



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА**

*Управљање националним
парковима у
Републици Србији*



Број: 400-416/2021-06/52
Београд, 6. децембар 2021. године



Потребно је унапредити систем управљања националним парковима кроз ефикаснији рад чуварске службе и надлежних инспекција као и кроз бољу координацију и сарадњу надлежних субјеката

Национални парк је подручје са већим бројем разноврсних природних екосистема од националног значаја, истакнутих предеоних одлика и културног наслеђа у коме човек живи усклађено са природом, намењено очувању постојећих природних вредности и ресурса. Национални паркови имају две основне функције: заштита природе и коришћење шума. Највећи изазов је очување основних природних вредности и усаглашавање потреба заштите природе у границама националног парка и потреба коришћења простора за људске активности.



Илустрација: Државна ревизорска институција

Нису усвојена и усаглашена сва планска документа у области заштите природе, што указује да нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања и управљања националним парковима. Министарство заштите животне средине није благовремено покренуло и спровело процедуру усвајања планова управљања националним парковима што указује да није усвојен десетогодишњи плански оквир за спровођење активности на очувању, унапређењу и одрживом коришћењу подручја националних паркова.

Предузете активности субјеката ревизије нису у довољној мери допринеле ефикасном управљању националним парковима, што ствара ризик за очување, развој и одрживо управљање заштићеним подручјима. Управљачи Националним парковима Тара и Ђердап немају потпуну контролу над активностима које се одвијају на територији заштићеног подручја. Унутар граница Националног парка Ђердап и Тара, у појединим газдинским јединицама, одељењима и одсецима, већи је обим сече стабала у односу на планирани обим из основе газдовања шумама. Није формиран Стручни савет националних паркова, док Савет корисника, формиран код Националних паркова Тара, Ђердап и Фрушка гора, није у довољној мери допринео унапређењу управљања заштићеним подручјем.

Недовољна активност чувара и надлежних инспекција, непостапање по донетим решењима о рушењу објеката, као и изостанак координације и сарадње надлежних субјеката довело је до раста бесправне градње у границама националних паркова. Министарство заштите животне средине кроз рад инспекције није у довољној мери допринело ефикасном управљању националним парковима. Општина Бајина Башта у периоду од 2018 - 2020. године, није спровела ни један инспекцијски надзор над изградњом бесправних објеката, што је утицало на раст бесправне градње у границама Националног парка Тара. Општина Мајданпек је у последњих 13 година донела преко 40 решења о рушењу бесправних објеката на подручју Националног парка Ђердап, али ни по једном није поступила закључно са 2020. годином. Изостанак координације и сарадње надлежних субјеката има за последицу недовољну заштиту националног парка и пораст бесправне градње у заштићеном подручју. Чуварске службе Националних паркова Тара и Ђердап нису предузимале све потребне активности у циљу ефикасне заштите подручја националног парка.

Државна ревизорска институција је након спроведене ревизије субјектима ревизије, између осталих, дала следеће препоруке:

- Министарство заштите животне средине да предузме активности како би планови управљања националним парковима добили сагласност Владе Републике Србије;
- Општина Бајина Башта да кроз рад грађевинске инспекције планира и спроводи инспекцијски надзор над изградњом бесправних објеката у границама Националног парка Тара;
- Општина Мајданпек да настави са активностима извршења решења о уклањању бесправно изграђених објеката у границама Националног парка Ђердап донетих од стране грађевинског инспектора;
- ЈП Национални парк Тара и ЈП Национални парк Ђердап да предузму активности како би рад чуварске службе био ефикаснији у погледу спречавања бесправних радњи у границама НП кроз спровођење непосредног надзора на заштићеном подручју и у случају постојања бесправних радњи сачињавају записнике и о истим обавештавају надлежне инспекције.



Садржај

Скраћенице и термини	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	10
<hr/>	
1. Проблем	10
2. Циљ ревизије	11
3. Ревизорска питања	11
4. Обим и ограничења ревизије	11
5. Методологија у поступку рада	13
<hr/>	
III Опис предмета ревизије	14
<hr/>	
1. Појам	14
2. Законодавни и институционални оквир	15
3. Опште информације	20
<hr/>	
IV Закључци	25
ЗАКЉУЧАК 1: Нису усвојена и усаглашена сва планска документа у области заштите природе, што указује да нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања и управљања националним парковима	26
Налаз 1.1: Министарство заштите животне средине није благовремено покренуло и спровело процедуру усвајања планова управљања националним парковима, што указује да није усвојен десетогодишњи плански оквир за спровођење активности на очувању, унапређењу и одрживом коришћењу природних и других вредности подручја националних паркова	27
Налаз 1.2: У оквиру граница Националног парка Тара нису донети сви планови и постоји неусклађеност донетих планских докумената од стране општине Бајина Башта, што представља ризик за рационално уређивање и коришћење заштићеног подручја	30
Налаз 1.3: Општине Мајданпек и Бајина Башта доносиле су урбанистичке планове на подручју Националних паркова Ђердап и Тара без претходне сагласности министарства надлежног за послове заштите животне средине	33
ЗАКЉУЧАК 2: Предузете активности субјеката ревизије нису у довољној мери допринеле ефикасном управљању националним парковима, што ствара ризик за очување, унапређење и одрживо управљање заштићеним подручјима	35
Налаз 2.1: Управљачи Националним парковима Тара и Ђердап немају потпуну контролу над активностима које се одвијају на територији заштићеног подручја	37
Налаз 2.2: Локалне самоуправе на којима се простиру Национални паркови Ђердап и Тара нису достављале примерак издате грађевинске дозволе управљачима, што за последицу има да управљачи нису имали потпуну информацију о објектима који се граде у границама националног парка	43
Налаз 2.3: Управљач Националног парка Ђердап у ревидираном периоду није обрачунавао накнаду за коришћење заштићеног подручја за постављање викендица и	



других некомерцијалних објеката за одмор, што за последицу има умањене приходе по овом основу	44
Налаз 2.4: Није формиран Стручни савет националних паркова, док Савет корисника, формиран код Националних паркова Тара, Ђердап и Фрушка гора, није у довољној мери допринео унапређењу управљања заштићеним подручјем	45
Налаз 2.5: Унутар граница Националног парка Ђердап и Тара, у појединим газдинским јединицама, одељењима и одсецима, већи је обим сече стабала у односу на планирани обим из основе газдовања шумама	48
ЗАКЉУЧАК 3: Недовољна активност чувара и надлежних инспекција, непоступање по донетим решењима о рушењу објеката, као и изостанак координације и сарадње надлежних субјеката довело је до раста бесправне градње у границама националних паркова	52
Налаз 3.1: Министарство заштите животне средине кроз рад инспекције није у довољној мери допринело ефикасном управљању националним парковима	55
Налаз 3.2: Општина Бајина Башта у периоду од 2018 - 2020. године, није спровела ни један инспекцијски надзор над изградњом бесправних објеката, што је утицало на раст бесправне градње у границама Националног парка Тара	57
Налаз 3.3: Општина Мајданпек је у последњих 13 година донела преко 40 решења о рушењу бесправних објеката на подручју Националног парка Ђердап, али ни по једном није поступила закључно са 2020. годином	60
Налаз 3.4: Изостанак координације и сарадње надлежних субјеката има за последицу недовољну заштиту националног парка и пораст бесправне градње у заштићеном подручју	63
Налаз 3.5: Чуварске службе Националних паркова Тара и Ђердап нису предузимале све потребне активности у циљу ефикасне заштите подручја националног парка	69
<hr/>	
V Мере предузете у току ревизије	73
VI Захтев за достављање одазивног извештаја	75
Прилог 1. Преглед заштићених подручја и њихових карактеристика	76
Прилог 2. Површина националних паркова по степенима заштите и по власничкој структури	77



Скраћенице и термини

Преглед скраћеница које су коришћене у извештају:

Пун назив	Коришћена скраћеница
Министарство заштите животне средине	Министарство
Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управа за шуме	Управа за шуме
Аутономна покрајина Војводина	АП Војводина
Јавно предузеће „Национални парк Тара“	ЈП НП Тара
Јавно предузеће „Национални парк Ђердап“	ЈП НП Ђердап
Јавно предузеће „Национални парк Копаоник“	ЈП НП Копаоник
Јавно предузеће „Национални парк Фрушка Гора“	ЈП НП Фрушка Гора
Јавно предузеће „Национални парк Шар планина“	ЈП НП Шар планина
Завод за заштиту природе Србије	Завод
Национални парк	НП
Јединице локалне самоуправе	ЈЛС
Катастарска општина	КО
Катастарска парцела	КП
Лист непокретности	ЛН
Шумско газдинство	ШГ
Газдинска јединица	ГЈ
Основа газдовања шумама	ОГШ



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања на тему „Управљање националним парковима у Републици Србији“.

Национални паркови имају две основне функције: заштита природе и коришћење шума (одрживо коришћење природних ресурса). Највећи изазов је очување основних природних вредности и усаглашавање потреба заштите природе у границама НП и потреба коришћења простора за људске активности.

Ревизијом су обухваћени субјекти који имају надлежности у области управљања националним парковима у Републици Србији и то:

- Министарство заштите животне средине
- Јавно предузеће „Национални парк Тара“
- Јавно предузеће „Национални парк Ђердап“
- Општина Бајина Башта и
- Општина Мајданпек

Након спроведене ревизије утврдили смо следеће:

Потребно је унапредити систем управљања националним парковима кроз ефикаснији рад чуварске службе и надлежних инспекција као и кроз бољу координацију и сарадњу надлежних субјеката.

Нису усвојена и усаглашена сва планска документа у области заштите природе, што указује да нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања и управљања националним парковима.

Министарство заштите животне средине није благовремено покренуло и спровело процедуру усвајања планова управљања националним парковима, што указује да није усвојен десетогодишњи плански оквир за спровођење активности на очувању, унапређењу и одрживом коришћењу природних и других вредности подручја националних паркова.

У оквиру граница националног парка Тара нису донети сви планови и постоји неусклађеност донетих планских докумената од стране општине Бајина Башта, што представља ризик за рационално уређивање и коришћење заштићеног подручја.

Општине Мајданпек и Бајина Башта доносиле су урбанистичке планове на подручју Националних паркова Ђердап и Тара без претходне сагласности министарства надлежног за послове заштите животне средине.

Предузете активности субјеката ревизије нису у довољној мери допринеле ефикасном управљању националним парковима, што ствара ризик за очување, развој и одрживо управљање заштићеним подручјима.

Управљачи Националним парковима Тара и Ђердап немају потпуну контролу над активностима које се одвијају на територији заштићеног подручја.

Локалне самоуправе на којима се простиру Национални паркови Ђердап и Тара нису достављале примерак издате грађевинске дозволе управљачима, што за последицу има да управљачи нису имали потпуну информацију о објектима који се граде у границама националног парка.

Управљач Националног парка Ђердап у ревидираном периоду није обрачунавао накнаду за коришћење заштићеног подручја за постављање викендица и других некомерцијалних објеката за одмор што за последицу има умањене приходе по овом основу.



Није формиран Стручни савет националних паркова, док Савет корисника, формиран код Националних паркова Таре, Ђердапа и Фрушке горе, није у довољној мери допринео унапређењу управљања заштићеним подручјем.

Унутар граница Националног парка Ђердап и Тара, у појединим газдинским јединицама, одељењима и одсечима, већи је обим сече стабала у односу на планирани обим из основе газдовања шумама.

Надлежни субјекти нису у довољној мери успоставили ефикасан надзор над управљањем националним парковима.

Недовољна активност чувара и надлежних инспекција, непоступање по донетим решењима о рушењу објеката, као и изостанак координације и сарадње надлежних субјеката довело је до раста бесправне градње у границама националних паркова.

Министарство заштите животне средине кроз рад инспекције није у довољној мери допринело ефикасном управљању националним парковима.

Општина Бајина Башта у периоду од 2018 - 2020. године, није спровела ни један инспекцијски надзор над изградњом бесправних објеката, што је утицало на раст бесправне градње у границама Националног парка Тара.

Општина Мајданпек је у последњих 13 година донела преко 40 решења о рушењу бесправних објеката на подручју Националног парка Ђердап, али ни по једном није поступила закључно са 2020. годином.

Изостанак координације и сарадње надлежних субјеката има за последицу недовољну заштиту националног парка и пораст бесправне градње у заштићеном подручју.

Чуварске службе Националних паркова Тара и Ђердап нису предузимале све потребне активности у циљу ефикасне заштите подручја националног парка.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије сврсисходности пословања на тему „Управљање националним парковима у Републици Србији“ у циљу ефикаснијег управљања националним парковима, је дала следеће препоруке:

Министарству заштите животне средине да:

- предузме активности како би планови управљања националним парковима добили сагласност Владе Републике Србије (приоритет 2¹) - Налаз 1.1;
- предузме активности како би локалне самоуправе приликом доношења урбанистичких планова на подручју националних паркова претходно прибавиле сагласност Министарства (приоритет 2) - Налаз 1.3;
- размотри могућност увођења улазних капија у националне паркове у циљу обавештавања, пружања помоћи и контроле посетилаца и наплате накнаде за употребу моторног возила у заштићеном подручју и у случају оправданости предузети активности на увођењу истих (приоритет 3²) - Налаз 2.1;
- предузме активности како би министарство надлежно за послове грађевинарства и локалне самоуправе на чијој се територији налазе национални паркови достављали управљачу примерак издате грађевинске дозволе за изградњу објекта у националном парку (приоритет 2) - Налаз 2.2;
- предузме активности како би национални паркови у Републици Србији имали формиран Стручни савет и Савет корисника у складу са законом (приоритет 2) - Налаз 2.4;
- кроз инспекцијски надзор утврђује спровођење плана управљања и других аката заштићеног подручја националног парка (приоритет 2) - Налаз 3.1;
- у сарадњи са министарством надлежним за послове грађевинарства настави да спроводи заједничке инспекцијске надзоре у циљу ефикаснијег деловања инспекција и

¹ Приоритет 2 - Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана

² Приоритет 3 - Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године



спречавања бесправне градње на заштићеним подручјима националних паркова (приоритет 2) - Налаз 3.4.

Јавном предузећу „Национални парк Тара” да:

- настави са спровођењем планираних активности на успостављању улазних капија у циљу обавештавања, пружања помоћи и контроле посетилаца и наплате накнаде за употребу моторног возила у заштићеном подручју (приоритет 2) - Налаз 2.1;
- предузме активности како би рад Савета корисника био ефикаснији кроз одржавање редовних седница и активније учешће чланова савета у циљу унапређења управљања националним парком (приоритет 2) - Налаз 2.4;
- када процени да постоји потреба за повећаним обимом сеча од планираног се обрати министарству надлежном за послове шумарства ради утврђивања потреба за измену и допуну основе газдовања шумама (приоритет 2) - Налаз 2.5;
- предузме активности како би рад чуварске службе био ефикаснији у погледу спречавања бесправних радњи у границама националног парка кроз спровођење непосредног надзора на заштићеном подручју и у случају постојања бесправних радњи сачињава записнике и о истим обавештава надлежне инспекције (приоритет 2) - Налаз 3.5.

Јавном предузећу „Национални парк Ђердап” да:

- успостави евиденцију викендица и других некомерцијалних објеката за одмор у заштићеном подручју (приоритет 2) - Налаз 2.3;
- обвезницима накнада за коришћење заштићеног подручја за постављање викендица и других некомерцијалних објеката за одмор у заштићеном подручју, утврди накнаду за коришћење заштићеног подручја и изда Решење о утврђеној накнади (приоритет 2) - Налаз 2.3;
- предузме активности како би рад Савета корисника био ефикаснији кроз одржавање редовних седница и активније учешће чланова савета у циљу унапређења управљања националним парком (приоритет 2) - Налаз 2.4;
- када процени да постоји потреба за повећаним обимом сеча од планираног се обрати министарству надлежном за послове шумарства ради утврђивања потреба за измену и допуну основе газдовања шумама (приоритет 2) - Налаз 2.5;
- предузме активности како би рад чуварске службе био ефикаснији у погледу спречавања бесправних радњи у границама националног парка кроз спровођење непосредног надзора на заштићеном подручју и у случају постојања бесправних радњи сачињава записнике и о истим обавештава надлежне инспекције (приоритет 2) - Налаз 3.5.

Општини Бајина Башта да:

- усагласи постојеће урбанистичке планове за подручја Соколина, Ослуша и Рачанска Шљивовица са донетим Просторним планом подручја посебне намене Националног парка Тара (приоритет 2) - Налаз 1.2;
- настави са активностима на доношењу Плана детаљне регулације обале језера Перућац и да поступа по истом (приоритет 2) - Налаз 1.2;
- настави са активностима на доношењу Плана детаљне регулације за уређење приобаља хидроакумулације Заовине и да поступа по истом (приоритет 3) - Налаз 1.2;
- пре доношења урбанистичких планова прибави претходну сагласност министарства надлежног за послове заштите животне средине (приоритет 2) - Налаз 1.3;
- настави са активностима на редовном обавештавању управљача о издатим грађевинским дозволама за изградњу објеката у Националном парку Тара (приоритет 2) - Налаз 2.2;



- кроз рад грађевинске инспекције планира и спроводи инспекцијски надзор над изградњом бесправних објеката у границама Националног парка Тара (приоритет 2) - Налаз 3.2;
- настави са активностима на доношењу решења о рушењу бесправно изграђених објеката у границама Националног парка Тара и да поступа по донетим решењима (приоритет 2) - Налаз 3.2;
- успостави сарадњу са управљачем Националног парка Тара кроз заједничке активности на спречавању бесправних радњи унутар заштићеног подручја и да о истом сачињава записнике (приоритет 2) - Налаз 3.4.

Општини Мајданпек да:

- пре доношења урбанистичких планова прибави претходну сагласност министарства надлежног за послове заштите животне средине (приоритет 2) - Налаз 1.3;
- настави да доставља управљачу примерак издате грађевинске дозволе за изградњу објекта у Националном парку Ђердап (приоритет 2) - Налаз 2.2;
- настави са активностима извршења решења о уклањању бесправно изграђених објеката у границама Националног парка Ђердап донетих од стране грађевинског инспектора (приоритет 2) - Налаз 3.3;
- програме уклањања бесправно изграђених објеката сачини у року у складу са Правилником и да по истим поступа (приоритет 2) - Налаз 3.3.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
6. децембар 2021. године



II Увод

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања на тему „Управљање националним парковима у Републици Србији“ у складу са Законом о Државној ревизорској институцији³, Пословником Државне ревизорске институције⁴ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2021. годину број: 06-1635/2020-02/1-11, пречишћен текст од 21. априла 2021. године.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

1. Проблем

Национални парк је подручје са већим бројем разноврсних природних екосистема од националног значаја, истакнутих предеоних одлика и културног наслеђа у коме човек живи усклађено са природом, намењено очувању постојећих природних вредности и ресурса, укупне предеоне, геолошке и биолошке разноврсности, као и задовољењу научних, образовних, духовних, естетских, културних, туристичких, здравствено-рекреативних потреба и осталих активности у складу са начелима заштите природе и одрживог развоја.

Национални паркови су једина заштићена подручја која се проглашавају законом. НП имају две основне функције: заштита природе и коришћење (експлоатација) шума (одрживо коришћење шумских - природних ресурса). Највећи изазов је очување основних природних вредности и усаглашавање потреба заштите природе у границама НП и потреба коришћења простора за људске активности.

У националном парку дозвољене су радње и делатности којима се не угрожава изворност природе, као и обављање делатности које су у функцији образовања, здравствено-рекреативних и туристичких потреба, наставка традиционалног начина живота локалних заједница, а на начин којим се не угрожава опстанак врста, природних екосистема и предела.

Активности и процеси који се могу идентификовати као фактори угрожавања подручја националног парка су: урбанизација подручја, недостатак комуналне инфраструктуре, нерешен систем отпадних вода, развој неадекватних облика туризма, пожари, ерозија и клизишта, бесправна сеча, саобраћајна инфраструктура, експлоатација минералних сировина и друго.

Током последњих година постоји тенденција екстензивног ширења насеља и урбанизације услед изградње објеката. И поред постојања планова, постоји притисак за изградњу објеката ван зона које су предвиђене за градњу. Наведени објекти у више погледа угрожавају живи свет и подручје националног парка: природно станиште више врста је угрожено, угрожава се фауна, нагомилава се комунални чврсти отпад, отпадне комуналне воде, нарушене су амбијенталне функције подручја, као и туристичко рекреативне функције.⁵

Једна од ставки у Закону о националним парковима из 2015. године која би требало да побољша рад националних паркова, али и укључи стручну јавност и грађане у праћење рада националног парка јесте формирање Стручног савета и Савета корисника. Стручни савет националног парка је стручно и консултативно тело које прати и анализира програме и

³ „Сл. гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон

⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 9/09

⁵ План управљања Националним парком Тара за период 2018 – 2027. година



пројекте из области заштите природе и одрживог коришћења природних ресурса. Стручни савет националних паркова није формиран. У циљу обезбеђивања интереса локалног становништва и корисника националног парка управљач оснива Савет корисника националног парка. Савет корисника је формиран код три национална парка али њихов рад не доприноси у довољној мери ефикасном управљању НП. Савет Корисника националних паркова у највећој мери нису доносили препоруке о локално значајним стварима у оквиру прописаних мера који се тичу националног парка.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је да се утврди да ли се ефикасно управља националним парковима у Републици Србији.

3. Ревизорска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије формулисали смо ревизорска питања, која се односе на фазе: планирања, спровођења и надзора над управљањем националним парковима.

У складу са циљем, дефинисали смо следећа ревизорска питања:

1. Да ли су предузете активности у циљу ефикасног планирања управљања националним парковима?
2. У којој мери предузете активности доприносе ефикасном управљању националним парковима?
3. Да ли је успостављен ефикасан надзор над управљањем националним парковима?

4. Обим и ограничења ревизије

Ревизијом су обухваћени субјекти који имају надлежности у области управљања националним парковима у Републици Србији и то:

- Министарство заштите животне средине
- Јавно предузеће „Национални парк Тара“
- Јавно предузеће „Национални парк Ђердап“
- Општина Бајина Башта и
- Општина Мајданпек

У складу са Законом о министарствима⁶, Министарство заштите животне средине обавља послове државне управе који се односе на: систем заштите и унапређења животне средине; националне паркове, заштиту природе и др.

У складу са Законом о националним парковима управљање националним парком и делатност управљача су послови од општег интереса. У складу са Законом, националним парковима управљају управљачи ЈП НП.

Локалне самоуправе имају надлежности које се односе на просторно планирање (доносе урбанистичке планове за подручје НП), заштиту животне средине и унапређење животне средине, као и на комуналне послове. Такође надлежност локалне самоуправе је и у издавању грађевинских дозвола, као и спровођења инспекцијског надзора над изградњом објекта у НП и др.

По површини, НП Ђердап је највећи национални парк у Републици Србији (око 64 хиљада хектара), чији се највећи део површине простире на општини Мајданпек (око 30

⁶ "Сл. гласник РС", бр. 128/20



хиљада хектара). Целокупна површина НП Тара се простире на општини Бајина Башта (око 25 хиљада хектара).

Када посматрамо све националне паркове и јединице локалне самоуправе, Бајина Башта и Мајданпек су општине на којима се простире највећа површина заштићених подручја НП.

У циљу прибављања свеобухватних информација у области управљања националним парковима као извори информација коришћени су подаци којима располажу:

- Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре;
- Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управа за шуме;
- Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине АП Војводине;
- Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај АП Војводине;
- Завод за заштиту природе Србије;
- Покрајински завод за заштиту природе;
- Управљачи националним парковима и то ЈП НП Фрушка Гора, ЈП НП Копаоник и ЈП НП Шар планина
- Локалне самоуправе на чијој територији се простиру национални паркови и то:
 - Град Нови Сад и град Сремска Митровица, општина Бачка Паланка, Беочин, Инђија, Ириг, Сремски Карловци и Шид (Национални парк Фрушка гора);
 - Општина: Голубац и Кладово (Национални парк Ђердап);
 - Општина Рашка и Брус (Национални парк Копаоник)

Предмет ревизије биле су активности које су предузимали надлежни субјекти у управљању националним парковима.

Ревизијом смо обухватили активности које се односе на управљање националним парковима у Републици Србији за период 2018-2020. година, али смо за одговоре на нека ревизијска питања обухватили и дужи временски период.

Поступци ревизије су изведени у периоду од маја до октобра 2021. године у циљу доношења налаза, закључака и препорука заснованих на доказима који су прикупљени током ревизије.

У процесу спровођења ове ревизије ограничење је представљало:

- специфичност проблема у функционисању ЈП НП Шар планина (непостојање документације и немогућности прибављања физичких доказа на терену). ЈП НП Шар планина, са седиштем на Брезовици, општина Штрпце, основано је 1993. године за управљање Националним парком Шар планина, а на основу члана 23. Закона о националним парковима. Пословање парка потврђено је чланом 7. новог Закона о националним парковима донетим 2015. године. Основна делатност предузећа је заштита природних вредности, културних добара и других знаменитости, односно делатност ботаничких и зоолошких вртова и заштита природних вредности. Кључни проблем предузећа је немогућност контроле целокупне територије овог заштићеног подручја установљене Законом о националним парковима из 1993. године, а потврђено Законом о националним парковима из 2015. године. Трајни проблем ЈП НП Шар планина било је обезбеђење сопствених прихода из делатности, тако да је његово пословање доведено у питање. Рад запослених у НП Шар планина се сводио на управљање и чување националног парка, док друге могућности за остваривање прихода из других делатности на овом подручју није било. ЈП НП Шар планина онемогућен је рад октобра 2015. године.⁷

⁷ Информације прикупљене од ЈП НП Шар планина и Министарства заштите животне средине



Из наведених разлога, налазе и закључке до којих смо дошли у поступку ревизије смо засновали на основу информација и података који се односе на четири Национална парка (Тара, Ђердап, Копаоник и Фрушка гора).

5. Методологија у поступку рада

Методологија која је коришћена у предстудији ревизије обухватала је широк спектар приступа: анализа документа, упитници, интервјуи, теренски рад и анализа података.

Такође, користили смо појединачне случајеве националних паркова да бисмо илустровали наша запажања за проблем; случајеви могу пружити пример уобичајеног проблема или предложити решења на основу којих други НП могу научити/искористити као пример добре праксе.

Фокусирали смо се на планирање, спровођење активности управљања и очувања природних ресурса НП као и надзор над активностима управљања подручјима националних паркова. Методологија ревизије је посебно укључивала:

- преглед стратешких докумената у области заштите природе;
- испитивање постојећих система и процеса који подржавају управљање НП: Тара, Ђердап, Копаоник и Фрушка гора;
- интервјуе са кључним особљем у вези са планирањем, спровођењем и надзором над управљањем националним парковима.

Тим је у току предстудије предузео следеће активности и то:

- свеобухватна анализа и низ појединачних анализа података, свих кључних актера у овој области, која је спроведена упитницима и захтевом за доставу документације упућеној ка: свим управљачима НП, Министарству заштите животне средине, Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарству пољопривреде, шумарства, пољопривреде и водопривреде – Управа за шуме, Заводу за заштиту природе Србије, Покрајинском секретаријату за урбанизам и заштиту животне средине, Покрајинском секретаријату за енергетику, грађевинарство и саобраћај, Покрајинском заводу за заштиту природе и ЈЛС на чијим територијама се налазе НП;
- одржани интервјуи са представницима управљача НП, са представницима ЈЛС на чијој се територији налази један НП (Бајина Башта, на чијој се територији налази НП Тара), као и са представницима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Прикупљени подаци на основу послатих упитника омогућили су нам да:

- проценимо тренутно стање и активности управљача НП;
- идентификујемо недостатке;
- размотримо могућа решења проблема заштите и унапређења заштићених подручја НП.

У оквиру методологије упитника циљ нам је био да створимо увид како се управља заштићеним подручјима националним парковима као и да ли су се спроводиле одговарајуће мере у циљу остваривања правремене и квалитетне заштите заштићених подручја.

