

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2016 / Vol. XXXV / 2 / 75-91
Pregledni naučni rad
UDK: 349.6(497.11)
05.52:711.4(497.11)h

NACIONALNI PRAVNI OKVIRI ZA ZAŠTITU ZEMLJIŠTA U URBANIM ZONAMA U SRBIJI*

Ana Batrićević*

Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

Zemljište predstavlja jedan od najvažnijih obnovljivih resursa, a njegov dobar kvalitet i održivo korišćenje preduslovi su opstanka brojnih ekosistema na globalnom nivou. Neumerena eksploatacija prirodnih resursa, industrijalizacija i povećanje populacije u gradovima, doprinose porastu zagađenja zemljišta, posebno u urbanim zonama, što se negativno odražava na zdravlje ljudi i životnu sredinu. Zbog toga autor ovog rada sumarno predstavlja trenutno stanje kvaliteta zemljišta u većim gradovima u Srbiji, posebno se fokusirajući na prisustvo zagađujućih materija, i analizira postojeće nacionalne pravne okvire za zaštitu zemljišta od negativnih antropogenih uticaja, uključujući preventivne odredbe, ali i norme kaznenog, odnosno krivičnog i prekršajnog prava. Nastojeći da doprinese unapređenju stanja u ovoj oblasti, autor ukazuje na najvažnija načela u skladu sa kojima bi pravna zaštita zemljišta u Srbiji trebalo da se razvija, predlažući pri tome i određena inovativna rešenja u pogledu inkriminisanja nedozvoljenih ljudskih radnji čije posledice povređuju ili ugrožavaju ovaj eko-medijum.

KLJUČNE REČI: zemljište / zagađenje / urbane zone / krivična dela / prekršaji

* Ovaj tekst je nastao kao rezultat na projektu "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnost socijalne intervencije" (broj 47011) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS

* E-mail: a.batricevic@yahoo.com

1. UVOD

Zemljište, kao površinski sloj Zemljine kore koji učestvuje u kruženju materije i energije (član 4. stav 1. tačka 12., Zakon o zaštiti zemljišta, Službeni glasnik RS, br. 112/2015, u daljem tekstu: ZZZ), ima suštinski značaj za živi svet, jer predstavlja osnovni resurs za stvaranje materija i odvijanje procesa neophodnih za opstanak ekosistema i dobrobit čovečanstva. Održavanje i unapređenje globalnog stanja zemljišta od posebne su važnosti u kontekstu rastućeg pritiska kome je ono konstantno izloženo usled uvećanja svetske potražnje za hranom, vodom i energetskom sigurnošću (FAO, 2015: 4). Zemljišta su ključni rezervoari globalnog biodiverziteta, uključujući mikroorganizme, floru i faunu. Sva zemljišta, bilo da se njima aktivno upravlja ili ne, omogućavaju funkcionisanje ekosistema od kojih zavisi regulisanje klime i nivoa i kvaliteta vode u svetu (FAO, 2015: 5). Kvalitet zemljišta, u smislu kapaciteta određenog tipa zemljišta da ostvari ekološke, proizvodne i društvene funkcije unutar granica ekosistema (član 4. stav 1. tačka 17. ZZZ), ima direktan uticaj na kvalitet životne sredine (Čakmak *et al.*, 2016: 4).

Neophodnost praćenja stanja kvaliteta i obezbeđivanja pravne zaštite zemljišta i formalno je potvrđena 1981. godine, kada je od strane zemalja članica Organizacije za hranu i poljoprivredu Ujedinjenih nacija (*Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO*) formulisana i usvojena prva Svetska povelja o zemljištu (*World Soil Charter*) (FAO, 1982: 1-8). Međutim, novi izazovi u ovoj oblasti zahtevali su ažuriranje i revidiranje njenih odredbi u svetlu inovativnih naučnih saznanja i novonastalih problema u pogledu zagađenja zemljišta i njegovih posledica po životnu sredinu, adaptacije na klimatske promene i potrebe njihovog ublažavanja, kao i uticaja urbanog razvoja na funkcije zemljišta. Zato je 2015. godine, koja je obeležena kao Međunarodna godina zemljišta, usvojena revidirana Svetska povelja o zemljištu (*Revised World Soil Charter*), kao međunarodnopravni instrument za promovisanje i institucionalizovanje zaštite i održivog upravljanja zemljištem (FAO, 2015:1).

Zagađenje zemljišta obuhvata svaki proces odlaganja i unošenja opasnih i štetnih materija na površinu zemljišta i u zemljište, bilo da je on uzrokovan ljudskom aktivnošću ili prirodnim procesima (član 4. stav 1. tačka 8. ZZZ). Smatra se da antropogeni faktor ima primarnu ulogu u zagađenju i degradaciji zemljišta. Tome trajno doprinose: širenje naseljenih mesta, izgradnja industrijskih kompleksa i saobraćajnica, odlaganje otpada, nepravilna irigacija i druge aktivnosti koje ljudi sprovode na zemljištu. Neprimenjivanje mera zaštite zemljišta od uticaja prirodnih faktora poput vode, vetra i sunca često izaziva erozione procese, posebno na mestima koja su nepokrivena ili oskudno pokrivena vegetacijom. Najčešći oblici degradacije zemljišta podrazumevaju: 1) povećanu koncentraciju toksičnih materija, 2) stvaranje jalovog zemljišta usled prekomerne eksploatacije, obrade ili upotrebe mineralnih sirovina, 3) povišenu koncentraciju fosfata i nitrata, 4) prisustvo toksičnih elemenata iz industrijskih otpadnih voda, 5) posledice urbanizacije i

industrijalizacije, 6) prisustvo patogenih organizama, virusa i bakterija iz kanalizacionih voda, 7) prisustvo radioaktivnih čestica (Petrović, Manojlović, Jović, 2014: 725).

Zagađeno zemljište, odnosno zemljište u kome su ustanovljene koncentracije opasnih i štetnih materija iznad graničnih vrednosti (član 4. stav 1. tačka 9. ZZZ), ne može se brzo prečistiti, pa zagađujuće materije, odnosno supstance čije prisustvo negativno utiče na sastav, osobine i kvalitet zemljišta (član 4. stav 1. tačka 10. ZZZ), godinama ostaju u njemu. Hemijsko zagađenje zemljišta gradskih sredina smatra se jednim od najznačajnijih problema današnjice, kako zbog prisustva velikog broja različitih zagađivača, tako i zbog velike gustine naseljenosti, usled čega je stanovništvo gradova pod konstantnim zdravstvenim rizikom (Filipović, Obradović-Arsić, 2014: 42). Zato se razvija svest o potrebi ispitivanja kvaliteta zemljišta u urbanim sredinama radi otkrivanja opasnih i štetnih materija čiji povećan sadržaj ima ozbiljne posledice po ljudsko zdravlje i životnu sredinu (Vidojević, Baćanović, Dimić, 2015: 16).

