



УДРУЖЕЊЕ СУДИЈА ЗА ПРЕКРШАЈЕ
Републике Србије

УДРУЖЕЊЕ СУДИЈА
ЗА ПРЕКРШАЈЕ РС



УПУТСТВО ЗА ОДМЕРАВАЊЕ КАЗНЕ ЗА ПРЕКРШАЈЕ ИЗ ОБЛАСТИ ЕКОЛОГИЈЕ

Приручник за судије прекршајних судова



УДРУЖЕЊЕ СУДИЈА ЗА ПРЕКРШАЈЕ
Републике Србије



УДРУЖЕЊЕ СУДИЈА
ЗА ПРЕКРШАЈЕ РС

УПУТСТВО ЗА ОДМЕРАВАЊЕ КАЗНЕ ЗА ПРЕКРШАЈЕ ИЗ ОБЛАСТИ ЕКОЛОГИЈЕ

- Приручник за судије прекршајних судова -

Љиљана Милић, судија Вишег прекршајног суда- одељење у Нишу
Миланка Димитријевић, судија Вишег прекршајног суда- одељење у
Крагујевцу

Мирјана Тукар, судија Вишег прекршајног суда- одељење у Новом Саду
Проф др Александра Чавошки

Мр Марина Матић

Зоран Пашалић, Председник Вишег прекршајног суда



седиште: Београд
улица Светог Саве 1-9
хотел Славија, канцеларија 1611

тел. 011/344-2718, 063/311-407
е-mail: miranikolic@verat.net
домен: www.usudprek.org.rs

САДРЖАЈ

Увод	6
Мирјана Николић - менаџер пројекта	
Надзор над применом прописа ЕУ	8
у области животне средине	
Проф. др Александра Чавошки и мр Марина Матић	
Општа правила за одмеравање	36
казне за прекршаје	
Мирјана Тукар	
Упутство за одмеравање казне	57
за прекршаје из области екологије	
Љиљана Милић и Миланка Димитријевић	
Закључни рад	90
Зоран Пашалић	

УВОД

У циљу стварања услова за ефикасну примену закона из области екологије, указала се потреба да се једним посебним радом укаже на значај изрицања адекватних казни и заштитних мера за прекршаје прописане овим законима, како би се утицало на извршиоце прекршаја да не понове исти, као и на промену понашања потенцијалних извршиоца прекршаја и на тај начин постигла општа сврха кажњавања, ово поготову што је уочено у досадашњој судској пракси да судови често изричу минимално прописане казне за ове прекршаје и чак врше ублажавање истих изрицањем казни испод најмање мере казне која је прописана посебним законом, а изричу и опомене уместо новчане казне за прекршај, па је из тих разлога оцењено као неопходно да се посебна пажња посвети, једним радом, правилима за одмеравање казне за прекршаје из ове области.

Неспорно је, да су Законом о прекршајима прописана јасна правила за одмеравање казне, као и за ублажавање и изрицање опомене, као што је неспорно и да је судија самосталан и независтан у раду, па и у доношењу одлуке о казни, пошто утврди постојање прекршаја и одговорност окривљеног за исти, тако да циљ овог рада није да се утиче на рад судија и стварање “шаблона” за одмеравање казне, већ да се укаже на посебну потребу вођења рачуна о околностима које су од значаја и које су карактеристичне за ове прекршаје, који имају посебну тежину, нарочито имајући у виду могуће

штетне последице које често погађају ширу заједницу, приказивањем конкретних случајева и насталих последица и указивањем на могуће последице због непоштовања одредаба ових закона.

Аутори овог рада нису имали лак посао и из разлога што су ови закони тек у примени и што је било мало примера у пракси на основу којих би се извукли евентуални недостаци у погледу непоштовања правила за одмеравање казне и на исте указало у овом раду.

И поред тога сматрамо да је било значајно и да ће бити од помоћи судијама и то посебно првостепених судова да се укаже на специфичност и тежину ових прекршаја у односу на све друге, а када се имају у виду: заштитни објект, субјекти права који се могу појавити као прекршиоци, конкретна и потенцијална опасност и настале и могуће последице по ширу заједницу, кроз анализу неких од прекршаја прописаних овим законима, након чега, хтели или не да признамо, **произилази логичан закључак да се приликом одмеравања казни за ове прекршаје тешко може образложити одлука судије о ублажавању или изрицању опомене уместо казне, уколико се о свему наведеном води рачуна, без жеље аутора рада, да се судији намеће став који искључује могућност ублажавања казне и изрицања опомене за прекршаје из ове области.**

*Мирјана Николић,
менаџер пројекта*

НАДЗОР НАД ПРИМЕНОМ ПРОПИСА ЕУ У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

МЕТОДИ ЗА ИЗРИЦАЊЕ САНКЦИЈА У СЛУЧАЈУ КРШЕЊА ПРОПИСА ЕУ

Проф. др Александра Чавошки и мр Марина Матић

*Редовни професор на Правном факултету Универзитета Унион у
Београду; Институт за криминолошка и социолошка истраживања*

1. Увод

Примена прописа ЕУ је обавеза сваке државе чланице односно сваког државног органа и појединца, што укључује и физичка и правна лица. Ова обавеза прозилази из члана 4, става 3 Уговора о ЕУ и члана 288 Уговора о функционисању ЕУ (даље у тексту: УФЕУ), тако да се не може говорити о добровољности примене ових прописа. Годишње статистике које сакупља и обрађује Европска комисија показале су да је област животне средине једна од области у којој се државе сусрећу са највећим бројем проблема у примени одговарајућих прописа. У овој области се обично три вида понашања државе сматрају повредом у примени прописа ЕУ. Најчешће се ради о пропуштању достављања текста националне мере којима се комунитарни пропис уноси у национално право; неусклађености националне мере са комунитарном мером и погрешној примени прописа у сваком појединачном случају.

Ова непримена прописа која додатно подразумева и пропуштање предузимања мера зарад испуњавања циљева Уније, неодговарајућу примену комунитарног права и вишу силу условиле су развијање система за надзор над применом и изрицањем одговарајућих санкција за ове врсте повреда. Најзначајнији инструмент у праћењу примене комунитарних прописа јесте поступак према члану 226 ЕЗ (сада члан 258 УФЕУ), док се изрицање санкција врши у поступку прописаном чланом 228 ЕЗ (сада члан 260 УФЕУ)¹.

Овом приликом биће приказани поменути поступци, критеријуми за изрицање санкција и њихово израчунавање, важна судска пракса везана за проблеме око изрицања санкција и статистички подаци о кршењу обавезе примене у области животне средине.

2. Надзор над применом прописа пред Европским судом правде

Сам поступак за утврђивање повреде био је утврђен већ самим Римским уговором којим је основана Европска економска заједница и то чланом 169 који је касније пренумерисан у 226 ЕЗ. Након усвајања Уговора из Лисабона овај члан је постао члан 258 Уговора о функционисању Европске уније².

1 Ступањем на снагу изршена је ренумерација чланова уговора. У циљу јаснијег разумевања судске праксе која је из времена пре ступања на снагу овог Уговора, аутори су одлучили да користе стару енумерацију поменутих чланова, осим у делу који се тиче самиј измена прописаних Уговором из Лисабона.

2 Ступањем на снагу Уговора из Лисабона, Европска заједница је престала да постоји, а њу наслеђује Европска унија.

ЧЛАН 226ЕЗ

Ако Комисија сматра да држава чланица није испунила обавезу из Уговора, дужна је да о томе достави образложено мишљење након што је омогућила датој држави да поднесе своја запажања.

Ако држава не поступи у складу са мишљењем у року који одреди Комисија, Комисија може упутити предмет Суду правде.

Ради се о поступку који је врло чест пред Европским судом правде, будући да државе чланице у осетљивим областима понекад невољно примењују комунитарне прописе, што доводи до повреде обавеза које су преузеле на себе. Поступак се састоји од три фазе:

- слања званичног обавештења;
- претходног поступка и
- покретања поступка пред Судом правде.

Европска комисија је активно легитимисана странка у поступку. Пасивну легитимацију има она држава чланица која наводно није испунила обавезу из Уговора. Поступак започиње слањем званичног обавештења, којим Комисија уједно позива државу чланицу да се изјасни о правним и фактичким питањима.

У другој фази која се често назива претходним поступком, на основу опажања које је држава чланица доставила Комисији, Комисија даје образложено мишљење у коме утврђује мере које држава чланица треба да предузме и рок за њихово предузимање. Комисија има потпуно дискреционо право у

избору дужине рока, што не значи да може утврдити рокове који не остављају довољно времена држави чланици да поступи у складу са утврђеним обавезама, иако он обично износи два месеца. Уколико је задовољна одговором, односно ако је држава дала уверавања да ће усвојити измене одговарајућих прописа, Комисија може да одлучи да прекине овај поступак.

Ако та држава не поступи у складу са мишљењем у року који је одредила Комисија, Комисија може изнети предмет пред Суд правде, чиме започиње трећа фаза овог поступка која у просеку траје око две године. Чланом 226 УФЕУ није утврђен никакав рок у коме Комисија мора да покрене судски поступак, што не значи да може одуговлачити са започињањем ове треће фазе.

Након завршетка поступка, Суд правде доноси одлуку којом утврђује постојање повреде. Суд не може да поништи националну одредбу која није у складу са правом ЕУ нити да нареди државним органима да физичком или правном лицу надокнаде штету насталу повредом комунитарних прописа.

Поред овог члана постоји и члан 227 истоименог Уговора (сада члан 259 УФЕУ) који се од претходног поступка разликује по активно легитимисаној странки. Сходно овом члану, активну легитимацију има држава чланица која сматра да друга држава чланица није испунила обавезу из овог Уговора. Пре него што држава чланица поднесе тужбу против друге државе чланице због наводне повреде обавезе из овог Уговора, она мора изнети предмет пред Комисију. Комисија у том случају такође доноси образложено мишљење након што је свакој

држави дала прилику да се усмено или писмено изјасни о захтевима и наводима противне стране. Уколико Комисија у року од три месеца од дана подношења предмета од стране државе чланице не да своје мишљење, изостанак мишљења не спречава државу чланицу да предмет изнесе пред Суд. Међутим, државе чланице врло ретко покрећу поступак против других држава чланица.

3. Изрицање санкција у случају кршења прописа ЕУ

3.1. Поступак за изрицање санкција - члан 260 УФЕУ (бивши члан 228 ЕЗ)

Након доношења декларативне пресуде којом се утврђује да је држава учинила повреду, тачније није применила одређени пропис, постављало се питање на који начин се може обезбедити поштовање одлуке Суда правде. Чланом 171 Уговора о ЕЕЗ³ (након пренумерације члан 228) предвиђало се да ако „Суд правде установи да нека држава чланица није испунила обавезу из Уговора, та држава је дужна да предузме потребне мере како би поступила по пресуди Суда“.

Многи правни стручњаци су сматрали да је ово један не-савршен судски систем за надзор над применом прописа ЕУ без стварне санкције за учињену повреду⁴ којим се доводила у питање доследна и униформа примена права ЕУ. Суд је само

³ Познатији као Римски уговор

⁴ Више о томе у Цхалмерс ет ал. *Еуропеан Унион Лањ, Цамбридге Университи Пресс, 2007, стр. 360.*

доносио декларативну пресуду којом се утврђује да је држава чланица пропустила да испуни своје обавезе које произилазе из комунитарног права. Комисија је могла само да рачуна на политичку димензију целог поступка, односно да се нада да ће држава чланица у питању због других држава чланица испунити своје обавезе, будући да није постојала никаква санкција за непоштовање пресуде.

Доношењем Уговора из Мастрихта члан 228 Уговора о Европској заједници је измењен тиме што је дато овлашћење Суду да изриче новчане казне и паушалне износе. Поступак донекле подсећа на понављање поступка, јер се изнова покреће сличан поступак пред Судом. Комисија претходно даје могућност држави да достави своја запажања и потом објављује образложено мишљење у којем наводи на који начин је држава пропустила да поступи по судској одлуци. Уколико држава не поступи у року који Комисија одреди, Комисија покреће поступак пред Судом и предлаже висину паушалног износа или новчане казне, коју, сходно околностима, треба да плати дотична држава. Суд није везан предлогом Комисије. Ако Суд утврди да се дотична држава није придржавала његове одлуке, он може да јој наложи плаћање паушалног износа или пенала. Међутим, Комисији се оставља широко поље дискреционе оцене да ли ће покренути поступак и да ли ће предложити изрицање пенала или паушалног износа.

3.2. Измене предвиђене Уговором из Лисабона

Приликом израде Европског устава стало се на становиште да би се овај поступак, сходно члану 228 Уговора о Европској

заједници, могао спојити са поступком прописаним чланом 226 истоименог Уговора⁵, како би се избегло чекање на одлуку Суда којом се утврђује да је држава чланица повредила обавезу из Уговора да би се покренуо поступак сходно члану 228. Међутим, ова идеја није прихваћена.

Ипак, Уговором из Лисабона учињен је мали помак тиме што је значајно упрошћен поступак према члану 260 УФЕУ (бивши члан 228). Комисија и даље може да покрене овај поступак само ако већ постоји пресуда Суда којом се утврђује да држава чланица није испунила неку уговорну обавезу, али више није обавезна да доноси образложено мишљење о учињеним пропустима државе чланице. Довољно је да Комисија да држави могућност да достави своје примедбе, чиме се у одређеној мери скраћује поступак.

Међутим, Уговор из Лисабона чланом 260, ставом 3 уводи врло важну измену којом се делимично одговара на идеју да се споје поступци предвиђени бившим члановима 226 и 228, односно 258 и 260 УФЕУ. Уколико Комисија покрене поступак сходно члану 258 (садашњем члану 226) Уговора о функционисању Европске уније, пошто држава пропусти да је обавести о предузетим мерама зарад уношења директиве у национално право, она може, уколико је то неопходно, да назначи висину паушалног износа или пенала, коју, сходно околностима, треба да плати дотична држава. Иако је делокруг ове одредбе ограничен на пропуштање државе да обавести о мерама

⁵ Ако Комисија сматра да држава чланица није испунила обавезу из овог Уговора, даје о томе образложено мишљење након што је односној држави пружила прилику да се изјасни. Ако та држава не поступи у складу са мишљењем у року који је одредила Комисија, Комисија може изнети овај предмет пред Суд.

уношења директиве у национално право, а оставља по страни ситуације када држава пропусти да унесе директиву или је не унесе на правилан начин, чини се да је ипак Уговором из Лисабона учињен корак унапред у извршењу пресуда Европског суда правде.

Коначно, Уговором из Лисабона уведена је и важна измена која се односи на висину пенала или паушалног износа, а којом се предвиђа да Европски суд правде не може да изрекне већи износ од онога који је Комисија предложила. Ово је значајна измена којом се даје обавезујућа снага поменутом Упутству Комисије о примени члана 228 ЕЗ, која је и усвојена након познате пресуде у предмету *Commission v France*⁶ када је Суд утврдио да је дозвољено истовремено изрицање и пенала и паушалног износа.