На основу анализе одговора и достављених података као и на основу спроведених интервјуа и прикупљених информација у фази предстудије дефинисали смо проблем, циљ ревизије, ревизорска питања, критеријуме, предмет ревизије, субјекте ревизије као и период који ће ревизија обухватити.

Током фазе спровођења ревизије како би одговорили на ревизорска питања, анализирали смо документацију прикупљену од субјеката ревизије као и од извора информација. Такође, спроводили смо интервјуе, слали упитнике, прикупљали физичке доказе на терену и друго.



III Опис предмета ревизије

1. Појам

Поједини изрази употребљени у овом извештају у складу са Законом о заштити природе имају следеће значење:

Заштита природе је низ мера и активности усредсређених на спречавање оштећења природе, природних вредности и природне равнотеже;

Заштићена подручја јесу подручја која имају изражену геолошку, биолошку, екосистемску и/или предеону разноврсност и због тога се актом о заштити проглашавају заштићеним подручјима од општег интереса;

Заштићена природна добра су заштићена подручја, заштићене дивље врсте и покретна заштићена природна документа;

Корисник заштићеног подручја је правно лице, предузетник, физичко лице или други субјекат који у заштићеном природном подручју обавља послове, делатности, односно користи природно добро и/или његове ресурсе, погодности и одлике;

Одрживо коришћење природних добара и/или ресурса је коришћење компонената биодиверзитета или геодиверзитета на начин и у обиму који не води ка дугорочном смањењу биодиверзитета, односно геодиверзитета, одржавајући њихов потенцијал ради задовољења потреба и тежњи садашњих и будућих генерација;

Очување природе је низ мера и активности које се спроводе ради заштите или обнављања природних станишта и популација дивљих врста у циљу очувања њиховог повољног стања, природних екосистема и предеоне разноврсности;

План управљања заштићеног подручја је документ којим субјекат задужен за управљање заштићеним подручјем планира мере и активности заштите, очувања, унапређења и коришћења заштићеног подручја;

Режим заштите јесте скуп мера и услова којима се одређује начин и степен заштите, коришћења, уређења и унапређења заштићеног природног добра;

Унапређење природе је низ мера и активности које су потребне за обнављање природних станишта и популација како би се они довели у повољно природно стање, као и низ активности на ревитализацији и санацији природних екосистема и предела;

Поједини изрази употребљени у овом извештају у складу са Законом о планирању и изградњи имају следеће значење:

Грађевинско подручје јесте уређени и изграђени део насељеног места, као и неизграђени део подручја одређен планским документом за заштиту, уређење или изградњу објекта;

Изградња објекта јесте скуп радњи који обухвата: претходне радове, израду и контролу техничке документације, припремне радове за грађење, грађење објекта и стручни надзор у току грађења објекта;

Уклањање објекта или његовог дела је извођење радова на рушењу објекта или дела објекта;

Термин **бесправна градња** (нелегална градња) у овом извештају представља градњу без грађевинске дозволе као и извођење радова без одобрења надлежног органа.



2. Законодавни и институционални оквир

Основни закони који уређују област управљања националним парковима су Закон о националним парковима, Закон о заштити природе, Закон о заштити животне средине, Закон о шумама, Закон о туризму, Закон о накнадама за коришћење јавних добара, Закон о планирању и изградњи као и подзаконска акта у складу са наведеним законима.

Закон о националним парковима⁸

Овим законом уређују се циљеви, вредности, површина, границе и режими заштите, управљање и одрживо коришћење НП Фрушка гора, НП Ђердап, НП Тара, НП Копаоник и НП Шар планина.

Управљање националним парком и делатност управљача су послови од општег интереса.

Националним парком Фрушка гора управља Јавно предузеће "Национални парк Фрушка гора" са седиштем у Сремској Каменици, Националним парком Ђердап управља Јавно предузеће "Национални парк Ђердап" са седиштем у Доњем Милановцу, Националним парком Тара управља Јавно предузеће "Национални парк Тара" са седиштем у Бајиној Башти, Националним парком Копаоник управља Јавно предузеће "Национални парк Копаоник" са седиштем на Копаонику и Националним парком Шар планина управља Јавно предузеће "Национални парк Шар планина" са седиштем у Штрпцу (у даљем тексту: управљач).

Права оснивача врши Влада Република Србије (Влада).

Циљеви који се остварују овим законом су:

- 1) очување и унапређење вредности биодиверзитета, геодиверзитета, као и културно-историјских вредности;
- 2) очување и унапређење еколошки значајних подручја и разноврсност предела;
- 3) очување објеката геонаслеђа;
- 4) очување и унапређење станишта, типова станишта и популације дивље флоре и фауне
- 5) очување и унапређење адекватног квалитета живота људи у Националном парку кроз развој друштвене, културне и економске активности;
- 6) очување културно-историјских наслеђа;
- 7) очување традиционалног начина живота;
- 8) очување природних процеса и равнотеже између природних процеса и људске активности, односно одрживи развој националног парка;
- 9) импресиван доживљај природе посетиоцима, образовање, истраживање, спорт и рекреација.

Закон о заштити природе⁹

Овим законом уређује се заштита и очување природе, биолошке, геолошке и предеоне разноврсности као дела животне средине.

Природа као добро од општег интереса за Републику Србију ужива посебну заштиту у складу са овим законом и посебним законима.

Овим законом остварују се следећи циљеви:

- 1) заштита, очување и унапређење биолошке, геолошке и предеоне разноврсности;
- 2) усклађивање људских активности, економских и друштвених развојних планова, програма, основа и пројеката са одрживим коришћењем обновљивих и необновљивих природних ресурса и дугорочним очувањем природних екосистема и природне равнотеже;
- 3) одрживо коришћење и/или управљање природним ресурсима и добрима, обезбеђивање њихове функције уз очување природних вредности и равнотеже природних екосистема;

⁸ "Сл. гласник РС", бр. 84/15 и 95/18 - др. закон

⁹ "Сл. гласник РС", бр. 36/09, 88/10, 91/10 - испр., 14/16, 95/18 - др. закон



- 4) благовремено спречавање људских активности и делатности које могу довести до трајног осиромашења биолошке, геолошке и предеоне разноврсности, као и поремећаја са негативним последицама у природи;
- 5) утврђивање и праћење стања у природи;
- 6) унапређење стања нарушених делова природе и предела.

Заштићена природна добра у складу са Законом су:

- 1) заштићена подручја (строги резерват природе, специјални резерват природе, национални парк, споменик природе, заштићено станиште, предео изузетних одлика и парк природе;
- 2) заштићене врсте (строго заштићена дивља врста, заштићена дивља врста);
- 3) покретна заштићена природна документа.

Заштићено подручје (природно добро) је предеона целина која се одликује специфичном геолошком, биолошком, екосистемском и/или предеоном разноврсношћу.

У Републици Србији проглашено је пет националних паркова, 18 паркова природе, 70 резервата природе, 22 предела изузетних одлика, 314 споменика природе, шест заштићених станишта.¹⁰

У Прилогу 1 Извештаја дат је преглед заштићених подручја и њихових карактеристика у Републици Србији, у складу са Законом о заштити природе¹¹.

У претходном периоду нису донета сва подзаконска акта у складу са Законом о заштити природе. Министарство је навело да ће се након усвајања Закона о изменама и допунама Закона о заштити природе приступити изради подзаконских аката.

Закон о заштити животне средине¹²

Овим законом уређује се интегрални систем заштите животне средине којим се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине у Републици Србији.

Систем заштите животне средине чине мере, услови и инструменти за:

- 1) одрживо управљање, очување природне равнотеже, целовитости, разноврсности и квалитета природних вредности и услова за опстанак свих живих бића;
- 2) спречавање, контролу, смањивање и санацију свих облика загађивања животне средине.

Одрживо управљање природним вредностима и заштита животне средине остварују се у складу са овим законом и посебним законом.

Управљање природним вредностима у складу са Законом о заштити животне средине обухвата:

- Планирање и коришћење природних вредности;
- Заштиту природних вредности.

Управљање природним вредностима остварује се планирањем одрживог коришћења и очувања њиховог квалитета и разноврсности, у складу са условима и мерама заштите животне средине утврђених овим и посебним законом.

Природне вредности су:

- 1) природни ресурси као обновљиве или необновљиве геолошке, хидролошке и биолошке вредности који се, директно или индиректно, могу користити или употребити, а имају реалну или потенцијалну економску вредност;

¹⁰ Подаци Министарства и Завода на дан 21. октобар 2021. године

¹¹ "Сл. гласник РС", бр. 36/09, 88/10, 91/10 - испр., 14/16 и 95/18 - др. закон

¹² "Сл. гласник РС", бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон, 43/11 - одлука УС, 14/16, 76/18, 95/18 - др. закон и 95/18 - др. закон



- 2) заштићена природна добра;
- 3) јавна природна добра.

Заштићена природна добра користе се и унапређују на начин који омогућава њихово трајно очување и унапређивање, у складу са законом којим се уређује заштита природе.

У заштићеном природном добру не могу се обављати активности којима се угрожава капацитет животне средине, природна равнотежа, биодиверзитет, хидрографске, геоморфолошке, геолошке, културне и пејзажне вредности или на било који начин деградира квалитет и својства природног добра.

У складу са Законом, у просторним и урбанистичким плановима обезбеђују се мере и услови заштите животне средине, између осталог и утврђивање посебних режима очувања и коришћења подручја заштићених природних добара, изворишта водоснабдевања, термалних и минералних изворишта, шума, пољопривредног земљишта, јавних зелених површина, рекреационих подручја и бања.

Закон о планирању и изградњи¹³

У складу са Законом, плански документи су просторни и урбанистички планови.

Просторни планови су: 1) Просторни план Републике Србије; 2) Регионални просторни план; 3) Просторни план јединице локалне самоуправе; и 4) Просторни план подручја посебне намене.

Урбанистички планови су: 1) Генерални урбанистички план; 2) План генералне регулације; и 3) План детаљне регулације.

Израда и доношење планских докумената су од јавног интереса за Републику Србију.

Просторни план подручја посебне намене доноси се за подручја која захтевају посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора, пројекте од значаја за Републику Србију или за подручја одређена Просторним планом Републике Србије, или другим просторним планом, а нарочито између осталог за подручје са природним, културно-историјским или амбијенталним вредностима.

Документи просторног и урбанистичког планирања морају бити усклађени, тако да документ ужег подручја мора бити у складу са документом ширег подручја.

Плански документи морају бити у складу са Просторним планом Републике Србије.

Закон о шумама¹⁴

У складу са Законом о шумама прописано је да шумама у државној својини обухваћеним шумским подручјем, односно подручјем националног парка газдује јавно предузеће, односно привредно друштво чији је оснивач Република Србија, односно аутономна покрајина, а које испуњава услове утврђене овим законом и посебним прописима.

Ради обезбеђивања услова за уравнотежени и одрживи развој шума, рационалног спровођења мера газдовања шумама и другим потенцијалима шума на одређеној територији, установљавају се шумске области.

Шумска област јесте планска, географска и природна целина која обухвата шуме и шумска земљишта шумских подручја и националних паркова.

Шумске области у складу са Законом о шумама су: Југоисточна шумска област; Источна шумска област, Југозападна шумска област, Западна шумска област, Централна шумска

¹³ "Сл. гласник РС", бр. 72/09, 81/09 - испр., 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - др. закон, 9/20

¹⁴ "Сл. гласник РС", бр. 30/10, 93/12, 89/15 и 95/18 - др. закон



област; Северна шумска област и Јужна шумска област, а које обухватају и шуме и шумско земљиште националних паркова.

План развоја шумске области је плански документ којим се утврђују правци развоја шума и шумарства са планом за његово спровођење за шумску област.

План развоја нарочито садржи: законски, стратешки и плански оквир; приказ и анализу стања шума и досадашњег газдовања; функције шума и циљеве газдовања шумама; програм мера и активности и смернице за реализацију планираних радова; пројекцију очекиваних ефеката; индикаторе за праћење реализације плана развоја; прилоге и друго. План развоја мора бити усклађен са Програмом развоја шумарства и са Просторним планом Републике Србије. План развоја доноси Влада, за период од десет година.¹⁵

У Републици Србији планови развоја шумских области нису донети.

Стратешки оквир

Стратегија представља основни документ, којим се на свеобухватан начин утврђује стратешки правац деловања у свакој конкретној области. Она је полазни документ јавне политике којом се усвајају општи и посебни циљеви који се желе постићи, принципи или смернице по којима ће се спроводити системска реформа у одређеној области.¹⁶

Стратегија развоја шумарства Републике Србије¹⁷ дефинише основне принципе шумарског сектора кроз: одрживост развоја шума и шумарства, мултифункционалност шума, рурални развој, јавност информација, учешће интересних група, повећање површине и производности шума, газдовање шумама, приврженост међународним обавезама и споразумима, деградацију шума и процену утицаја на животну средину, очување здравственог стања шума, научно истраживање, образовање и обуку. У Стратегији развоја шумарства Републике Србије посебно место заузима очување и унапређење биодиверзитета у шумским екосистемима. Богатство биодиверзитета представља национално богатство које захтева адекватан третман кроз системска решења за очување и унапређење биодиверзитета шумских подручја.

Стратегија се доноси због дефинисања општих развојних циљева шумарског сектора Србије и опредељујућих мера за постизање тих циљева.

Одрживо газдовање је могуће трајно остваривати ако постоји континуитет праћења и тачног утврђивања стања шумског фонда, стручног и реалног дугорочног и краткорочног планирања, као и стручне реализације планова да би се одговорило потребама друштва и очувања животне средине.

Основни циљ стратегије развоја шумарства је очување и унапређивање стања шума и развој шумарства као привредне гране.

Неопходно је улагање напора на одржању и повећању површине под шумама и њихове производности на еколошки, економски и друштвено прихватљив начин, кроз мелиорације, пошумљавање и гајење шума на напуштеним пољопривредним земљиштима и деградираним и обешумљеним земљиштима.

Такође, значајне стратегије за наведену област су: Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара¹⁸, Национална стратегија одрживог развоја¹⁹,

¹⁵ На основу спроведене ревизије сврсисходности пословања у 2020. години на тему *Пошумљавање у Републици Србији*, Државна ревизорска институција је утврдили да нису донети планови развоја шумских области, који обухватају и подручје НП. Надлежном Министарству-Управи за шуме дате су препоруке да се предузму активности ради доношења планских документата (приоритет 3). У наредном периоду ДРИ ће пратити спровођење датих препорука. Такође, поменутом ревизијом је утврђено да постоји 15 правилника, који нису донети у складу са Законом о шумама, а који би оперативи помогли у спровођењу законских одредаба. Спровођењем ове препоруке отклониће се утврђене несврхисходности.

¹⁶ Члан 11 Закона о планском систему Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр. 30/18).

¹⁷ „Сл. гласник РС”, бр. 59/06

¹⁸ „Сл. гласник РС”, бр. 33/12

¹⁹ „Сл. гласник РС”, бр. 57/08



Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године²⁰, Стратегија биолошке разноврсности Републике Србије за период од 2011. до 2018. године²¹ и др.

Институционални оквир²²

Ревизијом су обухваћени субјекти који имају надлежности у области управљања националним парковима у Републици Србији и то:

- Министарство заштите животне средине
- Јавно предузеће „Национални парк Тара“
- Јавно предузеће „Национални парк Ђердап“
- Општина Бајина Башта и
- Општина Мајданпек

Министарство заштите животне средине

У складу са Законом о министарствима, Министарство заштите животне средине обавља послове државне управе који се односе на: основе заштите животне средине; систем заштите и унапређења животне средине; националне паркове, инспекцијски надзор у области заштите животне средине; заштиту природе и др.

Министарство врши надзор над радом управљача заштићених природних добара, завода и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова.

Управљачи националним парковима

У складу са Законом о националним парковима управљање националним парком и делатност управљача су послови од општег интереса.

У обављању послова заштите и развоја националног парка управљач:

- 1) спроводи режиме заштите у националном парку и доноси План управљања;
- 2) газдује шумама у државној својини и управља шумама у националном парку;
- 3) обавља послове заштите, гајења, унапређивања и коришћења ловне и риболовне фауне;
- 4) управља грађевинским земљиштем у државној својини, које му је пренето на коришћење;
- 5) даје у закуп земљиште и објекте којима управља, уз сагласност Владе и др.

Очување, унапређење, одрживо коришћење, уређење и приказивање природних и других вредности подручја националног парка, спроводи се према плану управљања које управљач доноси за период од десет година у складу са законом којим се уређује заштита природе, а на који сагласност даје Влада Републике Србије. План управљања садржи мере, забране и ограничења радова и активности сагласно прописаним режимима заштите.

Један од пет националних паркова у Републици Србији у складу са законом је НП Тара којим управља ЈП НП Тара. Подручје НП Тара простире се на територији општине Бајина Башта, у оквиру десет катастарских општина укупне површине 24.991,82 ха, од чега је 13.588,51 ха у државној својини, а у приватној и другим облицима својине 11.403,36 ха, од чега је I степеном обухваћено 13,35%, II степеном 34,07% и III степеном 52,58%.

По површини НП Ђердап је највећи национални парк у Републици Србији. Подручје НП Ђердап простире се на територији општина: Голубац, Мајданпек и Кладово, у оквиру 17 катастарских општина укупне површине 63.786,48 ха, од чега је 45.454,87 ха у државној својини, а у приватној и другим облицима својине 18.331,60 ха, од чега је I степеном обухваћено 8,01%, II степеном 21,50% и III степеном 70,79% укупне површине.

²⁰ "Сл. гласник РС", бр. 85/14

²¹ "Сл. гласник РС", бр. 13/11

²² Институционалним оквиром обухваћене су надлежности субјеката ревизије



Јединице локалне самоуправе

У складу са Законом о заштити природе, заштиту и очување природе, у оквиру својих овлашћења, обезбеђују субјекти заштите природе: 1) Република Србија; 2) аутономна покрајина; 3) општина, град и град Београд (јединица локалне самоуправе); 4) управљач заштићеног подручја; 5) правна лица, предузетници и физичка лица који у обављању привредних и других делатности користе природне ресурсе и заштићена природна добра; 6) стручне и научне организације и друге јавне службе; 7) грађанин, групе грађана, њихова удружења, професионалне или друге организације.

Такође, ЈЛС су субјекти система заштите животне средине у складу са Законом о заштити животне средине који су дужни су да чувају и унапређују животну средину.

Закон о локалној самоуправи, као надлежност општине предвидео је између осталог и да се Општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом стара о заштити животне средине.

Локалне самоуправе имају надлежности које се односе на просторно планирање, заштиту животне средине и унапређење животне средине, као и на комуналне послове. Такође надлежност локалне самоуправе је и у издавању грађевинских дозвола, као и спровођења инспекцијског надзора над изградњом објекта у НП и др.

У складу са Законом о националним парковима, у поступку доношења Плана управљања и Програма управљања као најзначајнијих планских докумената управљача, активну улогу имају локална самоуправа, локално становништво, удружења грађана и друга заинтересована лица.

У циљу обезбеђивања интереса локалног становништва и корисника НП управљач оснива Савет корисника националног парка. Савет корисника чине представници локалних самоуправа, организација и удружења чија се активност одвија на подручју националног парка или у заштитној зони. Савет корисника доноси препоруке о локално значајним стварима у оквиру законом прописаних мера који се тичу националног парка и упућује их управљачу или стручном савету.

Такође, када је у питању финансирање у складу са Законом о националним парковима у складу са Планом управљања, актом Владе, утврђује се наменски трансфер за јединице локалне самоуправе на чијој територији се успоставља подручје од националног значаја у циљу развоја оних делатности које погодују очувању националног парка.

Целокупно подручје НП Тара простире се на територији општине Бајина Башта, док подручје НП Ђердап простире се на највећим делом на територији општине Мајданпек.

Општине Мајданпек и Бајина Башта су општине на којима се простире највећа површина националних паркова.

3. Опште информације

Национални паркови Србије

У Републици Србији постоји пет националних паркова: Тара, Ђердап, Копаоник, Фрушка гора (АП Војводина) и Шар планина (АП Косово и Метохија). У складу са Законом о НП, националним парковима управљају јавна предузећа. Када је у питању НП Шар планина јавно предузеће од 2015. године не управља овим националним парком.

У наредној табели су приказани подаци о националним парковима из Централног регистра заштићених природних добара, који води Завод за заштиту природе Србије.



Табела 1. Преглед националних паркова у Републици Србији

Национални паркови					
Р.бр.	Назив	Година оснивања	ЈЛС на чијој територији је НП	Површина (ha)	Назив управљача
1	Национални парк Фрушка гора	1960	Нови Сад, Сремска Митровица, Бачка Паланка, Беочин, Инђија, Ириг, Шид и Сремски Карловци	26.672	ЈП „Национални парк Фрушка гора“ Сремска Каменица
2	Национални парк Ђердап	1974	Голубац, Кладово и Мајданпек	63.786	ЈП „Национални парк Ђердап“ Доњи Милановац
3	Национални парк Тара	1981	Бајина Башта	24.992	ЈП „Национални парк Тара“ Бајина Башта
4	Национални парк Копаоник	1981	Брус и Рашка	11.969	ЈП „Национални парк Копаоник“ Копаоник
5	Национални парк Шар планина	1993	Штрпце, Призрен, Сува Река и Качаник (КиМ)	22.805	ЈП „Национални парк Шар планина“ Штрпце

Извор: Централни регистар заштићених природних добара и подаци добијени од управљача НП

Први национални парк који је основан је НП Фрушка гора (1960. године), затим НП Ђердап 1974. године, НП Тара и Копаоник 1981. године и НП Шар планина 1993. године.

Укупна површина коју обухватају национални паркови износи 150.224 хектара од којих је највећи НП Ђердап који обухвата површину око 64 хиљада хектара док је најмањи по површини НП Копаоник (око 12 хиљада хектара).

Када су у питању локалне самоуправе на чијој територији се простиру НП, НП Фрушка гора се простире на територији осам локалних самоуправа (Нови Сад, Сремска Митровица, Бачка Паланка, Беочин, Инђија, Ириг, Шид и Сремски Карловци), НП Ђердап на три (Мајданпек, Кладово и Голубац), НП Копаоник на две (Брус и Рашка) и НП Тара на једној (Бајина Башта).

У Прилогу 2. дат је приказ површина по степенима заштите, као и по власничкој структури, код свих националних паркова.

У наставку је дат преглед са описом карактеристика националних паркова у Републици Србији.²³



Национални парк Фрушка гора²⁴

НП Фрушка гора основан је ради: одржања степских и шумо-степских станишта; одржања шумских екосистема са разноврсним типовима храстових шума, посебно реликтном термофилном шумом храстова са грабићем, медитеранског обележја; очувања станишта и популације дивље флоре националног и европског значаја са присуством панонских ендемских и бројних реликтних врста из терцијера и породице орхидеја; очувања станишта преко двеста врста птица, међу којима се истиче орао крсташ, орао кликташ, црна рода, голуб дупљаш, црна жуна, беловрата мухарица и црноглава стрнадица; очувања глобално угрожене врсте текуница; очувања налазишта фосила, изданака са откритим

геолошким творевинама значајним за сагледавање геолошке грађе и историјско-геолошког развоја литосфере; очувања јединственог брдског предела са гребенским делом под шумом и падинама; очувања реке Дунав, изворишта вода и влажних станишта; очувања културно-историјских споменика са 17 српских православних манастира и заштите и очувања спомен обележја.

²³ Текст: Закон о националним парковима

²⁴ Извор слике: <https://www.npfruskagora.co.rs/cir/galerija/>



Национални парк Ђердап²⁵

НП Ђердап основан је ради очувања: објеката карстног рељефа и хидрографије, Ђердапске клисуре, кањона Бољетинске реке, кањона Брњице и др.; станишних типова: полидоминантних реликтних заједница, осиромашених реликтних заједница, шибљака, савремених и других типова шума (букове шуме, хрстово-грабове шуме, термофилне и супра-медитеранске хрстове шуме, мешовите термофилне шуме и обалске формације врба); станишта и популације дивље флоре, посебно копривића, ораха, мечје леске, јоргована, маклена, црног јасена, грабића, сребрне липе, кавкаске липе, Панчићевог маклена, медунца, златне папрати, божиковине, тисе,

брекиње, дивље крушке, дивље трешње и др.; станишта и популације дивље фауне, посебно птица (црна рода, белорепан, орао змијар, патуљаста орао, орао кликташ, сури орао, соко, буљина и мали вранац), сисара (рис, европски јелен, дивља свиња, медвед, видра, шарени твор, дивокоза и срна) и риба (сом, кечига, смуђ, деверика, мрена, балкански вијун, лињак, караш, велики и мали вретенар и јегуља) и др.; културно-историјског наслеђа, нарочито Голубачког града, Лепенског вира, Трајанове табле, Дијане Караташ и заштите и очувања спомен обележја и др.



Национални парк Тара²⁶

НП Тара основан је ради очувања: крашког рељефа (увале и долине, понорнице и вртаче), тресаве и др.; најквалитетнијих шумских екосистема лишћарских, четинарских и мешовитих заједница, на Балкану и у Европи, изванредне структуре, квалитета и здравственог стања састојина; станишта и популације дивље флоре, са бројним врстама биљака од значаја на националном, регионалном и европском нивоу, а посебно Панчићеве оморике на њеном исходном аутохтоном станишту и местима на којима је први пут пронађена и описана као за науку нова врста четинарског дрвета, као и дервентанског различика; станишта и популације дивље фауне, посебно птица (црна жуна,

велики детлић, уралска сова, гаћаста кукумавка, дивља канаринка и планинска сеница), сисара (медвед, дивокоза, вук, дивља свиња, дивља мачка и куна златица), инсеката (ендемо-реликтни Панчићев скакавац) и др.; живописних и привлачних предела са низом карактеристичних обележја условљених стањем и одликама природних чиниоца, одмереним утицајем људи на природу, народним стваралаштвом и градитељством; богатог културно-историјског наслеђа, на првом месту манастира Рача, некрополе у Перућцу и у Растишту, скита Св. Ђорђа и заштите и очувања спомен обележја; адекватног квалитета живота људи у националном парку кроз развој друштвене, културне и економске активности.



Национални парк Копоник²⁷

НП Копоник основан је ради очувања: разноврсне геолошке грађе са стенама различитог настанка и старости (гранити, серпентинити, шкриљци, мермери, андезити и кречњаци); вегетацијских појасева високих планина централног дела Балкана; шумских вегетација, вегетација субалпијских жбунова, пашњака, тресавска вегетација и др.; флористичке хетерогености и ендемске планинске флоре, ендемске, субендемске и стеноендемске врсте биљака (Панчићева режуха, копаоничка чуваркућа, копаоничка љубичица, кохова генцијана и др.); богате фауне, међу којом се посебно истичу птице (балканска ушата шева и др.), већи број гмизаваца, водоземаца и сисара (вук, видра, срна, алпска ровчица, пух лешникар, шарени твор,

дивља свиња и др.), риба (поточна пастрмка) и др.; објеката геонаслеђа, воде и предела (Панчићев врх, Козје стене, Беле стене, кањон Самоковке, Оштри крш, водопад Јеловарник, седам девојачких извора, Марине воде, Крчмар и др.); културно-историјских вредности (остац цркве Св. Прокопија на Небеским столицама, црквиште у Метођу и црква Св. Петра и Павла у Кривој Реци) и заштите и очувања спомен обележја.

