



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ

О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

*Ефикасност решавања проблема
напуштених животиња*



Број: 400-259/2021-04/192
Београд, 14. децембар 2021. године



Иако је за четири године из локалних буџета за обављање зоохигијене издвојено 6 милијарди динара, још додатних 5 милијарди је исплаћено на име одштете за уједи паса, што је уз угрожено здравље људи и добробит животиња последица недовољног ангажовања надлежних органа на локалном и државном нивоу

Присуство напуштених животиња - паса луталица на јавним површинама у урбаним и руралним срединама представља један од значајних комуналних проблема са којима се суочавају све локалне самоуправе, које су за последње четири године за обављање зоохигијене из буџета издвојиле око 6 милијарди динара. У истом периоду, у Србији је поднето преко 68 хиљада пријава грађана за уједи паса, а за одштете грађанима које су озледили пси из локалних буџета исплаћено је преко 5 милијарди динара. Високе одштете које плаћа локална самоуправа, угрожена безбедност и здравље становништва и добробит животиња, последица су неефикасног приступа надлежних органа проблемима који се тичу власничких и невласничких паса.

Природни прираштај паса



Спорост и недоследност локалних самоуправа у извршавању законских обавеза којима су дефинисани услови за обављање делатности зоохигијене и поступање са напуштеним животињама, за последицу има несврхисходно трошење средстава из локалних буџета, ризик по здравље и безбедност људи у локалној заједници и угрожену добробит животиња. Иако прописи обавезују ЈЛС да уреде делатност зоохигијене, општине Прибој и Неготин нису обезбедиле услове за њено ефикасно и континуирано обављање у делу поступања са напуштеним животињама. Ни после 11 година од усвајања Закона о добробити животиња, више од трећине општина није донело програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака, а три од четири ревидиране ЈЛС донете програме не спроводе у пракси.

Јединице локалне самоуправе нису предузимале адекватне мере у циљу спречавања настанка проблема напуштених животиња, зато што нису у довољној мери вршиле надзор, односно санкционисале власнике паса који поступају супротно донетим одлукама, нити су предузимале континуиране активности на развијању свести грађана о одговорном власништву. 70% ЈЛС у Републици Србији није изрекло ниједну казну за неодговорно понашање власника паса, нити предузело активности на развијању свести грађана о одговорном власништву.

Да би се проблем напуштених животиња системски решио, потребно је да Управа за ветерину интензивира надзор и предложи Влади доношење измене прописа у циљу ефикасније превенције овог проблема, као и да успостави стратешки оквир за управљање популацијом паса на територији Републике Србије.

Препоруке

Државна ревизорска институција је субјектима ревизије дала следеће препоруке:

Јединицама локалне самоуправе да:

↓ Обезбеди услове за континуирано обављање комуналне делатности зоохигијене, односно, рад зоохигијенске службе и прихватилиште за напуштене животиње (Прибој и Неготин)

↓ Ажурирају Програм смањења и контроле популације напуштених паса и мачака сходно актуелном стању и израде акциони план за његово спровођење (Град Лесковац, Општина Прибој и Општина Неготин)

↓ Израде план едукације становништва и промоције одговорног власништва (Прибој, Неготин, Лесковац)

↓ Планирају већи обухват и учесталост инспекцијског надзора над локалним одлукама које прописују обавезе власника паса, у циљу ефикасније превенције проблема напуштених животиња (градови Нови Сад и Лесковац, општине Прибој и Неготин)

Управи за ветерину да:

↓ Планира већи обухват и учесталост инспекцијског надзора над спровођењем Закона о добробити животиња и Закона о ветеринарству, у делу обавеза власника паса и мачака;

↓ У потпуности спроведе започете активности на измени прописа и изради Националне стратегије за управљање популацијом паса и предложи Влади на усвајање.



Садржај

I Резиме и препоруке	5
II Увод	9
1. Проблем	9
2. Циљ ревизије	11
3. Ревизијска питања.....	12
4. Обим и ограничења ревизије	13
5. Методологија у поступку рада	13
III Опис предмета ревизије	14
1. Законодавни и институционални оквир	14
2. Одговорност за штету која настаје услед уједа напуштених животиња, исплате одштета из локалних буџета и финансирање зоохигијене.....	19
IV Закључци.....	23
1. Спорост и недоследност локалних самоуправа у извршавању законских обавеза којима су дефинисани услови за обављање делатности зоохигијене и поступање са напуштеним животињама, за последицу има несврсисходно трошење средстава из локалних буџета, ризик по здравље и безбедност људи у локалној заједници и угрожену добробит животиња.....	24
1.1. Иако прописи обавезују јединице локалне самоуправе да уреде делатност зоохигијене, Општина Прибој и Општина Неготин нису испуниле законом прописане услове, односно, зоохигијена није била приоритет у пословању	25
1.2. Три од четири ревидиране јединице локалне самоуправе Програме контроле и смањења популације напуштених паса и мачака не спроводе у пракси	33
2. Јединице локалне самоуправе нису предузимале адекватне мере у циљу спречавања настанка проблема напуштених животиња, зато што нису у довољној мери вршиле надзор, односно санкционисале власнике паса који поступају супротно донетим одлукама, нити су предузимале значајније активности на развијању свести грађана о одговорном власништву	40
2.1. ЈЛС нису у довољној мери вршиле надзор, односно санкционисале власнике паса који поступају супротно донетим одлукама, у циљу превенције настанка проблема напуштених животиња	41
2.2. Три од четири ревидиране јединице локалне самоуправе нису предузеле континуиране активности на развијању свести грађана о одговорном власништву и бризи о животињама	47
3. Да би се проблем напуштених животиња системски решио, потребно је да Управа за ветерину интензивира надзор, предложи Влади измене прописа у циљу ефикасније превенције овог проблема, као и да успостави стратешки оквир за управљање популацијом паса на територији Републике Србије.....	50



3.1. Ветеринарска инспекција није у довољној мери вршила надзор над спровођењем Закона о добробити животиња и Закона о ветеринарству у делу обавеза власника паса и мачака	52
3.2. Управа за ветерину је започела активности на измени Закона о добробити животиња али предлог измена није поднет Влади на усвајање ни после 5 година	58
3.3. И поред смерница о контроли популације паса које је Светска организација за здравље животиња донела 2009. године, као и дугогодишњег проблема напуштених животиња, Управа за ветерину је активности на изради националног стратешког оквира за управљање популацијом паса започела тек 2019. године	59
V Захтев за доставу одазивног извештаја	61
Прилог 1 Методологија у поступку рада	63
Прилог 2 Табеларни прикази Одговорност за штету која настаје услед уједа напуштених животиња, исплате из локалних буџета и финансирање зоохигијене	65
Прилог 3 Примери подизања свести о одговорном власништву ЈКП „Ветерина и зоохигијена Нови Сад“ Нови Сад – брошура.....	68



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Скраћеница	Пун назив
ДРИ	Државна ревизорска институција
Управа за ветерину	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за ветерину
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
Зоохигијена	Комунална делатност зоохигијене
ЈКП	Јавно комунално предузеће
ЈП	Јавно предузеће
СО	Скупштина општине
ГУ	Градска управа

Поједини термини који се користе у извештају имају следеће значење:

Термин	Значење
Напуштена животиња	Животиња која нема дом или која се налази изван њега и лишена је бриге и неге власника, односно држаоца и коју је он свесно напустио
Одговорно власништво	Израз који се примењује у стручној литератури заснива се на Закону о добробити животиња (начело одговорности; обавезе власника)
Прихватилиште	Објекат који је основало приватно или правно лице у којем се трајно или привремено смештају животиње
Власник/држалац животиње	Правно или физичко лице које је одговорно за животиње и бригу о њима, трајно или привремено
CNR (Catch Neuter Release /Ухвати-Стерилиши-Пусти)	Једна од могућих мера контроле популације паса, при чему се пси који слободно лутају хватају, вакцинишу, стерилишу и враћају на локацију са које су узети



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања „Ефикасност решавања проблема напуштених животиња“ код Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за ветерину, Града Нови Сад, Града Лесковац, Општине Неготин и Општине Прибој.

Присуство напуштених животиња - паса луталица на јавним површинама у урбаним и руралним срединама представља један од значајних комуналних проблема са којима се суочавају све локалне самоуправе, које су за последње четири године за обављање зоохигијене из буџета издвојиле око 6 милијарди динара. У истом периоду, у Србији је поднето преко 68 хиљада пријава грађана на име одштете за уједе паса луталица, на основу којих је из локалних буџета исплаћено преко 5 милијарди динара. Високе одштете које плаћа локална самоуправа, угрожена безбедност и здравље становништва и добробит животиња, последица су неефикасног приступа надлежних органа проблемима који се тичу власничких и невластничких паса.

Након спроведене ревизије, утврдили смо следеће:

Иако је за четири године из локалних буџета за обављање зоохигијене издвојено 6 милијарди динара, још додатних 5 милијарди је исплаћено на име одштете за уједе паса, што је уз угрожено здравље људи и добробит животиња последица недовољног ангажовања надлежних органа на локалном и државном нивоу.

Наведено заснивамо на следећим закључцима и налазима:

1. Спорост и недоследност локалних самоуправа у извршавању законских обавеза којима су дефинисани услови за обављање делатности зоохигијене и поступање са напуштеним животињама, за последицу има несврсисходно трошење средстава из локалних буџета, ризик по здравље и безбедност људи у локалној заједници и угрожену добробит животиња

Налаз 1.1: Иако прописи обавезују ЈЛС да уреде делатност зоохигијене, Општина Прибој није формирала зоохигијенску службу, није поверила обављање зоохигијене, нити је обезбедила прихватилице за напуштене животиње, а општина Неготин начином на који је поверавала обављање зоохигијене није обезбедила континуитет пружања комуналне услуге, нити адекватно прихватилице, зато што нису испунили законом прописане услове, односно, делатност зоохигијене није била приоритет у пословању. Последица су значајна финансијска средства исплаћена из локалног буџета по основу одштетних захтева за уједе паса, као и угрожена безбедност грађана и добробит животиња.

Налаз 1.2: Органи ЈЛС су дужни да израде и спроводе програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака према специфичностима средине у циљу свеобухватног планирања мера за решавање проблема напуштених животиња. Три од четири ревидиране ЈЛС (Град Лесковац, Општина Неготин и Општина Прибој), донете програме контроле и смањења популације напуштених паса и мачака не спроводе у пракси, због недостатка оперативне реализације циљева донетих програма. Последица је да проблем напуштених паса постаје све већи, а безбедност грађана и добробит животиња угроженија.



2. Јединице локалне самоуправе нису предузимале адекватне мере у циљу спречавања настанка проблема напуштених животиња, зато што нису у довољној мери вршиле надзор, односно санкционисале власнике паса који поступају супротно донетим одлукама, нити су предузимале значајније активности на развијању свести грађана о одговорном власништву

Налаз 2.1: ЈЛС прописују место и начин извођења кућних љубимаца а нарочито паса и мачака на јавне површине и врше надзор над спровођењем донетих одлука. ЈЛС нису у довољној мери вршиле надзор, односно санкционисале власнике паса који поступају супротно донетим одлукама: казне за неодговорно понашање власника паса, у периоду од 2017. до 2020. године, изrekli су: Град Нови Сад - 24 (комунална инспекција 2, комунална милиција 22); Град Лесковац - 6; Општина Неготин - 1; Општина Прибој - ниједну, због неактивности инспекцијских служби у овој области.

Истраживање показује да у истом периоду, скоро 70% ЈЛС на територији Републике Србије није изрекло ниједну казну власницима паса за неодговорно понашање, што за последицу има ризик повећања исплаћених износа по основу накнаде штете за уједе паса.

Налаз 2.2: Потврђивањем Европске конвенције о заштити кућних љубимаца, Република Србија је преузела обавезу да подстиче развој информационих и образовних програма, како би се промовисали свест и знање у овој области. Државни органи који обављају делатности у вези са животињама, дужни су да обезбеђују, усмеравају и подстичу јачање свести о значају добробити животиња, што је најефикасније средство за смањење учесталости уједа паса и јачање свести и одговорности власника паса. Док је Град Нови Сад спроводио едукацију, бројне акције и медијске кампање о одговорном власништву, остале три ревидиране ЈЛС нису имале континуиране активности на развијању свести грађана о одговорном власништву и бризи о животињама, због изостанка планског приступа. Резултати истраживања показују да у периоду од 2017. до 2020. године, преко 70% ЈЛС на територији Републике Србије није предузимало активности на подизању свести о одговорном власништву које доприноси смањењу напуштања животиња. Последица је ризик повећања популације напуштених животиња и проблема у вези са њима.

3. Да би се проблем напуштених животиња системски решио, потребно је да Управа за ветерину интензивира надзор, предложи Влади измене прописа у циљу ефикасније превенције овог проблема, као и да успостави стратешки оквир за управљање популацијом паса на територији Републике Србије

Налаз 3.1: Надзор над спровођењем закона у области ветеринарства и добробити животиња који су кључни у решавању проблема напуштених животиња, врши Управа за ветерину преко ветеринарских инспектора. У периоду од 2017. до 2020. године, ветеринарска инспекција није у довољној мери вршила надзор над спровођењем Закона о добробити животиња и Закона о ветеринарству у делу обавеза власника паса и мачака: просечно годишње је подносила по два захтева за покретање прекршајног поступка за санкционисање неодговорних власника паса по ЈЛС (необележавање, напуштање кућног љубимца, итд.); истраживање показује да 97 ЈЛС није обезбедило прихватилиште за напуштене животиње, а 55 ЈЛС није донело Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака; уз то, за 4 године спроведена је једна заједничка акција са комуналном



полицијом у области добробити животиња. Такође, постоји проблем великог броја одгајивачница паса који није регистрован у складу са законом. И поред указивања стручне јавности на бројне проблеме у вези са одговорним власништвом и напуштеним животињама, према плановима и процени ризика, надзору у овој области није посвећена значајнија пажња. Као разлог недовољног ангажовања, одговорна лица Управе за ветерину наводе недостатак кадровских ресурса у односу на бројне надлежности. Последица недостатка надзора нарочито у области одговорног власништва је ризик повећања популације напуштених животиња и проблема у вези са њима.

Налаз 3.2: Дужност државних органа је да прате и утврђују стање у областима из свог делокруга, проучавају последице и зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена. У периоду након доношења закона у области добробити животиња и ветеринарства, стручна јавност је указивала на проблеме примене закона у пракси. Управа за ветерину је израдила Нацрт закона о изменама и допунама Закона о добробити животиња 2015. године, међутим, до краја 2020. године закон није измењен, јер Управа није благовремено спровела активности на даљој изради и предложила Влади усвајање прописа. Последица неблаговременог предузимања мера Управе за ветерину је несистемски приступ у решавању проблема напуштених животиња.

Налаз 3.3: Кодекс здравствене заштите копнених животиња Светске организације за здравље животиња је 2009. ускладио смернице о контроли популације паса које је РС као чланица требало да примени кроз национални правни оквир и националну стратегију. Осим тога, проблем напуштених животиња, као и потреба да се на државном нивоу изради стратегија решавања проблема напуштених паса и мачака постоји у дужем временском периоду (на шта је указивала и стручна јавност). Међутим, Управа за ветерину до краја 2020. године није успоставила национални стратешки оквир за управљање популацијом паса, зато што се није посветила овом стратешки важном проблему. Активности на изради стратешког оквира су започете тек јуна 2019. године, учешћем Управе за ветерину у пројекту Европске Уније „Јачање здравља и добробити животиња“, чији је један од циљева израда стратегије. Недоношење националне стратегије за последицу има изостанак предуслова за хумано и системско решавање проблема напуштених паса и мачака на територији целе земље.

У циљу ефикаснијег решавања проблема напуштених животиња, Државна ревизорска институција даје следеће препоруке субјектима ревизије:

Јединицама локалне самоуправе да:

1. Обезбеде услове за континуирано обављање комуналне делатности зоохигијене, односно, рад зоохигијенске службе и прихватилиште за напуштене животиње (Приоритет 2)¹ - Налаз 1.1. (Општина Прибој и Општина Неготин)

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



2. Ажурирају Програм смањења и контроле популације напуштених паса и мачака сходно актуелном стању и израде акциони план за његово спровођење (активности, носиоци и рокови), као и да делегирају одговорност за праћење реализације циљева Програма (Приоритет 2) - Налаз 1.2.
(Град Лесковац, Општина Прибој и Општина Неготин)
3. Приликом процене ризика у фази планирања инспекцијског надзора, анализирају утврђено стање у овој области и у складу са тим планирају већи обухват и учесталост инспекцијског надзора над локалним одлукама које прописују обавезе власника паса, у циљу ефикасније превенције проблема напуштених животиња. (Приоритет 2) - Налаз 2.1.
(Град Нови Сад, Град Лесковац, Општина Прибој и Општина Неготин)
4. Израде план едукације становништва и промоције одговорног власништва, која обухвата подизање свести грађана и власника, односно држалаца животиња о одговорном власништву (активности, носиоци и рокови) (Приоритет 1²) - Налаз 2.2.
(Град Лесковац, Општина Прибој и Општина Неготин)

Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управи за ветерину да:

1. Приликом процене ризика у фази планирања инспекцијског надзора, анализира утврђено стање у овој области и у складу са тим планира већи обухват и учесталост инспекцијског надзора над спровођењем Закона о добробити животиња и Закона о ветеринарству, у делу обавеза власника паса и мачака, а у циљу ефикасније превенције проблема напуштених животиња (Приоритет 2) - Налаз 3.1.
2. У потпуности спроведе започете активности на измени прописа у области из свог делокруга који ће допринети системском решавању проблема напуштених животиња и предложи их Влади на усвајање (Приоритет 3)³ - Налаз 3.2.
3. У потпуности спроведе започете активности на изради Националне стратегије за управљање популацијом паса са акционим планом за спровођење стратегије (активности, носиоци и рокови) и предложи Влади на усвајање (Приоритет 2) - Налаз 3.3.

Генерални државни ревизор

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

² ПРИОРИТЕТ 1 - Несврсисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

³ ПРИОРИТЕТ 3 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године.



II Увод

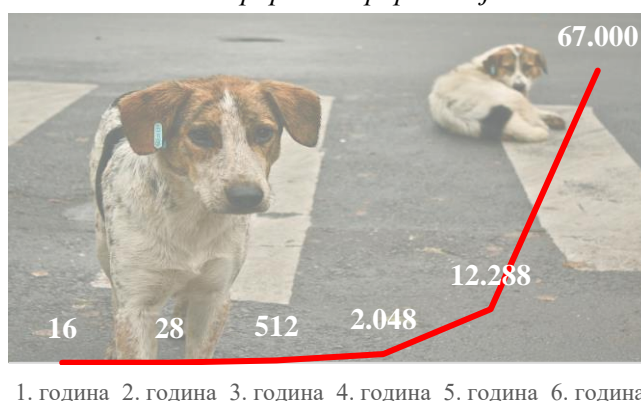
Ревизија сврсисходности пословања на тему „Ефикасност решавања проблема напуштених животиња“ је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁴, Пословником Државне ревизорске институције⁵ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2021. годину⁶.

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

1. Проблем

Присуство напуштених животиња - паса луталица⁷ на јавним површинама у урбаним и руралним срединама представља један од значајнијих комуналних проблема са којима се суочавају све локалне самоуправе у Републици Србији. И поред обавезе прописане Законом о ветеринарству да власници животиња морају да их на адекватан начин обележе и региструју⁸, свакодневна је појава да се велики број необележених паса и мачака, који су некада имали власника, сада налази на улици и као такав има статус напуштене животиње⁹.

Слика 1 – Природни прираштај паса



Извор: ДРИ, графички приказ на основу слике „Пирамида размножавања“¹⁰

⁴ „Службени гласник РС“, број 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др.закон.

⁵ „Службени гласник РС“, број 9/09

⁶ Број: 06-1635/2020-02/1-11 од 21.4.2021. године

⁷ Члан 1, став 5 Закона о потврђивању европске конвенције о заштити кућних љубимаца („Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 1/2010) - „под појмом луталица се подразумева кућни љубимац који нема дом или је изван граница домаћинства свог власника или држаоца и није под контролом или директним надзором власника или држаоца“

⁸ Члан 6, став 1, тачка 7) Закона о ветеринарству Републике Србије („Службени гласник РС“, број 91/2005, 30/2010, 93/2012 и 17/2019- др.закон)

⁹ Члан 5, став 1, тачка 22), Закон о добробити животиња Републике Србије („Службени гласник РС“, број 41/2009): *напуштена животиња* јесте животиња која нема дом или која се налази изван њега и лишена је бриге и неге власника, односно држаоца и коју је он свесно напустио

¹⁰ <https://www.feniks.org.rs/zastita/zastita-ljubimaca/kako-resiti-problem>, приступ 12.5.2021. Пирамида размножавања приказује којом прогресијом се у оптималним условима увећава потомство једне керуше која има два легла годишње и из сваког легла преживе по две ћерке од којих свака исто тако има два легла годишње и по две ћерке, и све то за одређени број година



Угрожена безбедност грађана, здравствени ризици, високе одштете које плаћају локална самоуправа и јавна предузећа, конфликти у заједници, али и угрожено здравље и добробит паса, само су неки од проблема који су резултат небриге власника који напуштају своје љубимце, али и непланског приступа и недовољно ефикасног поступања општина и градова проблемима који се тичу власничких и невластничких паса.

У периоду између 2005. и 2009. године, када су донети нови Закон о ветеринарству и Закон о добробити животиња, у Републици Србији дошло је до значајне реформе прописа којима је регулисано поступање према домаћим животињама и кућним љубимцима. Доношењем наведених закона, ЈЛС су добиле обавезу да се старају о здрављу и добробити животиња које су ухваћене на њиховој територији, што изискује доношење програма контроле и смањења популације напуштених паса и мачака и примену мера попут: стерилизације, збрињавања паса у прихватилиште, враћања на улицу или удомљавања, али и нове финансијске обавезе (да обезбеде одговарајуће објекте за њихов смештај, као и објекте за одлагање остатака тигулих животиња). На слици у наставку је приказана структура популације паса.

Слика 2 Структура популације паса



Извор: Брошура „Не купуј и удоми“ ЈКП „Ветерина и зоохигијена“ Нови Сад, Нови Сад

У периоду од 2017. до 2020. године, ЈЛС су за обављање комуналне делатности зоохигијене издвојиле 6,4 милијарде динара. Међутим, растући тренд износа одштетних захтева грађана, указује на то да чак и тамо где се спроводе законски захтеви, резултати изостају а проблем са напуштеним животињама и даље постоји. Наиме, у Србији је за последње четири године поднето преко 68 хиљада пријава грађана за уједи паса, а у истом периоду је за одштете грађанима које су озледили пси из локалних буџета исплаћено преко 5 милијарди динара.

Ово је значајан друштвени проблем, јер велике износе на име одштетних захтева за уједи паса из локалних буџета, ЈЛС могу усмерити на развој и унапређење ове и других комуналних делатности од значаја за живот грађана.

Истраживање Државне ревизорске институције у фази планирања ревизије показује да: на територији Републике Србије одређени број ЈЛС није организовао обављање комуналне делатности зоохигијене у делу поступања са напуштеним животињама; само трећина ЈЛС је обезбедила прихватилиште за напуштене животиње; скоро 40% није донело програме контроле и смањења популације напуштених паса и



мачака на својој територији, као ни основне интерне акте за спровођење Закона о добробити животиња; преко 70% локалних самоуправа није предузело активности на развијању свести грађана о одговорном власништву и бризи о животињама, што представља један од основних узрока проблема великог броја напуштених животиња на улицама.

Уз наведено, налази ревизије правилности пословања које је Државна ревизорска институција спровела у претходном периоду, указују на неправилно поступање ЈЛС у поступку поверавања обављања комуналне делатности зоохигијене и спровођења јавних набавки у оквиру делатности зоохигијене, као и у поступку надзора над њеним обављањем.

