна лица у највећем броју случајева носе системски еколошки ризик.
- Примећена је пракса фактичког „неформалног споразума“. Уочено је одрицање од права на жалбу, што у пракси делује као облик неформалног консензуса између странака и суда. Ова пракса је посебно проблематична, јер у привредном казненом поступку не постоји нормативни основ за споразум о признању, па се овакви исходи крећу у зони правне неформалности.

ПРЕПОРУКЕ:

- Ревидирати систем запрећених новчаних казни. Неопходно је преиспитати ширину законских распона и увести реалније и уже интервале, који би омогућили доследнију примену санкција и смањили прекомерну судијску дискрецију.
- Јасније повезати висину казне са врстом опасности и економском користи које правно лице из такве делатности остварује. Казнена политика би требало експлицитније да разликује апстрактне и конкретне повреде заштићеног добра, како би висина изречене казне одражавала стварни интензитет угрожавања животне средине и економску добит која из таквог угрожавања произилази.
- Потребно је развити јасније критеријуме за вредновање олакшавајућих и отежавајућих околности, посебно у еколошким предметима, како би се избегло њихово формално и некритичко навођење.
- Нормативно уредити алтернативне облике окончања поступка.

УЧЕСТАЛОСТ ИЗРИЦАЊА ЗАШТИТИНИХ МЕРА

Закон о привредним преступима у члану 28. предвиђа могућност изрицања следећих заштитних мера: јавно објављивање пресуде, одузимање предмета, забрана правном лицу да се бави одређеном делатношћу и забрана одговорном лицу да врши одређене дужности.

У истраживачкој грађи од 202 предмета, само у два предмета привредни суд је изрекао заштитну меру само у два случаја. Оба случаја је заштитне мере изрекао Привредни суд у Београду, обе су изречене због привредних преступа из Закона о ветеринарству и обе су изречене у трајању од годину дана.

Први предмет у које је изречена ова мера тичао се ситуације када је правно лице имало фарму свиња, али нису водили регистар, нити се старали о здрављу свиња, нису поставили хранилице за свиње и слично. У другом предмету је правно лице такође водило фарму, али је радња извршења била трговина ветеринарским лековима без одобрења.

КЉУЧНИ НАЛАЗИ:

- Иако су нормативно предвиђене, заштитне мере су готово у потпуности одсутне из судске праксе. Код обе изречене чињенични оквири ових предмета били такви да су укључивали континуирано и системско кршење правила, као и реалну опасност по здравље животиња, а посредно и по јавно здравље. Ови изузеци потврђују правило: заштитне мере се изричу тек у ситуацијама у којима је повреда заштићеног добра очигледна, материјализована и трајна. У свим осталим предметима, укључујући и оне у којима је утврђено постојање конкретне штете по животну средину, судови су се ограничили искључиво на изрицање новчаних казни, чиме је превентивни и ресторативни потенцијал заштитних мера остао у потпуности неискоришћен.
- Посебно је индикативан податак да у ниједном од анализираних предмета није изречена мера одузимања имовинске користи, иако је реч о привредним преступима који по својој природи подразумевају економску корист или уштеду насталу кршењем прописа. Овај налаз указује на дубоко укорењен репресивно-формални приступ, у којем се казнена реакција своди на искључиво новчану санкцију, без покушаја да се отклоне економски ефекти незаконитог поступања. Тиме се последично нарушава основни принцип да се преступ „не исплати“, што додатно слаби превентивну функцију права у области заштите животне средине.

ПРЕПОРУКЕ:

- неопходно је јачање улоге заштитних мера као суштинског инструмента еколошке заштите, као и систематска примена мере одузимања имовинске користи.
- уместо искључивог ослањања на новчане казне, правосудна политика би требало да подстиче примену мера које имају структурни и превентивни ефекат, нарочито у областима са повећаним еколошким ризиком.
- проблем „незаступљеног интереса природе“ треба бити решен. Изостанак заштитних мера може се тумачити и као последица чињенице да у поступку не постоји јасан институционални заступник интереса животне средине. За разлику од европских трендова, посебно у праву ЕУ, где се све више афирмише концепт заштите природе као самосталног интереса (укључујући могућност процесног заступања), домаћи систем и даље природу третира индиректно, кроз интересе државе или јавног поретка.

УЧЕСТАЛОСТ ИМОВИНСКО ПРАВНОГ ЗАХТЕВА

Имовинско правни захтев је истакнут само у једном, од укупно 202 предмета. Имовинско правни захтев је истакнут у фази пријаве за привредни преступ, од стране НГО која је пријаву и поднела, односио на накнаду штете, а суд је подносиоца упутио на парницу.

Због ове, а и других специфичности, наведени предмет је разматран у студији случаја, тако да су у том поглављу дати закључци и препоруке у вези питања имовинскоправног захтева.

Разлози за ослобађајућу пресуду и решење о одбачају

Од укупно 202 предмета који сачињавају истраживачку грађу, решење о одбачају је донето у 9 предмета, у преосталих 193 предмета поднет је оптужни предлог који је резултовао ослобађајућим пресудама само у два случаја. У оба случаја ослобађајуће пресуде су биле само делимичне, у односу на одговорно лице, али не и правно лице. Имајући у виду мали број ослобађајућих пресуда који је на нивоу испод 1%, као и чињеницу да се ради о делимично ослобађајућим пресудама, мишљења смо да овај статистички податак не пружа довољно основа за дубљу анализу.

КЉУЧНИ НАЛАЗИ:

- наведене одлуке су доношене у предметима формираним по пријавама за привредни преступ из различитих закона, односно не постоји ниједан индикатор да су овакве одлуке чешће у примени неког од појединачних закона.
- очигледно је да су ове одлуке донете у малом броју предмета, а анализом разлога за такву одлуку, не уочава се ниједан образац који би био специфичан или би одступао од правног резонувања у другим правним областима.
- ради прецизнијег утврђивања да ли је рацио решења о одбачају и ослобађајућих пресуда већи или мањи у поступцима еколошких привредних преступа у односу на друге привредне преступе, неопходно је истраживање које ће узети у обзир податке из јавно доступних евиденција Врховног суда, када постану поново јавно доступне.

ПРИКАЗ НАЈЧЕШЋИХ ОБЛИКА КРШЕЊА ЗАКОНА И НАЈЧЕШЋИ АРГУМЕНТИ ОДБРАНЕ

Истраживачка грађа је обилувала подацима који описују радње извршења привредних преступа, из чега су се јасно могли издвојити најчешћи облици кршења закона у различитим привредним делатностима. Такође, грађа је обилувала и аргументима које су износили окривљени и њихови браниоци из којих се јасно види какав однос су према казненом поступку привредних преступа имали окривљени и њихова одбрана, односно да ли су покретање таквог поступка осећали неправедним и да ли се сматрају одговорним за привредни преступ.

Табела – Закон о биоцидним производима

Закон	Најчешћи облици кршења	Најчешћа одбрана (у случају када нема признања)
Закон о биоцидним производима	Немају одобрење надлежног министарства	Наводе да су поднели захтев за одобрење, односно продужење одобрења, али да оно није издато на време, те да су морали да наставе производњу

Табела – Закон о јаким алкохолним пићима

Закон	Најчешћи облици кршења	Најчешћа одбрана (у случају када нема признања)
Закон о јаким алкохолним пићима	Вршили промет алкохолних пића без прописане декларације	Наводе да производ није био намењен продаји

Табела – Закон о процени утицаја на животну средину

Закон	Најчешћи облици кршења	Најчешћа одбрана (у случају када нема признања)
Закон о процени утицаја на животну средину	Нису имали студију процене утицаја на животну средину	Позивају се на правну заблуду или наводе да нису знали ком надлежном органу да се обрете

Табела – Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда

Закон	Најчешћи облици кршења	Напомена у погледу одбране
Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда	Рад мини хидроелектрана који доводи до угрожавања рибљег фонда; испуштање отпадних вода	У већини случајева постоји признање

Табела – Закон о хемикалијама

Закон	Најчешћи облици кршења	Најчешћа одбрана (у случају када нема признања)
Закон о хемикалијама	Нису прибавили потребну дозволу; етикета производа не садржи све прописане хемикалије	Наводе да су поднели захтев за дозволу, али да она није издата, односно да нису знали да морају испунити одређене услове за њено издавање

Табела – Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине

Закон	Најчешћи облици кршења	Најчешћа одбрана (у случају када нема признања)
Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине	Покварио се апарат за мерење емисије загађујућих материја	Наводе да нису стигли да набаве нови апарат и да је поступак набавке у току

Табела – Закон о заштити природе

Закон	Најчешћи облици кршења	Најчешћа одбрана (у случају када нема признања)
Закон о заштити природе	Вршили извоз без дозволе (клека, тартуфи)	Наводе да су сматрали да могу да користе раније издате дозволе због неискоришћене количине наведене у претходно важећој дозволи

Табела – Закон о средствима за заштиту биља

Закон	Најчешћи облици кршења	Напомена у погледу одбране
Закон о средствима за заштиту биља	Стављали у промет воће које садржи не-дозвољену количину пестицида	У највећем броју случајева постоји признање