²⁵ Извор слике: Архива ДРИ

²⁶ Извор слике: Архива ДРИ

²⁷ Извор слике: sr.wikipedia.org/wiki/Копоник#/media/Датотека:Pančičev_vrh_during_winter.jpg



Национални парк Шар-планина²⁸

НП Шар планина основан је ради очувања: различитих облика глацијалног (циркови, морене глацијална језера и др.), периглацијалног (снежанички циркови, клизећи блокови, микро-облици тундра мозаика са дробинама и др.), крашког и флувијалног рељефа; хидролошких објеката и појава (речни токови, извори, потоци, тресаве и језера); шумских и високопланинских вегетација и њихових станишта (заједнице мунике, молике, кривуља, тресаве и високе зелени и др.); станишта и популације дивље флоре (хајдучица краља Александра, Николићев пуцавац, борнмилера, шарпланински каранфил и др.) и фауне, посебно богате фауне дневних лептира, птица (сиви соко, велики тетреб, јаребица камењарка, прдавац,

балканска ушата шева), сисара (снежна и динарска волухарица, мрки медвед, вук, дивокоза и др.); предела са низом карактеристичних обележја; бројних објеката културне баштине који потичу из средњовековне српске државе (манастири Св. Арханђела, Св. Петра Коришког, Св. Богородице и цркве Св. Николе, Св. Петке, Св. Ђорђа и др.) и заштите и очувања спомен обележја.

Преглед површина националних паркова и броја запослених у ЈП НП дат је у наредном прегледу.

Табела 2: Површина националних паркова и број запослених у ЈП НП ²⁹

Национални парк	Површина (у хектарима)	Број запослених	Учешће у укупној површини националних паркова (у %)	Учешће у укупном броју запослених у ЈП НП (у %)
Ђердап	63.786,48	85	50	18
Фрушка гора	26.672,00	139	21	29
Тара	24.991,82	197	20	42
Копеоик	11.969,04	51	9	11

Обухватом ЈП НП Тара и Ђердап као субјекте ревизије обухватили смо 70% површине националних паркова.

Финансирање заштићених подручја националних паркова

У складу са Законом о заштити природе, финансирање заштићеног подручја обезбеђује се из:

- 1) средстава буџета Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе;
- 2) средстава Зеленог фонда Републике Србије;
- 3) накнада за коришћење заштићеног подручја;
- 4) прихода остварених у обављању делатности и управљања заштићеним подручјем;
- 5) средстава обезбеђених за реализацију програма, планова и пројеката у области заштите природе;
- 6) донација, поклона и помоћи;
- 7) других извора у складу са законом.

Финансирање заштићених подручја углавном се обавља из прихода остварених од коришћења природних ресурса (сеча и продаја дрвних сортимената, прихода од накнада за коришћење заштићеног подручја и др), средстава буџета (средства од надлежног министарства заштите животне средине, Управе за шуме и др) прихода остварених из туризма, донација и других извора. Када посматрамо период 2017-2019. године укупни приходи управљача (НП Тара, Копеоик, Ђердап и Фрушка Гора) износе 3,3 милијарди динара од чега 2,7 милијарди динара износе приходи остварени од коришћења природних ресурса односно 82%, док средства

²⁸ Извор слике: <https://sr.wikipedia.org/sr-ec/Шар-планина>

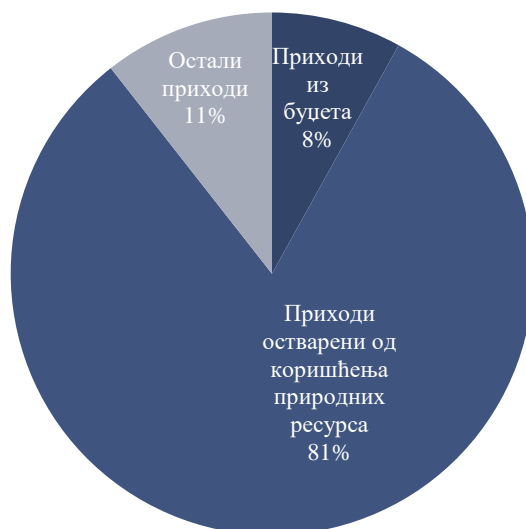
²⁹ Извор: Упитник управљачима НП, ДРИ, новембар 2020. године



из буџета износе 226 милиона динара односно 8.4 % укупно остварених прихода.

Када је у питању финансијско пословање управљача националним парковима у периоду 2018-2020. године³⁰, структура је таква да се највећи проценат прихода за три посматране године, код свих ЈП НП, остварује од коришћења природних ресурса. Наредна слика приказује структуру, кумулативно за сва четири ЈП НП у РС.

Слика 1. Структура прихода код управљача националних паркова у РС, 2018-2020. године, у %



У периоду од 2018-2020. године најзначајнија средства из буџета представљају средства Министарства заштите животне средине (субвенције). У наведеном периоду укупно за ЈП НП Тара, Копаоник, Ђердап и Фрушка гора је пренето 152 милиона динара субвенција (Ђердап 46 милиона динара, Тара 44 милиона динара, Фрушка Гора 35 милиона и Копаоник 27 милиона динара).

³⁰ Извор: Одговор управљача НП, април 2021. године



IV Закључци

На основу анализе података и документације достављене од стране субјеката ревизије и извора информација, као и обављених интервјуа са представницима субјеката ревизије и извора информација донели смо следеће закључке:

1. Нису усвојена и усаглашена сва планска документа у области заштите природе, што указује да нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања и управљања националним парковима;
2. Предузете активности субјеката ревизије нису у довољној мери допринеле ефикасном управљању националним парковима, што ствара ризик за очување, унапређење и одрживо управљање заштићеним подручјима;
3. Недовољна активност чувара и надлежних инспекција, непоступање по донетим решењима о рушењу објеката, као и изостанак координације и сарадње надлежних субјеката довело је до раста бесправне градње у границама националних паркова.

У наставку Извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима, до којих смо дошли у поступку ревизије.



ЗАКЉУЧАК 1: Нису усвојена и усаглашена сва планска документа у области заштите природе, што указује да нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања и управљања националним парковима

У оквиру првог ревизорског питања испитивали смо да ли су предузете све неопходне активности планирања у управљању националним парковима у Републици Србији, односно да ли су донета кључна планска документа у овој области. Испитивали смо да ли је донета Стратегија заштите природе као основни документ заштите природе и акциони план за њено спровођење, као и да ли су донети и усвојени планови управљања заштићеним подручјем НП. Такође, испитивали смо да ли су донети документи просторног и урбанистичког планирања и да ли су исти усклађени са прописима и друго.

У складу са Законом о заштити природе³¹ основни документ заштите природе је Стратегија заштите природе Републике Србије. Стратегију доноси Влада Републике Србије. Стратегијом се утврђује дугорочни плански оквир и политика интегралне заштите природе укључујући и очувања биодиверзитета предела и геонаслеђа.

Стратегија заштите природе као основни документ заштите природе у ревидираном периоду није донета, као ни акциони план за њено спровођење. Закон о изменама и допунама Закона о заштити природе, који је донет током 2021. године дефинисао је доношење Програма заштите природе Републике Србије, као планског документа који се израђује уместо Стратегије заштите природе. Програм заштите природе Републике Србије за период од 2021. до 2023. године Влада је усвојила 20. маја 2021. године.

Планом управљања заштићеног подручја одређује се начин спровођења заштите, коришћења и управљања заштићеним подручјем, смернице и приоритети за заштиту и очување природних вредности заштићеног подручја. На план управљања националним парком сагласност даје Влада по претходно прибављеним мишљењима надлежних министарстава. Министарство заштите животне средине спроводи поступак усвајања планова од стране Владе Републике Србије. Планом управљања заштићеног подручја управљач НП планира мере и активности заштите, очувања, унапређења и коришћења заштићеног подручја.

У току ревизије утврдили смо да Планови управљања националним парком (Тара, Ђердап, Копаоник и Фрушка гора) у ревидираном периоду нису усвојени. Исти су достављани од стране управљача надлежном министарству на усвајање. Министарство заштите животне средине није благовремено покренуло и спровело процедуру усвајања планова управљања националним парковима што указује да није усвојен десетогодишњи плански оквир за спровођење активности на очувању, унапређењу и одрживом коришћењу природних и других вредности подручја националних паркова.

Израда и доношење планских докумената су од јавног интереса за Републику Србију. Просторни план подручја посебне намене доноси се за подручја која захтевају посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора, пројекте од значаја за Републику Србију. У просторним и урбанистичким плановима обезбеђују се мере и услови заштите животне средине, између осталог и утврђивање посебних режима очувања и коришћења подручја заштићених природних добара. Документи просторног и урбанистичког планирања морају бити усклађени, тако да документ ужег подручја мора бити у складу са документом ширег подручја.

Ревизијом смо утврдили да у оквиру граница Националног парка Тара нису донети сви планови и постоји неусклађеност донетих планских докумената од стране општине Бајина Башта, односно документи ужег подручја нису у складу са документом

³¹ „Сл. гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 91/10 - испр., 14/16 и 95/18 - др. закон



ширег подручја, што представља ризик за рационално уређивање и коришћење заштићеног подручја НП.

Законом о националним парковима предвиђено је да се урбанистички планови на подручју националног парка доносе по претходно прибављеној сагласности министарства надлежног за послове заштите животне средине. Општине Мајданпек и Бајина Башта, доносиле су урбанистичке планове на подручју Националних паркова Ђердап и Тара без претходне сагласности министарства надлежног за послове заштите животне средине. Изостанак сагласности Министарства ствара ризик да се недовољно контролише планирање простора заштићених подручја националних паркова.

Налаз 1.1: Министарство заштите животне средине није благовремено покренуло и спровело процедуру усвајања планова управљања националним парковима, што указује да није усвојен десетогодишњи плански оквир за спровођење активности на очувању, унапређењу и одрживом коришћењу природних и других вредности подручја националних паркова

Један од циљева у оквиру првог ревизијског питања је био да испитамо да ли су донета стратешка планска документа у области управљања националним парковима, да ли је донета Стратегија заштите природе као основни документ заштите природе и акциони план за њено спровођење, као и да ли су донети и усвојени планови управљања заштићеним подручјем НП.

Стратегија/Програм заштите природе

У складу са Законом о планском систему Републике Србије³², Стратегија је основни документ јавне политике, којим се на целовит начин утврђују стратешки правац деловања и јавне политике у конкретној области планирања и спровођења јавних политика утврђених прописом Владе.

Основни документ заштите природе у складу са Законом о заштити природе³³ је Стратегија заштите природе Републике Србије. Стратегију доноси Влада Републике Србије. Стратегијом се утврђују дугорочни плански оквир и политика интегралне заштите природе укључујући и очувања биодиверзитета предела и геонаслеђа. Стратегија нарочито садржи анализу (оцену) стања, циљеве, главне задатке, мере, активности и инструменте за очување и унапређење биолошке разноврсности, предела и геонаслеђа, развој мреже заштићених подручја и развој еколошке мреже. За спровођење Стратегије израђују се акциони планови које доноси Влада Републике Србије.

Стратегија заштите природе као основни документ заштите природе у ревидираном периоду није донета, као ни акциони план за њено спровођење.

Представници Министарства заштите животне средине као разлоге непостојања планског документа у ревидираном периоду наводе да је у складу са Законом о планском систему Републике Србије и пратећим подзаконским актима припремљен Програм заштите природе Републике Србије за период од 2021. до 2023. године. Овим програмом је ревидиран Предлог стратегије заштите природе Републике Србије за период од 2019. до 2025. године, а у складу са Законом о планском систему Републике Србије, Стратешким планом УН, Конвенције о биолошкој разноврсности за период од 2011-2020. године, циљевима заштите биодиверзитета и одлукама донесеним на редовним заседањима Конференција чланица ове

³² Сл. гласник РС", бр. 30/18

³³ Сл. гласник РС", бр. 36/09, 88/10, 91/10 - испр., 14/16 и 95/18 - др. закон



конвенције и другим потврђеним међународним уговорима за заштиту природе, очување биолошке разноврсности и промене климе.

У одговору који смо добили од Министарства, израда Предлога стратегије заштите природе Републике Србије започета је у оквиру пројекта „Планирање очувања биолошке разноврсности на националном нивоу као подршка имплементацији Стратешког плана УН Конвенције о биолошкој разноврсности за период од 2011. до 2020. године у Републици Србији”, који је финансиран од стране Глобалног фонда за животну средину (ГЕФ) у сарадњи са УНДП. Овим документом је извршена ревизија прве Стратегије биолошке разноврсности Републике Србије за период од 2011. до 2018. године са Акционим планом.

Закон о изменама и допунама Закона о заштити природе, који је донет током 2021. године³⁴ дефинисао је доношење Програма заштите природе Републике Србије, као планског документа који се израђује уместо Стратегије заштите природе.

У складу са Законом о планском систему Републике Србије и пратећим подзаконским актима у 2021. године, припремљен је и донет Програм заштите природе Републике Србије за период од 2021. до 2023. године који је Влада усвојила 20. маја 2021. године.

Програмом заштите природе се утврђују стратешки циљеви, мере и активности за унапређење јавне политике за заштиту природе и очување биолошке разноврсности, интегрисање принципа очувања биодиверзитета у секторске политике развоја, у процесе руковођења финансијама и планирање, одрживо коришћење компонената биолошке разноврсности, смањење негативног утицаја развоја на биолошку разноврсност као и учешће јавности у процесу доношења одлука.

Акциони план чини саставни део Програма којим су утврђене мере и активности као и показатељи за праћење реализације планираних мера и активности ради остваривања циљева Програма у складу са Програмским буџетом и другим изворима финансирања. У циљу праћења напретка у остваривању Програма заштите природе, Акционим планом овог програма дефинисани су показатељи за евалуацију која ће омогућити да напредак у спровођењу општег и посебних програмских циљева, мера и активности, у сарадњи са релевантним секторима, буде на одговарајући начин представљен и спроведен.

Планови управљања националним парковима

У складу са Законом о заштити природе, управљач доноси план управљања за период од десет година. Планом управљања одређује се начин спровођења заштите, коришћења и управљања заштићеним подручјем, смернице и приоритети за заштиту и очување природних вредности заштићеног подручја, као и развојне смернице, уз уважавање потреба локалног становништва.

Очување, унапређење, одрживо коришћење, уређење и приказивање природних и других вредности подручја националног парка, спроводи се према плану управљања. План управљања садржи мере, забране и ограничења радова и активности сагласно прописаним режимима заштите.

Планом управљања заштићеног подручја субјект задужен за управљање заштићеним подручјем планира мере и активности заштите, очувања, унапређења и коришћења заштићеног подручја. Планови управљања остварују се годишњим програмима управљања, на које сагласност даје Министарство. Организација, коришћење, уређење простора и изградња објеката на заштићеном подручју врши се на основу просторног плана подручја посебне намене односно урбанистичког плана. У складу са Законом о националним парковима, План управљања и просторни план подручја посебне намене не смеју бити у супротности. Такође, Законом о заштити природе, прописано је да просторни план подручја посебне намене односно урбанистички план морају бити у складу са актом о проглашењу заштићеног подручја и планом управљања заштићеним подручјем.

³⁴ "Сл. гласник РС", бр. 36/09, 88/10, 91/10 - испр., 14/16, 95/18 - др. закон и 71/21



Кључна одредница плана је очување заштићеног подручја кроз сет инструмената којима се обезбеђује поштовање правила унутрашњег реда односно утврђених режима заштите. Паралелна и не мање значајна намера плана је да се створе услови за реализацију пројеката који потпомажу еколошке функције заштићеног подручја односно јачање атрибута његове биолошке разноврсности, очување геонаслеђа, лепоте и разноликости предела и, посебно, очување квалитета животне средине уз нагласак на мерама и радовима кроз које треба решити најзначајније еколошке проблеме и санирати последице тих проблема.³⁵

На план управљања националним парком сагласност даје Влада Републике Србије по претходно прибављеним мишљењима надлежних министарстава³⁶. Министарство заштите животне средине спроводи поступак усвајања планова од стране Владе Републике Србије.

У току ревизије утврдили смо да Планови управљања националним парком (Тара, Ђердап, Копаоник и Фрушка гора) у посматраном периоду нису усвојени. Исти су достављани од стране управљача надлежном министарству на усвајање.

С обзиром на то да Министарство заштите животне средине спроводи поступак усвајања планова, поставља се питање ефикасности рада министарства у делу усвајања кључних планских докумената управљача обзиром да су планови управљања достављани пре десет година а иста још нису усвојена.

ЈП НП Тара је план управљања за период 2012-2021. године доставило на сагласност Министарству 20. августа 2012. године, План управљања за период 2018-2027. године послат је на сагласност 4. јуна 2018. године, План управљања за период 2019-2028. године, предат на сагласност 2. новембра 2019. године, док је План за период 2020-2029. године предат на сагласност 19. новембра 2020. године. Министарство је први пут увело у процедуру прибављања мишљења, План управљања за НП Тару за период 2019-2028. године 29. новембра 2019. године.

ЈП НП Ђердап је 11. јуна 2012. године Министарству заштите животне средине доставило План управљања НП за период 2011-2020. године, затим 23. маја 2017. године План управљања за период 2017-2026. године, 16. децембра 2019. године План управљања за период 2019-2028. године и 13. новембра 2020. године План управљања за период 2020-2029. године, ради покретања процедуре за усвајање истих. Министарство је план управљања НП Ђердап у процедуру увело 8. децембра 2020. године у циљу прикупљања мишљења надлежних министарстава и то План управљања за период 2020-2029. године.

Када су у питању НП Фрушка гора и Копаоник, Министарство је План управљања за НП Фрушка гора за период 2019-2028. године у процедуру увело 17. јула 2019. године а план управљања за НП Копаоник за период 2020-2029. године увело 10. децембра 2020. године.

Неажурност у доношењу свих аката је појава која и те како утиче на ефикасно управљање подручјем. Самим тим што десетогодишњи планови нису добили сагласност, исти су неспроводиви.

Планови управљања реализују се годишњим програмима управљања националним парковима на које је Министарство у ревидираном периоду дало сагласност.

Правна лица, предузетници и физичка лица дужна су да обављају делатности у заштићеном подручју у складу са планом управљања.

³⁵ План управљања НП Ђердап за период 2011-2020. година

³⁶ На план управљања НП Мишљење доставља: Министарство унутрашњих послова, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство рударства и енергетике, Министарство одбране, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Републички секретаријат за законодавство, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство привреде, Министарство културе и информисања, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство финансија.



Према информацијама управљача, услед одсуства овог акта, управљач нема континуитет у планирању и реализацији одређених активности, услед честог усклађивања и померања периода за који се доноси. Овим актом се одређује начин спровођења заштите, коришћења и управљања заштићеним подручјем, смернице и приоритети за заштиту и очување природних вредности заштићеног подручја, као и развојне смернице, уз уважавање потреба локалног становништва, док су правна лица, предузетници и физичка лица дужна су да обављају делатности у заштићеном подручју у складу са планом управљања. Самим тим, постоји ризик да поједини набројани актери неће поштовати план управљања на који није дата сагласност.

Неусвајање планова управљања се огледа у непостојању планске основе за спровођење рада управљача на очувању и унапређењу националних паркова, што је неповољно имајући у виду привредну и заштитну функцију националних паркова.

Министарство заштите животне средине, за дуг процес усвајања планова наводи следеће разлоге:

- чекање на доношење новог Закона о националним парковима, након чега су управљачи кренули у припрему истих;
- процедура прибављања услова заштите природе, водних услова и водне сагласности се одужила, тако да су се и првобитни периоди важења планова морали кориговати;
- процедуре прибављања мишљења ресорних министарстава;
- у току 2019. године није завршена процедура због достављених примедби ресорних министарстава, али како је у међувремену наступило ванредно стање, проузроковано епидемиолошком ситуацијом у земљи, почетком 2020. године, комплетна процедура се продужила и није завршена до момента формирања нове Владе, када је иста обновљена;
- усклађивање планова са другим ресорима.

Негативна мишљења на планове управљања НП су дата од министарстава надлежних за послове просторног планирања, пољопривреде, рударства и енергетике, унутрашњих послова и исти су у поступку усаглашавања са тим ресорима.

На основу података Министарства заштите животне средине, на План управљања НП Тара за период 2020-2029. година су закључно са августом месецом 2021. године прибављена сва позитивна мишљења надлежних органа и План управљања је усвојен на седници Владе 30. септембра 2021. године.

Налаз 1.2: У оквиру граница Националног парка Тара нису донети сви планови и постоји неусклађеност донетих планских докумената од стране општине Бајина Башта, што представља ризик за рационално уређивање и коришћење заштићеног подручја

У току спровођења ревизије испитивали смо да ли су донети Просторни планови подручја посебне намене националних паркова у складу са важећим прописима, као и да ли су донети сви урбанистички планови за подручје НП и да ли су исти усаглашени са Просторним планом подручја посебне намене НП, односно да ли су планови ужег подручја у складу са плановима ширег подручја.

Израда и доношење планских докумената су од јавног интереса за Републику Србију. Просторни план подручја посебне намене доноси се за подручја која захтевају посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора, пројекте од значаја за Републику Србију или за подручја одређена Просторним планом Републике Србије, или другим просторним планом, а нарочито између осталог за подручје са природним, културно-историјским или амбијенталним вредностима.



У складу са Законом о планирању и изградњи, плански документи су просторни и урбанистички планови. Просторни планови су: Просторни план Републике Србије; Регионални просторни план; Просторни план јединице локалне самоуправе; и Просторни план подручја посебне намене. Урбанистички планови су: Генерални урбанистички план; План генералне регулације и План детаљне регулације.

У просторним и урбанистичким плановима обезбеђују се мере и услови заштите животне средине, утврђивање посебних режима очувања и коришћења подручја заштићених природних добара.

Документи просторног и урбанистичког планирања морају бити усклађени, тако да документ ужег подручја мора бити у складу са документом ширег подручја.

У ревизији смо утврдили да је за Национални парк Тара, Влада донела Уредбу о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене НП Тара³⁷ која је усаглашена са актуелним законским прописима. За НП Ђердап, у току је израда Просторног плана подручја посебне намене на основу Одлуке Владе о изради Просторног плана подручја посебне намене НП Ђердап³⁸. Израдом новог Просторног плана извршиће се усаглашавање са актуелним законским прописима. За НП Копаоник, у току је израда Измена и допуна Просторног плана подручја посебне намене на основу Одлуке Владе о изради измена и допуна Просторног плана подручја посебне намене НП Копаоник³⁹ у току које ће се извршити усаглашавање са актуелним законским прописима.

Просторни план општине Бајина Башта је донет 2012. године. Плански основ израде Просторног плана Општине представљају Просторни план Републике Србије⁴⁰ из 2010. године и Просторни план подручја посебне намене НП Тара⁴¹ из 2010. године, који је стављен ван снаге. Представници општине наводе да ће изради новог Просторног плана општине приступити након израде просторног плана Републике Србије.

За територију општине Бајина Башта у току је израда нових Планова генералне регулације подручја Соколина, Ослуша и Рачанска Шљивовица, Плана детаљне регулације обале језера Перућац и Плана детаљне регулације за уређење приобаља хидроакумулације Заовине.

Постојећи урбанистички планови нису усаглашени са Просторним планом подручја посебне намене НП Тара који је донет 2020. године⁴². Наведена неслагања су присутна код следећих планова:

- План генералне регулације подручја Соколина на Тари⁴³
- План генералне регулације подручја Ослуше на Тари⁴⁴
- План генералне регулације подручја Рачанска Шљивовица на Тари⁴⁵

Увидом у документацију, Скупштина Општине Бајина Башта је током 2020. године донела Одлуке о приступању изради плана генералне регулације подручја Соколина, и Ослуша на Тари, као и Одлуку о приступању изради плана генералне регулације подручја Рачанска Шљивовица на Тари током 2021. године. Циљ израде наведених планова је формирање планског основа за рационално уређивање и коришћење простора у обухвату Плана као и стварање планског основа за јачање свих видова туристичких садржаја, заштиту животне средине и амбијенталних вредности којима овај простор обилује.

³⁷ "Сл. гласник РС", бр. 44 од 27. марта 2020. године

³⁸ "Сл. гласник РС", бр. 114 од 4. септембра 2020. године

³⁹ "Сл. гласник РС", бр. 82 од 22. новембра 2019. године

⁴⁰ "Сл. гласник РС", бр. 88/10

⁴¹ "Сл. гласник РС", бр. 100/10

⁴² Сл. гласник РС, број 44/20

⁴³ Сл. лист општине Бајина Башта бр. 2/07

⁴⁴ Сл. лист општине Бајина Башта бр. 2/07

⁴⁵ Сл. лист општине Бајина Башта бр. 2/07



Просторним планом подручја посебне намене НП Тара дефинисана је обавеза усклађивања Плана генералне регулације подручја Ослуша, Соколина и Рачанска Шљивовица, из разлога усклађивања са новим Законом о националним парковима који је усвојен 2015. године, као и због усклађивања са дефинисаним режимима заштите, правилима и условима из Просторног плана. Представници општине Бајина Башта наводе да су катастарске подлоге застареле и неажурне и да је у међувремену више пута мењана законска регулатива која дефинише правила грађења и уређења.

Утврђено је да План детаљне регулације обале језера Перућац није донет и исти је у поступку доношења. Наведеним документом план је спречити бесправну градњу у том делу националног парка дуж обале језера Перућац.

Управљач НП Тара наводи да је Језеро Перућац својом површином у Републици Србији у зони заштите НП Тара. Од бране ХЕ "Бајина Башта" до залива Дервента (око 4 км) постављено је око 140 плутајућих објеката са кућама за одмор - сплавова⁴⁶. Нико од власника нема неопходне услове Завода за заштиту природе, сагласност управљача ни дозволу Општинске управе Бајина Башта. Велики проблем је постављање сплавова у залив Дервента који је риболовном основом препознат као динамички резерват, тј. мрестилиште аутохтоних врста риба и где је таблом ЈП НП Тара јасно назначено да је забрањено постављање пловних објеката. Истичу да су сплавови нелегално постављени и да нико нема дозволу за бављење туризмом.

С обзиром да наведени план није донет то има за последицу непостојање планског основа за рационално уређивање и коришћење простора дуж обале језера Перућац.

Изради Плана детаљне регулације обале језера Перућац приступило се на основу Одлуке о приступању изради Плана детаљне регулације обале језера Перућац⁴⁷.

Плански основ за израду Плана је Просторни план подручја посебне намене НП Тара⁴⁸ и План генералне регулације насеља Перућац⁴⁹. Рок за израду Плана је 12 месеци од дана ступања на снагу наведене Одлуке, односно март 2020. године. Наведени план није израђен у року.

Узрок кашњења код усвајања Плана детаљне регулације обале језера Перућац представници општине Бајина Башта наводе да се дуго чекало на услове надлежних субјеката, који нису послали одговоре у законом предвиђеном року услед утицаја пандемије болести COVID-19.

План детаљне регулације обале језера Перућац ће дати број, локацију, изглед и услове под којима могу да се поставе плутајући објекти. Доследном применом плана, увео би се ред и плански поставили објекти.

Представници општине Бајина Башта и управљача НП Тара истичу да се доследном применом плана детаљне регулације обале језера Перућац након његовог усвајања могу решити проблеми плутајућих објеката. Планом ће бити дефинисано где објекти могу бити постављени, правила градње и уређења целокупног простора а ствара се и основ за доношење Одлуке о условима за постављање тих објеката, које треба да донесе Скупштина општине Бајина Башта.

Општи циљ израде Плана је формирање планског основа за рационално уређивање и коришћење простора у обухвату Плана, као и стварање планског основа за јачање свих видова туристичких садржаја, заштиту животне средине и амбијенталних вредности којима овај простор обилује.