Проблем напуштених животиња је и у претходном периоду изазивао значајну пажњу стручне и шире јавности и других заинтересованих страна, који су заједно скретали пажњу доносиоцима одлука, а пре свега надлежном Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управи за ветерину, на велику потребу за систематским, хуманим и трајним решавањем овог проблема¹¹. Такође, бројни су приговори грађана и удружења за заштиту животиња на ефикасност организовања зоохигијене и бригу о напуштеним животињама.

Из свих наведених разлога, овом сложенем проблему неопходно је приступити системски и укључити све заинтересоване стране како на националном, тако и на локалном нивоу, како би се проблем напуштених паса решио хумано и ефикасно.

2. Циљ ревизије

Спровођење ревизије сврсисходности на ову тему, односи се на стратешки циљ Државне ревизорске институције 1 - Одговорити на тренутне и хитне изазове у раду корисника јавних средстава, и потциљ 1.6. Послови становања и заједнице (активности на праћењу квалитета комуналних услуга као и предузимање мера за континуирано вршење комуналних делатности)¹².

Циљ ревизије је да оценимо у којој мери су надлежни органи ефикасно поступали у циљу решавања проблема напуштених животиња.

У фокусу ревизије је ефикасност мера које су предузимали надлежни органи у циљу решавања проблема напуштених животиња и то: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за ветерину и ЈЛС, тако да се циљ ревизије односи на оцену општег учинка ефикасности решавања проблема напуштених животиња у држави, па ћемо детаљније испитивање извршити на националном и локалном нивоу.

Можћности за остваривање додатне вредности и промене

Спровођењем ове ревизије, Државна ревизорска институција се у оквиру свог мандата укључује у оцену ефикасности решавања проблема напуштених животиња, за које је неопходно укључивање свих заинтересованих страна. Осим ЈЛС и министарстава, то су: ветеринарске организације и удружења, удружења за заштиту животиња, академска јавност, државни и локални медији, сви грађани. Очекивани утицај ревизије је ефективнија, ефикаснија и економичнија употреба јавних средстава, већа сигурност, безбедност и заштита здравља грађана, као и добробит животиња. Све наведено иде у прилог спровођењу Циљева одрживог развоја Уједињених нација (ЦОР 11 – Учинити градове и људска насеља инклузивним, безбедним, прилагодљивим и одрживим).

¹¹ Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД), Стална конференција градова и општина (СКГО) и Организација за поштовање и бригу о животињама – ОРКА и други

¹² http://www.dri.rs/upload/documents/Opsti_dokumenti/DRI%20Strateski%20plan2018-2023.pdf



Наиме, ефикаснијим управљањем средствима намењеним за развој и унапређење зоохигијене, могу се остварити и уштеде у буџету по основу мање исплаћеног износа на име одштете за уједе паса. Створене уштеде се могу користити за развој и унапређење ове услуге, као и за друге приоритетне намене. Локалним властима ова ревизија треба да помогне да ојачају улогу у доношењу одлука да на дугорочно одржив начин задовоље потребе грађана за комуналним услугама на одређеној територији.

Ово је трећа ревизија сврсисходности чији је предмет комунална делатност (предмет претходних ревизија су били водоснабдевање 2019. године и градски и приградски превоз путника 2020. године), што ће допринети даљем уређивању ове области од животног значаја за локалну заједницу. Спровођење препорука које су дате Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре као надлежном министарству за комуналне делатности (чије је спровођење у току), уредиће област комуналних делатности, односно, мерила за обављање комуналних делатности и то за: минимални обим који обухвата подручја, односно број становника за које се пружа одређена комунална услуга; учесталост пружања комуналне услуге; садржај комуналне услуге; показатељ квалитета и ефикасности пружања услуга.

Очекујемо и да доношење стратешког оквира за управљање популацијом паса помогне ЈЛС у доношењу и спровођењу ефективних програма контроле и смањења популације напуштених животиња, али и системском решавању проблема напуштених животиња.

3. Ревизијска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије, формулисали смо главно питање и ревизијска питања на која ће ревизија дати одговоре:

У којој мери су надлежни органи ефикасно поступали у циљу решавања проблема напуштених животиња?

1. У којој мери су ЈЛС обезбедиле услове за ефикасно решавање проблема напуштених животиња?

2. Да ли су ЈЛС предузимале адекватне мере у циљу спречавања настанка проблема напуштених животиња?

3. Да ли је надлежно министарство обезбедило услове за системско решавање проблема напуштених животиња?

Под ефикасним поступањем подразумевамо да су надлежни органи - субјекти ревизије благовремено, у складу са надлежностима и расположивим ресурсима предузимали мере и активности у циљу решавања проблема напуштених животиња.

Како би одговорила на постављена ревизијска питања, Државна ревизорска институција је успоставила критеријуме које чине конкретни, прихватљиви стандарди учинка према којима се може проценити и оценити економичност, ефикасност и ефективност пословања. Извори критеријума за оцену предмета ревизије су законска и подзаконска регулатива у области: локалне самоуправе, комуналних делатности, добробити животиња, ветеринарства, јавних предузећа као и акти локалне самоуправе који регулишу поступање са власничким и невластничким животињама.

Критеријуми за свако ревизијско питање су детаљније описани у оквиру налаза.



4. Обим и ограничења ревизије

Предмет ревизије су мере које су предузимали надлежни органи у решавању проблема напуштених животиња. У фокусу ревизије је комунална делатност зоохигијене у делу послова: хватања, превоза, збрињавања, смештаја напуштених и изгубљених животиња у прихватилиште, као и контроле и смањења популације изгубљених и напуштених паса и мачака и друге мере које су предузимале ЈЛС. Такође и мере које је предузимало надлежно Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за ветерину, у даљем тексту Управа за ветерину.

Улога коју ЈЛС имају у решавању овог проблема, огледа се у њиховој надлежности да: створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над вршењем комуналне делатности зоохигијене¹³, али и да: оснују зоохигијенску службу за хватање и збрињавање напуштених животиња у прихватилишта¹⁴, обезбеде прихватилиште уколико на својој територији имају напуштене животиње¹⁵, као и да израде и спроведу Програме контроле и смањења популације напуштених паса и мачка према специфичностима средине¹⁶). Сходно томе, највећу одговорност за предузимање мера имају ЈЛС.

С друге стране, треба имати у виду и значајну улогу Управе за ветерину, а то је пре свега надлежност ветеринарске инспекције у надзору над спровођењем Закона о добробити животиња и Закона о ветерини. Такође, министарство као државни орган има мандат за предузимање мера за системско решавање проблема, односно, стратешко планирање и креирање стручне политике и развојних програма у области добробити животиња и ветеринарске делатности.

У поступку избора ЈЛС за субјекте ревизије, коришћени су сви релевантни и расположиви критеријуми, који су по својој природи квалитативни и квантитативни, па је детаљније испитивање спроведено код следећих субјеката ревизије:

- Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за ветерину,
- Град Нови Сад,
- Град Лесковац,
- Општина Неготин и
- Општина Прибој.

Ревизијом смо обухватили период од 1. јануара 2017. до 31. децембра 2020. године.

Ограничење ревизије је ризик да достављени подаци путем одговора на упитнике, као и подаци добијени на интервјуима од субјеката ревизије нису комплетни и поуздани.

5. Методологија у поступку рада

Да бисмо омогућили поузданост ревизије, изабрали смо комбиновани приступ ревизији:

¹³ Члан 2 став 1 Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, број 88/2011, 104/2016 и 95/2018)

¹⁴ Члан 46 Закона о ветеринарству

¹⁵ Члан 66 Закона о добробити животиња

¹⁶ Члан 54 Закона о добробити животиња



- Приступ орјентисан на проблем, који испитује, проверава и анализира узроке одређених проблема или одступања од критеријума. С обзиром да је проблем напуштених животиња присутан на целој територији Републике Србије, анализирали смо узроке који доводе до овог проблема.
- Системски орјентисан приступ, који испитује пренос одговорности за ефикасно решавање проблема на националном и локалном нивоу, имајући у виду да Влада има главну одговорност за стварање законског оквира, оквира за политику и спровођење који омогућава да се њени јасно изражени циљеви остваре.

У фази планирања ревизије сагледали смо улоге, надлежности и одговорности различитих нивоа институција јавног сектора, идентификовали проблеме у обављању зоохигијене као комуналне делатности од општег интереса и извршена је припрема за планирање и спровођење главне студије.

Информације и податке за потребе ревизије прикупили смо из: законских и подзаконских прописа; стратешких докумената, планова и програма ЈЛС и министарстава; стручних радова и публикација и др. Такође, обављени су интервјуи са заинтересованим странама, укључујући и стручњаке из области зоохигијене (ЈКП „Ветерина Београд“, ЈКП „Медиана“ Ниш), у циљу стицања одговарајућег знања у ревидираној области.

Како бисмо добили одговоре на ревизијска питања, прикупљали смо податке и информације од субјеката ревизије које смо одабрали за детаљно испитивање али и из других извора у циљу давања илустративних примера, примера добре праксе, детаљнијег описа проблема; из разних студија, публикација, извештаја владиних, невладиних, међународних и других организација које су се бавиле проблемом напуштених животиња.

Анализу и вредновање података и информација вршили смо: испитивањем документације, квалитативном анализом интервјуа, података и информација из упитника, компаративном анализом, аналитичким поступцима. Детаљније о начину прикупљања и врсти података у Прилогу број 1 - Методологија у поступку рада.

III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Област поступања са напуштеним животињама регулише неколико закона. Извори критеријума су: Закон о локалној самоуправи, Закон о комуналним делатностима и остала акта и два кључна секторска закона: Закон о добробити животиња и Закон о ветеринарству. У наставку издвајамо одредбе наведених закона у контексту надлежности и институционалне одговорности у овој области.

Закон о локалној самоуправи¹⁷

Општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом: уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности.

¹⁷ Члан 20, став 1, тачка 2) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон и 47/2018



Закон о комуналним делатностима¹⁸

Комуналне делатности су делатности од општег интереса. Комуналне делатности у смислу овог закона су делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је ЈЛС дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем¹⁹.

Делатност зоохигијене обухвата послове:

- ✓ хватања, превоза, збрињавања, смештаја напуштених и изгубљених животиња у прихватилиште;
- ✓ контроле и смањења популације изгубљених и напуштених паса и мачака;
- ✓ нешкодљивог уклањања и транспорта лешева животиња са јавних површина и објеката за узгој, држање, дресуру, излагање, одржавање такмичења или промет животиња до објеката за сакупљање, прераду или уништавање споредних производа животињског порекла на начин који не представља ризик по друге животиње, људе или животну средину;
- ✓ спровођења мера за смањење популације глодара, инсеката и штетних микроорганизама мерама дезинфекције, дезинсекције и дератизације на јавним површинама²⁰.

Поверавање обављања комуналне делатности врши се на основу одлуке скупштине ЈЛС о начину обављања комуналне делатности и уговора о поверавању, осим када се оснива јавно предузеће²¹. На поступак поверавања обављања комуналне делатности чије се финансирање обезбеђује из буџета ЈЛС, односно чије се финансирање обезбеђује у целости или делимично наплатом накнаде од корисника комуналних услуга, примењују се одредбе закона којима се уређује јавно - приватно партнерство и концесије²².

Уколико постоји интерес за заједничко обављање комуналне делатности зоохигијене, две или више јединица локалне самоуправе могу споразумом уредити заједничко обављање комуналних делатности. У складу са чланом 10 Закона о комуналним делатностима, потребно је израдити студију оправданости, а уколико иста упућује на ефикасност и економичност заједничког обезбеђивања комуналних делатности, закључује се споразум.

Закон о ветеринарству

Локална самоуправа дужна је да на својој територији организује зоохигијенску службу која обавља следеће послове²³:

- 1) хвата и збрињава напуштене животиње у прихватилишта за животиње;
- 2) нешкодљиво уклања лешеве животиња са јавних површина и објеката за узгој, држање, дресуру, излагање, одржавање такмичења или промет животиња;
- 3) транспорт или организовање транспорта лешева животиња са јавних површина и објеката из тачке 2) овог члана до објекта за сакупљање, прераду или уништавање

¹⁸ „Службени гласник РС“, број 88/2011, 104/2016 и 95/2018

¹⁹ Члан 2 Закона о комуналним делатностима

²⁰ Члан 3, став 1, тачка 14) Исто.

²¹ Закон о комуналним делатностима, члан 9, став 3

²² Исто. Став 7

²³ Члан 46 Закона о ветеринарству



отпада животињског порекла на начин који не представља ризик по друге животиње, људе или животну средину.

Локална самоуправа је дужна да за послове из става 1. тачка 2) овог члана има изграђен објекат за сакупљање лешева животиња. Локална самоуправа која није организовала зоохигијенску службу дужна је да до њеног организовања обезбеди финансирање уклањања лешева.

Сходно Закону, обележавање и регистрација животиња јесте поступак означавања животиња на трајан начин ради идентификације, регистрације и прикупљања свих података у јединствен информациони систем²⁴.

Закон о добробити животиња²⁵

Органи ЈЛС, као и грађани и удружења дужни су да брину о животу и заштити здравља и добробити животиња и међусобно сарађују, координирају и усклађују доношење и спровођење одлука у области добробити животиња²⁶.

Једно од основних начела заштите добробити животиња је и начело интегралности, које подразумева да државни органи и органи ЈЛС, у оквиру свог делокруга, обезбеђују интегралну заштиту добробити животиња спровођењем међусобно усаглашених планова и програма²⁷.

Напуштање кућних љубимаца у Србији је забрањено – забрањено је напуштање животиње чији опстанак директно зависи од људи, укључујући кућног љубимца.²⁸

Према Закону, прихватилиште за животиње јесте објекат који служи за привремени или трајни смештај напуштених и изгубљених животиња и помоћ и бригу о напуштеним и изгубљеним животињама²⁹.

Еутаназија као вид лишавања живота животиње на хуман начин која проузрокује тренутну и сигурну смрт, је дозвољена³⁰, али искључиво под одређеним условима³¹, имајући у виду да овакав начин решавања проблема напуштених животиња није прихватљив са друштвеног, социолошког и хуманог аспекта. Еутаназија се у складу са Законом врши искључиво на основу мишљења ветеринара и дијагностичких испитивања где наука покаже да животињи неће бити боље, или ће имати некавалитетан живот, или ће јој живот бити само патња.

Сходно Закону, органи ЈЛС дужни су да израде и спроводе програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака према специфичностима средине³². Органи ЈЛС прописују место и начин извођења кућних љубимаца, а нарочито паса и мачака на јавне површине³³.

Кућни љубимци обележавају се и евидентирају у складу са законом којим се уређује ветеринарство. Власник, односно држалац кућних љубимаца, дужан је да правилним држањем и другим мерама и средствима спречи да кућни љубимци угрозе људе и околину. Власник, односно држалац кућних љубимаца, дужан је да спречи рађање нежељених кућних љубимаца. Ако власник, односно држалац кућних

²⁴ Члан 3 став 1 тачка 33) Закона о ветеринарству

²⁵ „Службени гласник РС“, број 41/2009

²⁶ Члан 3 став 2 Закона о добробити животиња

²⁷ Члан 4 став 1 тачка 3) Исто.

²⁸ Члан 7 став 1, тачка 2), Закон о добробити животиња

²⁹ Члан 5 став 1, тачка 38) Закона о добробити животиња

³⁰ Исто. Члан 17

³¹ Исто. Члан 15 и 16

³² Члан 54 Закона о добробити животиња

³³ Исто.



љубимаца није у могућности да се даље брине о њима, дужан је да им обезбеди одговарајући смештај³⁴.

У складу са наведеним Законом, пансион за кућне љубимце и прихватилиште за напуштене животиње морају испуњавати услове за заштиту добробити животиња у погледу простора за животиње, просторија и опреме, у складу са овим законом и морају бити уписани у Регистар објеката који води Министарство, у складу са законом којим се уређује ветеринарство³⁵. Лица која раде са животињама у пансиону, односно прихватилишту, морају бити обучена за добробит животиња³⁶.

Министар прописује ближе услове за заштиту добробити животиња које морају да испуњавају пансион и прихватилишта, начин поступања са животињама у објектима и програм обуке о добробити животиња.

Такође, у складу са истим законом, орган ЈЛС дужан је да обезбеди прихватилиште ако на својој територији има напуштених животиња³⁷.

Орган ЈЛС дужан је да: обезбеди прикупљање, превоз и збрињавање напуштених и изгубљених животиња, као и да им пружи помоћ, бригу и смештај у прихватилиште у складу са овим законом; приликом прикупљања и превоза напуштених и изгубљених животиња са животињом се мора поступати тако да се проузрокује најмањи степен бола, патње, страха и стреса за животињу да напуштеним и изгубљеним животињама које су болесне или повређене обезбеди одговарајућу ветеринарску помоћ, а да за неизлечиво болесне или повређене животиње обезбеди лишавање живота у складу са овим законом³⁸. Министар прописује начин и средства за прикупљање напуштених и изгубљених животиња, као и начин превоза и збрињавања напуштених и изгубљених животиња³⁹. Такође, у прихватилиште које обезбеђује орган ЈЛС смештају се⁴⁰: напуштене и изгубљене животиње; животиње чији власници, односно држаоци не могу више да се брину о њима; животиње које Министарство одузме власницима, односно држаоцима и животиње које су у опасности. Ако се животињи у року од најмање 30 дана од дана смештања у прихватилиште из става 1. овог члана не пронађе власник, односно ако се не збрине на други начин, са животињом се поступа у складу са програмом контроле и смањења популације напуштених паса и мачака из члана 54 овог закона⁴¹.

Инспекцијски надзор над спровођењем овог закона и прописа донетих на основу њега врши Министарство преко ветеринарских инспектора⁴². Инспекцијски надзор се обавља на основу анализе ризика, случајним одабиром места контроле и по сазнању о поступању супротно одредбама овог закона.

Значајна подзаконска акта ових закона, наведена су у наставку:

Уредба о начину и условима за отпочињање обављања комуналних делатности⁴³ прописује минималне услове које морају да испуне вршиоци комуналне делатности зоохигијене.

³⁴ Исто. Члан 55

³⁵ Исто. Члан 61, став 1

³⁶ Исто. Члан 61, став 2

³⁷ Исто. Члан 66, став 1

³⁸ Исто. Члан 66, став 2,3 и 4

³⁹ Исто. Члан 66, став 5

⁴⁰ Исто. Члан 67

⁴¹ Члан 54 Закона о добробити животиња: Органи јединица локалне самоуправе дужни су да израде и спроводе програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака према специфичностима средине

⁴² Члан 76 Закона о добробити животиња

⁴³ „Службени гласник РС“, број 13/2018, 66/2018 и 51/2019



Правилник о начину обележавања и регистрације паса и мачака⁴⁴ прописује обавезе власника, улоге и одговорности ветеринарске службе и надлежног органа за идентификацију и следљивост паса и мачака.

Правилник о условима које морају да испуњавају прихватилишта и пансионери за животиње⁴⁵, детаљно прописују захтеве за добробит животиња у прихватилиштима и пансионима за животиње

Правилник о условима које морају да испуњавају одгајивачнице за животиње⁴⁶. Правилник о добробити животиња у одгајивачницама обухвата и псе и мачке узгајане у комерцијалне сврхе. Овај законски акт детаљно прописује захтеве за добробит животиња у одгајивачницама у погледу простора и опреме животиња, садржаја и начина вођења евиденција које води власник или чувар објеката, као и програм обуке на тему добробити животиња за особе које раде у установама.

Правилник о начину држања паса који могу представљати опасност за околину⁴⁷, заснован на Закону о добробити животиња, прописује како држати псе као кућне љубимце, а који могу представљати опасност за људе и околину.

Закон о министарствима

Управа за ветерину, као орган управе у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде обавља послове државне управе и стручне послове који се односе на: здравствену заштиту животиња; ветеринарско-санитарну контролу у производњи и у унутрашњем и спољном промету животиња, споредних производа животињског порекла, репродуктивног материјала и других организама и предмета којима се може пренети заразна болест, хране за животиње и компоненти за производњу хране за животиње; регистрацију, односно одобравање и контролу рада објеката за производњу намирница животињског порекла (кланице, млекаре и др.); регистрацију, односно одобравање и контролу објеката за производњу хране за животиње и нешкодљиво уклањање лешева и споредних производа животињског порекла, као и објеката за њихову прераду; контролу производње и унутрашњи и спољни промет лекова и биолошких средстава за употребу у ветерини, као и друге послове одређене законом.

Инспекцијски надзор над спровођењем Закона о добробити животиња и прописа донетих на основу њега врши Министарство преко ветеринарских инспектора⁴⁸. Одељење ветеринарске инспекције (Група ветеринарске инспекције за здравствену заштиту и добробит животиња) је организациона јединица Управе за ветерину.

Одељење за добробит животиња и ветеринарску делатност обавља послове који се, између осталог, односе на: стратешко планирање и креирање стручне политике и развојних програма у области добробити животиња и ветеринарске делатности, даље: планирање, припрему и учествовање у реализацији програма за успостављање и унапређење националног система добробити животиња; вођење регистара објеката из области добробити животиња и ветеринарске делатности; учешће у оцењивању ефикасности система и припреми предлога корективних мера у објектима из области добробити животиња и ветеринарске делатности⁴⁹.

13/2018, 66/2018 и 51/2019, члан 19 и 20

⁴⁴ „Службени гласник РС“, број 23/12

⁴⁵ „Службени гласник РС“, број 19/12

⁴⁶ „Службени гласник РС“, број 14/12

⁴⁷ „Службени гласник РС“, број 65/10

⁴⁸ Члан 76 Закона о добробити животиња

⁴⁹ <https://www.vet.minpolj.gov.rs/srb/organizacija/odeljenje-za-dobrobit-ivotinja-i-veterinarsku-delatnost>



2. Одговорност за штету која настаје услед уједа напуштених животиња, исплате одштета из локалних буџета и финансирање зоохигијене

Постоје бројни случајеви у пракси да су пси луталице напали пролазнике и причинили штету, најчешће угризом, услед чега наступају различите штетне последице у облику нематеријалне штете (страх, бол), али и материјалне (поцепана одећа, губитак прихода због лечења и др.)⁵⁰. Такође, у руралним срединама, значајна је штета на стоци или дивљачи.

Одговорност за штету која настаје услед уједа напуштених животиња, регулисана је Законом о облигационим односима⁵¹ и то на начин да за штету од опасне ствари одговара њен ималац, а за штету од опасне делатности одговара лице које се њом бави⁵². За ову врсту штете одговорна је ЈЛС на чијој се територији догодила штетна радња, и то град, односно општина када је реч о општинама које нису у саставу градова. Основ одговорности је пропуштање да се предузму потребне мере да би се спречило наступање штете⁵³. Као што смо навели у делу који се односи на законодавни и институционални оквир, надлежности ЈЛС у складу са Законом о комуналним делатностима и два секторска закона, опредељују одговорност ЈЛС за предузимање мера којим би се спречило наступање штете.

Неке ЈЛС су уредиле својим актима поступак накнаде штете која је наступила услед уједа паса луталица, као што је нпр. Правилник о поступку и начину решавања захтева грађана за накнаду штете настале услед уједа паса луталица (Крагујевац⁵⁴, Нови Пазар⁵⁵). Наведени правилници садрже одредбе које предвиђају дужност грађана да се у случају уједа пса луталице обрате одређеном органу, као и даљу надлежност за решавање по захтеву грађана, укључујући и рокове у којима надлежни органи и организације морају одлучити о захтеву. Такође, висина штете се утврђује у поступцима вансудског поравнања преко Комисије за накнаду штете од уједа паса луталица коју формира ЈЛС. Уколико оштећена страна не успе да се са надлежном комисијом поравна вансудским путем, постоји могућност да покрене судски поступак путем тужбе за накнаду штете.



