

*Др Александар Мартиновић, доцент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду*

УЛОГА ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТА ОПАСНОГ ТЕРЕТА¹

Сажетак: *Заштита животне средине је област друштвеног живота која је, између осталог, уређена и нормама управног права. Управним нормама је регулисана и област транспортне опасности, као важан сегмент права заштите животне средине. У области транспортне опасности кључну улогу у вршењу послова државне управе имају Министарство унутрашњих послова и Управа за транспортну опасност као орган управе у саставу Министарства саобраћаја.*

Кључне речи: *управно право, право заштите животне средине, транспортна опасност, Министарство унутрашњих послова, Управа за транспортну опасност.*

Уводне напомене

У науци управног права опште место заузима констатација да је једна од основних карактеристика извора управног права многобројност и некодификованост. „Ово обележје извора управног права нам говори о томе да постоји изузетно велики број норми које спадају у ову грану права. Сматра се да више од две трећине свих норми правног система спада у управно право. Оне су садржане у великом броју различитих материјалних прописа којима се уређују односи у појединим областима друштвеног живота. Оне се, наравно, не проучавају све у оквиру *општих* дела управног права, већ оне чине садржину управног права у појединим посебним областима.“²

¹ Чланак је резултат рада на пројекту *Биомедицина, заштита животне средине и право* у 2013. години.

² Д. Милков: *Управно право I – уводна и организациона питања*, Нови Сад, 2013, стр. 47.

Једна од посебних области друштвеног живота која је уређена управно-правним нормама јесте и област заштите животне средине. Но, баш због великог броја норми управног права и у овој области, није мали проблем одредити „шта се подразумева под управним правом у области заштите животне средине.“³ Полазећи од опште теоријске дефиниције управног права као гране правног система, проф. др Драган Милков закључује „да управно право у области права животне средине чине правне норме о организацији, вршењу управне делатности и контроли управе у области заштите животне средине.“⁴

Један у низу сегмената права животне средине представљају управно-правне норме у области транспорта опасног терета. Ступањем на снагу Закона о транспорту опасног терета⁵, 22. маја 2011. године, престао је да важи Закон о превозу опасних материја⁶, као и Уредба о превозу опасних материја у друмском и железничком саобраћају⁷. Иако је Уставом Републике Србије (члан 97. тачка 9) прописано да Република Србија уређује и обезбеђује „одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света; производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја“, занимљиво је да је у Предлогу закона о транспорту опасног терета као правни основ за његово доношење наведена друга, општија одредба из члана 97. тачка 6. Устава Републике Србије: да Република Србија уређује и обезбеђује „јединствено тржиште; правни положај привредних субјеката; систем обављања појединих привредних и других делатности; робне резерве; монетарни, банкарски, девизни и царински систем; економске односе са иностранством; систем кредитних односа са иностранством; порески систем.“ У сваком случају, концепција Закона о превозу опасног терета почива на томе да је неопходно створити правни амбијент како би се у Републици Србији могли применити стандарди из шест потврђених међународних споразума у области транспорта опасног терета, наведених у члану 2. став 2. Закона: Европског споразума о међународном друмском транспорту опасног терета (ADR), Споразума о прихватању једнообразних услова за хомологацију и узајамно признавање хомологације опреме и делова моторних возила⁸, Додатка Ц Конвенције о

³ Д. Милков: „Управно право и животна средина“, *Основе права животне средине*, Нови Сад, 2009, стр. 101.

⁴ Д. Милков: „Управно право и животна средина“, стр. 104.

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 88/2010.

⁶ „Службени лист СФРЈ“, бр. 27/90 и 45/90, „Службени лист СРЈ“, бр. 24/94 – др. закон, 28/96 и 68/2002 и „Службени гласник РС“, бр. 36/2009 – др. закон.

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 53/2002.

⁸ „Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори“, бр. 5/62.

међународним превозима железницом (COTIF) – Правилник за међународни железнички транспорт опасне робе (RID), Анекса 18 Конвенције о међународном цивилном ваздухопловству – Сигуран транспорт опасног терета ваздушним путем и ИСАО Док. 9284 AN/905 – Техничке инструкције за сигуран транспорт опасног терета ваздушним путем, Европског споразума о међународном транспорту опасног терета унутрашњим пловним путевима (ADN) и Конвенције о физичком обезбеђењу нуклеарног материјала.