Табела – Закон о транспорту опасне робе

Закон	Најчешћи облици кршења	Најчешћа одбрана (у случају када нема признања)
Закон о транспорту опасне робе	Нису ангажовали саветника за безбедност; увезли и превозили робу а да нису знали њен тачан садржај; сматрали да се обавеза прибављања дозволе не односи на конкретну робу	Позивају се на немар, наводе да се радило о изолованом случају или да су превоз обавили погрешним возилом

Табела – Закон о заштити животне средине

Закон	Најчешћи облици кршења	Најчешћа одбрана (у случају када нема признања)
Закон о заштити животне средине	Непоштовање прописане процедуре рада; испуштање отровних материја у животну средину; извоз неопасног отпада без дозволе	Погрешно тумачење одредби које се односе на прописану процедуру

Табела – Закон о шумама

Закон	Најчешћи облици кршења	Напомена у погледу одбране
Закон о шумама	Сekli шуму која није планирана; нису секли нити пошумљавали у складу са санационим планом; нису донели годишњи план газдовања; нису сачинили санациони план; секли шуму ради проширења каменолома мимо дозволе	У највећем броју случајева постоји признање

Табела – Закон о ветеринарству

Закон	Најчешћи облици кршења	Најчешћа одбрана (у случају када нема признања)
Закон о ветеринарству	Кланице – довели говеда без пратеће документације; нису поступили по налогу инспектора да сачине план збрињавања животиња (прихватилишта); нису прибавили важећу ветеринарску документацију; нису имали дозволу за азил за псе; прихватилишта нису уписана у регистар; нису поступили по налогу да повуку мед из продаје; трговали ветеринарским лековима без одобрења; фарме – нису водили регистар, нису се старали о здрављу, нису поставили хранилице; организовали лов без испуњених ветеринарских услова	Наводе да не могу да испуне све законске услове јер од локалне самоуправе добијају ограничена средства (нарочито у вези са азилима за животиње)

Табела – Закон о заштити ваздуха

Закон	Најчешћи облици кршења	Најчешћа одбрана (у случају када нема признања)
Закон о заштити ваздуха	Нису обезбедили мерење емисије загађујућих материја; прекорачили дозвољене граничне вредности емисија	Позивају се на ванредне околности (пандемија), финансијске тешкоће и смањен обим производње

Табела – Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама

Закон	Најчешћи облици кршења	Најчешћа одбрана (у случају када нема признања)
Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама	Немају дозволу за пловидбу; обављали лучку делатност без регистрације и статуса лучког оператера; пловила немају бродска сведочанства или бродску књижицу; нису имали довољан број чланова посаде	Наводе да нема довољно радне снаге јер је та врста посла боље плаћена у иностранству, те да се ради о специфичној делатности хидроградње

Табела – Закон о водама

Закон	Најчешћи облици кршења	Најчешћа одбрана (у случају када нема признања)
Закон о водама	Нису имали мерач отпадних вода; преградили корито реке и испуштали отпадне воде; захватили воду из реке ради узгоја рибе и потом је враћали без дозволе надлежног органа; изградили усмеравајућу грађевину у кориту реке без дозволе; истоварили чврст материјал у реку; мини хидроелектране – захватили воду без прибављене дозволе; испуштали технолошке воде у реку; фарме папकारа – испуштали воду у канал без дозволе	Наводе да нису знали да су у оквиру своје делатности били у обавези да имају мерач отпадних вода

Табела – Закон о управљању отпадом

Закон	Најчешћи облици кршења	Најчешћа одбрана (у случају када нема признања)
Закон о управљању отпадом	Нису имали потврду о пореклу отпада; управљали отпадом ван постројења за које имају дозволу; складиштили опасан материјал дуже од 12 месеци; нису сачинили или ажурирали план управљања отпадом; немају лак приступ отпаду ради контроле; немају сигурносне фолије; испуштали отпадне воде у канализацију; истекла дозвола за складиштење; нису раздвајали уља приликом поправке возила; немају дозволу за управљање отпадом; складиштили фармацевтски отпад; извозили отпад без дозволе	Наводе да нису знали да ли је надлежно министарство или јединица локалне самоуправе

Табела – Закон о безбедности хране

Закон	Најчешћи облици кршења	Најчешћа одбрана (у случају када нема признања)
Закон о безбедности хране	Мед неадекватног квалитета; истекао рок трајања хране; воће са недозвољеним количинама пестицида; неправилно обележена храна животињског порекла; нису поступили по налогу фитосанитарног инспектора; непостојање система за обезбеђивање безбедности хране у свим фазама производње; немају систем и процедуре следљивости; немају дозволу за обављање пекарске делатности; нису имали анализу безбедности производа; роба без декларације; обављали производњу и промет хране у објекту који није уписан у регистар	Немар, случајност

КЉУЧНИ НАЛАЗИ:

- **Доминирају формалне и административне повреде.** Анализа праксе указује да највећи број утврђених повреда не потиче из класичних, намерних деликата, већ из непоштовања формалних и административних обавеза. Реч је, пре свега, о пропустима у прибављању дозвола, одобрења, студија утицаја, планова управљања, регистрација и мерних уређаја. Овај образац је конзистентан кроз различите прописе — од закона о водама и отпаду, до прописа о хемикалијама, заштити природе и безбедности хране. Разлог наведеном је што већина привредних преступа из области екологије управо кажњава непоступање по формалним и административним обавезама. Дакле, привредни преступи из ове области су у највећој мери превентивно усмерени и имају мање казнену, а више регулаторну улогу. Међутим, претерани административни и формални захтеви

могу да имају контраефекат а то је да процедура постане сврха сама себи, а не циљу коме треба да служи, с обзиром да је привредни субјекти доживљавају пре као неправедан терет, него као обавезу која произилази из њихових права и делатности. Препорука би била да се процедура олакша, поједностави, и дигитализује у највећој мери.

- **Честе су одбране засноване на заблуди и неблаговремености.** У случајевима када не постоји признање, одбрана се у великом броју предмета заснива на понављајућим и типизираним наводима: правна заблуда, непознавање надлежног органа, неблаговременост у поступању управних органа, као и уверење да се законска обавеза не односи на конкретну делатност или количину. Иако је неспорно да окривљени – правно и физичко лице немају обавезу да говоре истину, те да, с тим у вези, наводи одбране нужно не значе да је таква одбрана и истинита, ипак фреквенција оваквих одбрана указује да у нашем правном систему, у сфери коју анализирамо постоји проблем на који наводи одбране указују. Стога се отвара питање правне сигурности и предвидивости примене прописа, јер учестало позивање на заблуду и административне баријере указује на потребу за јаснијим нормативним решењима, бољом координацијом надлежних органа и јачањем превентивних механизма. У супротном, ризик је да казнено право остане средство накнадне реакције, уместо ефективног алата за унапређење поштовања еколошких стандарда. Посебно треба имати на уму изазове прекомерне правне регулације (overregulation) и нормативне фрагментације, као једног од највећих изазова савременог казног права. У таквој нормативној атмосфери, правна лица имају утисак да послују у лавиринту нелогичних правних норми, а казнени поступак доживљавају као неправедан. Препорука би била да се органи управе више фокусирају на привредне субјекте, да се отворе за комуникацију, да се креирају механизми координације између органа управе и привреде, као и да се предузму мере на едукацији привредних субјеката о њиховим обавезама у делу заштите животне средине. Од нарочитог значаја је препорука избегавања прекомерне правне регулације и нормативне фрагментације.
- **Јаз између регулаторних захтева и стварних капацитета субјеката.** Посебно је уочљив структурни јаз између регулаторних стандарда и стварних организационих, техничких и финансијских капацитета субјеката на које се прописи односе. Овај јаз је најизраженији код мањих привредних субјеката, локалних комуналних система, прихватилишта за животиње и специфичних делатности (нпр. хидроградња, мини хидроелектране). Одбране се често позивају на ограничена средства, недостатак кадрова и техничке немогућности, што указује на системски проблем применљивости прописа. Такође,

очигледно је да је у време пандемије корона вируса привреда била под великим притиском те су опали стандарди у односу на питања заштите животне средине. Препорука би била прилагођавање правних регулација реалном стању у привредном пословању, избегавање некритичког преузимања целокупних правних норми из упоредних правних система, већ њихово прилагођавање реалном стању у привреди, као и учешће представника привреде у писању нацрта закона и подзаконских аката.