⁴⁶ Податак управљача НП Тара на дан 31. август 2021. године

⁴⁷ „Сл. лист општине Бајина Башта“ бр. 2/19

⁴⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 44/20

⁴⁹ „Сл. лист општине Бајина Башта, бр. 5/11



Нацрт плана детаљне регулације обале језера Перућац од 3. септембра 2021. године је изложен на јавни увид у трајању од 30 дана. У наставку су дате одређене информације садржане у Нацрту плана који је изложен на јавни увид. Ради потребе дефинисања правила уређења и грађења, простор обухваћен Планом је према специфичности намене простора подељен на четири урбанистичке целине, и то Ц1- целина која обухвата простор од бране на језеру Перућац до објекта туристичко-информативног пункта НП Тара; Ц2 - целина која обухвата простор од туристичко-информативног пункта НП „Тара“ до такмичарске стазе за риболов; Ц3 - целина која обухвата простор од такмичарске стазе за риболов до залива реке Дервенте; Ц4 - целина која обухвата залив реке Дервенте и њено ушће у језеро Перућац. Планом је предвиђено да се залив реке Дервенте у планском периоду користити као динамични резерват мреста рибе, са рибљим стазама, без постављања објеката на воденој површини. Планом је предвиђено да се основна намена површина сплавова (куће за одмор) у функцији развоја туризма дозвољава у једној просторно-урбанистичкој целини (Ц2), а забрањује се у три просторно-урбанистичке целине (Ц1, Ц3 и Ц4). У оквиру Плана дозвољено је постављање максимум 100 плутајућих објеката. Величина новог плутајућег објекта, односно спољних габарита пловила износи тип - 40m² (димензија 8x5m), тип - 50m² (димензија 8x6.25m), тип - 60m² (димензија 8x7.5m). Максимална висина објекта 4m изнад површине воде. Удаљеност плутајућих објеката од обале је максимум 20m. Минимално међусобно растојање плутајућих објеката износи 10 m, док је минимално осовинско растојање плутајућих објеката 15m. Не дозвољава се директно упуштање отпадних вода у акваторију језера. Плутајући објекти морају да поседују непропусни танк који испуњава важеће санитарно-техничке услове, које мора празнити овлашћено јавно комунално предузеће.⁵⁰

Проблем бесправне градње присутан је и дуж обале језера Заовине. Током јула 2021. године Скупштина општине Бајина Башта донела је Одлуку о приступању изради Плана детаљне регулације за уређење приобаља хидроакумулације Заовине. Плански основ за израду плана је Просторни план подручја посебне намене НП Тара. Циљ израде Плана је формирање планског основа за рационално уређивање и коришћење простора у обухвату Плана. Рок за израду плана је 18 месеци од дана ступања на снагу Одлуке о приступању изради плана.

Такође, у истом периоду Скупштина општине Бајина Башта је донела и Одлуку о изради стратешке процене утицаја на животну средину плана детаљне регулације за уређење приобаља хидроакумулације Заовине. Истом Одлуком се утврђују разлози за вршење стратешке процене утицаја на животну средину и одређују се питања и проблеми који ће се размотрити у стратешкој процени утицаја.

Налаз 1.3: Општине Мајданпек и Бајина Башта доносиле су урбанистичке планове на подручју Националних паркова Ђердап и Тара без претходне сагласности министарства надлежног за послове заштите животне средине

Законом о националним парковима⁵¹ предвиђено је да се урбанистички планови на подручју националног парка доносе по претходно прибављеној сагласности министарства надлежног за послове заштите животне средине.

Доношење планских докумената из области планирања и градње подразумева одређену процедуру прибављања мишљења и сагласности на та документа од стране министарства надлежног за послове заштите животне средине. Кроз издавање сагласности на планска документа, контролише се планирана градња, посебно имајући у виду да је за иста неопходно прибављање услова заштите природе, које издаје надлежни завод за заштиту природе.

⁵⁰ Напомена: У нацрту плана је наведено да је општина Бајина Башта у обавези да, након доношења Плана детаљне регулације обале језера Перућац, донесе Одлуку о условима постављања плутајућих објеката на акваторији језера Перућац.

⁵¹ "Сл. гласник РС", бр. 39/93, 44/93 - испр., 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - др. закон и 36/2009 - др. закон и "Сл. гласник РС", бр. 84/2015 и 95/2018 - др. закон



У току ревизије утврдили смо да су на подручју НП Ђердап, а у границама општине Мајданпек закључно са 2020. годином, донети следећи урбанистички планови:

- План генералне регулације за насеље Доњи Милановац;⁵²
- План генералне регулације за насеље Мосна;⁵³
- План детаљне регулације подручја археолошког локалитета Лепенски Вир у општини Мајданпек;⁵⁴
- План детаљне регулације ТС 110/35 кV "Мосна" и далековода 35 кV између ТС 110/35 кV "Мосна" и ТС 35/10 кV "Мосна";⁵⁵
- План детаљне регулације коридора далековода 110 кV између ТС 110/35 кV "Мосна" и ТС 110/35 кV "Никине воде", деоница на територији општине Мајданпек;⁵⁶
- План детаљне регулације за изградњу канализационе мреже насеља Голубиње.⁵⁷

За све урбанистичке планове донете од стране општине Мајданпек, закључно са 2020. годином није постојала претходна сагласност министарства надлежног за послове заштите животне средине.

У 2021. години Министарство заштите животне средине је дало сагласност на два урбанистичка плана које је донела општина Мајданпек и то на План генералне регулације за насеље Доњи Милановац и сагласност на Предлог плана детаљне регулације заштићеног подручја „Археолошког налазишта – Лепенски Вир“.

Када је у питању општина Бајина Башта, у периоду од 2012. године до краја 2020. године, од стране Скупштине општине Бајина Башта усвојена су два урбанистичка плана на подручју НП Тара и то:

- План детаљне регулације „Омарска Врела“ у Националном парку Тара;⁵⁸ и
- Измене и допуне Плана генералне регулације подручја Калуђерске Баре на Тари.⁵⁹

Општина Бајина Башта је 16. децембра 2019. године прибавила претходну сагласност од Министарства заштите животне средине на измене и допуне Плана генералне регулације подручја Калуђерске Баре на Тари, али не и сагласност на План детаљне регулације „Омарска Врела“ у Националном парку Тара.

Општине су се приликом доношења урбанистичких планова руководиле Законом о планирању и изградњи при чему се није у довољној мери поштовао Закон о националним парковима, да је потребно прибавити претходну сагласност министарства надлежног за послове заштите животне средине.

Изостанак сагласности министарства надлежног за послове заштите животне средине на урбанистичке планове ствара ризик да се недовољно контролише планирање простора заштићених подручја националних паркова.

⁵² "Сл. лист општине Мајданпек" бр. 11/15

⁵³ "Сл. лист општине Мајданпек" бр. 10/15

⁵⁴ "Сл. лист општине Мајданпек" бр. 14/07

⁵⁵ "Сл. лист општине Мајданпек" бр. 19/08

⁵⁶ "Сл. лист општине Мајданпек" бр. 26/15

⁵⁷ "Сл. лист општине Мајданпек" бр. 20/16

⁵⁸ "Сл. лист општине Бајина Башта" бр. 3/17

⁵⁹ "Сл. лист општине Бајина Башта" бр. 8/20



ЗАКЉУЧАК 2: Предузете активности субјеката ревизије нису у довољној мери допринеле ефикасном управљању националним парковима, што ствара ризик за очување, унапређење и одрживо управљање заштићеним подручјима

У оквиру другог ревизијског питања испитивали смо у којој мери се спроводе планиране активности и да ли исте доприносе ефикасном управљању националним парковима. Анализирали смо активности и процесе који угрожавају подручја националних паркова; у којој мери је у НП присутна урбанизација подручја и да ли иста има последице на одрживо управљање НП; да ли се приступ посетилаца довољно контролише; да ли је формиран Стручни савет и Савет корисника и у којој мери они доприносе ефикасном управљању НП. Испитивали смо да ли у границама НП постоје ситуације да је обим сеча шума већи од планираног и друго.

На подручју националног парка утврђују се режими заштите I, II и III степена, на које се примењују забране и ограничења радова и активности, утврђене Планом управљања и прописима којима се уређује заштита природе.

На подручју националног парка забрањује се изградња објеката, која је у супротности са просторним планом подручја посебне намене.

У складу са Законом о заштити природе, заштита природе спроводи се нарочито:

- ✓ утврђивањем и проценом стања, појава и процеса у природи и пределу;
- ✓ успостављањем и утврђивањем заштићених природних добара и система праћења њихове заштите;
- ✓ спровођењем мера заштите природе и предела;
- ✓ утврђивањем услова и мера заштите природе и заштићених природних добара и предела у просторним и урбанистичким плановима, пројектној документацији, основама и програмима управљања природним ресурсима у рударству, енергетици, саобраћају, водопривреди, пољопривреди, шумарству, ловству, рибарству, туризму и другим делатностима од утицаја на природу;
- ✓ одрживим коришћењем природних ресурса и заштићених природних добара и контролом њиховог коришћења успостављањем система управљања природним ресурсима и заштићеним природним добрима;
- ✓ изработом извештаја о стању природе, доношењем и спровођењем стратегија, програма, акционих и санационих планова и планова управљања;
- ✓ ублажавањем штетних последица које су настале активностима у природи, коришћењем природних ресурса или природним катастрофама;
- ✓ укључивањем локалних заједница у праћење стања, заштиту и унапређење природе и друго.

Национални паркови имају две основне функције: заштита природе и коришћење шума. Највећи изазов је очување основних природних вредности и усаглашавање потреба заштите природе у границама НП и потреба коришћења простора за људске активности.

Неопходно је да се заштићена природна добра користе и унапређују на начин који омогућава њихово трајно очување и унапређивање.

Урбанизација подручја националних паркова је једно од највећих изазова за очување природних ресурса и биодиверзитета. Током последњих година постоји тенденција екстензивног ширења насеља и урбанизације услед изградње објеката. И поред постојања планова, постоји изградња објеката ван зона које су предвиђене за градњу. Постоји ризик да наведени објекти у више погледа угрожавају живи свет и подручје НП: природно станиште више врста је угрожено, угрожава се фауна, нагомилава се комунални чврсти отпад, отпадне комуналне воде, нарушавају се амбијенталне функције подручја, као и туристичко рекреативне функције.



У циљу обавештавања, пружања помоћи и контроле посетилаца и наплате накнаде за употребу моторног возила у заштићеном подручју, на јавном путу кроз заштићено подручје може се засновати улазна станица са одговарајућим објектима, опремом и особљем, на основу просторног односно урбанистичког плана и плана управљања заштићеним подручјем и уз сагласност управљача јавног пута.

Управљачи Националним парковима Тара и Ђердап немају потпуну контролу над активностима које се одвијају на територији заштићеног подручја, што ставара ризик за очување и одрживо управљање националним парковима. Узроци напред наведеног стања су следећи:

- ✓ Нису постављени информативно-контролни пунктови на улазима у НП;
- ✓ Недовољна је контрола посетилаца у националном парку;
- ✓ Недовољна је контрола простора у Националном парку Ђердап услед проглашења туристичких простора у оквиру НП којима не управљају управљачи НП;
- ✓ Орган надлежан за издавање грађевинске дозволе за изградњу објекта у националном парку не доставља један примерак дозволе управљачу.

Законом о националним парковима је предвиђена обавеза органа надлежног за издавање грађевинске дозволе да један примерак издате дозволе достави националном парку. Локалне самоуправе на којима се простиру НП Ђердап и Тара, у ревидираном периоду нису достављале примерак издате грађевинске дозволе за изградњу објекта управљачу националног парка, што за последицу има да управљачи нису имали потпуну информацију о објектима који се граде у границама националног парка.

У складу са Законом о накнадама за коришћење јавних добара, накнада за коришћење заштићеног подручја плаћа се између осталог и за постављање викендица и других некомерцијалних објеката за одмор у заштићеном подручју. Управљач НП Ђердап није у ревидираном периоду обвезницима накнада за коришћење заштићеног подручја за постављање викендица и других некомерцијалних објеката за одмор у заштићеном подручју, утврђивао накнаду за коришћење заштићеног подручја и издавао Решење о утврђеној накнади што за последицу има умањене приходе по овом основу.

Једна од одредби у Закону која би требало да побољша рад националних паркова, али и укључи стручну јавност и грађане у праћење рада националног парка јесте формирање Стручног савета и Савета корисника. Стручни савет НП је стручно тело које прати и анализира програме и пројекте из области заштите природе и одрживог коришћења природних ресурса. Стручни савет националних паркова није основан.

У циљу обезбеђивања интереса локалног становништва и корисника националног парка Управљач оснива Савет корисника националног парка који чине представници локалних самоуправа, организација и удружења чија се активност одвија на подручју националног парка или у заштитној зони. Савет корисника је формиран код Националних паркова Таре, Ђердапа и Фрушке горе али исти није у довољној мери допринео унапређењу управљања заштићеним подручјем.

Очување, заштита и унапређење стања шума, коришћење свих потенцијала шума и њихових функција и подизање нових шума у циљу постизања оптималне шумовитости, просторног распореда и структуре шумског фонда у Републици Србији, јесу делатности од општег интереса. Ревизијом смо утврдили да је унутар граница Националног парка Ђердап и Тара, у појединим газдинским јединицама, одељењима и одсецима, већи обим сеча стабала у односу на планирани обим из основе газдовања шумама.



Налаз 2.1: Управљачи Националним парковима Тара и Ђердап немају потпуну контролу над активностима које се одвијају на територији заштићеног подручја

Непотпуна контрола над активностима које се одвијају на територији заштићеног подручја, је између осталог последица следећих фактора:

- ✓ Нису постављени информативно-контролни пунктови на улазима у НП;
- ✓ Недовољна контрола посетилаца у националном парку;
- ✓ Недовољна контрола простора у НП Ђердап услед проглашења туристичких простора у оквиру НП којима не управљају управљачи НП;
- ✓ Орган надлежан за издавање грађевинске дозволе за изградњу објекта у националном парку не доставља један примерак дозволе управљачу.

Непотпуна контрола над активностима које се одвијају на територији заштићеног подручја утицала је да се објекти бесправно подигну чак и у зони где није дозвољена градња (у првом и другом степену заштите)⁶⁰. Постоји велики притисак градње и ван дефинисаних грађевинских зона односно изван грађевинских подручја, што може имати негативне последице на развој и одрживо управљање националним парком.

Постављање информативно-контролних пунктова на улазима у национални парк

У циљу обавештавања, пружања помоћи и контроле посетилаца и наплате накнаде за употребу моторног возила у заштићеном подручју, на јавном путу кроз заштићено подручје може се засновати улазна станица са одговарајућим објектима, опремом и особљем, на основу просторног односно урбанистичког плана и плана управљања заштићеним подручјем и уз сагласност управљача јавног пута. Улазна станица може имати и објекте, средства, опрему и лица за потребе одржавања јавног пута и безбедности саобраћаја. Када се на улазној станици врши наплата накнаде, управљач заштићеног подручја дужан је да наплату организује тако да обезбеди проток возила са што мањим застојем, а у складу са саобраћајно-техничким условима, које утврђује управљач јавног пута у поступку издавања сагласности.

Проблем заштите простора и подручја од деградације бесправне изградње, као и сузбијању бесправних радњи којим се угрожавају природне и културно-историјске вредности националног парка препознат је још пре две деценије.

Крајем 2001. године Министарство урбанизма и грађевине, Министарство трговине, туризма и услуга као и представници Министарства здравља и заштите животне околине одржали су састанак на Копаонику са туристичким субјектима и корисницима простора НП Копаоник, и том приликом је закључено да се ставе у функцију улазне капије, а све у циљу заштите простора и подручја од деградације бесправне изградње, као и сузбијању бесправних радњи којим се угрожавају природне и културно-историјске вредности националног парка.

На основу одржаног састанка, Национални паркови Копаоник, Тара, Фрушка Гора и Ђердап, као и Завод за заштиту природе сачинили су и упутили средином 2002. године, информацију Влади Републике Србије са образложењем важности увођења контролно информативних пунктова у заштићено подручје.

У информацији је истакнуто да би се отварањем улазних капија олакшало решавање проблема заштите природних вредности и газдовања природним ресурсима на подручјима националних паркова.

Управљачи националним парковима би са изградњом и стављањем у функцију улазних капија остваривали веће приходе за финансирање својих основних функција (заштите и очувања природних вредности и др).

⁶⁰ Законом о заштити природе у првом степену заштите забрањена је изградња објеката док је у другом степену забрањена, између осталог и изградња викендица и других породичних објеката за одмор



На основу достављеног дописа, Влада Републике Србије је током новембра 2002. године донела Закључак⁶¹ са којим задужује надлежне субјекте ради реализације изградње и уређења информативно-контролних пунктова на улазима у националне паркове, према утврђеним приоритетима. Задатак Министарства за заштиту природних богатстава и животне средине био је да обавести Владу Републике Србије о извршавању овог закључка.

У току спровођења ревизије, Министарство није доставило доказе да је известило Владу Републике Србије о извршавању Закључка Владе који се односи на информативно контролне пунктове из 2002. године.

Национални парк Тара

Анализом Програма управљања НП Тара за 2018. годину у циљу управљања посетиоцима и контроле уласка у заштићено добро, планирана је изградња две „улазне капије“ и то у Перућцу и на Калуђерским Барама. Планирана динамика извршења је 2018. година што није реализовано у оквиру планираних рокова.

Такође, у 2019. години планирана је изградња улазних капија у Перућцу и на Калуђерским Барама. Једна улазна капија у Перућцу изграђена је 2019. године.

У 2020. години планирана је изградња улазне капије на Калуђерским барама. Међутим, планирана активност није спроведена, у поступку прибављања одобрења за изградњу, наложена је израда урбанистичког пројекта што је успорило динамику извршења. Изградња улазне капије на Калуђерским Барама планирана је у 2021. години.

Успостављањем система улазних капија, успоставила би се поузданија контрола активности у парку, уласка посетиоца, уз остваривање додатног прихода.

Национални парк Ђердап

ЈП НП Ђердап као решење контроле над активностима које се одвијају на територији заштићеног подручја наводи изградњу Контролно-информативних пунктова. Истичу да је овај предлог актуелан још од 2002. године и односи се на контролу улаза и излаза из националног парка, као и информисање посетилаца о вредности заштићеног подручја и правима и дужностима посетиоца. Поред ових, основних улога, на пунктовима би се вршила и наплата накнада у складу са Законом о накнадама за коришћење јавних добара. С обзиром да се ови пунктови налазе на магистралним и државним путевима, исто је неопходно реализовати у сарадњи са ЈП „Путеви Србије“.

Национални парк Фрушка гора

ЈП НП Фрушка гора није успоставило систем контроле и евиденције возила и посетилаца који посећују национални парк. Исто наводи да развојем електронских уређаја створена је могућност евиденције возила која пролазе кроз заштићено подручје електронским путем, без заустављања возила. Применом оваквог начина постигло би се да сва возила буду евидентирана, према свим власницима упућен захтев за плаћање накнаде у дневном или годишњем облику, остварена могућност принудне наплате.

Национални парк Копаоник

На основу информација достављених од ЈП НП Копаоник, наплата накнада за коришћење моторних возила у границама националног парка је започела у октобру 2017. године. НП Копаоник је једини национални парк који је успоставио три капије на уласку у национални парк и то из правца Јошаничке бање (Рашка), Брзећа (Брус) и Руднице (Рашка) како би се вршила наплата и контрола посетилаца. Функција тих капија је јако значајна за контролу посетилаца. На капијама ради у просеку по шест људи, који су истовремено и запослени у НП. Систем улазних капија је видео надзором повезан са управом предузећа, и на тај начин представници предузећа у сваком тренутку могу пратити и надзирати улаз у НП као и

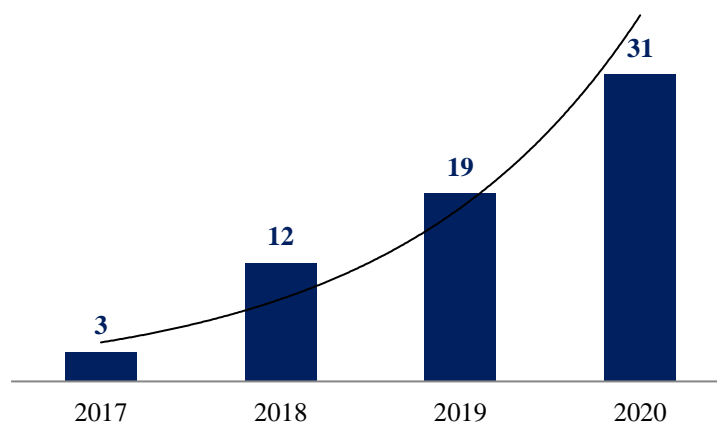
⁶¹ 05 број: 351-11687/2002-001 од 7. новембра 2002. године



број возила. ЈП НП Копаоник има у плану да овај успостављени систем унапреди тако што ће увести електронско читавање возила и наплату карата. Увођење капија представља важан механизам контроле, али такав механизам представља и значајан приход националног парка.

У наредном графичком приказу дат је преглед раста прихода од наплате накнада за улаз моторних возила у заштићено подручје НП Копаоник.

Слика 2. Приход од наплате накнада за улаз моторних возила у НП Копаоник у периоду 2017-2020. године у милионима динара



Министарство заштите животне средине наводи да успостављање улазних капија доприноси бољој контроли уласка и кретања посетилаца у заштићеном подручју, али се истовремено врши контрола транспорта, па између осталог и превоза грађе и другог материјала, што може представљати и потенцијално бесправне радње. Свакако успостављање улазних капија у НП Копаоник је пример добре праксе. Такође, и други национални паркови раде на успостављању улазних капија, али велики проблем представља добијање сагласности ЈП „Путеви Србије“ за заустављање на јавним путевима.

Недовољна контрола простора и посетилаца у националном парку

Управљачи НП Тара и Ђердап немају потпуну контролу над активностима које се одвијају на територији заштићеног подручја, што може имати негативан утицај на очување и одрживо управљање националним парковима. Боља контрола остварила би се изградњом улазних капија у свим националним парковима.

Контрола посетиоца у националним парковима је делимична и одвија се кроз организоване групе и посете информативним центрима и уређеним локалитетима. Управљачи националним парковима имају податке за број посетилаца који су користили услуге парка, односно који су се обратили представницима парка у центру за посетиоце или чуварима на терену, али не и информације о укупном броју посетилаца који су ушли или обилазили територију националног парка.

Према подацима надлежног завода за заштиту природе, чуварска служба често није у могућности да обезбеди перманентно присуство на неким „критичним“ тачкама унутар НП. То се посебно односи на обезбеђивање сталне „покривености“ подручја са прописаним режимом заштите I степена и ефикасне контроле приступа и кретања посетилаца и надзора над спровођењем дозвољених, односно недозвољених активности унутар НП.

Представници ЈП НП Тара наводе да не прате у довољној мери кретање посетилаца, товара и моторних возила. Истичу да је изградња улазних капија начин контроле уласка посетиоца, товара и моторних возила. Наводе да се контрола врши обиласком терена од стране чуварске службе. НП Тара има покривеност локалитета када су у питању организоване групе



посетилаца које се најављују управљачу, јер тада групу воде водичи. Појединачне посете нису контролисане, а као разлог управљач наводи недовољно извршилаца у чуварској служби да би покрили све локалитете у првом степену. НП Тара има 17 локалитета у првом степену. Појединачне посете су мањи притисак на природу у односу на групне посете.

Као узроке недовољне контроле простора и посетилаца у НП Тара, представници наводе отвореност парка, више улаза у заштићено подручје са локалних путева, постојање села са стално насељеним становништвом (Јасиковице, Заовине, Јагоштица и Растиште), као и туристичких зона унутар парка (Калуђерске Баре, Шљивовица, Митровац, Крња Јела, Ослуша, Соколина и Перућац) који отежавају потпуну контролу. Непотпуна контрола често доводи до тога да се неке активности откривају у фази реализације (почетак градње, постављене камп кућице, сплавови) што има за последицу постојање изграђених бесправних објеката, постављених камп кућица или сплавова.

Евиденција, контрола и усмеравање посетилаца се врши путем система Центара за посетиоце – инфо пунктова и присуством чувара природе на терену. У евиденцији ЈП НП Тара постоје подаци о посетиоцима који су користили услуге националног парка односно услуге визиторског центра (центар за посетиоце) и посете видиковаца на територији националног парка.

ЈП НП Ђердап нема потпуну контролу над активностима које се одвијају на територији заштићеног подручја. Представници истичу да разуђеност НП Ђердап, број чувара заштићеног подручја у односу на површину и број укупно запослених лица не могу у потпуности да буду перманентно присутни на целинама у првом степену заштите. НП Ђердап има укупно 14 локалитета, који су распоређени на скоро 64.000 хектара.

Физичким увидом⁶² у евиденције ЈП НП Ђердап а које се односе на контролу посетилаца, утврдили смо да у евиденцији постоје подаци о посетиоцима који су користили услуге националног парка односно услуге визиторског центра (центар за посетиоце) и посете видиковаца на територији НП. Један од разлога такве евиденције посетилаца је и евиденција наплаћених накнада од улазница које се наплаћују приликом коришћења услуга парка. Прегледи посетилаца садрже поред имена и презимена, датум посете, место које је посећено као и место из кога долази посетилац. Међутим, таква евиденција пружа податке за број посетилаца који су користили услуге парка, односно који су се обратили представницима парка (чуварима или запосленима) за неке додатне информације, али не садржи укупан број посетилаца који су ушли или обилазили територију националног парка. Јасно је да је укупан број посетилаца далеко већи од оног који је евидентиран у прегледима којима располаже национални парк.

С обзиром на то да не постоји потпуна контрола посетилаца као ни возила, јавља се ризик да са таквим системом евиденције (праћења) постоји недовољна контрола посетилаца а самим тим и недовољна контрола свих активности које се обављају унутар граница националног парка, а које могу угрозити заштићено подручје НП.

У складу са Правилником о условима које мора да испуњава управљач заштићеног подручја⁶³ управљач је дужан да обезбеди да најмање један чувар контролише површину до 3.000 хектара. У складу са наведеним Правилником, управљачи НП су обезбедили по једног чувара на 3.000 хектара.

Министарство наводи да је Правилником прописано да најмање буде по један чувар на 3000 хектара, али имајући у виду површине националних паркова, рељеф и просторни распоред ресурса, као и површину у најстрожијем режиму заштите, отвореност, удаљеност простора, велики притисак људи, посетилаца, корисника, заинтересованих страна,

⁶² дана 28. јула 2021. године

⁶³ „Сл. гласник“ број 85/09



конфигурација простора итд., ни овај прописани број чувара није довољан. Истичу да је ова површина доста велика за једног чувара, јер свест посетилаца, корисника подручја и других заинтересованих страна у националним парковима није на задовољавајућем нивоу, тако да се показало да је основни задатак чувара у националним парковима спречавање недозвољених радњи, што у многим земљама није случај.

У оквиру граница НП Ђердап постоје проглашени туристички простори којима не управљају управљачи националног парка што ствара ризик недовољне контроле простора

Законом о туризму⁶⁴, туристички простор представља јединствену и недељиву географску и функционалну целину природних и створених ресурса и вредности од значаја за туризам.

Представници Министарства заштите животне средине наводе да је проблем што се туристички простор углавном формира на територији заштићеног подручја, на коме се већ, у складу са Законом о заштити природе и актима о проглашењу тог подручја, спроводе режими заштите, којима се омогућава очување станишта и животних заједница и у којима се забрањује и ограничава коришћење природних ресурса, а за које је већ именован управљач заштићеног подручја. На тај начин јавља се ситуација да на једној површини постоји више различитих субјеката именованих као управљачи у складу са различитим законима, а са релативно сличним делатностима. Истичу да постоји ризик да доношење планова, програма, мастер планова и слично из области туризма, не укључују у довољној мери област заштите природе, што је неопходно, посебно имајући у виду да су најатрактивнија туристичка подручја управо подручја која уживају посебну заштиту, односно заштићена подручја.

Туристички простори Лепенски Вир и Тврђава Голубачки град налазе се у оквиру већ постојећих граница националног парка, којима не управља ЈП НП Ђердап већ друштва са ограниченим одговорностима.

Представници ЈП НП Ђердап наводе да се туристички простори налазе у најзаштићенијим деловима националног парка (близина I степена заштите), односно простори са повећаним бројем туриста па је самим тим и контрола у овим просторима отежана.

Представници Министарства наводе да национални паркови у Републици Србији немају потпуну контролу над активностима које се одвијају на територији заштићеног подручја. Истичу да успостављањем улазних капија и јачом контролом како чуварске службе, тако и надлежних инспекција, проблем би могао да се ублажи.