Институционалне и процедуралне новине у Закону о транспорту опасног терета у односу на раније прописе

Основна институционална новина састоји се у томе што је Законом о транспорту опасног терета образована Управа за транспорт опасног терета као орган управе у саставу министарства надлежног за послове саобраћаја. Седиште Управе је у Београду и она има својство правног лица.⁹ Управа врши читав низ (укупно 36) извршних и са њима повезаних инспекцијских и стручних послова¹⁰, при чему је овај орган управе до 22. јула 2011. године, сходно члану 99. Закона, требало да преузме од Министарства унутрашњих послова део његових досадашњих извршних, стручних и инспекцијских послова у области транспорта опасног терета.

Следећа новина у Закону је решење према којем постоје три категорије опасности од наступања последица у транспорту опасног терета: 1) опасност I категорије је опасност по живот лица или загађење животне средине с последицама чије је отклањање дуготрајно и скупо; 2) опасност II категорије је опасност од наношења тешке телесне повреде лицу или знатног загађења животне средине и од загађења животне средине на већем простору; 3) опасност III категорије је опасност од наношења лаке телесне повреде лицу или незнатног загађења животне средине.¹¹ Оваква класификација опасности чини могућим степеновање одговорности и висине новчаних казни за привредне преступе и прекршаје, који су предвиђени казним одредбама из Закона о превозу опасног терета (чл. 83 – 94).

Такође, нову законску категорију представља Саветник за безбедност у транспорту опасног терета. У питању је лице које поседује сертификат Управе за транспорт опасног терета о стручној оспособљености за примену прописа о транспорту опасног терета, које је послодавац (правно лице или предузетник) прописао својим актом да извршава послове и обавезе из

⁹ Закон о транспорту опасног терета, члан 9.

¹⁰ Закон о транспорту опасног терета, члан 10.

¹¹ Закон о транспорту опасног терета, члан 6.

члана 21. Закона којима се обезбеђује примена тих прописа. Учесник у транспорту, предвиђен у члану 7. став 1. тачка 11) Закона, мора имати најмање једног Саветника, при чему је Учесник у транспорту у обавези да Годишњи извештај Саветника доставља Управи сваке године, и то најкасније до 1. фебруара текуће године за претходну годину.

Надаље, привредно друштво, односно друго правно лице које оспособљава кандидате за Саветника дужно је да поседује Лиценцу коју издаје и одузима Управа, под условима који су прописани у члану 20. став 2. Закона.

Овлашћено стручно лице за испитивање и жигосање посуда под притиском и цистерни дужно је да пре добијања овлашћења од Управе испуни услове из члана 13. став 3. Закона. Овлашћење за стручно лице има карактер јавне исправе и важи пет година, с тим што Управа може одузети жиг и овлашћење за стручно лице ако оно престане да испуњава неки од законских услова.

Овлашћено, односно именовано тело за оцењивање усаглашености типа амбалаже, посуде под притиском или цистерне за транспорт опасног терета такође мора имати овлашћење, у виду јавне исправе, коју издаје Управа, у складу са прописима из члана 2. став 2. Закона и другим прописима за референтни обим испитивања и оцењивања усаглашености. Овлашћено, односно именовано тело дужно је да свој Извештај о испитивању изради у складу са наведеним прописима. Сходно подацима из Извештаја, Управа произвођачу издаје одобрење за тип амбалаже, односно посуде или цистерне пре него што произвођач почне са њиховом серијском производњом у циљу стављања у промет.¹²

Овлашћено тело за оцењивање усаглашености типа возила за транспорт опасног терета мора имати овлашћење (исправу) које му Управа издаје под условима утврђеним прописима из члана 2. став 2. Закона и другим прописима. Извештај о испитивању типа возила овлашћено тело израђује у складу са овим прописима, а на основу тог извештаја Управа издаје одобрење за тип возила за транспорт опасног терета.

Именовано тело за оцењивање усаглашености возила за транспорт опасног терета дужно је да поседује исправу о именовану, коју му Управа издаје под условима утврђеним прописима из члана 2. став 2. Закона и другим прописима, а сертификат о одобрењу за возило именовано тело издаје у складу са овим прописима. Управа за транспорт опасног терета мора бити обавештена у року од 15 дана о издатим и враћеним сертификатима.