3.3. Критеријуми за изрицање санкција

Како би утврдила објективна мерила за предлагање помених санкција, Комисија је у 1996. и 1997. години објавила два меморандума о примени ове уговорне одредбе и израчунавању износа који се предлаже Суду⁷ који су касније допуњени и измењени Упутством Комисије о примени члана 228 Уговора о ЕЗ⁸. Овим документима су утврђена три основна критеријума који се примењују приликом предлагања санк-

6 *Case C-304/02 Commission v France [2005] ECR I-6263.*

7 *Information from the Commission - Memorandum on applying Article 171 of the EC treaty, Official Journal C 242, 21/08/1996 P. 0006 - 0008 i Information from the Commission - Method of calculating the penalty payments provided for pursuant to article 171 of the EC Treaty, Official Journal C 063, 28/02/1997 P. 0002 - 0004.*

8 *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, Application of Article 228 of the EC Treaty SEC(2005) 1658.*

ције и то озбиљност повреде, дужина њеног трајања и потреба да се осигура да сама казна има одвраћајуће дејство, те да се повреда неће понављати. Иако ово није обавезујуће упутство за Суд правде, његова судска пракса показује да се у сваком појединачном предмету Суд руководио одговарајућим смерницама Комисије.

3.3.1. Озбиљности повреде

Када говоримо о критеријуму озбиљности свако непоштовање пресуде Суда сматра се озбиљним пропустом, тако да је Комисија утврдила два параметра за утврђивање висине санкције у односу на овај критеријум. То су важност комунитарног правила које је предмет повреде и дејство повреде на опште и појединачне интересе⁹. Приликом процене важности комунитарног правила у питању, Комисија не полази од устаљене праксе у националним правима која се заснива на месту прописа у хијерархијској лествици, већ од природе и делокруга прописа који није примењен. Комисија је то показала на примеру кршења начела дискриминације где важност прописа није везана за то да ли је ово начело гарантовано примарним или секундарним законодавством. Исто важи и за кршење четири слободе које су загарантоване како самим уговорима тако и појединачним секундарним изворима права. Код овог критеријума је такође важно проценити да ли је држава чланица уопште предузела неке мере зарад примене прописа ЕУ, које Комисија сматра незадовољавајућим, или је напротив пропустила да предузме било какву меру у

⁹ *Information from the Commission - Memorandum on applying Article 171 of the EC Treaty, Official Journal C 242, 21/08/1996 P. 0006 - 0008.*

циљу примене. У овој потоњој ситуацији сасвим је јасно постојање озбиљне повреде. Тежим кршењем се такође сматра се и кршење прописа који су већ били предмет тумачење Суда ЕУ, било у поступку давања претходног мишљења, било у поступку директне заштите. Јасноћа одредба се додатно оцењује приликом вредновања критеријума озбиљности.

Дејство повреде на опште и појединачне интересе мора да се процењује у сваком конкретном случају. У Упутству из 2005. године Комисија је набројала параметре које треба проценити приликом утврђивања дејства повреде:

- „средства која је Заједница изгубила;
- утицај повреде на функционисање Заједнице;
- озбиљну и непоправљиву штету по људско здравље или животну средину;
- економску или другу штету коју претрпи појединац или економски оператер, укључујући и нематеријалну штету;
- финансијски аспект повреде;
- било коју финансијску предност коју држава чланица може да има као последицу непоштовање судске пресуде;
- одговарајући значај кршења (повреде), узимајући у обзир обрт или вредност (значај) одговарајућег економског сектора у датој држави чланици;
- број лица на које је повреда утицала (сматра се да је мање озбиљна повреда уколико није утицала на целокупну популацију дате државе чланице);
- одговорност Уније према државама које нису чланице;

- да ли се ради о првој повреди или о понављању већ раније учињене повреде (на пример, поновна кашњења у уношењу директиве у национално право у одређеној области)¹⁰.

Када је у питању интерес појединаца Европска комисија не узима у обзир висину штете или губитак који је појединац претрпео као последицу кршења одлуке Суда или непоштовања Уговора о ЕУ, јер накнаду за такву штету појединац може остварити пред домаћим судовима. Европска комисија разматра ефекте које кршење може произвести за појединца, као што је, на пример неуношење директива ЕУ у национално законодавство о признању страних квалификација/диплома, што производи последице за целу једну професију.

3.3.2. Дужина трајања повреде

Процена дужине трајања повреде не представља велики проблем, будући да је полазна премиса непоштовање одлуке Суда која је у вези са већ завршеним поступком сходно члану 226. Из тог разлога је Комисија утврдила да рок почиње да тече од дана објављивања пресуде Европског суда правде према поступку 226 ЕЗ, што и произилази из одредбе члана 228 којим се предвиђа да „ако држава чланица у питању не предузме мере за извршење одлуке Суда у року који одреди Комисија“. У пракси то значи да обично прође неколико година између прве пресуде Суда правде и поступка на основу члана 228.

¹⁰ Para 16.4. of the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, Application of Article 228 of the EC Treaty SEC(2005) 1658.

3.3.3. Одвраћајуће дејство санкције

Одвраћајуће дејство је неопходно како би сама санкција била делотворна. То претпоставља да санкција не сме да буде симболична, јер ће држава прихватити да плати такву казну и да настави са истим понашањем. Приликом разматрања овог критеријума Комисија мора да води рачуна о томе да ли постоји могућност да држава изнова повреди исту норму. Свакако да је овде важна сама статистика, коју води Комисија, која јасно говори о понашању самих држава и бројности поступака који се воде против сваке појединачне државе чланице. Ова статистика је посебно развијена у области животне средине, где се за сваку појединачну област која потпада под ову материју, води одговарајућа евиденција.

3.4. Избор одговарајуће санкције

Будући да Комисија може да предложи или пенале или паушални износ поставило се питање која санкција производи боље дејство, као и питање могућности кумулативног изрицања санкција.

Чланом 228, ставом 2 предвиђене су две санкције које Комисија може да предложи и то пенали и паушални износ. У Меморандуму о примени члана 228¹¹ наложено је да се обезбеди поштовање судске одлуке у што краћем року, и да је у том циљу изрицање пенала најделотворније средство. Међутим, ово не искључује изрицање паушалног износа. Иако је Суд у скоро свим предметима изрицао пенале, поставило се

11 Information from the Commission - Memorandum on applying Article 171 of the EC Treaty, Official Journal C 242, 21/08/1996 P. 0006 - 0008.

питање делотворности ове санкције у ситуацијама када држава чланица при самом крају поступка одлучи да поступи по судској пресуди, што значи да држава може да прође некажњено за дато пропуштање.

Овај проблем је условило и разматрање кумулативног изрицања обе санкције за исту повреду, што је било и основно питање у предмету *Case C-304/02 Commission v France*¹².

CASE C-304/02 COMMISSION V FRANCE

75. Како би се санкционисало пропуштање да се поступи по пресуди у предмету *C-64/88 Commission v France*, Комисија је предложила да се Француској изрекну дневни пенали од дана доношења пресуде до дана када се престане са кршењем. Имајући у виду особености предмета Суд правде сматра да треба додатно одлучити и о томе да ли би изрицање паушалног износа било одговарајућа мера.

76. Када су биле позване да доставе своја запажања о томе да ли у поступцима према члану 228, ставу 2 у којима се ус танови да држава чланица није поступила по пресуди Суда, Суд може изрећи кумулативно и пенале и паушални износ, Комисија, Данска, Холандија, Финска и Велика Британија су потврдно одговориле на ово питање.

77. Њихово мишљење се, између осталог, заснива на ставу да су ове две санкције комплементарне и да свака од њих има одвраћајуће дејство. Комбинација ове две санкције се треба

¹² *Case C-304/02 Commission v France, judgement of 12 July 2005.*

посматрати као једна, и као исто средство за постизање циља који је утврђен чланом 228 ЕЗ, то јест не само да наговори државу чланицу да поступи по одлуци Суда, већ да смањи могућност чињења истог кршења.

78. Француска, белгијска, чешка, немачка, грчка, шпанска, ирска, италијанска, кипарска, мађарска, аустријска и пољска влада су имале супротно мишљење.

79. Ове владе су се ослањале на језик члана 228, става 2 ЕЗ и на употребу везника „или“ којем приписују алтернативно значење. Ова одредба нема казнени карактер, будући да се чланом 228, ставом 2 не тражи кажњавање државе која је учинила повреду, већ да се наговори држава да поштује одлуку којом се утврђује кршење обавезе. Није могуће разазнати неколико периода у којима је учињена повреда обавезе; иако њено цело трајање повреде мора да се узме у обзир. Намећање више од једне новчане казне је супротно начелу којим се забрањује да се два пута кажњава за исто понашање. Штавише, у одсуству упутстава Комисије која се тичу применљивих критеријума за израчунавање паушалног износа, изрицање такве суме од стране Суда косило би се са начелима правне сигурности и отворености.

80. Поступак сходно члану 228, ставу 2 ЕЗ има за циљ да наговори државу чланицу која је извршила повреду да поступи по пресуди којом се утврђује кршење и да се обезбеди да се примењује комунитарно право. Мере које предвиђа ова норма, тачније паушални износ и пенали, узети заједно, то имају за циљ.

81. Примена сваке од ових мера зависи од њихових одговарајућих способности да испуне циљ коме се тежи према околности случаја. Док наметање пенала изгледа нарочито прикладно да се наговори држава чланица да у што скоријем року оконча вршење повреде која би, у одсуству ове мере, наставила да постоји, наметање паушалног износа се више заснива на процени дејства на јавне и приватне интересе због пропуштања државе чланице да испуни своју обавезу, посебно када је кршење трајало дуг период времена од дана прве пресуде којом је кршење утврђено.

82. У таквој ситуацији, прибегавање обема врстама санкција утврђене чланом 228, ставом 2 ЕЗ се не искључује, нарочито када је вршење повреде обавезе настављено за дуг период времена и постоји тенденција да ће се наставити.

83. Не може се нападати ово тумачење упућивањем на употребу члана 228, става 2 ЕЗ и то везника „или“ како би се утврдила веза са новчаним санкцијама које се могу наметнути. Како су Комисија, данска, холандска, финска и британска влада истакле, везник може да има, у језичком смислу, и алтернативни и кумулативни смисао и мора да се тумачи у контексту у коме се врши тумачење. У светлости циља који се треба постићи чланом 228, ставом 2 ЕЗ, везник „или“ у овом члану се мора разумети тако да се примењује кумулативни смисао.

Као што се може видети из овог дела пресуде Суд је утврдио да се обе санкције могу кумулативно изрицати, што значи да ће Комисија убудуће у свом предлогу прецизирати:

- „пенале за сваки дан кашњења након објављивања пресуде према поступку 228 ЕЗ и
- паушални износ којим се кажњава континуирано кршење од дана ступања на снагу прве судске одлуке до пресуде донете према поступку 228 ЕЗ¹³“.

Међутим, у врло ретким случајевима Комисији се оставља слобода да само предложи изрицање паушалног износа, посебно у ситуацијама када је држава предузела све неопходне мере да поступи по пресуди, али мора да протекне одређено време да се постигне захтевани резултат.

Приликом изрицања санкција неопходно је водити рачуна о још једном аспекту који се огледа у примени начела пропорционалности. У својој судској пракси Суд правде је стао на становиште да пенали морају да одговарају околностима случаја и да морају да буду сразмерни повреди и могућностима држава да плате дати износ (више у предметима *Commission v Greece*¹⁴ и *Commission v Spain*¹⁵). Како би се на правилан начин применило ово начело Комисија наводи неколико ситуација у којима је неопходно пажљиво разматрање различитих околности које утичу на висину и начин изрицања санкције. Тако, на пример, ако се ради о ситуацији када држава чланица, која је учинила повреду, није у стању да у кратком временском року предузме све неопходне мере за поступање по пресуди, али ће учинити велики напредак у том року, Суд мора прили-

13 Para 10.3 of the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, Application of Article 228 of the EC Treaty SEC(2005) 1658.

14 Case-387/97 *Commission v Greece*, [2000] ECR I-5047.

15 Case-278/01 *Commission v Spain*, [2003] ECR I-14141.

ком изрицања санкције да узме у обзир поменути напредак како би применио начело сразмерности.

Надаље, Суд некада може и да суспендује санкцију, посебно уколико се ради о неправилној примени прописа ЕУ. Држава чланица може да предузме, у међувремену, мере за правилну примену прописа, али је Комисији неопходно време како би утврдила да ли су наводи државе тачни. Слична ситуација постоји и када је држава чланица предузела одређене мере, али је неопходан протек времена како би се установило да ли је испуњен резултат који се жели постићи одговарајућим прописом. У овим ситуацијама Суд може да утврди услове за суспендовање санкције, као и обавезу Комисије да провери да ли су испуњени услови за њену суспензију.

Коначно, у ситуацијама када се процењује поступање по пресуди Суда након окончања поступка према члану 228 ЕЗ, Суд мора да води рачуна да држава чланица не настави са плаћањем дневних пенала ако је испунила све мере за поштовање пресуде, али није извршена верификација постигнутих резултата. У овом случају се очекује од Комисије да предложи одговарајући временски интервал за изрицање пенала, а који одговарају предвиђеним временским интервалима за вршење провере.

3.5. Начин израчунавања санкција предвиђених чланом 228 ЕЗ

3.5.1. Утврђивање висине пенала

Пенали које плаћа држава чланица одређује се утврђивањем периода кашњења у примени прописа ЕУ који се рачуна у данима (укупан број дана који одражава период кашњења). Такође, кажњава се и непоступање по одлукама Суда ЕУ, а висина пенала се одређује од дана када је донета друга одлука Суда, којом се утврђује кршење, односно уколико држава чланица није испунила обавезе предвиђене Уговором о ЕУ.

Висина дневног пенала израчунава се на основу следећих смерница:

- множење фиксне своте са коефицијентом којим се одређује степен озбиљност кршења и коефицијентом дужине трајања кршења;
- множењем резултата добијеног на основу износа одређеног за сваку државу чланицу („н“ фактор) узимајући у обзир способност државе чланице да плати и број гласова који има у Савету ЕУ.

УТВРЂИВАЊЕ ФИКСНОГ ИЗНОСА

Фиксни износ се дефинише као фиксна основа која се множи коефицијентима. Фиксним износом кажњава се кршење начела законитости и неспровођење одлука Суда ЕУ. Овај износ се утврђује тако да:

- омогућава Комисији висок степен дискреције када примењује коефицијент којим се одређује степен озбиљности кршења;
- је износ разуман и одржив за све државе чланице ЕУ;
- износ добијен множењем са коефицијентом којим се одређује степен озбиљности, треба да буде довољно висок како би представљао притисак за државу чланицу.
- Фискни износ одређена је у висини од 600 ЕУР дневно, а изменом Саопштења у 2010. години (СЕЦ (2010)923/3) повећана је на 640 ЕУР по дану.