Karakteristike zemljišta urbano-industrijskih područja znatno se razlikuju od zemljišta u prirodnim sredinama. Neka zemljišta pokazuju posebne karakteristike, što je delimično posledica primene prirodnih i tehnoloških supstrata (otpada, šljake, cigle i betona), iskopavanja, zbijanja i zauzimanja zemljišta izgradnjom, kao i prisustva nutrijenata i zagađujućih materija. Usled intenzivnijeg uticaja na prirodno-ekološke vrednosti, zemljišta urbanih zona često postaju ograničena za upotrebu, ili čak potpuno uništena. U specifične odlike zemljišta urbanih zona spadaju i: izrazita vertikalna i prostorna varijabilnost, modifikovana struktura koja vodi do sabijanja, prisustvo površinske kore koja teži da bude nepropusna, modifikovana reakcija zemljišta, ograničeno provetravanje i odvod vode, narušen ciklus hranljivih materija, modifikovana aktivnost zemljišnih organizama, prisustvo antropogenih materijala i drugih zagađivača i modifikovani temperaturni režim (Vidojević, Baćanović, Dimić, 2015: 22). Ovakva zemljišta mogu da nanesu štetu ljudskom zdravlju i usled akumulacije i ispuštanja teških metala, nitrata, pesticida i organskih zagađivača (Filipović, Obradović-Arsić, 2014: 41).

Štetni mikroelementi smatraju se glavnim zagađivačima zemljišta, jer imaju ogroman uticaj na ekološku ravnotežu, relativno jaku vezu sa zemljišnim česticama i slabu pokretljivost, što onemogućava njihovo uklanjanje. U zemljištima industrijskih zona u prigradskim oblastima, uticaj štetnih mikroelemenata se usložnjava usled različitog porekla nanetih novih materijala, mešanja i različite upotrebe takvih zemljišta i antropogenog uticaja. Dejstvu štetnih mikroelemenata u urbanim zonama najviše su izložena deca, koja su znatno osetljivija od odraslih. Naime, položaj tela dece je takav da dovodi glavu blizu površine zemljišta, a boravak na otvorenom uvećava njihovu izloženost polutantima. (Čakmak *et al.*, 2016: 4). Dodatni problem industrijskih zona jeste njihov komercijalni razvoj, ali i činjenica da one imaju snažan uticaj na ekološku ravnotežu okolnih područja i njihovih zemljišta. Industrijske zone obično su u okolini naselja sa većom populacijom, usled nastojanja da se smanje troškovi prevoza radne snage, što samo usložnjava problematiku. Jedan od aspekata ugrožavanja okoline industrijskih zona je upravo emisija štetnih

mikroelemenata - bilo da su oni cilj određene industrije, bilo da se javljaju kao posledice tehnoloških procesa. (Čakmak *et al.*, 2016: 4).

Zbog svega navedenog, kontinuirano i temeljno praćenje stanja zemljišta u urbanim zonama, kao i poznavanje, pravilno tumačenje i primena zakonom predviđenih mera za prevenciju, sankcionisanje i otklanjanje negativnih posledica njegovog zagađenja imaju izuzetan značaj kako za obezbeđenje i unapređenje životne sredine, tako i za očuvanje zdravlja ljudi koji žive i rade u gradskim i prigradskim oblastima.

2. STANJE ZEMLJIŠTA U URBANIM ZONAMA U SRBIJI

Za razliku od ruralnih, urbana zemljišta su često izložena antropogenom uticaju zbog veće gustine naseljenosti, inteziteta saobraćaja i blizine industrije. Zbog toga je Agencija za zaštitu životne sredine Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine Republike Srbije u periodu od 2009. do 2013. godine posebnu pažnju posvetila ispitivanju kvaliteta zemljišta u sledećim gradovima: Beogradu, Kragujevacu, Novom Sadu, Subotici, Kruševcu Požarevcu, Smederevu, Užicu, Nišu, Novom Pazaru i Čajetini (Vidojević, Baćanović, Dimić, 2015: 17). Rezultati monitoringa u okviru urbanih i industrijskih sredina značajni su jer treba da omoguće kontinuirani pregled stanja zagađenosti zemljišta u dužem periodu vremena, naročito kada je reč o većim gradovima. Najduži kontinuitet ispitivanja kvaliteta zemljišta imaju Beograd i Novi Sad, a sve više gradova poslednjih godina u monitoring kvaliteta životne sredine, pored kvaliteta vazduha i vode, uvodi i monitoring kvaliteta zemljišta, ili obnavlja i proširuje postojeću mrežu mernih mesta (Filipović, Obradović-Arsić, 2014: 43). Nažalost, u izveštajima Agencije za zaštitu životne sredine ističe se da lokalni programi ispitivanja zemljišta i dalje nisu dovoljno kontinuirani, što potvrđuje i različit broj lokacija i uzoraka na kojima je sprovedeno istraživanje u posmatranom periodu (Vidojević, Baćanović, Dimić, 2015: 17).

Najnoviji rezultati ispitivanja kvaliteta zemljišta u urbanim zonama u Srbiji publikovani od strane Agencije za zaštitu životne sredine odnose se na 2013. i 2014. godinu. Na osnovu podataka iz programa ispitivanja kvaliteta zemljišta lokalnih samouprava, tokom 2013. godine analizirano je ukupno 140 uzoraka iz površinskog sloja zemljišta urbanih sredina i sa poljoprivrednih površina u okolini sledećih gradova: Beograda, Požarevca, Kragujevca, Kruševca, Smedereva, Novog Sada, Subotice i Novog Pazara. Od ukupnog broja analiziranih uzoraka 66% uzoraka pripada urbanim sredinama (prometne saobraćajnice, industrijske zone, parkovi, stambene zone, izvorišta vodosnabdevanja, okolina deponija, rekreacione zone), dok je 34% uzoraka uzeto sa poljoprivrednog zemljišta (Vidojević, Baćanović, Dimić, 2015: 21).

Rezultati analiziranih uzoraka su tumačeni prema Uredbi o programu sistematskog praćenja kvaliteta zemljišta, indikatorima za ocenu rizika od degradacije zemljišta i

metodologiji za izradu remedijacionih programa¹. Za potrebe izveštavanja granične minimalne vrednosti su definisane kao vrednosti na kojima su potpuno dostignute funkcionalne osobine zemljišta i one označavaju nivo na kome je dostignut održiv kvalitet zemljišta. Sa druge strane, remedijacione vrednosti su određene kao vrednosti koje ukazuju na to da su osnovne funkcije zemljišta ugrožene ili ozbiljno narušene i da zahtevaju remedijacione, sanacione i druge mere (Vidojević, Baćanović, Dimić, 2015: 17).

U zemljištima mnogih urbanih zona, evidentirani su povećani sadržaji olova pored prometnih saobraćajnica. Isto tako, poslednjih godina registrovana je i povećana koncentracija olova u zonama gradskih parkova i rekreativnih površina, pri čemu je uočeno da su koncentracije olova znatno veće u blizini prometnih saobraćajnica nego u centralnim delovima zelenih površina (Filipović, Obradović-Arsić, 2014: 43).