- **Висок степен признања у појединим секторима.** У одређеним областима (шумарство, рибљи фонд, средства за заштиту биља) уочава се релативно висок степен признања извршења повреда. Ово, пре свега, указује на ограничен простор за одбрану, с обзиром на јасноћу чињеничних околности и лаку доказивост повреде. Дакле, у оним поступцима где су прикупљени докази тешко обориви, често се дешава висок степен признања уз истовремено наглашавање олакшавајућих околности, као и позивање на нехат. Препорука би била да се приликом прописивања привредних преступа има на уму процес доказивања, односно потреба за јасноћом и доказивошћу чињеничних околности.
- **„Сива зона“.** Анализа показује да се већина повреда јавља у „сивој зони“ између намерне противправности и системских ограничења примене права. Управо у том простору се формира динамика између регулаторних прописа, управне праксе и казненог права, што представља кључни аналитички оквир за даља истраживања. Доминантни облици повреда произлазе из формалних и административних пропуста, а не из намерног противправног понашања у односу на животну средину као заштитну објекат. Најчешће се ради о неприбављању дозвола, одобрења, студија, планова и мерних уређаја, при чему субјективни елемент одговорности има ограничен значај у односу на објективно утврђене пропусте. Најшећа и типична одбрана заснива се на на правној заблуди, неблагоприятном поступању управних органа и ограниченим капацитетима субјеката указују на структурни јаз између регулаторних захтева и стварних могућности њихове примене. Стога се са правом може поставити питање правне сигурности, предвидивости и ефикасности система заштите животне средине. У свету претеране правне регулације и нормативне фрагментације, без јасних норми, боље институционалне координације и јачања превентивних механизма, постоји ризик да казнени одговор остане накнадна реакција на системске слабости, уместо подстицај за доследно и одрживо поштовање еколошких стандарда.

СТУДИЈЕ СЛУЧАЈА

Студија случаја обухвата анализу шест предмета. Селекција предмета за студије случаја извршена је на основу критеријума релевантности по основу процесно-правних изазова, чињеничних изазова и по основу индикатора сличности. На основу наведених критеријума селектована су три предмета која се односе на процесно-правна питања и три предмета која се тичу материјално правних изазова.

Студије случајева који садрже процесноправне изазове

Предуго трајања поступка (Закон о водама)

Пријава је поднета од стране Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Водне инспекције у августу 2021. године. Пријављено правно лице се бави експлоатацијом грађевинског и украсног камена. Из пријаве за привредни преступ произилази да је водна инспекција утврдила да је пријављено правно лице преградило корито реке ради захвата воде за погон за обраду камена, због чега је низводно од захвата корито реке остало без минималног одрживог протока, као и да испушта непрерађене – неисталожене отпадне воде које садрже седиментне материје, чиме је угрожен еколошки статус водотока. Из пријаве такође произилази да је извођење радова у кориту реке, тј. преграђивање и продубљивање корита погоршало водни режим, као и заштиту животне средине, а да је извођење радова вршено без одговарајућих водних аката и обавештења надлежних органа. Коначно, у пријави је наведено и да пријављена лица нису имали издату водну дозволу за коришћење воде и испуштање отпадних вода у реку.

Уз пријаву је достављен записник о инспекцијском надзору из августа 2021. године. Из пријаве и записника произилази да је инспектор поступио по пријави и да је на лицу места затекао пумпу која из реке црпи воду и допрема до базена на брду из кога се гравитационо уводи у хале за сечење и обраду камена, а и отпадне воде се без таложења одводе у реку. Даље је констатовано да је због такве активности корито реке остало суво у наредних 30-40 метара, односно да не постоји минимални одрживи проток. Инспектор је наложио хитну меру уклањања преграде из корита реке што је учињено истог дана, али су недуго потом пријављена лица поново поставила преграду што је констатовано контролним записником.

Оптужни предлог је поднет у мају 2022. године и из садржине оптужног акта произилази да је подизању овог акта претходило спровођење истражних радњи, с об-

зиром да су предложени сведоци који претходно нису били наведени у пријави. Дакле, тужилац је имао обазрив приступ и прикупио је доказе кроз истражне радње, што је допринело разјашњењу чињеничног стања и фиксирању доказа. Оваква пракса је похвална када су у питању чињенично сложенији привредни преступи. Из оптужног предлога даље произилази да је тужилац у целости прихватио чињенични опис инспектора, као и његову правну квалификацију, што говори о томе да је инспектор правилно описао и квалификовао правну ситуацију.

Иако је оптужни предлог поднет у мају 2022. године до дана прикупљања података за ово истраживање, предмет се налазио још увек у фази суђења у првостепеном поступку. То говори да је предмет у фази главног претреса преко три године, а да је од извршења престапа прошло дуже од 4 године. Како привредни преступи апсолутно застаревају у року од 6 година, оправдано се може изразити бојазан да ће наступити застарелост у фази првостепеног или другостепеног поступка, уколико првостепена пресуда не буде донета у најкраћем року. Имајући у виду исплативост привредне делатности којом се бави пријављено правно лице, зависност од воде у процесу производње, тешки немар у погледу тога да је вода коришћена без иједне дозволе, као и да је река преграђена и да јој је ток скоро у целости прекинут на 30-40 метара, а посебно чињеницу да су одмах после инспекцијског надзора наставили са таквом праксом, оправдано се може претпоставити да ће окривљени тежити управо ка описаном окончању поступка.

Поучени искуствима из овог предмета можемо извести неколико закључака и препорука за даље поступање:

- инспекцијске органе би требало подстаћи да врше чешће контролне инспекцијске надзоре пре подношења пријаве за привредни преступ, али и након подношења, док траје поступак, уколико постоји сумња да окривљени наставља са противправном праксом. За примену ове препоруке потребна је измена сета закона.
- Потребна је измена процесног законодавства које би ишло ка увођењу ефикасних привремених мера у току трајања поступка привредних престапа.
- непосредна комуникација инспекције са јавним тужиоцима која би омогућавала јавним тужиоцима да руководе поступком који претходи предузимању истражних радњи или подизању оптужног предлога, како би осигурали што већи степен сигурности у поступку прибављања доказа и чиме би се скратио даљи поступак доказивања, а тиме и поступак за привредне преступе. За пуну реализацију ове препоруке било би неопходно мењање процесног закона.
- измена процесног закона које би увело савременије моделе окончања поступка, разне облике преговаране правде и слично, а посебно унапређење одредби које се односе на могуће процесне злоупотребе окривљених које за циљ имају одуговлачење поступка са циљем застаре.

Пропуст инспекције у поступку инспекцијског надзора (Закон о безбедности хране)

Предмет је формиран на основу пријаве за привредни преступ из маја 2021. године, поднете од стране Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Управе за ветерину против правног лица које се бави увозом и извозом прехранбене робе и сировина. Пријава је поднета из разлога што је у малопродајном објекту затечен мед наведеног произвођача са декларацијом који је лабораториском анализом проглашен неусаглашеном производом. Уз пријаву је достављен записник о узимању узорака, као и извештај о лабораторијском испитивању.

Јавни тужилац је донео решење о одбачају кривичне пријаве у марту 2024. године, дакле, скоро три године после поднете пријаве за привредни преступ. Из решења произилази да не постоје основи сумње да је учињени пријављени привредни преступ, нити било који други привредни преступ за које се гони по службеној дужности. Даље произилази да је доношењу решења претходила предузимање одређених истражних радњи. Окривљена овлашћена лица и окривљено правно лице су саслушани у истрази и негирали су извршење привредног преступа и навели да њихов мед испуњава све стандарде, а да је до поремећаја елемената ХМФ могло доћи услед неадекватног складиштења меда у малопројаним објектима, тј. „топлотног удара“, за шта они не могу да снесу одговорност. Потом су навели да нису примили извештај Института за хигијену и технологију меса, већ само записник ветеринарске инспекције. У поступку предузимања истражних радњи саслушан је и ветеринарски републички инспектор који је навео да је након лабораторијске анализе контактирао предузеће у оквиру кога послује малопродајни објекат, а не и произвођача, упознајући их на право да затраже суперанализу. Стога, пријављеном правном лицу заиста није предочена лабораторијска анализа, нити су упознати са правом да траже суперанализу. Такође, окривљени су навели да би евентуалну суперанализу требало радити на теглици из производње окривљеног, а не из малопродаје, зато што они не могу да одговарају за начин на који се у малопродаји мед чува. Поврх свега, окривљени су, након увида у лабораторијски извештај, негирали могућност да је анализа извршена на меду њихове производње, јер они не располажу амбалажама и грамажама описаним у лабораторијском извештају. Јавни тужилац је, образлажући одлуку, навео да је велики недостатак учињен тиме што инспектор није резултате анализе доставио произвођачу и тиме му није омогућено да затражи суперанализу, односно није му дозвољено да оствари право да оповргне евентуални лабораторијски налаз. Јавни тужилац је одлуку о одбачају пријаве за привредни преступ донео применом начела *in dubio pro reo*.

- Очигледно је да је до тужилачке одлуке о одбацивању пријаве за привредни преступ дошло услед пропуста који су направљени у току инспекцијског надзора и прикупљања доказа који су претходили пријави за привредни преступ. Ови пропусти се нису могли касније избећи или пренебрегнути у току поступка и, у коначном исходу, су утицали

на коначну одлуку јавног тужиоца. Препорука би била да инспектори у току прикупљања доказа, пре подношења пријаве за привредни преступ, имају комуникацију са јавним тужиоцем, који би их усмеравао у начину прикупљања доказа. О начину реализације ове препоруке било је више речи у претходним студијама случаја.