ПРИМЕНА КОЕФИЦИЈЕНТА КОЈИМ СЕ ОДРЕЂУЈЕ СТЕПЕН ОЗБИЉНОСТИ ПОВРЕДЕ

Свако непоштовање одлуке Суда ЕУ је озбиљно, али за потребе одређивања новчане казне Европска комисија узима у обзир два горе поменута параметра: значај прописа Европске уније, који се крши и утицај кршења на опште и појединачне интересе. У ситуацијама у којима је то могуће, потребно је направити разлику да ли је држава предузела мере којима је сматрала да је испунила своје обавезе, али Европска комисија је оценила да су те мере недовољне, или држава чланица није предузела ниједну меру. Наравно, као озбиљније кршење сматраће се други пример. Слична ситуација постоји и када нема пуне сарадње државе чланице током поступка прописаног чланом 228, ставом 2. Насупрот томе, олакшавајуће околности постоје када је одлука Суда коју је потребно применити преширока и отвара питања тумачења, које је тешко остварити у кратком року. Озбиљност кршења може бити изражена коефицијентима од 1 до 20.

ПРИМЕНА КОЕФИЦИЈЕНТА ДУЖИНЕ ТРАЈАЊА ПОВРЕДЕ (КРШЕЊА)

Како би се одредила висина пенала, потребно је утврдити период кршења. Дужина трајања повреде може да увећа новчану казну до три пута, тако што се за сваки месец кршења, од тренутка када је донета одлука у складу са чланом 226 Уговора, додаје стопа од 0.10. Европска комисија је утврдила да се дужина трајања кршења мора узети у обзир и приликом одређивања пенала и приликом утврђивања висине паушалног износа.

ПЛАТЕЖНА СПОСОБНОСТ ДРЖАВЕ ЧЛАНИЦЕ

Казна мора бити довољно висока да државу чланицу одврати од даљег кршења (казна мора бити већа од користи коју би држава чланица могла да има од кршења) и да утиче на државу чланицу да не понови кршење у будућности. Платежна способност држава чланица одређује се на основу њиховог бруто националног производа и броја гласова које имају у Савету¹⁶. Постојећа формула уводи разлику од 0.36 до 25.40 за различите државе чланице.

16 $\frac{\text{Гласови } n}{\text{Гласови } Lux} \times \frac{\text{BNP } n}{\text{BNP } Lux}$

BNP n је бруто национални производ државе чланице у милионима еура, БНП Луц је бруто национални производ Луксембурга, Гласови n су гласови државе чланице у Савету, Гласови Луц су гласови Луксембурга.

Фактор “н” износи:

<i>Држава чланица</i>	<i>Посебан фактор Н</i>
Белгија	5.81
Република Чешка	3.17
Данска	3.70
Немачка	25.40
Естонија	0.58
Грчка	4.38
Шпаија	14.77
Француска	21.83
Ирска	3.14
Италија	19.84
Кипар	0.70
Летонија	0.64
Литванија	1.09
Луксембург	1.00
Мађарска	3.01
Малта	0.36
Холандија	7.85
Аустрија	4.84
Пољска	7.22
Португалија	4.04
Словенија	1.01
Словачка	1.45
Финска	3.24
Шведска	5.28
Уједињено Краљевство	21.99

У циљу утврђивања дневног пенала за државу чланицу примениће се следећа формула: $D_p = (B_{fra} + C_s + C_d) \cdot n$ где D_p представља дневни пенал, B_{fra} = основни фиксни износ, C_s кофицијент озбиљности, C_d коефицијент дужине трајања, а n фактор означава платежну способност државе.

3.5.2. Утврђивање паушалног износа

Како би се у потпуности уважио ефекат који би паушална исплата требало да има, а то је одвраћање од даљег кршења, примена начела пропорционалности и једнаког третмана, Европска комисија предлаже да Суд ЕУ користи метод који обухвата: утврђивање минималног фиксног паушалног износа и метод израчунавања заснован на дневном износу и броју дана колико је кршење трајало. Овај метод је сличан методу израчунавању пенала.

Постојање минималне паушалне исплате указује да сваки случај кршења одлука Суда од стране државе чланице представља кршење начела законитости у Европској унији и мора бити кажњен. Такође, постојање минималних исплата онемогућава одређивање симболичних казни које неће имати неопходне последице, и које ће уместо да ојачају, ослабити утицај и значај одлука Суда ЕУ.

МИНИМАЛНА ПАУШАЛНА ИСПЛАТА:

	(н фактор)	(минимална паушална исплата ¹⁷)
Белгија	5.81	2 905 000
Република Чешка	3.17	1 585 000
Данска	3.70	1 850 000
Немачка	25.40	12 700 000
Естонија	0.58	290 000
Грчка	4.38	2 190 000
Шпанија	14.77	7 385 000
Француска	21.83	10 915 000
Ирска	3.14	1 570 000
Италија	19.84	9 920 000
Кипар	0.70	350 000
Летонија	0.64	320 000
Литванија	1.09	545 000
Луксембург	1.00	500 000
Мађарска	3.01	1 505 000
Малта	0.36	180 000
Холандија	7.85	3 925 000
Аустрија	4.84	2 420 000
Пољска	7.22	3 610 000
Португалија	4.04	2 020 000
Словенија	1.01	505 000
Словачка	1.45	725 000
Финска	3.24	1 620 000
Шведска	5.28	2 640 000
Уједињено Краљ.	21.99	10 995 000

¹⁷ Европска комисија сваке три године преиспитује износе паушалне исплате.

Уколико Суд одмери износ паушалне исплате који је виши од минималног износа потребно је да утврди дневни износ који ће бити помножен са бројем дана колико је трајало кршење, почевши од доношења прве одлуке суд на основу члана 226 па до краја кршења, односно доношења одлука на основу члана 228 Уговора.

Након доношења прве одлуке Суда, Комисија мора држави чланици да остави разуман рок да испуни своје обавезе. Уколико након истека разумног рока, који не може бити ни предуг ни сувише кратак, држава чланица не предузме потребне мере или не успе у потпуности да испуни своју обавезу, сматра се да је дошло до кршења.

Дневни износ се утврђује на сличан начин као и пенал: множење фиксног износа са коефицијентом озбиљности и множењем резултата са фатором „н“ утврђеним за сваку државу чланицу, а узимајући у обзир платежну способност државе и број гласова који држава има у Савету. За израчунавање фиксног износа Европска комисија користи исте коефицијенте за озбиљности и исти фактор „н“, као и код пенала.

Дневни износ пенала је виши него код паушалних исплата јер је потребно теже казнити понашање државе чланице након доношења одлуке по основу члана 228, јер држава наставља са кршењем упркос постојању две одлуке Суда ЕУ. Минималан фиксни износ је 200 ЕУР по дану, што представља трећину основног фиксног износа код пенала.

За разлику од пенала, код паушалне исплате се не узима у обзир коефицијент дужине трајања, јер се већ множењем фиксног износа бројем дана уважава дужина трајања. Формула за израчунавање паушалног износа је: $L_s = B_{fals} \cdot C_s \cdot n \cdot d\ddot{h}$ где L_s представља паушалну исплату, B_{fals} је основна паушална исплата, C_s коефицијент за озбиљност кршења, n фактор узима у обзир платежну способност државе, а $d\ddot{h}$ представља број дана колико је кршење трајало. Овај начин кажњавања држава чланица и начин одмеравања казне примењује се од 1. јануара 2006. године у држава чланицама Европске уније.

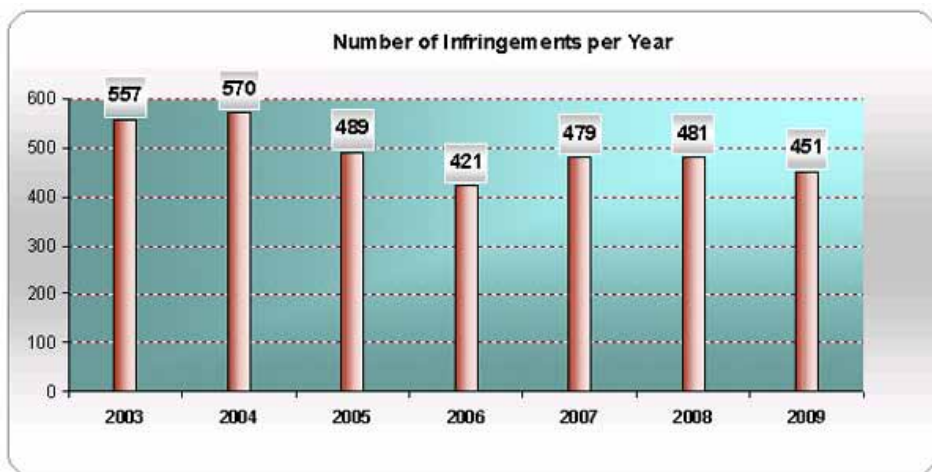
4. Статистички подаци о повредама обавеза из комунитарног права у области животне средине

Комисија поред своје основне предлагачке и надзорне функције игра важну улогу у прикупљању статистичких података који служе за оцену степена примене комунитарног права. Већину података сакупља Генерални директорат за животну средину и односи се на поступак 258 УФЕУ (бивши члан 226). Према подацима овог органа, у току 2009. године покренут је 451 поступак¹⁸ који се за сада налазе у првој фази слања званичног обавештења држави чланици. Процењује се да је број ових поступака сталан и то око 450 годишње, чак и након последњег проширења ЕУ. Поред прикупљања података о броју покренутих поступака, Генерални директорат прикупља и податке о броју поступака покренутих само у области животне

¹⁸ <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>.

средине, броју поступака по држави чланици, као и броју поступака који су покренути по горе поменутом члану 260 УФЕУ.

Табела 1. - број поступака према члану 258 УФЕУ по години:¹⁹



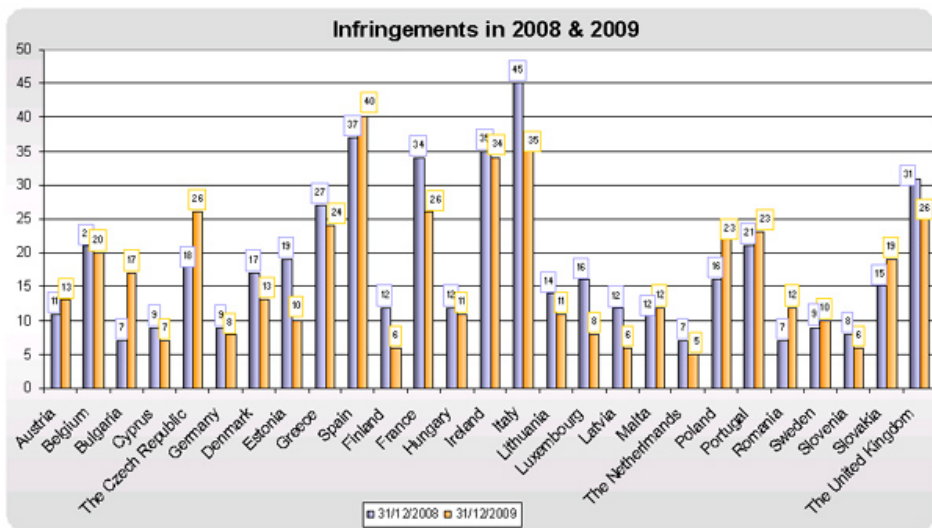
Табела 3 - број поступака по држави чланици у 2008. и 2009. години:²⁰

Ова трећа табела показује велику разлику између држава чланица у примени прописа у области животне средине, која неминовно доводи до покретања поступка пред Европским судом правде. Будући да је број повреда велики, Комисија се у највећем броју случајева одлучује за покретање поступака ако се ради о врло озбиљној повреди неког од комуни-тарних прописа. Приликом анализе ове табеле треба истаћи да је број поступака против старијих држава чланица већи,

¹⁹ Преузето са <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>.

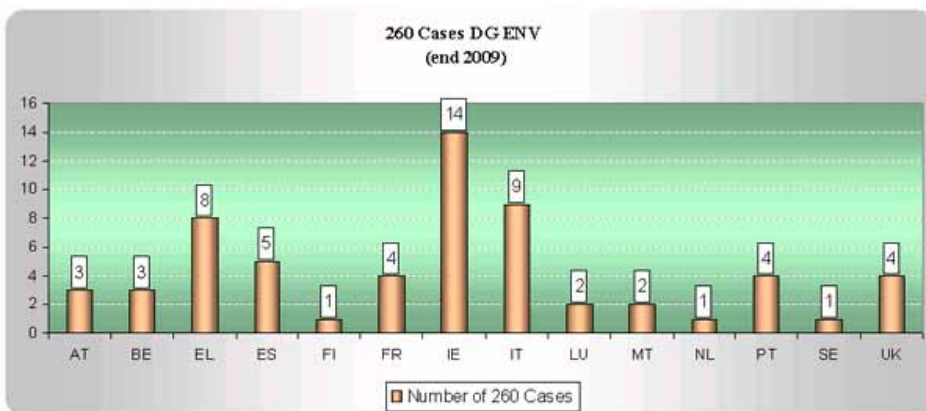
²⁰ *Op.cit.*

што је последица чињенице да поступци у просеку трају две године, тако да долази до природног гомилања предмета по држави чланици. Државе чланице јужне Европе предњаче по броју покренутих поступака, од којих је највећи број поступака покренут против Италије и Шпаније. У Италији је посебно забрињавајуће стање на југу Италије, где се скоро уопште не примењују прописи који се односе на управљање отпадом. Међутим, ако се погледају подаци о новијим државама чланицама, постаје јасно да и оне не заостају у броју покренутих поступака - највећи број поступака у 2008. и 2009. години је покренуто против Чешке и Пољске.



Табела 4. - Број поступака покренутих према члану 260 УФЕУ²¹

Према подацима Генералног директората за животну средину за 2009. годину, покренут је 61 поступак према члану 260 УФЕУ, иако се врло често дешава да Комисија постигне договор са државом чланицом и пре него што Суд правде изрекне новчану казну. Изнова се показује да је највећи број поновљених поступака покренут против држава чланица јужне Европе и то Италије и Грчке које предњаче. Интересантан је податак да се Ирска налази на врху листе држава које не поштују већ донете пресуде Суда правде у поступку по члану 258 УФЕУ и то у вези са прописима који се односе на квалитет пијаће воде и управљање отпадом.



21 *Op.cit.*

ОПШТА ПРАВИЛА О ОДМЕРАВАЊУ КАЗНЕ ЗА ПРЕКРШАЈЕ

Аутор: Мирјана Тукар
Судија Вишег прекршајног суда

ОДМЕРАВАЊЕ КАЗНЕ ЗА ПРЕКРШАЈЕ

Под одмеравањем казне подразумева се одређивање врсте и висине (дужине трајања) казне учиниоцу због учињеног прекршаја.