Добра страна постојања туристичких простора у оквиру националних паркова је због већег броја посетилаца парку, значајно је и за промоцију парка, као и развој општине и подручја. Пред наведених предности, повећан број туриста може представљати ризик да се наруше природне вредности заштићеног подручја.

Фактори угрожавања подручја националних паркова

Активности и процеси који се могу идентификовати као фактори угрожавања подручја националног парка су: урбанизација подручја, недостатак комуналне инфраструктуре, нерешен систем отпадних вода, развој неадекватних облика туризма, пожари, ерозија и клизишта, бесправна сеча, саобраћајна инфраструктура, експлоатација минералних сировина и друго.

На основу достављених одговора субјеката ревизије у вези фактора угрожавања подручја националних паркова наводимо следеће:

Урбанизација подручја националних паркова је једно од највећих изазова за очување природних ресурса и биодиверзитета. Током последњих година постоји тенденција екстензивног ширења насеља и урбанизације услед изградње објеката. Изузетан притисак

⁶⁴ „Сл. гласник РС”, број 17/19



изражен је изградњом објеката на подручју туристичких центара при чему је присутан и притисак за изградњу објеката ван зона које су предвиђене за градњу. Постоји ризик да се изградњом објеката угрожава живи свет и природна станишта, нагомилава се комунални чврсти отпад, ствара се проблем отпадних комуналних вода, нарушавају се амбијенталне функције подручја. Важан нарушавајући фактор и неадекватан облик туризама представљају викендице као и кућице на обали река и језера које немају решено питање одвода фекалних вода.

У периоду 2018-2020. године у НП Тара су евидентирани површине пољопривредног и шумског земљишта које су претворене у грађевинско земљиште. На основу података Управе за шуме, у наведеном периоду укупна површина шумског земљишта које је претворено у грађевинско износи 6930 m² и то у 2018. години 2487 m², у 2019. години 1700 m², у 2020. години 2743 m². Према подацима општине Бајина Башта, у истом периоду укупно промењена намена из пољопривредног у грађевинско земљиште је извршено на простору од око седам хектара.

Недостатак комуналне инфраструктуре. Углавном на подручјима националних паркова не постоји изграђена канализациона мрежа. Одношење комуналног отпада из контејнера постављених на јавним површинама у највећем делу националних паркова је организовано у сарадњи са комуналним службама. Недостатак комуналне инфраструктуре је један од већих проблема у границама националних паркова.

Нерешени системи отпадних вода. Углавном не постоји системски решено питање одвода отпадних вода, ретки су случајеви као нпр. у НП Тара за објекте Војне установе „Тара” на Калуђерским Барама, објекти ЈП НП Тара на Митровцу и Центар дечјих летовалишта Митровац, који имају индивидуалне пречишћиваче за фекалну канализацију. Објекти који се налазе у НП углавном немају изграђен систем за пречишћавање вода, већ се оне директно одводе у септичке јаме које су углавном пропусне, што за последицу има загађење површинских и подземних вода подручја.

Развој неадекватних облика туризма. Изградња непланских објеката, објеката који нису у традиционалном стилу, у неким деловима заштићеног подручја представљају нарушавајући фактор по добро и представљају неадекватан облик туризма. Увећан број туриста у заштићеним подручјима, увећан број аутомобила и других превозних средстава, а посебно у последње време, популарних четвороточкаша представља ризик да се наруше природне и радом створене вредности.

Пожари. Подручје парка као шумско подручје, посебно са четинарским врстама, веома је изложено ризицима од избијања шумских пожара. У највећем броју случајева, људски фактор је узрок избијања пожара, мада они могу настати и услед удара грома и електронског пражњења. Управљач предузима низ превентивних мера (активна дежурства, успостављање шумског реда, и слично) како би се спречило избијање пожара, односно брзо гашење пожара када до њега дође.

Ерозија и клизишта. У периодима великих падавина, после зимског периода, на већим нагибима, честе су појаве клизишта са ерозијом тла. Најзаступљенији вид ерозије на подручју парка је водна ерозија. Отварање шумског склопа на нагибима, услед изградње путева и деловања површинских вода, доводи до спирања и одношења земљишта, што изазива појаву ерозије тла, појаву клизишта и дестабилизацију шумских екосистема.

Бесправна сеча. Појава бесправних сеча у приватним и државним шумама настају као последица лоше материјалне ситуације локалног становништва. Ова активност негативно утиче на очување шума и заштићеног подручја јер су у питању непланске, некада и прекомерне сече, које имају низ негативних утицаја на заштићено подручје.



Саобраћајна инфраструктура. Саобраћајну мрежу чине како државни путеви тако и саобраћајнице локалног карактера. На подручју парка, заступљена је густо развијена мрежа шумских макадамских путева чија је главна намена примена мера неге и одрживо коришћење шумских екосистема. Густина саобраћаја на наведеним путевима је ниска и не угрожава у озбиљнијој мери живи свет подручја парка, али у туристичким зонама, густина саобраћаја је знатно већа, нарочито у летњој сезони.

Експлоатација минералних сировина. На подручју националног парка врши се експлоатација минералних сировина, односно камена, са наменом изградње и поправка шумских и локалних путева. Представници Министарства наводе да последице које настају услед експлоатација минералних сировина на више начина угрожавају подручје парка:

- нарушавају се предеоне карактеристике подручја;
- угрожава се стабилност подручја и стварају услови за геолошке ерозије, клизишта;
- деградација станишта.

Налаз 2.2: Локалне самоуправе на којима се простиру Национални паркови Ђердап и Тара нису достављале примерак издате грађевинске дозволе управљачима, што за последицу има да управљачи нису имали потпуну информацију о објектима који се граде у границама националног парка

У складу са Законом о националним парковима, орган надлежан за издавање грађевинске дозволе за изградњу објекта у националном парку доставља један примерак дозволе управљачу.

У току ревизије утврдили смо да локалне самоуправе на којима се простиру НП Ђердап и Тара нису достављале примерак издате грађевинске дозволе управљачима.

ЈП НП Ђердап и Тара наводе да потпуна контрола над активностима које се одвијају на територији заштићеног подручја није могућа, између осталог, и из разлога што се не поштује Закон о националним парковима у смислу обавеза достављања грађевинске дозволе за изградњу објекта од стране надлежног органа (локалне самоуправе, министарства надлежног за послове грађевинарства).

С обзиром на то да локалне самоуправе нису достављале примерак издате грађевинске дозволе управљачу НП Ђердап и Тара, исто има за последицу да управљачи немају потпуну информацију о објектима који се граде.

ЈП НП Тара и ЈП НП Ђердап немају приступ бази електронске евиденције за издавање грађевинских дозвола (ЦЕОП). Приступ ЦЕОП-у омогућио би бољу контролу на терену, односно приступом електронској бази управљач би имао валидан податак о дозволама и самој градњи на терену.

Анализирајући овакво чињенично стање, управљачи НП не располажу подацима или немају поуздане податке колико има укупно издатих дозвола за градњу на територији националног парка, а самим тим не располажу подацима о броју изграђених бесправних објекта на територији НП или су у поступку изградње.

У циљу ефикасније контроле неопходно је да управљачи имају континуиране и поуздане информације о издатим дозволама за градњу у границама националног парка.

У току спровођења ревизије у јуну 2021. године, општина Мајданпек доставила је управљачу НП Ђердап сва издата решења о грађевинској дозволи као и решења којим се одобрава извођење радова, за период 2016-2021. године.

Општина Бајина Башта је у току ревизије, у априлу 2021. године, доставила управљачу НП Тара преглед дозвола у зони НП Тара издате од Општинске управе Бајина Башта, у периоду 2018-2020. године. Такође, општина Бајина Башта је проследила управљачу НП Тара линк преко којег ће у будуће имати увид у издате дозволе од стране Општине.



Локалне самоуправе на којима се простиру НП Ђердап и Тара, као и министарство надлежно за послове грађевинарства, нису достављали примерак издате грађевинске дозволе управљачима, па су информације о броју објеката као и градњи истих унутар граница заштићених подручја изостале, што представља ризик за даљи развој и одрживо управљање заштићеног подручја.

Као разлог недостављања грађевинских дозвола управљачу, субјекти наводе да се у претходном периоду није довољно водило рачуна о примени Закона о националним парковима.

У систему обједињене процедуре издавања грађевинских дозвола не постоји опција достављања истих управљачима тако да је достављање једино могуће ван система обједињене процедуре што су Општине Бајина Башта и Мајданпек у 2021. години и учиниле.

Налаз 2.3: Управљач Националног парка Ђердап у ревидираном периоду није обрачунавао накнаду за коришћење заштићеног подручја за постављање викендица и других некомерцијалних објеката за одмор, што за последицу има умањене приходе по овом основу

За коришћење националног парка Ђердап, привредна друштва и друга правна лица, предузетници и грађани (корисници) који користе погодности националног парка као заштићеног подручја и његове вредности, који обављају делатност на подручју НП, или располажу непокретностима и другим стварима на заштићеном подручју, посећују заштићено подручје ради одмора, спорта, рекреације и сличних потреба и на други начин користе заштићено подручје, плаћају накнаду ЈП НП Ђердап, као управљачу заштићеног подручја.

У складу са Законом о накнадама за коришћење заштићеног подручја, који је у примени од 1. јануара 2019. године, накнада за коришћење заштићеног подручја плаћа се између осталог и за постављање викендица⁶⁵ и других некомерцијалних објеката за одмор у заштићеном подручју. Висину накнаде за коришћење заштићеног подручја својим актом утврђује управљач заштићеног подручја за предмете утврђивања накнаде које наплаћују на подручју којим управљају, највише до износа прописаних законом.

Одлуком о накнадама за коришћење заштићеног подручја НП Ђердап⁶⁶ чија примена је од 01. јануара 2019. године предвиђена је и накнада за постављање викендица и других некомерцијалних објеката за одмор у заштићеном подручју НП Ђердап. Предмет накнаде су викендице, виле и други породични објекти за одмор, бачије, куће за одмор на води, резиденцијални објекти, кампери, камп приколице и шатори.⁶⁷

Накнаде се утврђују решењем Јавног предузећа за календарску годину, односно сразмерно периоду коришћења, када је период коришћења краћи од календарске године, а на основу достављених и утврђених података.

Накнаде утврђене овом Одлуком уплаћују се ЈП НП Ђердап а средства остварена од накнада по овој Одлуци, се користе за заштиту и унапређење НП Ђердап.

Ревизијом је утврђено да обвезници накнада за коришћење земљишта заштићеног подручја за постављање викендица и других некомерцијалних објеката за одмор у заштићеном подручју НП Ђердап нису у потпуности обухваћени јер је поступак утврђивања ових обвезника од стране стручних служби Предузећа покренут у 2021. години и у току је попис викендица на територији НП Ђердап. У току спровођења ревизије није установљен тачан број објеката.

ЈП НП Ђердап није у ревидираном периоду обвезницима накнада за коришћење заштићеног подручја за постављање викендица и других некомерцијалних објеката за одмор у

⁶⁵ Викендице и други некомерцијални објекти су објекти који служе за повремене боравак лица.

⁶⁶ Одлука о накнадама за коришћење заштићеног подручја Националног парка „Ђердап“ („Сл. гласник РС“, бр.095/18)

⁶⁷ ЈП НП Ђердап је Одлуком о накнадама за коришћење заштићеног подручја НП Ђердап од 24. децембра 2018. године предвидео износ накнаде за постављање викендица у износу од 120 динара по м².



заштићеном подручју, утврђивало накнаду за коришћење заштићеног подручја и издавало Решење о утврђеној накнади што за последицу има умањене приходе од накнада за ову намену.

Чувари заштићеног подручја изласком на терен сачињавају записнике у којима се евидентирају битни елементи који су неопходни у процесу доношења решења. Утврђивање накнаде и издавање Решења је могуће по спроведеном поступку утврђивања чињеница и околности од значаја за предметне накнаде на основу података из надлежног катастра непокретности, података садржаних у записницима чувара НП и од стране обвезника предметних накнада.

С обзиром на то да је успостављање евиденције започето у току 2021. године накнада за коришћење заштићеног подручја за постављање викендица и других некомерцијалних објеката за одмор у заштићеном подручју у претходном периоду није обрачуната обвезницима. У току спровођења ревизије у 2021. години управљач је утврдио накнаду за коришћење заштићеног простора за 19 викендица и девет пловних објеката, сплавова и понтона⁶⁸.

Викендице и други некомерцијални објекти су објекти који служе за повремени боравак лица. Управљач наводи да је поступак утврђивања обвезника накнаде отежан јер је између осталог потребно утврдити у контакту са странком која користи наведени објекат да ли ту привремено борави.

Накнада за постављања шатора и камп приколица, на основу записника чуварске службе и утврђеног чињеничког стања на терену за 2019. години обрачуната је за 129 обвезника, у 2020. години обрачуната за 212 обвезника.

Налаз 2.4: Није формиран Стручни савет националних паркова, док Савет корисника, формиран код Националних паркова Тара, Ђердап и Фрушка гора, није у довољној мери допринео унапређењу управљања заштићеним подручјем

Једна од одредби у Закону о националним парковима која би требало да побољша рад НП, али и укључи стручну јавност и грађане у праћење рада националног парка јесте формирање Стручног савета и Савета корисника.

Стручни савет националног парка је стручно и консултативно тело које прати и анализира програме и пројекте из области заштите природе и одрживог коришћења природних ресурса, а нарочито:

- ✓ План управљања националним парком;
- ✓ Програм управљања националним парком;
- ✓ Програме и пројекте којима се спроводе мере и активности заштите и развоја националног парка;
- ✓ друге активности управљача које се односе на послове заштите и развоја НП.

Министарство утврђује поступак за предлагање и именовање чланова Стручног савета. Председника и чланове Стручног савета именује Министарство. За чланове Стручног савета именују се лица која својим научним и стручним радом прате и анализирају област ресурса, а један члан је представник управљача. Поступак за предлагање и именовање чланова стручног савета утврђено је Правилником о поступку за предлагање и именовање чланова Стручног савета националног парка.⁶⁹

У поступку ревизије смо утврдили да Стручни савет националних паркова није основан. Министарство и након пет година није именovalo чланове Стручног савета. Неоснивање Стручног савета ствара ризик да се недовољно прате и анализирају програми и пројекти из

⁶⁸ Податак Управљача НП Ђердап на дан 23. септембар 2021. године

⁶⁹ "Сл. гласник РС", број 42 од 1. јуна 2018. године



области заштите природе и одрживог коришћења природних ресурса. Као саветодавно стручно тело, било би од значаја за планска решења, почев од планирања и регулације простора, предлагања мера за санацију, израде планских аката и свих питања везаних за функционисање и развој заштићеног подручја. Предности формирања оваквог тела су вишеструке, допринеле би заштити природе и побољшале обављање делатности из делокруга Јавног предузећа.

Као узроке неоснивања стручних савета националних паркова Министарство наводи недостатак административних капацитета организационе јединице у Министарству.⁷⁰

У току спровођења ревизије у 2021. години, припремљен је и објављен 30. септембра 2021. године Јавни позив за избор чланова стручних савета Националних паркова Ђердап, Тара, Копаоник и Фрушка гора.

У циљу обезбеђивања интереса локалног становништва и корисника националног парка управљач оснива Савет корисника националног парка.

Савет корисника чине представници локалних самоуправа, организација и удружења чија се активност одвија на подручју НП или у заштитној зони и њега чине:

- ✓ по један члан из сваке општине НП, који се поименично делегира из сваке општине;
- ✓ један члан представник ловства кога именује Ловачка комора Србије, из чланства регионалног одбора коморе коме територијално припада НП;
- ✓ један члан из риболовачких организација кога именује надлежна риболовачка организација;
- ✓ један члан представник пољопривредника, са подручја НП;
- ✓ један члан представник туристичких организација, са подручја НП;
- ✓ један члан представник удружења грађана из области унапређења циљева и задатака националног парка, кога заједнички предложи удружења грађана са подручја НП а уколико се не постигне сагласност, овог члана именује Министар, водећи рачуна о репрезентативности удружења грађана.

Министарство утврђује и спроводи поступак за предлагање и именовање чланова Савета корисника. Савет корисника доноси Пословник о раду.

Ради информисања становништва у општинама националног парка и усаглашавања њихових интереса са интересима националног парка, управљач НП сазива Савет корисника најмање једном годишње. Корисник националног парка дужан је да поштује мере које налаже управљач, а у циљу извршавања законом поверених послова. Савет корисника доноси препоруке о локално значајним стварима у оквиру законом прописаних мера који се тичу националног парка и упућује их управљачу или Стручном савету.

У току ревизије утврдили смо да је Савет корисника формиран код три национална парка, али њихов рад не доприноси у довољној мери ефикасном управљању НП, односно заштити и унапређењу природе. Савети корисника националних паркова у највећој мери нису доносили препоруке о локално значајним питањима у оквиру прописаних мера које се тичу НП.

Савет корисника у НП Тара формиран је у 2018. години и има 14 чланова. У ревидираном периоду Савет корисника је одржао три седнице, од чега један састанак био оснивачки. У току ревизије утврдили смо да је у НП Тара, Савет корисника донео неке од препорука у оквиру законом прописаних мера које се тичу националног парка и упутио их управљачу. Такође, Савет корисника, имао је увид у План управљања у раној фази, самим тим имали су прилику да дају своје сугестије, примедбе и предлоге а који су се углавном тicali инвестиција у локалну заједницу, сеоске путеве, шетне стазе, предлоге за уређење излетишта.

⁷⁰ Одсек за заштићена подручја има запослена три службеника



Савет корисника НП Тара у 2021. години, закључно са јуном месецом, одржао је две седнице, у априлу и мају. Управљач НП Тара сматра да је потребно активније учешће Савета корисника, кроз иницијативе, предлоге, заједничке акције, посебно иницијативе месних заједница и представника локалних самоуправа.

Савет корисника НП Ђердап је формиран у фебруару 2018. године који има 11 чланова. У Савету корисника нема представника Општине Голубац. У ревидираном периоду Савет корисника НП Ђердап није донео Пословник о раду.

У поступку ревизије смо утврдили да у НП Ђердап, Савет корисника није предузимао активности од дана оснивања. Према подацима управљача НП Ђердап поред оснивачке седнице, одржана је још само једна седница Савета корисника НП Ђердап и то у 2019. години. У 2020. години није одржана седница савета. Савет корисника НП Ђердап у претходном периоду није доносио препоруке о локално значајним стварима у оквиру прописаних мера које се тичу НП.

У ЈП НП Фрушка гора, Савет корисника није допринео ефикасном управљању националним парком. Утврђено је да је у НП Фрушка гора поред оснивачке седнице, одржана још само једна седница Савета корисника у 2020. години. Савет корисника НП Фрушка гора у претходном периоду није доносио препоруке о локално значајним стварима у оквиру прописаних мера које се тичу НП.

У ЈП НП Копаоник, Стручни савет као и Савет корисника није основан. Као разлоге за неоснивање савета корисника управљач НП наводи да се чека усвајање Плана управљања за период од 2020-2029. године.

Активнијом сарадњом НП са локалним самоуправама на чијим територијама управља НП, кроз заједничке акције би се допринело заштити животне средине на овим подручјима. Колико је потребно повећати број и површину заштићених подручја, толико је важно и унапредити управљање у заштићеним подручјима и зауставити неодрживо коришћење природних ресурса. Зато је неопходно успоставити редовно праћење и унапређење стања биодиверзитета и добробити које екосистеми обезбеђују људима.

С обзиром на то да Савете корисника чине и представници локалних самоуправа, организација и удружења чије се активности одвијају на подручју НП, значајна је њихова улога у управљању националним парковима, а приоритет је да се кроз повезивање управљача и локалне заједнице обезбеди боља заштита, као и боља промоција тог подручја.

Важно је активно учешће чланова Савета корисника, кроз покретање различитих иницијатива посебно представника локалних самоуправа и месних заједница, организовање различитих заједничких акција важних не само за заштиту и унапређење националног парка, него и заједничких интереса корисника и других заинтересованих страна, предлагање нових пројеката и слично.

Корисници НП требало би да своје активности и иницијативе најаве, односно пријаве управљачу, за шта је потребна већа комуникација и едукација свих корисника и заинтересованих страна у националним парковима, али и активност преко Савета корисника.

Напред наведено указује да није успостављена ефикасна сарадња управљача и локалне заједнице у циљу боље заштите, као и боље промоције подручја националног парка, и да је исту потребно унапредити.



Налаз 2.5: Унутар граница Националног парка Ђердап и Тара, у појединим газдинским јединицама, одељењима и одсецима, већи је обим сече стабала у односу на планирани обим из основе газдовања шумама

Шума је природно богатство односно управљање шумама као природним богатством у надлежности је Републике Србије. Очување, заштита и унапређење стања шума, коришћење свих потенцијала шума и њихових функција и подизање нових шума у циљу постизања оптималне шумовитости, просторног распореда и структуре шумског фонда у Републици Србији, јесу делатности од општег интереса.

Сеча стабала у шумама може да се врши само после извршеног одабирања, обележавања дозначним жигом и евидентирања стабала за сечу. Дознаком се сматра и обележавање површине шуме планиране за чисту сечу или крчење, као и обележавање посебним жигом пањева бесправно посечених стабала. Време, начин и врста сече шума одређује се планом развоја основа, односно програма. Корисник је дужан да коришћење (сечу, израду и продају) дрвних сортимената у државним шумама врши по принципу максималног квалитативног и квантитативног искоришћења. Сеча шуме може да се изводи на начин и под условима којима се обезбеђује заштита људи и шуме. Сопственик, односно корисник шума дужан је да радове у газдовању шумама организује и извршава у време и на начин утврђен у плановима газдовања шумама, којима се обезбеђује успостављање и одржавање шумског реда.

Према Закону о шумама, за све шуме у Србији, било да су у државном или приватном власништву, израђују се плански документи на основу којих се врши газдовање – Програм развоја шумарства на територији Републике Србије и планови развоја шумских области као стратешки документи, и оперативни плански документи - за државне шуме основе газдовања шумама, а за приватне шуме програми газдовања шумама који се доносе за територију једне или више општина.

У складу са Законом о шумама, ако се у току спровођења основа, односно програма, измене околности или утврде битни недостаци на којима су засновани, извршиће се њихова измена и допуна у року од годину дана од дана утврђивања измењених околности, односно битних недостатака, на начин и по поступку утврђеном за њихово доношење.

Основа газдовања се израђује на основу утврђеног стања шума на терену (састојинске инвентуре) за период од десет година. Спровођење основа и програма обезбеђује се: 1) годишњим планом газдовања шумама; 2) извођачким пројектом газдовања шумама.

Извођачки пројекти су планска документа који се доносе за једну календарску годину за одељење, а израђују се у складу са основама за газдовање шумама које се доносе за период од десет година.

Општа основа газдовања шумама доноси се за шуме обухваћене шумским подручјем, односно шуме националног парка. Шумско подручје је природна еколошка, по правилу, просторна (географска) целина, у оквиру које се врши газдовање шумама и дели се на газдинске јединице.

Газдинска јединица, по правилу, представља територијалну целину шума, шумског и другог земљишта. Газдинска јединица образује се од шума на којима постоји исти облик својине. Површина газдинске јединице је, по правилу, од 1.000 ха до 5.000 ха, а може бити већа или мања у зависности од распрострањења шума и услова газдовања шумама.

Газдинска јединица дели се на одељења која представљају најнижу трајну јединицу привредне поделе простора, и по потреби, на сливове у брдско-планинском подручју. Величина одељења креће се, по правилу, од 10 ха до 50 ха, односно у просеку 20 до 30 ха.

Одељења у газдинској јединици обележавају се пре почетка теренских радова арапским бројевима почев од броја један. У оквиру одељења издвајају се одсеци. Најмања површина



одсека, по правилу, износи у једнодобним шумама 0,5 ха, у разнодобним и неједноличним шумама 1,0 ха, у пребирним шумама 3,0 ха, а у вештачки подигнутим састојинама 0,2 ха. Граница одсека се, по правилу, геодетски снима, обележава и обнавља: на граници наменских целина; у пребирним шумама; у високим једнодобним зрелим и дозревајућим шумама; у комплексима исте врсте дрвећа; високим разнодобним и неједноличним шумама у којима је већина стабала достигла старост две трећине опходње.

Одсеци се обележавају по редоследу како су издвојени и картирани и то малим (латиничним) словима почев од слова: "а". Издвајање одсека врши се на основу: намене, припадности типу шуме, бонитета станишта, врсте дрвећа, смесе, порекла, облика гајења, структурног облика, старости, обраста, склопа и здравственог стања.

Правилником о садржини основа и програма газдовања шумама, годишњег извођачког плана и привременог годишњег плана газдовања приватним шумама⁷¹, прописано је да је реализација главног приноса у односу на састојину (одсек) обавезна по површини, а по запремини може да одступи +/- 10%, осим у случају реализације приноса завршним секом оплодне сече, као и чистом сечом. Реализација планираног приноса у пребирним састојинама може одступити +/- 10%. Реализација планираног претходног приноса (у одсеку - састојини) по површини је обавезна, а по запремини може да одступи +/- 10%.

Према подацима управљача - субјеката ревизије и Управе за шуме, посматрано на укупном нивоу реализација је у оквиру планираног обима сече шума у ревидираном периоду, али у појединим газдинским јединицама, одељењима и одсецима постоје одступања.

У току ревизије утврдили смо да постоје одступања када је у питању сеча стабала унутар граница националних паркова у односу на основу газдовања. Разлике су уочене анализом газдинских јединица када су у питању план и реализација сеча по одељењима и одсецима.

Након анализе евиденције сеча за 2018., 2019. и 2020. годину утврђено је да постоје одређена одступања, а тичу се разлика у односу између плана сеча по основама газдовања шумама и онога што је на терену урађено тј. дозначено.

Унутар граница НП Ђердап и Тара у периоду 2018-2020. године, у појединим газдинским јединицама, одељењима и одсецима, утврђен је већи обим сече стабала у односу на планирани обим из основе газдовања, што указује да постоји ризик од неспровођења адекватних мера у газдовању шумама, односно ризик од нарушавања стања шума.

Одступања сече у односу на план - ЈП НП Ђердап

У НП Ђердап у току 2020. године утврђено је да постоје одступања у две газдинске јединице у три одељења и одсека а то су:

- У газдинској јединици Златица:
- Одељење 25 одсек д, основном газдовања шумама планирана сеча 218,70м³, а посечено 256,00 м³.
- Одељење 106 одсек а, основном газдовања шумама планирана сеча 137,50 м³, а посечено 203,84 м³.

Одступања у два одељења (25/д и 106/а) управљач образлаже тако што наводи да је на том потезу газдинске јединице у зиму 2014. године дошло до великих оштећења на стаблима услед негативног деловања леда и ветра и да је велики број стабала оштећен (изломљене крошње, почеле да се суше) и да је исти морао бити уклоњен из састојине.

⁷¹ „Сл. гласник РС“, бр. 122/03 и 145/2014 - др. Правилник



➤ У газдинској јединици Чезава:

- Одељење 9 одсек ц, основном газдовања шумама планирана сеча 124,50 м³, а посечено 149,05 м³.

Када су у питању одступања сече у односу на план за 2020. годину, управљач НП Ђердап наводи да нису тражили нити подносили захтев за измену и допуну основа газдовања шумама из разлога што се ту ради о малим површинама које битно не утичу на реализацију планова прописаних основама газдовања шумама и о истом нису ни обавештавали шумарског инспектора.

У НП Ђердап у 2019. години уочена су следећа одступања:

➤ У газдинској јединици Златица:

- Одељење 13

Одсек а, основном газдовања шумама планирана је сеча 237,50 м³, а посечено је 307,31 м³

Одсек д, основном газдовања шумама планирана је сеча 323,70 м³, а посечено је 433,41 м³

Одсек е, основном газдовања шумама планирана је сеча 263,50 м³, а посечено је 690,40 м³

ЈП НП Ђердап обратило се Управи за шуме са захтевом у коме је тражило мишљење о спровођењу Закона о шумама и да ли је за промену плана сеча у одељењу 13 Г.Ј. Златица неопходно извршити измене и допуне основе газдовања шумама. У одговору Управе за шуме између осталог је наведено да нису створени услови и претпоставке за измену и допуну основе. Управљач наводи да је тек после овог одговора Управе за шуме извршио обележавање стабала за сечу.