Пропусти у току прикупљања доказа и утврђивања чињеничног стања које претходи подношењу пријаве (Закон о водама)

Пријава за привредни преступ поднета је од стране Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Републичка инспекција за воде у новембру 2023. године. Поднета је против правног лица и одговорног лица у правном лицу чија је делатност ливење челика. Из пријаве произилази да постоји сумња да су пријављена лица у јулу 2022. године испуштали отпадне загађујуће материје у реку што је проузроковало помор риба низводно. Из пријаве произилази да је инспекција обавештена од стране рибочувара и службеника полицијске станице. Градски завод за јавно здравље учествовао је у инспекцијском надзору и дао је стручно мишљење на основу узетог узрока отпадне воде да вода није у дозвољеним вредностима подзаконских аката. Даље произилази да је месец дана након пријема пријаве, јавно тужилаштво поднело оптужни предлог, али да је од истог одустало након годину и 8 месеци поступка, у августу 2025. године. Разлози одустанка наведени су у службеној белешци тужиоца из које произилази да је у току главног претреса утврђено да је предметно загађење у реку испуштано преко колектора који је заједнички за два правна лица и неколико домаћинстава. Окривљено правно лице је у току главног претреса негирало извршење привредног преступа и доказивало да они сами пречишћававају воду која настаје у поступку њихове производње, те да не постоји могућност да је до уношења загађујућих материја у реку дошло од стране њиховог предузећа. Навели су да се поступак за исто дело води и против другог правног лица које користи предметни колектор, а да анализа материја у отпадним водама јасно показује да те материје не произилазе из њихове производње, већ из производње тог другог правног лица. Предметно је потврдила и инспектор, која је навела да јој није јасно зашто је инспекција поднела пријаву против окривљеног правног лица.

- Овај предмет представља пример лоше праксе када је у питању прикупљање доказа и утврђивање чињеничног стања које претходи подношењу пријаве. Очигледно је да је од предметног догађаја до доношења тужилачке одлуке о одустанку прошло скоро три године, те да је предметно чињенично стање у више наврата могло бити претходно утврђено, како у инспекцијском поступку, тако и у истражним радњама. И овде је важно напоменути да би непосредна координација радњи између инспекције и јавног тужилаштва у фази која претходи подношењу пријаве могла спречити овакав развој догађаја.

Позитиван пример ефикасног реаговања јавног тужилаштва и суда (Закон о заштити животне средине

Пријава за привредни преступ је поднета у октобру 2022. године, од стране удружења грађана против великог холдинг предузећа. У пријави је наведено да је према периодичним извештајима о мерењима које је оператер постројења обављао у складу са законом, унајмљујући Завод за јавно здравље и релевантни институт, утврђено да окривљено правно лице испушта недозвољено високе количине загађујућих материја, РМ 10 честица. Као доказ наведеног приложени су извештаји о периодичним мерењима који показују да је окривљено правно лице прекорачило дозвољен ниво емисија још од 2018. године, као и то да није дошло до прилагођавања техничко-технолошког процеса у циљу достизања дозвољеног нивоа емисија, нити се просечна потрошња чврстог горива мењала. Наводи се даље да удружење располаже предметним подацима на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. У пријави је поднет и имовинскоправни захтев за накнаду штете који је окривљено правно лице проузроковало великом броју становника тог града и члановима удружења који живе близу посторојења. Износ имовинскоправног захтева није наведен у пријави.

Шест месеци после подношења предметне пријаве, тужилаштво је поднело оптужни предлог против окривљеног правног лица и одговорног лица у правном лицу са истим чињеничним описом и правном квалификацијом из пријаве, што указује да је удружење правилно прибавило доказе, утврдило чињенично стање и правилно квалификовало привредни преступ. Даље произилази да тужилац предлаже да се у доказном поступку прочита одговор на пријаву окривљеног правног лица, што указује на то да тужилац вероватно није затражио предузимање истражних радњи, већ је само тражио путем захтева за прикупљање потребних обавештења изјаву пријављеног правног лица. Тужилац је у оптужном предлогу, као доказ, доставио извештаје о мерењу загађујућих материја који су поднети уз пријаву.

Два месеца након подношења оптужног предлога суд је донео пресуду којом оглашава одговорним правно и одговорно лице. Овако брзо поступање у поступање суда је за похвалу, јер је очигледно суд благовремено заказао глани претрес. Окривљено правно и одговорно лице су у своју одбрану навели да предузеће има велики производни систем и да је проблем аерозагађења један од већих проблема који они покушавају да реше већ неколико година, али да коначно решење проблема захтева инвестицију од 10 милиона евра, као и да се налазе у преговорима за реализацију те инвестиције. Навели су и да су, у међувремену, предузели читав низ мера за умањење аерозагађења, али су навели да нису они једина фабрика у том граду и на тај начин довели у питање тачност мерења у односу на њихову производњу. Одлучујући о имовинско-правном захтеву који је уперен на накнаду штете удружења, суд је нашао да подаци у привредно-казненом поступку не пружају поуздан основ ни за потпуно ни за делимично пресуђење, те је у том смислу удружење упућено да свој захтев остварује у парничном поступку, нашавши поред

тога да би расправљање о предметном имовинско-правном захтеву знатно одужило поступак за привредни преступ. Не располажемо податком да ли је поводом предметног имовинско правног захтева покренут парнични поступак.

- узрок малог броја захтева за накнаду штете је зато што је мали број пријава од стране грађана и организација које траже накнаду. Највећи број пријава је од стране инспекције која не тражи накнаду штете. Препорука би била оснаживање локалних удружења, еколошких удружења, као и самих грађана да подносе пријаве за привредни преступ.
- Овај случај је позитиван пример ефикасног реаговања јавног тужилаштва и суда, који су препознали квалитет поднетих доказа и спречили одуговлачење поступања. У највећем броју случајева поступци трају дуже, о чему говори и наше истраживање. С обзиром на то да се јавни тужилац превасходно бави питањима доказивања, процесним изазовима и тактиком поступања, мало простора остаје за питања процесне заштите саме животне средине. Такође, јавни тужилац нема ни посебна знања која би му у томе била потребна. Стога је препорука прописивање посебних овлашћења за постојеће државне органе, као што је правобранилаштво или креирање нових органа, као што је еколошки омбудсман, коме би било поверено право заштите интереса животне средине у судском поступку и поступку који му претходи, у значајној мери би допринео унапређењу заштите животне средине у процесном смислу у судском поступку, као и правилној идентификацији обима и вредности штете.
- Овај предмет показује како и када је имовинско правни захтев поднет, у привредним преступима из области екологије, није лако одредити висину штете и њен износ. Уз то се свакако може поставити питање и ко је оштећени и да ли удружење грађана може бити оштећени. Стога је потребно да се осврнемо на препоруку из претходног става да је неопходно постојање посебног органа чије би активности у поступку допринеле не само бољој заштити првних интереса животне средине, већ и утврђења обима и вредности нанете штете.

Налази који произилазе из студије случаја процесних изазова

Инспекцијски органи не делују као процесни актери, већ само као иницијатори поступка. Ова чињеница има негативна процесна дејства и то тако што инспекцијски надзор често није континуиран (пре, током и након подношења пријаве) и недостаје му процесна дисциплина као што је поштовање права на контрадикторност.

Не постоји институционализована комуникација инспекције и јавног тужи-

лаштва у пре-процесној фази. Претходна тачка је у директној вези са овом. Инспектори нису обучени, нити морају да имају знања из процесног права, те би било корисно да их у погледу наведеног поучава јавни тужилац, односно да њихово деловање буде координисано са јавним тужиоцем.

Предуго трајање поступка и широке могућности процесних злоупотреба у привредним преступима. Препорука би била увођење савремених облика окончања поступка, јачање механизма заштите од процесних злоупотреба и разматрањем посебних правила за еколошке привредне преступе.

Не постоји посебна институционална заштита интереса животне средине у поступку. Јавни тужилац није у позицији да процењује обим и вредност еколошке штете, нити да заступа дифузне и колективне интересе. Стога би било целисходно јачање улоге правобранилаштва, или увођење посебног органа (примера ради - еколошки омбудсман) са процесним овлашћењима.

Не постоје програми оснаживања грађана и удружења као процесних актера Мали број имовинскоправних захтева није последица непостојања штете, већ недоступности процесних механизма, сложености доказивања и начина прикупљања доказа, недостатка институционалне подршке. Стога би било препоручљиво системско подстицање учешће грађана и удружења у поступцима привредних преступа, као и обезбеђивање стручне и институционалне подршке у поступку прикупљања доказа.

Квалитет чињеничног утврђивања у фази која претходи оптужењу одлучујуће утиче на исход поступка. Студије случаја показују да се кључне слабости не јављају у судској фази, већ пре подношења пријаве или оптужног акта. Недовољно или погрешно утврђено чињенично стање (погрешно идентификован извор загађења, нејасан узрочно-последични однос, пропусти у доказима) не може бити накнадно „поправљено“ у току поступка, што води ка одустанку тужилаштва, примени начела *in dubio pro reo*, губитку времена и ресурса без материјалноправног ефекта.