С обзиром на надлежност државног органа за одређивање врсте и висине (дужине трајања) казне, разликујемо:

1) Одређивање казне од стране органа који прописује казне. Подсећања ради Народна скупштина Републике Србије усваја законе који садрже прекршајно-правне одредбе, са прописаним казнама. Влада доноси уредбе које садрже прописане казне за учињене прекршаје, а слично чине и скупштинске аутономних покрајина и локалних самоуправа у доношењу одлука као општих правних аката (одмеравања казне у ширем смислу).

2) Одмеравање казне од стране органа надлежног за вођење прекршајног поступка. Прекршајни судови и надлежни органи управе поводом конкретних прекршајних поступака

одмеравају и изричу казне конкретном учиниоцу прекршаја. У овом случају реч је о одмеравању казне у ужем смислу.

Прописивање казни

Закон о прекршајима прописује четири врсте санкција: казне, опомену, заштитне мере и васпитне мере. Овим Законом уређују се општи услови прописивања прекршајних санкција, као и њихови распони у оквиру којих се одређују санкције посебним прописима којима се уређују поједини прекршаји. Сврха прописивања, изрицања и примена прекршајних санкција је да грађани поштују правни систем и да нико не убудуће не учини прекршај (члан 5. ст. 2. Закона).

Закон о прекршајима од казни, као најважнијих врста санкција, познаје: казну затвора, новчану казну, рад у јавном интересу и казнене поене. Казна затвора и казнени поени се могу прописати само законом, а новчана казна и рад у јавном интересу и подзаконским актима односно уредбом и одлукама локалне самоуправе.

Закон о прекршајима посебну пажњу посвећује казни затвора. Она може да функционише само као главна казна и изриче се изузетно, када су испуњени услови о којима ће касније бити речи. Закон о прекршајима прописује општи минимум и максимум дужине трајања казне затвора на тај начин што уређује да се ова казна не може прописати у трајању краћем од једног, ни дужем од 60 дана. Казну затвора може да изрекне само суд.

Најчешће прописивана казна у прекршајном поступку је новчана казна. Закон о прекршајима прописује општи минимум и максимум новчане казне за поједине категорије лица,

што значи да посебним прописима, законима, уредбама и одлукама локалне самоуправе не може се прописати казна која је мања од казне прописане Законом о прекршајима, нити већа од казне коју овај Закон прописује. Због тога, говоримо о општем минимуму и максимуму новчаних казни које се могу прописати у нашем правном систему, који је одређен чланом 35. Закона о прекршајима, за разлику од посебног минимума и максимума који је садржан у посебним законима и подзаконским актима којима су одређени прекршаји.

Поред наведеног, Закон о прекршајима прописује и могућност прописивања новчаних казни у другачијим распонима а који су у сразмери са висином причињене штете или неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја, али не више од двадесетоструког износа тих вредности. Овакве казне се могу прописати за прекршаје из области јавних прихода, јавног информисања, царинског, спољнотрговинског, девизног пословања, промета роба и услуга и промета хартија од вредности и оно што је нарочито значајно за тему која се овом публикацијом уређује, и за област заштите животне средине.

Новина у Закону о прекршајима је начин прописивања казни за прекршаје из области спречавања, ограничавања или нарушавања конкуренције који износи највише до 10% опредељеном у односу на приход који су правно лице, одговорно лице у правном лицу или предузетник остварили у обрачунској години која је претходила години када је прекршај учињен.

Новчане казне које су описане, а које су у сразмерном или сличном односу према одређеној основи, прописују се за теже прекршаје који су по правилу учињени ради остваривања материјалне користи или којима је учињена знатна штета опш-

тим добрима. Ово је случај код прекршаја из области заштите животне средине где је причињена штета једном насељеном месту, регији или деловима насеља у случајевима загађења воде, ваздуха или земљишта у већем обиму. У том случају оправдано је прописивати и изрицати казне које су у односу са висином причињене штете. Законодавац оправдано сматра да се само оваквим казнама може постићи сврха њиховог прописивања и изрицања. Прописивање оваквих казни нарочито је оправдано уколико је загађивач (окривљени) прекршај извршио услед материјалне заинтересованости.

Када судија који води прекршајни поступак поводом прекршаја за који је прописана новчана казна чији износ зависи од висине причињене штете или неизвршене обавезе, вредности ствари или друге обавезе, дужан је да на неспоран начин утврди тај износ, а затим оценом олакшавајућих и отежавајућих околности изврши индивидуализацију прописане казне.

Да закључимо: у досадашњем току рада било је речи о општем минимуму и општем максимуму новчане казне за поједине категорије лица и с обзиром на поједине врсте општих правних аката који су прописани Законом о прекршајима, као и о посебним минимумима и максимумима новчаних казни за поједине врсте прекршаја који су одређени законима, уредбама и одлукама локалних самоуправа где су прописивани прекршаји. Дакле, било је речи о прописивању новчаних казни за поједине прекршаје и претежно на само једну врсту казни, односно новчану казну. Сада ће мо се осврнути на праву индивидуализацију, односно индивидуализацију у ужем смислу која је резултат рада прекршајних судова као и других органа надлежних за вођење прекршајног поступка.

Изрицање казни

Закон о прекршајима прописује више института које имају за циљ омогућавање индивидуализације казне, односно прилагођавање прописане казне конкретно извршеном прекршају и његовом учиниоцу у циљу остваривања сврхе кажњавања. Тако Закон о прекршајима најпре поставља правило о тзв. редовном одмеравању казне када се одмеравање врши у оквирима посебног минимума и максимума одређеног прописима којима се уређује прекршај и то на основу разних околности које утичу да казна буде већа или мања (олакшавајућих и отежавајућих околности). Поред наведеног, Закон о прекршајима прописује и нека друга правила о одмеравању казне, као што су правила о ублажавању казне, о изрицању казне за прекршаје учињене у стицају и изрицање опомене уместо прописане казне. Све описане, као и многе друге институте прекршајног права суд примењује у току поступка. Стога је дужан да правилно и потпуно прикупи податке значајне за одмеравање казне. Пре свега, приликом првог саслушања од окривљеног ће се узети лични подаци, а на основу неких података (поред наравно и низа других) биће опредељена врста и висина (дужина трајања) казне. Тако, нпр. у склопу породичних прилика окривљени ће се питати за брачно стање и број и узраст деце. У оквиру имовног стања питаће се за приходе домаћинства и за имовину у власништву. Ови подаци ће се ценити у пресуди као елементи који су од утицаја на казну. У образложењу пресуде суд је дужан да наведе разлоге због којих се определио за казну из изреке. Погрешно је, што је неретко случај, набрајање околности из члана 39. Закона о прекршајима, без навођења у чему се те околности огледају

у конкретном случају и у односу на конкретног окривљеног. Тако нпр. наводи се да је суд ценио личне прилике учиниоца прекршаја, али није наведено да је учинилац прекршаја нпр. отац троје млдб.деце које издржава, чисто се паушално помиње степен кривице учиниоца без навођења о ком степену кривице се ради, што је све од утицаја на одређивање како врсте тако и висине, односно дужине трајања казне.

У раду у другостепеном прекршајном поступку примећено је чак да се у образложењу осуђујуће пресуде наводе само олакшавајуће околности, са назнаком да отежавајућих околности у конкретном случају није било, а окривљеном је изречена казна у максималном износу који је прописан за ту врсту прекршаја. Ово наравно чини битну повреду одредаба прекршајног поступка из члана 234. ст. 1. тач. 15. Закона о прекршајима.

Ако су новчана казна и казна затвора прописане алтернативно, сходно одредбама члана 31. ст. 3. Закона о прекршајима, казна затвора се изриче само за прекршаје:

- којима су биле проузроковане теже последице или
- за прекршаје који указују на већи степен кривице учиниоца.

Дакле, Закон јасно одређује критеријуме које судија мора да узме у обзир приликом одлучивања о врсти казне. Теже последице се огледају нпр. у проузроковању телесних повреда, узнемиравању јавног мњења, проузрокованој штети већег обима и слично. Већи степен кривице учиниоца постоји уколико је прекршајно дело учињено из умишљаја, директног или евентуалног. Из наведеног произлази да је суд у пресуди дужан да образлаже којим се од наведених критеријума ру-

ководио када се одлучио да окривљеном изрекне казну затвора као тежу по врсти. Након тога је судија у пресуди дужан да образложи дужину трајања затворске казне, другим околностима које утичу да казна буде већа или мања, односно отежавајућим и олакшавајућим околностима о којима ће касније бити речи.

Прекршајна казна одмерава се у границама посебног минимума и максимума прописаног за одређени прекршај. Посебни минимум казне по правилу је прописан за одређени прекршај, а уколико није, тада се он поклапа са општим минимумом прописаним у Закону о прекршајима. У последње време је чест случај да се окривљеном за учињени прекршај изриче новчана казна испод општег минимума за физичка лица (5.000,00 динара), што представља повреду материјалног права у корист окривљеног. Уколико се деси да је казна у посебном закону прописана преко општег максимума одређеног Законом о прекршајима, суд ће изрећи казну у границама одређеним Законом о прекршајима.

Већ је речено да околности које утичу на одмеравање казне могу бити отежавајуће (да казна буде већа) и олакшавајуће (да казна буде мања). По правилу одређене околности (нпр. околности под којима је прекршај извршен) могу бити и отежавајуће и олакшавајуће зависно од тога у ком смислу се оне појављују. Тако нпр. ако је учинилац прекршаја изазван на тучу за њега ће ова околност бити олакшавајућа, а за лице које је тучу изазвало, отежавајућа околност. Једино поврат може бити само отежавајућа околност.

Околности које чине обележје прекршаја не могу се узети у обзир код одмеравања казне, пошто те околности улазе у

биће прекршаја. Тако нпр. не може се као отежавајућа околност узети управљање возилом под утицајем алкохола, или управљање моторним возилом без издате возачке дозволе, јер управо те радње представљају обележје прекршаја. Али, ако учинилац прекршаја услед јачег дејства алкохола (уколико и ово не улази у обележје прекршаја) управљајући моторним возилом проузрокује већу опасност за остале учеснике у саобраћају или саобраћајну незгоду, ове околности ће се узети у обзир код одмеравања казне као отежавајућа околност под којом је прекршај извршен.

Прекршајни суд је дужан да узме у обзир све околности које утичу да казна буде већа или мања, а нарочито:

- 1) тежину и последице прекршаја;
- 2) околности под којима је прекршај учињен;
- 3) степен кривице учиниоца;
- 4) личне прилике учиниоца и
- 5) држање учиниоца после учињеног прекршаја.

Тежина и последице прекршаја спадају у објективне околности које одређују већи или мањи степен повреде јавног поретка, обзиром на природу угрожавања, односно повреде заштићеног добра. Интензитет повреде јавног поретка може бити различит с обзиром на јачину угрожавања. Опасност може бити конкретна или апстрактна, а проузрокована последица већа или мања. Ако је тежина прекршаја мања, последица је незнатнија и обратно, ако је учињени прекршај тежи и њиме проузрокована већа последица, та околност ће се узети као отежавајућа приликом одмеравања казне. Исти прекршај може бити тежи или лакши, односно са тежом или

лакшом последицом, што зависи од интензитета угрожавања или повреде јавног поретка. Нпр. тежи прекршај је вршење насиља над другим уколико се то насиље врши бејзбол палицом, пивском или другом флашом, него уколико се врши на начин да окривљени оштећеног одгурне од себе, али и само одгуривање може имати теже последице ако је нпр. оштећени пао и том приликом се повредио.

Околности под којима је прекршај учињен су околности које могу да буду објективне и субјективне. Оне могу бити веома различите и не могу се унапред законом предвидети. Објективне околности су најчешће начин, време, место извршења, средство, уколико све ово не представља обележје прекршаја, а као субјективне она психичка стања која у конкретном случају нису узета у обзир код оцене постојања квалитета урачунљивости и виности, али су ипак важна код одмеравања казне. Тако нпр. узеће се у обзир као отежавајућа околност уколико је учинилац у тучи показао посебну упорност, односно дрскост, безобзирност и слично. Као олакшавајуће околности могу бити ако је прекршај учињен прекорачењем нужне одбране или крајње нужде, отклоњиве стварне заблуде или ако је прекршај учињен у стању афекта или нескривљеног изазивања.

Степен кривице учиниоца је психички однос учиниоца према извршеном прекршају и њега у ширем смислу чине урачунљивост, умишљај и нехат(кривица у ужем смислу), постојање стварне и правне заблуде. Урачунљивост је психичко стање учиниоца у времену извршења прекршаја, односно његова способност расуђивања и одлучивања у том моменту.

Овакво стање се састоји у способности учиниоца да схвати значај учињеног прекршајног дела и да управља својим поступцима. Постоје различити степени урачунљивости. Између душевне поремећености која доводи до нерачунљивости и самим тим искључује кривицу и здравог душевног стања налазе се многа прелазна стања која утичу на подобност за могућност схватања значаја свог дела и управљања својим поступцима. Свака смањена урачунљивост је значајна околност код оцене степена кривице и иста се узима у обзир као олакшавајућа околност код одмеравања казне, или изрицања опомене уместо прописане казне.

Друга субјективна околност је кривица у ужем смислу. Реч је о психичком односу учиниоца према прекршају, односно последици прекршајне радње и такође обухвата елемент свести и елемент воље, и свест и воља могу бити различитог интензитета, а с обзиром на тај интензитет разликујемо умишљај и нехат. Умишљај може бити директни или евентуални, а нехат свесни и несвесни. За прекршајну кривицу довољан је нехат учиниоца, ако прописом којим је одређен прекршај није одређено да ће се казнити само ако је прекршај учињен са умишљајем. Ако се за постојање одређеног прекршаја у пропису којим је одређен захтева умишљај, та околност (постојања умишљаја) не може се узети у обзир као отежавајућа при одмеравању казне. Али ако је за прекршај довољан нехат, а одређени прекршај учињен умишљајно, та околност указује на већи степен кривице учиниоца и обавезно се узима у обзир као отежавајућа околност.

Закон о прекршајима прописује да није крив за прекршај учинилац ако је у време извршеног прекршаја био у стварној заблуди. У сваком конкретном случају судија је дужан да

утврди да ли се ради о неотклоњивој или отклоњивој стварној заблуди, јер у зависности од ове околности суд може донети или ослобађајућу пресуду, или окривљеног пак казнити мањом казном или за учињени прекршај изрећи опомену.

За разлику од стварне заблуде код правне заблуде је прописано да непознавање прописа не искључује одговорност, али учинилац прекршаја који из оправданих разлога није знао да је радња забрањена може се блаже казнити, што се у сваком конкретном случају утврђује и цени.

Мотив или побуда, као што су нпр. намера, циљ и слично, су такође субјективне околности које не улазе у појам кривице и уколико не улазе у биће прекршаја, посебно се узимају у обзир приликом одмеравања казне.

