

NOVI ZAKONODAVNI OKVIRI ZA ZAŠTITU ZEMLJIŠTA

dr Tamara Zelenović Vasiljević¹, Teodora Tomin Rutar dipl.pravnik¹

Apstrakt

Zemljište predstavlja ograničen resurs čije korišćenje zahteva poštovanje niza zakonodavnih i planski održivih aktivnosti. Kroz dosadašnja planska i normativna dokumenta zemljište je tretirano u smislu uređenja, korišćenja i zaštite. Novim Zakonom o zaštiti zemljišta uređuje se zaštita zemljišta, sistemsko praćenje stanja i kvaliteta zemljišta, mere sanacije i remedijacije, rekultivacije i druga pitanja od značaja za zaštitu i očuvanje zemljišta kao prirodnog resursa koji je od nacionalnog interesa.

U ovom radu biće prikazan pregled dosadašnjeg pravnog okvira za utvrđivanje kategorija zemljišta, s jedne strane, i načina korišćenja i tretmana zemljišta s druge strane, kao i analiza novog integrativnog pristupa zemljištu, kao prirodnom resursu, kroz novi Zakon o zaštiti zemljišta iz 2016. godine.

Ključne reči: Zaštita zemljišta, prirodni resurs, upravljanje zemljištem, monitoring, održivo planiranje

NEW LEGISLATIVE FRAMEWORK FOR THE LAND PROTECTION

PhD Tamara Zelenović Vasiljević², Teodora Tomin Rutar², Law graduate

Abstract

Land is a limited resource the use of which requires compliance with a series of legislative and sustainable planning activities. Through current planning documentation and laws the land is treated in terms of development, use and protection. The new Law on Land Protection regulates the protection of land, systematic monitoring of the status and quality of land, measurements for remediation, rehabilitation and other issues of importance for the protection and preservation of land as a natural resource that is of national interest.

This paper represents a review of the legal framework for the establishment of categories of land, on the one hand, and the use and treatment of land on the other side, as well as the analysis of the new integrative approach to land as a natural resource, through the analyses of new Law on Protection of land published in 2016.

Key words: Land protection, nature resource, land management, monitoring, sustainable planning

¹ JP „Zavod za urbanizam Vojvodine“

² PE Urban and Spatial Planning Institute of Vojvodina

Uvod

Zakon o zaštiti zemljišta (10), koji je stupio na snagu u januaru 2016. godine, na integrativni način uređuje oblast zaštite zemljišta, bez obzira na tip zemljišta, oblik svojine, namenu ili korišćenje. Do donošenja ovog zakona osnovni pravni akti koji tretiraju zemljište, posredno ili neposredno, su: Zakon o poljoprivrednom zemljištu i Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o planiranju i izgradnji, Zakon o vodama, Zakon o šumama i Zakon o državnom premeru i katastru.

Dosadašnje zakonodavstvo na nekoliko načina obradilo je termin zemljišta, od klasiranja zemljišta do građevinskog zemljišta, na primer: Zakon o državnom premeru i katastru (3) klasira zemljište, odnosno utvrđuju se katastarske kulture i klase u okviru jedne katastarske opštine. Zakon o poljoprivrednom zemljištu (6), pristupa terminu zemljište sa aspekta poljoprivredne proizvodnje te ga klasira na njive, vrtove, voćnjake, vinograde, livade, pašnjake, ribnjake, trstike i močvare, kao i zemljište koje se može privesti nameni za poljoprivrednu proizvodnju. Zakon o šumama (8) pak uređuje očuvanje, zaštitu, planiranje, gajenje i korišćenje šuma, raspolaganje šumama i šumskim zemljištem bez obzira na oblik svojine. Na kraju, Zakon o vodama (9) propisuje pravni status voda, integralno upravljanje vodama i upravljanje vodnim objektima i vodnim zemljištem. Zakon o planiranju i izgradnji (5) reguliše uslove i način uređenja prostora, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i izgradnju objekata; vršenje nadzora nad primenom odredaba ovog zakona i inspekcijski nadzor; druga pitanja od značaja za uređenje prostora, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i za izgradnju objekata.