Na teritoriji grada Beograda zemljište je u 2013. godini uzorkovano i laboratorijski ispitano na 29 lokacija na različitim dubinama. Ispitivanja su sprovedena u zonama pored prometnih saobraćajnica, oko javnih česmi, kod dečjih igrališta, na zelenim površinama, u baštama, kao i na oranicama. Rezultati ispitivanja pokazali su da se na ispitanim lokalitetima prema pojedinim parametrima zemljište kategorise kao potencijalno zagađeno, dok se u malom procentu (3%) može okarakterisati kao alarmantno zagađeno i to pre svega na osnovu ukupnog sadržaja nikla (Vidojević, Baćanović, Dimić, 2015: 17).

Na teritoriji grada Požarevca je u 2013. godini ispitivanjem obuhvaćeno zemljište na 30 lokacija na različitim dubinama i to sa poljoprivrednih površina, prometnih saobraćajnica, iz parkova i iz okoline vodozahvata. Ispitivanje je potvrdilo da se na ovim lokalitetima prema pojedinim parametrima zemljište može kategorisati kao potencijalno zagađeno (Vidojević, Baćanović, Dimić, 2015: 17). Program ispitivanja kvaliteta zemljišta na teritoriji grada Kragujevca u 2013. godini obuhvatio je uzorkovanje i laboratorijsko ispitivanje zemljišta na 14 lokacija, na različitim dubinama i to u okviru zone izvorišta za vodosnabdevanje grada, gradske sredine, industrijske zone, zone pored prometnih saobraćajnica, poljoprivredne zone i gradske deponije. I na tim lokalitetima je prema pojedinim parametrima zemljište kategorisano kao potencijalno zagađeno (Vidojević, Baćanović, Dimić, 2015: 18).

Na teritoriji grada Kruševca je u 2013. godini programom obuhvaćeno uzorkovanje i laboratorijsko ispitivanje zemljišta na 33 lokacije. Na ispitanim lokalitetima je prema pojedinim parametrima zemljište kategorisano kao potencijalno zagađeno, dok je na osnovu ukupnog sadržaja nikla u 12% uzoraka kategorisano kao alarmantno zagađeno (Vidojević, Baćanović, Dimić, 2015: 18).

Program ispitivanja kvaliteta zemljišta na teritoriji grada Subotice u 2013. godini obuhvatio je uzorkovanje i laboratorijsko ispitivanje zemljišta na 10 lokacija u okviru parkova, u okolini industrije i u okolini vodozahvata. Rezultati su pokazali da se na ispitanim lokalitetima prema pojedinim parametrima zemljište svrstava u

¹ Uredba o programu sistematskog praćenja kvaliteta zemljišta, indikatorima za ocenu rizika od degradacije zemljišta i metodologiji za izradu remedijacionih programa, Službeni glasnik RS, br. 88/2010.

potencijalno zagađeno, dok se na osnovu sadržaja hroma i cinka u 10% uzoraka može smatrati alarmantno zagađenim (Vidojević, Baćanović, Dimić, 2015: 19). Na teritoriji grada Novog Sada je u 2013. godini analizirano poljoprivredno i nepoljoprivredno zemljište na 5 lokaliteta, a potvrđeno je da je ono prema pojedinim parametrima potencijalno zagađeno (Vidojević, Baćanović, Dimić, 2015: 20).

U gradu Smederevu je u 2013. godini analiziran kvalitet zemljišta na 12 lokacija u okolini industrijske zone, gradske deponije, vodozahvata, predškolskih ustanova i zdravstvenog centra. Utvrđeno je da se na ispitanim lokacijama prema pojedinim parametrima zemljište može kategorisati kao potencijalno zagađeno, dok je sadržaj nikla prekoračio graničnu vrednost u 100% uzoraka (Vidojević, Baćanović, Dimić, 2015: 20). Program ispitivanja kvaliteta zemljišta grada Novog Pazara u 2013. godini obuhvatio je analize na 7 lokacija u okolini vodozahvata, u krugu obdaništa, u gradskom parku i na rekreacionoj površini. Rezultati ispitivanja su potvrdili da se na ispitanim lokacijama prema pojedinim parametrima zemljište kategoriše kao potencijalno zagađeno (Vidojević, Baćanović, Dimić, 2015: 21).

Tokom 2014. godine, Agencija za zaštitu životne sredine Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine Republike Srbije vršila je praćenje stepena ugroženosti zemljišta od hemijskog zagađenja na 168 lokacije. Pri tome su analizirana 272 uzorka sa teritorije sledećih gradova: Niša, Novog Pazara, Kragujevca, Kruševca, Požarevca, Smedereva i Subotice. Prekoračenje graničnih vrednosti u najvećem procentu zabeleženo je za bakar, kobalt, živu i nikl na lokacijama prometnih saobraćajnica, u okolini industrije i vodoizvorišta, kao i na poljoprivrednom zemljištu (Lekić, Jovanović, 2015: 66).

U Izveštaju o stanju životne sredine u Srbiji za 2014. godinu istaknuto je da je najdetaljnije analize zemljišta tokom te godine sprovodio grad Niš i to na ukupno 70 lokaliteta. Rezultati praćenja stanja zemljišta u okviru škola i vrtića na 17 lokaliteta na području grada Niša pokazali su prekoračenje za arsen na 15% lokaliteta, kadmijum na 25%, bakar na 55%, kobalt na 65%, nikl na 40%, olovo na 5% i cink na 10% od ukupnog broja lokaliteta. Posebnu zabrinutost izaziva podatak da je u zemljištima zona u okolini svih vrtića u gradu Novom Pazaru izmereno prekoračenje za bakar, dok je prekoračenje za nikl uočeno na 50% lokaliteta. Prekoračenje za bakar u blizini vrtića izmereno je i u gradu Smederevu. Grad Kruševac je tokom 2014. pratio stanje poljoprivrednog zemljišta na području grada. Rezultati pokazuju prekoračenje za bakar na 21% od ukupnog broja lokaliteta, za kobalt na 12%, za živu na 36%, za nikl na 90% i za cink na 15% lokaliteta (Lekić, Jovanović, 2015: 66).

Prema Izveštaju o stanju životne sredine za 2014. godinu na teritoriji Srbije identifikovano je ukupno 398 lokaliteta koji obuhvataju potencijalno kontaminirane i kontaminirane lokalitete. U Izveštaju je istaknuto da su u 2014. godini (kao i u predhodnim godinama) najveći udeo u ukupnom broju kontaminiranih lokaliteta imale javno komunalne deponije sa 45,48%, zatim industrijsko komercijalni lokaliteti sa 33,92% i deponije industrijskog otpada sa 12,31% udela. Pri tome je naglašeno da od ukupnog broja evidentiranih lokaliteta, čak 200 spada u industrijske. Lokalizovanom zagađenju zemljišta najviše je doprinela naftna industrija sa 47,5%, zatim hemijska industrija sa 16%, metalna industrija sa 14%

lokaliteta. U nešto manjem procentu, za lokalizovana zagađenja zaslužna su energetska postrojenja i rudnici i to sa 3% i 5% udela (Lekić, Jovanović, 2015: 68).