Уколико је прекршај учињен у одређеној намери (да се неком нанесе штета) или са одређеним циљем (нпр. ради остваривања имовинске користи), та околност може и треба да има утицаја на одмеравање казне.

Начин извршења прекршаја је субјективна околност и у њега улазе нпр. безобзирност, дрскост, упорност. Не треба га мешати са кривицом, а може да представља отежавајућу или олакшавајућу околност приликом одмеравања казне уколико не чини посебан елемент, односно обележје прекршаја.

Личне прилике учиниоца као што су његово раније владање, породичне прилике и слично, могу бити од утицаја код одмеравања казне. Тако нпр. околност да окривљени сам привређује и издржава велику породицу, тешка болест у породици и сл. могу бити олакшавајуће околности приликом одмеравања казне.

Учинилац прекршаја може имати различит став према учињеном делу: може бити равнодушан, изразити кајање а може испољити задовољство због учињеног прекршаја. У неким случајевима учинилац може настојати да отклони штетне последице прекршаја или бар да ублажи њихово штетно дејство. Добровољна накнада штете, пружање помоћи пасивном субјекту ма у ком виду указује на понашање учиниоца после учињеног прекршаја. Све ове околности суд је дужан да цени, те да ваљане и конкретизоване околности наведе у образложењу пресуде јер су исте од великог утицаја на одмеравање казне. Овом приликом неопходно је нагласити признање прекршаја се сматра као олакшавајућа околност код одмеравања казне. Међутим, порицање прекршаја односно његово непризнавање ни у ком случају се не може узети као отежавајућа околност јер би то значило ограничавање права на одбрану.

Имовно стање учиниоца има утицаја само код одмеравања висине новчане казне. Ово стога што би једнака примена новчане казне имала неједнако дејство на лица којима се изриче, ако су та лица неједнаког имовног стања. У овом раду је већ било речи о важности правилног саслушања окривљеног, те узимању података о његовом имовном стању. Оно се процењује према подацима о његовој покретној и непокретној имовини и приходима његовог домаћинства из радног односа, пољопривредне делатности, приватног бизниса и сл. При том треба узети у обзир да ли окривљени од тих прихода може издржавати себе и своју породицу.

Поврат као отежавајућа околност - Закон прописује да се раније изречена казна не може узети као отежавајућа

околност уколико је од дана правоснажности раније одлуке о прекршају протекло више од две године. Дакле, Закон одређује када се околност поврата не може узети као отежавајућа околност код одмеравања казне. Из овога произилази да поврат као отежавајућа околност постоји само уколико није протекло више од две године од правоснажности пресуде (или решења о прекршају) којом је раније изречена казна, односно заштитна мера.

У правној теорији прави се разлика између општег и специјалног поврата: специјални поврат постоји када је учинилац поново учинио исти прекршај и он представља тежу врсту поврата, јер се код истог изражава нарочита склоност учиниоца за вршење одређених прекршаја.

Изрицање опомене

Законом о прекршајима прописано је да се уместо новчане казне за прекршај може изрећи опомена ако постоје околности које у знатној мери умањују одговорност учиниоца, тако да се може очекивати да ће се убудуће клонити вршења прекршаја и без изрицања казне. Из ове одредбе произилази да су услови да би се уместо прописане новчане казне изрекла опомена, да постоји у знатној мери умањена одговорност учиниоца и то би нпр. било код прекорачења нужне одбране и крајње нужде, у случају стварне заблуде, у случају правне заблуде, затим у случајевима када је учинилац нескривљено испровоциран за вршење прекршаја. У сваком појединачном случају се цени да ли су и те околности такве да указују на чињеницу да се може очекивати да ће се учинилац убудуће клонити вршења прекршаја и без изрицања казне. Овај дру-

ги услов представља субјективну околност која се односи на личност окривљеног, као и на његове личне и породичне прилике. Може се очекивати да ће се убудуће клонити прекршаја и без изрицања казне оно лице за кога се утврди да није склон вршењу прекршаја, дакле који је прекршајно некажњаван, да је уопштено доброг владања са позитивним личним, моралним и другим људским квалитетима.

Закон даље прописује да се окривљеном може изрећи опомена и уколико се прекршај огледа у неиспуњавању прописане обавезе или је прекршајем нанесена штета а учинилац је после покретања поступка а пре доношења пресуде испунио прописану обавезу, односно отклонио или надокнадио нанесену штету. Код анализе ове законске одредбе најпре се поставља питање шта значи неиспуњење прописане обавезе. Она се огледа у нечињењу, односно пропуштању дужности чињења. Прописана обавеза се по правилу односи на одређене категорије грађана чија је дужност на некакво чињење (обавеза чишћења снега испред својих зграда, обавеза плаћања пореза и сл.). Други је случај уколико је прекршајем нанета штета, а учинилац пре доношења решења о прекршају надокнади штету, односно испуни прописану обавезу. Ово је најчешће случај код саобраћајних незгода где је окривљени штету причињену на возилу или неком материјалном добру оштећеног надокнадио и тиме оштећену ствар довео у стање у коме је била пре него што је штета учињена. У овој ситуацији је потребно правити разлику између прописаности обавеза које захтевају одређено чињење, од радње и делатности чије се вршење забрањује без одобрења надлежног органа или испуњења других прописаних услова. Тако нпр. накнадно прибављање одобрења за обављање занатске

или неке друге делатности, накнадно полагање возачког испита или накнадна регистрација возила, а окривљени је затечен да управља нерегистрованим возилом, не представља извршење те обавезе, већ се ради о томе да окривљени није ни могао да отпочне да обавља делатност или да управља возилом без испуњења законом прописаног предуслова. Дакле: услов да би неко лице управљало моторним возилом је да има стечено право на управљање моторним возилима. Стога накнадно полагање возачког испита, односно стицање права на управљање не сматра се у испуњењем прописане обавезе, јер окривљени није смео ни раније да возилом управља пре стицања права на управљање.

Тако ни свако испуњење прописане обавезе не може да буде основ за изрицање опомене уместо прописане казне уколико та околност у знатној мери не умањује одговорност учиниоца тако да се може очекивати да ће се убудуће клонити вршења прекршаја. Тако нпр. уколико због неблаговременог испуњења прописане обавезе чишћења снега и леда испред своје куће неко лице падне и претрпи телесну повреду, накнадно чишћење снега не може да буде основ за изрицање опомене уместо прописане казне, јер због свега наведеног у конкретном случају не постоји околност која у знатној мери умањује одговорност учиниоца тако да се може очекивати да ће се убудуће клонити вршења прекршаја.

За разлику од услова за изрицање опомене чланом 41. Закона је прописана могућност да суд обустави поступак за који је прописана новчана казна уколико је он добровољно после извршења прекршаја, а пре покретања прекршајног поступка отклонио противправно стање или надокнадио штету коју је изазвао прекршајем. Разлика између ове ситуације и си-

туације када се изриче опомена је моменат отклањања противправног стања или надокнаде штете. Да би се против окривљеног поступак могао обуставити потребно је да су ове околности отклоњене пре покретања прекршајног поступка, за разлику од опомене где се као крајњи моменат узима моменат доношења пресуде.

Ублажавање казне

Чланом 40. Закона о прекршајима је прописано да се казна може ублажити уколико се приликом њеног одмеравања утврди да прекршајем нису проузроковане теже последице, а постоје олакшавајуће околности које указују да се и блажом казном може постићи сврха кажњавања. Начин ублажавања казне је такав да се може изрећи казна испод најмање мере казне која је прописана за тај прекршај посебним прописима, али не може испод најмање законске мере те врсте казне, што значи не испод општег минимума. Дакле, закон прописује два услова за ублажавање казне:

- 1) да прекршајем нису проузроковане теже последице и
- 2) да постоје олакшавајуће околности које указују да се и блажом казном може постићи сврха кажњавања.

Закон прописује постојање оба услова кумулативно да би се могло говорити о ублажавању казне. Сведоци смо у последње време, и то не само у прекршајном поступку него и у другим врстама казних поступака, кривичном и поступку за привредне преступе, да се некритички примењује овај институт и да се исти образлаже разлозима за одмеравање казне. На тај начин судови преузимају улогу законодавца односно законодавне власти, што ни у ком случају није добро. Треба

имати у виду да се одредбе о ублажавању казне морају примењивати рестриктивно и изузетно како и прописује цитирана законска одредба.

Стицај прекршаја

Одредбе о стицају прописане чланом 42. Закона о прекршајима прописују да ће се институт стицаја прекршаја применити уколико је учинилац прекршаја једном или са више радњи учинио више прекршаја и уколико се за те прекршаје њему истовремено суди. Закон у истом члану прописује начин примене одредаба о стицају и одређује да ће се окривљеном претходно утврдити казна за сваки прекршај у стицају, а затим изрећи јединствена казна за све прекршаје по правилима предвиђеним у ставу 2. истог члана. То значи:

- да се једном осуђујућом пресудом, једном окривљеном након утврђивања појединачних казни затвора, не може изрећи за прекршаје у стицају казна затвора већа од 90 дана;

- уколико је за све прекршаје изречена новчана казна, јединствена новчана казна не може бити већа од двоструког износа највеће новчане казне предвиђене Законом о прекршајима, односно од општег максимума;

- уколико је за све прекршаје изречен рад у јавном интересу исти не може бити дужи од 240 часова;

- а уколико су за више прекршаја у стицају изречени казнени поени њихов укупан збир не сме прећи 18 казнених поена.

Ова правила би значила да примена одредаба о стицају иде у корист окривљеног и непоштовање ове одредбе закона би

чинило релативно битну повреду одредаба прекршајног поступка прописаних чланом 234. ст. 2. Закона о прекршајима.

До сада је било речи о реалном стицају јер је окривљени са више радњи извршио више прекршаја, а за исте се истовремено суди. Од ове врсте стицаја треба разликовати идеални стицај. Исти постоји у случају када је окривљени једном радњом остварио бића више прекршаја (нпр. управљање моторним возилом под дејством алкохола и без издате возачке дозволе). Окривљени у конкретном случају једним управљањем возилом, дакле једном радњом остварује биће два прекршаја.

Од посебног значаја је разликовање стварног стицаја прекршаја од тзв. привидног стицаја прекршаја. Привидни стицај постоји када су остварена бића два или више прекршаја али се у суштини сматра да је учињен један прекршај и овај прекршај може бити идеалан и реалан. Привидни идеални стицај постоји када је окривљени једном радњом остварио бића два или више прекршаја, а сви ти прекршаји су садржани у једном основном прекршају.

У правној теорији и пракси често се поставља питање и постоје различита гледишта о постојању продуженог прекршаја. Мишљење аутора овог рада је да продужени прекршај ипак постоји и то у ситуацији када више прекршаја због међусобне повезаности чине само један прекршај. У том случају формално постоји више прекршаја, али они чине један прекршај у продуженом трајању. Тако нпр. повремено напасање стоке од стране једног лица на пољопривредном земљишту другог лица представља прекршај у продуженом трајању. Имајући у виду да продужени прекршај није прописан Законом о прекршајима овде се ради не о правном институту као у кривичном праву, него о правној конструкцији. Оно се састоји у томе

што се узима да више одвојених прекршаја правно чине један прекршај. Услови за постојање продуженог прекршаја су различити и могу да га чине:

- 1) истоветност извршених прекршаја;
- 2) истоветност оштећеног;
- 3) временски континуитет;
- 4) јединство умишљаја;
- 5) искоришћавање истог стања или исте прилике;
- 6) заједничка последица и
- 7) јединство простора.

Неки од ових услова су општеприхваћени, а други су спорни. Са гледишта прекршајне праксе најзначајнија су у суштини три услова за постојање конструкције продуженог дела а то су:

- 1) истоветност извршења прекршаја;
- 2) временски и просторни континуитет;
- 3) да сва учињена дела представљају јединствено прекршајно дело и
- 4) истоврсност виности.

По мишљењу аутора овог рада најбитнији од ових елемената који обавезно у свакој ситуацији мора да постоји је јединство виности. Тако нпр. ситуација када за време одржавања сајамске или неке друге приредбе угоститељ одлучи да за сво то време не затвара угоститељски објекат и тиме неколико дана делатност обавља противно одлукама локалне самоуправе о радном времену угоститељских објеката представља један прекршај, иако је он свако вече за то време учинио посебан

прекршај. Врста виности мора да буде једна, јер је немогуће да једно од тих дела учини нехатно а друго из умишљаја.

Пошто продужени прекршај није стицај већ јединство прекршаја, околност што егзистира већи број радњи извршених у продуженом трајању може се узети у обзир само код одмеравања казне. У погледу места извршења сматра се да је продужени прекршај у сваком месту где је извршена радња ма ког прекршаја из његовог састава. У погледу времена извршења прекршаја сматра се да је учињен за време извршења сваке радње из његовог састава а код одређивања застарелости прекршајног гоњења за продужени прекршај узима се време последње извршене радње продуженог прекршаја.

Закључна разматрања

Полазећи од чињенице да је сврха прописивања, изрицања и примене прекршајних санкција да грађанин поштује правни систем и да нико убудуће не учини прекршај, као и од сврхе кажњавања да се изрази друштвени прекор учиниоцу због извршеног прекршаја и да се утиче на њега и на сва остала лица да убудуће не чине прекршаје, може се извући један општи закључак да је одмеравање казне, односно прилагођавање прописане казне тачно одређеном учиниоцу и прекршају од круцијалне важности како у прекршајном, такко и другим казним поступцима..

Правилно прописана, изречена и наравно извршена казна, је циљ и сврха вођења прекршајног поступка и као такав представља један од гараната стабилног функционисања нашег правног система.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Закон о прекршајима (Сл.гласник Р. Србије бр.101/2005, 116/2008 и 111/2009);
2. Боснић. Ј., Грчић,С., Приручник за практичну примену закона о прекршајима, Шид,1980.
3. Лазаревић, Љ., Коментар кривичног законика Републике Србије, Београд, 2006.

УПУТСТВО ЗА ОДМЕРАВАЊЕ КАЗНЕ ЗА ПРЕКРШАЈЕ ИЗ ОБЛАСТИ ЕКОЛОГИЈЕ

Љиљана Милић и Миланка Димитријевић
судијинице Вишег прекршајног суда у Београду

УВОД

У којим границама се одмерава казна и које околности се узимају у обзир које утичу да казна буде већа или мања је прописано чл. 39 Закона о прекршајима ("Сл.гласник РС" бр. 101/05, 116/08 и 111/09).

Прекршаји из области екологије су прописани тзв. "Сетом еколошких закона", који су усвојени у мају месецу 2009.године и објављени у Службеном гласнику Републике Србије, бр. 36 од 15. 5. 2009.године.

Усвајање ових закона је заправо био и сада је, један од услова за улазак наше земље у Европску унију, јер је неопходно достићи ниво заштите животне средине који је достигнут у Европи.

Овим законима се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине у Републици Србији.