Један од субјеката ревизије, Град Нови Сад изабран је и зато што је у ревидираном периоду имао највећи број захтева за накнаду штете настале услед уједа паса луталица и највећи износ исплаћене штете у Републици Србији - око 810 милиона динара. Као једну од мера за смањење износа одштетних захтева, Градско веће Града Новог Сада донело је Правилник о поступку и начину решавања захтева за мирно решавање спорова за накнаду штете настале услед уједа напуштених животиња, пада у шахт, рупу и оклизнућа на снегу и леду на територији Града Новог Сада⁵⁶ и Решење о образовању и именовању Комисије за процену основаности предлога за мирно

⁵⁰https://www.paragraflex.co.rs/100pitanja/prava_gradjana/naknada-stete-u-slucaju-ujeda-psa-lutalice-postupak-pred-organima-lokalne-samouprave.html приступ 10. мај 2021. године

⁵¹ Закон о облигационим односима „Службени лист СФРЈ“, број 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, „Службени лист СРЈ“, број 31/93, „Службени лист СЦГ“, број 1/2003 - Уставна повеља и „Службени гласник РС“, број 18/2020

⁵² Закон о облигационим односима, *Ко одговара за штету члан 174*

⁵³https://www.paragraflex.co.rs/100pitanja/prava_gradjana/naknada-stete-u-slucaju-ujeda-psa-lutalice-postupak-pred-organima-lokalne-samouprave

⁵⁴ Правилник о поступку и начину решавања захтева грађана за накнаду штете настале услед уједа паса луталица („Службени лист Града Крагујевца“, број 15/2007 и 19/2009)

⁵⁵ Правилник о поступку и начину решавања захтева грађана за накнаду штете настале услед уједа паса луталица („Службени лист Града Новог Пазара“, број 3/2014)

⁵⁶ „Службени лист Града Новог Сада“, број 50/15, 61/15, 68/16, 53/17 и 8/21



решавање спорова за накнаду штете настале услед уједа напуштених животиња, пада у шахт, рупу и оклизнућа на снегу и леду на територији Града Новог Сада. Овај начин решавања спорова има своје предности у односу на судско решавање и то су:

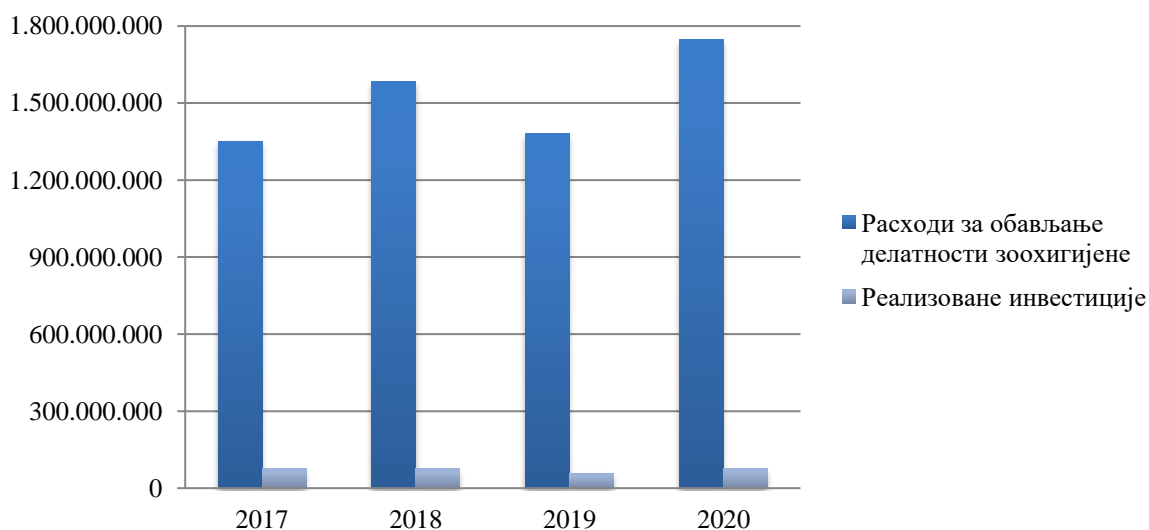
1. Дужина трајања поступка – вансудски поступак траје знатно краће од судског поступка;
2. Трошкови поступка – вансудски поступак је јефтинији јер нема трошкова за судске таксе, вештаке, који трошкови су неизбежни у судском поступку (процена је да се на овакав начин трошкови смањују за најмање 100.000 динара по једном одштетном захтеву);
3. Износ накнаде – у вансудском поступку су предвиђени износи накнаде, док у судском поступку износи накнаде штете могу бити знатно већи, у зависности од тежине повреде⁵⁷.

Током спровођења ревизије, ЈЛС - субјекти ревизије су указивали на проблеме које су уочили у пракси, између осталог, на злоупотребу права од стране оштећених. Из разлога повећања поузданости доказа о наступању штете, неке ЈЛС сарађују са другим државним органима и организацијама.

У фази планирања ревизије, спроведено је прикупљање информација и података путем упитника о стању у комуналној делатности зоохигијене на територији Републике Србије. Упитник је послат на адресе 145 ЈЛС а садржи питања у вези са планирањем, организовањем и финансирањем комуналне делатности зоохигијене, посебно у делу поступања са напуштеним животињама. Резултате анализе података у вези са финансирањем зоохигијене и исплаћеним износима из локалних буџета по основу одштетних захтева за уједе паса, износимо у наставку у графичким приказима, а табеларни прикази са детаљнијим износима се налазе у Прилогу 2.

ЈЛС су у периоду од 2017. до 2020. године, издвојиле за обављање комуналне делатности зоохигијене 6,4 милијарде динара, од чега 286 милиона динара за инвестиције. Према истраживању у фази планирања, 121 ЈЛС (83%) није имало инвестиције у зоохигијену. Износи финансирања зоохигијене су приказани у графичком приказу и детаљније у табели у Прилогу 2.

Графички приказ 1: Финансирање комуналне делатности зоохигијене по годинама у Републици Србији



Извор: ДРИ, према подацима ЈЛС прикупљеним у фази планирања ревизије

⁵⁷ Допис Града Новог Сада Број: III-352-1/2021-248 Дана: 24. маја 2021. године



У периоду од 2017. до 2020. године, поднето је 68.682 захтева за накнаду штете услед уједа паса, а из локалних буџета је исплаћено 5.035.596.071 динара по том основу, што је приказано у наредној табели.

Табела 1 Износ исплаћених накнада штете настале услед уједа паса луталица у РС

- у динарима -

Основ исплаћених накнада	2017.	2018.	2019.	2020.	Укупно
Захтеви за мирно решавање спора	289.036.100	304.477.703	353.551.639	322.938.433	1.270.003.875
Тужбени захтеви за накнаду штете	471.840.138	587.923.615	685.716.251	593.951.468	2.339.431.472
Трошкови судских спорова	302.194.092	371.997.981	416.189.026	279.939.711	1.370.320.810
Захтеви решени посредовањем (медијацијом)	10.871.020	9.023.753	18.144.291	17.800.850	55.839.914
Свега	1.073.941.350	1.273.423.053	1.473.601.206	1.214.630.462	5.035.596.071

Извор: ДРИ, према подацима ЈЛС прикупљеним у фази планирања ревизије

У наредној табели приказујемо структуру захтева за накнаду штете по годинама у ревидираном периоду мирним путем (вансудско поравнање и медијација), односно, у судском поступку (тужбени захтеви): 55% захтева је решено мирним путем а 45% у судском поступку.

Табела 2 Структура захтева за накнаду штете настале услед уједа паса луталица по годинама у периоду од 2017. до 2020. године

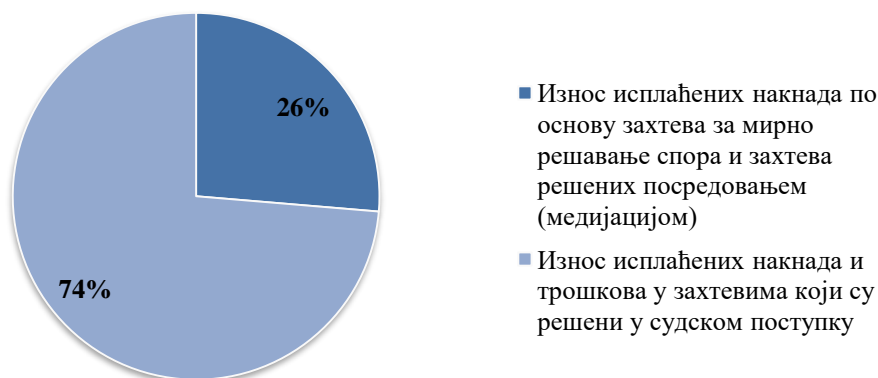
Р.б.	Назив	2017.	2018.	2019.	2020.	Укупно	%
1.	Број закључених споразума о вансудском поравнању	8.976	9.439	9.601	8.159	36.175	53
2.	Број тужбених захтева за накнаду штете	6.897	7.841	8.180	8.233	31.151	45
3.	Број тужбених захтева који су решени посредовањем (медијацијом)	246	264	440	406	1.356	2
Укупно		16.119	17.544	18.221	16.798	68.682	100

Извор: ДРИ, према подацима ЈЛС прикупљеним у фази планирања ревизије

Истраживање ДРИ у фази планирања ревизије показује да се од укупног износа исплаћене штете по основу уједа паса у износу од 5 милијарди динара, 74% тј. 3,7 милијарди динара реализује судским путем. Од овог износа, трећина тј. 1,4 милијарди динара је исплаћена из локалних буџета за судске трошкове.



Графички приказ 2: Структура укупног износа исплаћених накнада за штету насталу од уједа паса у РС у периоду од 2017. до 2020. године



Извор: ДРИ према подацима ЈЛС прикупљеним у фази планирања ревизије

С обзиром да је из локалних буџета за четири године исплаћено преко 5 милијарди динара, дајемо неколико примера износа улагања у изградњу прихватилишта за напуштене животиње:

- У Граду Новом Саду, за изградњу прихватилишта (оптимално за 300 паса), уложено је иницијално 2015. године око 30 милиона динара, а за проширење 2017. године још око 20 милиона динара⁵⁸;
- Град Лесковац, за изградњу прихватилишта капацитета 200 паса је издвојио око 20 милиона динара⁵⁹;
- Заједничко прихватилиште општина Власотинце и Бојник капацитета 100 паса, око 13 милиона динара⁶⁰.

Истичемо да је за континуирано и ефикасно функционисање прихватилишта потребно извршити и додатна улагања која зависе од потреба сваке појединачне ЈЛС.

Наведени износи којима су оптерећени локални буџети у Републици Србији, последица су, као што смо поменули у уводном делу, неодговорности власника паса али и непредузимања мера надлежних органа за ефикасно решавање проблема напуштених животиња. Зато смо се у ревизији бавили питањима којима треба да се реши узрок настанка овог проблема, а последично и да се смање исплате из локалних буџета по овом основу.

⁵⁸ Допис Града Новог Сада Број:III-352-1/2021-248 од 24.маја 2021. године

⁵⁹ Допис Града Лесковца – одговор на питање број 4 по захтеву ДРИ за доставу података

⁶⁰ Општина Власотинце - „Спектар Инвест“ Окончана ситуација број 9/0617 од 21.6.2017. године



IV Закључци

У овом поглављу износимо закључке до којих смо дошли спроводећи ревизију сврсисходности на тему „Ефикасност решавања проблема напуштених животиња“ код Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за ветерину, градова Нови Сад и Лесковац и општина Неготин и Прибој.

На основу спроведене ревизије донели смо следеће закључке који представљају одговоре на ревизијска питања:

1. Спорост и недоследност локалних самоуправа у извршавању законских обавеза којима су дефинисани услови за обављање делатности зоохигијене и поступање са напуштеним животињама, за последицу има несврсисходно трошење средстава из локалних буџета, ризик по здравље и безбедност људи у локалној заједници и угрожену добробит животиња.
2. Јединице локалне самоуправе нису предузимале адекватне мере у циљу спречавања настанка проблема напуштених животиња, зато што нису у довољној мери вршиле надзор, односно санкционисале власнике паса који поступају супротно донетим одлукама, нити су предузимале значајније активности на развијању свести грађана о одговорном власништву
3. Да би се проблем напуштених животиња системски решио, потребно је да Управа за ветерину интензивира надзор и предложи Влади измене прописа у циљу ефикасније превенције овог проблема, као и да успостави стратешки оквир за управљање популацијом паса на територији Републике Србије.

У наставку Извештаја наводимо закључке и налазе на којима су засновани.



1. Спорост и недоследност локалних самоуправа у извршавању законских обавеза којима су дефинисани услови за обављање делатности зоохигијене и поступање са напуштеним животињама, за последицу има несврхисходно трошење средстава из локалних буџета, ризик по здравље и безбедност људи у локалној заједници и угрожену добробит животиња

Улога коју ЈЛС има у решавању проблема напуштених животиња, огледа се у њеној надлежности да:

- Створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над вршењем комуналне делатности зоохигијене (Члан 2. Закона о комуналним делатностима);
- Организује зоохигијенску службу за хватање и збрињавање напуштених животиња у прихватилишта (Члан 46 Закона о ветеринарству);
- Обезбеди прихватилиште уколико на својој територији има напуштене животиње (Члан 66 Закона о добробити животиња), као и да
- Изради и спроводи Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака према специфичностима средине (члан 54 Закона о добробити животиња).



Резултати истраживања у фази планирања ревизије на основу података достављених из 145 ЈЛС који се односе на период од 2017. до 2020. године су следећи:

- 13 општина не обавља комуналну делатност зоохигијене, односно, обавља само неки од послова (нешкодљиво уклањање и транспорт лешева животиња са јавних површина и објеката, односно, посао спровођења мера дезинфекције, дезинсекције и дератизације на јавним површинама);
- 42 општине које обављају посао хватања, превоза и збрињавања напуштених паса, не обављају послове контроле и смањења популације изгубљених и напуштених паса и мачака;
- Скоро половина ЈЛС не располаже евиденцијама о напуштеним животињама (обележавање/чиповање, вакцинација, стерилизација);
- 97 ЈЛС није обезбедило прихватилиште;
- 55 ЈЛС није донело Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака ни после 11 година од усвајања Закона о добробити животиња;
- Две општине заједнички организују обављање ове комуналне делатности, а сарадња се огледа у обезбеђењу заједничког прихватилишта за напуштене животиње;
- У ревидираном периоду није било закључених уговора о јавно - приватном партнерству, иако је законом дефинисани модел поверавања примењен у другим комуналним делатностима.

Један од циљева ревизије био је да утврдимо у којој мери су ЈЛС обезбедиле услове за ефикасно решавање проблема напуштених животиња, имајући у виду законске обавезе којима су дефинисани услови за обављање делатности зоохигијене и поступање са напуштеним животињама. На основу циља разматрали смо следећа питања:

- Да ли су ЈЛС обезбедиле услове за обављање зоохигијене, организовале зоохигијенску службу на својој територији и обезбедиле прихватилиште за напуштене животиње?
- Да ли су благовремено донеле и спроводиле програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака?



Истраживали смо да ли су и на који начин ЈЛС обезбедиле услове за обављање комуналне делатности зоохигијене, рад зоохигијенске службе и прихватилиште за напуштене животиње; да ли су донеле и спроводиле програм контроле и смањења популације напуштених паса према специфичностима средине.

Закључак 1 донели смо на основу следећих налаза:

1.1. Иако прописи обавезују ЈЛС да уреде делатност зоохигијене, Општина Прибој није формирала зоохигијенску службу, није поверила обављање зоохигијене, нити је обезбедила прихватилиште за напуштене животиње, а општина Неготин начином на који је поверавала обављање зоохигијене није обезбедила континуитет пружања комуналне услуге, нити адекватно прихватилиште, зато што нису испунили законом прописане услове, односно, делатност зоохигијене није била приоритет у пословању. Последица су значајна финансијска средства исплаћена из локалног буџета по основу одштетних захтева за уједи паса, као и угрожена безбедност грађана и добробит животиња.

1.2. Органи ЈЛС су дужни да израде и спроводе програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака према специфичностима средине у циљу свеобухватног планирања мера за решавање проблема напуштених животиња. Три од четири ревидиране ЈЛС (Град Лесковац, општине Неготин и Прибој), донете програме контроле и смањења популације напуштених паса и мачака не спроводе у пракси, због недостатка оперативне реализације циљева донетих програма. Последица је да проблем напуштених паса постаје све већи, а безбедност грађана и добробит животиња угроженија.

1.1. Иако прописи обавезују јединице локалне самоуправе да уреде делатност зоохигијене, Општина Прибој и Општина Неготин нису испуниле законом прописане услове, односно, зоохигијена није била приоритет у пословању

Комуналну делатност могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект, при чему је ЈЛС дужна да се у поступку поверавања обављања комуналних делатности руководи начелима конкуренције, економичности, ефикасности и заштите животне средине, а у циљу обезбеђења одговарајућег квалитета, обима доступности и континуитета као и надзора над њиховим вршењем⁶¹.

Поверавање обављања комуналне делатности врши се на основу одлуке скупштине ЈЛС о начину обављања комуналне делатности и уговора о поверавању, осим када се оснива јавно предузеће⁶². Прописано је да се на поступак поверавања обављања комуналне делатности примењују одредбе закона којима се уређује јавно - приватно партнерство и концесије, при чему јавно приватно партнерство у смислу овог Закона, јесте дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера⁶³.

Даље, прописана је дужност ЈЛС да на својој територији организује зоохигијенску службу⁶⁴. Уколико послове зоохигијене обавља зоохигијенска служба у ЈКП које је основала ЈЛС, предузеће је у могућности да закључи уговоре у поступку

⁶¹ Члан 2 став 1, члан 5 став 1 и члан 6 Закона о комуналним делатностима

⁶² Исто. Члан 9, став 3

⁶³ Исто. Члан 9, став 7

⁶⁴ Члан 46 став 1 Закона о ветеринарству „Службени гласник РС“, број 91/2005, 30/2010, 93/2012 и 17/2019 -др.закон)



јавних набавки за ветеринарске услуге⁶⁵ (обележавање/чиповање, стерилизација, вакцинација) са ветеринарском организацијом. ЈЛС која није организовала зоохигијенску службу дужна је да до њеног организовања обезбеди финансирање уклањања лешева животиња са јавне површине⁶⁶.

Обавеза ЈЛС да обезбеди рад зоохигијенске службе је повезана са обавезом да обезбеди и прихватилиште за напуштене животиње. Наиме, подносилац захтева за обављање комуналне делатности зоохигијене је у обавези да поднесе уз захтев: доказ о власништву прихватилишта за напуштене животиње које се налази тој територији ЈЛС или на територији суседних ЈЛС за заједничке потребе или уговор о збрињавању ухваћених, напуштених и изгубљених животиња са прихватилиштем за напуштене животиње које се налази на тој територији ЈЛС или на територији суседних ЈЛС за заједничке потребе.⁶⁷

Сходно Закону о добробити животиња, прихватилиште је дефинисано као објекат који служи за привремени или трајни смештај напуштених и изгубљених животиња и помоћ и бригу о напуштеним и изгубљеним животињама⁶⁸, које мора да буде одговарајућег капацитета и да испуњава услове у погледу простора, просторија и опреме у складу са посебним прописом⁶⁹ којим се уређују услови које морају да испуњавају прихватилишта и пансионери за животиње, као и да је уписано у регистар објеката, у складу са законом којим се уређује ветеринарство.

Детаљније испитивање по питању организовања обављања тј. поверавања делатности зоохигијене, оснивања зоохигијенске службе и обезбеђења прихватилишта за напуштене животиње, спровели смо код субјеката ревизије: општине Прибој и Неготин и градова Лесковац и Нови Сад, имајући у виду законске обавезе којима су дефинисани услови за обављање делатности зоохигијене и поступање са напуштеним животињама.

Општина Прибој

Према достављеним подацима ветеринарске инспекције при управним окрузима у фази планирања ревизије⁷⁰, у златиборском округу присутно је неконтролисано размножавање напуштених животиња, а као проблем се наводи да је интересовање ЈЛС за решавање овог проблема на јако ниском нивоу, затим да постоји преоптерећење прихватилишта (општина Пожега), док се у свим општинама округа јавља велики број пријава грађана за повреде од уједа напуштених паса на јавним површинама.

У складу са Одлуком о обављању комуналне делатности општине Прибој из 2014. године⁷¹ послове зоохигијене би требало да обавља ЈКП „Услуга“ Прибој, у оквиру кога је могуће организовати зоохигијенску службу.⁷² Одлуком о усклађивању пословања ЈКП „Услуга“ Прибој са Законом о јавним предузећима⁷³ из 2016. године,

⁶⁵ Члан 56 Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“ број 124/2012, 14/2015 и 68/2015 и члан 2, став 1, тачка 23) „Службени гласник РС“, број 91/2019 – Општи речник јавних набавки

⁶⁶ Члан 46, став 4 Закон о ветеринарству

⁶⁷ Члан 20 став 1 Уредбе о начину и условима за отпочињање обављања комуналних делатности („Службени гласник РС“, број 13/2018 и 66/2018, 51/2019)

⁶⁸ Члан 5, став 1, тачка 38) Закона о добробити животиња

⁶⁹ Правилник о условима које морају да испуњавају прихватилишта и пансионери за животиње „Службени гласник РС“, број 19 од 13. марта 2012.

⁷⁰ Допис Управе за ветерину Број 270-321-С1 2021-05 од 8.2.2021. године

⁷¹ „Службени лист Општине Прибој“, бр. 4/2014

⁷² Члан 5 Одлуке о обављању комуналне делатности зоохигијене Општине Прибој („Службени лист Општине Прибој“, број 4/2014)

⁷³ Одлука о усклађивању пословања Јавног комуналног предузећа „Услуга“ Прибој са Законом о јавним предузећима („Службени лист Општине Прибој“, број 11/2016)



предузеће је основано ради пружања комуналних услуга и вршења комуналних делатности. Одлуком је регулисано седам комуналних делатности међу којима се не налази зоохигијена.⁷⁴ ЈКП „Услуга“ Прибој ни у ревидираном периоду није основала зоохигијенску службу а из буџета општине нису издвајана средства за обављање комуналне делатности зоохигијене.

Законодавац је обавезао локалну самоуправу која није организовала зоохигијенску службу да до њеног организовања обезбеди финансирање уклањања лешева животиња са јавних површина. Ове послове Општина Прибој такође није организовала одговарајуће: послове уклањања лешева животиња врши ЈКП „Услуга“ Прибој одвозом на градску депонију, без адекватних услова, с обиром да није изграђен објекат за сакупљање лешева животиња⁷⁵.

У Стратегији решавања проблема невласничких паса и мачака на територији општине Прибој⁷⁶, која је усвојена 2014. године, дефинисано да је смањење популације напуштених паса и мачака на територији општине Прибој примарни циљ општине⁷⁷, као и да је носилац активности ЈКП „Услуга“ Прибој⁷⁸. Такође, један од циљева је, између осталог и формирање зоохигијенске службе која још увек није формирана у оквиру ЈКП „Услуга“ Прибој. Уз то, општина Прибој још увек није обезбедила прихватилиште за напуштене животиње и није вршила вакцинацију, стерилизацију и обележавање напуштених паса. Као разлог за то, одговорна лица општине наводе недостатак средстава, непостојање техничких и кадровских капацитета⁷⁹. Такође, истакли су да је Општина Прибој је са општинама Пријепоље и Нова Варош потписала Меморандум о сарадњи у циљу решавања проблема напуштених паса (паса луталица) септембра 2020. године⁸⁰. Потписници су се обавезали да заједнички делују у циљу ефикаснијег и рационалнијег решавања проблема напуштених паса и сагласни су да је најрационалнији модел решавања проблема изградња заједничког прихватилишта за напуштене псе. Планиране активности на овом пољу, међутим, до окончања поступка ревизије још увек нису почете.

Општина Прибој припада групи општина које не организују обављање зоохигијене у делу поступања са напуштеним животињама, а за субјекта ревизије је изабрана зато што је у периоду од 2017. до 2020. године на име одштете по основу уједа паса исплатила око 60 милиона динара из локалног буџета, што је највећи износ у групи ЈЛС које не организују зоохигијену у делу поступања са напуштеним животињама. Општина није организовала рад зоохигијенске службе, није поверила обављање зоохигијене у делу поступања са напуштеним животињама другом правном лицу, нити је обезбедила прихватилиште за напуштене животиње, што су основни услови које ЈЛС треба да испуни како би решавала проблем напуштених животиња на хуман и ефикасан начин.