Овлашћено тело за оцењивање усаглашености типа брода за транспорт опасног терета мора имати овлашћење у виду исправе, које издаје Управа под условима утврђеним прописима из члана 2. став 2. тачка 5) За-

¹² Закон о транспорту опасног терета, члан 14.

кона и другим прописима. Извештај о испитивању типа брода овлашћено тело израђује у складу са овим прописима (Европским споразумом о међународном транспорту опасног терета унутрашњим пловним путевима – ADN). На основу тог извештаја, Управа за транспорт опасног терета издаје одобрење за тип брода за транспорт опасног терета.

Управа за транспорт опасног терета издаје исправу о именовању и Именованом телу за оцењивање усаглашености брода за транспорт опасног терета. Ову исправу Управа издаје под условима из члана 2. став 2. тачка 5) Закона, док Именовано тело издаје сертификат о одобрењу за брод у складу са овим прописима. Управа мора бити обавештена у року од 15 дана о издатим и враћеним сертификатима.

Управа за транспорт опасног терета издаје још једну врсту овлашћења, односно исправе. Наиме, привредно друштво односно друго правно лице које оспособљава кандидате за стицање Сертификата о посебним знањима у области ADN дужно је да поседује овлашћење (исправу) Управе за транспорт опасног терета, под условом да испуњава прописане стандарде у погледу наставног кадра, простора, опреме и наставних средстава за стручно оспособљавање кандидата. О издатим сертификатима Управа води Регистар.¹³

Најзад, поред Управе за транспорт опасног терета, одређену улогу у овој области значајној за заштиту животне средине има и једна јавна агенција – Директорат цивилног ваздухопловства, образован Законом о ваздушном саобраћају.¹⁴ Директорат цивилног ваздухопловства издаје овлашћење (исправу) Инструктору за транспорт опасног терета у ваздушном саобраћају, под условима из члана 72. став 2. Закона, с тим што је решење којим се одбија издавање овлашћења кандидату за Инструктора коначно у управном поступку. Задатак Инструктора састоји се у томе да стручно оспособљава запослене на пословима у транспорту опасног терета.¹⁵

Обавезе Министарства унутрашњих послова у области транспорта опасног терета

Иако је Управа за транспорт опасног терета, у складу са чланом 99. Закона, у року од два месеца од дана његовог ступања на снагу преузела од Министарства унутрашњих послова (МУП) сву документацију која се односи на стручно оспособљавање возача возила у транспорту опасног терета, затим документацију о овлашћивању привредних друштава, других правних лица или предузетника за стручно оспособљавање кандидата за возача вози-

¹³ Закон о транспорту опасног терета, чл. 42 – 43.

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 73/2010.

¹⁵ Закон о транспорту опасног терета, члан 72.

ла у транспорту опасног терета, као и запослене, документацију и предмете у обављању стручних, извршних и инспекцијских послова у области превоза опасног терета, МУП је задржао део надлежности у овој области, посебно кад је реч о вршењу класичних полицијских послова и послова државне управе који се односе на транспорт експлозивних материја и предмета.

Према одговарајућим одредбама Закона о транспорту опасног терета, МУП односно подручна полицијска управа МУП-а има следећа овлашћења у области транспорта опасног терета: 1) у случају када дође до нестанка опасног терета, МУП је дужан да прими од учесника у његовом транспорту хитно обавештење о нестанку, врсти терета и броју под којим је обележена опасност тог опасног терета, сходно прописима из члана 2. став 2. Закона, као и да предузме потребне мере да се опасан терет пронађе, наравно ако постоје услови за његово проналажење; 2) у случају када се опасан терет расуо или разлио, МУП је дужан да прими од учесника у његовом транспорту хитно обавештење о овом ванредном догађају и мерама које је учесник у транспорту без одлагања предузео да се опасан терет обезбеди, покупи, одстрани, односно одложи или на други начин учини безопасним, односно да се спречи даље ширење загађења; 3) у искључивој је надлежности МУП-а да издаје дозволу за транспорт експлозивног терета који се у целини обавља на територији Републике Србије, при чему тај управни посао обавља подручна полицијска управа надлежна за подручје с којег се пошиљка отпрема; 4) МУП издаје дозволу за транспорт (увоз, извоз, транзит) експлозивног терета у међународном транспорту; 5) прима обавештења која је најкасније 48 часова пре започињања транспорта дужан да му достави пошиљалац, односно прималац опасног терета који поседује дозволу за транспорт опасног терета; 6) МУП, као орган који је надлежан за издавање дозволе за транспорт експлозивног терета, има право да захтева, ако то сматра потребним, поред документације која је услов за дозволу, и документацију за посебне услове утврђене прописима из члана 2. став 2. Закона, као и за посебне мере безбедности ради заштите људи, имовине и животне средине од поступака неовлашћених лица, те да забрани транспорт опасног терета ако оцени да се транспортом може угрозити безбедност, јавни ред и мир и живот лица или животна средина; 7) МУП издаје посебну дозволу за појединачни транспорт опасног терета, који је по одредбама Закона иначе забрањен, под условом да је то потребно за испитивање опасне материје, односно за безбедносне интервенције или заштиту и спасавање; 8) у редовној контроли учесника у друмском саобраћају, МУП на прописан начин контролише транспорт опасног терета на путу, а уколико утврди неправилности које би могле негативно да утичу на безбедност људи, имовине, односно заштиту животне средине дужан је да искључи из саобраћаја учесника у транспорту опасног терета и да о томе одмах обавести Управу за транспорт опасног терета (овај посао обавља поли-