Kao što se vidi iz priloženog svaki od ovih zakona, kao i mnogi drugi, tretiraju zemljište sa svog sektorskog aspekta, ne primenjujući pri tom princip sveukupnog pristupa zaštiti zemljišta koji primenjuje novi Zakon o zaštiti zemljišta, jer reguliše zaštitu svih tipova zemljišta, bez obzira na njihovu namenu.

Do donošenja ovog zakona, Zakon o zaštiti životne sredine (11) regulisao je mere i uslove zaštite životne sredine u prostornim i urbanističkim planovima (Član 34) utvrđivanjem posebnih režima očuvanja i korišćenja područja zaštićenih prirodnih dobara, izvorišta vodosnabdevanja, termalnih i mineralnih izvorišta, šuma, poljoprivrednog zemljišta, javnih zelenih površina, rekreacionih područja i banja. Zakon o zaštiti životne sredine, kao krovni zakon iz oblasti zaštite reguliše zaštitu zemljišta i korišćenje zemljišta kroz mere sistemskog praćenja kvaliteta zemljišta (monitoring) 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.

Planskim dokumentima (prostornim i urbanističkim planovima) definiše se i uređuje namena i način korišćenja zemljišta. Imajući u vidu da je karta namene prostora, odnosno namene zemljišta u planskom dokumentu osnov za sve dalje aktivnosti na posmatranom području, možemo reći da planski dokumenti predstavljaju osnovni akt kojim se definiše namena zemljišta. Planskim dokumentima definišu se mere i uslovi zaštite, te možemo reći da su oni jedan od osnovnih instrumenata kojima se doprinosi zaštiti i očuvanja zemljišta kao prirodnog resursa.

Integralnost zaštite zemljišta i nove mere i instrumenti

Zakon o zaštiti zemljišta naglašava "integralnost zaštite zemljišta" (10), koja predstavlja jedno od načela zakona, a ogleda se u tome da nadležni organi obezbeđuju integraciju zaštite zemljišta u svim sektorskim politikama, što se odražava kroz međusobno usaglašene planove i programe, kao i primenom propisa kroz sistem dozvola, standarda i normativa, finansiranjem i drugim merama zaštite zemljišta. Jedna od preventivnih mera zaštite zemljišta je planiranje i uređenje prostora, kroz definisanje mera i uslova zaštite zemljišta u urbanističkim i prostornim planovima, u cilju održivog korišćenja zemljišta.

Novim Zakonom o zaštiti zemljišta (10) uređeni su i subjekti zaštite zemljišta. Definirano je da 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, pri čemu su, u ostvarivanju sistema 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. Svi akteri, pravna i druga lica koja učestvuju u obavljanju delatnosti ili mogu uticati na kvalitet zemljišta dužni su da obezbede **tehničke mere za sprečavanje ispuštanja zagađujućih, štetnih i opasnih materija u zemljište**, planiraju troškove zaštite zemljišta od zagađivanja i degradacije u okviru investicionih i proizvodnih troškova, prate uticaj svoje delatnosti na kvalitet zemljišta, obezbede druge mere zaštite u skladu sa ovim Zakonom i drugim zakonima kojima se uređuje zaštita životne sredine.

Zaštita zemljišta predstavlja 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. Zakonom su definisane i preventivne mere zaštite zemljišta koje obuhvataju: planiranje i integrisanje zaštite zemljišta u sektorske politike i planove, utvrđivanje ispunjenosti uslova zaštite zemljišta, donošenje planskih i programskih dokumenata za zaštitu zemljišta.