⁷⁴ Члан 2 Одлуке о усклађивању пословања Јавног комуналног предузећа „Услуга“ Прибој са Законом о јавним предузећима („Службени лист Општине Прибој“, број 11/2016)

⁷⁵ Допис општине Прибој 03 број: 06-66 од 08.06.2021. године

⁷⁶ На основу члана 46 Закона о ветеринарству („Службени гласник РС“, број 91/05, 30/10 и 93/12) и члана 46 Статута општине Прибој („Службени лист Општине Прибој“, број 12/08), Скупштина општине Прибој на седници одржаној 23. јуна 2014. године

⁷⁷ Допис општине Прибој 03 број: 06-57 од 24.05.2021. године, Прибој

⁷⁸ „Службени лист Општине Прибој“, број 4/2014, Стратегија смањења популације напуштених паса и мачака, тачка 3.1.

⁷⁹ Допис општине Прибој 03 број: 06-57 од 24.5.2021. године

⁸⁰ Меморандум о међуопштинској сарадњи у циљу решавања проблема напуштених паса, донет на састанку општина Нова Варош, Прибој и Пријепоље 24.9.2020. године



У наставку дајемо пример ЈЛС која предузима мере за ефикасно решавање проблема напуштених животиња, што утиче на износе одштетних захтева по основу уједа паса.

Илустративни пример 1

Град Кикинда

Град Кикинда је са преко 59 хиљада становника 2,2 пута већа од општине Прибој која има преко 27 хиљада становника. Град Кикинда је самостално организовао обављање комуналне делатности зоохигијене и рад зоохигијенске службе за које је задужено ЈП за комуналну инфраструктуру и услуге "Кикинда", које управља прихватилиштем за напуштене псе капацитета 100 паса (налази се на парцели која је закуплена од правног лица на дугогодишњи период), а регистровано је у Регистру Управе за ветерину. Град је донео Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака на својој територији, који је ажуриран 2021. године. Град Кикинда се осигурао за случајеве уједа паса луталица.

У периоду од 2017. до 2020. године, из локалног буџета Града Кикинде је на име одштетних захтева по основу 54 уједа паса исплаћено 4,3 милиона динара⁸¹, што је 14 пута мање него из буџета општине Прибој, која је исплатила око 60 милиона динара за 738 уједа паса у истом периоду.

Општина Неготин

Општина је усвојила Одлуку о условима држања, поступања и заштите домаћих животиња на територији општине Неготин 2018. године, којом је дефинисала да послове хватања, превоза, пријема, смештаја и збрињавања ухваћених и одузетих паса и мачака луталица као и послове сакупљања и нешкодљивог уклањања, лешева угинулих домаћих животиња обавља Служба зоохигијене.⁸²

Међутим, ЈКП „Бадњево“, које је основала општина, регистровано је за обављање других комуналних делатности али не и за обављање зоохигијене. Изузетак чине послови сакупљања и нешкодљивог уклањања лешева животиња на јавним површинама. Наведена делатност није поверена предузећу, али се обављала реализацијом Уговора о обављању услуга комуналне делатности. У селу Браћевцу које се налази 35 км од насељеног места Неготин, постоји локација која ја намењена за транспорт лешева животиња са јавних површина (“сточно гробље”). Поменута локација не испуњава услове, а такође не постоји изграђен објект за сакупљање лешева у складу са Законом о ветеринарству. Услуге обављања зоохигијене општина Неготин је прибављала у поступку јавне набавке, тј. склапањем једногодишњих уговора са другим јавним и

Општина Неготин је у периоду од 2017. до 2020. године, услуге вршења зоохигијене прибављала у поступку јавне набавке, иако је законом прописано да то чини у складу са Законом о јавно - приватном партнерству и концесијама. Такође, вршиоци зоохигијене нису испуњавали минималне услове за обављање ове делатности у погледу удаљености прихватилишта за напуштене животиње, а склапањем једногодишњих уговора са другим јавним и приватним предузећима, доведен је у питање континуитет, квалитет и доступност пружања ове комуналне услуге. Износ исплаћених накнада штете настале услед уједа напуштених паса у Општини Неготин у ревидираном периоду износио је око 97 милиона динара.

⁸¹ Одговор на упитник Града Кикинде у фази планирања ревизије

⁸² Члан 31 Одлуке о условима држања, поступања и заштите домаћих животиња на територији општине Неготин“ („Службени лист Општине Неготин“, број 32 стр. 1030)



приватним предузећима, што није у складу са Законом о комуналним делатностима, у коме је прописано да поверавање може вршити у складу са Законом о јавно - приватном партнерству и концесијама⁸³. Ове услуге су вршила различита предузећа у периоду од 2017. до 2019. године, и то:

- 2017. године, Општина Неготин је склопила уговор са Радњом за чишћење објеката и остале услуге у пољопривреди „Авенија МБ“;

- 2018. године услугу је обављало ЈКП "Ђунис" Уб;

- 2019. године СЗР „Хигијена Томић“ Лајковац.

- 2020. године, општина Неготин није поверила обављање делатности зоохигијене. Треба поменути да је из буџета општине 2020. године одобрено 200 хиљада динара удружењу за заштиту животиња „Алиса“ за одржавање постојећег прихватилишта и проширење капацитета.

Осим испуњавања наведених услова, Уредбом се предвиђа и да послове хватања, превоза, збрињавања и смештаја напуштених животиња треба поверити тако да раздаљина места хватања и места збрињавања животиња буде најмања могућа.⁸⁴ Међутим, предузећа којима је Општина Неготин поверавала ове послове налазе се на раздаљини већој од 200 км, што угрожава безбедност и добробит животиња у транспорту (слика број 3). Тако је маја 2018. године општина Неготин покренула поступак јавне набавке за услугу хуманог хватања и збрињавања паса луталица за 2018. годину. Међутим, исти поступак је обустављен⁸⁵, зато што једини понуђач за обављање услуге, Радња за чишћење објеката и остале услуге у пољопривреди "Авенија МБ" Београд (који је обављао послове зоохигијене у 2017. години), не испуњава услове⁸⁶ - не поседује прихватилиште нити има уговор о коришћењу прихватилишта за напуштене животиње на територији општине Неготин или суседне ЈЛС. Међутим, закључен је уговор са ЈКП „Ђунис“ Уб, а затим 2019. године са СЗР „Хигијена Томић“ из Лајковца, чија се прихватилишта такође не налазе на територији општине Неготин, односно, суседне ЈЛС, што је приказано на слици.

Слика 3 Удаљеност прихватилишта од Неготина у природу од 2017. до 2020. године



извор: <https://www.google.com/maps>, ДРИ – приказ удаљености прихватилишта од територије Општине Неготин

⁸³ Члан 9 Закона о комуналним делатностима

⁸⁴ Члан 50 став 2 Правилника о условима које морају да испуњавају прихватилишта и пансиони за животиње („Службени гласник РС“, број 19/2012)

⁸⁵ Одлука о обустави поступка јавне набавке број 4041-13/2018-П/04 од 12.6.2018. године

⁸⁶ Члан 20, став 1 Уредбе о начину и условима за отпочињање обављања комуналних делатности („Службени гласник РС“, број 13/2018)



У Борском управном округу, коме припада Општина Неготин, Град Бор и Општина Мајданпек имају регистрована прихватилишта. Према регистру прихватилишта Управе за ветерину⁸⁷, ЈКП „3. октобар“ Бор има регистровано прихватилиште за псе, док ЈП за стамбене услуге Мајданпек има регистровано прихватилиште за псе и мачке. Раздаљина између Општине Неготин и Града Бора износи 72 км, а између Општина Неготин и Мајданпек 74 км. Одговорна лица Општине Неготин су истакла да је постојала иницијатива за склапање међуопштинског споразума са Градом Бором о коришћењу прихватилишта, али је исти захтев одбијен због непостојања довољног капацитета у прихватилишту у Граду Бору, који би могао да прихвата напуштене животиње са територије две ЈЛС. Такође су истакли да прихватилиште у Општини Мајданпек још увек није кренуло са радом због административних проблема.

Такође, уочена је и недоследност у вођењу евиденција о напуштеним животињама од стране вршилаца зоохигијене, што је приказано у наредној табели:

Табела 3 Преглед регистрованих/чипованих, стерилисаних и вакцинисаних животиња у периоду од 2017. до 2020. године у Општини Неготин

Евиденције о напуштеним животињама	2017.	2018.	2019.	2020.
1. Број регистрованих / чипованих животиња	-	9	19	-
2. Број стерилисаних животиња	-	9	19	-
3. Број вакцинисаних животиња	-	9	19	-

Извор: документација субјекта ревизије – Општина Неготин

Поверавањем обављања комуналне делатности зоохигијене на годину дана различитим привредним субјектима, општина Неготин није обезбедила континуитет и ефикасност у поступању са напуштеним животињама.

Међуопштинска сарадња у обезбеђивању заједничког прихватилишта

Уколико ЈЛС нема потребна средства да обезбеди сопствено прихватилиште, према Уредби о начину и условима за отпочињање обављања комуналних делатности⁸⁸, има могућност да склопи уговор о збрињавању ухваћених, напуштених и изгубљених животиња са прихватилиштем за напуштене животиње које се налази на територији суседних ЈЛС⁸⁹. У наставку је приказан пример добре праксе. Општина Власотинце и Бојник су показале како се међуопштинска сарадња може ефикасно искористити као механизам за решавање комуналних и других питања из надлежности ЈЛС.

⁸⁷ Регистар прихватилишта за напуштене кућне љубимце - Управа за ветерину, <https://www.vet.minpolj.gov.rs/sr/registri> приступ 22. јун 2021. године

⁸⁸ „Службени гласник РС“, број 13/2018, 66/2018 и 51/2019

⁸⁹ Члан 20 став 2 Уредбе о начину и условима за отпочињање обављања комуналних делатности



Илустративни пример 2

Општине Власотинце и Бојник - Заједничко прихватилиште

Полазећи од потребе хуманог решавања проблема напуштених животиња, Општине Власотинце и Бојник су 2016. године потписале најпре Меморандум о сарадњи⁹⁰, а затим и 2017. године Споразум о заједничком обављању комуналне делатности, а предмет споразума је успостављање и управљање заједничким прихватилиштем за напуштене животиње. Изградњу прихватилишта, финансирао је Европска Унија и Влада Швајцарске преко програма Европски Прогрес, на основу потписаног уговора са Канцеларијом Уједињених нација за пројектне услуге у Србији.

За овакав приступ, општини Власотинце је Министарство за државну управу и локалну самоуправу доделило Прву награду на Националном такмичењу за избор примера најбољих пракси у примени принципа добре управе на локалном нивоу, које је одржано 2019. године⁹¹ у области „Одговорност и владавина права“. Треба истаћи да је Општина Власотинце 2017. године из локалног буџета исплатила на име одштете за уједињавања 13,3 милиона динара, а 2020. године, овај износ је смањен на 7,4 милиона динара.

↓ Препоручујемо Општини Прибој и Општини Неготин да обезбеде услове за континуирано обављање комуналне делатности зоохигијене, односно, рад зоохигијенске службе и прихватилиште за напуштене животиње.

Град Лесковац

Град Лесковац има основано ЈКП „Комуналац“ које, између осталих, обавља и делатност зоохигијене у оквиру своје зоохигијенске службе.⁹² Надзор над радом предузећа врши ЈП „Урбанизам и изградња“ Лесковац. У току ревизије субјект ревизије је доставио преглед о извршеној контроли за период од 2017. до 2020. године:

Табела 4 Преглед ЈП „Урбанизам и изградња“ Лесковац у периоду 2017. до 2020. године

Година	Број ухваћених паса	Број удомљених паса	Број уклоњених лешева животиња
2017.	381	56	346
2018.	379	61	191
2019.	388	68	325
2020.	393	68	354

Извор: документација субјекта ревизије – Град Лесковац

Град Лесковац је обезбедио два прихватилишта којима управља ЈКП „Комуналац“ Лесковац, а то су прво изграђено прихватилиште у Турековцу (капацитет око 200 паса) и друго, новоизграђено у Жељковцу (капацитет 200-250 паса).⁹³ У новоизграђеном прихватилишту, у атару села Жељковац код депоније напуштене животиње добијају ветеринарску негу, затим се вакцинишу, стерилишу и чипују након чега се враћају на територију са које су ухваћене. За изградњу прихватилишта уложено је око 20 милиона динара.

⁹⁰ Меморандум о сарадњи општина Власотинце и Бојник број 403-73 од 11.5.2016. године

⁹¹ Пројекат „Унапређење доброг управљања на локалном нивоу“ који спроводи Министарство државне управе и локалне самоуправе и СКГО у оквиру програма „Подршка Владе Швајцарске“ који реализује Канцеларија УН за пројектне услуге УНОПС

⁹² Одлука о усклађивању Одлуке о оснивању јавног комуналног предузећа „Комуналац“ из Лесковца са Законом о јавним предузећима

⁹³ Извештај о раду и финансијском пословању ЈКП „Комуналац“ Лесковац за 2020. годину



Слика 4 Прихватилице за псе у Жељковцу, Град Лесковац



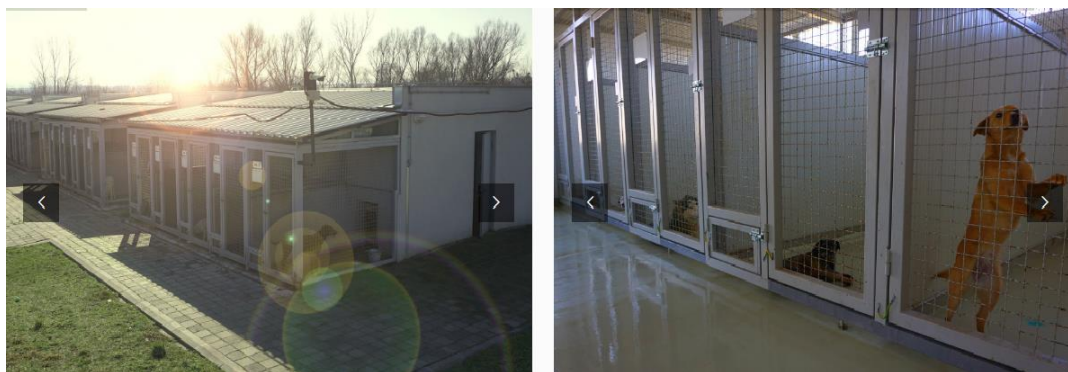
Извор: <https://www.tv4s.rs/azil-za-pse-u-zeljkovcu-ispunio-sve-uslove-i-standarde/>

Град Нови Сад

У граду Новом Саду послове комуналне делатности зоохигијене обавља ЈКП „Зоохигијена и ветерина Нови Сад“ Нови Сад и то: хватање, збрињавање, ветеринарску негу и смештај напуштених и изгубљених животиња у прихватилице за животиње, послове у оквиру карантина, лишавања живота за неизлечиво болесне и повређене, напуштене и изгубљене животиње, контролу и смањење популације паса и мачака и нешкодљиво уклањање лешева животиња са површина јавне намене до објекта за сакупљање, прераду или уништавање отпада животињског порекла⁹⁴. Предузеће такође управља прихватилицем у који се смештају напуштене и изгубљене пси са територије Града Новог Сада. У прихватилицу се примењује метод "ухвати-стерилиши-пусти" (CNR), који је уведен као хумана алтернатива еутаназији, а за ограничавање бројности популације напуштених паса и мачака.⁹⁵

Према подацима ЈКП „Зоохигијена и Ветерина Нови Сад“ Нови Сад у изградњу прихватилице 2015. године, уложено је око 30 милиона динара, а 2017. године око 20 милиона у додатне инвестиције у радове на проширењу капацитета прихватилице. Такође је улагано и у набавку опреме, тако да је укупна инвестициона активност у периоду од 2017. до 2020. године, око 70,7 милиона динара. У прихватилице је могуће, према наводима одговорних лица, оптимално сместити око 300 животиња. Укупна површина прихватилице износи 10.000 м².

Слика 5: Прихватилице за животиње ЈКП „Зоохигијена и Ветерина Нови Сад“



Извор: <http://www.zoohigijenans.co.rs/prihvatiliste-za-zivotinje/>

⁹⁴ Одлука о усклађивању Одлуке о организовању ЈКП „Зоохигијена и ветерина Нови Сад“ Нови Сад са Законом о јавним предузећима („Службени лист Града Новог Сада“, број 47/2016 и 46/2020)

⁹⁵ Допис ГУ за комуналне послове Града Новог Сада број III – 352-1/2021-248 од 24. маја 2021. године



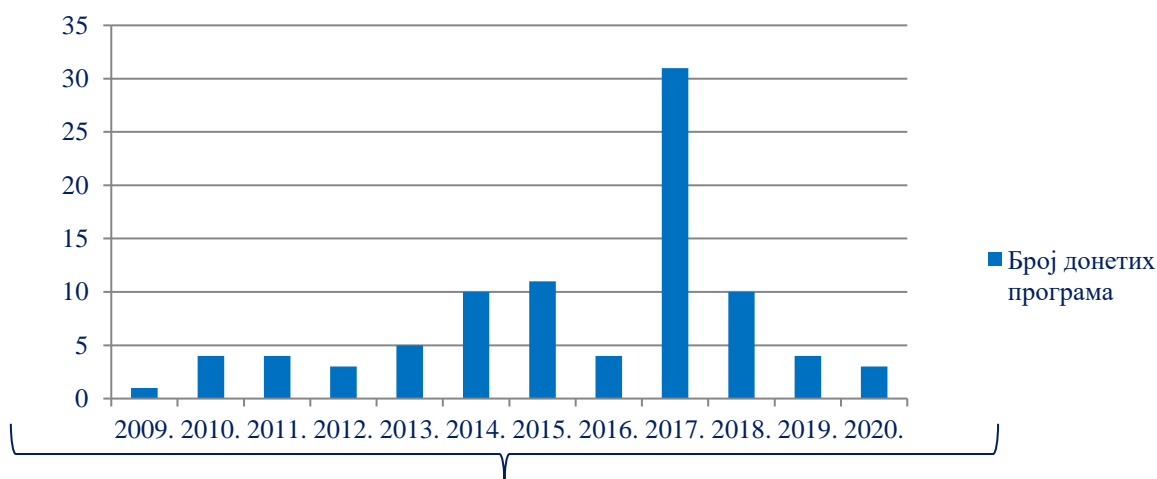
1.2. Три од четири ревидиране јединице локалне самоуправе Програме контроле и смањења популације напуштених паса и мачака не спроводе у пракси

Органи ЈЛС дужни су да израде и спроводе програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака према специфичностима средине⁹⁶. Збрињавање ухваћених, напуштених и изгубљених животиња спроводи се према програму контроле и смањења популације напуштених паса и мачака надлежног органа ЈЛС⁹⁷.

Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака (у даљем тексту Програм) је плански документ и чини полазну основу за све активности на овом пољу на краткорочном и дугорочном плану контроле и смањења популације напуштених животиња у ЈЛС.

Међутим, истраживање у фази планирања ревизије, показало је да је од усвајања Закона о добробити животиња 2009. године, до почетка 2017. године, само 42 ЈЛС донело овај програм (29%), а у периоду од 2017. до 2020. године Програм је донело још 48 ЈЛС (графички приказ у наставку). До краја 2020. године укупно 55 ЈЛС, односно 38% још увек није израдило и спровело Програм. Према подацима из анализе одговора на упитник, две локалне самоуправе донеле су Програм у току 2021. године.

Графички приказ 3 Хронолошки преглед доношења програма контроле и смањења популације напуштених паса и мачака у ЈЛС на територији РС од доношења Закона о добробити животиња



До 2020. године трећина Програма још увек није донета

Извор: ДРИ на основу достављених података ЈЛС у фази планирања ревизије

Град Нови Сад

Град Нови Сад је израдио и усвојио Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака на територији Града Новог Сада⁹⁸ 2011. године који је ажурирао фебруара 2014. године, када је усвојен нови Програм⁹⁹. Градско веће Града Новог Сада, на предлог Надзорног одбора ЈКП „Зоохигијена и Ветерина Нови Сад“, Нови Сад је у три наврата донело решења о изменама и допунама Програма.

⁹⁶ Члан 54 Закона о добробити животиња

⁹⁷ Члан 20, Уредба о начину и условима за отпочињање обављања комуналних делатности („Службени гласник РС“, број 13/2018, 66/2018 и 51/2019)

⁹⁸ Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака на територији Града Новог Сада „Службени лист Града Новог Сада“, број 48/2011

⁹⁹ „Службени лист Града Новог Сада“, број 6/2014, 7/2016, 2/2019 и 24/2019



У Програму је препознато да велики број напуштених паса и мачака на територији Града у највећој мери представља последицу понашања власника, грађана и природне репродукције. Наводи се да је тачан број напуштених паса и мачака веома тешко одредити, јер постоји велики број власника који своје кућне љубимце свесно или несвесно пуштају без контроле, што доприноси повећању њихове репродукције.

Ради постизања циља решавања проблема напуштених паса и мачака наводи се да је неопходно остварити потпуну сарадњу надлежног министарства, града, јавних комуналних и других јавних предузећа Града Новог Сада, ветеринарских служби и удружења за заштиту животиња и грађана.

Циљеви доношења овог Програма су:

1. социјално-безбедносни - смањење напада на грађане као и нарушавања јавног реда и мира,
2. економски - смањење трошкова у случају одштетних захтева грађана,
3. здравствени - спречава се ширење и преношење заразних болести, као и болести које су заједничке људима и животињама (зоонозе),
4. хигијенско-еколошки - спречава се растурање отпада из посуда за сакупљање отпада и спречава се прљање површина јавне намене,
5. едукативни - подизање укупне свести свих грађана, и
6. хумани однос према животињама - хумано поступање са животињама је мера која је у интересу и људи и животиња.

Циљеве Програма је предвиђено достићи спровођењем мера. У наставку износимо опис неких од мера, због значаја за разумевање које активности је потребно да планира ЈЛС да би решила проблем напуштених животиња.

➤ Популација напуштених паса и мачака повећава се због неадекватног односа власника, односно држалаца паса и мачака. С обзиром на то да велики број власника, односно држалаца паса и мачака напушта своје животиње, неопходно је да се спроведе регистрација и обележавање ових животиња, као и стимулација власника, односно држалаца паса и мачака, да их обележе и чипују, што би поједноставило њихово проналажење. Одлуком о држању домаћих животиња предвиђено је да је власник, односно држалац пса и мачке, дужан да их обележи и региструје. Грађани, власници, односно држаоци паса и мачака, треба да се упознају са наведеном обавезом, и то путем средстава јавног информисања, кроз поделу обавештења, трибине, едукације у школама итд.

➤ Побољшање услова у прихватилишту представља обавезу ЈЛС да по изградњи прихватилишта, ради на проширивању капацитета и побољшању услова за смештај напуштених паса и мачака, као и стално унапређивање односа и третмана збринутих паса и мачака.

➤ Стерилизација је најефикаснија мера којом се смањује популација напуштених паса и мачака, регулише бројност популације у прихватилиштима, као и њихова неконтролисана репродукција.

➤ Удомљавање напуштених паса и мачака из прихватилишта је најхуманији начин њиховог збрињавања, и том приликом морају бити вакцинисани, стерилисани и обележени.

➤ Промовисање одговорног власништва над животињама путем медијске кампање обухвата подизање свести грађана и власника, односно држалаца животиња, о обавезама које повлачи држање животиња. Промоција одговорног власништва врши се како путем телевизије и радија тако и путем друштвених мрежа.