Студије случајева који садрже материјално правне изазове

Субјективни однос окривљених према радњи извршења привредног преступа (Закон о ветеринарству)

Предмет је формиран по основу пријаве за привредни преступ из септембра 2021. године, поднете од стране Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Управа за ветерину. Пријављено је јавно комунално предузеће у оквиру

локалне самоуправе, и то у оквиру делатности прихватилиште за смештај паса луталица. Из пријаве произилази да окривљено правно и одговорно лице нису поступили по претходном решењу ветеринарског инспектора, јер нису отворили пријемни лист за сваког пса, нису водили прописане евиденције који се односе на беснило, нису успоставили евиденцију о посетама прихватилишту, није успостављен свакодневни надзор над животињама нити прописана хигијена. Месец дана након пријема пријаве, јавно тужилаштво је поднело оптужни предлог са истом правном квалификацијом, а три месеца касније суд је донео осуђујућу пресуду. Одбрана окривљених је била усмерена ка објашњењу да нису били у могућности да сачине план збрињавања животиња, одбезбеде изолацију, надзор и довољан број радника, из разлога што нису имали довољно средстава. Наводе да су зависили од буџета града и нису имали самостална средства, а средства која су им буџетом додељена су била довољна само за храњење, лечење и хватање, а свако друго трошење, и да је било средстава, било би ненаменско. Суд није изрекао заштитну меру забране рада.

- Поступак је вођен процесно ефикасно
- Међутим, поставља се питање да ли су наводи одбране тачни, па уколико јесу, могло би се поставити питање субјективног односа окривљених према радњи извршења привредног преступа. Иначе је уочљиво да привредни судови, а и јавни тужиоци, у мањој мери обраћају пажњу на питања виности окривљених, те се у том смислу не осврћу много на питања прикупљања доказа који се тичу субјективног односа окривљених према делу. Ова питања су веома важна, али правила материјалног права која се тичу облика одговорности су у добром делу превазиђена, тако да је потребно у будућим реформским захватима јасно дефинисати питање облика одговорности правних и одговорних лица на један флексибилнији и савременији начин, у складу са компаративним решењима.

Преклапање казних поступака (Закон о заштити животне средине)

Предмет је формиран на основу кривичне пријаве достављене јавном тужилаштву против два одговорна лица у правном лицу од стране Министарства унутрашњих послова. Кривична пријава је поднета у јануару 2023. године због догађаја – изливања остатка амонијачне киселине која је преостала у ауто цистерни путем испирања исте, која течност – мешавина воде и амонијачне киселине се излила у бетонски канал који води до цеви која се улива у реку. Ово изливање је изазвало осећај непријатних и тешких мириса и довело је до здравствених тегога у виду надражаја грла и дисајних органа, печења очију, несвестице и мучнине грађана који су се у близини затекли. Јавни тужилац је очигледно био става да нема елемената кривичног дела, већ елемената привредног преступа из ког разлога је поднео оптужни предлог против окривљеног правног лица и одговорног лица у правном

лицу. Оптужни предлог је поднет годину дана након поднете кривичне пријаве, али из расположивих података није јасно из ког разлога је дошло до тако дугог трајања поступка који је претходио оптужном предлогу. Могуће је да је предмет дуго стајао у кривичном уписнику, на доказним радњама у кривичном поступку или да је у међувремену послат на истражне радње у привредни суд. Ипак, првостепена одлука је уследила 4 месеца од дана подношења оптужног предлога, тако да је суд деловао ефикасно.

- студија овог случаја указује на честу појаву у нашем казненоправном систему, а то је преклапање описа казnenих дела – кривичних дела, привредних преступа и прекршаја, тако да се неретко дешава да поводом истог догађаја буде поднето више пријава (кривична, прекршајна, пријава за привредни преступ), или да буде поднете само једна, али неадекватна пријава. Овај лавиринт казnenих одредби, који у неким ситуацијама и код самих тужилаца изазива осећај правне неизвесности, за полицајце и инспекторе може да буде посебан изазов. Поред ових материјално правних питања, овде се појављује неретко и процесни проблем. Наиме, ако је у једном казненом предмету правно лице или одговорно лице у правном лицу кажњено за одређену радњу и догађај, да ли може за исто то да одговара у другом казненом поступку, односно, да ли у међуодносу – кривични, прекршајни, привредно казnenи поступак може да се примењује начело *ne bis in idem* и да ли оно важи и за правна лица, у истом обиму и начину као и за физичка лица. Ово је питање које би морало бити решено будућом реформом материјалних и процесних правила.

Налази који произилазе из студије случаја материјалноправних изазова

Материјално право је недовољно прилагођено комплексним еколошким и комуналним системима, односно постојећа законска решења су тешко примењива на ситуације сложених индустријских процеса и вишеструког деловања потенцијалних загађивача. Разлог наведеном је чињеница да материјалноправне норме полазе од поједностављеног модела узрока и одговорности, који не одговара реалности савремене индустрије и инфраструктуре, што у пракси отежава индивидуализацију одговорности.

Питање субјективног односа према радњи извршења код правних и одговорних лица је маргинализовано у пракси. У пракси се ретко анализира облик кривичне и минимално прикупљају докази који се односе на стварне могућности поступања окривљених. Постојећи модели одговорности правних лица нису довољно флексибилни да обухвате ситуације институционалне зависности и системских ограничења. Стога је потребно ревидирање концепта одговорности правних лица у правцу функционалне, а не формалне кривичне.

Преклапање кривичних дела, привредних преступа и прекршаја стварају нејасне границе између различитих облика казнене одговорности, правну несигурност и ризик вишеструких поступака поводом истог догађаја што све доводи у питање ефикасност казних поступака.

Потреба за стандардизованим методологијама утврђивања узрочно-последичне везе у еколошким предметима. Случајеви показују да инспекције и тужилаштва често немају јасне протоколе за утврђивање извора загађења, нити методолошке смернице за ситуације са више потенцијалних извршилаца. Будуће реформе би требало да иду ка: увођењу стандардизованих техничко-правних методологија и јачој улози вештачења већ у раној фази поступка.

ДУБИНСКИ ИНТЕРВЈУИ

Дубински интервјуи су предузети са циљем квалитативног истраживања тужилаца у односу на питање ефикасности казних поступака, њихове ефикасности у погледу материјалних и процесних изазова и предлога за унапређење.

Избор испитаника је извршен по основу критеријума рада у области заштите животне средине и равномерне регионалне заступљености. Испитаници су ставовима извршено је техником прикупљања података – анонимним полуструктурираним интервјуом и дубинским интервјуом.² Извештај о спроведеном интервјуу је форми сажете транскрипције интервјуа, а анализа је дата у наративној форми.

Кључни налази дубинских интервјуа могу се сублимирати у следеће:

1. Коментаришући правни оквир, испитаници наводе да је солидан, али да је ефикасност поступања проблем. Наводе да је тај проблем нарочито видљив проблем у делу инспекцијског рада и недостатка комуникације са јавним тужиоцима.
2. Испитаници не могу са прецизношћу да одреде која заштићена добра су најбоље заштићена, а која најгоре. Неки од тужилаца указују да не могу да одреде заштићеност појединачних добара, јер велики број одредби има апстрактну заштиту.

² Сви испитаници раде као јавни тужиоци у основним јавним тужилаштвима. Неки од њих раде све врсте предмета, а неки раде само предмете привредних преступа. Међутим, сви испитани тужиоци имају искуства, како у кривичним поступцима, тако и у поступцима привредних преступа.

Испитаници имају преко 5 година искуства рада на функцији јавног тужиоца, а већина испитаника има преко 15 година искуства рада као јавни тужиоци.

Сви испитаници имају искуствао рада у предметима привредних преступа, као и у предметима који се тичу привредних преступа из области заштите животне средине. Међутим, наводе да је овакво искуство повремено, односно да не раде стално предмете из те области.

Сви испитаници су имали искуства у раду са вештацима.

3. Испитаници указују да је поступак суђења у привредним преступима сличан кривичном поступку по претходном процесном закону. Себе сматрају искусним тужиоцима, али указују да су судије у привредном суду парничари, а не кривичари, те да се често та „парнична“ логика осети у предметима привредних преступа што може да креира процесне дилеме и проблеме.
4. У погледу рада инспекција, испитаници наводе да им делује да инспекције не раде систематски, већ ad hoc, што се види и у нередовном приливу пријава за привредне преступе. У односу на невладине организације наводе да имају искуства са пријавама које су подносили, али да то није често.
5. Такође наводе да скоро не постоји сарадња јавних тужилаца са инспекцијама и полицијом у фази поступка која претходи пријави. Односно, ретко се дешава да се пре подношења пријаве подносици консултују са јавним тужиоцем у погледу начина прикупљања доказа или правне квалификације.
6. Испитаници наводе да у поступцима привредних преступа није уобичајена пракса накнаде штете, односно да се то дешава вема ретко.
7. У погледу обука, наводе да често имају обуке, али врло ретко са еколошким темама. Изразили су жељу да присуствују таквим обукама.
8. Испитаници сматрају да би специјализација из области екологије била значајна за њихово даље поступање.
9. Највећи изазови за испитанике су прикупљање доказа, као и непостојање посебних стручних знања из релевантне области. Такође напомињу да су нека нормативна решења претерано апстрактна и да изазивају дилеме у примени.
10. Квалитет доказа који су достављени уз пријаву испитаници оцењују као неуједначен. Некада су докази изузетног квалитета, а некада лошег квалитета. Упозоравају да у ситуацији када је питање чињенично и правно сложено, потребна је стручна помоћ у погледу тога које доказе и како треба прибавити.
11. Највећим процесним изазовом у овој области сматрају: сарадњу са инспекцијом, неразумевање процеса производње и технолошких процеса који проузрокују загађење.
12. Рад правосудних органа у овој области испитаници оцењују транспарентним, наглашавајући одредбе Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у делу који се тиче екологије. Упозоравају да је ограничен приступ само оним информацијама чије би обелодањивање могло да угрози поступак. Ипак, увек постоји простор за унапређење, јер је проблем тужилаштва у целини, лоша комуникација са јавношћу.
13. Испитаници потврђују да не постоји пракса приоритизације и указују да би се то могло реализовати кроз примену правила о пондерисању предмета.
14. У погледу проблема преклапања, односно двоструког вођења казних поступака за исту ствар, испитаници указују да то није ретка појава у нашем правном систему, па самим тим и у поступцима привредних преступа. Подсећају и да се пракса поступања јавних тужилаца, када је овај проблем у питању, значајно мењала.