3. KAZNENOPRAVNA ZAŠTITA ZEMLJIŠTA U REPUBLICI SRBIJI

3.1. Opšta razmatranja

Kazneno pravo je složena pravna grana koju na našim prostorima čine: krivično pravo, pravo privrednih prestupa i prekršajno pravo (Joldžić, 2008: 70). Zajedničko im je propisivanje sankcija za pravom precizno definisana nedozvoljena ponašanja subjekata prava, odnosno određivanje bića delikata ili sankcionisanje. Kaznenim pravom se, između ostalog, pruža zaštita i vrednostima *ekos-a*, i to tako što se inkriminišu i sankcionišu ona ponašanja koja su u suprotnosti sa materijalnim odredbama ekološkog karaktera. Upravo u tome leži dodirna tačka ekološkog i kaznenog prava. Dakle, ekološkopravne norme zapravo se pojavljuju kao materijalnopравни osnov za formiranje sve tri vrste inkriminacija (krivičnih dela, privrednih prestupa i prekršaja) namenjenih zaštiti vrednosti *ekos-a*. Zaštitom ovih vrednosti istovremeno se, u najvećem broju slučajeva, doprinosi i zaštiti zdravlja, telesnog integriteta i života ljudi (Joldžić, 2008: 71).

Posebnu vrstu delikata čine ekološki delikti koji obuhvataju sveukupnost ljudskih ponašanja kojima se povređuju ili ugrožavaju društvene vrednosti koje određuju uslove za čuvanje, unapređenje i zaštitu životne i radne sredine čoveka (Jovašević, 2009: 130). Ekološki delikti su vrsta ili deo ukupne delinkvencije sa kojom se jedno društvo – država, odnosno čovečanstvo u celini, suočava u određenom vremenskom periodu, a specifičnim ih čini njihov objekt zaštite – čovekova zdrava životna sredina sa jedne strane, odnosno pravo čoveka na zdrave uslove života, kao jedno od osnovnih ljudskih prava, sa druge strane (Jovašević, 2009: 131). Bez obzira na niz njihovih zajedničkih karakteristika, u strukturi ekoloških delikata postoje tri kategorije. To su: 1) krivična dela, 2) privredni prestupi i 3) prekršaji.

3.2. Norme ekološkog prava od značaja za zaštitu zemljišta

Pored novousvojenog Zakona o zaštiti zemljišta², koji je stupio na snagu u januaru 2016. godine i o kome će posebno biti reči, za zaštitu zemljišta od značaja su sledeći ekološki propisi: 1) Zakon o zaštiti životne sredine³ 2) Zakon o zaštiti prirode⁴, 3) Zakon o poljoprivrednom zemljištu⁵ 4) Zakon o planiranju i izgradnji⁶, 5) Zakon o

² Zakon o zaštiti zemljišta, Službeni glasnik RS, br. 112/2015.

³ Zakon o zaštiti životne sredine, Službeni glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011 i 14/2016.

⁴ Zakon o zaštiti prirode, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 91/2010 i 14/2016.

⁵ Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Službeni glasnik RS, br. 62/2006, 65/2008, 41/2009 i 112/2015.

vodama⁷, 6) Zakon o šumama⁸, 7) Zakon o državnom premeru i katastru⁹, 8) Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine¹⁰, 9) Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu¹¹, 10) Zakon o upravljanju otpadom¹² i 11) Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu¹³

Opšte regule namenjene zaštititi zemljišta locirane su unutar Zakona o zaštiti životne sredine (Joldžić, 2008: 294). Članom 22. Zakona o zaštiti životne sredine propisano je da se zaštita zemljišnog prostora (zemljišta) i njegovo održivo korišćenje ostvaruju merama sistemskog praćenja kvaliteta zemljišta, praćenjem indikatora za ocenu rizika od degradacije zemljišta, kao i sprovođenjem remedijacionih programa za otklanjanje posledica kontaminacije i degradacije zemljišnog prostora, bilo da se oni dešavaju prirodno ili da su uzrokovani ljudskim aktivnostima (član 22. stav 1.). Program sistemskog praćenja kvaliteta zemljišta, indikatore za ocenu rizika od degradacije zemljišta i metodologiju za izradu remedijacionih programa propisuje Vlada (član 22. stav 3.). Takođe, prilikom promene nosioca prava korišćenja zemljišta, korisnik zemljišta čije pravo korišćenja prestaje, a čija delatnost je uticala, odnosno mogla da utiče ili ometa prirodne funkcije zemljišta, dužan je da izradi izveštaj o stanju zemljišta (član 22. stav 2.). Određivanje sadržine i metodologije izrade navedenog izveštaja o stanju zemljišta povereno je ministru za poslove životne sredine (član 22. stav 4.) (Joldžić, 2008: 294).

Iz analize člana 22. Zakona o zaštiti životne sredine sledi da se dotičnim normama zahteva poštovanje principa prevencije i principa izbegavanja ekološke štete (Joldžić, 2008: 294). Svako ko zagađi zemljište dužan je da organizuje povraćaj u pređašnje stanje (*restitutio in integrum*) i snosi troškove ovog povraćaja, a ukoliko povraćaj nije moguć (bilo u potpunosti bilo delimično), zagađivač je dužan da plati nadoknadu za trajnu promenu kvaliteta, klase, odnosno namene zemljišta (Joldžić, 2008: 294). Ove odredbe predstavljaju očiglednu primenu principa *restitutio in integrum* i principa *zagađivač plaća*, pri čemu treba istaći da se plaćanjem nadoknade zagađivač ne oslobađa automatski od bilo kog oblika pravne odgovornosti, uključujući i kaznenopravnu odgovornost (Joldžić, 2008: 295).

Zakon o zaštiti zemljišta, koji je stupio na snagu u januaru 2016. godine, uređuje zaštitu zemljišta, sistematsko praćenje stanja i kvaliteta zemljišta, mere sanacije, remedijacije, rekultivacije, inspekcijski nadzor i druga pitanja od značaja za zaštitu i očuvanje zemljišta kao prirodnog resursa od nacionalnog interesa (član 1.). On

⁶ Zakon o planiranju i izgradnji, Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014 i 145/2014.

⁷ Zakon o vodama, Službeni glasnik RS, br. 30/2010 i 93/2012.

⁸ Zakon o šumama, Službeni glasnik RS, br. 30/2010, 93/2012 i 89/2015.

⁹ Zakon o državnom premeru i katastru, Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 i 96/2015.

¹⁰ Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Službeni glasnik RS, br. 135/2004 i 25/2015.

¹¹ Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Službeni glasnik RS, br. 135/2004 i 36/2009.

¹² Zakon o upravljanju otpadom, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010 i 14/2016.