„Применом Закона о добробити животиња желимо да утичемо на контролу и смањење популације напуштених животиња у граду“ - мисија је ЈКП „Ветерина и зоохигијена“ Нови Сад



➤ Поновно хватање, контрола и ревакцинација паса и мачака у прихватилишту вршиће се једанпут годишње, по Закону о ветеринарству, као и у складу са програмом превентивних мера Управе за ветерину;

➤ Стерилизација/кастрација власничких паса и мачака има за циљ смањење прираштаја напуштених животиња на територији Града, односно смањење броја избачених кућних љубимаца које неодговорни власници након неког времена остављају на улицама Града, чиме повећавају број напуштених животиња.

Такође, у Граду Новом Саду је у примени метод "ухвати-стерилиши-пусти" (енг. CNR), који је уведен као хумана алтернатива еутаназии, а за ограничавање бројности популације напуштених паса и мачака. Светска организација за здравље животиња (OIE) препоручује да програми контроле бројности популације уличних животиња морају да се заснивају на хуманим методама, пре свега на стерилизацији.

Годишњим извештајима ЈКП „Зоохигијена и ветерина Нови Сад“ Нови Сад¹⁰⁰ је извештавало о физичком и финансијском обиму извршених послова у периоду од 2017. до 2020. године, односно о спроведеним мерама и активностима планираним Програмом. Извештаји садрже планирани и реализовани обим активности, заједно са ценом обављених услуга (опсервација паса и мачака на беснило, хируршке интервенције код повређених напуштених животиња, обдукција уинулих животиња, токсиколошки преглед уинулих животиња, одржавање прихватилишта, збрињавање напуштених паса и мачака у прихватилишту, дијагностика, превенција и лечење, итд.).

Неопходно је да циљеви Програма буду повезани са циљевима стратешких аката ЈЛС. Пример је Стратегија одрживог развоја Града Новог Сада¹⁰¹ у којој је „урбани развој“ одређен као једна од приоритетних области са специфичним циљем у оквиру Акционог плана „унапређење и заштита животне средине“. Пројекти које је потребно спровести ради остварења наведеног циља су: 1. управљање популацијом напуштених животиња и 2. управљање отпадом животињског порекла на територији Града Новог Сада. Ради праћења нивоа остварења циљева предвиђени су индикатори који су приказани у следећој табели:

Табела број 5 Извод из Акционог плана Стратегије одрживог развоја Града Новог Сада

Специфични циљ 1.2		Унапређење и заштита животне средине				
Број	Пројекат	Носилац	Временски оквир	Укупна вредност средстава (РСД)	Извор(и) средстава	Индикатори
1.2.6	Управљање популацијом напуштених животиња на територији Града Новог Сада	ЈКП "Зоохигијена и Ветерина" Нови Сад	2016-2020.	600.000.000	Град Нови Сад ЈКП "Зоохигијена и Ветерина" Нови Сад; донатори	- број напуштених животиња, - број пријава напуштених животиња и повреда, - број понављања интервенција на истим локацијама
1.2.7	Управљање отпадом животињског порекла на територији Града Новог Сада		2018-2020.	290.000.000	Град Нови Сад ЈКП "Зоохигијена и Ветерина" Нови Сад; донатори	- израђен и опремљен објекат за привремено одлагање отпада животињског порекла, - формирана зоохигијенска служба, - израђена Стратегија управљања отпадом животињског порекла

¹⁰⁰ Број 02-139/2018 од 19.1.2018. године

¹⁰¹ „Службени лист Града Новог Сада“, број 64/2015 и 68/2017



Свеобухватни извештај о реализацији акционих планова у којима су садржане вредности индикатора и који пружају увид у ниво реализације пројеката у оквиру зоохигијене и Стратегије одрживог развоја Града Новог Сада за период од 2016. до 2020. године је у припреми и биће упућен Скупштини Града Новог Сада на разматрање и доношење.

Град Лесковац

Градско веће Града Лесковца је септембра 2009. године усвојило Програм контроле и смањења популације паса и мачака на територији града Лесковца¹⁰². Локална власт је имала сазнања о проблему напуштених животиња, па је у опису стања у Програму наведено „присуство великог броја напуштених паса и мачака на улицама града, насељених места и поља, што је резултат напуштања кућних љубимаца од стране њихових власника. Наводи се такође, да су узрок овог проблема лоше навике људи и тешка економска ситуација грађана, који због недостатка средстава за обележавање и вакцинацију, прибегавају избацавању паса на улицу. Проблем прекомерног броја паса луталица ранијих година је решаван повременим акцијама ловаца - убијањем паса луталица. Изграђено постојеће прихватилиште које је смештено у атару села Турековац, на имању ДП „Пољопривреда“, нема капацитете за прихват свих напуштених паса/мачака. Служба Зоохигијене и служба за рад у прихватилишту, налази се у оквиру ЈКП „Комуналац“, и нема довољан број извршилаца, има неадекватну опрему за хватање и недовољни капацитет за прихват.

Град Лесковац је прва ЈЛС у Републици Србији која је испунила законску обавезу и септембра 2009. године донела Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака на својој територији. Међутим, бројни пројекти који су предвиђени Програмом још увек нису спроведени, а Програм не садржи ни оперативни план за период након 2010. године.

У Програму се наводи да је за решавање проблема неопходна примена важећих одредби Закона, стимулација мера за стерилизацију, вакцинацију и обележавање паса, изградња новог прихватилишта задовољавајућих капацитета и подизање радних капацитета зоохигијенске службе. Такође се истиче да се спровођењем наведених активности стичу услови за санкционисање несавесних и неодговорних власника кућних љубимаца, који проузрокују проблем, као и да је потребно повећати хигијену у насељеним местима, како би се смањила могућност прехрањивања напуштених паса на улици који могу да буду агресивни, што је потенцијална опасност за људе, децу и домаће животиње.

Одговорност за реализацију свих тачака Програма има Град Лесковац, а одговорност за спровођење конкретних мера из овог Програма, које се односе на рад службе и прихватилишта додељена је ЈКП „Комуналац“ Лесковац. Такође, наведено је да је Програм настао као резултат неслагања са досадашњим начином решавања проблема паса луталица. Циљ је хуманији и савременији приступ решавању овог проблема, у складу са важећом регулативом, као и са правном регулативом.

Имајући у виду стање у тренутку доношења Програма, обимност проблематике и материјалне могућности предложено је да се реализација Програма изведе у фазама.

Рок за завршетак прве фазе имплементације Програма је био 01. новембар 2009. године. У оквиру ове фазе, требало је спровести следеће активности:

¹⁰² Члан 37 Пословника о раду Градског већа „Службени гласник Града Лесковца“, број 11/09



- покренути изградњу прихватилишта на простору Регионалне санитарне депоније,
- обезбедити возило, запослити неопходан број додатних радника,
- набавити минималну заштитну опрему како би постојећи азил наставио са радом,
- обавити обуку за рад у прихватилишту,
- покренути реализацију масовног третмана власничких и невластничких паса/мачака.

Рок за завршетак друге фазе имплементације Програма је био 01. новембар 2010. године. У оквиру ове фазе, требало је спровести следеће активности:

- набавити недостајућу опрему за функционисање прихватилишта,
- наставити реализацију масовног третмана власничких и невластничких паса/мачака,
- покренути реализацију пројекта: информисања и едукације грађана, као и удомљавања паса/мачака,
- покренути санкционисање неодговорних власника у сарадњи са локалним (комуналном) и републичким (ветеринарским) инспекцијским службама - по систему „од врата до врата“.

ЈКП „Комуналац“, Лесковац је доставио Извештај о реализацији Програма смањења популације напуштених паса и мачака¹⁰³ у коме се наводи да није дошло до реализације неких од пројеката предвиђених Програмом, као и да не располажу подацима о планираним активностима након новембра 2010. године.

Један од пројеката у оквиру Програма који би значајно утицао на решавање проблема напуштених животиња је био и спровођење акције санкционисања неодговорних власника у сарадњи са локалном (комуналном) и републичком (ветеринарском) инспекцијом - по систему „од врата до врата“. Међутим, према достављеним подацима, ове акције нису спроведене.

Такође, Извештај о реализацији програма је доставио и Одсек за послове комуналне инспекције Одељења за инспекцијске послове Града Лесковца, у коме се наводи да је у циљу смањења популације по питању хватања, превоза и збрињавања у прихватилиште напуштених паса достављало обавештења ЈКП „Комуналац“ Лесковац, по којима је оно поступало, у оквиру реализације Програма.

Општина Неготин

У Општини Неготин популација напуштених паса, односно мачака представља значајан проблем. У периоду од 2017. до 2020. године, наиме, издвојено је око 97 милиона динара по основу 1.240 захтева за одштету по основу уједа паса.

Општинско веће Општине Неготин донело је Одлуку о усвајању Програма контроле и смањења популације напуштених паса и мачака на територији општине Неготин за период од 2017 - 2022. године¹⁰⁴ 2017. године. Програм је први корак у стварању предуслова за хумано и ефикасно решавање проблема напуштених паса, односно мачака, заустављање даљег пораста ове популације и успостављање ефикасног система за континуирану контролу, који ће трајно утицати на смањење броја напуштених паса, односно мачака - истиче се у Програму. Популација напуштених паса је директна последица неодговорног и незаконитог понашања власника, односно држалаца животиња, наводи се у Програму. Уз то, проблем напуштених животиња може да проузрокује: здравствене, еколошке, социјалне, али и финансијске проблеме.

¹⁰³ Допис ЈКП „Комуналац“ Лесковац, одговор на питања, 8.7.21

¹⁰⁴ „Службени лист Општине Неготин“, број 6 од 20.04.2017, стр.81



Утврђени су основни циљеви програма, начела, активности и мере, носиоци и средства потребна за реализацију програма. У циљу реализације Програма планира се спровођење следећих мера и активности: едукација грађана, израда општинских прописа, успостављање свих видова сарадње, обележавања, стерилизација, дехелминтизација¹⁰⁵, вакцинација, CNR програм, изградња прихватишта, удомљавање.

У Извештају о предузетим мерама из Програма¹⁰⁶, наводи се ниво реализације планираних мера и активности. По питању активности израде општинских прописа, СО Неготин донела је новембра 2018. године Одлуку о условима држања, поступања и заштите домаћих животиња на територији општине Неготин¹⁰⁷, док је у вези изградње прихватишта за животиње предузела одређене активности - измену планских документа ради

Општина Неготин донела је Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака на својој територији за период од 2017 – 2022. године априла 2017. године, односно готово 8 година након увођења законске обавезе.

Одређене активности су у овом периоду започете (2018. године је донета Одлука о условима држања, поступања и заштите домаћих животиња), али с друге стране, још увек није обезбеђен континуитет обављања комуналне делатности зоохигијене, као ни одговарајуће прихватиште за напуштене животиње, што су били циљеви Програма.

реализације пројекта изградње прихватишта. Спроведен је поступак јавне набавке након чега је израђен пројекат за изградњу прихватишта за привремени смештај паса луталица у Неготину. Предрачунска вредност објекта је 42,3 милиона динара са ПДВ-ом. Јануара 2019. године Одељење за урбанизам, грађевинарство и заштиту животне средине издало је Решење о грађевинској дозволи, али због недостатка финансијских средстава пројекат изградње прихватишта није реализован.

Активности обележавања, стерилизације, дехелминтизације и вакцинације напуштених животиња, у периоду од 2017. до 2019. године, спроведени су од стране вршилаца комуналне делатности, којима је поверено обављање зоохигијене путем једногодишњих уговора, како смо изложили у тачки 1.1. извештаја, на начин који није у складу са Законом о комуналним делатностима. Уз то, у овом периоду, током 2018. године је регистровано/чиповано, стерилисано и вакцинисано само по 9 животиња, а током 2019. године по 19.

У истом периоду, Општина Неготин је издвојила из буџета за обављање делатности зоохигијене 1,6 милиона динара. У току 2020. године обављање комуналне делатности зоохигијене није било поверено.

Општина Прибој

Општина Прибој је донела Програм контроле и смањења популација паса и мачака на територији Општине Прибој¹⁰⁸, као и Стратегију решавања проблема невластничких паса и мачака на територији општине Прибој¹⁰⁹ 2014. године.

Основни циљеви Програма контроле и смањења популације паса и мачака су смањење популације паса луталица на прихватљив број здравих и мирољубивих животиња и стабилизација популације паса луталица. Рок за испуњење циљева био је до маја 2015. године.

¹⁰⁵ Мера заштите здравља животиња (чишћење паса и мачака од унутрашњих паразита)

¹⁰⁶ Допис Општине Неготин Број: 400-8/2021-II/07-1 од 02.06.2021. године

¹⁰⁷ „Службени лист Општине Неготин“, број 32/2018

¹⁰⁸ „Службени лист Општине Прибој“, број 4/14

¹⁰⁹ Исто.



У наставку наводимо циљеве „Стратегије за решавање проблема невластничких паса и мачака на територији општине Прибој“:

- Смањење популације паса и мачка луталица;
- Контрола постојеће популације паса и мачака;
- Заштита здравља људи и животиња;
- Промоција одговорног власништва и добробити животиња;
- Поштовање законских и подзаконских аката;
- Прописивање мера стимулације стерилизације и обележавања власничких животиња ради контроле популације;
- Изградња прихватилишта за смештај напуштених животиња.

Иако је усвојила Програм контроле и смањења популације паса и мачака, као и Стратегију решавања проблема невластничких паса и мачака на својој територији 2014. године, Општина Прибој до 2020. године, односно, до окончања ревизије, није организовала рад зоохигијенске службе, обезбедила прихватиште за напуштене животиње, нити започела реализацију циљева Програма и Стратегије.

Међутим, ниједан од циљева ових планских аката није реализован.

↓ Препоручујемо Граду Лесковцу, Општини Неготин и Општини Прибој да ажурирају Програм смањења и контроле популације напуштених паса и мачака сходно актуелном стању и израде акциони план за његово спровођење (активности, носиоци и рокови), као и да делегирају одговорност за праћење реализације циљева Програма.



У Нацрту закона о изменама и допунама Закона о добробити животиња¹¹⁰, који је у процедури израде и доношења, у члану 54 став 1 који се односи на обавезу ЈЛС да изради и спроводи Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака, предлог је се да се дефинише структура Програма, тако да се дода текст: „а који нарочито садржи услове и начин држања кућних љубимаца, мере које се односе на спречавање напуштања и контролу размножавања паса и мачака, образовање и информисање јавности о значају и начину контроле и смањења популације напуштених паса и мачака, као и очекиване резултате и систем вредновања резултата након спровођења мера.“

Прописивањем садржине и структуре Програма контроле и смањења популације напуштених паса и мачака, локална самоуправа би добила смернице за ефикасно планирање мера за смањење и контролу популације напуштених животиња.

¹¹⁰ Нацрт закона о изменама и допунама закона о добробити животиња, 2015. године, Управа за ветерину



2. Јединице локалне самоуправе нису предузимале адекватне мере у циљу спречавања настанка проблема напуштених животиња, зато што нису у довољној мери вршиле надзор, односно санкционисале власнике паса који поступају супротно донетим одлукама, нити су предузимале значајније активности на развијању свести грађана о одговорном власништву

Један од циљева ревизије је био да оценимо да ли су ЈЛС предузимале адекватне мере у циљу спречавања настанка проблема напуштених животиња, имајући у виду њихову надлежност. На основу овог циља, разматрали смо следећа питања:

- Да ли су ЈЛС вршиле адекватан надзор у складу са својим одлукама, односно санкционисале власнике паса за неодговорно понашање?
- У којој мери су организовале и спроводиле едукацију становништва и промовисале одговорно власништво и добробит животиња?

Истраживали смо да ли су ЈЛС предузимале превентивне мере да би спречиле проблем напуштених животиња: да ли су актима уредиле држање паса и понашање власника, како кућни љубимци не би постали напуштени пси; у којој мери су санкционисале неодговорно понашање власника; као посебно питање, разматрали смо активности по питању развоја свести о одговорном понашању власника паса.

Закључак 2 донели смо на основу следећих налаза:

2.1. ЈЛС прописују место и начин извођења кућних љубимаца а нарочито паса и мачака на јавне површине и врше надзор над спровођењем донетих одлука. ЈЛС нису у довољној мери вршиле надзор, односно санкционисале власнике паса који поступају супротно донетим одлукама: казне за неодговорно понашање власника паса, у периоду од 2017. до 2020. године, изrekli су: Град Нови Сад - 24 (комунална инспекција 2, комунална милиција 22); Град Лесковац - 6; Општина Неготин - 1; Општина Прибој - ниједну, због недовољне активности инспекцијских служби у овој области. Истраживање показује да у истом периоду, скоро 70% ЈЛС на територији Републике Србије није изрекло ниједну казну власницима паса за неодговорно понашање, што за последицу има ризик повећања исплаћених износа по основу накнаде штете за уједе паса.

2.2. Потврђивањем Европске конвенције о заштити кућних љубимаца, Република Србија је преузела обавезу да подстиче развој информационих и образовних програма, како би се промовисали свест и знање у овој области. Државни органи који обављају делатности у вези са животињама, дужни су да обезбеђују, усмеравају и подстичу јачање свести о значају добробити животиња, што је најефикасније средство за смањење учесталости уједа паса и јачање свести и одговорности власника паса. Док је Град Нови Сад спроводио едукацију, бројне акције и медијске кампање о одговорном власништву, остале три ревидиране ЈЛС нису имале континуиране активности на развијању свести грађана о одговорном власништву и бризи о животињама, због изостанка планског приступа. Резултати истраживања показују да у периоду од 2017. до 2020. године, преко 70% ЈЛС на територији Републике Србије није предузимало активности на подизању свести о одговорном власништву које доприноси смањењу напуштања животиња. Последица је ризик повећања популације напуштених животиња и проблема у вези са њима.



2.1. ЈЛС нису у довољној мери вршиле надзор, односно санкционисале власнике паса који поступају супротно донетим одлукама, у циљу превенције настанка проблема напуштених животиња

Ефикасно спроведене одлуке могу значајно спречити и умањити могућност уједа и угрожавања људи и других животиња. У складу са Законом о добробити животиња¹¹¹, органи ЈЛС прописују место и начин извођења кућних љубимаца, а нарочито паса и мачака на јавне површине.

Треба имати у виду и да ЈЛС у складу са актуелном законском регулативом уређују место и начин извођења кућних љубимаца на јавне површине али не и услове и начин држања. Наиме, чланом 20 Закона о локалној самоуправи дефинисане су надлежности општина, међу којима се од последње измене Закона која је на снази од 2018. године, не налази надлежност уређивања и организовања вршења послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња, што је било предвиђено претходним верзијама Закона. Изузетак је Град Београд који има надлежност да уређује ову област у складу са Законом о Главном граду¹¹².

Резултат истраживања је да у периоду од 2017. до 2020. године: 1/4 ЈЛС није донела одлуку којом се уређује место и начин извођења животиња; скоро 70% ЈЛС није изрекло ниједну казну власницима паса за неодговорно понашање, а 18% је изрекло мање од 10 казни годишње, што говори о неактивности ЈЛС када је у питању надзор над понашањем власника паса у складу са донетим одлукама. Детаљније истраживање смо спровели код субјеката ревизије.

Град Нови Сад

У периоду од 2017. до 2020. године, градске инспекцијске службе су изрекле казне власницима паса за неодговорно понашање у износу од 328 хиљада динара и то: комунална инспекција Одсека за комуналну хигијену и зоохигијену изрекла је две казне, а комунална милиција, по пријави грађана и у оквиру редовног надзора, изрекла је 22 прекршајна налога.

Град Нови Сад донео је Одлуку о обављању делатности зоохигијене¹¹³, којом се уређује начин и услови обављања комуналне делатности зоохигијене на територији Града Новог Сада, а Скупштина Града Новог Сада донела је Одлуку о држању домаћих животиња¹¹⁴ којом је између осталог предвиђен начин држања кућних љубимаца - паса и мачака.

Одлука предвиђа држање паса који се држе као кућни љубимци, а могу представљати опасност за околину, начин држања паса у објектима и двориштима вишепородичног становања, обавезу ношења повоца, забрану лицима млађим од 18 година за извођење паса који могу представљати опасност за околину, као и место извођења кућних љубимаца. Такође, у Одлуци је наведено да власник, односно држалац пса и мачке дужан је да обележи и региструје пса и мачку у складу са

¹¹¹ Члан 54 „Службени гласник РС“, број 41/2009

¹¹² Чланом 8, став 2, тачка 14) Закона о Главном граду¹¹², Град је надлежан да врши: уређивање и организовање вршења послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња; прописује услове и ограничење држања животиња; место и начин извођења кућних љубимаца, а нарочито паса и мачака на јавне површине на територији града Београда.

¹¹³ „Службени лист Града Новог Сада“, број 65/2013, 13/2014, 47/2016, 16/2018 и 59/2019

¹¹⁴ „Службени лист Града Новог Сада“, број 60/2010, 12/2011, 17/2011 - испр., 1/2012, 65/2013 - др. одлука, 13/2014, 11/2015, 33/2015 - аутентично тумачење, 63/2015, 16/2018, 31/2019 и 59/2019 и „Службени гласник РС“, број 6/2021 - одлука УС



посебним прописима о обележавању и регистрацији паса и мачака¹¹⁵ (казнена одредба за овај члан у Одлуци не постоји, с обзиром да надлежност над спровођењем Закона о ветеринарству и прописа у вези са обележавањем има републичка ветеринарска инспекција – Управа за ветерину). Одлуком су дефинисане и мере забране, међу којима су и:

- храњење напуштених и изгубљених домаћих животиња на површини јавне намене, у заједничким просторијама и двориштима објеката вишепородичног становања;

- увођење паса и мачака у средства јавног саобраћаја без коришћења одговарајуће опреме, у виду посебних транспортера;

- увођење домаћих животиња у службене просторије, средства јавног саобраћаја, на дечија игралишта или друга јавна места где се окупља већи број грађана.

Одлуком је предвиђен надзор над спровођењем ове одлуке, као и казнене одредбе. Надзор над применом ове одлуке врши градска управа надлежна за комуналне послове, односно комунални инспектор. Град Нови Сад је вршио надзор над спровођењем Одлуке о држању домаћих животиња и санкционисани су прекршаји који су њоме и прописани.

У оквиру Годишњег плана инспекцијског надзора Градске управе за инспекцијске послове¹¹⁶ планиране су и активности Одсека комуналне хигијене и зоохигијене, што је приказано на примеру Годишњег плана из 2017. године у наставку. У оквиру Одсека се између осталог врши и инспекцијски надзор над применом прописа о условима и начину држања и заштите домаћих животиња и применом прописа о обављању делатности зоохигијене и послова у оквиру карантина на територији Града, спровођењу мера контроле и смањења популације штетних организама, глодара и инсеката вршењем дератизације на површинама јавне намене, уклањање лешева животиња.

Табела 6 Извод из Годишњег плана инспекцијског надзора за 2017. годину

План	Контрола субјеката у области примене прописа уређених одлуком града Новог Сада о начину обављања делатности зоохигијене са приоритетним задатком смањење броја напуштених паса и мачака;
Индикатор	Укупан број извршених инспекцијских надзора
	Утврђен број напуштених власничких паса (број поднетих захтева за покретање прекршајних поступака по службеној дужности, број издатих прекршајних налога, број издатих решења о прикупљању напуштених паса и мачака)
Период у којем се спроводи задатак/активност	Континуирано сваког радног дана по представкама-пријавама грађана и по службеној дужности (где се контроле организују самостално и у сарадњи са екипом за хватање напуштених паса и мачака, ЈКП “Зоохигијена и ветерина Нови Сад“)
План	Контрола субјеката у области примене прописа уређених одлуком о условима и начина држања и заштита кућних љубимаца у објектима породичног и вишепородичног становања са приоритетним задатком повећање броја власника и држалаца кућних љубимаца који држе исте у складу са одлуком, смањење броја неадекватних држања кућних љубимаца;

¹¹⁵ Члан 21 Одлуке о држању домаћих животиња („Службени лист Града Новог Сада“, број 60/2010, 12/2011, 17/2011 - испр., 1/2012, 65/2013 - др. одлука, 13/2014, 11/2015, 33/2015 - аутентично тумачење, 63/2015, 16/2018, 31/2019 и 59/2019 и „Службени гласник РС“, број 6/2021 - одлука УС)

¹¹⁶ Годишњи план инспекцијског надзора градске управе за инспекцијске послове за 2017. годину број XVI-021-1/2017-864 од 3.7.2017. године



Индикатор	Укупан број извршених инспекцијских надзора
	Утврђен број неадекватних држања кућних љубимаца (број сачињених записника, број поднетих захтева за покретање прекршајних поступака по службеној дужности, број издатих прекршајних налога, број решења о отклањању неправилности, број службених белешки).
Период у којем се спроводи задатак/активност	Континуирано сваког радног дана по представкама-пријавама грађана и по службеној дужности (где се контроле организују самостално, а по пореби и у сарадњи са Ветеринарском инспекцијом и Комуналном полицијом).