СИСТЕМСКИ ЗАКЉУЧЦИ

Систем привредних преступа у области животне средине функционише превасходно као механизам контроле административне дисциплине, а не као инструмент реакције на озбиљне еколошке повреде. Овај закључак се изводи из чињенице да се велика већина предмета односи на повреде административних и техничких обавеза, односно на апстрактну опасност, док су предмети са конкретном штетом по заштићено добро мање заступљени. Ови предмети су уједно чињенично, доказно и процесно сложенији, а чињеница да се инспекције и тужилаштва у мањој мери њима баве, указује и на то да постојећи институционални капацитети и процесноправни оквир не подстичу инспекције и тужиоце да се овим истрагама баве на озбиљнији и систематичнији начин.

Висок удео осуђујућих пресуда (око 73%) не одражава нужно високу ефикасност система, већ само потврђује претходни закључак, а то је да се најчешће процесуирају лако доказиви и формално једноставни случајеви. Истовремено, у предметима који се односе на воде, ваздух и управљање отпадом уочавају се већи процесни изазови и дужа трајања поступака.

Питање стварне и месне надлежности представља системски проблем. Чињеница да је више од једне петине предмета достављено на надлежност указује на структурне слабости у почетној фази поступка, које директно утичу на ефикасност, трајање поступка и ризик од застарелости.

Санкциони систем је редукован готово искључиво на новчано кажњавање. Заштитне мере се у пракси изричу изузетно ретко, а одузимање имовинске користи практично изостаје. На тај начин систем кажњава повреду прописа, али не уклања еколошки ризик нити економску корист насталу повредом.

Улога тужилаштва у материјалноправној анализи предмета је ограничена. Правна квалификација из иницијалног акта се у пракси не преиспитује, што може указивати на процесну инерцију и прекомерно ослањање на правну оцену инспекцијских органа.

Корпоративна одговорност се у пракси своди на једно правно лице и једно одговорно физичко лице. Оваква пракса не одражава сложеност организационих структура, интерних процедура и ланаца одговорности, те умањује превентивни ефекат поступка.

Опадајући тренд броја предмета у посматраном периоду представља потенцијални ризик слабљења надзора. Такође, статистички подаци јасно показују да не постоји системски приступ инспекцијских органа у односу на питање еколошких привредних преступа, односно да институционална активност инспекција пре делује *ad hoc*, него као резултат претходно усвојених политика деловања.

УТВРЂЕНИ ИЗАЗОВИ И ПРЕПОРУКЕ

Истраживачка грађа је обилувала материјалом који нам је пружио непосредан увид у начин рада инспекција, као најчешћих подносилаца пријава за привредне преступе у области заштите животне средине, и јавних тужилаштава. У претходним поглављима, који су се тицали статистичке анализе, студије случаја и дубинских интервјуа, изнели смо опште закључке о изазовима поступања, али смо дали и препоруке у погледу могућих праваца деловања ради унапређења система.

У овом поглављу вршимо систематизацију најважнијих изазова на материјално-правне, процесноправне и институционалне изазове. Ова подела има за циљ јасно класификовање изазова на оне чији корен лежи у законским, подзаконским актима и пракси поступања јавних тужилаца са једне стране и изазова чији корен лежи у институционалним изазовима који могу бити решени унапређењем ефикасности поступања.

Полазећи од чињенице да Република Србија има тежњу уласку у ЕУ, самим тим и да прихвати стандарде европског права, посебну пажњу потребно је поклонити Директиви (ЕУ) 2024/1203 о заштити животне средине путем кривичног права. Ова директива полази од става да су управо правна лица и привредни субјекти носиоци најтежих еколошких ризика, те да санкције морају бити ефективне, пропорционалне и одвраћајуће, наглашавајући тенденцију ка јачању казнене одговорности привреде у области заштите животне средине. Имајући у виду високе стандарде Директиве, као и чињеницу да је Србија на путу ка ЕУ, налазимо да препоруке треба да буду креиране управо у складу са овим документом права ЕУ.

Материјалноправни изазови и препоруке

ИЗАЗОВИ

- хипернормативност (overregulation) у области заштите животне средине, која доводи до правне несигурности и правне заблуде, како код правних лица, тако и код органа примене права
- недостатак јасно уређене нормативне комплементарности управно правног и казног поступка у материји привредних преступа
- нејасан и недовољно уређен однос између кривичних дела, привредних преступа и прекршаја, што је посебно проблематично у правном

систему који познаје тројну поделу казних деликата

- недостатак флексибилних модела кажњавања, усмерених ка превенцији, санацији и обнови животне средине
- кратки рокови застарелости, који не одговарају специфичној природи еколошких штета и често онемогућавају ефикасно гоњење
- санкције и заштитне мере које немају превентивну улогу, нити јасно изражене елементе пропорционалности и одвраћања

ПРЕПОРУКЕ У СКЛАДУ СА ДИРЕКТИВОМ (ЕУ) 2024/203

- јасно разграничење и уређење односа управног и казненог поступка, уз увођење принципа комплементарности ради спречавања неусклађеног или кумулативног кажњавања, као и јасно дефинисање улоге јавног тужиоца током предистражног поступка у односу на инспекцијске органе.
- шире дефинисање облика одговорности, укључујући одговорност правних лица и одговорних лица у правном лицу
- нормативно дефинисање појма екосистема, у складу са савременим научним и правним стандардима
- увођење додатних санкција, које превазилазе или допуњују новчано кажњавање
- увођење санкција усмерених на обнову и реверзибилност штете, када је то могуће, уз обавезу суда да надзире извршење тих мера
- везивање висине новчаних казни за укупан глобални приход компаније, ради обезбеђивања ефективног одвраћања
- јасно нормативно уређење принципа *ne bis in idem* у контексту управних и казних санкција
- увођење алтернативних санкција и мера, усмерених на превенцију и дугорочну заштиту животне средине
- прецизније дефинисање отежавајућих околности, које омогућавају изрицање строжих казни или кумулацију санкција у тежим случајевима
- обавезно одузимање противправно стечене финансијске користи
- преиспитивање концепта рокова застарелости, уз разматрање могућности да рок тече од момента откривања дела, у складу са природом еколошких повреда
- јачање нормативних основа за прекограничну сарадњу, ради сузбијања мобилности починилаца

Процесноправни изазови и препоруке

ИЗАЗОВИ

- застареле и нефлексибилне процесне норме, без савремених механизма преговаране правде
- недостатак процесних механизма неопходних за технички сложене поступке доказивања, која подразумева утврђивање узрочне везе између конкретног загађења и конкретног правног лица
- недостатак стручних вештака из области заштите животне средине, као и лабораторијских капацитета
- недостатак водеће улоге тужиоца у поступцима који претходе подношењу пријаве за привредне преступе
- ограничене могућности доказивања организованих облика деловања
- недовољна примена кривичне одговорности правних лица
- широка могућност процесних злоупотреба
- одсуство процесног субјекта који заступа интересе животне средине
- избегавање одлучивања о накнади штете, уз питање доказивости њене висине
- непримењивање мера одузимања предмета извршења дела
- изостанак примене прописа о одузимању имовине стечене кривичним делом

ПРЕПОРУКЕ У СКЛАДУ СА ДИРЕКТИВОМ (ЕУ) 2024/203

- увођење делотворних истражних алата, упоредивих са онима у поступцима за тешка кривична дела
- посебан статус и заштита узбуњивача у области заштите животне средине
- посебна заштита сведока, укључујући могућност статуса заштићеног сведока
- могућност анонимног пријављивања
- омогућавање активног деловања заинтересоване јавности у заштити животне средине као јавног добра

Институционални изазови и препоруке

ИЗАЗОВИ

- недовољан број тужилаца и одсуство специјализације
- слаба координација између инспекција, тужилаштва, судова, невладиних организација и грађана
- низак степен пријављивања казnenих дела, услед неповерења у институције и сложености поступка
- честа подношења пријава ненадлежним тужилаштвима, што доводи до губитка времена
- недостатак инспектора и ад хок поступање инспекцијских служби
- неефикасност и нетранспарентност управних органа, нарочито у поступцима издавања и ажурирања дозвола