- Одељење 51 одсек а, основном газдовања шумама планирана сеча 960,10 м³, а посечено 1.084,38 м³

Управљач наводи да Одељење 51 у ГЈ Златица, спада у комплекс шума где је у 2014. години дошло до оштећивања крошњи стабала од леда и ветра и да је исти морао бити уклоњен из састојине.

➤ У газдинској јединици Бољетинска река:

- Одељење 26 одсек а, основном газдовања шумама планирана сеча 1.845,70 м³, а посечено 2.130,09 м³

- Одељење 26 одсек ц, основном газдовања шумама планирана сеча 106,80 м³, а посечено је 193,89 м³

За одељење 26/а,ц Г.Ј. Бољетинска река где је уочено да је дошло до разлике између плана из основе газдовања шумама и дозначене дрвне запремине а нарочито у одсеку ц, управљач НП Ђердап обратио се захтевом Управи за шуме за мишљење, где је Управа за шуме обавестила управљача да се радови могу спровести у складу са извођачким пројектом за наведено одељење.

➤ У газдинској јединици Десна река:

- Одељење 3 одсек а, основном газдовања шумама планирана сеча 587,50 м³, а посечено је 681,93 м³

Управљач наводи да је стање састојине довело до прекорачења у односу на план сеча за одељење 3 одсек а што је описано у извођачком пројекту.

➤ У газдинској јединици Чезава:

- Одељење 15 одсек а, основном газдовања шумама планирана сеча: 637,50 м³, а посечено 723,82 м³.



У НП Ђердап у 2018. години уочена су следећа одступања:

➤ У газдинској јединици Штрбачко корито:

- Одељење 4 одсек а, основном газдовања шумама планирана сеча : 622,90 м³, а посечено је 697,59 м³.

Управљач наводи да је захват извршен на тај начин да се помогне развој састојине односно да се уклоне стабла која ометају раст и развој подмлатка, што је довело да веће дозначене запремине од основном планиране.

➤ У газдинској јединици Ђердап:

- Одељење 33 одсек е, основном газдовања шумама планирана сеча 331,30 м³, а посечено је 460,10 м³.

За прекорачење у одељењу 33 одсек е, управљач наводи да је захват био потребан како би се унапредило стање састојине и како би се поспешило њен природни развој.

- Одељење 34 одсек а, основном газдовања шумама планирана сеча 612,40 м³, а посечено је 685,68 м³.

За прекорачење у одељењу 34 одсек а, управљач наводи да је стање састојине то захтевало.

- Одељење 36 одсек б, основном газдовања шумама планирана сеча 162,00 м³, а посечено је 221,90 м³.

За прекорачење у одељењу 36 одсек б, управљач наводи да се у састојини налази велики број лоших, полусувих, болесних, шупљих стабала па је дозначено више од основном планираног.

- Одељење 41 одсек б, основном газдовања шумама планирана сеча 121,10 м³, а посечено је 215,59 м³.

За прекорачење у одељењу 41 одсек б, управљач наводи да се у састојини налазио велики број лоших, полусувих, сувих, болесних, шупљих стабала које је било потребно дозначити како би се унапредило стање састојине и како би се поспешило њен природни развој. Истичу да је уклањањем тих лошијих стабала на целој површини одељења, на крају дознаке довело до тога да је реализовани етат знатно већи од планираног.

Одступања сече у односу на план – ЈП НП Тара

Након анализе евиденције сеча за 2018., 2019. и 2020. годину утврђено је да постоје одређена одступања у НП Тара, а тичу се разлика у односу између плана сеча по основама газдовања шумама и онога што је на терену урађено тј. дозначено.

У ЈП НП Тара утврђено је да постоје одступања у следећим газдинским јединицама, одељењима и одсецима у 2018. 2019. и 2020. години и то су:

➤ У газдинској јединици Црни Врх, у 2018. години:

- у одсеку 75 б, основном је планирано 263 м³, а посечено је 321 м³
- у одсеку 59 б, основном је планирано 94 м³, а посечено је 121 м³

➤ У газдинској јединици Тара, у 2019. години:

- у одсеку 68б, основном је планирано 183 м³, а посечено је 247 м³

➤ У газдинској јединици Црни Врх, у 2019. години:

- у одсеку 65б, основном је планирано 10 м³, а посечено је 15 м³
- у одсеку 70б, основном је планирано 13 м³, а посечено је 54 м³

➤ У газдинској јединици Тара, у 2020. години:

- у одсеку 114 а, основном је планирано 1.931 м³, а посечено је 2.214 м³



Као разлоге за већи обим сече у односу на планирни обим из основе газдовања шумама, управљач НП Тара наводи да је до прекорачења дошло због узгојних потреба састојине, као и због отклањања последица насталих елементарним непогодама (ветроломи, ветроизвале, снеголоми и снегоизвале) и друго.

Потребно је да управљачи националним парковима када процене да постоји потреба за повећаним обимом сеча од планираног обрате се министарству надлежном за послове шумарства ради утврђивања потреба за измену и допуну основе газдовања шумама.

ЗАКЉУЧАК 3: Недовољна активност чувара и надлежних инспекција, непоступање по донетим решењима о рушењу објеката, као и изостанак координације и сарадње надлежних субјеката довело је до раста бесправне градње у границама националних паркова

У оквиру трећег ревизијског питања испитивали смо да ли је успостављен ефикасан надзор над активностима управљања подручјима националних паркова односно на који начин је успостављена координација између надлежних субјеката у циљу ефикасног управљања заштићеним подручјима националних паркова. Испитивали смо да ли су јединице локалне самоуправе предузеле активности у области надзора над изградњом објеката на територији НП, да ли је рад чуварске службе ефикасан и у ком сегменту би се могао унапредити у погледу веће заштите НП.

Надлежни субјекти нису у довољној мери успоставили ефикасан надзор над управљањем националним парковима.

Недовољна активност чувара и надлежних инспекција, непоступање по донетим решењима о рушењу објеката, као и изостанак координације и сарадње надлежних субјеката утицало је на пораст бесправне градње у границама националних паркова.

Министарство заштите животне средине кроз рад инспекције није у довољној мери допринело ефикасном управљању националним парковима. На основу прегледа записника извршених инспекцијских надзора код ЈП НП Тара и Ђердап за период 2016-2020. године о извршеном редовном теренском и канцеларијском инспекцијском прегледу утврдили смо да су записници који се односе на спроведени надзор истоветни, из године у годину истог садржаја и не садрже утврђене незаконитости ни наложене мере.

Такође ревизијом смо утврдили да у ревидираном периоду у НП Тара и НП Ђердап нису спроведени заједнички инспекцијски надзори односно заједничке активности у области заштите природе републичке грађевинске инспекције и републичке инспекције заштите животне средине, како би обе инспекције у оквиру својих надлежности извршиле истовремено надзор, а у циљу ефикаснијег деловања инспекција и спречавања, или бар смањења даље бесправне градње у заштићеном подручју. Заједничке активности у области заштите природе у НП Тара и НП Ђердап отпочеле су у току спровођења ревизије у току 2021. године.

Општина Бајина Башта, у периоду 2018-2020. године, није спровела ни један инспекцијски надзор над изградњом бесправних објеката, што је утицало на раст бесправне градње у границама НП Тара. Број бесправних објеката на територији НП Тара у посматраном периоду (2018-2020. године) се повећавао из године у годину при чему су први записници о бесправној градњи општинског грађевинског инспектора, односно решења о уклањању, донета тек током 2021. године. До дана ревизије није поступано по донетим решењима. Закључујемо да без обзира на постојање бесправних објеката у претходном периоду није било активности на уклањања објеката од стране локалне самоуправе. Анализирајући активности општинског грађевинског инспектора, током 2018., 2019. и 2020. године није било сачињених записника о бесправној градњи унутар граница НП као ни донетих решења о рушењу објеката. У 2021. години до



средине септембра, сачињено је укупно 14 записника и донето четири решења о уклањању бесправно изграђених објеката на територији општине Бајина Башта унутар граница НП Тара, односно све активности од стране општинске грађевинске инспекције отпочете су тек у 2021. години. У току ревизије, утврдили смо да општински грађевински инспектор није сачињавао програме уклањања објеката. Општина Бајина Башта није подносила одговарајуће пријаве за период 2018-2020. године против инвеститора и извођача радова а када је у питању бесправна градња на територији националног парка. У периоду од 2016. до 2020. године није била планирана позиција у буџету општине за уклањање бесправно изграђених објеката у границама НП Тара и општина Бајина Башта није расписивала јавну набавку за извођење радова на уклањању бесправних објеката.

У складу са Законом о планирању и изградњи у вршењу инспекцијског надзора грађевински инспектор је овлашћен да нареди решењем обуставу радова и уклањање објекта или његовог дела, ако се објекат гради или је његово грађење завршено без грађевинске дозволе.

Општина Мајданпек је у последњих 13 година донела преко 40 решења о рушењу бесправних објеката на подручју Националног парка Ђердап, али ни по једном није поступила закључно са 2020. годином. Реализација уклањања објеката принудним путем је отпочела тек у току ревизије односно у 2021. години. У периоду од 2018. до 2020. године није поднета ни једна прекршајна, нити кривична пријава против инвеститора и извођача радова због градње без грађевинске дозволе или без прибављеног одобрења за градњу. Општина Мајданпек програме уклањања бесправно изграђених објеката није сачињавала у року који су прописани Правилником о поступку доношења и садржини програма уклањања објеката. Такође, постоје бесправно изграђени објекти које је неопходно уклонити, а који нису планирани програмом уклањања.

Једно од основних начела заштите природе јесте и начело сарадње према коме су државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе, организације и институције, као и друга правна и физичка лица, при вршењу својих послова и задатака дужни да поступају у складу са начелима, циљевима, мерама и условима заштите и трајног очувања природе и да при томе остварују међусобну сарадњу.

У поступку ревизије смо утврдили да није у довољној мери успостављена координација и сарадња између надлежних субјеката у области управљања националним парковима. Изостанак координације и сарадње има за последицу недовољну заштиту и очување националног парка, као и раст бесправне градње у заштићеном подручју.

У ревидираном периоду је изостала координација и сарадња између локалне самоуправе на чијој се територији налази национални парк и управљача НП. Локалне самоуправе на којима се простиру НП Ђердап и Тара нису достављале примерак издате грађевинске дозволе управљачима, што за последицу има да управљачи нису имали потпуну информацију у вези активности које се спроводе унутар граница НП односно информацију о објектима који се граде у границама националног парка.

У току ревизије утврдили смо да постоје ситуације када су радови у националном парку изведени без акта о условима и мерама заштите природе, што није у складу са Законом о заштити природе и без да су радови писмено пријављени управљачу. У ревидираном периоду, Завод за заштиту природе Србије није управљачу НП Тара и НП Ђердап достављао Решења о издатим условима за активности и радове који се одвијају у НП што је имало за последицу да управљачи немају информације да ли одређени радови који се одвијају у НП имају прибављене услове Завода или не. У посматраном периоду, на основу информација добијених од управљача субјеката ревизије, носиоци пројекта односно инвеститори нису обавештавали управљача НП о радовима и активностима предузетим унутар граница НП.

Такође ревизијом смо утврдили да је недостатак комуникације и сарадње присутан и унутар јединице локалне самоуправе између различитих одељења, што за последицу има да се доносе одлуке које нису у складу са прописима и у интересу заштите заштићеног подручја НП.



У управљању заштићеним подручјем управљач, је дужан да чува заштићено подручје и спроводи прописане режиме заштите и да обезбеди надзор над спровођењем услова и мера заштите природе. Чуварске службе НП Тара и Ђердап нису предузимале све потребне активности у циљу ефикасне заштите подручја националног парка. Рад чуварске службе НП није био у довољној мери ефикасан у погледу спречавања бесправне градње у обухвату НП, зато што се у потпуности нису спроводиле одредбе донетих правилника. Када је у питању бесправна градња, управљачи НП Тара и Ђердап нису привремено одузимали предмете и средства којима је учињен прекршај или кривично дело.

Успостављањем ефикаснијег система управљања националним парковима обезбедила би се заштита, очување и одрживо коришћење заштићених подручја за будуће генерације.

У складу са Законом о националним парковима, надзор над применом одредби овог закона врши Министарство.

Надзор над применом одредаба закона и прописа донетих на основу Закона о заштити природе, врши Министарство. Такође, надзор над законитошћу рада Завода врши Министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине. Министарство врши и надзор над радом управљача заштићених природних добара, завода и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова.

У складу са Законом о заштити природе инспекцијски надзор врши Министарство преко инспектора за заштиту животне средине у оквиру делокруга утврђеног овим законом. Аутономној покрајини поверава се вршење инспекцијског надзора над применом одредаба овог закона на заштићеним подручјима, која се налазе на територији аутономне покрајине.

У складу са Законом о инспекцијском надзору, Републичка инспекција за заштиту животне средине, када је то потребно, врши координацију послова инспекцијског надзора из делокруга републичке инспекције поверених аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, применом овлашћења у вршењу надзора над радом прописаних законом којим се уређује државна управа.

Надзор над управљањем националним парковима се спроводи на више нивоа и то: надзор који спроводи Министарство заштите животне средине; надзор над изградњом објеката у заштићеном подручју који спроводи министарство надлежно за послове грађевинарства и јединице локалне самоуправе; надзор над спровођењем услова и мера заштите природе који спроводи управљач и др.

Непосредни надзор на заштићеном подручју врши чуварска служба коју обезбеђује управљач, преко чувара заштићеног подручја. Чувар контролише спровођење правила унутрашњег реда у заштићеном подручју и обавља друге послове у складу са законом и актом управљача. У складу са Законом о националним парковима и Законом о заштити природе, спровођење режима заштите, односно унутрашњи ред и чување националног парка обезбеђује управљач у складу са правилником о унутрашњем реду и чуварској служби, који доноси управљач уз сагласност Министарства.

У складу са Законом о планирању и изградњи, министарство надлежно за послове грађевинарства издаје грађевинску дозволу за изградњу објеката у границама националног парка и објеката у границама заштите заштићеног природног добра од изузетног значаја. За изградњу породичних стамбених објеката, пољопривредних и економских објеката и њима потребних објеката инфраструктуре, који се граде у селима, надлежна је јединица локалне самоуправе.

Грађевинска дозвола се издаје инвеститору који уз захтев за издавање грађевинске дозволе достави пројекат за грађевинску дозволу и извод из пројекта за грађевинску дозволу израђене у складу са прописом којим се ближе уређује садржина техничке документације, који има одговарајуће право на земљишту или објекту и који је доставио доказе о уплати



одговарајућих такси и накнада и друге доказе прописане прописом којим се ближе уређује поступак спровођења обједињене процедуре.

Орган надлежан за издавање грађевинске дозволе, по пријему захтева за издавање грађевинске дозволе, врши проверу достављене документације. Грађевинска дозвола се издаје на основу важећих локацијских услова независно од тога по чијем захтеву су локацијски услови издати. За објекте за које грађевинску дозволу издаје министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине пре издавања грађевинске дозволе, потребно је прибавити извештај ревизионе комисије.

У складу са Законом о озакоњењу објеката⁷², сви објекти изграђени без издатог решења о грађевинској дозволи или решења о одобрењу извођења радова после 27. новембра 2015. године нису предмет озакоњења у складу са одредбама овог закона и надлежни грађевински инспектор за те објекте доноси решење о рушењу, које је извршно даном доношења, у складу са Законом о планирању и изградњи.

Налаз 3.1: Министарство заштите животне средине кроз рад инспекције није у довољној мери допринело ефикасном управљању националним парковима

Циљ је био да испитамо у којој мери је рад инспекције за заштиту животне средине допринео ефикасном надзору а самим тим и ефикасном управљању националним парковима, односно у којој мери надзирани субјекти реализују наложене мере након спроведених инспекцијских надзора.

Министарство врши надзор над радом управљача заштићених природних добара, завода и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова. Инспекцијски надзор врши Министарство преко инспектора за заштиту животне средине у оквиру делокруга рада. Уколико се у поступку надзора над радом, стручног и инспекцијског надзора утврди да управљач не извршава обавезе установљене актом о заштити, управљање заштићеним подручјем се одузима и поверава другом управљачу.

У складу са Законом о заштити природе, у вршењу инспекцијског надзора инспектор има права и дужност да између осталог утврђује: 1) коришћење и употребу заштићених природних вредности и других делова природе; 2) спровођење услова и мера заштите природе, других аката издатих на основу овога закона и других прописа; 3) спровођење компензацијских мера; 4) спровођење планова управљања природним добрима/ресурсима у делу који се односи на мере и услове заштите природе; 5) спровођење плана управљања и програма заштите, очувања, коришћења и унапређења заштићене природе и њених вредности; 6) спровођење плана управљања и других аката заштићеног подручја; 7) радње које могу проузроковати промене и оштећења на заштићеном подручју или другим заштићеним природним добрима; 8) спровођење непосредне заштите, очувања и коришћења заштићених природних добара; 9) спровођење мера и услова заштите заштићених природних добара, заштићених биљних и животињских врста и гљива.

Оперативним планом инспекцијског надзора за сваку годину планирана су по два инспекцијска надзора, у националним парковима за 2018, 2019., 2020. годину у односу на процењени степен ризика.

У току ревизије, увидом у записнике инспекције, утврдили смо да у наведеном периоду код управљача - субјеката ревизије нису утврђене неправилности у раду при чему је у току припремања инспекцијског надзора процењен степен ризика критичан, док је у току самог инспекцијског прегледа установљен незнатан ризик. Предмет надзора је контрола законом прописаних аката и документације јавног предузећа - управљача заштићеног подручја НП као и инспекцијски надзор у погледу обавеза управљача по Закону о заштити природе.

⁷² "Сл. гласник РС", бр. 96/15, 83/18 и 81/20 - одлука УС



У ЈП НП Тара у периоду 2018-2020. године је извршено укупно шест редовних инспекцијских надзора у којима је предмет контроле за све три године била контрола законом прописаних аката и документације ЈП НП Тара.

На основу прегледа записника извршених инспекцијских надзора код ЈП НП Тара за период 2018-2020. године о извршеном редовном теренском и канцеларијском инспекцијском прегледу утврдили смо да су записници који се односе на спроведени надзор на територији НП Тара истоветни, из године у годину истог садржаја и не садрже утврђене незаконитости ни наложене мере. Представници управљача наводе да је инспекција надзор вршила искључиво у просторијама управљача без обиласка терена. С обзиром на претходно утврђено чињенично стање а ради приказивања тренда извршили смо увид у записнике редовних инспекцијских надзора за 2016. и 2017. годину, у којима су извршена по два редовна инспекцијска надзора. У анализираним записницима утврдили смо да су наведени записници готово истог садржаја без утврђених неправилности током целог периода посматрања (2016-2020. године).

У НП Ђердап у периоду 2018 – 2020. године, спроведено је свега два редовна инспекцијска надзора Министарства заштите животне средине, односно у 2018. и 2020. години по један инспекцијски надзор, у којима нису утврђене неправилности нити наложене мере. Увидом у инспекцијске надзоре утврдили смо да се записници односе на контролу документације законом прописаних аката ЈП НП Ђердап, контролу управљача по Закону о заштити природе, као и надзор у погледу обавезе управљача заштићеног подручја.

У 2019. години није вршен редован инспекцијски надзор Министарства заштите животне средине иако су оперативним планом инспекцијског надзора за 2019. годину планирана два инспекцијска надзора.

С обзиром на претходно утврђено чињенично стање а ради приказивања тренда извршили смо увид у записнике редовних инспекцијских надзора за 2016. и 2017. годину код ЈП НП Ђердап. У 2016 и 2017. години спроведен је по један редован инспекцијски надзор. Сходно претходно наведеном укупно је четири спроведених редовних надзора у ЈП НП Ђердап у периоду 2016-2020. године. У анализираним записницима утврдили смо да су наведени записници истог садржаја без утврђених неправилности током целог периода посматрања.

На основу узоркованих записника као и у складу са одговорима Министарства заштите животне средине, када су у питању управљачи НП Тара и Ђердап, у процесу инспекцијског надзора у наведеном периоду код управљача нису утврђене неправилности у раду.

Министарство заштите животне средине наводи да осим инспекцијског надзора код ЈП НП, управљачи НП имају усмену комуникацију са надлежним инспектором који им помаже у свакодневном раду.

Такође, ревизијом смо утврдили да у ревидираном периоду у НП Тара и НП Ђердап нису спроведени заједнички инспекцијски надзори/заједничке активности у области заштите природе републичке грађевинске инспекције и републичке инспекције заштите животне средине, како би обе инспекције у оквиру својих надлежности извршиле истовремено надзор, а у циљу ефикаснијег деловања инспекција и спречавања, или бар смањења даље бесправне градње у заштићеном подручју. Заједничке активности у области заштите природе у НП Тара и НП Ђердап отпочеле су у току спровођења ревизије у току 2021. године.

Министарство наводи да би требало побољшати систем управљања националним парковима у Републици Србији у сегменту чуварске службе као и контролу градње, активности корисника подручја, контролу посетиоца, рад надлежних инспекцијских служби (републичких и општинских), као и њихово присуство на терену итд.

Министарство истиче да се заједничким акцијама републичке грађевинске инспекције и републичке инспекције за заштиту животне средине може у дугорочном смислу умањити и онемогућити бесправна градња на заштићеним подручјима.



У НП Тара и НП Ђердап, у току спровођења ревизије у 2021. години су спроведени заједнички инспекцијски надзори републичког грађевинског инспектора и републичког инспектора за заштиту животне средине.

На основу достављених података од Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре⁷³, заједнички инспекцијски надзор са инспекцијом заштите животне средине изведени су у НП Ђердап у фебруару 2021. године а у НП Тара у јуну 2021. године. Ранијих година није било заједничких инспекцијских надзора на овим територијама.

У НП Тара је извршено 13 заједничких инспекцијских надзора од којих је седам записника прослеђено грађевинској инспекцији Општинске управе Бајина Башта (обзиром да је у поступку установљено да се ради о надлежности локалне инспекције) а два записника су прослеђена инспекцији заштите животне средине на даљи поступак обзиром да се радило о извођењу радова за које није потребно прибављање дозволе или одобрења па самим тим није било основа за поступање републичке грађевинске инспекције. Поступке је наставила инспекција заштите животне средине због неправилности из своје надлежности.

У НП Ђердап извршено је десет заједничких инспекцијских надзора од којих су два записника прослеђена грађевинској инспекцији Општинске управе Кладово обзиром на надлежност локалне самоуправе.

Према достављеним подацима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре⁷⁴ у НП Тара је републички грађевински инспектор у периоду од 2018-2021. године покренуо укупно 52 управна поступка за бесправну градњу, од којих ни један у 2018. години, четири у 2019. години, три у 2020. години и 45 у 2021. години. У НП Ђердап је у истом периоду покренуто 27 управних поступака за бесправну градњу, од којих десет у 2018. години, девет у 2019. години, ни један у 2020. години и осам у 2021. години.

Налаз 3.2: Општина Бајина Башта у периоду од 2018 - 2020. године, није спровела ни један инспекцијски надзор над изградњом бесправних објеката, што је утицало на раст бесправне градње у границама Националног парка Тара

У складу са Законом о планирању и изградњи, министарство надлежно за послове грађевинарства издаје грађевинску дозволу за изградњу објеката, и то: објеката у границама националног парка и објеката у границама заштите заштићеног природног добра од изузетног значаја (осим породичних стамбених објеката, пољопривредних и економских објеката и њима потребних објеката инфраструктуре, који се граде у селима). У складу са претходно наведеним, надзор над изградњом породичних стамбених објеката, пољопривредних и економских објеката и њима потребних објеката инфраструктуре, које се граде у селима, врше територијално надлежни грађевински инспектори јединица локалне самоуправе.

Законом је предвиђено да је у вршењу инспекцијског надзора грађевински инспектор овлашћен да нареди решењем обуставу радова и уклањање објекта или његовог дела, ако се објекат гради или је његово грађење завршено без грађевинске дозволе односно да наложи решењем уклањање објекта, односно враћање у првобитно стање, ако се објекат гради, односно изводе радови без решења. У складу са Законом о планирању и изградњи, прописано је да орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове грађевинарства одобриће решењем, по службеној дужности или на захтев заинтересованог лица, уклањање објекта, односно његовог дела, за који утврди да је услед дотрајалости или већих оштећења угрожена његова стабилност и да представља непосредну опасност за живот и здравље људи, за суседне објекте и за безбедност саобраћаја. Истим Законом приписано је да Решење о уклањању објекта, односно његовог дела, које се доноси на основу овог закона, извршава републички, покрајински, односно орган ЈЛС надлежан за послове грађевинске инспекције.

⁷³ 21. септембра 2021. године

⁷⁴ 1. октобра 2021. године



Општини, граду и граду Београду, поверава се вршење инспекцијског надзора над изградњом објеката за које издају грађевинску дозволу на основу овог закона.

У складу са Законом о заштити природе, заштиту и очување природе, у оквиру својих овлашћења, обезбеђују субјекти заштите природе: 1) Република Србија; 2) аутономна покрајина; 3) јединица локалне самоуправе и др. Такође, јединице локалне самоуправе су субјекти система заштите животне средине у складу са Законом о заштити животне средине који су дужни су да чувају и унапређују животну средину.

У току ревизије утврдили смо да је на територији општине Бајина Башта у периоду 2018-2021. године а на основу података ЈП НП Тара, са пресеком на дан 31. август 2021. године, унутар граница националног парка евидентирано укупно 53 бесправно изграђена објекта. Од наведеног броја девет објеката се налази у зони где није дозвољена градња.

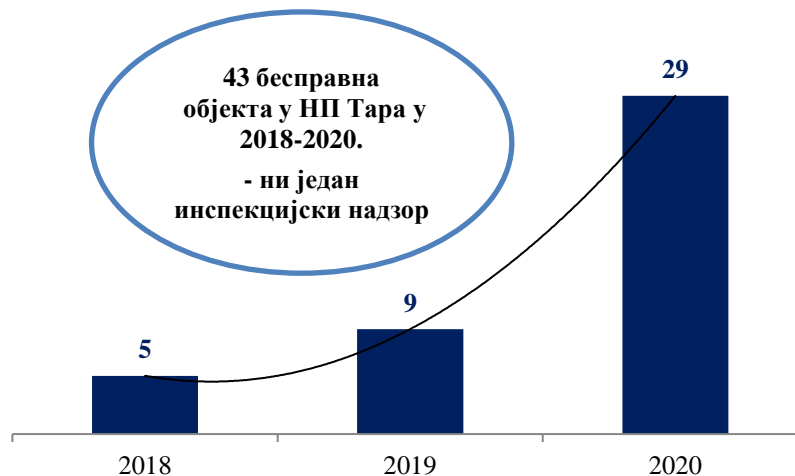
За 53 бесправно изграђена објекта, ЈП НП Тара је обавестило републичку и општинску грађевинску инспекцију. Од наведеног за 21 бесправни објекат на подручју НП Тара обавештена је општинска грађевинска инспекција.

Обавештења ЈП НП Тара за бесправно изграђене објекте упућена су после октобра 2020. године, односно након отпочињања активности на предстудији од стране ДРИ.

У периоду 2018-2020. године укупно је бесправно изграђено 43 објекта у границама НП.

Број бесправних објеката на територији НП Тара у посматраном периоду се повећавао из године у годину при чему су први записници о бесправној градњи општинског грађевинског инспектора, односно решења о уклањању, донета тек током 2021. године. До дана ревизије није се поступило по донетим решењима. Закључујемо да без обзира на постојање бесправних објеката у претходном периоду није било активности на уклањању објеката од стране локалне самоуправе.