Zakonom se, zatim, definišu i **uređenje prostora i korišćenje zemljišta, promena namene zemljišta i uslovi i mere zaštite zemljišta**. U postupku procene uticaja projekata na životnu sredinu, za objekte čija je obaveza izrade Studije utvrđena na osnovu Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu (5) i Uredbe o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu (2), definisano je da je potrebno dati prikaz stanja životne sredine na lokaciji projekta. Ipak, do sada nije postojala **eksplicitna obaveza** da se, u slučajevima kada za posmatrani lokalitet ne postoje podaci o kvalitetu parametara životne sredine mora izvršiti merenje nultog stanja na terenu. Prilikom ocene Studija od strane tehničkih komisija različiti su stavovi prema ovom problemu te je u nekim slučajevima obrađivačima Studije odnosno investitoru nalagano da izvrši tzv „nulti“ monitoring, a u nekim nije. Zahvaljujući obavezama koje proističu iz novog Zakona o zaštiti zemljišta, u narednom periodu će ovaj propust biti ispravljen. Zakonom je definisano je da, **vlasnik ili korisnik zemljišta ili postrojenja čija delatnost, odnosno aktivnost može da bude uzrok zagađenja i degradacije zemljišta, dužan je da pre početka obavljanja aktivnosti izvrši ispitivanje kvaliteta zemljišta**.

Ista situacija važi i za postrojenja koja podležu izdavanju integrisane dozvole a prema Zakonu za integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (4). Na ovaj način su prvi put dati zakonski okviri i obaveza da se u postupku izrade predmetnih elaborata, kao i pri stavljanja u funkciju novih objekata, poštuju ograničeni kapaciteti zemljišta kao prirodnog resursa i kroz instrument obaveznog monitoringa utvrđuje se obaveza određivanja nultog stanja na nekom posmatranom prostoru što dovodi do dalje minimizacije negativnih uticaja i sprečavanja negativnih posledica po ovaj značajan prirodni resurs.

Još jednu novinu u ovom zakonu predstavljaju i dokumenti za zaštitu zemljišta: Plan zaštite zemljišta; Godišnji program zaštite zemljišta i Program monitoringa zemljišta. Propisana je njihova sadržina i vremenski horizont za koji se donose. Plan zaštite zemljišta će biti donet u roku od dve godine od dana stupanja na snagu ovog zakona. Jedinice lokalne samouprave dužne su da donesu godišnje programe zaštite zemljišta u roku od godinu dana od dana donošenja Plana zaštite zemljišta.

Zakonom je uređeno i izveštavanje o sprovođenju Godišnjeg programa zaštite zemljišta, pri čemu su jedinice lokalne samouprave dužne da podnesu ministarstvu, a na teritoriji Autonomne pokrajine, Pokrajinskom sekretarijatu nadležnom za poslove zaštite životne sredine, Izveštaj o sprovođenju mera i aktivnosti utvrđenih u Godišnjem programu, najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu, pri čemu sadržaj ovog izveštaja propisuje ministar.

Mere zaštite zemljišta koje obuhvataju zabranu odnosno ograničenje obavljanja određenih aktivnosti, takođe su uređene ovim Zakonom. Uređene su i **granične vrednosti zagađujućih, štetnih i opasnih materija u zemljištu** i zabrana ispuštanja i odlaganja zagađujućih, štetnih i opasnih materija i otpadnih voda na površinu zemljišta i u zemljište, a osobine zemljišta mogu se menjati samo u cilju poboljšanja kvaliteta u skladu sa njegovom namenom.

Zakonom su uređeni i termin **potencijalno zagađeno zemljište**, hitne mere, sanacija, remedijacija i rekultivacija. Predloženo je da se sanacioni plan donosi kada zagađenje odnosno degradacija zemljišta na određenom lokalitetu u većoj meri ugrožava kapacitet životne sredine i zdravlje stanovništva, odnosno kada postoji rizik od trajnog narušavanja životne sredine i zdravlja stanovništva, a uobičajene i preduzete mere nisu dovoljne. Sanacioni plan, sadrži naročito: stanje, mere, procenu uticaja na zdravlje ljudi, nosioce, način, dinamiku i sredstva za realizaciju plana.