¹³ Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, Službeni glasnik RS, br. 36/2009.

pristupa zaštiti zemljišta na integrativni način, bez obzira na tip zemljišta, oblik svojine na zemljištu, njegovu namenu ili korišćenje (član 2.). Za razliku od ostalih ekoloških propisa koji su tretirali problematiku zemljišta sa svog sektorskog aspekta, novi Zakon o zaštiti zemljišta primenjuje načelo sveukupnog pristupa zaštiti zemljišta, jer reguliše zaštitu svih tipova zemljišta, bez obzira na njihovu namenu. U skladu sa tim, ovaj zakon insistira na načelu "integralnosti zaštite zemljišta" koje se ogleda u tome da nadležni organi obezbeđuju integraciju zaštite zemljišta u svim sektorskim politikama. Ovo načelo primenjuje se kroz međusobno usaglašavanje planova i programa, kao i kroz primenjivanje propisa koji uređuju sistem dozvola, standarda i normativa, ali i posredstvom finansiranja i drugih mera zaštite zemljišta (Zelenović Vasiljević, Tomin Rutar, 2016: 2). Pored načela integralnosti, u svom članu 5. Zakon o zaštiti zemljišta propisuje sledeća osnovna načela u skladu sa kojima se ta zaštita sprovodi: načelo očuvanja prirodne vrednosti zemljišta, načelo zagađivač plaća, načelo korisnik plaća, načelo supsidijarne odgovornosti, načelo informisanja i učešća javnosti i načelo zaštite prava na očuvanje prirodnih vrednosti zemljišta.

Novim Zakonom o zaštiti zemljišta uređeni su i subjekti zaduženi za njeno sprovođenje (član 6. ZZZ). Zaštitu zemljišta, u okviru svojih ovlašćenja i obaveza, obezbeđuju Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, pravna lica, preduzetnici, odnosno vlasnici i korisnici zemljišta koji u obavljanju aktivnosti ugrožavaju, degradiraju ili zagađuju zemljište (član 29. i član 30. ZZZ). Pri tome je naglašeno da su prilikom realizacije zaštite zemljišta, subjekti zaštite odgovorni za svaku aktivnost kojom se narušava ili može da se naruši prirodno stanje i kvalitet zemljišta i za ne preduzimanje mera zaštite u skladu sa propisima (Zelenović Vasiljević, Tomin Rutar, 2016: 3).

Svi subjekti koji učestvuju u obavljanju delatnosti koje utiču ili mogu uticati na kvalitet zemljišta dužni su da obezbede tehničke mere za sprečavanje ispuštanja zagađujućih, štetnih i opasnih materija u zemljište, da planiraju troškove zaštite zemljišta od zagađivanja i degradacije u okviru investicionih i proizvodnih troškova, da prate uticaj svoje delatnosti na kvalitet zemljišta, kao i da obezbede druge mere zaštite u skladu sa navedenim Zakonom i drugim relevantnim propisima (član 7. ZZZ) (Zelenović Vasiljević, Tomin Rutar, 2016: 3).

Zaštita zemljišta definisana je članom 4. Zakona o zaštiti zemljišta kao skup mera i postupaka koji se primenjuju prilikom planiranja, uređenja, korišćenja zemljišta i zaštite od zagađenja i degradacije, sa ciljem očuvanja i obezbeđenja svih njegovih funkcija. Definisane su i preventivne mere zaštite zemljišta: planiranje i integrisanje zaštite zemljišta u sektorske politike i planove, utvrđivanje ispunjenosti uslova zaštite zemljišta, donošenje planskih i programskih dokumenata za zaštitu zemljišta. Posebno su određeni i pojmovi: uređenje prostora i korišćenje zemljišta, promena namene zemljišta i uslovi i mere zaštite zemljišta (Zelenović Vasiljević, Tomin Rutar, 2016: 3). Takođe su objašnjene i mere koje imaju za cilj popravljavanje nanete štete zemljištu: rekultivacija i remedijacija. Rekultivacija predstavlja skup mera i aktivnosti za ponovno formiranje zemljišnog sloja i uspostavljanje biljnih zajednica na zagađenim i degradiranim površinama dok je remedijacija skup mera i postupaka

za potrebe sanacije zemljišta sa ciljem poboljšanja kvaliteta zemljišta do nivoa koji je bezbedan za korišćenje i u skladu s namenom (član 4. ZZZ).

Zakon posebno uređuje one mere zaštite zemljišta koje podrazumevaju zabranu odnosno ograničenje obavljanja određenih aktivnosti, a definiše i granične vrednosti zagađujućih, štetnih i opasnih materija u zemljištu. Naročito se zabranjuje ispuštanje i odlaganje zagađujućih, štetnih i opasnih materija i otpadnih voda na površinu zemljišta i u zemljište, a predviđeno je da se osobine zemljišta mogu menjati samo u cilju poboljšanja njegovog kvaliteta i u skladu sa njegovom namenom (Zelenović Vasiljević, Tomin Rutar, 2016: 4).

Zakonom je takođe propisano da je vlasnik ili korisnik zemljišta ili postrojenja čija delatnost, odnosno aktivnost mogu biti uzrok zagađenja i degradacije zemljišta, dužan da pre početka obavljanja aktivnosti izvrši ispitivanje kvaliteta zemljišta. Na ovaj način su prvi put dati zakonski okviri i obaveza da se u postupku izrade predmetnih elaborata, kao i pri stavljanju u funkciju novih objekata, poštuju ograničeni kapaciteti zemljišta kao prirodnog resursa i kroz instrument obaveznog monitoringa utvrđuje se obaveza određivanja nultog stanja na nekom prostoru. Time se doprinosi smanjenju negativnih antropogenih uticaja na zemljište.

Zakon o zaštiti zemljišta uvodi i nove dokumente koji imaju za cilj zaštitu zemljišta (član 14. ZZZ). To su: 1) plan zaštite zemljišta (član 15. ZZZ), 2) godišnji program zaštite zemljišta (član 16. ZZZ) i 3) program monitoringa zemljišta (član 29. ZZZ). Plan zaštite zemljišta treba da bude donet u roku od dve godine od dana stupanja na snagu tog zakona, a jedinice lokalne samouprave dužne su da donesu godišnje Programe zaštite zemljišta u roku od godinu dana od dana donošenja Plana zaštite zemljišta. Zakon reguliše i izveštavanje o sprovođenju godišnjeg programa zaštite zemljišta (Zelenović Vasiljević, Tomin Rutar, 2016: 3).

Pored toga, Zakonom je uređen i program sistematskog praćenja stanja i kvaliteta zemljišta (članovi 28-33. ZZZ), kao i katastar kontaminiranih lokacija koji predstavlja skup podataka o zagađenim zemljištima (član 34. ZZZ). Zakon naglašava da su državni organi, organi autonomne pokrajine, organi jedinice lokalne samouprave i druge ovlašćene organizacije dužni da potpuno i objektivno, obaveštavaju javnost o kvalitetu i stanju zemljišta i promenama koje mogu da predstavljaju opasnost za život i zdravlje ljudi, kao i biljnog i životinjskog sveta. Istaknuto je i da javnost ima pravo pristupa propisanim registrima ili evidencijama koje sadrže odgovarajuće informacije i podatke (član 35. ZZZ) (Zelenović Vasiljević, Tomin Rutar, 2016: 4).