Слика 3: Преглед броја бесправно изграђених објеката у НП Тара у периоду 2018-2020. године



Анализирајући активности општинског грађевинског инспектора, током 2018., 2019. и 2020. године није било сачињених записника о бесправној градњи унутар граница НП као ни донетих решења о рушењу објеката.

У 2021. години закључно са средином септембра месеца, сачињено је укупно 14 записника и донето четири решења о уклањању бесправно изграђених објеката на територији општине Бајина Башта унутар граница НП Тара, односно све активности од стране општинске грађевинске инспекције отпочете су тек у 2021. години.

У ревизији смо утврдили да грађевински инспектор није доносио решења о извршењу донетих решења о рушењу објеката у складу са Законом.

Грађевински инспектор сачињава програм уклањања објеката и одговара за његово извршење, а по извршеном уклањању објекта, односно његовог дела сачињава записник о уклањању објекта, односно његовог дела и доставља органу надлежном за послове катастра



непокретности. У току ревизије, утврдили смо да општински грађевински инспектор није сачињавао програме уклањања објеката.

У складу са Законом о планирању и изградњи, грађевински инспектор у вршењу инспекцијског надзора има право и дужност да проверава да ли је за објекат који се гради, односно за извођење радова издата грађевинска дозвола и потврђена пријава о почетку грађења, односно издато решење. Ако то није случај, против извођача радова, односно инвеститора подноси надлежном органу кривичну пријаву због извршења кривичног дела градње без грађевинске дозволе.

Општина Бајина Башта у ревидираном периоду није против инвеститора односно извођача радова подносила надлежном органу кривичну пријаву због извршења кривичног дела градње без грађевинске дозволе.

На подручју НП Тара, поред републичког грађевинског инспектора задужен је и један општински грађевински инспектор, који покрива територију општине Бајина Башта укључујући и територији НП. Представници Општине Бајина Башта наводе да је број грађевинских инспектора недовољан за ефикасно спровођење инспекцијског надзора. Такође, у претходном периоду изостале су пријаве и обавештења чувара заштићеног подручја када је у питању бесправна градња у заштићеном подручју али и активности грађевинског инспектора на обиласку терена и поступања по службеној дужности.

У току ревизије утврдили смо да у посматраном периоду није постајала сарадња/комуникација између општине Бајина Башта и ЈП НП Тара односно нису постојале заједничке активности у погледу спречавању бесправне градње.

У периоду од 2016. до 2020. године Одлукама о буџету општине нису била планирана средства за уклањање бесправних објеката у границама НП Тара и општина Бајина Башта није расписивала јавну набавку за извођење радова на уклањању бесправних објеката. Представници општине наводе да финансијска средства нису планирана из разлога што је наведени период био период консолидовања локалних финансија.

У периоду 2018-2020. године, општински грађевински инспектор је спроводио инспекцијски надзор над изградњом објеката у границама НП Тара само за објекте за које је издата грађевинска дозвола од стране општине Бајина Башта, односно да ли је објекат изграђен (у темељима и у конструктивном смислу) у складу са издатом грађевинском дозволом.

У посматраном периоду није вршен инспекцијски надзор над субјектима који граде објекте у НП Тара без грађевинске дозволе.

Општина Бајина Башта не располаже подацима о броју изграђених бесправних објеката на територији НП или су у поступку изградње без дозволе.

На основу података управљача, на подручју НП Тара, у 2015 години, уклоњено је око 70 објеката са обале језера Перућац. Решења за рушење издата су од стране Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, републичког грађевинског инспектора. Сам процес рушења спровело је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, преко ангажованог предузећа.



Налаз 3.3: Општина Мајданпек је у последњих 13 година донела преко 40 решења о рушењу бесправних објеката на подручју Националног парка Ђердап, али ни по једном није поступила закључно са 2020. годином

У складу са Законом о планирању и изградњи у вршењу инспекцијског надзора грађевински инспектор је овлашћен да нареди решењем обуставу радова и уклањање објекта или његовог дела, ако се објекат гради или је његово грађење завршено без грађевинске дозволе, односно ако се објекат гради супротно локацијским условима, односно грађевинској дозволи, односно потврди о пријави радова као и да наложи решењем уклањање објекта, односно враћање у првобитно стање, ако се објекат гради, односно изводе радови без решења.

Уклањање објекта, односно његовог дела може да врши привредно друштво, односно друго правно лице или предузетник, који су уписани у одговарајући регистар за грађење објеката, односно за извођење радова. Уклањањем објекта руководи одговорни извођач радова.

Решење о уклањању објекта, односно његовог дела, које се доноси на основу овог закона, извршава републички, покрајински, односно орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове грађевинске инспекције. Орган надлежан за послове грађевинске инспекције, води регистар донетих решења о рушењу и без одлагања у тај регистар уписује колико решења је извршено, односно колико решења је извршено. Грађевински инспектор по извршеном уклањању објекта, односно његовог дела сачињава записник о уклањању објекта, односно његовог дела, који се доставља и органу надлежном за послове катастра непокретности.

Постављање и уклањање мањих монтажних објеката привременог карактера (балон хала спортске намене, надстрешница за склањање људи у јавном превозу, објеката за депоновање и сепарацију речних агрегата и пловила на водном земљишту) у националним парковима у Републици Србији, обезбеђује и уређује јединица локалне самоуправе, на основу донетог програма, за који се пре доношења прибавља сагласност од стране управљача националног парка и министарства надлежног за послове просторног планирања и урбанизма.

У току ревизије утврдили смо да у претходном периоду општина Мајданпек је доносила решења о уклањању објеката по којима није поступала закључно са 2020. годином. Реализација уклањања објеката принудним путем је отпочела тек у току ревизије односно у 2021. години.

Грађевински инспектор општине Мајданпек је у претходном периоду закључно са 2020. годином (од 2008. од 2020. године) донео решења за 41 предмет у границама НП, по којима није поступано закључно са 2020. годином.

На подручју НП Ђердап на територији општине Мајданпек у периоду 2018-2020. године донето је 24 решења о уклањању нелегално изграђених објекта, по којима није поступано, односно општина Мајданпек није предузела све активности како би било поступљено по донетим решењима о уклањању. Највећи број нелегално изграђених објекта налази се на земљишту које је у својини Републике Србије, чији је корисник НП Ђердап (у заштитном појасу магистралног пута или на водном земљишту Дунава).

Програм уклањања објеката на територији Општине Мајданпек

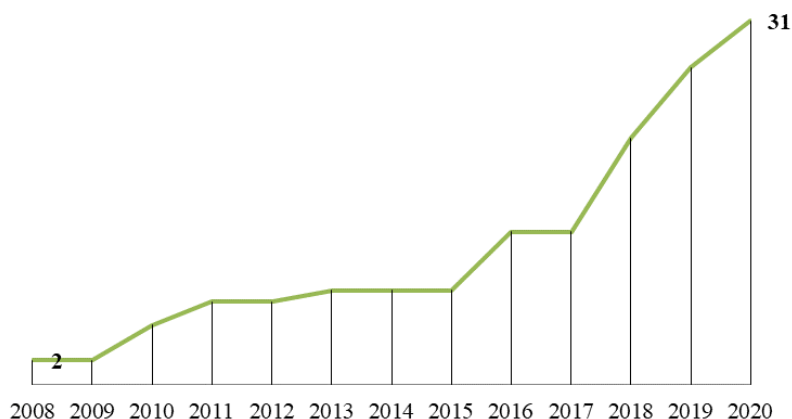
У складу са Законом о планирању и изградњи и Правилником о поступку доношења и садржини програма уклањања објеката⁷⁵, општина Мајданпек је сачинила Програм уклањања објеката на територији општине.

Преглед броја објеката за уклањање из Програма уклањања за 2021. годину по годинама покретања управног поступка (период 2008-2020. године) на територији општине Мајданпек, а унутар граница НП Ђердап приказан је на наредној слици.

⁷⁵ Сл. гласник РС⁴, бр.27/2015



Слика 4: Преглед броја објеката за уклањање унутар граница НП Ђердап према Програму уклањања за 2021. годину

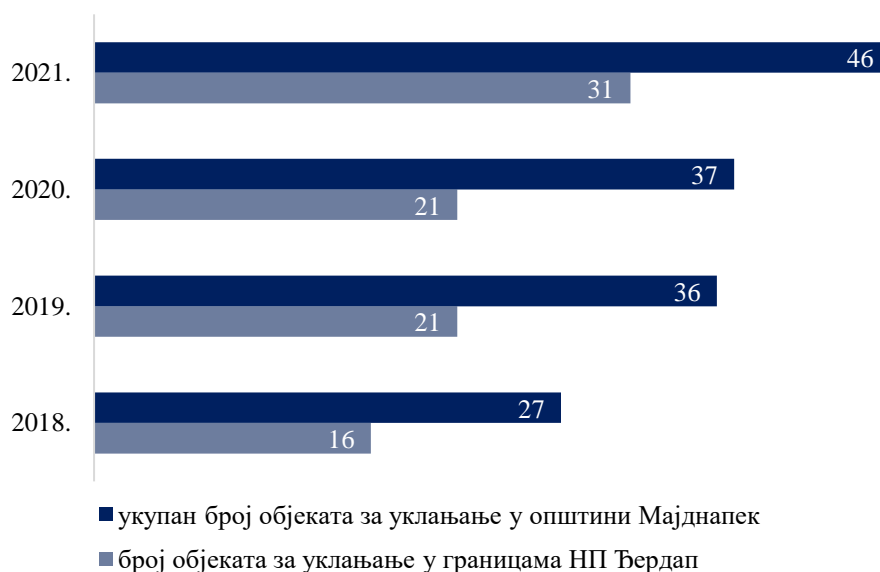


Као што је приказано на слици решења о рушењу објеката се доносе још од 2008. године али се по истим није поступало закључно са 2020. годином.

Грађевински инспектор је у периоду од 2018. до 2021. године сваке године доносио Програм уклањања нелегално изграђених објеката на целој територији општине Мајданпек, укључујући и НП Ђердап.

Преглед броја објеката предвиђених за уклањање Програмом за претходне године (2018-2021) приказан на наредној слици.

Слика 5. Програм уклањања објеката на територији општине Мајданпек, 2018-2021. године



У посматраном периоду запажамо да је тренд пораста броја објеката за уклањање како на територији целе општине Мајданпек тако и на територији НП Ђердап. Међутим, увидом у Програме уклањања утврдили смо да се у посматраном периоду у границама НП Ђердап није спровело ни једно решење, већ се из године у годину овај број увећава. У Програму уклањања за 2018. годину је 16 објеката у границама НП, у 2019. и 2020. години по 21 објекат, а у 2021. години 31 објекат планиран за уклањање у зони националног парка. Када посматрамо целу територију општине Мајданпек (и у зони и ван зоне НП) укупан број објеката за уклањање у 2021. години је 46.



Из напред наведеног следи да општина Мајданпек није поступала по донетим решењима за уклањање бесправно изграђених објеката у границама НП Ђердап у ревидираном периоду.

У току ревизије, у 2021. години, закључно са 31. августом 2021. године укупно је уклоњено 21 бесправно подигнут објекат од којих је шест објеката уклоњено принудним путем, а 15 објеката су уклонили сами инвеститори.

У 2020. години Програм уклањања објеката је донет након закључења уговора о рушењу објеката што је имало за последицу да се уговор раскине обзиром да извођач радова у тренутку закључења уговора није имао све потребне информације о објектима који су предмет рушења.

У периоду од 2010. године до 2017. године од стране Општинске управе општине Мајданпек није био спроведен поступак јавне набавке за избор привредног друштва, другог правног лица или предузетника које би изводио радове на уклањању бесправно изграђених објеката, и због тога решење није било могуће извршити односно објекат није могао бити уклоњен принудним путем.

У 2016. и 2017. години, средства за извођење радова на уклањању објеката – принудно извршење су била предвиђена Одлуком о буџету и планирана у Плану јавних набавки али јавна набавка није расписивана. У Плану јавних набавки за 2018. годину за извођење радова на уклањању објеката, планирана су средства, јавна набавка је расписана али је општина Мајданпек обуставила поступак јавне набавке за извођење радова на уклањању објеката зато што није пристигла ни једна прихватљива понуда. Након неуспешног поступка јавне набавке, спроведен је поступак набавке наруџбеницом и Уговор је закључен са извођачем Green Power Produkt d.o.o. Том приликом нису планирани ни уклањани објекти који се налазе на територији Националног парка Ђердап.⁷⁶

У Плану јавних набавки за 2019. годину за извођење радова на уклањању објеката – принудно извршење, планирана су средства за ову намену. Уговор о извођењу радова на уклањању објеката закључен је са Јавним предузећем за грађевинско земљиште и путеве Мајданпек. Међутим, након закључења уговора, нису уклоњени објекти у националном парку који су били планирани за уклањање⁷⁷ већ су уклоњени објекти на територији општине Мајданпек ван зоне НП.⁷⁸

У 2020. години за извођење радова на уклањању објеката – принудно извршење, планирана су средства и Уговор о извођењу радова на уклањању објеката закључен је са Јавним предузећем за грађевинско земљиште и путеве Мајданпек.

Програм уклањања објеката је усвојен у другој половини јула месеца 2020. године, односно након закључења уговора у рушењу бесправно подигнутих објеката. Како у формирању понуде предузеће није имало сазнања да ће се накнадно усвојити Програм уклањања, исто је обавестило да није у могућности да поред редовних активности изводи радове на рушењу објеката у том обиму на толикој удаљености од седишта предузећа. Општина Мајданпек је једнострано раскинула уговор без отказног рока.

У фебруару 2021. године закључен је уговор између Општине Мајданпек и Јавно комуналног предузећа Доњи Милановац за извођење радова на уклањању објеката чије спровођење је у току.

У периоду од 2018. до 2020. године није поднета ни једна прекршајна, нити кривична пријава против инвеститора и извођача радова због градње без грађевинске дозволе или без прибављеног одобрења за градњу у НП.

⁷⁶ Према подацима општине Мајданпек наведеним уговором уклоњен је један објекат у насељу Рудна Глава принудним путем од стране извођача

⁷⁷ три објекта у КО Голубиње

⁷⁸ четири објекта – два у 2019. и два у 2020. години



Решења о рушењу објеката су углавном донета на основу инспекцијског надзора који је извршен по пријавама ЈП НП Ђердап, или других лица, али постоје и решења која у донета на основу инспекцијског надзора који је извршен по службеној дужности.

Ревизијом је утврђено да општина Мајданпек програме уклањања бесправно изграђених објеката није сачињавала у року који су прописани Правилником о поступку доношења и садржини програма уклањања објеката. Такође, постоје бесправно подигнути објекти које је неопходно уклонити, а који нису планирани програмом уклањања.

У складу са Правилником о поступку доношења и садржини програма уклањања објеката, програм уклањања објеката је акт који садржи план уклањања објеката, односно делова објеката, оперативни план и предрачун трошкова уклањања. План уклањања објеката, односно делова објеката је део Програма који садржи попис објеката чије уклањање је планирано. Програм уклањања објеката сачињава се квартално и табеларно се приказује на посебном обрасцу. Орган надлежан за послове грађевинске инспекције сачињава Програм и одговара за његово извршење, у складу са законом.

План се сачињава за сваки квартал, најкасније 15 дана пре почетка квартала. Квартали почињу 1. јануара, 1. априла, 1. јула и 1. октобра.

У току ревизије утврдили смо да је Програм уклањања бесправно саграђених објеката за 2018. годину донет крајем новембра 2018. године, за 2019. годину крајем фебруара 2019. године, док је за 2020. годину донет у јулу 2020. године, односно општина Мајданпек приликом доношења Програма уклањања бесправних објеката није се придржавала прописаних рокова из Правилника.

Као разлоге што програми уклањања нису сачињени у року који су прописани Правилником субјект наводи да у Општинској управи општине Мајданпек једно лице обавља послове грађевинске инспекције, због повећаног обима посла, Одељење није водило рачуна да се програм уклањања објеката донесе за сваки квартал годишње. Истичу да ће се у наредном периоду водити рачуна и програми ће бити сачињени у предвиђеном року односно пре почетка квартала, како је и прописано Правилником.

Општина Мајданпек је навела да ће у наредном периоду, Програмом уклањања објеката за 2022. бити предвиђени и објекти који се не налазе у програму уклањања за 2021. годину, а које је неопходно уклонити тј. објекти који су изграђени на земљишту које је у државној својини.

У периоду 2018-2020. године, према подацима општине Мајданпек није било инспекцијских надзора локалног комуналног инспектора и инспектора заштите животне средине над активностима на подручју Националног парка Ђердап.

Налаз 3.4: Изостанак координације и сарадње надлежних субјеката има за последицу недовољну заштиту националног парка и пораст бесправне градње у заштићеном подручју

Једно од основних начела заштите природе јесте и начело сарадње по коме су државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе, организације и институције, као и друга правна и физичка лица, при вршењу својих послова и задатака дужни да поступају у складу са начелима, циљевима, мерама и условима заштите и трајног очувања природе и да при томе остварују међусобну и међународну сарадњу.

Субјекти система заштите животне средине⁷⁹ дужни су да међусобно сарађују, обезбеђују координацију и усклађивање у доношењу и спровођењу одлука.

⁷⁹ Систем заштите животне средине, у оквиру својих овлашћења, обезбеђују: 1) Република Србија; 2) аутономна покрајина; 3) јединица локалне самоуправе; 4) предузећа, друга домаћа и страна правна лица и предузетници који у обављању привредне и друге делатности користе природне вредности, угрожавају или загађују животну средину; 5) научне и стручне организације и друге јавне службе; 6) грађанин, групе грађана, њихова удружења, професионалне или друге организације.



У складу са Законом о заштити природе на заштићеном подручју забрањени су радови и активности, односно извођење пројеката, који оштећују, нарушавају и мењају особине и вредности због којих је подручје заштићено.

У Извештају о раду инспекције за заштиту животне средине Министарства за 2019. годину наводи се: да је један од основних циљева Сектора за надзор и предострожност у животној средини успостављање система, кроз координацију послова инспекцијског надзора поверених јединицама локалне самоуправе; координација послова инспекцијског надзора поверених јединицама локалне самоуправе, у претходном периоду није била довољна, због недовољних капацитета републичке инспекције и обима посла који обављају.

У поступку ревизије смо утврдили да није у довољној мери успостављена координација и сарадња између надлежних субјеката у области управљања националним парковима. Изостанак координације и сарадње има за последицу недовољну заштиту и очување националног парка, као и раст бесправне градње у заштићеном подручју.

У ревидираном периоду је изостала координација и сарадња између локалне самоуправе на чијој се територији налази национални парк и управљача НП. Локалне самоуправе на којима се простиру НП Ђердап и Тара нису достављале примерак издате грађевинске дозволе управљачима, што за последицу има да управљачи нису имали потпуну информацију у вези активности које се спроводе унутар граница НП односно информацију о објектима који се граде у границама националног парка.

На основу прибављених информација у поступку ревизије утврдили смо да постоје ситуације када су радови у националном парку изведени без акта о условима и мерама заштите природе, што није у складу са Законом о заштити природе и без да су радови писмено пријављени управљачу.

У поступку израде планова, основа, програма, пројеката, радова и активности у заштићеном подручју прибављају се услови заштите природе које издаје надлежни завод за заштиту природе.

У ревидираном периоду, према информација управљача, Завод за заштиту природе није управљачу НП Тара и НП Ђердап достављао Решења о издатим условима за активности и радове који се одвијају у НП што је имало за последицу да управљачи немају информације да ли одређени радови који се одвијају у НП имају прибављене услове Завода или не. Представници ЈП НП Тара наводе да су сазнања имали само у неколико случајева и то најчешће када је подносилац захтева био управљач и у случају када су у питању били услови за организацију еколошко-рекреативног кампа "Тара". Представници ЈП НП Ђердап наводе да управљач нема информацију колико је Решења издато у наведеном периоду, обзиром да их Завод за заштиту природе не доставља управљачу. Управљач долази до Решења Завода приликом контроле подручја и подношења захтева странки за радове, где их упућује на прибављање истих. Након добијања Решења Завода, странка примерак доставља управљачу. С обзиром на то да Завод не доставља решења, управљачи немају прилику да уложе жалбу на иста, што ствара ризик да се донесу решења о издатим условима за активности и радове који се одвијају у НП која нису увек у најбољем интересу заштите природе.

Усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о заштити природе из 2021. године, дефинисано је да Акт о условима заштите природе, за националне паркове и заштићена подручја I и II категорије које проглашава Влада издаје министарство надлежно за послове заштите животне средине, по претходно прибављеној стручној основи надлежног завода. Решење о условима заштите природе надлежни орган има обавезу да доставља и управљачу заштићеног подручја, што би требало да има позитивне ефекте на наведене ситуације.



Планиране радове и активности, односно извођење пројекта, носилац пројекта дужан је да писмено пријави управљачу заштићеног подручја, који је у обавези да га упозна о могућностима за обављање истих, као и о даљој процедури.

У ревидираном периоду, на основу информација добијених од управљача субјеката ревизије, носиоци пројекта односно инвеститори нису обавештавали управљача НП о радовима и активностима предузетим унутар граница НП, што за последицу има да управљач често није имао сазнања о активностима које инвеститори спроводе унутар граница НП.

У поступку ревизије у ЈП НП Тара, утврдили смо да ни један носилац пројекта (инвеститор) није пријавио радове у националном парку управљачу у 2018., 2019. и 2020. години и тиме није добио сагласност управљача. У поступку ревизије у ЈП НП Ђердап утврдили смо да ни један носилац пројекта (инвеститор) није пријавио радове управљачу у 2018. и 2020. години док је шест пријавило у 2019. години.

У складу са Законом о инспекцијском надзору, повећање свеобухватности и делотворности инспекцијског надзора и избегавања преклапања и непотребног понављања инспекцијског надзора обезбеђује се кроз међусобну сарадњу у утврђивању програма рада и сарадњу у поступку вршења самосталног или заједничког инспекцијског надзора.

Заједнички инспекцијски надзор врши се ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет; кад је ризик код надзираног субјекта висок или критичан; ради предузимања хитних мера које не трпе одлагање; због сложености инспекцијског надзора или значаја спречавања или отклањања незаконитости, односно штетних последица; када се тиме добија на брзини надзора, уштеди трошкова и смањењу губитка времена надзираног субјекта и инспектора; ради провере представке која је у делокругу две или више инспекција; ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката која је у делокругу две или више инспекција, и у другим случајевима када је то одређено.

У ревидираном периоду нису спроведени заједнички инспекцијски надзори и заједничке активности у области заштите природе Републичке грађевинске инспекције и Републичке инспекције заштите животне средине у НП Тара и Ђердап, како би обе инспекције у оквиру својих надлежности извршиле истовремено надзор, а у циљу ефикаснијег деловања инспекција и спречавања, или бар смањења даље бесправне градње у заштићеном подручју.

У НП Тара и НП Ђердап, у 2021. години су спроведени заједнички инспекцијски надзори републичког грађевинског инспектора и републичког инспектора за заштиту животне средине који су се односили на бесправну градњу унутар граница НП. Увидом у записнике наведених заједничких надзора у НП Тара, као разлог спровођења надзора наведена је неопходност предузимања хитних мера ради спречавања бесправне изградње објеката у заштићеном природном добру. Записницима је констатовано да инвеститор изградње није пријавио радове управљачу НП Тара, нема сагласност ЈП НП Тара за исте радове, није прибавио решење о условима заштите природе Завода за заштиту природе. Такође у записницима је констатовано да поједини надзирани субјекти не поседују грађевинску дозволу и пријављене радове у складу са Законом о планирању и изградњи.

Такође у 2021. години у НП Тара је спроведен надзор републичког грађевинског инспектора уз присуству управљача и грађевинског инспектора општине Бајина Башта.

Према информацијама управљача НП Тара, у 2021. години је спроведен и инспекцијски надзор републичке водне инспекције Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде по питању постављања плутајућих објеката на језеру Перућац, по пријави управљача НП Тара из јуна 2021. године.



У вршењу чуварске службе, дужност чувара је између осталог да када утврди радњу супротно правилима унутрашњег реда или мерама заштите природе прописаним у складу са законом, чувар саставља записник и да обавести друге надлежне органе о извршењу забрањених односно противправних радњи⁸⁰.

Утврђено је да чуварска служба ЈП НП Тара у ревидираном периоду није обавештавала општинску и републичку грађевинску инспекцију о бесправној градњи унутар граница НП, инспектори нису имали довољно сазнања што је утицало на неизлазак инспектора на терен у циљу сузбијања и спречавања бесправне градње. У току ревизије утврдили смо да у посматраном периоду није постајала сарадња/комуникација између општине Бајина Башта и ЈП НП Тара односно нису постојале заједничке активности у погледу спречавања бесправне градње (чувари нису излазили на терен са грађевинским инспектором).

Чуварска служба ЈП НП Ђердап у ревидираном периоду није у потпуности обавештавала грађевинску инспекцију општине Мајданпек о бесправној градњи унутар граница НП.

У ревидираном периоду је изостала сарадња између локалне самоуправе и управљача али у току ревизије у 2021. години постоје примери успостављања и унапређења сарадње између ЈЛС, управљача НП Тара и НП Ђердап и надлежних министарстава.

У ЈП НП Ђердап, интезивнија сарадња око бесправне градње на подручју парка кренула је да се одвија након фебруара 2021. године када је учињен велики помак у односу на претходни период и одржан састанак у просторијама парка са представницима републичке грађевинске инспекције, републичке инспекције за заштиту животне средине и републичке водне инспекције. Циљ састанка је био утврђивање надлежности наведених инспекција на републичком и на општинском нивоу. Након састанка, сарадња је постала чешћа, правна служба је доставила већи број предмета републичкој грађевинској инспекцији на даље поступање.

У ЈП НП Тара, када је у питању сарадња са општином Бајина Башта и Министарством грађевинарства, дана 14. априла 2021. године, одржан је састанак, у просторијама управљача НП Тара, на тему градња објеката и комунални проблеми у НП Тара, надлежности, унапређење сарадње и разрешења делокруга надлежности републичких и општинских грађевинских инспектора.

У Извештају о раду инспекције за заштиту животне средине Министарства за 2019. годину, наведено је да инспектори за заштиту животне средине у многим јединицама локалне самоуправе обављају и послове комуналног, грађевинског, саобраћајног, туристичког инспектора, затим послове референта за заштиту животне средине, референта за пољопривреду и грађевину и друге послове по налогу претпостављених. У појединим јединицама локалне самоуправе нема професионалне самосталности инспектора заштите животне средине и осталих запослених на пословима животне средине.⁸¹

У оквиру Одељења за урбанизам, грађевинарство, стамбено-комуналне и инспекцијске послове општинске управе Мајданпек запослено је једно лице као грађевински инспектор и једно лице које обавља послове инспектора за заштиту животне средине и комуналне инспекције, као и поједине послове саобраћајне инспекције.

Недостатак комуникације присутан је и унутар јединице локалне самоуправе између различитих одељења. У току ревизије утврђено је да је у општини Бајина Башта, једно

⁸⁰ Правилник о унутрашњем реду и чуварској служби НП Ђердап

⁸¹ Према расположивој евиденцији, од 145 јединица локалне самоуправе у Републици Србији њих десет немају инспектора за заштиту животне средине, и то: општина Црна Трава, општина Сврљиг, општина Рача, општина Кучево, општина Крупањ, општина Беочин, општина Бела Црква, општина Нови Кнежевац, општина Кнић и општина Гадин Хан.



одељење⁸² имало информацију о бесправно изграђеном објекту за које је друго одељење⁸³ инвеститору издало решење о грађевинској дозволи.

У наставку су дати примери који илуструју негодговарајућу координацију и сарадњу између надлежних субјеката у области управљања националним парком, као и недостатак комуникације унутар самог субјекта.