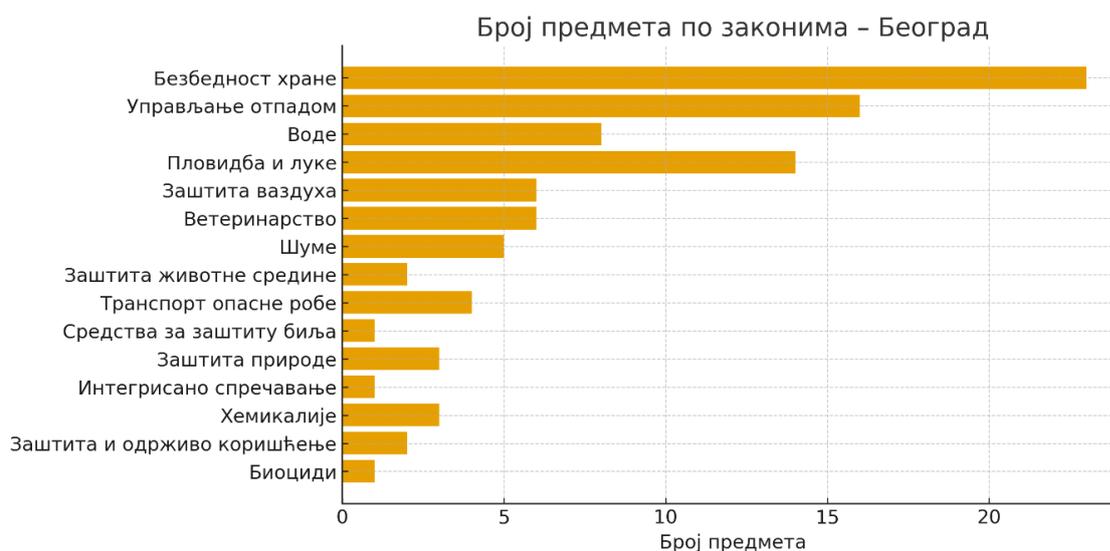
ПРЕПОРУКЕ У СКЛАДУ СА ДИРЕКТИВОМ (ЕУ) 2024/203

- унапређење ефикасности управних органа у поступцима издавања и ажурирања дозвола
- систематске кампање подизања свести и информисања јавности
- специјализација тужилаца и судија, укључујући формирање специјализованих истражних тимова и судских већа
- јачање унутрашње сарадње и комуникације између тела са превентивним, казnenим и корективним функцијама
- систематско прикупљање и анализа статистичких података, ради стратешког и оперативног планирања поступања.

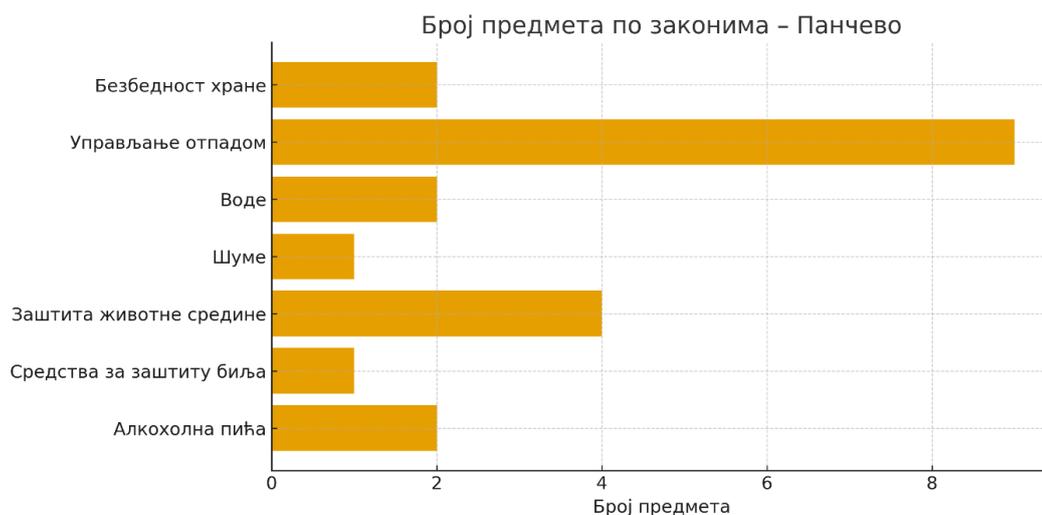
АНЕКС 1 - ЗАСТУПЉЕНОСТ ПРИЈАВА ЗА ПРИВРЕДНЕ ПРЕСТУПЕ ПО ГРАДОВИМА У ОДНОСУ НА ПОЈЕДИНАЧНЕ ЗАКОНЕ

Као што смо већ рекли, највећи број предмета из истраживачке грађе односи се на Закон о безбедности хране ($\approx 38\%$) и Закон о управљању отпадом ($\approx 25\%$), који заједно чине више од **две трећине** свих предмета. Остали прописи појављују се значајно ређе, појединачно са уделом мањим од 6%.

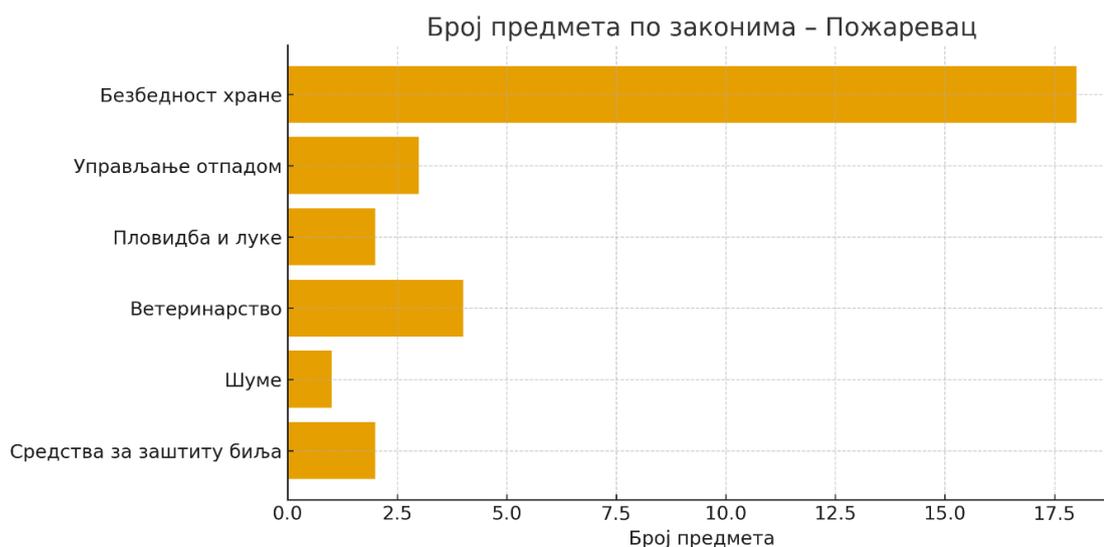
У графиконима који следе, приказана је заступљеност предмета по појединачним законима у сваком анализираном јавном тужилаштву – Београд, Панчево, Суботица, Пожаревац, Ваљево и Ниш.



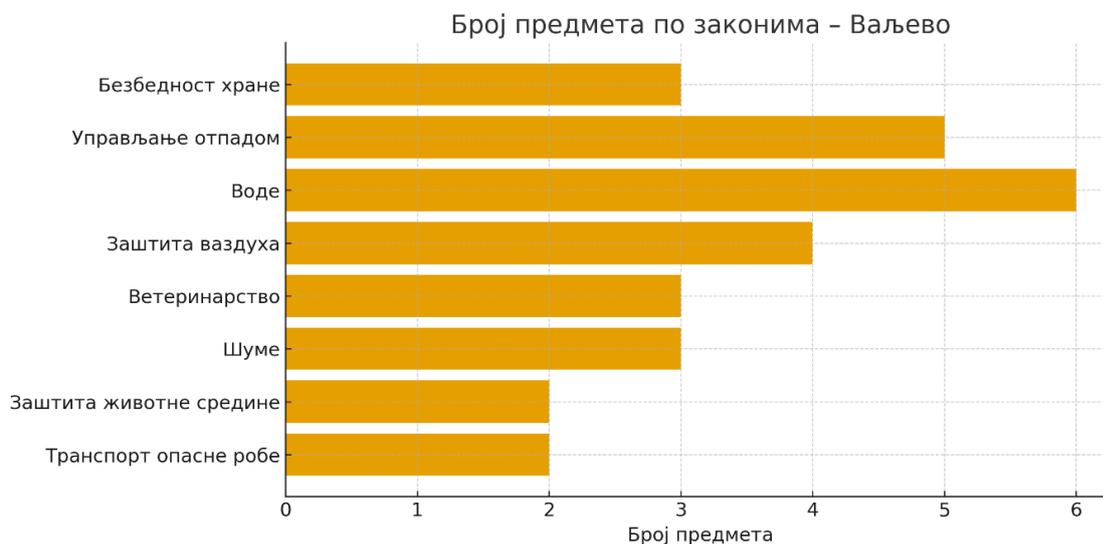
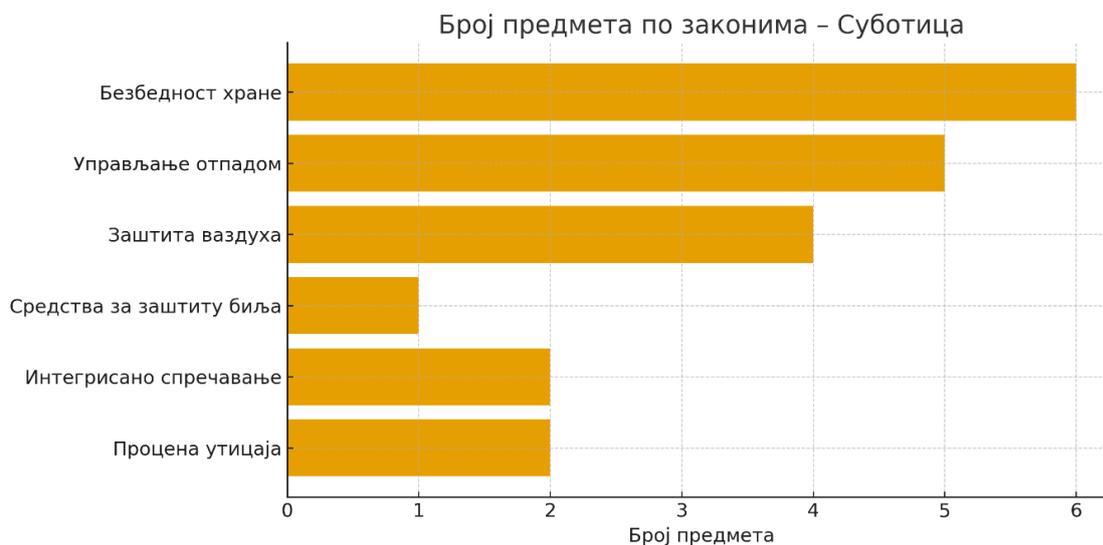
Графички прикази заступљености предмета по законима и градовима указују да београдско јавно тужилаштво доминира у броју предмета, али и да обухвата скоро све повреде закона. Београдско јавно тужилаштво је једино које има, иако у процентима малу, ипак континуирану примену других закона који би се могли карактерисати као „тежи“ привредни преступи (Закон о хемикалијама, Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, Закон о заштити природе). Узрок наведеном можемо да тражимо у чињеници да ово тужилаштво има специјализовано одељење привредних преступа, али можда још значајније у чињеници да је Београд велики привредни центар, као и да је седиште републичких инспекцијских органа управо у Београду, што може да утиче на ажурније и ефикасније поступање инспекцијских органа.



