

Zbornik radova sa Savetovanja pravnika

Budva, 06.-10. jun 2025. godine

**Beograd
2025.**

SADRŽAJ

Građansko i Privredno pravo

- *Milan Počuča, Nebojša Šarkić, Dalibor Krstinić*
MALOLETNIČKI BRAK U KONTEKSTU PRAVA DETETA,
OBAVEZE RODITELJA I ODGOVORNOST DRŽAVE..... 11
- *Vesna Stojanović*
OPŠTI USLOVI ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA PORODIČNU
PENZIJU INVALIDNOG DETETA 33
- *Milena Trgovčević Prokić*
NAČINI UTVRĐIVANJA OČINSTVA I MATERINSTVA 49
- *Zoran Vavan*
PRETHODNE I PRIVREMENE MERE KAO SREDSTVA
OBEZBEĐENJA U POSTUPCIMA IZVRŠENJA
ODLUKA IZ PORODIČNIH ODNOSA 69
- *Slobodan Stanišić*
ODGOVORNOST VLASNIKA ZA ŠTETU PROUZROKOVANU
PADOM ILI BACANJEM STVARI IZ STANA
I DRUGIH PROSTORIJA..... 83
- *Muhamed Lišić*
PRESTANAK PRAVA GRAĐENJA (NEIMARSKOG PRAVA)
PREMA RJEŠENJU I PREDNACRTU GRAĐANSKOG
ZAKONIKA REPUBLIKE SRBIJE 105
- Goran Milojević, Tanja Varađanin*
DIGITALNA IMOVINA I SAVREMENI IZAZOVI 131
- *Predrag Trifunović*
ZASTOJ ZASTAREVANJA..... 149
- *Tamara Đurđić Milošević*
MESTO UGOVORA O NASLEĐIVANJU
U SAVREMENOM PRAVU..... 161

- Ana Trbojević Klajić

RECIPROCITET I RESTITUCIJA – KOMPARATIVNA ANALIZA
ZAKONODAVSTAVA SRBIJE I ZEMALJA BIVŠE SFRJ. 179

- Vladimir Čolović

PREVREMENI RASKID UGOVORA O OSIGURANJU 195

- Jovana Veličković

KRITIČKI OSVRT NA ZAKON O IZMENAMA
ZAKONA O PRIVATIZACIJI 215

Krivično pravo

- Miodrag Simović, Marina Simović

PRIMJENA ZAŠTITNIH MJERA U SUZBIJANJU PRIVREDNIH
PRESTUPA KAO OBLIKA PRIVREDNE DELIKVENCije..... 237

- Jelena Matijašević

OSNOVNA NAČELA KRIVIČNOG GONJENJA U
KRIVIČNOPROCESNOM PRAVU SRBIJE 261

- Mina Sremčev

ODUZIMANJE IMOVINE PROISTEKLE IZ KRIVIČNOG DELA ... 275

- Dragan Baltić

KRIVIČNA DJELA OD ZNAČAJA ZA DISTRIBUCIJU
ELEKTRIČNE ENERGIJE KROZ PRIZMU PROPISA
REPUBLIKE SRPSKE 291

- Ivan Joksić

KRIVIČNO DELO NEDOZVOLJENA TRGOVINA..... 309

- Boris Mrdović

SLOBODA GOVORA I REAFIRMACIJA KRIVIČNOG
DELA KLEVETE 325

- Gordana Nikolić

IZNUDA I OTMICA U KRIVIČNOM ZAKONODAVSTVU
SRBIJE – SLIČNOSTI I RAZLIKE 341

- <i>Ljubinko Mitrović, Jelena Mitrović</i>	
NEKI PROBLEMI U IZVRŠENJU PREKRŠAJNIH SANKCIJA U REPUBLICI SRPSKOJ I BOSNI I HERCEGOVINI	357
- <i>Olivera Ristanović, Milica Milić</i>	
NEVIDLJIVE ŽRTVE: PREKRŠAJNI SISTEM I SOCIJALNA ISKLUČENOST U PRAKSI	379
- <i>Branko Leštanin, Željko Nikač</i>	
NADZOR TEHNIČKE ZAŠTITE OD STRANE POLICIJE U SRBIJI: PRAVNI I POLITIČKI ASPEKTI	401
 Upravno i Radno pravo 	
- <i>Stevan Lilić</i>	
KLAUZULA LEXSPECIALIS U UPRAVNOM POSTUPKU	419
- <i>Vesna Čogurić</i>	
JAVNI INTERES U NAŠEM UPRAVNOM PROCESNOM PRAVU – IZAZOVI U PRIMENI	439
- <i>Željka Milinković</i>	
OSNIVANJE KATASTRA NEPOKRETNOSTI U REGIONU, UPRAVNOPRAVNI ASPEKTI	455
- <i>Nada Živanović</i>	
POSTUPANJE INSPEKCIJE RADA – AKTUELNI PRIMERI	475
- <i>Tamara Gajinov</i>	
IZAZOVI ZAŠTITE PODATAKA O LIČNOSTI U ENERGETSKI EFIKASNIM PAMETNIM ZGRADAMA	491
- <i>Natalija Živković</i>	
DELATNOST ZOOHIGIJENE – PITANJE ZAKONITOSTI POVERAVANJA POSLOVA	503
- <i>Mirjana Lukić, Slobodan Simić</i>	
ZAŠTITNIK GRAĐANA – FORMALNA I SUŠTINSKA ULOGA – SA POSEBNIM OSVRTOM NA NOVE NADLEŽNOSTI	523

- *Leona Dimitrov*

PREOBRAŽAJ RADNOG ODNOSA U PRAVU
REPUBLIKE SRBIJE – OPŠTI REŽIM..... 537

- *Iva Tošić, Jovana Misailović*

SARADNIČKO ZAPOSŁJAVANJE – POTENCIJALNI NOVI
MODEL POSLOVANJA KOMPANIJA..... 557

Međunarodno pravo i Pravo Evropske unije

- *Duško Lopandić*

EVROPSKA UNIJA IZMEĐU INTERNIH REFORMI
I PROŠIRENJA..... 579

- *Vladimir Medović*

ALTERNATIVNI POSTUPCI ZA ZAŠTITU OSNOVNIH
VREDNOSTI EVROPSKE UNIJE: SUSPENZIJA I ISKLJUČENJE
IZ ČLANSTVA U SAVETU EVROPE 597