"Сет еколошких закона" којима су прописани прекршаји, поред системског или "крвног" Закона о заштити животне средине чине:

1. Закон о управљању отпадом,
2. Закон о амбалажи и амбалажном отпаду,
3. Закон о заштити од буке,
4. Закон о биоцидима,
5. Закон о заштити ваздуха,
6. Закон о заштити природе,
7. Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда,
8. Закон о хемикалијама,
9. Закон о заштити од нејонизујућих зрачења,
10. Закон о заштити од јонизујућих зрачења и нуклеарној сигурности,
11. Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његовом уништавању и
12. Закон о процени утицаја на животну средину

Поступањем противно одредбама свих ових закона, осим Закона о амбалажи и амбалажном отпаду и Закона о заштити од буке, субјекти права чине и привредне преступе и прекршаје, а поступањем противно одредбама Законом о амбалажи и амбалажном отпаду и Закона о заштити од буке само прекршаје.

Субјекти права по овим законима су: привредно друштво, предузеће или друго правно лице, агенција, удружење грађана, одговорно лице у привредном друштву, предузећу или другом правном лицу, агенцији, удружењу грађана, предузетник, физичко лице, физичко лице - акредитованог ЕМАС верификатора, као и одговорно лице у органу државне управе, аутономне покрајине, јединици локалне самоуправе, имаоцу јавних овлашћења, односно овлашћеном правном лицу, као и родитељ, старалац, односно одговорно лице у органу старатељства, ако је због пропуштања дужног надзора над малолетником малолетник учинио одређене прекршаје.

За прекршаје прописане овим Законима су прописане новчане казне у распону од 5.000 до 1.000.000 динара, а Законом о заштити животне средине, Законом о управљању отпадом, Законом о амбалажи и амбалажном отпаду, Законом о биоцидима, Законом о заштити ваздуха, Законом о заштити природе, Законом о хемикалијама и Законом о заштити од јонизујућих зрачења и нуклеарној сигурности, је дата могућност и изрицања новчане казне у сразмери са висином причињене штете или неизмирене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја, али не више од двадесетоструког износа тих вредности, што је прописано чланом 35 става 4 тачке 1 Закона о прекршајима.

Законом о заштити животне средине, Законом о управљању отпадом, Законом о амбалажи и амбалажном отпаду, Законом о заштити од буке, Законом о заштити природе и Законом о забрани развоја производње складиштења и употребе хемијског оружја и његовом уништавању је алтернативно са новчаном

казном прописана и казна затвора у трајању до 30 дана за: предузетника, физичко лице и физичко лице акредитованог ЕМАС верификатора.

За прекршаје прописане Законом о заштити животне средине, Законом о управљању отпадом, Законом о амбалажи и амбалажном отпаду, Законом о заштити од буке, Законом о заштити природе и Законом о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда је за прекршаје дата могућност да се субјектима права уз казну изрекне и заштитна мера одузимања предмета који су употребљени или намењени за извршење прекршаја, односно који су настали извршењем прекршаја.

Законом о заштити животне средине, Законом о заштити од буке, Законом о биоцидима, Законом о заштити ваздуха, Законом о одрживом коришћењу рибљег фонда, Законом о хемикалијама, Законом о заштити од нејонизујућих зрачења и Законом о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја, и његовом уништавању је дата могућност изрицања заштитних мера: забране вршења одређених делатности, забрана правном лицу да врши одређене делатности и забрана одговорном лицу да врши одређене послове, а Законом о одрживом коришћењу рибљег фонда и заштитна мера забране риболова за физичко лице.

На тежину и значај прекршаја прописаних овим законима указује чињеница да поступањем противно одредбама, готово свих ових закона, субјекти права, поред прекршаја, чине и привредне преступе, као теже деликте, као и изузетно широк круг субјеката права који чине прекршаје поступањем противно одредбама ових закона, а што указује на жељу законодавца

да обухвати законским обавезама све оне који могу да утичу на различите области, а које утичу на животну средину, тако да нико не може да буде поштеђен одговорности за стање и очување квалитета свега онога што чини животну средину (вода, ваздух и земља), а у чијем средишту се налази човек.

Ове прекршаје чини специфичним и тежим у односу на све друге прекршаје и чињеница да је поред донетих закона било неопходно доношење и многих подзаконских аката везаних за сваки закон појединачно (правилници, одлуке, уредбе).

И прописане казне, посебно имајући у виду распон новчаних казни, прописане казне затвора алтернативно са новчаним казнама физичким лицима и предузетницима, као и врсте заштитних мера, које су прописане већином поменутих закона, такође указују на тежину и значај ових прекршаја.

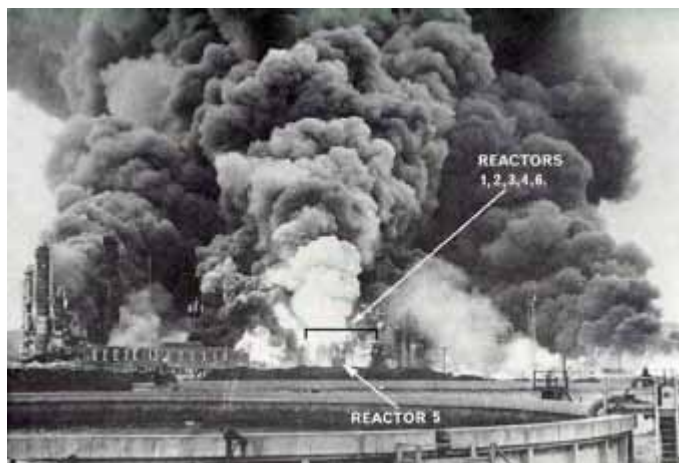
Ипак, тежина и значај прекршаја прописаних овим законима се може најбоље сагледати ако се укаже на последице до којих може доћи њиховим непоштовањем, као и на последице до којих је дошло, а у којим случајевима су учињена кривична дела, и то како у свету тако и на нашим просторима. Последице су несагледиве, јер ваздух не познаје границе, реке теку и уливају се у друге реке, језера, мора и океане носећи са собом штетне материје (отрове, бактерије и др.), које убијају живи свет у води а на тај начин и човека коме се ускраћује здрава храна, вода, онемогућава уживање у купању у природи и друго.

Улога прекршајних судова је, када су у питању прекршаји из области екологије, мало рећи велика, јер највећи број

субјеката права, који поступају противно одредбама ових закона, се најчешће јављају као учиниоци прекршаја и треба их ту "зауставити", а обзиром на тежину ових прекршаја и њихов значај за читаву животну средину.

То што је последица најчешће изостала, када су у питању прекршаји, не чини прекршај мање важним. Треба имати у виду последицу до које може доћи, а до којих последица најчешће долази управо чињењем већег броја прекршаја, које се не могу отклонити никада или тек протеком више стотина година.

Напред изнето потврђује следећа фотодокументација са подацима о догађајима из света и насталим последицама тих догађаја.





Flixborough, UK, 1 June 1974

процес: постројење за оксидацију циклохекс

догађај: експлозија постројења са 30 тона угљоводоника

пожар

жртава: 28

Повређених: 36

штета: 412 million \$





Seveso, Italy, 10 June 1976

Процес: производња и прерада пестицида
догађај: експлозија суда у ком је смештено
око 2 кг диоксина

жртава: нема

остало:

Контамин.површина: 6 x 1 km

37 000 људи изложено опасности

736 евакуисано > 6 месеци

2000 људи лечено (4 % безуспешно);

Велики број угинулих животиња

Мат. Штета: 200 милиона долара



Bhopal, India, 2/3 December 1984

Процес: производња пестицида

удес: испуштање 40 тона цијанида из танка, танк је контаминиран са водом што је још повећало темп.

жртава: 1754 одмах, 2000 касније

повређених: 20 000 хоспитализовано; 50 000 са мањим
11 000 инвалида

Последице се осетиле и у наредном периоду



Toulouse, Francie, 21 September 2001

Процес: производња вештачких ђубрива

догађај: експлозија у фабрици ђубрива

жртве: 29

повређени: 2442

остало: 500 кућа срушено, оштећено преко 10000

штета: Милионима долара



Buncefield, UK, 11 December 2005

Процес: складиштење и транспорт нафте
догађај: експлозија и пожар, систем заштите превенције
од преливања танкова није функционисао
жртва: нема

повређених: 43

штета: милиони фунти

Одмеравање казне

Према одредбама чл.39 Закона о прекршајима казна за прекршај се одмерава у границама које су за тај прекршај прописане, а при томе се узимају у обзир све околности које утичу да казна буде већа или мања, а нарочито: тежина и последице прекршаја, околности под којима је прекршај учињен, степен кривице учиниоца, личне прилике учиниоца и држање учиниоца после учињеног прекршаја.

Тежину прекршаја, као околност која се узима у обзир приликом одмеравања казне, када су у питању прекршаји из области екологије, треба ценити другачије него код свих других прекршаја имајући у виду апстрактну опасност, јер код других прекршаја могу настати и настају последице за ужи круг људи, док животна средина најчешће није угрожена, а и ако јесте обим угрожавања је знатно мањи, (нпр. судар два возила, од којих је једно цистерна са неким отровним супстанцама које су исцуреле).

Да би се на прави начин, као чињеница која је од утицаја на одлуку о казни, оцениле околности под којима је учињен прекршај из области екологије, од велике је важности умешност поступајућег судије, а обзиром на специфичност ових закона у којима се често налазе појмови и изрази који су разумљиви само стручним лицима из појединих области, које су регулисане сваким од поменутих закона, да приликом извођења доказа, имајући у виду и сва подзаконска акта (правилник, одлуке, уредбе), утврди те околности, а које могу бити како отежавајуће, тако и олакшавајуће.

Степен кривице, као околност за одмеравање казне, у овим случајевима произилази из околности под којима је учињен прекршај, (нпр. није ставио филтере за пречишћавање ваздуха из финансијских разлога), када се најчешће ради о евентуалном умишљају или свесном нехату, јер је учинилац свестан да услед његовог чињења или нечињења може да наступи извесна забрањена последица, али је не жели или је не жели нити допушта могућност, али олако држи да она ипак неће наступити или да ће својим даљим радом спречити њихово наступање.

Што се тиче личних прилика, као околности која утиче да казна буде већа или мања, код ове врсте прекршаја је од малог значаја или готово никаквог.

Када је у питању држање учиниоца после учињеног прекршаја за ову околност је важно да ли су отклоњени недостаци, пропусти, у ком случају би та околност била цењена као олакшавајућа, јер је заправо циљ и сврха казне да се избегну могуће последице и да се осим на учиниоца прекршаја утиче и на све друге потенцијалне учиниоце да не чине прекршај, а све то да не дође до последица које су напред приказане.

Код прекршаја из ове области посебно треба имати у виду као отежавајућу околност раније изрицање казне или заштитне мере правноснажном пресудом, што би био разлог, у том случају, за изрицање максимално прописане казне за учињени прекршај, заштитне мере, ако је прописана, а не као код прекршаја прописаних другим прописима где је могуће да се сваки пут, за сваки следећи прекршај, минимално повећава

казна, због могућности наступања тешких последица по животну средину.

Ублажавање казне и опомена

Чланом 40. Закона о прекршајима је прописано да ако се приликом одмеравања казне утврди да прекршајем нису проузроковане теже последице, а да постоје олакшавајуће околности које указују да се и блажом казном може постићи сврха кажњавања, да се прописана казна изузетно може ублажити тако што се може изрећи казна испод најмање мере казне која је прописана за тај прекршај али не испод најмање законске мере те врсте казне, а чл. 44 истог Закона је прописано да се уместо новчане казне за прекршај може изрећи опомена ако постоје околности које у знатној мери умањују одговорност учиниоца тако да се може очекивати да ће се убудуће клонити вршења прекршаја и без изрицања казне, као и ако се прекршај огледа у неиспуњавању прописане обавезе или је прекршајем нанесена штета а учинилац је после покретања поступка, а пре доношења пресуде, испунио прописану обавезу, односно отклонио или надокнадио нанесену штету.

И при чињеници да је законодавац дао могућност ублажавања казне и изрицања опомене уместо новчане казне за прекршај, како се види из напред цитираних одредаба закона, тешко је и замислити, имајући у виду тежину прекршаја прописаних сетом еколошких закона и могуће последице, образложење одлуке којом је ублажена казна или уместо казне изречена опомена, које су то посебно олакшавајуће околности које указују да се и блажом казном може постићи сврха кажњавања или околности које у знатној мери умањују одговор-

ност учиниоца, када се зна да готово код свих ових прекршаја је учинилац свестан да услед његовог чињења или нечињења може да наступи извесна забрањена последица.

Анализа неких од прекршаја прописаних овим законима

Закон о заштити животне средине

Решењем Општинског органа за прекршаје, оглашени су одговорним правно лице "ХИП - ПЕТРОХЕМИЈА" Панчево и одговорно лице у правном лицу што дана 17.03.2008. године нису поступили по решењу Министарства науке и животне средине, Управе за заштиту животне средине, јер нису одмах телефонским путем обавестили републичког инспектора за заштиту животне средине о започетом чишћењу и прању колоне А-3 и А-4 примарне фракционације у фабрици "Етилен" са утицајем на околину која може изазвати загађење ваздуха укупним угљоводоницима услед испаравања на А станици фабрике "Етилен", у станици, Егализационом базену и Био филтеру фабрике обраде вода, као ни писаним путем у року од једног дана, достављањем извештаја са свим детаљима о месту, времену, узроку и предузетим мерама, а у складу са Упутством о начину комуникације при активностима које могу потенцијално да угрозе животну средину у предузећу "ХИП - Петрохемија" а . д. Панчево, чиме су учинили прекршај кажњив чланом 117 став 1 тачке 13 и става 2 Закона о заштити животне средине ("Сл. гласник РС", бр.135/04), за који

су кажњени новчаним казнама и то: правно лице у износу од 800.000 динара, а одговорно лице у износу од 10.000 динара.

Законом прописана казна за овај прекршај је била у време извршења прекршаја: за правно лице од 30.000 до 1.000.000 динара, а за одговорно лице од 5.000 до 20.000 динара, без могућности и изрицања новчане казне у сразмери са висином причињене

штете или извршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја, а највише до двадесетоструког износа тих вредност, као и могућности изрицања правном лицу заштитне мере забране вршења одређене делатности у трајању до 3 године, а одговорном лицу да врши одређене послове у трајању до једне године, како је то прописано сада важећим Законом, већ је још само била дата могућност да се за прекршај из чл. 117 уз казну изрекне заштитна мера одузимања предмета који су употребљени или намењени за извршење прекршаја, односно који су настали или прибављени извршењем прекршаја.