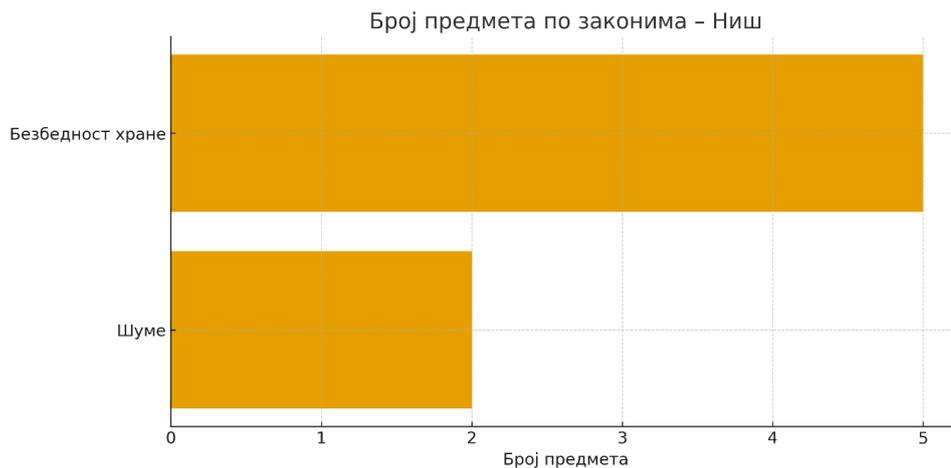
Град Панчево представља еколошки високоризично подручје због структуре привредне делатности (рафинерија и развијена хемијска индустрија) која се обавља у овоме граду. Приметно је да Закон о безбедности хране није примарни закон по коме се поступа, већ да је фокус у највећој мери усмерен ка привредним преступима из области управљања отпадом. Међутим, с обзиром на степен еколошких ризика, упадљив је изостанак привредних преступа који се односе на хемикалије, интегрисано спречавање и контролу загађења, процену утицаја на животну средину, транспорту опасне робе и друго, што указује на неефикасни казненоправну реакцију на реалне еколошке ризике.



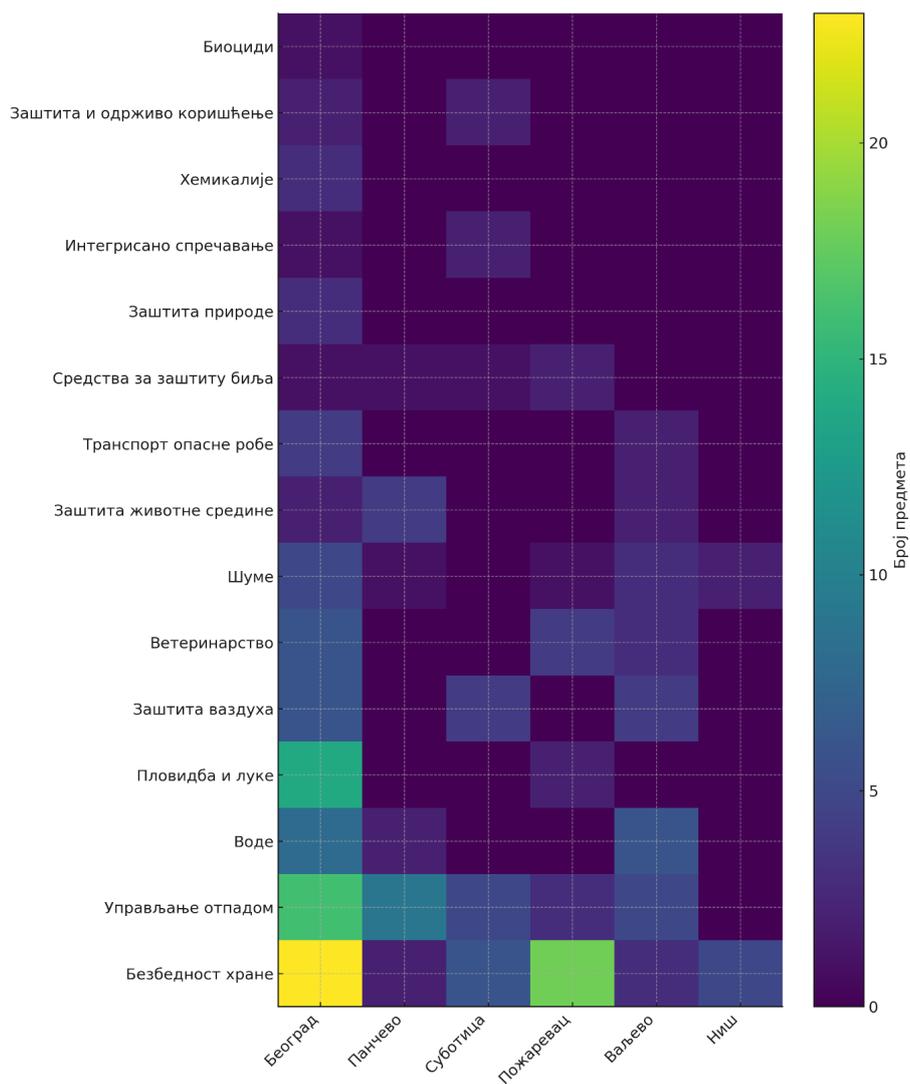
Јавно тужилаштво у Пожаревцу има релативно високу заступљеност предмета по **Закону о безбедности хране и умерено** присуство Закона о управљању отпадом и Закону о ветеринарству. Узрок наведеном може бити у локалној економској структури – пољопривреда и производња хране, који обликује казненоправну праксу.



Јавна тужилаштва у Суботици и Ваљеву имају средњи обим поступања са фокусом на еколошке ризике поступања са отпадом, ваздухом и водама и малим процентом заступљености еколошких привредних престапа којима су дефинисане апстрактне повреде еколошког заштићеног добра.



Јавно тужилаштво у Нишу има изразито мали број предмета са веома уском нормативном базом. Ови подаци позивају на даље истраживање ради утврђивања да ли је узрок наведеном мали број повреде закона или ограничени институционални капацитет, односно неефикасност поступања инспекцијских служби.



Изложени графички подаци по законима и градовима, као и heatmap заступљености привредних преступа по градовима, указују на нормативну и територијалну селективност у поступању за привредне преступе у области заштите животне средине. Казненоправна пракса је доминантно усмерена на формално једноставније повреде и привредне преступе чије доказивање није сложено – безбедност хране, управљање отпадом, пловидба и луке. Са друге стране, системски еколошки ризици и повреде закона које захтевају сложенији процес доказивања, у значајној мери су маргинализовани. Оваква структура поступања отвара питање стварне ефикасности привредног казног права као механизма заштите животне средине ■



UDRUŽENJE TUŽILACA SRBIJE

Удружење тужилаца Србије - Илије Гарашанина 27, Београд
web: uts.org.rs | email: office@uts.org.rs | tel: (+381) 11 3031 909