- *Jelena Ćeranić Perišić*

RAZVOJ INDUSTRIJE VEŠTAČKE INTELIGENCIJE
U EVROPSKOJ UNIJI – IZAZOVI I PERSPEKTIVE 613

- *Marija Mijatović*

ZAKON O VEŠTAČKOJ INTELIGENCIJI EVROPSKE UNIJE –
GLOBALNI REGULATORNI ZLATNI STANDARD 629

- *Slobodan Vukadinović*

ARHIVSKI UVIDI U NASTAJANJE I RAZVOJ SISTEMA ZAŠTITE
POTROŠAČA U EVROPSKOJ UNIJI 643

- *Ivan Ilić*

PRAVO NA NEZAVISAN I NEPRISTRASAN SUD – DOPRINOS
JURISPRUDENCIJE EVROPSKOG SUDA
ZA LJUDSKA PRAVA..... 667

- *Snežana Prelević Plavšić*

PORODIČNO NASILJE I ODGOVORNOST DRŽAVE
U EVROPSKOJ SUDSKOJ PRAKSI 681

DELATNOST ZOOHIGIJENE – PITANJE ZAKONITOSTI POVERAVANJA POSLOVA

Apstrakt

Predmet ovog rada je analiza delatnosti zoohigijene u Republici Srbiji. Primarni akcenat je na razmatranju poveravanja poslova zoohigijene privatnim kompanijama od strane jedinica lokalne samouprave, u smislu zakonitosti odredbi Zakona o komunalnim delatnostima, na osnovu kojih se poveravanje poslova vrši. Prvi deo rada posvećen je predstavljanju delatnosti zoohigijene, njenoj svrsi i regulativi prema Zakonu o dobrobiti životinja, Zakonu o veterinarstvu i podzakonskim aktima. Drugi deo rada analizira odredbe Zakona o komunalnim delatnostima, te pokazuje kako poveravanje poslova zoohigijene funkcioniše u praksi. Na kraju, treći deo rada bavi se pitanjem zakonitosti odredbi Zakona o komunalnim delatnostima, koje delatnost zoohigijene tretiraju kao komunalnu delatnost i omogućavaju njeno poveravanje privatnim kompanijama. U radu su predložene zakonodavne izmene Zakona o komunalnim delatnostima.

Ključne reči: *napuštene životinje, zoohigijena, komunalna delatnost, poveravanje poslova, zakonitost.*

1. UVOD

Na ulicama širom zemlje nalazi se veliki broj napuštenih životinja, pre svega pasa i mačaka. Tačan broj napuštenih životinja nije poznat, a statistički izveštaji iz 2010. godine pokazuju da je ta brojka iznosila oko 708.000 pasa i još

¹ Naučni saradnik, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, nataly.zivkovic@gmail.com

Ovaj rad je nastao kao rezultat istraživačkog projekta finansiranog od strane Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije, sprovedenog od strane Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja, 2025. godine, ev. br. 451-03-136/2025-03/200039.

više mačaka.² Svakako, za 15 godina, koliko je proteklo od tad, broj napuštenih životinja je porastao jer se propisi, čija je svrha da se smanji broj napuštenih životinja, ne primenjuju u praksi, a sa druge strane, od samo jedne napuštene ženke psa, za šest godina razmnožavanjem njenih potomaka na svet dođe oko 67.000 pasa.³ Napuštene životinje su najugroženije i najčešće su žrtve ubijanja, povređivanja, mučenja i zlostavljanja životinja od strane ljudi.⁴ Takođe i kad nisu žrtve krivičnog dela ubijanje i zlostavljanje životinja, napuštene životinje žive mučan život, umiru dugo i bolno od gladi, smrzavanja, bolesti, povreda, a neretko završe pod točkovima automobila. Životinje su osećajna bića koja poput ljudi mogu da iskuse bol, patnju, strah i stres i potrebno ih je zaštititi od zla koje im preti.⁵ U cilju smanjenja broja napuštenih životinja i njihovog stradanja, potrebno je uspostaviti izvesnost kažnjavanja dovoljno strogim kaznama za napuštanje, ubijanje i zlostavljanje životinja, strogu kontrolu odgajivačnica, sterilizaciju napuštenih i vlasničkih životinja, te smeštanje u prihvatilište najugroženijih životinja koje nisu sposobne za život na ulici.

Zakon o dobrobiti životinja⁶ reguliše određene aspekte položaja napuštenih životinja. Član 66 govori o delatnosti zoohijene i propisuje da je organ jedinice lokalne samouprave - JLS dužan da obezbedi prihvatilište ako na svojoj teritoriji ima napuštenih životinja i da obezbedi prikupljanje, prevoz i zbrinjavanje napuštenih i izgubljenih životinja u prihvatilište (st.

² N. Stojanović, „Legal protection of abandoned animals under the Animal Welfare Act”, *Law and Politics*, vol. 9, no. 2, 2011, 147.

³ Piramidu razmnožavanja pasa i mačaka videti na „Održivo sistemsko rešenje problema napuštenih kućnih ljubimaca”, <https://www.feniks.org.rs/zastita/zastita-ljubimaca/kako-resiti-problem>, 20.03.2025.

⁴ Organizaciji za poštovanje i brigu o životinjama - ORKA je u periodu od 2006-2018. godine prijavljeno 6.500 slučajeva zlostavljanja i ubijanja životinja koje je stručno obradila i analizirala. ORKA je utvrdila da je najčešće prisutno fizičko zlostavljanje životinja (52%), zatim zanemarivanje (32%), psihičko zlostavljanje (13%) i na kraju hordašenje (2%) i seksualno zlostavljanje životinja (1%). Veliki broj slučajeva prijavljen je i brojnim drugim organizacijama i udruženjima za zaštitu životinja, kao i nadležnim organima, dok je značajan broj zločina ostao neprijavljen. - ORKA, „Da li su životinje u Srbiji zaštićene – šta kaže statistika?”, <https://orca.rs/da-li-su-zivotinje-u-srbiji-zasticene-sta-kaze-statistika/>, 20.03.2025.

⁵ Više o materiji životinja kao osećajnih bića, njihovom pravnom statusu i neophodnosti zaštite vidi V. Bajović, „Pravni status životinja – pokretne stvari ili nešto više?”, *Kaznena reakcija u Srbiji* (ur. Đ. Ignjatović), 13. deo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2023, 231 i dalje.

⁶ Zakon o dobrobiti životinja – ZDŽ, „Sl. glasnik RS”, br. 41/2009.