Ovim Zakonom o zaštiti zemljišta uređen je i **program sistematskog praćenja stanja i kvaliteta zemljišta**, a u okviru toga i državna i lokalna mreža monitoringa, obaveze zagađivača za obavljanje monitoringa, uslovi koje mora da ispunjava ovlašćena organizacija – ovlašćeno pravno lice koje vrši monitoring zemljišta po akreditovanim metodama, izveštaj o monitoringu zemljišta, informacioni sistem kvaliteta zemljišta kao sastavnog dela jedinstvenog Informacionog sistema zaštite životne sredine koji vodi Agencija za zaštitu životne sredine, kao i **katastar kontaminiranih lokacija** koji predstavlja skup podataka o zagađenim zemljištima, a koji je neophodno uspostaviti u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu odgovarajućih podzakonskih akata koji bliže propisuje sadržinu i način vođenja Katastra kontaminiranih lokacija.

U pogledu monitoringa, prema Zakonu, državni organi, organi autonomne pokrajine, organi jedinice lokalne samouprave i druge ovlašćene organizacije dužni su da potpuno i objektivno, obaveštavaju javnost o kvalitetu i stanju zemljišta i promenama koje mogu da predstavljaju opasnost za život i zdravlje ljudi, biljnog i životinjskog sveta. Javnost ima pravo pristupa propisanim registrima ili evidencijama koje sadrže informacije i podatke u skladu sa Zakonom.

Zaključna razmatranja

Pri izradi planskih dokumenata, pribavljanje uslova i podataka vrši se u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji i Pravilnikom o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja. Dešavalo se u praksi da obrađivač, odnosno nosilac izrade plana, od nadležnih organa, koji su ovlašćeni da utvrđuju posebne uslove za zaštitu i uređenje prostora, dostave ne potpune podatke za potrebe izrade plana o postojećem stanju parametara životne sredine, pre svega vazduha, vode i zemljišta. Kao posledica toga najčešće nije moguće utvrditi postojeće stanje životne sredine na posmatranom području, te se posledice planskih aktivnosti ne mogu adekvatno sagledati, takođe pri inspekcijskim nadzorima nad pojedinačnim objektima, često nije moguće utvrditi da li su postojeća prekoračenja graničnih vrednosti posledica rada novih objekata ili je bilo zatečeno stanje pre izgradnje novih sadržaja u prostoru.

Na osnovu ovog Zakona još uvek nisu doneta podzakonska akta, te nema preciznijih prelaznih odredbi koji se odnose na pribavljanje saglasnosti na urbanističke i planske dokumente (osim kaznenih odredbi). Zbog toga, ostaje nejasno da li je nosilac izrade plana, odnosno organ nadležan za donošenje plana, upoznat sa činjenicom da je za planske dokumente, koji se trenutno nalaze u proceduri donošenja, a u kojima je izvršena promena namene, neophodno pribaviti saglasnost nadležnog organa.

Literatura

1. Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja ("Službeni glasnik RS", br. 64/15)
2. Uredba o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu ("Službeni glasnik RS", br. 114/08)
3. Zakon o državnom premeru i katastru („Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 18/10, 65/13, 15/15-US, 96/15)
4. Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine ("Službeni glasnik RS", br. 135/04, 25/15)
5. Zakon o planiranju i izgradnji 72/09, 81/09-ispravka, 64/10-US, 24/11, 121/12, 42/13-US, 50/13-US, 98/13-US, 132/14 и 145/14)
6. Zakon o poljoprivrednom zemljištu („Službeni glasnik RS“, br. 62/06 и 65/08-dr. zakon, 41/09 и 112/15)
7. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i 36/09)
8. Zakon o šumama („Službeni glasnik RS“, br. 30/10, 93/12 i 89/15)
9. Zakon o vodama („Službeni glasnik RS“, br. 30/10 i 93/12)
10. Zakon o zaštiti zemljišta („Službeni glasnik RS“, br.112/15)
11. Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 135/04, 36/09, и 36/09-dr. zakon, 72/09 – dr. zakon, 43/11-US i 14/16)