Приликом одлучивања о врсти и висини казне судија је имао у виду, између осталог, и то: да је окривљено правно лице кажњавано, да се ради о прекршају који може оставити трајне последице по живот и здравље грађана и животну средину, као и константну изложеност грађана Панчева и околине загађењима која потичу из фабрика индустријске зоне у које спада и наведено окривљено правно лице, а које се налазе на малој удаљености од града у ком смислу на окривљеном правном и одговорном лицу стоји већи степен одговорности, обзиром да су својом делатаношћу довели до знатног повећања концентracије загађујућих материја у ваздуху, тако да

су били дужни да поступе по налогу републичког инспектора за заштиту животне средине и предузму одговарајуће мере како би концентracија загађујућих материја била испод или у границама граничних вредности.

У овом случају није било жалбе подносиоца захтева, већ само окривљених, што је у пракси чест случај, а што Виши суд онемогућава да ову одлуку преиначи у делу одлуке о казни, а због једног од основних начела поступка "забране преиначења на горе", ако је жалба изјављена само у корист окривљеног, јер у овом случају свака казна осим максимално прописане казне није адекватна и примерена тежини прекршаја, имајући у виду последице оваквих прекршаја.

Закон о управљању отпадом

Пресудом прекршајног суда оглашени су кривим правно и одговорно лице што нису предали отпад - муљ лицу које је овлашћено за управљање отпадом, с обзиром да нису били у могућности да организују поступање са отпадом у складу са Законом о управљању отпадом, чиме су учинили прекршај из чл.90 ст.1 тач.3 и ст.3 у вези чл.26 ст.1 тач.7 Закона о управљању отпадом и осуђени на плаћање новчаних казни: правно лице у износу од 200.000 динара, а одговорно лице у износу од 15.000 динара.

За овај прекршај законом је за правно лице прописана новчана казна од 500.000 до 1.000.000 динара, а за одговорно лице у правном лицу од 25.000 до 50.000 динара, одакле јасно произилази да су у овом случају новчане казне ублажене применом чл.40 Закона о прекршајима.

Приликом одмеравања казне Суд је, како се каже у разлозима пресуде, нарочито ценио тежину и последице прекршаја, а посебно то што су окривљени доставили доказе да је отпад предат овлашћеном лицу за управљање отпадом пре доношења одлуке.

Овако дати разлози за одлуку о казнама које су ублажене не само да су нејасни него су и недовољни. Нејасно је како је Суд ценио тежину и последице прекршаја, да ли као олакшавајуће или отежавајуће околности и шта је имао у виду под тежином и последицама када заправо није ни утврђено тачно о каквом се отпаду радило, када је у питању његова штетност по животну околину, па самим тим ни да ли је ни какве последице исти произвео. Обзиром да се није знало колико је опасан отпад није ни утврђено, ако није било последица да ли је и какве последице могао да произведе по животну околину. Суд цени као олакшавајућу околност то што су окривљени доставили материјалне доказе да је отпад предат овлашћеном лицу за управљање отпадом пре доношења одлуке а не цени чињеницу колико времена је отпад био на том месту као и чињеницу да је предат тек по налогу овлашћеног инспектора а на интервенцију грађана, па се поставља питање да ли је то, у овом случају, и могла бити олакшавајућа околност. Осим тога, Суд и не цени све околности како је то прописано чл.39 Закона о прекршајима.

Закон о амбалажи и амбалажном отпаду

Један од прекршаја по Закону о амбалажи и амбалажном отпаду је и стављање у промет амбалаже која не испуњава прописане услове, који услови су прописани већим бројем

чланова поменутог закона и који прекршај може да учини: привредно друштво, предузеће или друго правно лице, а за који је прописана казна и за одговорно лице у поменутим правним лицима, као и за предузетника.

Амбалажа треба да буде произведена са ограниченим нивоом концентрације олова, живе, и др., што представља један од захтева за састав амбалаже, па када је у питању овај прекршај свакако је, између осталог, неопходно утврдити и колико је прекорачена прописана гранична вредност поменутих састојака амбалаже, а како би се утврдила колика је штетност њихова као и до којих последица може доћи стављањем у промет такве амбалаже по животну средину и здравље људи.

Закон о заштити од буке

Када се помене Закон о заштити од буке у животној средини, а када су у питању градске средине, прва помисао је везана за буку произведену превозним средствима, која поред тога што оштећује слух је све више и извор стреса који угрожава психофизички квалитет живота људи. Нажалост, овде се поменутом закону не може одредити субјект права који би се огласио кривим за ову врсту буке, јер се саобраћај одвија на местима где је то законом дозвољено. Једино се може казнити за прекршај: правно лице, одговорно лице у правном лицу, предузетник и физичко лице ако производи, односно увози, ради стављања у промет, односно употребу превозна средства која нису усклађена са техничким прописима који се односе на гранични ниво буке под одређеним условима употребе, а подаци о буци у условима употребе морају бити означени на производу у складу са посебним прописима. Решење пробле-

ма стварања саобраћајне буке, која се не може подвести под овај Закон, треба тражити у налажењу могућности измештања дела саобраћаја изван насељених делова градских средина, изградњом подземних железница, посебним начинима регулација саобраћаја, ширењем пешачких зона итд.

О значају заштите од буке сведочи и наслов у нишким " Народним новинама", од 22. 10. 2010.године - " Терор буке у Нишу".

Један од најчешћих прекршаја, по одредбама овог закона, је емитовање буке изнад прописаних граничних вредности.

Обзиром да је бука све више извор стреса, који угрожава психофизички квалитет живота људи, а чији извор може бити, између осталог, средство за рад, технолошки поступак, електроакустични уређаји, људска активност, и друго, приликом одређивања врсте и висине казне, обзиром да је за физичко лице дата могућност и изрицања казне затвора до 30 дана, треба имати посебно у виду висину прекорачења дозвољеног нивоа буке, временско трајање буке, о каквој се врсти индикатора буке ради - да ли је укупни индикатор буке, или је у питању индикатор дневне, вечерње или ноћне буке. О овоме посебно треба водити рачуна, јер нису исте последице буке у различитим временским интервалима, којих има три: дан - од 16 до 18 часова , вече - од 18 до 22 часа и ноћ - од 22 до 06 часова.

Закон о биоцидним производима

Према одредбама чл.60 ст.1 тач.1 Закона о биоцидним производима правно лице чини прекршај и ако не води евиденцију о количинама биоцидног производа стављеног у промет,

количинама залиха, количинама биоцидног производа повученог са тржишта, као и о лицима којима је продат или уступљен или та евиденција не садржи прописане податке.

Биоцидни производ јесте активна супстанца или смеша која садржи једну или више активних супстанци, припремљена у облику у коме се снабдевају корисници а чија је намена да хемијски или биолошки уништи, одврати, учини безопасним, спречи деловање или контролише непожељне организме.

Из саме дефиниције биоцидног производа се може закључити да он садржи супстанце које могу имати ризик на здравље људи, животиња и на животну средину што управо и ствара обавезу вођења евиденција напред поменутих, па при одмеравању казне за поменути прекршај свакако треба имати у виду и ту чињеницу као и чињеницу које су последице могле настати ако биоцидни производ нпр. није повучен са тржишта.

На тежину овог прекршаја свакако указује, као што је већ напред речено, висина прописаних казни, могућност изрицања новчаних казни у сразмери са висином причињене штете, или неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја, могућност изрицања заштитне мере уз изречену казну, као и субјекти права који се могу јавити као учиниоци прекршаја (правно лице, одговорно лице у правном лицу, одговорно лице у Агенцији, предузетник и физичко лице).

Закон о заштити ваздуха

Законом о заштити ваздуха је прописано више прекршаја како за правно и одговорно лице у правном лицу, тако и за предузетника и одговорно лице у органу државне управе, ау-

тономне покрајине и јединици локалне самоуправе, односно у имаоцу јавних овлашћења и овлашћеном правном лицу, па је тако један од прекршаја, за правно лице, и ако испушта супстанце које оштећују озонски омотач и флуороване гасове са ефектом стаклене баште. Тај прекршај може учинити и предузетник.

Тежина овог прекршаја се може најсликовитије приказати на конкретном примеру живота људи у Вреоцима због индустријског комплекса "Колубара", који у свом саставу има поред прераде и погон ливнице, а који су извор негативних промена у животној средини Вреоца и шире.

Енергетско-индустријски комплекс има еколошку димензију која се испољава, осим као загађивање ваздуха и као загађивање земљишта, површинских и подземних вода, термално оптерећивање средине, емисије буке, угљене прашине и другог. Из куполне пећи ливнице емитују се гасовите, загађујуће материје и дим који се непречишћен испумпава у атмосферу кроз димњак, а око погона "Колубара метал" су и samozапалјива угљена прашина, отпад од старих мотора, опиљци метала у огромним количинама.

Основни еколошки поремећаји на овом подручју су настали утицајем рударских радова на природне еко системе, а посебно на људе, пољопривреду и шумски еко систем, јер је динамика површинске експлоатације лигнита од 50-тих година прогресивно уништавала људске животе и квалитетно пољопривредно земљиште, истовремено мењајући морфолошке, хидролошке и друге карактеристике простора. Из свега произилази да се на овом подручју живот "свих облика" спроводи у ограниченом обиму.

Сликовит је и пример загађења у Панчеву, управо због испуштања штетних материја и из Петрохемије, због којих би грађани да би се заштитили морали без мало, свакодневно, да носе заштитне маске на лицу крећући се улицама овог града.

Све напред изнето треба имати у виду приликом одмеравања казне за сваки од прекршаја прописаног овим законом.

Закон о заштити природе

Неке од забрањених радњи, према овом Закону, су : хватање, држање и убијање строго заштићене врсте животиња у свим фазама биолошког циклуса, као и оштећивање и уништавање њихових развојних облика, јаја, гнезда и легла, као и подручја њиховог размножавања, одмарања и угрожавања или уништавања њихових станишта и слично.

Правно лице, одговорно лице у правном лицу, предузетник и физичко лице чине прекршај из чл.126 ст.1 тач.11 Закона о заштити природе уколико предузму неку радњу којом се може угрозити строго заштићена врста биљке, животиње, гљиве, као и њихова станишта.

На Фрушкој гори живи шарени даждевњак који је један од четрнаест врста на светској црвеној листи угрожених и који је најближи истребљењу. Ту живи и орао крсташ, који је своје једино гнездо у Србији свио управо на Фрушкој гори, који је такође најближи истребљењу.

Река Засавица вијуга северним делом Мачве, а њен ток и мочварне обале погодовали су настанку и опстанку бујне вегетације која је пружила уточиште бројним животињама. Регистрован је и велики број биљака. Посебно је занимљива биљка месождерка за коју се претпоставља да је одавно иш-

чезла са ових простора а од риблих врста раритет је црнка или мргуда, која је опстала само у овој реци.

Неприступачне стене кањона реке Увац, недалеко од бране на Сјеничком језеру, станиште су белоглавог супа, блиског рођака орла, природних санитарца, чије је посматрање права туристичка атракција. Људском небригом доведени су на границу истребљења, јер су мештани убијали вукове затрованим мамцима који су обично завршавали у утробама супова, а нестала су и многобројна стада, а и дивљач у шумама се проредила па је нестало хране за њих. О око тристотине супова, који данас живе у кањону, брине се Фонд белоглавог супа из Нове Вароши, тако што се у хранилиште доноси угинула стока из околних села и отпад из неколико кланица (око 50 тона годишње).

Колика је тежина ових прекршаја човек често није ни свестан, јер истребљењем једне врсте ремети се природна равнотежа, па тако, нпр. тамо где нема вукова и лисица зечеви праве велике проблеме, тако што уништавају повртарске засаде и др., а и ометају одвијање саобраћаја, јер претрчавају преко саобраћајница, што се дешава на Новом Зеланду.

Закон о заштити и одрживом коришћењу риблиег фонда

Овим законом се штити одрживо коришћење риблиег фонда као природног богатства и добра од општег интереса и у том циљу забрањује се и сваки вид риболова, као и било какве друге активности које ометају мрест, развој и кретање риба, осим риболова у научноистраживачке сврхе.

Привредно друштво, удружење грађана, јавно предузеће, одговорна лица у њима и физичко лице чине прекршај ако

врше риболов и лове рибу у подручјима одређеним за рибља ловишта или врше друге активности које ометају мрест и кретање риба. Чињење овог прекршаја води ка уништењу одређених врста риба, чиме се ремети природна равнотежа и тиме угрожава животна средина и сам човек у њој.

Закон о хемикалијама

Овим законом се жели да се стављањем у промет и коришћењем хемикалија, предузимањем мера предострожности, избегну непожељни ефекти по здравље људи и животну средину. Тако је прописана и обавеза да физичко лице које користи нарочито опасне хемикалије има дозволу за коришћење тих хемикалија, а уколико нема чини прекршај за који је прописана новчана казна у распону од 10.000 до 50.000 динара, али је дата могућност да се изрекне и новчана казна у сразмери са висином причињене штете или неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја.

На тежину тог прекршаја указује и чињеница да се уз захтев за издавање дозволе за коришћење нарочито опасних хемикалија прилаже образложење за начин коришћења нарочито опасне хемикалије, начин чувања тих хемикалија, као и доказ да физичко лице није осуђивано на безусловну казну затвора у трајању дужем од шест месеци, па да би се правилно одмерила казна за прекршаје по овом закону треба све то имати у виду, а то се може имати у виду уколико се у току поступка правилним извођењем потребних доказа дође до тих чињеница.

Закон о заштити од нејонизујућих зрачења

Животна средина јесте скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот, а у тој средини се, између осталог, користе и уређаји, инсталације и објекти који емитују или могу да емитују нејонизујуће зрачење. У циљу заштите од нејонизујућих зрачења прописане су мере и поступци којима се спречава или умањује штетно дејство нејонизујућих зрачења у животној средини.

Због последица које могу настати прописана је и обавеза за више субјеката права да одмах, а најкасније у року од 24. часа, обавесте министарство о ванредном догађају, а за територију аутономне покрајине и надлежани орган аутономне покрајине, односно орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове заштите животне средине.

Не поштујући ову обавезу привредно друштво, предузеће или друго правно лице, као и одговорно лице у правном лицу чине привредни преступ, а предузетник чини прекршај. Чињеница да је непоштовање ове обавезе за све субјекте, осим предузетника, прописано као привредни преступ, указује и на тежину прекршаја који у овом случају чини предузетник, која чињеница се треба посебно ценити приликом одмеравања казне за овај прекршај, тим пре што је за овај прекршај, за предузетника, дата могућност и изрицања поред новчане казне и заштитне мере забране вршења одређене делатности и то у трајању до три године.

Закон о заштити од јонизујућих зрачења и нуклеарној сигурности

Извори јонизујућих зрачења јесу материје, уређаји и објекти који емитују или могу да емитују јонизујућа зрачења од којих се штитимо предузимањем мера којима се спречавају штетни ефекти њиховом излагању, а та излагања су услед акцидента или излагања услед одобрених примена извора јонизујућих зрачења, осим медицинског и професионалног излагања и излагања основном нивоу зрачења из природе.