1 i 2). Takođe, Zakon o veterinarstvu⁷ članom 46 utvrđuje da je lokalna samouprava dužna da na svojoj teritoriji organizuje zoohigijensku službu. Problem u praksi je taj što jedinice lokalne samouprave ne postupaju u skladu sa svojom zakonskom obavezom da organizuju službu zoohigijene i da izgrade prihvatilište. Navedene poslove zoohigijene, na osnovu Zakona o komunalnim delatnostima⁸, poveravaju privatnim kompanijama. Iz budžeta se izdvajaju velika novčana sredstva za poslove zoohigijene. Prema izveštaju Državne revizorske institucije, u periodu od 2017-2020. godine izdvojeno je 6,4 milijardi dinara iz budžeta u tu svrhu.⁹

Angažovane privatne kompanije postupaju prema životinjama sa velikom surovošću. Interesi privatnih kompanija koje vrše poslove zoohigijene su suprotstavljeni interesima životinja, građana koji vole životinje i interesima lokalnih samouprava. Dok je javni interes da na ulicama ima što manje napuštenih pasa i mačaka, interes privatnih kompanija je da ih lokalne samouprave što više angažuju na rešavanju ovog problema jer im se za tu delatnost isplaćuju finansijska sredstva.

Zakon o komunalnim delatnostima svrstava delatnost zoohigijene među komunalne delatnosti, što omogućava da jedinice lokalne samouprave poveravaju sve ili pojedine poslove zoohigijene privatnim kompanijama. Osnovna svrha ovog rada je da preispita zakonitost odredbi Zakona o komunalnim delatnostima koje omogućavaju poveravanje poslova zoohigijene jer zakoni koji su opšti i osnovni u oblasti dobrobiti životinja ne predviđaju takvu mogućnost.

2. PROBLEM NAPUŠTENIH PASA I DELATNOST ZOOHIGIJENE

Napušteni kućni ljubimci i njihovi potomci su u interesnoj sferi različitih grupa ljudi. Oni koji vole životinje, osećaju empatiju prema njima zbog teškog načina života koji žive i trude se da im pomognu tako što ih udomljavaju, prave im kućice,

⁷ Zakon o veterinarstvu, „Sl. glasnik RS”, br. 91/2005, 30/2010, 93/2012 i 17/2019 - dr. zakon.

⁸ Zakon o komunalnim delatnostima, „Sl. glasnik RS”, br. 88/2011, 104/2016 i 95/2018.

⁹ Državna revizorska institucija - DRI, *Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja – efikasnost rešavanja problema napuštenih životinja*, Beograd, decembar 2021, 10, <https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2022/2021-2-SV%20Efikasnost%20re%C5%A1avanja%20problema%20napu%C5%A1tenih%20%C5%BEivotinja.pdf>, 22.03.2025.

vode ih kod veterinara i hrane ih. Sa druge strane, neki građani ih se plaše, a povrhu svega, iz lokalnih budžeta se isplaćuju velika novčana sredstva na račun odšteta za ujede pasa.¹⁰ Napuštene životinje su takođe najlakša, pa time i najčešća meta „zlostavljača” i psihopata koji na njima ispoljavaju svoje sadističke tendencije. Zato bi radi prevencije izvršenja krivičnog dela ubijanja i zlostavljanja životinja i sličnih prekršaja iz Zakona o dobrobiti životinja trebalo efikasno rešiti problem napuštenih pasa.¹¹ Neophodno je efikasno delovanje u dva pravca, tj. zbrinjavanje postojeće populacije napuštenih pasa i sprečavanje stvaranja novih uličnih pasa.¹² Prvo se postiže sterilizacijom i čipovanjem napuštenih pasa i po potrebi smeštanjem u prihvatilište, što je sve delatnost zoohigijene. Drugo se postiže insistiranjem na odgovornom vlasništvu i strogom kontrolom odgajivačnica.¹³ Stava smo da bi u cilju smanjenja broja napuštenih pasa, trebalo izmeniti zakon i propisati obaveznu sterilizaciju vlasničkih pasa i zabranu razmnožavanja kućnih ljubimaca od strane vlasnika, izuzev ako se radi o registrovanim odgajivačnicama koje na takvu delatnost plaćaju porez.¹⁴

Zakon o dobrobiti životinja i Zakon o veterinarstvu su opšti i osnovni zakoni kada je u pitanju materija dobrobiti životinja i oba regulišu delatnost

¹⁰ Prema izveštaju DRI iz 2021. godine, u periodu 2017-2020. godina, na ime odštete za ujede pasa isplaćeno je 5 milijardi dinara iz lokalnih budžeta. - *Ibid.* U javnosti je prisutna sumnja da se vrše zloupotrebe po pitanju odštete za ujede pasa, tako što se lažiraju ujedi ili se ujed od strane vlasničkog psa prijavljuje kao ujed napuštenog psa. - Tako slično i N. Stojanović, „Odgovornost za štetu koju životinja prouzrokuje prema Prednacrtu građanskog zakonika Republike Srbije”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* (ur. I. Pejić), vol. 57, br. 81, 2018, 340. Primera radi, Kućica za spas, na svom instagram profilu (objava od 02.03.2025.), navodi da je prema njihovim istraživanjima, za oko 2 godine iz budžeta na ime odštete za ujede pasa u opštini Arilje isplaćeno 31.249.500 dinara, a ako se uzme da je na ime ujeda u proseku isplaćivano 40.000 dinara, to je skoro 800 ujeda na 17.000 stanovnika, koliko ima Arilje. Dalje u objavi navode da je u istom periodu u Boru isplaćeno 83.112.754 dinara, u Knjaževcu 26.979.490 dinara, u Užicama 44.026.370 dinara, dok je Sokobanja isplatila 840.626 dinara ali za samo dva meseca.

¹¹ V. Bajović, „Pravna reakcija na napuštanje životinja - problematika napuštenih životinja i životinja u prihvatilištima”, *Zbornik radova: Pravna zaštita životinja - U susret izmenama i dopunama Zakona o dobrobiti životinja*, (ur. V. Bajović, I. Marković), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, 2024, 64.

¹² Tako i *Ibid.*

¹³ O problemima neodgovornog vlasništva tj. napuštanja životinja i nezakonitih odgajivačnica vidi N. Živković, *Kaznena dela protiv životinja kao predmet krivičnog i prekršajnog postupka*, doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, 2024, 56-61; V. Bajović (2024), 65-73.