Kaznenim odredbama Zakona o zaštiti zemljišta propisane su odgovarajuće sankcije za njegova kršenja, koja u zavisnosti od okolnosti mogu biti tretirana bilo kao privredni prestupi, bilo kao prekršaji. U nekim slučajevima je za nepridržavanje ovog zakona predviđena novčana kazna, a u nekima kazna zatvora. Kao učinioci privrednih prestupa, podrazumeva se, pojavljuju se pravna lica (član 43. ZZZ), dok se kao učinioci prekršaja prema ovom zakonu mogu pojaviti: pravno lice (član 44. ZZZ), preduzetnik (član 45. ZZZ), odgovorno lice u nadležnom organu, odnosno u organizaciji koja vrši javna ovlašćenja (član 46. ZZZ) i fizičko lice (član 47. ZZZ).

3.3. Norme krivičnog prava od značaja za zaštitu zemljišta

Posebnu vrstu ekoloških delikata čine ekološka krivična dela, kao najteži vidovi povrede i ugrožavanja životne sredine, uključujući tu i zemljište kao njen integralni deo. Tu naročito spada takozvani ekološki kriminalitet u najužem smislu reči, gde spadaju ona krivična dela čija je primarna crta da ugrožavaju ili povređuju osnovne ekološke vrednosti (vode, vodotokove, zemljište, vazduh i živi svet) (Joldžić, 2002: 28).

Pošto predstavljaju najteže ekološke delikte, za ekološka krivična dela su zakonom propisane i najstrože sankcije. Razlikuju se tri vrste ekoloških krivičnih dela: 1) prava ekološka krivična dela (u užem smislu), 2) neprava ekološka krivična dela (u širem smislu) i 3) sporedna ekološka krivična dela. Prava ekološka krivična dela iz osnovnog zakonodavstva (u užem smislu) jesu ona krivična dela koja su u Krivičnom zakoniku Republike Srbije¹⁴ sistematizovana u okviru posebnog, XXIV poglavlja, pod nazivom "Krivična dela protiv životne sredine". Ranije su ova krivična dela bila "raspršena" u saveznom i republičkom zakonodavstvu, kao i u sporednim propisima iz oblasti zaštite životne sredine (Jovašević, 2011: 192).

Objekt zaštite ekoloških krivičnih dela, odnosno skup društvenih vrednosti koje se njima povređuju ili ugrožavaju je kompleksan i može ga sačinjavati ne samo životna sredina u celosti, već i njeni pojedini segmenti, kao što su: voda, vazduh, zemljište, flora i fauna, koji su sadržani u litosferi, hidrosferi atmosferi, biosferi i tehnosferi (Joldžić, Jovašević, 2012: 320). Pozitivno pravo Republike Srbije, tačnije važeći Zakon o zaštiti životne sredine u svom članu 3. definiše životnu sredinu kao skup prirodnih i stvorenih vrednosti, čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život ljudi¹⁵ (Jovašević, Đurđić, 2006: 171; Joldžić, Jovašević, 2012: 320). Tako definisana životna sredina se uvek određuje svojim kvalitetom. Kvalitet životne sredine se odnosi na njeno stanje koje se iskazuje fizičkim, hemijskim, biološkim, estetskim i drugim indikatorima. U sklopu ovako shvaćene životne sredine, razlikuju se: prirodne vrednosti, zaštićena prirodna dobra, javna prirodna dobra, geodiverzitet (geološka raznovrsnost), biodiverzitet (biološka raznovrsnost) i slično (Stojanović, 1995: 298-302, prema: Joldžić, Jovašević, 2012: 320).

Pored životne sredine, objekt zaštite ekoloških krivičnih dela uključuje i čovekovo pravo na zdravu i relativno očuvanu prirodnu sredinu (Joldžić, 1995: 17; Stojanović, 2006: 600; Stojanović, Zindović, 2015: 54). Ovo pravo uvedeno je Stokholmskom deklaracijom o životnoj sredini iz 1972. godine, koja kao osnovni cilj ekološkog razvoja navodi smanjenje rizika u pogledu uslova života i poboljšanje kvaliteta života, uz poklanjanje posebne pažnje zaštiti životne sredine pri ostvarenju ovih ciljeva (Stopić, Dičić, Zorić, 2009: 7). Ono podrazumeva ne samo pravo sadašnjih

¹⁴ Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 i 108/2014., u daljem tekstu: KZRS.

¹⁵ Član 3. Zakon o zaštiti životne sredine, Službeni glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011 i 14/2016.

već i pravo budućih generacija na zdravu prirodu i adekvatne resurse (Joldžić, 2008: 25) i danas se smatra jednim od fundamentalnih ljudskih prava (Paunović, Krivokapić, Krstić, 2007: 292).

Među njima se kao najrelevantnija za direktnu ili indirektnu zaštitu zemljišta mogu izdvojiti krivična dela: 1) zagađenje životne sredine (član 260. KZRS), 2) nepreduzimanje mera zaštite životne sredine (član 261. KZRS), 3) protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu (član 262. KZRS), 4) oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine (član 263. KZRS), 5) oštećenje životne sredine (član 264. KZRS), 6) unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija (član 266. KZRS), 7) nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja (član 267. KZRS), 8) povreda prava na informisanje o stanju životne sredine (član 268.), 9) pustošenje šuma (član 274. KZRS) i 10) šumska krađa (član 275. KZRS).

Neprava ekološka krivična dela (ekološka krivična dela u širem smislu) sistematizovana su u Krivičnom zakoniku u okviru drugih poglavlja. Ona su takođe upravljena protiv životne sredine, ali na posredan način, te se uz nju, kao prevalentan objekt zaštite, kod ovih dela javljaju i neke druge društvene vrednosti. Zato su, zavisno od ovih kriterijuma, ona i svrstana u neke druge grupe krivičnih dela, kao što su: krivična dela protiv opšte sigurnosti ljudi i imovine, protiv bezbednosti javnog saobraćaja, protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije, protiv državnih organa i protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom (Joldžić, Jovašević, 2012: 273-274).

Sporedna ekološka krivična dela su ona krivična dela koja nisu predviđena Krivičnim zakonikom, kao osnovnim krivičnopravnim aktom Republike Srbije, već se nalaze u posebnom, sporednom ili dopunskom krivičnom zakonodavstvu. U pitanju su zakoni kojima se uređuje oblast životne sredine u celosti ili njeni pojedini delovi. Ova krivična dela se po pravilu nalaze u kaznenim odredbama tih ekoloških zakona, kojima su predviđena njihova obeležja bića, karakteristike, kao i vrsta i mera kazne koja se za njih može izreći u skladu sa uslovima, na način i po postupku koji su propisani Krivičnim zakonikom (Jovašević, 2009: 132).

Posledica krivičnih dela protiv životne sredine u prvom redu se sastoji u zagađivanju vazduha, vode, zemljišta ili hrane. Ovakvo zagađivanje po pravilu se javlja kao nusproizvod naučno-tehnološkog progressa koji sa sobom nosi moderna industrija i upotreba različitih izvora energije, sirovina i drugih materija (Jovašević, 2011: 81). Većinu krivičnih dela protiv životne sredine može učiniti svako lice, a samo kod nekih od njih se kao učinilac javlja određeno lice koje ima svojstvo službenog ili odgovornog lica. U pogledu krivice, ekološka krivična dela mogu se učiniti bilo sa umišljajem bilo iz nehata (Joldžić, Jovašević, 2012: 322).