У Годишњим извештајима о раду и показатељима делотворности инспекцијског надзора дати су збирни подаци о спроведеном надзору у виду активности (број представки, број извршених редовних/ванредних/заједничких инспекцијских надзора, изречених управних мера), а Градска управа за инспекцијске послове је доставила податке о спроведеном надзору у области зоохигијене¹¹⁷:

Табела 7 Надзор Управе за инспекцијске послове Града Новог Сада у области зоохигијене у периоду од 2017. до 2020. године

Назив	2017.	2018.	2019.	2020.
Број представки извршених инспекцијских надзора	3.198	4.099	3.988	2.071
Број покренутих управних поступака о инсп. надзору и број решења о уклањању паса и мачака са јавних површина	2.217	3.219	2.725	1.670
Број покренутих управних поступака о уклањању неправилности	714	801	860	302
Број саветодавних посета	267	79	401	77

Град Нови Сад је у периоду од 2017. до 2020. године издао одређени број прекршајних налога приликом инспекцијског надзора на спровођењем Одлуке о држању домаћих животиња, и то: комунална инспекција Одсека за комуналну хигијену и зоохигијену изрекла је 2 казне за неодговорно понашање власника паса. Обе казне су изречене 2019. године у износу од по 25.000 динара. Комунална милиција, по пријави грађана и у оквиру редовног надзора, изрекла је 22 прекршајна налога у овом периоду у износу од 278 хиљада динара. Прекршајни налози су издати због кршења одредби Одлуке о држању домаћих животиња и то: извођења паса без повоца или заштитне корпе, извођења паса који могу представљати опасност за околину од стране лица млађих од 18 година и остављања псећег измета. Преглед изречених прекршајних налога од стране комуналне инспекције и комуналне милиције приказан је у следећим табелама.

Табела 8 Број прекршајних налога и износ изречених казни од стране комуналне инспекције у периоду од 2017. до 2020. године

Назив	2017.	2018.	2019.	2020.
Број прекршајних налога	0	0	2	0
Износ изречених казни (РСД)	0	0	50.000	0

¹¹⁷ Град Нови Сад, ГУ за инспекцијске послове – за табелу 8 Допис од 7.5.2021. године; за табелу 9 Допис број XIV-355-сл/2020 од 11.5.2021. године



Табела 9 Број прекршајних налога и износ изречених казни од стране комуналне милиције у периоду од 2017. до 2020. године

Назив	2017.	2018.	2019.	2020.
Број прекршајних налога	11	5	6	0
Износ изречених казни (РСД)	88.000	40.000	150.000	0

Извор: Документација субјекта ревизије – Град Нови Сад

Истичемо да је у периоду од 2017. до 2020. године из локалног буџета Града Новог Сада, на име одштете за уједи пасе, исплаћено око 810 милиона динара, а за обављање делатности зоохигијене је из буџета исплаћено 475 милиона динара.

Одговорна лица наводе да је основни узрок појаве напуштених животиња на јавним површинама Града Новог Сада неодговорно власништво, што последично има утицај на угрожавање здравља становништва и финансијске последице по буџет¹¹⁸.

Град Лесковац

У периоду од 2017. до 2020. године Одељење за инспекцијске послове Градске управе Града Лесковца на основу обавештења ЈКП „Комуналац“ Лесковац издало је 6 прекршајних налога ради санкционисања несавесног поступања власника паса.

Вршилац обављања делатности зоохигијене у Граду Лесковцу је ЈКП „Комуналац“. Одлуку о условима за држање домаћих животиња на територији Општине Лесковац, СО је донела 2003. године¹¹⁹. Одлука је измењена 2006, 2008. и 2017. године ради усаглашавања са законом, односно, повећавања износа казних одредби. Изменом из 2008. године, дефинисан је: термин „напуштени пас“; надлежности зоохигијенске службе; начин обављања хватања и превоза ухваћених животиња; начин поступања са животињама у прихватилишту, као и у којим случајевима се животиња може лишити живота на хуман начин. Изменом из 2017. године, дефинисано је да послове инспекцијског надзора над применом ове одлуке врши Одељење за инспекцијске послове, односно Одељење комуналне полиције а издавање прекршајних налога врши комунална полиција. Наводимо примере одредби Одлуке: држаоци паса и мачака дужни су једном годишње да приведу животиње надлежној ветеринарској станици ради вакцинације против беснила и других заразних болести¹²⁰; власници односно, држаоци паса дужни су да надлежној ветеринарској станици пријаве набавку пса, нестанак, продају у року од 7 дана од дана настале промене; забрањено је држање питбул теријера¹²¹, итд.

У складу са Годишњим извештајима рада Одељења за инспекцијске послове Градске управе града Лесковца, који усваја Комисија за координацију инспекцијског надзора над пословима из изворне надлежности града Лесковац, наводи се укупан број поступака, донетих решења, захтева за покретање прекршајног поступка, као и број налога јавним предузећима, предузетницима и правним лицима у оквиру законом утврђених надлежности. Међутим, нема конкретних података о спроведеном надзору над предузимањем мера и контроле услова држања домаћих животиња на територији града у складу са Одлуком о условима за држање домаћих животиња на територији

¹¹⁸ Допис Града Новог Сада Број: III-352-1/2021-248 од 24. маја 2021. године

¹¹⁹ „Службени лист Општине Лесковац“, број 9/03,15/06, 3/08 и „Службени гласник Града Лесковца“, број 28/08 и 9/17

¹²⁰ Члан 9 Одлуке

¹²¹ Члан 11 Одлуке



града Лесковца, нити исказаних вредности остварења индикатора предвиђених Планом инспекцијског надзора у периоду од 2017. до 2020. године.

Одсек за послове комуналне инспекције Одељења за инспекцијске послове Града Лесковца, доставило је обавештење¹²² у коме се наводи да је у циљу смањења популације по питању хватања, превоза и збрињавања у прихватилиште напуштених паса достављало обавештења ЈКП „Комуналац“ Лесковац, по којима је оно поступало.

Табела 10 Број обавештења инспекцијским службама упућен од ЈКП „Комуналац“ Лесковац у периоду од 2017. до 2020. године

Специфичан циљ	Индикатор	2017.	2018.	2019.	2020.
Предузимање мера и контрола услова држања домаћих животиња на територији града	Број сачињених обавештења и других аката	79	117	201	143

Извор: Документација субјеката ревизије – Град Лесковац

Међутим, у периоду од 2017. до 2020. године неодговорни власници паса санкционисани су само у току 2020. године. Наиме, Одељење за инспекцијске послове Градске управе града Лесковца на основу достављених обавештења од стране ЈКП „Комуналац“ Лесковац, са подацима о власнику пса који је као напуштен затечен на јавној површини и збринут у прихватилишту, издаје прекршајне налоге у смислу санкционисања поступања власника напуштених паса. Овај начин међусобног обавештавања Одељења за инспекцијске послове и ЈКП „Комуналац“ Лесковац остварен је у току 2020, када је на основу тога, изречено 6 казни, што је приказано у следећој табели.

Табела 11 Број изречених казни неодговорним власницима паса по годинама у периоду од 2017. до 2020. године у Граду Лесковцу

Санционисање неодговорних власника	2017.	2018.	2019.	2020.
Број достављених обавештења ЈКП „Комуналац“ Лесковац	-	-	-	6
Број изречених прекршајних налога	-	-	-	6

Извор: Документација субјеката ревизије – Град Лесковац

У периоду од 2017. до 2020. године, из локалног буџета Града Лесковца, на име одштете за уједи паса, исплаћено је око 262 милиона динара, а за обављање делатности зоохигијене исплаћено 96 милиона динара.

Општина Неготин

У периоду од 2017. до 2020. године, у Општини Неготин изречена је једна казна за неодговорно понашање власника паса у износу од 15.000 динара.

СО Неготин је 2018. године донела Одлуку о условима држања, поступања и заштите домаћих животиња на територији општине Неготин¹²³. Одлуком су прописани услови и начин држања, хватања, одузимања, смештаја, збрињавања, чувања и заштите домаћих животиња, као и поступак нешкодљивог уклањања лешева угинулих домаћих животиња на територији Општине Неготин.

Одлуком је дефинисано¹²⁴, између осталог, да се у објектима вишепородичног становања у једном стану могу држати пси и мачке, егзотичне и украсне животиње

¹²² Обавештење, број:1659/21-III-07 од 8.7.2021. године

¹²³ „Службени лист Општине Неготин“, број 32/2018

¹²⁴ Члан 8 Одлуке



разних врста, искључиво под условима који су у складу са Законом о добробити животиња; да није дозвољено држање опасних животиња чије поседовање је забрањено Законом; да је држање и извођење опасних раса паса дозвољено само под условима утврђеним прописима којима се регулише начин држања паса који могу представљати опасност за околину; у двориштима објеката породичног становања могуће је држати псе, мачке, егзотичне и украсне животиње разних врста, само ако постоји сагласност свих корисника заједничког дворишта; држалац животиње - пса у обавези је да онемогући његов слободан и неконтролисан излазак ван свог дворишта, као и да спречи његово скакање на капију и ограду и изазивање страха код трећих лица; забрана лицима млађим од 16 година да изводе пса без присуства и надзора родитеља, односно старатеља¹²⁵.

Посебно истичемо и да је Одлуком прописано да је држалац животиње - пса дужан да изврши обележавање пса у складу са посебним прописима о обележавању паса и вођењу евиденције о обележеним псима, односно да је дужан да пса старијег од три месеца, пријави надлежној ветеринарској служби ради регистрације¹²⁶. Предвиђено је и да држалац животиње - пса или мачке дужан редовно вакцинише пса или мачку против беснила, односно дужно је да пса или мачку вакцинише и од других заразних болести, уколико то наложи надлежни државни орган, у складу са посебним законским прописима.

Послове инспекцијског надзора над спровођењем Одлуке обавља Одељење за инспекцијске послове почев од 2019. године. Међутим, надзор у овој области је планиран само током априла и јула месеца и то кроз контролу извођења паса у складу са Одлуком о условима држања, поступања и заштите домаћих животиња¹²⁷.

У Извештају о раду комуналне инспекције за 2017. и 2018. годину наводи се да је на основу Одлуке о условима држања и заштите домаћих животиња и условима њиховог сахрањивања на територији општине Неготин¹²⁸, надзор вршен над збрињавањем, чувањем и сахрањивањем домаћих животиња, као и прекорачењу чувања дозвољеног броја кућних љубимаца у стамбеним зградама, као и у домаћинствима. Због бројне популације паса луталица на територији Општине Неготин спроведене су месечне акције хватања од стране овлашћеног лица, уз присуство и надзор комуналних инспектора. У току 2017. године било је 120 предмета, а у току 2018. године, 126 предмета. Активности обележавања, стерилизације, дехелминтизације и вакцинације напуштених животиња спроведени су од стране вршилаца комуналне делатности у периоду од 2017. до 2019. године, којима је поверено обављање зоохигијене (на начин који није у складу са Законом о комуналним делатностима), а у току 2020. године делатност зоохигијене није била поверена.

Истичемо да је у периоду од 2017. до 2020. године, из локалног буџета Општине Неготин, на име одштете за уједи паса, исплаћено око 97 милиона динара а за обављање делатности зоохигијене исплаћено је 1,8 милиона динара.

Општина Прибој

У периоду од 2017. до 2020. године комунална инспекција Општине Прибој није изрекла ниједну казну неодговорним власницима паса.

¹²⁵ Члан 9 и 10 Одлуке

¹²⁶ Одлука о условима држања, поступања и заштите домаћих животиња на територији општине Неготин, члан 14

¹²⁷ Документација субјеката ревизије – Општина Неготин: Планови рада комуналне инспекције за 2019. и 2020. годину


¹²⁸ „Службени лист Општине Неготин“, број 16/07



Одлука о држању домаћих животиња¹²⁹ прописује место чувања домаћих животиња, а посебно паса и мачака, како у оквиру породичних стамбених зграда и станова, али у двориштима зграда. Одлуком су предвиђене и извесне забране у погледу места и начина чувања паса и мачака, а надзор над применом и спровођењем одредаба ове Одлуке, врши инспектор за заштиту животне средине и комунални инспектор¹³⁰.

У периоду од 2017. до 2019. године, по изјашњењу одговорних лица, комунална инспекција није изрекла ниједну казну неодговорним власницима паса, нити је било пријава од стране грађана за неодговорно понашање власника паса¹³¹.

Истичемо да је у овом периоду из локалног буџета Општине Прибој исплаћено око 60 милиона динара на име одштетних захтева по основу уједа паса.

 Препоручујемо Граду Нови Сад, Граду Лесковац, Општини Неготин и Општини Прибој да приликом процене ризика у фази планирања инспекцијског надзора, анализирају утврђено стање у овој области и у складу са тим планирају већи обухват и учесталост инспекцијског надзора над локалним одлукама које прописују обавезе власника паса, у циљу ефикасније превенције проблема напуштених животиња.

2.2. Три од четири ревидиране јединице локалне самоуправе нису предузеле континуиране активности на развијању свести грађана о одговорном власништву и бризи о животињама

Најефикасније средство за смањење учесталости уједа паса је едукација усмерена на јачање свести и одговорности власника паса и примена казних одредаби прописаних Законом о добробити животиња¹³².

Република Србија је још 1987. године¹³³, потврђивањем Европске конвенције о заштити кућних љубимаца, преузела обавезу да подстиче развој информационах и образовних програма, како би се промовисали свест и знање међу организацијама и појединцима који се баве држањем, узгојем, обуком, прометом и смештајем кућних љубимаца о одредбама и принципима ове Конвенције, која је ратификована 2010. године. У овим програмима посебна пажња, између осталог, треба да се посвети ризицима од неодговорне набавке љубимаца која доводи до повећања броја нежељених и напуштених животиња. Такође, државни органи који обављају делатности, односно послове у вези са животињама, дужни су да обезбеђују, усмеравају и подстичу јачање свести о значају добробити животиња¹³⁴.

Када се у једној друштвеној заједници спроводи CNR стратегија у комбинацији са едукацијом грађана, пси се хватају, лече, стерилишу и враћају на своја станишта, грађани постају свесни добробити животиња и хуманих метода за ограничавање бројности уличних животиња. Ширење болести се на тај начин држи под контролом, због чега грађани почињу мање да се плаше паса и лакше прихватају повратак здравих паса у своје заједнице. Уз ефикасне хумане програме за ограничавање бројности уличних паса, они би могли да буду здрави и прихваћени у својим заједницама, али су

¹²⁹ Одлука о држању домаћих животиња „Службени лист Општине Прибој“, број 8/2010, број 2/19

¹³⁰ Члан 37 Одлуке о држању домаћих животиња

¹³¹ Одговори на питања из захтева 6-13 03 број: 06-57 од 24.5.2021. године

¹³² Прелиминарни Нацрт Националне стратегије за управљање популацијом паса, Управа за ветерину, Београд 2021. година

¹³³ Закон о потврђивању Европске конвенције о заштити кућних љубимаца, European convention for the protection of pet animals Strasbourg, 13.XI.1987

¹³⁴ Члан 3 Закона о добробити животиња



често жртве злостављања. Стога је поред едукације, потребна и ефикасна примена законских прописа и казни предвиђених законом.¹³⁵

Едукација и промовисање одговорног власништва у пракси је предмет готово сваког Програма контроле и смањења популације напуштених животиња на територији ЈЛС. Међутим, као што смо утврдили у тачки 1.2, многе ЈЛС овај програм не спроводе ефикасно као ни адекватну едукацију становништва која је једна од најзначајнијих превентивних мера ЈЛС. Такође, резултати истраживања у фази планирања ревизије, показују да 70% ЈЛС није предузело никакве активности на развијању свести грађана о одговорном власништву и бризи о животињама. У наставку излажемо утврђено стање код субјеката ревизије.

Град Нови Сад

Промовисање одговорног власништва над животињама вршено је путем медијске кампање која обухвата подизање свести грађана и власника, односно држалаца животиња, о обавезама које повлачи држање животиња, између осталог о битности стерилизације као најефикаснијег начина контроле нежељене популације животиња.

Слика 6 Извод из брошуре о одговорном власништву ЈКП „Ветерина и зоохигијена Нови Сад“ из 2011. године



Извор Документација субјеката ревизије – Град Нови Сад

Промоција одговорног власништва врши се како путем телевизије и радија тако и путем друштвених мрежа.¹³⁶ Извод из брошуре о одговорном власништву као пример добре праксе коју је спроводио Град Нови Сад, налази се у Прилогу 3.

Путем медија и друштвених мрежа Град Лесковац је информисао грађанство о значају рада зоохигијенске службе и спорадично водио кампање удомљавања напуштених паса, без планског приступа (налаз 1.2.). Према изјави одговорних лица, спроводе се акције у виду организовања места на коме се пси излажу, са циљем њиховог удомљавања, као и да се на тај начин едукују деца и родитељи о предностима паса као кућних љубимаца.

У Општини Неготин је 2020. године расписан конкурс за пројекте који се финансирају или суфинансирају из буџета, по коме је удружењу за заштиту животиња „Алиса“ одобрено 200 хиљада динара за одржавање постојећег прихватилишта и проширења капацитета. Такође, у Општини Прибој, у периоду од 2017. до 2020. године, једно удружење је конкурисало и добило средства у циљу заштите паса луталица на територији општине Прибој. Средства су исплаћена 2020. године у износу од 100 хиљада динара НВО - Друштво пријатеља животиња "Шапа Пријатељства" Прибој за пројекат: „Да буде лепше и нама и њима са нама“.

Изузев помоћи удружењима за заштиту животиња кроз суфинансирање малобројних пројеката (удомљавање, стерилизација), општине Неготин и Прибој у претходном периоду нису предузимале значајније активности по питању развијања свести грађана о одговорном власништву и бризи о животињама.

У наставку је приказан пример добре праксе о акцији бесплатног чиповања и вакцинације напуштених паса и мачака.

¹³⁵ Члан 4, тачка 4.5.1., став 19. Стратегије решавања проблема невластничких паса и мачака на територији Града Београда („Службени лист Града Београда“, број 37/2011)

¹³⁶ Допис Града Новог Сада број: III-352-1/2021-248 од 24.5.2021. године



Илустративни пример 3

Град Београд – ЈКП „Ветерина Београд“

Акције бесплатног чиповања и вакцинације напуштених паса и мачака

ЈКП „Ветерина Београд“ спроводила је акције које доприносе смањењу популације напуштених паса и мачака и подижу свест о одговорном власништву. У сарадњи са градским општинама, спроводила је акције бесплатног чиповања, вакцинисања и стерилисања паса и мачака, у бројним београдским општинама - Врачар, Савски Венац, Сурчин, Чукарица, Вождовац. Грађанима који желе да постану власници напуштених паса и мачака са јавних површина, омогућено је да дођу на одређену локацију на општини, где ће се пси и мачке чиповати и вакцинисати и уједно ће нови власник кућног љубимца моћи да закаже датум бесплатне стерилизације. Акцијом су обухваћени сви пси и мачке који немају званичне власнике, односно напуштени пси и мачке о којима неко брине, али нису евидентирани као њихови власници.

УДОМИ МЕ - НЕ КУПУЈ (<https://www.udomimenekupuj.rs/>) је сајт намењен свим љубитељима животиња, првенствено напуштених. На овај начин ЈКП „Ветерина Београд“ заједно са удружењима за заштиту животиња реализује пројекат удомљавања животиња и доприноси решавању проблема напуштених паса на улицама Београда.



Слика 7 Извор <https://www.udomimenekupuj.rs/>

Управа за ветерину је препознала значај едукације о одговорном власништву и уврстила ово питање приликом израде Националне стратегије за управљање популацијом паса. Постизање одрживог и распрострањеног одговорног власништва захтева разумевање препрека и мотивација за одговорно понашање и предузимање акција за њихово решавање. То ће вероватно захтевати комбинацију законодавства, свести јавности и примене, кампање за промену понашања, формално образовање у школама и подстицање кроз изградњу друштвених очекивања. Такође би могло бити потребно да се побољша приступ ресурсима који подржавају одговорно власништво, као што су ветеринарска нега, услуге идентификације и регистрације и мере за контролу зоонотских болести¹³⁷.

Препоручујемо Граду Лесковцу, Општини Неготин и Општини Прибој да израде план едукације становништва и промоције одговорног власништва, која обухвата подизање свести грађана и власника, односно држалаца животиња о одговорном власништву (активности, носиоци и рокови).

¹³⁷ Прелиминарни нацрт Стратегије за управљање популацијом паса, Управа за ветерину 2021.



3. Да би се проблем напуштених животиња системски решио, потребно је да Управа за ветерину интензивира надзор, предложи Влади измене прописа у циљу ефикасније превенције овог проблема, као и да успостави стратешки оквир за управљање популацијом паса на територији Републике Србије

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за ветерину, надлежно је, између осталог, за инспекцијски надзор над спровођењем Закона о ветеринарству и Закона о добробити животиња, као и прописа донетих на основу њих¹³⁸. Инспекцијски надзор Министарство врши преко ветеринарских инспектора, а обавља се на основу анализе ризика, случајним одабиром места контроле и по сазнању о поступању супротно одредбама закона¹³⁹. Осим тога, Одељење за добробит животиња и ветеринарску делатност обавља послове који се, између осталог, односе на: стратешко планирање и креирање стручне политике и развојних програма у области добробити животиња и ветеринарске делатности, као и планирање, припрему и учествовање у реализацији програма за успостављање и унапређење националног система добробити животиња¹⁴⁰.

За контролу популације паса, најбоље је комбиновати различите мере које су саставни део свеобухватног програма контроле популације паса, као што су: развој правног оквира који подстиче одговорно власништво, успостављање система за идентификацију и регистрацију паса, контрола узгоја и продаје паса, контрола репродукције, промоција одговорног власништва и делотворна казнена политика¹⁴¹. Примена само једне контролне мере није довољна за решавање проблема напуштених животиња.

Један од циљева ревизије је био да оценимо да ли је надлежно министарство обезбедило услове за системско решавање проблема напуштених животиња, имајући у виду његову надлежност. На основу овог циља, разматрали смо следећа питања:

- У којој мери је Управа за ветерину - ветеринарска инспекција успоставила ефикасан надзор у циљу решавања проблема напуштених животиња?

- У којој мери је Управа за ветерину на основу анализе стања и проблема у овој области предузимала мере или предложила Влади доношење/измену прописа у циљу решавања проблема напуштених животиња?

- Да ли је надлежно министарство успоставило стратешки оквир за управљање популацијом паса у циљу системског приступа у решавању проблема напуштених животиња?

Истраживали смо: које мере је ветеринарска инспекција предузела у погледу надзора над спровођењем Закона о ветеринарству, пре свега одредби које се односе на регистравање/обележавање власничких паса, као и Закона о добробити животиња по питању доношења Програма контроле и смањења популације напуштених паса и мачака, прихватилишта за напуштене животиње и контроле одгајивачница; које мере је предузела на основу уочених проблема у спровођењу закона у пракси из своје надлежности, као и документацију у вези израде националног стратешког оквира за управљање популацијом паса на територији Републике Србије у оквиру пројекта Европске Уније „Јачање добробити и здравља животиња“, у чијој изради учествује и Управа за ветерину; Затим, да ли је ветеринарска инспекција спроводила координисане/заједничке акције са другим инспекцијама у области добробити животиња и одговорног власништва.