¹⁴ Više na temu obavezne sterilizacije i zabrane razmnožavanja kućnih ljubimaca vidi N. Živković (2024), 59-61.

zoo higijene. Prema članu 66 Zakona o dobrobiti životinja, organ jedinice lokalne samouprave dužan je da obezbedi prihvatilište ako na svojoj teritoriji ima napuštenih životinja (stav 1). Očigledno je da na teritoriji svake opštine ima napuštenih pasa i mačaka što znači da je svaka opština dužna da obezbedi prihvatilište za napuštene životinje. Rok za izgradnju prihvatilišta je bio tri godine od stupanja na snagu Zakona o dobrobiti životinja, odnosno istekao je još 2012. godine. Prema izveštaju Državne revizorske institucije iz 2021. godine, 97 JLS nije obezbedilo prihvatilište za napuštene životinje.¹⁵

Organ jedinice lokalne samouprave takođe je dužan da obezbedi prikupljanje, prevoz i zbrinjavanje napuštenih i izgubljenih životinja, kao i da im pruži pomoć, brigu i smeštaj u prihvatilište (čl. 66 st. 2). Navedeni član propisuje i da se prilikom prikupljanja i prevoza napuštenih i izgubljenih životinja sa njima mora postupati tako da se prouzrokuje najmanji stepen bola, patnje, straha i stresa za životinju (stav 3). Stav 4 istog člana, utvrđuje da su lokalne samouprave dužne da napuštenim i izgubljenim životinjama koje su bolesne ili povređene obezbede odgovarajuću veterinarsku pomoć, a da za neizlečivo bolesne ili povređene životinje obezbede lišavanje života u skladu zakonom.

Sa druge strane, Zakon o veterinarstvu članom 46 propisuje da je lokalna samouprava dužna da na svojoj teritoriji organizuje zoo higijensku službu, te da ona obavlja poslove hvatanja i zbrinjavanja napuštenih životinja u prihvatilišta, da vrši neškodljivo uklanjanje leševa životinja sa javnih površina i drugih objekata i da vrši transport ili organizovanje transporta leševa životinja sa javnih površina do objekata za sakupljanje, preradu ili uništavanje otpada životinjskog porekla (st. 1). Dakle, razlika u odnosu na Zakon o dobrobiti životinja je ta što Zakon o veterinarstvu izričito nalaže jedinicama lokalne samouprave da organizuju službu zoo higijene, što je daleko efikasnije i ekonomski isplativije rešenje jer sužava prostor zloupotrebama zakonskih normi, dok ZDŽ govori samo o obavezi obezbeđivanja poslova prikupljanja, prevoza, zbrinjavanja i smeštaja životinja u prihvatilište.

Prema izveštaju Zaštitnika građana iz 2019. godine, obavezu organizovanja zoo higijenske službe nije izvršilo 68 od 118 jedinica lokalne samouprave koje su odgovorile na anketu. Zaštitnik građana napominje da dodatno zabrinjava

¹⁵ Zaštitnik građana, u svom izveštaju iz 2019. godine, navodi da od 118 jedinica lokalne samouprave koje su odgovorile na anketu, na teritoriji 82 jedinice ne postoji prihvatilište za napuštene životinje. - Zaštitnik građana Republike Srbije, *Poseban izveštaj Zaštitnika građana – Problemi u primeni odredbi Zakona o veterinarstvu i Zakona o dobrobiti životinja o staranju o napuštenim i izgubljenim životinjama*, Beograd, 2019, 13.

činjenica da i tamo gde je zoohigijenska služba organizovana, ona najčešće broji od 1 do 6 zaposlenih kojima nisu obezbeđeni uslovi da efikasno obavljaju poslove.¹⁶ Ogromna novčana sredstva se izdvajaju iz lokalnih budžeta za delatnost zoohigijene, pa se postavlja logično pitanje gde završava taj novac?¹⁷ Lokalne samouprave kao razlog neispunjenja obaveza navode finansijske, tehničke i kadrovske probleme, što deluje kao izgovor jer su novčana sredstva koja daju privatnim kompanijama i isplaćuju na račun odšteta zbog ujeda pasa dovoljni da se osnuje služba zoohigijene i izgrade prihvatilišta za napuštene pse.¹⁸

Zakon o dobrobiti životinja predviđa i obavezu organa jedinica lokalne samouprave da izrade i sprovede program kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka prema specifičnostima sredine (čl. 54 st. 1). Prema izveštaju DRI iz 2021. godine, 55 jedinica lokalne samouprave nije donelo navedeni program, dok prema izveštaju Zaštitnika građana iz 2019. godine, to nije učinilo 38 od anketiranih 118 jedinica.¹⁹ Grad Beograd je 2013. godine doneo navedeni program, te je u programu utvrđeno da se grad Beograd rukovodi načelom humanosti i da kombinuje metodu „Bez eutanazije” (*No kill Sterilization Strategy*) i metodu „Uhvati-steriliši-pusti” (*CNR-Catch-neuter-release*).²⁰ U programu se takođe navodi da se kontrola populacije napuštenih pasa i mačaka prevashodno postiže zaustavljanjem njenog daljeg rasta, masovnom sterilizacijom i planskim zbrinjavanjem u prihvatilišta, ali i stimulacijom sterilizacije vlasničkih pasa i mačaka, te merama protiv napuštanja životinja kao što su trajno obeležavanje – čipovanje i kažnjavanje neodgovornih vlasnika.²¹ Pomenuti CNR program podrazumeva da se napuštena životinja na ulici uhvati, steriliše, vakciniše protiv besnila, čipuje na grad i vrati na površinu na kojoj je uhvaćena. Primena CNR programa je od ključne važnosti za zaustavljanje daljeg rasta broja napuštenih životinja i kada

¹⁶ Zaštitnik građana Republike Srbije (2019), 9.

¹⁷ Tako i V. Bajović (2024), 80.

¹⁸ V. Bajović (2024), 80; Tako i M. Davinić, „Upravno-pravni aspekti Zakona o dobrobiti životinja”, *Zbornik radova*:

Životinje i pravo (ur. M. Karanikić Mirić, M. Davinić, I. Vuković), Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2016, 126.

¹⁹ DRI (2021), 24; Zaštitnik građana Republike Srbije (2019), 6.

²⁰ Program kontrole i smanjenja napuštenih pasa i mačaka na teritoriji grada Beograda, „*Sl. list grada Beograda*”, br. 39/08 i 6/10, 2.