Нуклеарне активности су увоз, извоз, коришћење и транспорт нуклеарног материјала, експлоатација руда које садрже нуклеарни материјал, лоцирање, пројектовање, изградња, пробни рад, пуштање у рад, коришћење, трајни престанак рада и декомисија нуклеарних објеката и санација њихових локација као и управљање радиоактивним отпадом, а нуклеарна сигурност се обезбеђује скупом мера којима се стварају услови за рад нуклеарног објекта, спречавају нуклеарни акциденти или ублажавају његове последице, односно смањује радијациони ризик на прописан ниво.

Обавезно оснивање Агенције за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије, од стране Владе, са прописаним пословима у оквиру њене надлежности, а ради обезбеђивања услова за квалитетно и ефикасно спровођење мера заштите од јонизујућих зрачења и мера нуклеарне сигурности при обављању радијационих делатности и нуклеарних активности довољно говори о тежини ових прекршаја, а који се огледају у могућим штетним последицама од јонизујућих зрачења и нуклеарних активности.

Овим Законом прописана је и обавеза носиоца лиценце за обављање радијационе делатности, односно носиоца лиценце за обављање нуклеарне активности да зависно од врсте радијационе делатности, односно нуклеарне активности да радиоактивни отпад, који је настао при раду, привремено чува на прописан начин у свом спремишту најдуже годину дана и да га најкасније до истека тог рока преда носиоцу лиценце за управљање складиштењем радиоактивног отпада.

Не поштујући ову обавезу прекршај чини како правно лице и одговорно лице у правном лицу тако и предузетник. Висина прописаних казни за овај прекршај јасан је показатељ тежине тог прекршаја као и свих других прекршаја прописаних овим законом којим се штите живот и здравље људи и животна срединна тако важна за читаво човечанство.

Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његовом уништавању

Хемијско оружје је отровна хемијска супстанца која својим хемијским дејством на животне процесе може да изазове смрт, привремену онеспособљеност или трајне последице по људе или животиње, без обзира на њено порекло и начин на који је произведена и прекурсори хемијске супстанце, а прекурсор је сваки хемијски реактант који учествује у било ком стадијуму производње хемијске супстанце употребом било које методе, укључујући и било коју кључну компоненту бинарног или вишекомпонентног хемијског система, осим за сврхе које нису забрањене Конвенцијом о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његовом уништењу ("Сл. лист СРЈ-Међународни уговори", бр.2/00).

Према одредбама овог закона Комисију за спровођење Конвенције образује Влада а која прати и координира активности у вези са спровођењем међународних обавеза из Конвенције, сарађује са Секретаријатом Организације и националним телима других држава чланица Конвенције, као и са међународном инспекцијом, а о спровођењу овог закона подноси извештај Влади најмање једном у шест месеци.

Обавеза сарадње са телима других држава и са међународном инспекцијом говори о томе коју тежину могу имати ови прекршаји као и последице које могу имати међународне размере.

Према одредбама овог закона прописана је и обавеза научног и војног института, привредног друштва и другог правног лица, затим правног лица које користи или складишти хемијску супстанцу са Листе 1., односно производи, прерађује, користи или складишти хемијску супстанцу са Листе 2., односно производи хемијску супстанцу са Листе 3. у сврхе из чл.4 ст.1 тач.2 и 3 овог закона, као и власника, односно корисника фабрике, погона, односно постројења за њихову производњу, прераду и коришћење и привредно друштво, односно друго правно лице које производи, прерађује, користи или складишти хемијску супстанцу са Листе 2. односно производи хемијску супстанцу са Листе 3. и дискретну органску супстанцу у индустријске, пољопривредне, истраживачке, медицинске, фармацеутске или друге мирољубиве сврхе као и власника, односно корисника фабрике, погона, односно постројења за њихову производњу, прераду и коришћење, обавеза да омогуће међународну инспекцију да сарађује са пратећим тимом и да му помаже у спровођењу међународне инспекције.

Непоштовањем ове обавезе прекршај чини како привредно друштво или друго правно лице које производи, прерађује или користи, односно складишти хемијску супстанцу и одговорно лице у привредном друштву или другом правном лицу, тако и предузетник и физичко лице.

Тежина овог конкретног прекршаја, а и свих других прописаних овим законом, осим што се може сагледати на основу напред изнетог, то се може сагледати и на основу прописаних казни за напред поменуте субјекте права, јер је за предузетника и физичко лице, чак алтернативно са прописаним новчаним казнама, прописана и казна затвора до 30 дана, а дата је могућност и изрицања заштитних мера: забране вршења делатности за привредно друштво или друго правно лице, забране вршења одређених послова за одговорно лице у привредном друштву или другом правном лицу и забране вршења одређених делатности за предузетника и физичко лице.

Закон о процени утицаја на животну средину

Предмет процене утицаја су пројекти који се планирају и изводе, промене технологије, реконструкције, проширење капацитета, престанак рада и уклањање пројеката који могу имати значајан утицај на животну средину, а процена утицаја се врши за пројекте из области индустрије, рударства, енергетике, саобраћаја, туризма, пољопривреде, шумарства, водoprивреде, управљања отпадом и комуналних делатности, као и за пројекте који се планирају на заштићеном природном добру и у заштићеној околини непокретног културног добра.

Ако пројекат може имати значајан утицај на животну средину друге државе или ако држава чија животна средина може

бити значајно угрожена то затражи, Министарство надлежно за послове заштите животне средине у што краћем року, а најкасније када оно или надлежни орган буде обавестио своју јавност, доставља другој држави на мишљење обавештења прописана чланом 32 овог закона, а уколико се не спроведе поступак прекограничног обавештавања одговорно лице у надлежном органу чини прекршај прописан одредбама члана 43. ст.1 тач.3. за који је прописана новчана казна.

Имајући у виду за које пројекте, тачније из којих области се врши процена утицаја и да пројекат може имати значајан утицај и на животну средину друге државе, то се све мора имати у виду, поред свих осталих околности које су од утицаја на одлуку о казни, када се одмерава казна за сваки прекршај појединачно.

Закључци:

Прекршаји прописани законима из области екологије тежи су од свих других прекршаја и тешко упоредиви са другим прекршајима, а када се имају у виду настале штетне последице, а још више могуће последице тих прекршаја, које не погађају само појединца и ужу заједницу, већ најчешће ширу заједницу, па и међународну;

- последице ових прекршаја, које могу настати и настају одмах након извршења прекршаја су често и најлакше, јер се најчешће ради о тешким последицама са одложеним дејством (случај Бопал у Индији 1984.г., Чернобил 1986.г.), које могу да трају вековима, а често су неотклоњиве;

- велики број "удеса" дешава се акумулирањем претходно бројних прекршаја и непоштовања елементарних норми - правила и мера, које се морају предузимати да би функционисао читав систем који штити животну средину и човека у њој;

- најчешћи узроци "удеса" су људске грешке и пропусти, а мање непоседовање опреме и недостаци на опреми, што показују бројни примери таквих догађаја ;

- имајући у виду да су најчешћи узроци "удеса" људске грешке и пропусти и могуће последице чињења ових прекршаја тешко се могу наћи олакшавајуће околности и образложити одлука о ублажавању казне и изрицању опомене уместо прописане казне;

- извесно је да законодавац, без обзира на врсту прекршаја, није предвидео институт ублажавања казне да би се он примењивао као правило, што произилази из дефиниције самог института , већ као изузетак, јер у супротном суд би преузео улогу законодавца;

- имајући у виду тежину ових прекршаја, у сваком конкретном случају, треба ценити и могућност изрицања заштитних мера уз казну, које мере су прописане већином ових закона, чија сврха је да отклоне услове који омогућавају или подстичу учиниоца на извршење новог прекршаја, а које по правилу, бар у нашем окружењу, често имају већи утицај на учиниоца и од саме казне;

- тежина ових прекршаја захтева сталну обуку судија за правилну примену ових закона, што укључује и такву организацију судова са специјализацијом судија за поступање по овим предметима, што до сада није био случај. Обука судија је свакако везана и за обуку подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка, обзиром да најчешће од квалитета захтева, као и да ли је искоришћено право на жалбу од стране подносиоца захтева, зависи и исход поступка, јер на учиниоце прекршаја и потенцијалне учиниоце свих прекршаја, а овим посебно због њихове тежине, највећи утицај има ефикасно вођење поступка и окончан поступак са правилно одмереном казном и другим прописаним прекршајним санкцијама.

ЗАКЉУЧАК

Загађивање животне средине не познаје границе, те да је ради њене заштите потребно успоставити што бољу сарадњу са земљама из окружења путем билатералних и мултилатералних уговора.

Област заштите животне средине због све већег привредног раста и његовог лошег утицаја на животну средину представља једну од најзначајнијих политика Европске уније у овом тренутку.

Право животне средине као посебна грана права је скуп правних норми којим се регулише и усмерева утицај човека на његово природно окружење у вциљу заштите животне средине и одржавања еколошке равнотеже.

Основни циљ еколошког права је да заштити животну средину и здравље људи.

Доношење прописа из области еколошког права и њихова примена обавеза је коју је Република Србија преузела ради придруживања Европској унији. Наиме један од услова за улазак Републике Србије у Европску унију је постојање и примена закона из области заштите животне средине и постојање заштите животне средине који је достигнут у земљама Европске уније. Потребно је истаћи да еколошко право Европске уније почива на начелима утврђеним међународним изворима права у овој области и то на начелу одрживог развоја, начелу интегралности, начелу превенције, начелу супсидијарности, начелу пропорционалности, начелу да штета по животну средину треба да буде исправљена, начелу информисања и учешћа јавности. Циљ Европске уније

је да се унапреди висок ниво заштите и побољшање квалитета животне средине. Међутим потребно је навести да постоји велика разлика у нивоу заштите и побољшања квалитета животне средине између држава Европске уније услед степена њихове развијености.

Еколошко право дуго времена је било запостављено у Републици Србији, међутим интезивни помак у овој области примећује се од 2004. године када је Народна Скупштина Републике Србије почела да доноси законе из ове области у складу са модерним европским схватањима.

Важеће еколошко право у Србији карактерише велики број закона и подзаконских аката. Водећи закони у овој области донети су 2004 године и то Закон о процени утицаја на животну средину, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине и Закон о заштити животне средину и пројектовани су као целина система еколошког права.

У мају 2009 године донети су следећи закони: Закон о управљању отпадом, Закон о амбалажи и амбалажном отпаду, Закон о заштити од буке, Закон о биоцидима, Закон о заштити ваздуха, Закон о заштити природе, Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда, Закон о хемикалијама, Закон о изменама и допунам Закона о заштити животне средине, Закон о заштити од нејонизујућих зрачења, Закон о заштити од јонизујућих зрачења и нуклеарној сигурности, Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и о његовом уништавању, Закон о изменама и допунам Закона о процени утицаја на животну средину, Закон о потврђивању Белоруског амандмана на Анекс Б Кјото протокола уз Оквирну конвенцију Уједињених

нација о промени климе, Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и правној заштити у питањима животне средине и Закон о потврђивању Ротердамске конвенције о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини, са изменама и допунама.

Карактеристика напред наведених закона је да су они инспирисани и да су у складу са еколошким правом Европске уније, али да ће бити потребно да се прилагоде домаћем правном поретку.

У случају повреде норми заштите животне средине примениће се прекршајне санкције када је то прописано Законом.

Наиме прекршај је противправно скривљено извршена радња која је је прописом надлежног органа одређена као прекршај.

Сврха прописивања, изрицања и примене прекршајних санкција је да грађани поштују правни систем и да нико убудуће не учини прекршај.

Најчешће прекршајне санкције које се изричу за повреду норми заштите животне средине су новчана казна и заштитне мере.

Прекршајни поступак у првом степену воде прекршајни судови, уколико за вођење прекршајног поступка нису надлежни органи управе.

Прекршајни поступак у другом степену, по жалбама на пресуде прекршајних судова води Виши прекршајни суд, а прекршајни поступак по жалбама на решења органа управе води месно надлежан прекршајни суд.

Виши прекршајни суд одлучује о жалбама на одлуке суда, о сукобу и преношењу месне надлежности судова и врши дру-

ге послове одређене законом. За вођење прекршајног поступка у првом степену месно је надлежан суд на чијем подручју је прекршај учњен или покушан.

Суд који је месно надлежан за вођење прекршајног поступка против правног лица надлежан је и за вођење прекршајног поступка против одговорног лица у правном у правном лицу.

Ако је прекршај извршен или покушан на подручју више прекршајних судова, надлежан је онај суд који је први започео поступак, а ако поступак још није започет, суд коме је пре поднет захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако није познато место извршења прекршаја, месно је надлежан суд на чијем подручју окривљени има пребивалиште или боравиште, односно седиште окривљеног правног лица уколико се важност прописа којим је прекршај одређен простире и на подручју на коме се налази његово пребивалиште или боравиште, односно седиште окривљеног правног лица.

Ако нису познати ни место извршења прекршаја ни пребивалиште или боравиште окривљеног, надлежан је суд на чијем се подручју окривљени пронађе односно ухвати или се сам пријави.

Овлашћени подносиоци захтева за покретање прекршајног поступка су јавни тужилац, други органи управе и оштећени.

Наиме да би се остварио основни циљ због кога је област еколошке заштите правно регулисана и да би се закони примењивали на начин који омогућава пуну заштиту права, потребна су и велика улагања у образовање односно едукацију лица (судија, јавних тужилаца, инспектора...) која поступају по овој области. Досадашње праћење праксе како бивших органа за прекршаје тако и прекршајних судова, показало је изразито мали број поднетих захтева за покретање прекршајног поступка из области екологије, број формираних предмета у

периоду од 01.01.2009.године до 20.12.2010. године, у укупном броју од 98 предмета поднетих по Закону о заштити животне средине у броју од 160.000 предмета колико се само у овом тренутку налази у Прекршајном суду у Београду у раду, показује да еколошка свест у Републици Србији није на нивоу који би се могао очекивати обзиром на велики труд који Република Србија показује у овој области. Судије прекршајних судова у оба степена поступања показали су завидна интересовања за ову област како из области општих појмова екологије и очувања животне средине, тако и едукације у погледу позитивних прописа које користе у свом свакодневном раду. Доказ за ову тврдњу је пет одржаних и изузетно посећених семинара из области екологије и присуство 80% свих судија прекршајних судова у Републици Србији.

Закључци који се намећу су да су судови за прекршаје само један од сегмената у „борби за очување здраве животне средине“, те да је неопходно да се круг лица који су корисници ових едукација прошири на све учеснике у прекршајном поступку а у првом реду на само грађанство.

Ширење еколошке свести како кроз превентивно, тако и кроз репресивно деловање прекршајних судова и формирање свима доступних и јасних ставова из ове области непосредни је задатак који се поставља пред прекршајне судове и Виши прекршајни суд, обзиром да је судска пракса из ове области недовољна, тако да је и овај Зборник радова један од путоказа правца у коме ће се кретати прекршајни судови у наредном периоду.

Зоран Пашалић