¹³⁸ Члан 76 Закона о добробити животиња и члан 143 Закона о ветеринарству

¹³⁹ Члан 76, став 2 Закона о добробити животиња

¹⁴⁰ Информатор о раду Управе за ветерину за 2020. годину, страна 6

¹⁴¹ ОЕ Светска организација за здравље животиња - Кодекс о здрављу копнених животиња, поглавље 7.7 О контроли популације паса (РС је чланица од 2002. године)



Закључак 3. донели смо на основу следећих налаза:

3.1. Надзор над спровођењем закона у области ветеринарства и добробити животиња који су кључни у решавању проблема напуштених животиња, врши Управа за ветерину преко ветеринарских инспектора.

У периоду од 2017. до 2020. године, ветеринарска инспекција није у довољној мери вршила надзор над спровођењем Закона о добробити животиња и Закона о ветеринарству у делу обавеза власника паса и мачака: просечно годишње је подносила по два захтева за покретање прекршајног поступка за санкционисање неодговорних власника паса по ЈЛС (необележавање, напуштање кућног љубимца, итд.); истраживање показује да 97 ЈЛС није обезбедило прихватилиште за напуштене животиње, а 55 ЈЛС није донело Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака; уз то, за 4 године спроведена је једна заједничка акција са комуналном полицијом у области добробити животиња. Такође, постоји проблем великог броја одгајивачница паса који није регистрован у складу са законом. И поред указивања стручне јавности на бројне проблеме у вези са одговорним власништвом и напуштеним животињама, према плановима и процени ризика, надзору у овој области није посвећена значајнија пажња. Као разлог недовољног ангажовања, одговорна лица Управе за ветерину наводе недостатак кадровских ресурса у односу на бројне надлежности. Последица недостатка надзора нарочито у области одговорног власништва је ризик повећања популације напуштених животиња и проблема у вези са њима.

3.2. Дужност државних органа је да прате и утврђују стање у областима из свог делокруга, проучавају последице и зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена. У периоду након доношења закона у области добробити животиња и ветеринарства, стручна јавност је указивала на проблеме примене закона у пракси. Управа за ветерину је израдила Нацрт закона о изменама и допунама Закона о добробити животиња 2015. године, међутим, до краја 2020. године закон није измењен, јер Управа није благовремено спровела активности на даљој изради и предложила Влади усвајање прописа. Последица неблаговременог предузимања мера Управе за ветерину је несистемски приступ у решавању проблема напуштених животиња.

3.3. Кодекс здравствене заштите копнених животиња Светске организације за здравље животиња је 2009. ускладио смернице о контроли популације паса које је РС као чланица требало да примени кроз национални правни оквир и националну стратегију. Осим тога, проблем напуштених животиња, као и потреба да се на државном нивоу изради стратегија решавања проблема напуштених паса и мачака постоји у дужем временском периоду (на шта је указивала и стручна јавност). Међутим, Управа за ветерину до краја 2020. године, није успоставила национални стратешки оквир за управљање популацијом паса, зато што се није посветила овом стратешки важном проблему. Активности на изради стратешког оквира су започете тек јуна 2019. године, учешћем Управе за ветерину у пројекту Европске Уније „Јачање здравља и добробити животиња“, чији је један од циљева израда стратегије. Недоношење националне стратегије за последицу има изостанак предуслова за хумано и системско решавање проблема напуштених паса и мачака на територији целе земље.



3.1. Ветеринарска инспекција није у довољној мери вршила надзор над спровођењем Закона о добробити животиња и Закона о ветеринарству у делу обавеза власника паса и мачака

Основни узрок појаве напуштених животиња на јавним површинама, што последично има утицај на угрожавање здравља становништва и финансијске последице по буџет је неодговорно власништво над кућним љубимцима, а надзор над поступањем власника животиња у складу са законом је у надлежности ветеринарске инспекције.

Закон о добробити животиња и Закон о ветеринарству садржи одредбе о обавезама које имају власници и држаоци паса и мачака као што су: забрана напуштања животиња, дужност неге, одговорност власника ради спречавања неконтролисане репродукције, као и обавезна идентификација (обележавање), регистрација и вакцинација (одредбе су наведене у даљем тексту).

Обележавање и регистрација животиња – кључна превентивна мера

У вези проблема неодговорног власништва, посебно указујемо да је чланом 55 Закона о добробити животиња прописано да се „кућни љубимци обележавају и евидентирају у складу са законом којим се уређује ветеринарство; да је власник, односно држалац кућних љубимаца, дужан да правилним држањем и другим мерама и средствима спречи да кућни љубимци угрозе људе и околину; да је власник, односно држалац кућних љубимаца, дужан да спречи рађање нежељених кућних љубимаца, и то онемогућавањем контакта мужјака и женке и применом контрацепције, кастрације и стерилизацијом женке, као и да „ако власник, односно држалац кућних љубимаца није у могућности да се даље брине о њима, дужан је да им обезбеди одговарајући смештај.“

Закон о ветеринарству¹⁴² прописује да „ветеринарске станице и ветеринарске амбуланте врше вакцинацију паса и мачака у складу са Програмом мера (обавеза је власника да омогући спровођење Програма мера¹⁴³) и издају потврду о вакцинацији против беснила власницима односно држаоцима паса или мачака, и о томе воде евиденцију, да се вакцинисани пси морају трајно обележити у складу са посебним прописом, да се за обележене и регистроване псе и мачке издаје пасош, као и да надлежни министар прописује облик и садржину потврде о вакцинацији против беснила, садржину евиденције о вакцинисаним псима и мачкама, као и изглед и садржину пасоша за псе и мачке.“ Закон о ветеринарству предвиђа санкционисање у вези са необележавањем паса¹⁴⁴. Власници, односно држаоци паса и мачака, дужни су да у року од 90 дана од датума рођења обележе и региструју псе и мачке у складу са законом којим се уређује ветеринарство (од дана прве вакцинације)¹⁴⁵. Наиме, вакцинисани пси у ветеринарским амбулантама и осталим субјектима, морају се трајно обележити¹⁴⁶. Сходно Закону о ветеринарству, обележавање и регистрација животиња јесте поступак означавања животиња на трајан начин ради идентификације, регистрације и прикупљања свих података у јединствен информационалном систему. Централну базу у електронској форми води министарство надлежно за послове

¹⁴² Члан 56 Закон о ветеринарству „Службени гласник РС“, број 91/05, 30/10, 93/12 и 17/19 - др. закон

¹⁴³ Члан 55 Закона о ветеринарству

¹⁴⁴ Члан 158, став 1, тачка 3) и Члан 160, став 2 Закона о ветеринарству

¹⁴⁵ Члан 2 Правилника о начину обележавања и регистрације паса и мачака („Службени гласник РС“, број 23/2012)

¹⁴⁶ Исто. Члан 56



ветеринарства у складу са законом којим се уређује ветеринарство¹⁴⁷, а ажурирају је ветеринарски субјекти¹⁴⁸. У Централну базу у уписују се између осталог, подаци о облеженим псима и мачкама – Регистар паса и мачака¹⁴⁹

Успостављање ефикасног система идентификације и регистрације паса је важно за проналажење власника пса, јер уколико пас није обележен, одштета по основу уједат пса, биће исплаћена из локалног буџета.

Одгајивачнице за животиње

Један од извора напуштених паса су одгајивачнице које нису регистроване у складу са законом, које врше промет паса без евидентирања и контроле, што за последицу има раст броја напуштених паса. Прописано је да одгајивачнице морају испуњавати услове за добробит животиња¹⁵⁰ у погледу простора за животиње, просторија и опреме и морају бити уписане у Регистар објеката који води Министарство, у складу са законом којим се уређује ветеринарство.

У регистру одгајивачница коју води Управа за ветерину, регистровано је 48 одгајивачница паса¹⁵¹. Међутим, извршили смо увид и у базу података коју води Кинолошки савез Србије, у којој је евидентирано 3.818 одгајивачница паса¹⁵². Одговорна лица Управе за ветерину, навела су да су упозната са овим проблемом, као и да су се обратила Кинолошком савезу Србије¹⁵³ у циљу заједничке сарадње на успостављању одрживог система контроле одгајивача и одгајивачница паса, као и заштите добробити животиња. Наиме, упутили су захтев да приликом издавања докумената одгајивачима (пријаве легла, израде родовника, одгајивачнице), од истих траже Решења о упису одгајивачнице у Регистар објеката за држање животиња, које издаје Управа за ветерину. До окончања поступка ревизије, овај проблем није решен.

Истичемо да је регистрација одгајивачница у складу са законом и правилником¹⁵⁴, тј. контрола репродукције паса, такође сегмент надзора над спровођењем Закона о добробити животиња коме треба посветити пажњу.

Надзор – ветеринарска инспекција

У вршењу послова инспекцијског надзора ветеринарски инспектор има право и дужност да проверава да ли власници и држаоци животиња спроводе прописане мере у складу са законом. Одељење ветеринарске инспекције обавља послове ветеринарско - санитарне, односно службене контроле која се спроводи кроз надзор, инспекцију, мониторинг, узорковање и проверу усаглашености контролираних субјеката са законима и подзаконским актима који се, између осталог, односе на здравствену заштиту, добробит и репродукцију животиња.¹⁵⁵

¹⁴⁷ Члан 5, став 1 Правилника о начину обележавања и регистрације паса и мачака („Службени гласник РС“, број 23 од 28.3.2012)

¹⁴⁸ Члан 3, став 1, тачка 33) Закона о ветеринарству

¹⁴⁹ Члан 5, став 2, тачка 5) Правилника о начину обележавања и регистрације паса и мачака

¹⁵⁰ Члан 59 Закона о добробити животиња

¹⁵¹ www.vet.minpolj.gov.rs/registri, приступ 13.8.2021

¹⁵² <https://ksrs.rs/odgajivacnice>, приступ 13.8.2021. године

¹⁵³ Допис Управе за ветерину Кинолошком савезу Републике Србије број: 323-07-12735/2020-05 од 23.11.2020. године

¹⁵⁴ Правилник о условима које морају да испуњавају одгајивачнице за животиње „Службени гласник РС“, број 14/2012 и 49/2021.

¹⁵⁵ Извештај о раду ветеринарске инспекције Управе за ветерину за 2020. годину Број: 323-07.12109/2019-05 од 15.11.2019. године



Годишњи план инспекцијског надзора у ревидираном периоду садржи између осталог и План редовних инспекцијских надзора пансиона, прихватилишта и одгајивачница, као и редован инспекцијски надзор ветеринарских амбуланти, ветеринарских станица и ветеринарских клиника (између осталог, и рад овлашћене ветеринарске организације у поступку обележавања животиња и вођења евиденције о обележеним животињама)¹⁵⁶. Планом је предвиђено да се редован инспекцијски надзор пансиона, прихватилишта и одгајивачница обавља једном годишње везано за контролу ветеринарско санитарних услова објекта и контролу добробити животиња.

Иако је у Годишњем плану инспекцијског надзора¹⁵⁷ предвиђено да редовни надзор чини 2/3 укупног надзора, треба истаћи да у пракси, ванредни инспекцијски надзор учествује у укупном броју надзора у значајнијој мери и то: 2018. године - 57%, 2019. године - 65%, а истичемо да је 2020. године - ванредни надзор учествовао је са чак 86% у укупном броју надзора. У највећем броју, ванредни надзор се спроводи по: представкама и поднесцима грађана; захтевима за вршење ветеринарско - санитарног прегледа животиња за клање, по акцидентним ситуацијама (избијање, сузбијање и искорењивање заразних болести животиња и друге ванредне/непланиране околности) и друго.

Одговорна лица Управе за ветерину¹⁵⁸, навела су да приоритети у спровођењу службених контрола у складу са проценом ризика (кланице, извозни објекти, појава заразних болести животиња), диктирају динамику службених контрола, односно проверу испуњености обавеза власника у односу на одредбе закона и подзаконских аката у вези са одговорним власништвом. Такође, да постоји недостатак кадровских ресурса (број ветеринарских инспектора у односу на број комуналних инспектора или полицајаца у локалним самоуправама је многоструко мањи, а у неким окрузима, један ветеринарски инспектор покрива више општина, као на пример у севернобанатском и колубарском управном округу).

Из тих разлога, Управа за ветерину део надзора који је у надлежности ветеринарске инспекције преноси на ветеринарске организације (обележавање и регистрација свих необележених животиња у складу са посебним прописом), уговором о обављању послова из Годишњег програма мера здравствене заштите животиња, који садржи бројне опште, превентивне и контролне мере здравствене заштите животиња. У периоду од 2017. до 2020. године, Управа је закључила уговор са 294 ветеринарске станице, које по уговору врше „активни надзор“ над спровођењем мера. За наведене послове, из буџета министарства је у истом периоду исплаћено 6,2 милијарде динара.

Када наведене службе утврде неку неправилност, тада се надлежност преузима од стране ветеринарских инспектора, даље се води поступак инспекцијског надзора и предузимају корективне и репресивне мере. Исти поступак се спроводи и у случајевима уједа паса познатих власника, када ветеринарски инспектор наређује мере прописане чланом 6 Правилника о утврђивању мера за рано откривање, дијагностику, спречавање ширења, сузбијања и искорењивања заразне болести беснило и начину њиховог спровођења¹⁵⁹, што обухвата трократну опсервацију пса у периоду од 10 дана, као и проверу да ли је животиња, која је нанела озледе, обележена /регистрована/ уредно вакцинисана против беснила (сваке године).

Даље, испитивали смо у којој мери је ветеринарска инспекција вршила надзор над применом одредби секторских закона које се односе на обавезе власника и држалаца животиња, тј. одговорно власништво. Поред горе наведених законских одредби које се

¹⁵⁶ Годишњи план инспекцијског надзора Одељења ветеринарске инспекције Управе за ветерину за 2018. годину Број: 323-07-3115/2017-05 од 30.12.2017. године

¹⁵⁷ Исто.

¹⁵⁸ Допис Управе за ветерину, број: 323-07-00787/1/2021-05 од 9.7.2021. године

¹⁵⁹ „Службени гласник РС“, број 78/2009, допис Управе за ветерину



односе на одговорно власништво, истичемо и да је власник пса дужан да према животињи поступа са пажњом доброг домаћина¹⁶⁰. Закон, такође, забрањује да власник напусти и одбаци животињу чији опстанак зависи непосредно од човека¹⁶¹. У примерима које је доставила ветеринарска инспекција, у периоду од 2017. до 2020. године, подношени су захтеви за покретање прекршајног поступка против неодговорних власника паса и изрицање казне по закону, за: напуштање кућног љубимца, због занемаривања, непружања ветеринарске неге, необележавања и нерегистровања у Централној бази паса, због непредузимања мера вакцинације у складу са спровођењем Програма здравствене заштите животиња.

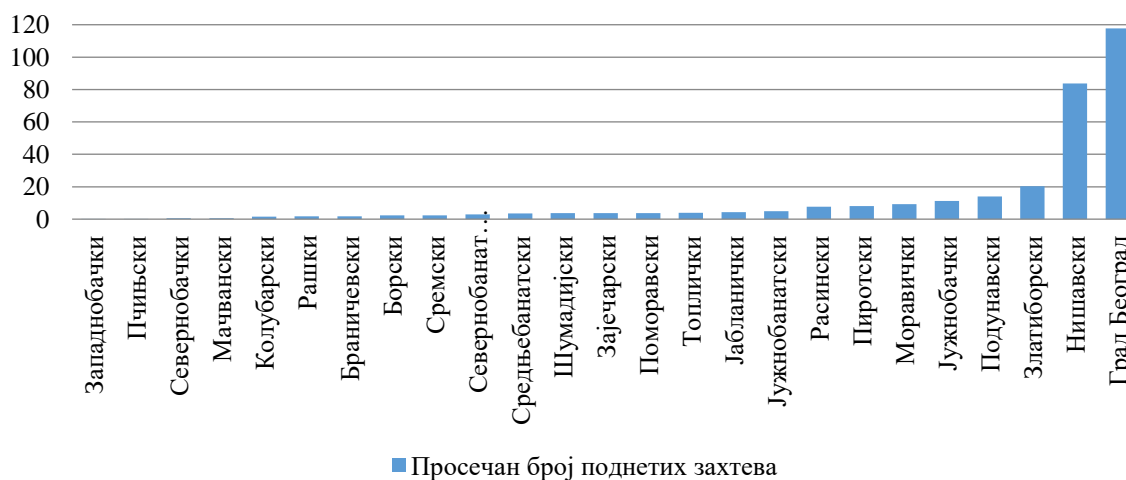


Према анализи достављених података Управе за ветерину - ветеринарске инспекције, у ревидираном периоду је:

- поднето 1.256 захтева за покретање прекршајног поступка против неодговорних власника - 2 захтева по ЈЛС годишње, што је приказано на графичком приказу 4;
- од укупног броја захтева, 2/3 (806) је поднето у Граду Београду и нишавском управном округу, а преостала трећина (450) је поднета у осталим ЈЛС;
- мање од 10 захтева за покретање прекршајног поступка је поднето у девет округа: пчињском, борском, западнобачком, сремском, рашком, браничевском, севернобачком, мачванском, колубарском - у чијем је саставу око 50 ЈЛС;
- у пчињском и западнобачком округу, ветеринарска инспекција је поднела по један захтев за четири године;
- у периоду од маја 2020. до маја 2021. године, ветеринарска инспекција је поднела 128 захтева за покретање прекршајног поступка пред надлежним судом, против неодговорних власника животиња (санкционисање необележавања паса), што је у просеку мање од једног захтева по ЈЛС за наведени период.

На графичком приказу који следи, приказан је просечан број поднетих захтева од стране ветеринарске инспекције по управним окрузима за покретање прекршајног поступка у периоду од 2017. до 2020. године.

Графички приказ 4 Просечан број поднетих захтева за покретање прекршајног поступка од стране ветеринарске инспекције по управним окрузима у периоду од 2017. до 2020. године



¹⁶⁰ Члан 6, став 4 тачка 1) Закона о добробити животиња

¹⁶¹ Исто. Члан 7



Подсећамо да је истраживање Државне ревизорске институције показује да је у ревидираном периоду поднето преко 68 хиљада захтева за накнаду штете услед уједа паса, што је око 120 захтева по ЈЛС просечно годишње.

У претходном периоду, на проблем у вези са надлежностима у надзору када је у питању пре свега одговорно власништво, указивала је стручна јавност и друге заинтересоване стране. Тако на пример:

У Стратегији решавања проблема напуштених животиња Града Београда¹⁶² из 2011. године, један од закључака је „непостојање ингеренција локалних самоуправа у области контроле власничких животиња које су извор напуштених паса и мачака. Контролу по закону искључиво спроводи ветеринарска инспекција“. Такође је истакнут један од значајних проблема за спровођење Стратегије а то је „општа незаинтересованост власника кућних љубимаца како у погледу здравствене заштите сопствених кућних љубимаца (вакцинације, чиповања, дехелминтизације, спречавања нежељеног парења), тако и у погледу заштите животне средине. Објашњење ова појаве пре свега лежи у неефикасној контроли надлежних органа, у недостатку овлашћења и у преобимној процедури које је потребна да би се адекватно казнили неодговорни власници“.

Један од предлога ЈКП „Ветерине“ Београд¹⁶³, која обавља комуналну делатност зоохигијене у Граду Београду је „да би се узрок проблема напуштених паса решио, вршити сталну и ригорозну контролу обележавања паса у одгајивачницама и код власника који се баве размножавањем и продајом својих кућних љубимаца. Поготово је потребно пренети надлежности на локалну самоуправу да би контроле могле да се врше и у руралним срединама које су у досадашњем периоду биле највећим делом ван контроле надлежних служби и што се обележавања тиче“. У циљу побољшања стања Град Београд је од надлежног министарства тражио и добио овлашћење за обављање појединих послова инспекцијског надзора¹⁶⁴ (што смо констатовали у тачки 2.1.), али је и поред тога јасно да је битно наћи адекватна системска решења на нивоу читаве државе.

Такође и СКГО¹⁶⁵ је разматрала овај проблем и на становишту је да је „потребно најхитније спровести превентивне мере које ће утицати на сам узрок појаве напуштених паса и мачака. Први предуслов за решавање проблема јесте успостављање пуног обима микрочиповања и регистрације власничких паса и мачака, као и унос података и њихово ажурирање у Централној бази података – Вет Уп, у складу са Законом о ветеринарству и Правилником о начину обележавања и регистрације паса и мачака. Попис власничких паса и мачака и њихово трајно обележавање и регистрација на територији целе Републике Србије неопходни су да би се зауставио даљи прилив животиња на улице. Без овакве интервенције изостали би ефекти било које друге касније предузете мере, јер би власници нечипованих паса и даље могли да их напуштају без икакве санкције за такав поступак. Микрочиповање власничких паса допринело би успостављању ефикасне контроле и санкционисању неодговорних власника“.

¹⁶² Стратегија решавања проблема невластничких паса и мачака на територији града Београда („Службени лист Града Београда“, број 37/2011)

¹⁶³ Предлози за решавање узрока појаве нових напуштених и необележених паса, ЈКП „Ветерина Београд“

¹⁶⁴ Решење-Овлашћење Управе за ветерину број: 323-06-1581/17/2011-05

¹⁶⁵ Начелни предлози мера СКГО у циљу решавања проблема напуштених паса и мачака, Стална конференција градова и општина - савез градова и општина Србије I конститутивна седница Председништва Београд, 27. фебруар 2020. године

*Заједничке и координисане акције у инспекцијском надзору*

Ово је такође значајна активност којом би се повећала ефикасност инспекцијског надзора. Наиме, 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.¹⁶⁶ Заједничке/координисане акције са другим инспекцијским службама, део су Годишњег плана ветеринарске инспекције који доноси Управа за ветерину.

У периоду од 2017. до 2020. године, није планирана ни једна заједничка/координисана акција са комуналном инспекцијом, а у Извештају о раду одељења ветеринарске инспекције за 2020. годину, наводи се да је само једна (у септембру 2020. године)¹⁶⁷ заједничка/координисана акција са комуналном полицијом спроведена у области добробити животиња.

С обзиром на изворну надлежност инспекцијских служби локалних самоуправа, у односу на проблем са напуштеним псима, одговорна лица Управе за ветерину сматрају да су управо те инспекцијске службе оне које би требало да покрену поступак дефинисања начина и праваца заједничког/координисаног инспекцијског надзора, односно да предложи такве инспекцијске надзоре¹⁶⁸.

Међутим, истичемо да је Управа за ветерину „државни орган који треба да прати и утврђује стање у областима из свог делокруга као и да проучава последице утврђеног стања и на основу тога предузима мере¹⁶⁹“, између осталог и имајући у виду бројне притужбе грађана и удружења за заштиту животиња. Инспекција прикупља податке и прати и анализира стање у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу¹⁷⁰.

Када су у питању одредбе секторских закона које су наведене у закључку 1., истичемо да 38% још увек није израдило и спровело програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака, а само трећина ЈЛС се изјаснила да је обезбедила прихватилиште за напуштене животиње.

Све наведено указује на то да ветеринарска инспекција није у довољној мери вршила надзор над спровођењем Закона о добробити животиња и Закона о ветеринарству, нарочито у делу који се односи на одговорно власништво над кућним љубимцима који је главни узрок раста популације напуштених животиња.