Za krivična dela protiv životne sredine specifično je i to da je zakonodavac predvideo da se krivično gonjenje njihovih učinilaca preduzima po službenoj dužnosti, odnosno od strane nadležnog javnog tužioca. U određenim slučajevima predviđeno je i kažnjavanje za pokušaj ovih krivičnih dela, što ukazuje na značaj njihovog zaštitnog objekta - životne sredine, koju zakonodavac ovakvim strožim normama štiti (Stojanović, Zindović, 2015: 53).

Krivična dela protiv životne sredine najčešće su određena blanketnom dispozicijom, što znači da njihovu radnju izvršenja čini ona delatnost činjenja ili nečinjenja kojom se odstupa od važećih propisa, odnosno kojom se krše propisi ekološkog prava (kao posebne grane upravnog prava), a koja ugrožava ili povređuje život i zdravlje ljudi (Joldžić, Jovašević, 2012: 322). To znači da je element protivpravnosti bitan element bića ovih krivičnih dela (Jovašević, 2011: 192). Mnoga krivična dela protiv životne sredine sadrže opisne pojmove kao što su, na primer: "u većoj meri", "na širem prostoru, "velikih razmera", "da su za otklanjanje štete potrebni duže vreme ili veliki troškovi". Sadržina ovih pojmova nije u dovoljnoj meri precizirana (Stojanović, Zindović, 2015: 53). Štaviše, sudovi u Republici Srbiji, pa ni Vrhovni kasacioni sud, u dosadašnjoj praksi po svemu sudeći nisu zauzeli odgovarajuće pravne stavove u ovoj oblasti i obezbedili jasno definisanje navedenih pojmova (Stojanović, Zindović, 2015: 54).

4. ZAKLJUČAK - MOGUĆNOSTI I PERSPEKTIVE UNAPREĐENJA POSTOJEĆEG STANJA

Značaj praćenja stanja zemljišta u urbanim zonama, a posebno njegove stvarne i potencijalne zagađenosti, ogleda se pre svega u mogućnosti lociranja, procene rizika i sanacije kontaminiranih oblasti, pri čemu urbano planiranje ima značajnu ulogu u identifikaciji i izmeštanju objekata i aktivnosti koje zagađuju zemljište. Praćenje stanja zemljišta i njegovih efekata na zdravlje stanovništva, trebalo bi da bude sastavni deo monitoringa životne sredine gradova i značajna osnova za optimalni ekološki menadžment (Filipović, Obradović-Arsić, 2014: 42). Uprkos tom saznanju, izveštaji Agencije za zaštitu životne sredine o kvalitetu zemljišta u urbanim zonama u Srbiji pokazuju da praćenje stanja zemljišta na lokalnom nivou i dalje sprovode samo pojedini gradovi i opštine. U ovim izveštajima je takođe konstatovano da obim i kvalitet istraživanja zagađenja zemljišta čiji je uzrok lokalizovani izvor zagađenja, znatno variraju od lokacije do lokacije. Kao razlozi za to navode se: postojanje različitih nivoa upravljanja tim lokacijama i nepotpuno izveštavanje od strane za to nadležnih subjekata. Zato je u izveštajima insistirano na uspostavljanju odgovarajućeg osnova za sistematsko prikupljanje podataka i informacija o kontaminiranim lokacijama (Vidojević, Bačanović, Dimić, 2015: 38).

To je i omogućeno usvajanjem Zakona o zaštiti zemljišta koji, u svom članu 28. propisuje da su Republika, autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave, u okviru svojih zakonskih nadležnosti dužne da obezbede sistematsko praćenje, odnosno monitoring kvaliteta zemljišta i održavanje baze podataka o stanju i kvalitetu zemljišta, u skladu sa Programom monitoringa, čiju sadržinu utvrđuje Vlada. Istom odredbom, ovi subjekti se obavezuju da vode katastar kontaminiranih lokacija, koji predstavlja skup podataka o zagađenim zemljištima. Stvaranju kompletnijeg uvida u stanje i kvalitet zemljišta u Republici Srbiji svakako će doprineti i član 29. Zakona o zaštiti zemljišta, koji propisuje da se za potrebe monitoringa zemljišta uspostavlja državna i lokalna mreža, kao i njegov član 30. kojim se vlasnik ili korisnik zemljišta ili postrojenja čija delatnost može biti ili već jeste uzrok zagađenja i degradacije zemljišta, obavezuje da vrši njegov monitoring.

Posmatrajući problematiku zaštite zemljišta, nameće se zaključak da je neophodno posebnu pažnju posvetiti onim kategorijama zemljišta koje nisu poljoprivredne, ali čija zaštita jeste regulisana postojećim propisima, koji te površine posmatraju kao isključivo ekološke vrednosti i regulišu poželjan odnos prema njima (Joldžić, Jovašević, 2012: 382). To bi podrazumevalo i razmatranje mogućnosti formiranja kazneno-pravne norme, čiji bi zaštitni objekat bile upravo te (nepoljoprivredne) kategorije zemljišta, kao delovi životne sredine (Joldžić, Jovašević, 2012: 382). Tako, pojedini autori opravdano predlažu uvođenje posebnog krivičnog dela pod nazivom "trajno degradiranje zemljišta", koje bi činilo lice koje "trajno degradira zemljište suprotno važećim propisima" (Joldžić, Jovašević, 2012: 383). Ovo krivično delo bi zapravo bilo *norma specialis* postojećeg krivičnog dela zagađenja životne sredine iz člana 260. Krivičnog zakonika Republike Srbije, a njegov zadatak bio bi da omogući zaštitu onih vrednosti koje su uspostavljene onim zakonima koji regulišu poželjan odnos prema posebno zaštićenim kategorijama nepoljoprivrednog zemljišta (Joldžić, Jovašević, 2012: 383).

Degradacija zemljišta dovodi do redukovanja ili potpunog eliminisanja njihovih bitnih svojstava i umanjuje njihovu podobnost da podržavaju ekosisteme od kojih zavisi dobrobit ljudi. Zbog toga je prevencija ili minimizacija dejstva faktora koji dovode do degradacije zemljišta od suštinskog značaja za omogućavanje normalnog odvijanja različitih procesa u njemu i svakako zahteva manje finansijske troškove od uklanjanja negativnih posledica njegove degradacije (FAO, 2015: 5). U tom kontekstu treba sagledati i neophodnost usklađivanja domaćih propisa sa ekološkim standardima i propisima Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine. Značaj sprovođenja monitoringa stanja zemljišta istaknut je još u Šestom akcionom programu Evropske unije za životnu sredinu, pod naslovom "Životna sredina 2010-naša budućnost naš izbor" (*Environment 2010 Our Future, Our Choice*) (European Commission, 2001), koji sa jednakom pažnjom tretira zaštitu zemljišta, vode i vazduha (Petrović, Manojlović, Jović, 2014: 735). Relevantne su i odredbe Strategije Evropske unije za zaštitu zemljišta (*Thematic strategy for soil protection*) iz 2006.¹⁶, ali i drugih izvora komunitarnog prava posvećenih zaštiti životne sredine.