²¹ *Ibid*, 5.

bi takav program propisale sve opštine i sprovodile ga u praksi, na ulicama bi bio znatno manji broj napuštenih životinja.²²

U programu Grada Beograda je pravilno konstatovano da je za zaustavljanje daljeg rasta broja napuštenih životinja potrebno preduzeti mere protiv napuštanja životinja, međutim propisi koji to regulišu se ne sprovode u praksi. Napuštanje životinja čiji opstanak zavisi neposredno od čoveka, prema Zakonu o dobrobiti životinja predstavlja prekršaj i zaprećena je kazna 5.000-50.000 dinara za fizičko lice.²³ Međutim, da bi neodgovorni vlasnik bio kažnjen, preduslov je da se utvrdi ko je napustio životinju, za šta je potrebno da je ona čipovana. Propuštanje da se pas trajno obeleži je Zakonom o veterinarstvu sankcionisano kao prekršaj i za fizičko lice je propisana kazna 5.000-50.000 dinara. S obzirom na to da je propisana kazna u rasponu, veterinarski inspektor ne može samo da „napiše” kaznu, već ako vlasnik psa ne postupi po njegovom rešenju o obavezi obeležavanja, inspektor mora da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, što u praksi traje dugo dok su rokovi zastarelosti kratki, tako da zastarelost često nastupa. Bilo bi daleko efikasnije rešenje da se za propuštanje obaveze čipovanja pasa propiše kazna u fiksnom novčanom iznosu, kako bi veterinarska inspekcija i komunalna milicija mogle da izdaju prekršajne naloge. Takođe bi trebalo omogućiti komunalnoj miliciji da vrši kontrolu čipovanja, odnosno trebalo bi im dati ovlašćenje da ulaze u prostorije i prostore u kojima se nalaze životinje i druga potreba ovlašćenja, kako je to primera radi učinjeno u hrvatskom pravu. U praksi je do kraja 2022. godine, prema podacima pribavljenim slanjem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, doneseno samo 17 osuđujućih presuda za

²² Istraživanja u pogledu primene CNR programa su pokazala da je doprineo stabilizaciji i smanjenju broja pasa na ulicama na onom području gde je primenjen, da su ti psi nakon sterilizacije imali zdraviji život, da su bili socijalizovaniji i da je bilo manje agresivnih pasa. - J. Jackman, A. Rowan, „Free-roaming dogs in developing countries: The benefits of capture, neuter, and return programs”, *The state of the animals* (eds. D. Salem, A. Rowan), DC: Humane Society Press, Washington, 2007, 70-71; J. F. Reece, S. K. Chawla, A. R. Hiby, „Decline in human dog-bite cases during a street dog sterilisation programme in Jaipur, India”, *Veterinary Record*, vol. 172, no. 18, 2013, 473.

²³ Čin napuštanja životinja je u pojedinim evropskim zemljama prepoznat kao ozbiljan delikt, pa je u skladu sa tim i sankcionisan. Primera radi, u Hrvatskoj je za napuštanje životinje zaprećena kazna zatvora do godinu dana, a ako je napuštanjem prouzrokovana smrt životinje ili se radi o većem broju životinja propisana je kazna do 2 godine zatvora. U Grčkoj se za napuštanje novorođenčadi životinje može izreći kazna do 10 godina zatvora, kao i novčana kazna 30.000-50.000 evra, dok se za napuštanje životinje može izreći novčana kazna 5.000-15.000 evra za svaku napuštenu životinju. Više o kaznama za napuštanje životinja vidi N. Živković (2024), 57-58.

prekršaj napuštanja životinja, što govori koliko su postojeća zakonska rešenja neefikasna.

Članom 83 ZDŽ propisano je da će se kazniti za prekršaj odgovorno lice u organu jedinice lokalne samouprave ako organ ne obezbedi prihvatilište, prikupljanje, prevoz i zbrinjavanje napuštenih i izgubljenih životinja i ako ne donese ili ne sprovodi program kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka. Kao što se vidi iz dosadašnjeg izlaganja, učinjen je veliki broj prekršaja iz člana 83 ZDŽ, međutim, do kraja 2022. godine, prema podacima koje smo prikupili slanjem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, u praksi je doneta samo jedna osuđujuća presuda i jedan postupak je obustavljen za navedene prekršaje. To govori da se zakon ne primenjuje u praksi. Da je primena propisa o statusu napuštenih i izgubljenih pasa i mačaka mrtvo slovo na papiru, konstatovao je i Zaštitnik građana u izveštaju iz 2019. godine.²⁴

Kada su u pitanju prihvatilišta za napuštene životinje, Zakon o dobrobiti životinja propisuje da moraju da ispunjavaju uslove za zaštitu dobrobiti životinja u pogledu prostora za životinje, prostorija i opreme i da lica koja rade sa životinjama moraju da budu obučena za dobrobit životinja (čl. 61 st. 1 i 2).²⁵ Zakon takođe utvrđuje da je vlasnik prihvatilišta odgovoran za život, zdravlje i dobrobit životinja u prihvatilištu, da je dužan da se o kućnim ljubimcima u prihvatilištu brine sa pažnjom dobrog domaćina i da je dužan da vodi evidenciju o životinjama i da tu evidenciju čuva 3 godine (čl. 63 st. 1, 2 i 3).

Stanje u državnim prihvatilištima je daleko od onoga kako bi prema zakonu trebalo da izgleda.²⁶ Pojedina udruženja za zaštitu životinja zabeležila su slučajeve da se umesto čipovanja i sterilizacije napuštenih pasa i mačaka i nakon toga njihovog udomljavanja ili vraćanja na mesto gde su ranije boravili, psi u azilima usmrćuju pod obrazloženjem da se radi o agresivnim ili neizlečivo bolesnim psima, iako je reč o zdravim i pitomim životinjama.²⁷ Tu je reč o zloupotrebi normi. Zakon o dobrobiti životinja u članu 7, koji reguliše lišavanje životinje života, pored drugih razloga, propisuje da se životinja može lišiti života na human način, ako: je povređena, neizlečivo bolesna, telesno deformisana ili na drugi način patološki onespособljena tako da oporavak nije moguć, a život za nju predstavlja bol, patnju,

²⁴ Zaštitnik građana Republike Srbije (2019), 15.

²⁵ Ministar je doneo Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju prihvatilišta i pansioni za životinje („Sl. glasnik RS”, br. 19/2012).

²⁶ Ovaj i naredni pasus o stanju u državnim prihvatilištima su preuzeti iz autorove doktorske disertacije - N. Živković (2024), 63-64.

²⁷ N. Stojanović, „Deset godina Zakona o dobrobiti životinja Republike Srbije”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Novom Sadu* (ur. S. Orlović), vol. 53, br. 2, 2019, 449.

strah i stres (tač. 1); životinja ne može da se prilagodi uslovima smeštaja, a njeno puštanje na slobodu predstavlja opasnost za ljude, druge životinje i životnu sredinu (tač. 6). Pri tome, nigde nije propisano šta podrazumeva da životinja ne može da se prilagodi uslovima smeštaja, tj. koliko je vremena potrebno da prođe od kad životinja dođe u smeštaj da bi se doneo zaključak da ne može da se prilagodi tom smeštaju i da li je potrebno da se pokuša sa prilagođavanjem životinje u nekom drugom smeštaju ili više njih.