цијски службеник саобраћајне полиције); 9) приликом вршења граничне контроле, МУП је овлашћен да забрани улазак на територију Републике Србије возилу за транспорт опасног терета које је регистровано у другој држави, за које је утврдио неправилности којима су повређени прописи из члана 6. став 2. Закона, као и да искључи из саобраћаја возило регистровано у Републици Србији за које утврди неправилности којима се повређују прописи из члана 6. став 2. Закона, док се те неправилности не отклоне (овај посао обавља полицијски службеник граничне полиције); 10) МУП обезбеђује полицијску пратњу на захтев инспектора за транспорт опасног терета, који у друмском или железничком саобраћају утврди неправилности које није могуће отклонити на лицу места, те због тога упућује возило под полицијском пратњом до најближег пошиљаоца, односно примаоца исте класе опасног терета, где се неправилности могу отклонити, односно опасан терет истоварити или претоварити; 11) МУП врши инспекцијски надзор над применом Закона о транспорту опасног терета, прописа донетих на основу Закона и прописа из члана 2. став 2. Закона, када је реч о учесницима у транспорту експлозивних материја и предмета; и 12) на захтев инспектора за транспорт опасног терета, МУП пружа помоћ у вршењу инспекцијског надзора транспорта опасног терета у друмском саобраћају.

Закључак

Заштита животне средине једна од области друштвеног живота које су уређене нормама управног права¹⁶. То се односи и на нормативну регулативу транспорта опасног терета, као важан сегмент права заштите животне средине. Кључну улогу у овој области имају два органа државне управе Републике Србије: Министарство унутрашњих послова и Управа за транспорт опасног терета као орган управе у саставу Министарства саобраћаја. Ова два органа управе у овој области врше класичне послове државне управе: доносе управне акте (различите дозволе), врше управни надзор (у првом реду, инспекцијски надзор) и издају одговарајуће јавне исправе, а у одређеним случајевима Министарство унутрашњих послова је овлашћено да приликом транспорта опасног терета предузима и управне радње. Слободно се, стога, може рећи да је веза између управног права и права заштите животне средине – као нове синтетичке гране права¹⁷ - апсолутно нераскидива, посебно када је реч о области транспорта опасног терета.

¹⁶ Z. Lončar, Organization of public administration in the domain of environmental protection, *facta universitatis series Law and Politics*, vol. 9, N1, 2011, p. 53–68; 3. Лончар, „Инспекцијски надзор у области заштите животне средине“, Зборник радова Правног факултета у Н. Саду, број 4, 2012, стр. 257–276.

¹⁷ Д. Николић: „Увод у право животне средине“, *Основе права животне средине*, Нови Сад, 2009, стр. 49.

*Aleksandar Martinović, Ph.D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

The Role of Public Administration in Transport of Dangerous Goods

***Abstract:** Environmental protection is an area of social life, which is, among other things, decorated by norms of administrative law. The area of transport of dangerous goods, as an important part of the protection of the environment, is also regulated by administrative norms. The Ministry of Internal Affairs and Department for transport of dangerous goods as a body within the Ministry of Transport have a crucial role in the performance of state administration in the area of transport of dangerous goods.*

***Key words:** Administrative Law, Environmental Law, Transportation of Dangerous Goods, Ministry of Internal Affairs, Department for Transport of Dangerous Goods.*