Postojanje odgovarajućeg pravnog okvira, koji uključuje zakonske i podzakonske akte posvećene regulisanju zaštite, očuvanja i unapređenja kvaliteta zemljišta preduslov je za adekvatnu prevenciju degradacije zemljišta. Ali, njegova konzervacija i održivo korišćenje ne mogu se u potpunosti ostvariti bez dosledne primene tih pravnih normi u praksi i to od strane svih relevantnih subjekata i u skladu sa načelima proklamovanim u Svetskoj povelji o zemljištu, ali i u nacionalnim ekološkim propisima. Za ovu problematiku najznačajniji je novousvojeni Zakon o zaštiti zemljišta, čija primena tek treba da pokaže efekte.

¹⁶ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Thematic Strategy for Soil Protection [SEC(2006)620] [SEC(2006)1165]. Brussels: Commission of the European Communities, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0231&from=EN>, 15.09.2016.

LITERATURA

- (1) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Thematic Strategy for Soil Protection [SEC(2006)620] [SEC(2006)1165]. Brussels: Commission of the European Communities, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0231&from=EN>, 15.09.2016.
- (2) Čakmak, D. et al. (2016) *Projekat Stanje nepoljoprivrednog zemljišta industrijskih zona većih gradova u republici Srbiji sa aspekta biološkog i hemijskog kvaliteta*. Beograd: Institut za zemljište.
- (3) European Commission (2001) *Environment 2010: European Commission 2001-2010 6th EU Environment Action Programme*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- (4) Filipović, D., Obradović-Arsić, D. (2014) Kvalitet zemljišta u Republici Srbiji i zdravstveno stanje stanovništva. *Zbornik radova - Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu*, 62(1), str. 39-60.
- (5) Food and Agriculture Organization of the United Nations (1982) *World Soil Charter*. Rome, Italy: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- (6) Food and Agriculture Organization of the United Nations (2015) *Revised World Soil Charter, adopted on 8th June 2015*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- (7) Joldžić, V. (1995) *Ekološki kriminalitet u pravu i stvarnosti*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- (8) Joldžić, V. (2002) Ekološko pravo, Opšti i poseban deo. Beograd: Savezni sekretarijat za rad, zdravstvo i socijalno staranje, Sektor za životnu sredinu.
- (9) Joldžić, V. (2008) *Ekološko pravo, Opšti i Poseban deo (Primer Srbije države u tranziciji)*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- (10) Joldžić, V., Jovašević, D. (2012) *Ekološko krivično pravo - međunarodni i ustavni osnovi, stvarnost i mogućnosti*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- (11) Jovašević, D. (2009) *Sistem ekoloških delikata – ekološko kazneno pravo*. Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu.
- (12) Jovašević, D. (2011) *Leksikon krivičnog prava*. Beograd: Službeni glasnik.
- (13) Jovašević, D., Đurđić, V. (2006) *Krivično pravo, Posebni deo*. Beograd: Nomos.
- (14) Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 i 108/2014.
- (15) Lekić, D., Jovanović, M. (2015) *Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2014. godinu*. Beograd: Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine Republike Srbije, Agencija za zaštitu životne sredine.
- (16) Paunović, M., Krivokapić, B. i Krstić, I. (2007) *Osnovi međunarodnih ljudskih prava*. Beograd: Megatrend univerzitet.
- (17) Petrović, Z., Manojlović, Manojlović, D., Jović, V. (2014) Legal protection of land from pollution, *Economics of Agriculture*, 61(3), str. 723-738.
- (18) Stojanović, P., Zindović, I. (2015) Pravna odgovornost za razvoj i zaštitu životne sredine. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 63(1), str. 41-57.
- (19) Stojanović, Z. (2006) *Komentar krivičnog zakonika*. Beograd: Službeni glasnik.
- (20) Stopić, M., Dičić, N. i Zorić, J. (2009) *Pravci zaštite životne sredine u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

- (21) Uredba o programu sistematskog praćenja kvaliteta zemljišta, indikatorima za ocenu rizika od degradacije zemljišta i metodologiji za izradu remedijacionih programa, Službeni glasnik RS, br. 88/2010.
- (22) Zelenović Vasiljević, T., Tomin Rutar, T. (2016) Novi zakonodavni okviri za zaštitu zemljišta, Šesti naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem "Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja-u susret evropskim integracijama", Asocijacija prostornih planera Srbije Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet u saradnji sa Ministarstvom građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Gradom Vršcem, Vršac, 2 – 4. jun 2016, preuzeto sa: http://www.zavurbvo.co.rs/images/vesti/2016-06/03-Novi_zakonodavni_okviri_za_zastitu_zemljista.pdf, 09.06.2016.
- (23) Vidojević, D., Baćanović, N., Dimić, B. (2015) *Izveštaj o stanju zemljišta u Republici Srbiji za 2013. godinu*. Beograd: Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine Republike Srbije, Agencija za zaštitu životne sredine.
- (24) Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, Službeni glasnik RS, br. 36/2009.
- (25) Zakon o državnom premeru i katastru, Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 i 96/2015.
- (26) Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Službeni glasnik RS, br. 135/2004 i 25/2015.
- (27) Zakon o planiranju i izgradnji, Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014 i 145/2014.
- (28) Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Službeni glasnik RS, br. 62/2006, 65/2008, 41/2009 i 112/2015.
- (29) Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Službeni glasnik RS, br. 135/2004 i 36/2009.
- (30) Zakon o šumama, Službeni glasnik RS, br. 30/2010, 93/2012 i 89/2015.
- (31) Zakon o upravljanju otpadom, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010 i 14/2016.
- (32) Zakon o vodama, Službeni glasnik RS, br. 30/2010 i 93/2012.
- (33) Zakon o zaštiti prirode, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 91/2010 i 14/2016.
- (34) Zakon o zaštiti zemljišta, Službeni glasnik RS, br. 112/2015.
- (35) Zakon o zaštiti životne sredine, Službeni glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011 i 14/2016.

NATIONAL LEGISLATIVE FRAMEWORKS FOR THE PROTECTION OF SOIL IN URBAN AREAS IN SERBIA

Soil represents one of the most important renewable resources and its good quality and sustainable use are preconditions for the survival of numerous ecosystems on a global level. Irrational exploitation of natural resources, industrialisation and expansion of population in the cities contribute to the increase of soil pollution, particularly in the urban zones, which causes negative consequences on human health and environment. That is the reason why the author of this paper briefly presents current state of soil quality in larger cities in Serbia, with special focus on the presence of pollutants, as well as to analyze existing national legal frameworks relevant for the protection of soil from negative anthropogenic impacts, including preventive provisions but also the norms of penal, i.e. criminal and misdemeanour law. In attempt to contribute to the improvement of state in this field, the author highlights the most important principles on accordance with which the legal protection of soil should be developed in Serbia, suggesting some innovative solutions regarding the incrimination of prohibited human activities consequences of which may harm or endanger this eco-medium.

KEYWORDS: soil / pollution / urban zones / criminal offences / misdemeanours