Илустративни пример 1.⁸⁴

Током маја месеца 2021. године ЈП НП Тара је обавестило општину Бајина Башта о нелегално изграђеним објектима у простору Националног парка Тара. ЈП НП Тара је општини Бајина Башта доставило обавештење о бесправној градњи као и сачињене записнике чувара заштићеног подручја. Увидом у достављене грађевинске дозволе, општина Бајина Башта је издала грађевинску дозволу лицу за наведени нелегални објекат. Из напред наведеног следи да је општина Бајина Башта имала информацију да се ради о градњи без грађевинске дозволе и након тих информација наведеном инвеститору издала грађевинску дозволу. У вези наведеног представници одељења за послове урбанизма, грађевинарства и имовинско-правне послове су навели да се из Акта ЈП НП Тара види да је грађевински инспектор примио Обавештење, али истичу да одељење за урбанизам није имало информацију о изграђеном или делимично изграђеном објекту. Наиме, општина Бајина Башта је издала дозволу за објекат који је чуварска служба претходно евидентирала као бесправан и са чиме је општина Бајина Башта била упозната.

Напред наведено указује на недостатак комуникације/координације између одељења у оквиру општине Бајина Башта, што за последицу има доношење одлука које нису у складу са прописима и у интересу заштите заштићеног подручја НП.

Илустративни пример 2.⁸⁵

У току ревизије утврдили смо да су чувари ЈП НП Ђердап током маја месеца 2021. године, редовним обиласком и контролом терена, констатовали да је на територији НП Ђердап постављена станица за мониторинг и да се на станици налази репетитор. Објекат у облику кућице и 34 панела за соларну енергију који су постављени у два реда на бетонским стубовима. Објекат је ограђен и покривен видео надзором. Објекат тј. предметна станица за мониторинг је постављена у границама заштићеног подручја НП Ђердап, у режиму заштите III степена. На основу оваквог стања чувар је сачинио Записник о предузетим службеним радњама и утврђеном чињеничном стању. У складу са Законом постоји обавеза носиоца пројекта да у поступку израде планова, основа програма, пројеката, радова и активности из наведеног члана прибавља услове заштите природе које издаје надлежни завод за заштиту природе.

За наведену станицу издати су локацијски услови и решење о грађевинској дозволи од стране Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, али исти нису достављени националном парку као управљачу заштићеног подручја, иако је Министарство грађевине било дужно да у складу са Законом о националним парковима један примерак дозволе достави управљачу НП Ђердап.

О извођењу радова и активностима на постављању предметне станице ЈП НП Ђердап, као управљач заштићеног није обавештен, нити је управљачу заштићеног подручја достављен акт о условима и мерама заштите природе.

Управљач НП до сазнања о извођењу радова и активностима на постављању наведеног објекта, дошао је кроз информације чувара НП а да пре тога о радовима нису били обавештени од носиоца пројекта, извођача радова.

⁸² одељење за инспекцијске послове и комуналне делатности

⁸³ одељење за послове урбанизма, грађевинарства и имовинско-правне послове

⁸⁴ пример недостатка комуникације између одељења унутар општине Бајина Башта

⁸⁵ пример недовољне координације - Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Завод за заштиту природе Републике Србије, као и управљача НП Ђердап



Из претходно наведеног следи да су занемарене и прекршене одредбе два веома важна Закона из области заштите и очувања природе, и то одредбе Закона о заштити природе и Закона о националним парковима.

Потребно је у циљу предупредивања и превазилажења оваквих случајева у будућности, да се обезбеди стриктна и пуна примена важећих законских прописа из области заштите и очувања природе и то: Закона о заштити природе и Закона о националним парковима, и да се унапреди и побољша комуникација и сарадња са управљачима заштићеног подручја.

Као последица недовољне комуникације јавља се чињеница да на територији НП могу постојати објекти који имају дозволу за градњу али о којима управљач нема информације пре отпочињања радова на градњи и за које стиче сазнања случајном провером или редовном контролом терена у фази када су радови већ завршени. Оваква комуникација условљава неефикасно обављање послова заштите и развоја националног парка а што није у складу са законом и основном делатношћу управљача.

Илустративни пример 3.⁸⁶

Увидом у записник чувара природе НП Тара⁸⁷ утврђено је да је на одређеној катастарској парцели ископана рупа димензија 6x7м. Чуvari природе на лицу места нису затекли власнике парцеле. Чуvari природе су поновним прегледом⁸⁸ констатовали да је на парцели која се налази у II степену заштите у НП Тара извршен ископ земље и озидан подрумски простор и изливена нулта бетонска плоча димензија 7x8 метара у нивоу с земљиштем. У току спровођења надзора инвеститор не поседује грађевинску дозволу и радови нису пријављени управљачу.

Управљач НП Тара је о истом обавестио⁸⁹ инспекцију заштите животне средине и грађевинску инспекцију општине Бајина Башта о грађењу без дозволе и истог дана ЈП НП Тара је против инвеститора поднело кривичну пријаву за грађење без грађевинске дозволе на штету управљача.

Грађевински инспектор општине Бајина Башта, решавајући по наведеном предмету, изласком на терен⁹⁰ утврдио је да инвеститор врши изградњу стамбеног објекта без претходно прибављене грађевинске дозволе за изградњу истог објекта. Како инвеститор предметне радове изводи без претходно прибављене дозволе и извршене пријаве радова, грађевински инспектор је донео Решење⁹¹ којим се налаже власнику објекта и инвеститору да одмах обустави свако даље извођење грађевинских радова на изградњи стамбеног објекта. Такође, власнику се налаже да уклони објекат у року од тридесет дана и да сав материјал од порушеног објекта уклони са парцеле. Уколико власник објекта у остављеном року не изврши наложену меру, извршење решења ће се спровести од стране трећег лица кога одреди орган управе.

Увидом у даљу документацију у вези наведеног бесправног објекта у другом степену заштите НП Тара, утврдили смо да је од Општине Бајина Башта затражено⁹² раскопавање некатегорисаног пута који води до катастарске парцеле на којој се налази наведени нелегални објекат а ради постављања водоводне цеви.

Одељење за инспекцијске послове и комуналне делатности општинске управе Бајина Башта, решавајући по захтеву донело је⁹³ Решење којим се одобрава, прекопавање путног земљишта некатегорисаног пута, на катастарској парцели у дужини од око 300 m и ширини од 0,4 m, ради постављања цеви водовода.

⁸⁶ пример изостанка сарадње унутар општине Бајина Башта, као и између ЈЛС и управљача НП Тара

⁸⁷ од 5. октобра 2020. године

⁸⁸ записник број 228-51/2020 од 18. новембра 2020. године

⁸⁹ 19. новембра 2020. године

⁹⁰ 15. јануара 2021. године

⁹¹ Решење број 356-76/2020 од 5. марта 2021. године

⁹² 25. фебруара 2021. године

⁹³ 1. марта 2021. године



Накнадним записником чувара⁹⁴ констатовано је да се радови изводе од викендице која је у власништву инвеститора који гради објекат без дозволе до новог објекта за који је грађевински инспектор донео решење о рушењу. Радови су у виду копања канала од једног до другог објекта у који су постављене цеви за воду и како је констатовао записником чувар „вероватно и струју“. У записнику се наводи да је за радове добијена дозвола од општине Бајина Башта.

Напред наведено указује да је изостала сарадња унутар јединице локалне самоуправе, као и између јединице локалне самоуправе и управљача НП Тара и исту је потребно успоставити у циљу заштите и очувања заштићеног подручја. Неопходно је предузети низ активности на унапређењу координације а све у циљу одрживог управљања односно очувања и унапређења заштићеног подручја.

Налаз 3.5: Чуварске службе Националних паркова Тара и Ђердап нису предузимале све потребне активности у циљу ефикасне заштите подручја националног парка

У управљању заштићеним подручјем управљач, је дужан да чува заштићено подручје и спроводи прописане режиме заштите и да обезбеди надзор над спровођењем услова и мера заштите природе.

Спровођење режима заштите, односно унутрашњи ред и чување националног парка обезбеђује управљач у складу са Правилником о унутрашњем реду и чуварској служби, који доноси управљач уз сагласност Министарства заштите животне средине.

У складу са Законом о заштити природе, када чувар заштићеног подручја утврди или основано претпостави да је посетилац, односно корисник заштићеног подручја учинио радњу супротно правилима унутрашњег реда или мерама заштите природе, овлашћен је да:

- легитимише лице затечено у вршењу недозвољених радњи, а лице затечено без личних исправа приведе надлежном органу унутрашњих послова;
- изврши преглед свих врста возила, пловних објеката и товара;
- привремено одузме предмете и средства којима је извршен прекршај или кривично дело;
- затражи успостављање претходног стања, односно нареди мере за спречавање и уклањање штетних последица и др.

Надзор над радом управљача НП врши Министарство преко инспектора за заштиту животне средине.

Чуварску службу, управљач формира посебно од служби чувања које се у националном парку организују у складу са посебним законима.

Права и дужност чувара у складу са Законом о заштити природе да привремено одузме предмете и средства којима је извршен прекршај или кривично дело и предмете који су настали или прибављени извршењем таквог дела, као и да ове предмете, без одлагања, преда управљачу заштићеног подручја ради чувања.

Када је у питању бесправна градња, управљачи нису привремено одузимали предмете и средства у складу са Законом о заштити природе а којима је учињен прекршај или кривично дело.

У НП Тара, у периоду 2018.-2021. година није било одузимања предмета или средстава којима су учињена кривична дела. Као један од разлога за наведено управљач наводи непостојање одговарајућих објеката за одлагање одузетих предмета или средстава којима се врши недозвољена радња.

Када је у питању НП Ђердап, односно одузимање предмета на територији националног парка, постоје ситуације и то су углавном случајеви повезани са рибарством где су се одузимала средства којима је извршен прекршај у области рибарства.

⁹⁴ број 229-16/2021 од 24. априла 2021. године



У складу са Законом о заштити природе ако управљач вршењем послова чувања заштићеног подручја и спровођења прописаних режима заштите утврди да је учињен прекршај или постоји основана сумња да је учињено кривично дело или привредни преступ, овлашћен је и дужан да поднесе одговарајућу пријаву или захтев за покретање прекршајног поступка.

Управљач НП Тара, није подносио одговарајуће пријаве у вези бесправне градње у 2017., 2018. и 2019. години. Прве пријаве су поднете у новембру 2020. године, а након послатог упитника од стране Државне ревизорске институције у октобру месецу 2020. године. Остале пријаве управљач је поднео у децембру 2020. и фебруару 2021. године. Управљач НП Тара је у току ревизије поднео укупно шест кривичних пријава за осам бесправно изграђених објеката.

ЈП НП Ђердап у периоду 2018-2020. године поднело је 16 пријава у вези бесправне градње унутар граница НП на територији општине Мајданпек.

Управљач је дужан да обезбеди унутрашњи ред и чување заштићеног подручја у складу са Правилником о унутрашњем реду и чуварској служби који доноси, уз сагласност Министарства.

Правилником се утврђују правила за спровођење прописаног режима заштите, а нарочито: начин понашања посетилаца и других корисника при кретању, боравку и обављању послова на заштићеном подручју; начин обављања делатности при коришћењу природних ресурса и простора за изградњу објеката; места, површине и објекти у којима се због очувања дивљих биљака и животиња и других вредности ограничава кретање или забрањује и ограничава обављање одређених радњи, као и трајање тих мера; врсте дивљих биљака и животиња чије је коришћење, односно брање, сакупљање и излов ограничено, као и начин и услови обављања тих радњи; услови заштите приликом обављања научних истраживања и образовних активности; места и услови за одлагање отпада; начин одржавања уредности и чистоће заштићеног подручја; поступак издавања сагласности и других аката корисницима од стране управљача; начин и организација чуварске службе, чувања заштићеног природног добра, опрема и средства неопходна за чување и одржавање; начин спровођења превентивних мера заштите од пожара, других елементарних непогода и удеса.

Законом о заштити природе из 2016. године⁹⁵ прописано је да су управљачи НП дужни да ускладе свој рад, пословање и општа акта са одредбама овог закона у року од две године од дана ступања на снагу овог закона.

Утврдили смо да ЈП НП Ђердап има донет и усвојен Правилник о унутрашњем реду и чуварској служби. Правилник је донет 2018. године, сагласност је добијена исте године.

ЈП НП Копаоник има донет и усвојен Правилник о унутрашњем реду и чуварској служби из 2000. године, који није усклађен са новим прописима. Истичу да ће нови правилник бити усвојен након усвајања Плана управљања за период од 2020-2029. године.

У ЈП НП Тара у примени је Правилник о унутрашњем реду у НП Тара који је управни одбор јавног предузећа донео 1995. године. Такође ЈП НП Тара примењује Правилник о служби надзора који је Управа предузећа донела 1995. године. Истим Правилником се регулише организација службе надзора ради обезбеђења унутрашњег реда у НП Тара, права обавезе и овлашћења надзорника, услове које мора испуњавати надзорник за рад у служби, службена легитимација и слично. Правилник о унутрашњем реду и чуварској служби није у ревидираном периоду усаглашен са Законом о заштити природе. У току ревизије у 2021. години Надзорни одбор ЈП НП Тара, на седници одржаној дана 29 јула 2021. године, донео је Правилник о унутрашњем реду и чуварској служби у НП Тара који је предат 30. јула 2021. године Министарству на сагласност.

⁹⁵ "Сл. гласник РС", бр. 36/09, 88/10, 91/10 - испр. и 14/16



ЈП НП Фрушка гора је у ревидираном периоду примењивало Правилник о унутрашњем реду и чуварској служби из 2010. године на које Министарство није дало сагласност. Тек у 2021. години ЈП НП Фрушка Гора је добило сагласност на Правилник од стране надлежног министарства.

На основу достављеног Записника са састанка од 14. априла 2021. године, одржаног у просторијама управљача ЈП НП Тара изнето је запажање републичког грађевинског инспектора да рад чуварске службе треба да буде ажурнији.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре наводи да рад чуварске службе НП није ефикасан у погледу спречавања бесправне градње у обухвату НП, зато што се не спроводе стриктно одредбе донетих правилника. Такође, представници Министарства заштите животне средине наводе да су у раду чуварске службе неопходна побољшања.

Према подацима надлежног завода за заштиту природе, чуварска служба често није у могућности да обезбеди перманентно присуство на неким „критичним“ тачкама унутар Парка. То се посебно односи на обезбеђивање сталне „покривености“ подручја са прописаним режимом заштите I степена и ефикасне контроле приступа и кретања посетилаца и надзора над спровођењем дозвољених, односно недозвољених активности унутар Парка.

Национални парк Тара

У периоду 2018-2021. године ЈП НП Тара је евидентирало 53 бесправно изграђена објекта у границама НП од којих пет у 2018. години, девет у 2019. години, 29 у 2020. години и десет објеката у 2021. години. Од укупно 53 бесправна објекта, девет је изграђено у зони где није дозвољена градња, од којих је осам изграђено у 2020. и један објекат у 2021. години. За све бесправне објекте сачињени су записници тек 2020. године (за 16 објеката) и највећи део 2021. године (за 37 објеката). Тачније за седам бесправно изграђених објеката, записници су сачињени пре отпочињања активности на предстудији ревизије, односно за 46 објеката записници су сачињени након отпочињања активности ДРИ. Такође, након отпочињања активности на ревизији, о евидентираним бесправним објектима (53) су обавештена општинска или републичка грађевинска инспекција и управљач је поднео шест кривичних пријава за осам бесправно изграђених објеката.

Када је у питању бесправно постављање плутајућих објеката на језеру Перућац, у претходном периоду управљач није обавештавао о истом водну инспекцију Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде. Међутим у 2021. години, упутио је пријаву у циљу иницирања покретања инспекцијског надзора по питању постављања плутајућих објеката на језеру, што је републичка водна инспекција узела у обзир.

Национални парк Ђердап

У периоду 2018-2021. године ЈП НП Ђердап је записнички евидентирало 31 бесправно изграђен објекат на територији општине Мајданпек а у границама НП Ђердап. У 2018. години записнички је евидентирано 14 бесправно изграђених објеката, у 2019. години три објекта, у 2020. години четири објекта и у 2021. години десет бесправно изграђених објеката.

На основу достављених података ЈП НП Ђердап и општине Мајданпек, Национални парк Ђердап је у току ревизије, у периоду април – јун 2021. године записнички евидентирао десет бесправно изграђених објеката у границама НП и у том периоду обавестио грађевинску инспекцију општине Мајданпек⁹⁶. Према подацима општине Мајданпек од десет наведених, осам објеката је изграђено у периоду 2000-2019. године, а за које чувари заштићеног подручја нису сачинили записнике у претходном периоду нити обавестили надлежну грађевинску инспекцију.

⁹⁶ Из наведеног следи да је чуварска служба НП за три месеца у 2021. години записнички евидентирала више бесправних објеката него што је укупно евидентирала у 2019 и 2020. години.



Чувар заштићеног подручја када утврди радњу супротно правилима унутрашњег реда или мерама заштите природе прописаним у складу са Законом саставља записник и обавештава надлежни орган о извршењу забрањених односно противправних радњи. Обзиром на претходно наведено следи да рад чуварске службе НП у ревидираном периоду није био у довољној мери ефикасан у погледу вршења надзора над активностима градње објеката, јер чувар заштићеног подручја није предузео одговарајуће активности у ситуацији када је корисник заштићеног подручја учинио радњу супротно правилима унутрашњег реда или мерама заштите природе прописаним у складу са Законом.

Такође, на основу информација грађевинске инспекције општине Мајданпек приликом обиласка терена, постоји још подигнутих бесправних објеката у границама НП на територији општине Мајданпек, за које не постоје пријаве надлежном органу.

Из напред наведеног следи да рад чуварске службе није у довољној мери допринео ефикасној заштити подручја националног парка односно рад чуварске службе НП није ефикасан у погледу спречавања бесправне градње у обухвату НП, зато што у довољној мери не спроводе одредбе донетих правилника.

Потребно је да управљач НП кроз рад чуварске службе ефикасно спроводи непосредан надзор на заштићеном подручју у циљу заштите и очувања националног парка и у случају постојања бесправне радње сачињава записнике и о истим обавештава надлежне инспекције.

Министарство заштите животне средине наводи да бесправна градња (непланска), где се преко мере угрожавају природни ресурси, са собом повлачи не само директно угрожавање и уништавање биљног и животињског света, већ и кроз нерешен систем отпадних вода, нагомилавања чврстог отпада, што индиректно доводи до угрожавања и уништавања не само биљног и животињског света, већ и осталих ресурса (загађења подземних и надземних вода, земљишта). Истичу да ове појаве могу да се мало ублаже само бољом контролом од стране чуварске службе и инспекције.



V Мере предузете у току ревизије

У периоду 2018-2021. године у НП Тара је евидентирано 53 бесправно изграђена објекта. За све бесправне објекте сачињени су записници чуварске службе тек 2020. године а највећи део 2021. године. Од 53 бесправно изграђена објекта за 46 објеката записници су сачињени након отпочињања активности Државне ревизорске институције.

Такође, након отпочињања активности на ревизији, о евидентираним бесправним објектима су обавештена општинска или републичка грађевинска инспекција.

Управљач НП Тара није подносио одговарајуће пријаве у вези бесправне градње у 2017., 2018. и 2019. години. Прве пријаве су поднете у новембру 2020. године, а након послатог упитника од стране Државне ревизорске институције у октобру месецу 2020. године. Управљач је крајем 2020. и почетком у 2021. године поднео шест кривичних пријава за осам бесправно изграђена објекта.

У току ревизије у 2021. години ЈП НП Тара на седници одржаној дана 29 јула 2021. године, донело је Правилник о унутрашњем реду и чуварској служби у НП Тара који је предат 30. јула 2021. године Министарству на сагласност.

Број бесправних објеката на територији НП Тара у посматраном периоду се повећавао из године у годину при чему су први записници о бесправној градњи општинског грађевинског инспектора, односно решења о уклањању, донета тек током 2021. године. У 2021. години закључно са септембром месецом, сачињено је укупно 14 записника и донето четири решења о уклањању бесправно изграђених објеката на територији општине Бајина Башта унутар граница НП Тара, односно све активности у вези бесправне градње од стране општинске грађевинске инспекције отпочете су тек у 2021. години.

У НП Тара и НП Ђердап, у 2021. години су спроведени заједнички инспекцијски надзори републичког грађевинског инспектора и републичког инспектора за заштиту животне средине. У току 2021. године на територији НП Тара спроведено је 13 а у НП Ђердап десет заједничких инспекцијских надзора који су се односили на бесправну градњу унутар граница НП. Као разлог спровођења надзора наведена је неопходност предузимања хитних мера ради спречавања бесправне изградње објеката у заштићеном природном добру.

Такође у 2021. години је спроведен надзор републичког грађевинског инспектора у погледу извођења радова на изградњи објеката у заштићеном природном добру НП Тара на територији општине Бајина Башта уз присуству чувара ЈП НП Тара и грађевинског инспектора општине Бајина Башта.

Током априла 2021. године, у просторијама управљача НП Тара, одржан је састанак на тему градња објеката и комунални проблеми у НП Тара, надлежности, унапређење сарадње и разрешења делокруга надлежности републичких и општинских грађевинских инспектора.

Поред наведеног, према информацијама управљача НП Тара, у 2021. години је спроведен и инспекцијски надзор републичке водне инспекције Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде по питању постављања плутајућих објеката на језеру Перућац, по пријави управљача НП Тара из јуна 2021. године.

На основу достављених података ЈП НП Ђердап и општине Мајданпек, Национални парк Ђердап је у току ревизије, у периоду април – јун 2021. године записнички евидентирао десет бесправно изграђених објеката у границама НП и у том периоду обавестио грађевинску инспекцију општине Мајданпек. Према подацима општине Мајданпек од десет наведених, осам објеката је изграђено у периоду 2000-2019. године, а за које чувари заштићеног подручја нису сачинили записнике у претходном периоду нити обавестили надлежну грађевинску инспекцију.

У НП Ђердап, интезивнија сарадња око бесправне градње на подручју парка кренула је да се одвија након фебруара 2021. године када је учињен велики помак у односу на претходни



период и одржан састанак у просторијама парка са представницима републичке грађевинске инспекције, републичке инспекције за заштиту животне средине и републичке водне инспекције. Циљ састанка је био утврђивање надлежности наведених инспекција на републичком и на општинском нивоу. Након састанка, сарадња је чешћа, правна служба је доставила већи број предмета републичкој грађевинској инспекцији на даље поступање.

Локалне самоуправе у претходном периоду нису достављале примерак издате грађевинске дозволе за изградњу објекта управљачу националног парка. У току ревизије у јуну 2021. године, општина Мајданпек доставила је управљачу НП Ђердап сва издата решења о грађевинској дозволи као и решења којим се одобрава извођење радова, за период 2016-2021. године, а исто у претходном периоду није рађено. Општина Бајина Башта је у априлу 2021. године, доставила управљачу НП Тара преглед дозвола у зони НП Тара издате од Општинске управе Бајина Башта, у периоду 2018-2020. године. Такође, општина Бајина Башта је проследила управљачу НП Тара линк преко којег ће у будуће имати увид у издате дозволе од стране Општине.

Општина Мајданпек је доносила решења о уклањању бесправно изграђених објеката на подручју НП Ђердап, по којима није поступала закључно са 2020. годином. У току 2021. године општина је кренула са извршењем донетих решења о рушењу објеката. Наиме, у фебруару 2021. године закључен је уговор између општине Мајданпек и Јавно комуналног предузећа Доњи Милановац за извођење радова на уклањању објеката чије спровођење је у току. Реализација програма уклањања бесправних објеката принудним путем је отпочела тек у току ревизије односно у 2021. години (закључно са 31. августом 2021. године укупно је уклоњено 21 бесправно подигнут објекат од којих је шест објеката уклоњено принудним путем, а 15 објеката су уклонили сами инвеститори).

Ревизијом смо утврдили да управљач НП Ђердап у ревидираном периоду није утврђивао накнаду за коришћење заштићеног подручја и издавао Решење обвезницима накнада за коришћење заштићеног подручја за постављање викендица и других некомерцијалних објеката за одмор у заштићеном подручју. У току спровођења ревизије у 2021. години, закључно са средином септембра месеца, управљач НП Ђердап је утврдио накнаду за коришћење заштићеног простора за 19 викендица и девет пловних објеката, сплавова и понтона, и даље је у поступку утврђивања.

Министарство заштите животне средине у току спровођења ревизије у 2021. години, припремило је и објавило 30. септембра 2021. године јавни позив за избор чланова стручних савета Националних паркова Ђердап, Тара, Копаоник и Фрушка гора.

У току спровођења ревизије у 2021. години, План управљања НП Тара за период 2020-2029. година је усвојен на седници Владе Републике Србије 30. септембра 2021. године.



VI Захтев за достављање одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су у обавези да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;

2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;

3. За налазе, односно несврсисходности трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитост навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и ревизија одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.



Прилог 1. Преглед заштићених подручја и њихових карактеристика

У наредној табели дат је преглед заштићених подручја и њихових карактеристика у Републици Србији, у складу са Законом о заштити природе.

Табела 3. Заштићена подручја и карактеристике

Заштићено подручје	Карактеристике подручја
Строги резерват природе	Строги резерват природе је подручје неизмењених природних одлика са репрезентативним природним екосистемима, намењено искључиво за очување изворне природе, генског фонда, еколошке равнотеже, праћење природних појава и процеса, научна истраживања којима се не нарушавају природна обележја, вредности, појаве и процеси.
Специјални резерват природе	Специјални резерват природе је подручје са неизмењеном или незнатно измењеном природом, од нарочитог значаја због јединствености, реткости или репрезентативности, а које обухвата станиште угрожене дивље врсте биљака, животиња и гљива, без насеља или са ретким насељима у којима човек живи усклађено са природом, намењено очувању постојећих природних одлика, генског фонда, еколошке равнотеже, праћењу природних појава и процеса, научним истраживањима и образовању, контролисаним посетама и очувању традиционалног начина живота.
Национални парк	Национални парк је подручје са већим бројем разноврсних природних екосистема од националног значаја, истакнутих предеоних одлика и културног наслеђа у коме човек живи усклађено са природом, намењено очувању постојећих природних вредности и ресурса, укупне предеоне, геолошке и биолошке разноврсности, као и задовољењу научних, образовних, духовних, естетских, културних, туристичких, здравствено-рекреативних потреба и осталих активности у складу са начелима заштите природе и одрживог развоја.
Споменик природе	Споменик природе је мања неизмењена или делимично измењена природна просторна целина, објекат или појава, физички јасно изражен, препознатљив и/или јединствен, репрезентативних геоморфолошких, геолошких, хидрографских, ботаничких и/или других обележја, као и људским радом формирана ботаничка вредност од научног, естетског, културног или образовног значаја.
Заштићено станиште	Заштићено станиште је подручје које обухвата један или више типова природних станишта значајних за очување једне или више популација дивљих врста и њихових заједница.
Предео изузетних одлика	Предео изузетних одлика је подручје препознатљивог изгледа са значајним природним, биолошко-еколошким, естетским и културно-историјским вредностима, које се током времена развијало као резултат интеракције природе, природних потенцијала подручја и традиционалног начина живота локалног становништва.
Парк природе	Парк природе је подручје добро очуваних природних вредности са претежно очуваним природним екосистемима и живописним пејзажима, намењено очувању укупне геолошке, биолошке и предеоне разноврсности, као и задовољењу научних, образовних, духовних, естетских, културних, туристичких, здравствено-рекреативних потреба и осталих делатности усклађених са традиционалним начином живота и начелима одрживог развоја.



Прилог 2. Површина националних паркова по степенима заштите и по власничкој структури

У наредној табели је приказана површина по степенима заштите, као и по власничкој структури, код свих НП.

Табела 4. Национални паркови РС, структура власништва и степени заштите, у ха и %

Општи подаци	НП Тара	НП Ђердап	НП Копаоник	НП Фрушка гора	НП Шар планина
Површина (ха)	24.992	63.786	11.969	26.672	22.805
Државно власништво (ха)	13.589	45.455	9.862	19.308	10.359
Приватно власништво (ха)	11.403	18.331	2.107	7.364	12.446
I степен заштите (%)	13	8	12	3	32
II степен заштите (%)	34	21	30	67	13
III степен заштите (%)	53	71	58	30	55