U praksi se dešava da se papirološki izvedu navedene radnje čipovanja i sterilizacije, a da se ništa od toga ne uradi i pritom se iz gradskog budžeta odlivaju velika sredstva na ime humanog tretmana napuštenih životinja.²⁸ Evo jednog slikovitog primera koji najbolje pokazuje kako izgleda briga države o napuštenim životinjama u praksi. U pitanju je azil „Naš dom” iz Požege²⁹, koji je u periodu 01.01.2020 - 26.07.2022. godine sa ulice uhvatio 2.561 psa. U istom periodu je život u tom azilu izgubilo 2.778 pasa (2.070 eutanaziranih i 708 uginulih pasa), dok je samo 36 pasa sterilisano, vakcinisano i čipovano i isto toliko je udomljeno.³⁰ Zaključak je da se u životu ostavljaju samo oni psi za koje se neko javio da ih udomi i oni se sterilišu, vakcinišu i čipuju. Svi drugi psi se, nakon isteka 30 dana od kada su dospeli u azil, eutanaziraju tj. ubijaju, mimo zakonskog osnova, ukoliko već nisu uginuli. Razlog velikom uginuću pasa u tih 30 dana je što u azilima vladaju zaraze, psi borave u malim kavezima u sopstvenom izmetu koji niko ne čisti i u nedostatku hrane napadaju i jedu jedni druge.³¹

²⁸ N. Stojanović (2019), 449.

²⁹ Azil „Naš dom” je u navedenom periodu sarađivao sa opštinama Požega, Arilje, Užice i Čajetina.

³⁰ Podaci su preuzeti iz Odgovora na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja od 26.07.2022. godine, koji je dalo Javno komunalno preduzeće „Naš dom” Požega.

I u drugim državnim azilima su velike brojke eutanaziranih i uginulih pasa naspram broja uhvaćenih pasa u određenom vremenskom periodu. Tako je u periodu 01.01.2019 - 31.10.2023. godine, u azilu JP „Kikinda” uhvaćen 3.901 pas, a uginulo je ili eutanazirano 2.142 pasa, u azilu JKP „Čistoća i zelenilo” Zrenjanin uhvaćeno je 4.804 pasa, a uginulo je ili eutanazirano 2.904 pasa, u JP „Komunalac” Pirot uhvaćeno je 1.111 pasa, a uginulo je ili eutanazirano 814 pasa, u azilu JKP „Čistoća” Sombor uhvaćeno je 458 pasa, a uginulo je ili eutanazirano 235 pasa. – Svi podaci su pribavljeni slanjem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja navedenim azilima.

³¹ Evo još jednog slikovitog primera o stanju pasa u azilima. S.M., radnica vršačkog azila „Drugi Oktobar” podnela je 2017. godine krivičnu prijavu protiv odgovornih lica u ovom azilu zbog krivičnog dela ubijanje i zlostavljanje životinja. U prijavi je navela sledeće. „Dvesta pasa uginulo je od kanibalizma, gladi i zlostavljanja zaposlenih. Od dana 01. februara 2017. godine hrana je drastično smanjena, tako reći ukinuta – dnevno se daje tri džaka hrane za 350 kerova... Kao radnik azila nalazim se pod svakodnevnim stresom

Iz lokalnih budžeta je za četiri godine izdvojeno 6,4 milijardi dinara za obavljanje poslova zoohigijene, pa se postavlja pitanje na šta se zaista troši državni novac, kada u nekim državnim azilima gotovo nijedna uhvaćena životinja ne preživi i kada na ulici i dalje ima veliki broj nesterilisanih životinja. Taj novac bi trebao da se troši na hranu, vakcine, lekove, sterilizaciju, čipovanje, proširenje kapaciteta azila i druge potrebe napuštenih životinja. Zbog navedenog postupanja azila postavlja se pitanje krivične odgovornosti lica koja rukovode azilima i koja u njima rade, kao i veterinara sa kojima sarađuju.³²

3. POVERAVANJE POSLOVA ZOOHIGIJENE PRIVATNIM KOMPANIJAMA

Zakonom o komunalnim delatnostima predviđeno je postojanje 14 komunalnih delatnosti, među kojima je i delatnost zoohigijene (čl. 2 st. 3 tač. 14). Zakon definiše da delatnost zoohigijene obuhvata poslove: hvatanja, prevoza, zbrinjavanja, smeštaja napuštenih i izgubljenih životinja u prihvatilište; kontrole i smanjenja populacije izgubljenih i napuštenih pasa i mačaka; neškodljivog uklanjanja i transporta leševa životinja sa javnih površina i objekata za uzgoj, držanje, dresuru, izlaganje, održavanje takmičenja ili promet životinja do objekata za sakupljanje, preradu ili uništavanje sporednih proizvoda životinjskog porekla na način koji ne predstavlja rizik po druge životinje, ljude ili životnu sredinu; sprovođenja mera za smanjenje populacije glodara, insekata i štetnih mikroorganizama merama dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije na javnim površinama (čl. 3 tač. 14).

Zakon o komunalnim delatnostima utvrđuje da komunalnu delatnost mogu da obavljaju javno preduzeće, privredno društvo, preduzetnik ili drugi

jer sam prinuđena da svakog dana sakupljam delove rastrgnutih, polupojedenih pasa – sve kao posledica izgladnjivanja i držanja suviše velikog broja pasa na suviše malom prostoru, bez elementarnih uslova za život koje propisuje Zakon o dobrobiti životinja.” Izvor informacija je fotografija krivične prijave koja se nalazi u tekstu „Stravično rastrgnuti i polupojedeni psi u vršačkom azilu”, <https://www.blic.rs/vesti/hronika/stravicno-rastrgnuti-i-polupojedeni-psi-u-vrsackom-azilu/th2z58h>, 26.03.2025.

U kontekstu nedavanja hrane psima u prihvatilištima, ukazujemo da se krivično delo ubijanje i zlostavljanje životinja može izvršiti ne samo činjenjem, već i nečinjenjem, primera radi sistematskim uskraćivanjem hrane, vode i slično. - Vidi Z. Stojanović, *Komentar Krivičnog zakonika*, Službeni glasnik, Beograd, 2019, 875.

³² O pitanju krivične odgovornosti odgovornih i zaposlenih lica u prihvatilištima vidi N. Živković (2024), 64-65; V. Bajović (2024), 80-81.

privredni subject (čl. 5 st. 1). U drugom i trećem stavu istog člana 5 određeni su izuzeci kada komunalnu delatnost mogu da obavljaju isključivo javna preduzeća ili pravna lica čiji je jedini vlasnik javno preduzeće odnosno jedinica lokalne samouprave. Ovi izuzeci se odnose na snabdevanje vodom za piće i poslove javnog linijskog prevoza putnika trolejbusima i tramvajima. Dakle, kao izuzetak od mogućnosti poveravanja poslova nije predviđena delatnost zoohigijene.