↓ *Препоручујемо Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управи за ветерину да приликом процене ризика у фази планирања инспекцијског надзора, анализира утврђено стање у овој области и у складу са тим планира већи обухват и учесталост инспекцијског надзора над спровођењем Закона о добробити животиња и Закона о ветеринарству, у делу обавеза власника паса и мачака, а у циљу ефикасније превенције проблема напуштених животиња.*

¹⁶⁶ Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/2015, 44/2018- др. закон и 95/2018), члан 11

¹⁶⁷ Број: 323-07-00391/2021-05 Датум: 28.02.2021. године Б е о г р а д

¹⁶⁸ Допис Управе за ветерину Број: 401-00-00786/2021-05 од 20.05.2021. године

¹⁶⁹ Члан 13, Закон о државној управи („Службени гласник РС“, број 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон)

¹⁷⁰ Члан 8, Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/2015, 44/2018 - др. закон и 95/2018), Члан 13, Закон о државној управи



3.2. Управа за ветерину је започела активности на измени Закона о добробити животиња али предлог измена није поднет Влади на усвајање ни после 5 година

Један од критеријума за оцену улоге надлежног министарства - Управе за ветерину у решавању проблема напуштених животиња је да је дужност државних органа да „прате и утврђују стање у областима из свог делокруга, проучавају последице и зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена“¹⁷¹.

У претходном периоду, стручна јавност је указивала на недостатке и бројне проблеме у спровођењу секторских закона и у области поступања са напуштеним животињама, а ЈКП „Ветерина Београд“ Београд¹⁷², као и СКГО који заступа интересе локалне самоуправе¹⁷³, указивали су на потребу измене Закона о добробити животиња и Закона о ветеринарству у циљу решавања проблема напуштених животиња.

Град Београд је још 2011. године у Стратегији решавања проблема невласничких паса и мачака на територији Града Београда¹⁷⁴ препознао бројне проблеме у овој области, између осталог, неусклађеност законских прописа и то Закона о ветеринарству и Закона о добробити животиња као и централизација контроле оба горе поменута закона у ветеринарској инспекцији.

Нацрт закона о изменама и допунама Закона о добробити животиња, припремљен је 2015. године, али до краја 2020. године није предложен Влади на усвајање. Наиме, ове измене постају актуелне тек 2019. године, с обзиром на потребу усаглашавања законске регулативе о добробити животиња са европском регулативом и у оквиру пројекта „Јачање система здравља и добробити животиња“ (ИПА 2016).

По изјашњењу одговорних лица Управе за ветерину, усвајање Закона о изменама и допунама Закона о добробити животиња планирано је у другом кварталу 2022. године. Ови рокови су утврђени и због акционог плана који је саставни део стратегије за отварање преговарачког поглавља 12 у преговорима приступања Европској унији.¹⁷⁵

Током спровођења ревизије, уверили смо се (у оквиру налаза 1.1, 1.2, 2.1, 2.2.), да би изменом појединих одредби секторских закона, решавање проблема напуштених животиња било ефикасније. Имајући у виду најзначајније проблеме у пракси, предлози измена су се односили, између осталог, на: постојање ограничења у вршењу надзора над одговорним понашањем власника паса на територији ЈЛС од стране комуналне инспекције; такође, Законом о добробити није дефинисана структура и садржај Програма контроле и смањења популације напуштених паса и мачака већ само обавеза за његово доношење; увођење могућности формирања заједничких зоохигијенских служби, односно, прихватилишта за напуштене животиње две или више ЈЛС; недостатак казних одредби у Закону о добробити животиња, итд.

Један од предлога ЈКП „Ветерина Београд“ Београд¹⁷⁶ за измену Закона о добробити животиња се односи на члан 54, став 2 који гласи: „Органи јединица локалне самоуправе прописују место и начин извођења кућних љубимаца, а нарочито паса и мачака на јавне површине“ (после речи „начин“ да се дода реч држања, као и начин).

¹⁷¹ Члан 13, Закон о државној управи

¹⁷² Предлози за решавање узрока појаве нових напуштених и необележених паса, ЈКП „Ветерина Београд“ Београд

¹⁷³ Начелни предлози мера Сталне конференције градова и општина у циљу решавања проблема напуштених паса и мачака, I конститутивна седница Председништва СКГО, Београд, 27. фебруар 2020. године

¹⁷⁴ „Службени лист Града Београда“, број 37/2011

¹⁷⁵ Допис Управе за ветерину Број: 401-00-00786/2021-05 од 20.05.2021. године

¹⁷⁶ ЈКП „Ветерина Београд“ Београд, Предлог за решавање проблема напуштених паса и мачака



Као што смо истакли у налазу 2.1, локална комунална инспекција врши надзор над спровођењем Одлуке о држању домаћих животиња и кућних љубимаца коју доноси ЈЛС, чије се одредбе односе на место и начин извођења кућних љубимаца. Међутим, тиме није дата могућност ЈЛС да уреде услове и начин држања животиња. Овом изменом, ЈЛС би имале могућност да уреде многа питања у вези држања животиња, чиме би се допринело већој надлежности локалних инспекцијских служби а тиме и ефикаснијем надзору над спровођењем Одлуке о држању кућних љубимаца.

↓ *Препоручујемо Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управи за ветерину да у потпуности спроведе започете активности на измени прописа у области из свог делокруга који ће допринети системском решавању проблема напуштених животиња и предложи их Влади на усвајање.*

3.3. И поред смерница о контроли популације паса које је Светска организација за здравље животиња донела 2009. године, као и дугогодишњег проблема напуштених животиња, Управа за ветерину је активности на изради националног стратешког оквира за управљање популацијом паса започела тек 2019. године

Доношењем Закона о добробити животиња и подзаконских аката усвојених на основу тог закона, Управа за ветерину је започела решавање овог проблема на хуман и цивилизован начин. Одговорна лица су навела да решавање проблема напуштених паса у Републици Србији није у надлежности само овог министарства већ је сложено питање које укључује ангажовање и других органа и организација¹⁷⁷.

Кодекс здравствене заштите копнених животиња Светске организације за здравље животиња (ОИЕ)¹⁷⁸ је 2009. ускладио смернице о контроли популације паса. Србија као чланица ОИЕ је требало да примени овај кодекс кроз национални правни оквир и националну стратегију¹⁷⁹. Међутим, Управа за ветерину до краја 2020. године, није успоставила национални стратешки оквир за управљање популацијом паса, зато што се, између осталог, није посветила овом стратешки важном проблему.

Истичемо да је стратегија 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 Владе¹⁸⁰. У прилог наведеном, истичемо да постоје и бројни предлози стручне јавности у којима се указује на потребу да се на државном нивоу изради Национална стратегија решавања проблема напуштених паса и мачака¹⁸¹.

У складу са наведеним, одговорна лица Управе за ветерину препознају потребу да Влада РС усвоји стратегију која ће објединити све органе и организације и дати временске рокове за испуњавање прописаних активности у области поступања са напуштеним животињама. Одговорна лица указују на то да с обзиром да Управа за ветерину не располаже довољним капацитетима да се посвети само овом стратешки важном проблему (писању пројекта и одобравања истог) који је финансиран из предприсупних фондова ЕУ, Управа је добила помоћ експерата са којима се даље уређује ова област.

¹⁷⁷ Допис Управе за ветерину Број: 401-00-00786/2021-05 од 20.05.2021. године

¹⁷⁸ Србија је чланица ОИЕ од 21.11.2002. године

¹⁷⁹ (Прелиминарни) Нацрт прве Националне стратегије за управљање популацијом паса на територији Републике Србије, 1.1. Увод

¹⁸⁰ Члан 11 Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС“, број 30/2018)

¹⁸¹ Предлози за решавање узрока појаве нових напуштених и необележених паса, ЈКП „Ветерина“ Београд; Начелни предлози мера СКГО у циљу решавања проблема напуштених паса и мачака, Београд, фебруар 2020. године



Наиме, Управа за ветерину спроводи активности у оквиру Пројекта Европске Уније “Јачање система здравља и добробити животиња”, у оквиру кога је планирана израда Националне стратегије за решавање проблема напуштених паса.

Пројекат пружа подршку Управи за ветерину у процесу усклађивања домаћег законодавства са ЕУ и међународним стандардима у области здравља животиња, биосигурносних мера и добробити животиња, а једно од главних питања које третира је проблем напуштених паса. Овај пројекат из инструмента за предприступну помоћ - ИПА 2016, спроводи се под директним управљањем од стране пројект менаџера Делегације ЕУ. Пројекат је покренут 10. јуна 2019. године и предвиђено је да траје 24 месеца¹⁸². Свеукупни циљ пројекта је помоћ државним органима у усклађивању закона и припреми за потпуну имплементацију правних тековина ЕУ у области здравља и добробити животиња у релевантним секторима.

Између осталог, предвиђено је да се пројекат бави питањем паса луталица на основу посебних смерница Светске организације за здравље животиња (ОИЕ) о збрињавању популације паса луталица и најбољим праксама у државама чланицама ЕУ. Предвиђена је и израда дугорочне стратегије и акционог плана које ће усвојити Влада, као и програм за контролу збрињавања паса луталица, успостављање система образовања и обуке за све релевантне циљне групе и кампања за подизање јавне свести о одговорном власништву кућних љубимаца и другим аспектима ове проблематике¹⁸³.



Пројекат “Јачање система здравља и добробити животиња”, EuropeAid/139306/DH/SER/RS, у оквиру остваривања резултата из ToP-а 2. Јачање капацитета за одговорно управљање напуштеним псима, предвиђа активност: Израда националне стратегије за развој и спровођење програма управљања популацијом напуштених паса у складу са међународним ОИЕ стандардима и најбољим праксама ЕУ и у сарадњи са заинтересованим странама, укључујући консултације са ОЦД и НВО сектором из те области.

Пројекат се састоји од две компоненте: Компонента 1 - добробит животиња и Компонента 2 - здравље животиња. У оквиру компоненте 1 – добробит животиња, а током реализације пројекта, планирана је реализација више циљева а један од циљева је - унапређени капацитети за одговарајуће збрињавање паса луталица.

У поступку ревизије, уверили смо се да је прелиминарни Нацрт Националне стратегије за управљање популацијом паса на територији Републике Србије, у изради. Управа за ветерину је такође доставила доказе о: одржаним састанцима и другим активностима уз напомену да ће даље активности подразумевати спровођење јавне расправе/трибине/конференције са заинтересованим странама и усклађивање са методологијом српског законодавства. Због актуелне пандемије је Европска комисија Делегације у Србији одложила рок за израду Стратегије за годину дана (до 9. јуна 2022. године)¹⁸⁴.

Разлог да надлежно министарство изради национални стратешки оквир је и подршка локалној самоуправи у ефикаснијој изради и спровођењу Програма контроле и смањења популације напуштених паса и мачака (налаз 1.2), са циљем да се уоче

¹⁸² Допис Управе за ветерину Број: 401-00-00786/2021-05 од 20.05.2021. године

¹⁸³ <https://www.euzatebe.rs/rs/projekti/jacanje-sistema-zdravlja-i-dobrobiti-zivotinja>, приступ 10.5.2021. године

¹⁸⁴ Документација Управе за ветерину: „Approval of request for project extension“ из априла 2021. године



проблеми и благовремено предузму одговарајуће мере у локалној заједници где проблем напуштених животиња и настаје.

↓ Препоручујемо Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управи за ветерину да у потпуности спроведе започете активности на изради Националне стратегије за управљање популацијом паса са акционим планом за спровођење стратегије (активности, носиоци и рокови) и предложи Влади на усвајање.

V Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјекти ревизије су, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужни да поднесу 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 обавезни 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 поступе по датим препорукама осим оних које су отклоњене у току обављања ревизије и садржане у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања су дужни да уз одазивни извештај доставе 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 субјекат 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 институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.



Прилог 1 Методологија у поступку рада

У фази планирања, спроведени су следећи поступци: анализа садржаја законске регулативе; анализа извештаја о спроведеним ревизијама финансијских извештаја и правилности пословања Државне ревизорске институције – налази у вези са обављањем комуналне делатности зоохигијене; упитници о обављању делатности зоохигијене који су послати на адресе 145 јединица локалне самоуправе (одзив на анкету је био 100%), који ће бити и основ за избор субјеката ревизије за детаљније испитивање (најбољи случајеви, типични случајеви или узорак за који се очекује да ће приказати варијацију у учинку).

Такође, послат је упитник МПШВ - Управи за ветерину. На постављена питања, прикупљени су подаци окружних ветеринарских инспекција из 29 округа. Извршена је упоредна анализа у циљу повећања поузданости података и прикупљања додатних информација. Током истраживања у фази планирања, спроведена су и испитивања која су од значаја за циљеве ревизије; контакти са заинтересованим странама, укључујући и стручњаке из области зоохигијене, у циљу стицања одговарајућег знања које се односи на одступања или на добре праксе.

Када је у питању избор ЈЛС за детаљније испитивање, коришћени су сви релевантни и расположиви критеријуми, који су по својој природи квалитативни и квантитативни: начин поверавања обављања зоохигијене (ЈКП/приватно предузеће; дужина трајања уговора); угроженост становништва посматрано бројем уједа, односно захтева за накнаду материјалне и нематеријалне штете; укупан износ средстава које су ЈЛС издвојиле за финансирање комуналне делатности зоохигијене; географски критеријум; број становника; да ли ЈЛС има усвојен програм контроле и смањења популације паса и мачака (има/нема); да ли је ЈЛС обезбедила прихватилиште за напуштене животиње (да/не); налази претходних ревизија Државне ревизорске институције.

Да бисмо одговорили на прво ревизијско питање које се односи на обезбеђење услова за обављање делатности зоохигијене у делу поступања са напуштеним животињама, анализирали смо законску и подзаконску регулативу и прикупили смо податке ЈЛС о начину поверавања, као и обавези обезбеђења прихватилишта за напуштене животиње у складу са законом и доношења планског документа тј. програма контроле и смањења популације напуштених паса и мачака. У главној студији прикупили смо податке и документацију од ЈЛС - одабраних субјеката ревизије. Као извор података и информација за прво ревизијско питање, коришћени су оснивачки акти, уговори о поверавању, извештаји из предметне области, програми и планови и друга документа а податке смо прикупљали и методом интервјуисања одговорних лица. Такође, анализирали смо податке и информације о начину обезбеђења прихватилишта за напуштене животиње, као и податке из Регистра прихватилишта које се води у Управи за ветерину.

За одговор на друго ревизијско питање које се односи на мере и активности које су предузеле ЈЛС у циљу спречавања настанка проблема напуштених животиња, а које имају улогу у уређивању, обављању и развоју комуналне делатности зоохигијене, као и надзор над спровођењем донетих одлука, податке смо прикупили из два извора: из ЈЛС - субјеката ревизије које су одабране за детаљну анализу и из других извора информација, како бисмо извршили упоредну анализу начина на који решавају проблем напуштених животиња и истакнемо добру праксу. Уз преглед документације, интервјуа, вршили смо анализе квантитативних и квалитативних података. Извор информација су такође били и одговори на упитник које смо упутили током предстудије 145 ЈЛС а који садржи питања у вези са планирањем, организовањем, финансирањем, надзором и квалитетом обављања комуналне делатности зоохигијене.



С обзиром на 100% одзив ЈЛС и достављеним подацима о одговорном лицу за попуњавање упитника и тачност података, податке смо користили у анализама.

За одговор на треће ревизијско питање које се односи на улогу и надлежност министарства - Управе за ветерину, испитали смо Планове и годишње извештаје републичког инспекцијског надзора, прикупили податке о заједничким координисаним акцијама са другим инспекцијама. Податке о активностима окружних ветеринарских инспекција смо прикупили из Управе за ветерину. Такође је значајно укључивање и свих осталих заинтересованих страна у решавање овог проблема, па смо испитали и друга документа као што су на пример извештаји, студије и предлози других заинтересованих страна и надлежних институција (ветеринарске организације, удружења за заштиту животиња, СКГО, извештаји Заштитника грађана, итд.). Информације о спровођењу пројекта „Јачање система здравља и добробити животиња“, који се, између осталог, бави и питањем паса луталица на основу посебних смерница Светске организације за здравље животиња (ОИЕ) су такође веома значајне, с обзиром да је Република Србија чланица ОИЕ.



Прилог 2 Табеларни прикази Одговорност за штету која настаје услед уједа напуштених животиња, исплате из локалних буџета и финансирање зоохигијене

Табела 1: Финансирање зоохигијене у периоду 2017. до 2020. године у РС по годинама

- у динарима -

Назив	2017.	2018.	2019.	2020.	Укупно
Расходи за обављање делатности зоохигијене	1.351.515.356	1.582.664.171	1.379.707.559	1.745.724.928	6.059.612.013
Реализоване инвестиције у области зоохигијене	76.847.303	75.729.989	58.714.372	74.915.148	286.206.812

Извор: ДРИ, према подацима ЈЛС прикупљеним у фази планирања ревизије

Табела 2 Финансирање зоохигијене у периоду 2017. до 2020. године по субјектима ревизије

- у динарима -

ЈЛС\Година	2017	2018	2019	2020	Укупно
Нови Сад	102.646.302	102.669.336	134.826.072	134.811.453	474.953.163
Лесковац	19.233.426	30.740.555	24.943.296	20.851.796	95.769.073
Неготин	436.800	216.000	947.644	200.000	1.800.444
Прибој	-	-	-	-	-

Извор: ДРИ, према подацима ЈЛС прикупљеним у фази планирања ревизије

Износ исплаћених накнада штете настале услед уједа паса луталица код субјеката ревизије

Табела 3 Град Нови Сад

- у хиљадама динара -

Р.бр.	Назив	2017.	2018.	2019.	2020.
1.	Износ исплаћених накнада по основу захтева за мирно решавање спора	17.334	18.096	22.881	20.342
2.	Износ исплаћених накнада по основу тужбених захтева за накнаду штете	95.463	102.515	106.734	76.250
3.	Износ исплаћених трошкова судских спорова	81.282	90.083	108.115	70.855
4.	Износ исплаћених накнада по основу захтева решених посредовањем (медијацијом)	-	-	-	-
Укупно по годинама 2017. - 2020.		194.079	210.694	237.730	167.447
Укупно за ревидирани период 2017. - 2020.		809.950			



Табела 4 Град Лесковац

- у хиљадама динара-

Р.бр.	Назив	2017.	2018.	2019.	2020.
1.	Износ исплаћених накнада по основу захтева за мирно решавање спора	-	305	315	-
2.	Износ исплаћених накнада по основу тужбених захтева за накнаду штете	24.565	35.530	27.550	50.400
3.	Износ исплаћених трошкова судских спорова	20.952	30.305	24.130	47.880
4.	Износ исплаћених накнада по основу захтева решених посредовањем (медијацијом)	-	-	-	-
Укупно		45.517	66.140	51.995	98.280
Укупно за ревидирани период 2017. - 2020.		261.932			

Табела 5 Општина Неготин

- у хиљадама динара-

Р.бр.	Назив	2017.	2018.	2019.	2020.
1.	Износ исплаћених накнада по основу захтева за мирно решавање спора	2.035	1.350	3.335	3.530
2.	Износ исплаћених накнада по основу тужбених захтева за накнаду штете	29.262	10.190	11.994	11.389
3.	Износ исплаћених трошкова судских спорова	10.435	3.858	2.815	2.420
4.	Износ исплаћених накнада по основу захтева решених посредовањем (медијацијом)	2.090	1.850	410	-
Укупно		43.822	17.248	18.554	17.339
Укупно за ревидирани период 2017. - 2020.		96.963			

Табела 6 Општина Прибој

- у хиљадама динара-

Р.бр.	Назив	2017.	2018.	2019.	2020.
1.	Износ исплаћених накнада по основу захтева за мирно решавање спора	140	1.045	1.816	1.089
2.	Износ исплаћених накнада по основу тужбених захтева за накнаду штете	3.921	6.582	9.045	10.219
3.	Износ исплаћених трошкова судских спорова	2.520	5.263	9.163	8.762
4.	Износ исплаћених накнада по основу захтева решених посредовањем (медијацијом)	-	-	-	-
Укупно		6.581	12.890	20.024	20.070
Укупно за ревидирани период 2017. - 2020.		59.565			



Табела 7 Распон у износима појединачних исплаћених накнада у ЈЛС у динарима

Најмањи појединачни износ исплаћене накнаде по основу захтева за мирно решавање спора	2.000	
Највећи појединачни износ исплаћене накнаде по основу захтева за мирно решавање спора	1.496.290	
Најмањи појединачни износ исплаћене накнаде по основу тужбеног захтева за накнаду штете (А) и исплаћени трошкови судског поступка (Б)	(А)	(Б)
	2.154	1.300
Највећи појединачни износ исплаћене накнаде по основу тужбеног захтева за накнаду штете (А), и исплаћени трошкови судског поступка (Б)	1.874.579	351.814



Прилог 3 Примери подизања свести о одговорном власништву ЈКП „Ветерина и зоохигијена Нови Сад“ Нови Сад – брошура



Pas na javnom mestu

Javno mesto je svaki prostor, koji je bezuslovno ili pod određenim uslovima dostupan svakom, osim oblasti gde nema i ne očekuje se veći broj ljudi. Drugim rečima to znači, da pas u gradskom parku ili u selu mora biti na povocu.

Ostavljanje psa bez zaštite na javnom mestu je prekršaj, koji se reguliše novčanom kaznom.

Instruktori za životinje moraju tako da dresiraju životinje, da bez obzira gde životinja živi, ne ugrožava ni ljude niti okolinu. U odnosu na okolinu gde pas živi, za svakog psa je preporučljivo da prođe kroz osnovnu dresuru.

Dosledno poštovanje ova dva načela, verovatno bi u potpunosti sprečilo napade i ugrize.

Bez obzira na preventivne mere koje su spomenute, može doći do situacije da pas napadne čoveka ili drugu životinju. Ujed je kako za žrtvu tako i za vlasnika psa, verovatno najveće neprijatno iskustvo koje može imati sa psom. Takav događaj može da prouzrokuje razne zdravstvene posledice za žrtvu napada. Odgovornost za takav događaj snosi vlasnik psa.

U slučaju ugriza treba obezbediti dve stvari:

- 1) negu povređenih lica i životinja*
- 2) utvrditi identitet vlasničkog psa, koji je prouzrokovao štetu.*

Ukoliko posedujete psa ili je pas u trenutku napada pod vašim nadzorom, od vas se očekuje da povređenom licu date svoje lične podatke i osnovne podatke o psu. U ovom nesrećnom slučaju, komunalni policajac će vam propisati novčanu kaznu.

O ozbiljnosti napada od strane psa, dokazuje i činjenica da u slučaju, da ako je vaš pas opasan i izaziva značajna oštećenja i to se ne može sprečiti, dozvoljeno je da se pas eutanazira.



ODGOVORNO VLASNIŠTVO

Problem pasa lutilica već duže postoji u Srbiji. Psi na ulici u najvećoj meri završavaju nebrigom svojih vlasnika. Ako pas vlasniku posle određenog vremena dosadi, postane dodatna obaveza ili skup za održavanje, najčešći postupak jeste njegovo izbacivanje na ulicu. Tako napušteni psi na ulici spontano se organizuju u čopore i onda to postaje globalan problem svih nas.

Psi su motivisani da lutaju na javnim mestima gde postoje dostupni izvori hrane. Da bi smo ograničili dolazak čopora uličnih pasa na mesta gde se njihovo prisustvo naročito ne toleriše (škole, gradski parkovi), izvore zadovoljenja njihovih potreba treba ograničiti. Ovo mora da bude veoma oprezno urađeno i sve u skladu sa merama za smanjenje populacije uličnih pasa, da bi se izbegla najezda agresivnih pasa kada je izvor hrane uklonjen ili premešten na drugo područje.

Ovo može da se postigne na nekoliko načina:

- 🐾 pravilno uklanjanje smeća iz kuća i javnih kanti
- 🐾 redovna kontrola leševa na ulicama i njihovo uklanjanje
- 🐾 kante za đubre da su zaštićene teškim poklopcima ili da su postavljene van domašaja pasa
- 🐾 edukacija građana
- 🐾 sprovođenje zakona putem mera da se zaustavi neprimereno bacanje smeća od strane ljudi

Moja životinja, moja odgovornost!

8

Prilikom izlaska u šetnju, vlasnik psa ili mačke mora da ima uz sebe odgovarajuću dokumentaciju:



- 1) Potvrda ili "Pasoš za pse i mačke"
- 2) Uverenje o izvršenom obeležavanju i evidenciji pasa / evidenciji mačaka i o vakcinaciji pasa i mačaka protiv besnila