Jedinice lokalne samouprave koriste navedene zakonske odredbe kao osnov da sve ili neke poslove zoohigijene povere privatnim kompanijama. Time se otvaraju vrata za koruptivno delovanje koje se manifestuje na sledeći, opštepозnat način. Lokalne samouprave plaćaju iz lokalnih budžeta pojedinim „privilegovanim” privatnim kompanijama da hvataju pse, prevoze ih do prihvatilišta, smeštaju ih u svoje privatno prihvatilište, da ih sterilišu, vakcinišu, da im pruže veterinarsku pomoć i drugo. Angažovane privatne kompanije postupaju prema životinjama sa velikom surovošću.³³ Prema navodima aktivista za zaštitu životinja, pse hvataju zabranjenim sredstvima, smeštaju ih u prenatrpana vozila gde nemaju vazduh, gde leti usled visokih temperatura dožive toplotni udar, međusobno se povređuju i mnogi izgube život u vožnji koja je nekad dugačka i više stotina kilometara, dok prihvatilišta gde ih smeštaju podsećaju na logore. Kompanijama i preduzetnicima je cilj sticanje profita, pa problem napuštenih pasa ne rešavaju već ga svesno i namerno prolongiraju tako što ne sterilišu ženke, prebacuju pse sa jedne na drugu lokaciju u cilju novih angažmana i slično.³⁴ Čak i Zaštitnik građana u svom izveštaju navodi da je primetna tendencija da i jedinice lokalne samouprave koje imaju formiranu zoohigijensku službu koriste usluge preduzetnika ili javnog preduzeća sa teritorije druge lokalne samouprave radi obavljanja poslova koji su u nadležnosti zoohigijenske službe.³⁵

Zakon o veterinarstvu zahteva od jedinica lokalne samouprave da organizuju zoohigijensku službu na svojoj teritoriji. Stoga se ne može smatrati da je ova obaveza izvršena angažovanjem pravnih lica čije sedište nije na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Uredba o načinu i uslovima za otpočinjanje obavljanja komunalnih delatnosti³⁶, propisuje da podnosilac zahteva za proveru ispunjenosti uslova za otpočinjanje obavljanja komunalne delatnosti

³³ N. Živković (2024), 62.

³⁴ V. Bajović (2024), 82.

³⁵ Zaštitnik građana Republike Srbije (2019), 9.

³⁶ Uredba o načinu i uslovima za otpočinjanje obavljanja komunalnih delatnosti, „Sl. glasnik RS”, br. 13/2018, 66/2018 i 51/2019.

zoo higijene na teritoriji jedinice lokalne samouprave, uz zahtev dostavlja i: 1) dokaz o vlasništvu prihvatilišta za napuštene životinje koje se nalazi na toj teritoriji jedinice lokalne samouprave ili na teritoriji susednih jedinica lokalnih samouprava za zajedničke potrebe ili 2) ugovor o zbrinjavanju uhvaćenih, napuštenih i izgubljenih životinja sa prihvatilištem za napuštene životinje koje se nalazi na toj teritoriji jedinice lokalne samouprave ili na teritoriji susednih jedinica lokalnih samouprava za zajedničke potrebe (čl. 20 st. 1). Iz navedenog proizlazi da bi poveravanje poslova zoo higijene vršiocima komunalne delatnosti čije sedište nije na teritoriji jedinice lokalne samouprave bilo opravdano samo ukoliko vršilac komunalne delatnosti ispunjava uslove navedene Uredbom, što u praksi po pravilu nije slučaj.³⁷

Prema izveštaju Zaštitnika građana, u periodu od 2005-2017. godine, lokalne samouprave su najčešće poveravale poslove zoo higijene sledećim pravnim licima: „Avenija MB” Beograd – 29 puta, „Avenija MB” Novo Selo – 15 puta, JKP „Čistoća” Kragujevac – 15 puta, KJP „Đunis” Ub – 11 puta, KJP „Usluge” Čuprija – 9 puta, JKP „Naš dom” Požega – 8 puta, JKP „Kruševac” Kruševac – 6 puta. Podaci takođe pokazuju da je „Avenija MB” imala zaključen ugovor o obavljanju poslova zoo higijene sa 23 jedinice lokalne samouprave u 2015. godini, 31-om jedinicom lokalne samouprave u 2016. godini i 38 jedinica lokalne samouprave u 2017. godini. Zaštitnik građana ističe da treba imati na umu da je osnovano pretpostaviti da je broj ovakvih ugovora verovatno veći, budući da Zaštitniku građana nisu dostupni podaci iz 27 lokalnih samouprava koje nisu dostavile popunjenu anketu. Zaštitnik građana dalje ispoljava sumnju, da li je „Avenija MB” u mogućnosti da efikasno organizuje staranje i brigu za sve napuštene životinje koje su smeštene u njenom prihvatilištu u skladu sa zakonskim odredbama i standardima, kao i da li su kapaciteti prihvatilišta zaista dovoljni za prihvrat toliko uhvaćenih životinja, imajući u vidu broj zaključenih ugovora sa lokalnim samoupravama.³⁸

³⁷ Zaštitnik građana Republike Srbije (2019), 10.

³⁸ Zaštitnik građana Republike Srbije (2019), 10-11.

4. PITANJE ZAKONITOSTI ODREDBI ZAKONA O KOMUNALNIM DELATNOSTIMA

Ovaj deo rada se bavi ispitivanjem zakonitosti odredbi Zakona o komunalnim delatnostima koje delatnost zoohigijene svrstavaju među komunalne delatnosti i koje omogućavaju poveravanje komunalnih delatnosti privatnim pravnim licima.

Ustav³⁹ članom 97 - nadležnost Republike Srbije, određuje one nadležnosti koje Republika neposredno uređuje i obezbeđuje. Iz nabrojanih nadležnosti se vidi da su ovde nabrojane najvažnije nadležnosti države počev od obezbeđenja suvereniteta, nezavisnosti, teritorijalne celovitosti i bezbednosti Republike Srbije (tačka 1), pa do nadležnosti za obezbeđenje održivog razvoja; sistema zaštite i unapređenja životne sredine; zaštite i unapređenja biljnog i *životinjskog* sveta; proizvodnje, prometa i prevoza oružja, otrovnih, zapaljivih, eksplozivnih, radioaktivnih i drugih opasnih materija (tačka 9). Iz navedene tačke 9 člana 97 Ustava se vidi da Ustav zaštitu i unapređenje biljnog i *životinjskog* sveta smatra za važnu nadležnost centralne države jer je navodi odmah posle uređenja i obezbeđenja održivog razvoja i sistema zaštite i unapređenja životne sredine. Prema članu 97 Ustava Republika ne samo da uređuje već i obezbeđuje zaštitu i unapređenje biljnog i *životinjskog* sveta što znači da je Republika neposredno odgovorna za stanje u ovoj oblasti.

Nadležnost zaštite i unapređenja biljnog i *životinjskog* sveta Republika je pored drugih zakona regulisala i Zakonom o dobrobiti životinja. Ovaj Zakon je opšti i osnovni zakon kada je reč o materiji dobrobiti životinja, prava, obaveza i odgovornosti lokalne samouprave i pravnih i fizičkih lica za dobrobit životinja i postupanje sa životinjama. Prema članu 66 ovog Zakona organ jedinice lokalne samouprave dužan je da obezbedi prihvatilište ako na svojoj teritoriji ima napuštenih životinja. Prema stavu 2 istog člana 66 organ jedinice lokalne samouprave dužan je da obezbedi prikupljanje, prevoz i zbrinjavanje napuštenih i izgubljenih životinja, kao i da im pruži pomoć, brigu i smeštaj u prihvatilište u skladu sa ovim Zakonom. Prema stavu 3 istog člana 66 organ jedinice lokalne samouprave dužan je da napuštenim i izgubljenim životinjama koje su bolesne ili povređene obezbedi odgovarajuću veterinarsku pomoć. Dakle, ovaj Zakon ne predviđa mogućnost prenošenja nadležnosti jedinice lokalne samouprave na privatna pravna lica ili preduzetnike. Ovakav pristup zakonodavca je sasvim logičan pošto je zaštita i unapređenje biljnog

³⁹ Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 98/2006 i 115/2021.

i *životinjskog* sveta shodno navedenom članu 97 Ustava javna delatnost u nadležnosti centralne državne vlasti tj. Republike. Republika je ovu nadležnost Zakonom o dobrobiti životinja poverila u neposredno vršenje organima jedinica lokalne samouprave, ali prema samom Ustavu Republika zadržava nadležnost, dužnost i odgovornost za zaštitu i unapređenje biljnog i *životinjskog* sveta.

Zakon o veterinarstvu koji je takođe opšti i osnovni zakon kada je reč o delatnosti zaštite i unapređenja zdravlja i dobrobiti životinja, u članu 46 predviđa da je lokalna samouprava dužna da na svojoj teritoriji organizuje zoohigijensku službu koja obavlja sledeće poslove: 1) hvatanje i zbrinjavanje napuštenih životinja u prihvatilišta za životinje; 2) neškodljivo uklanjanje leševa životinja sa javnih površina; i 3) transport ili organizovanje transporta leševa životinja sa javnih površina do objekata za sakupljanje, preradu ili uništavanje otpada životinjskog porekla. Prema stavu 2 člana 46 lokalna samouprava je dužna da za poslove iz stava 1 tačka 2 ovog člana ima izgrađen objekat za sakupljanje leševa životinja. Stavom 4 člana 46 predviđeno je da lokalna samouprava koja nije organizovala zoohigijensku službu do njenog organizovanja obezbedi finansiranje uklanjanja leševa. To znači da stanje u kome nije organizovana zoohigijenska služba može biti samo privremeno. Zakon ne predviđa mogućnost da se poslovi zoohigijenske službe poveravaju privatnim pravim licima koja se bave zoohigijenskom delatnošću.

Iz odredbi navedena dva zakona koji su opšti i osnovni zakoni kada je reč o zaštiti i unapređenju životinjskog sveta tj. dobrobiti životinja i zaštiti njihovog života i zdravlja, proizlazi da je Republika svoju nadležnost iz člana 97 tačka 9 poverila na neposredno vršenje organima jedinica lokalne samouprave zadržavši pritom svoju nadležnost da uređuje i obezbeđuje stanje u ovoj oblasti. Zakon o dobrobiti životinja i Zakon o veterinarstvu polaze od principa da je briga o dobrobiti životinja tj. zaštiti njihovog života i zdravlja delatnost sa izraženim javnim interesom te stoga utvrđuju da su organi lokalne samouprave dužni da organizuju prihvatilišta za životinje i odgovarajuću zoohigijensku službu. Nijedan od ova dva zakona ne predviđa mogućnost poveravanja ovih poslova privatnim pravnim licima i preduzetnicima.

Zakonom o komunalnim delatnostima članom 2 stav 3 predviđeno je postojanje 14 komunalnih delatnosti s tim da je pod tačkom 14 predviđena delatnost zoohigijene. U članu 3 istog Zakona pod tačkom 14 određeno je da delatnost zoohigijene obuhvata poslove hvatanja, prevoza, zbrinjavanja, smeštaja napuštenih i izgubljenih životinja u prihvatilište; kontrole i smanjenja populacije izgubljenih i napuštenih pasa i mačaka i drugo. Članom 5 stav 1 istog Zakona određeno je da komunalnu delatnost mogu obavljati javno

preduzeće, privredno društvo, preduzetnik ili drugi privredni subjekt. Članom 5 stav 2 i 3 istog Zakona određeni su izuzeci kada komunalnu delatnost mogu obavljati isključivo javna preduzeća ili pravna lica čiji je jedini vlasnik javno preduzeće odnosno jedinica lokalne samouprave. Ovi izuzeci odnose se na snabdevanje vodom za piće (član 2 stav 3 tačka 1) i poslove javnog linijskog prevoza putnika trolejbusima i tramvajima (član 2 stav 3 tačka 5). Iz ovakve formulacije člana 5 stav 1 Zakona o komunalnim delatnostima, ako bi se imao u vidu samo tekst ovoga Zakona, proizašla bi mogućnost da se delatnost zoohigijene i prihvatilišta poveri privrednom društvu, preduzetniku ili drugom privrednom subjektu, što je očigledno suprotno članu 66 Zakona o dobrobiti životinja, članu 46 Zakona o veterinarstvu i članu 97 Ustava RS.

Pitanje odnosa opšteg i posebnih zakona treba sagledati u kontekstu ustavne odredbe o jedinstvu pravnog poretka Republike Srbije (čl. 4 st. 1. i čl. 194 st. 1). Zbog formulacije člana 5 Zakona o komunalnim delatnostima neke jedinice lokalne samouprave pogrešno tumačeći smisao Ustava i međusobni odnos navedena tri zakona, poveravaju sve ili pojedine poslove iz delatnosti zoohigijene i prihvatilišta za životinje privatnim pravnim licima ili preduzetnicima. Kako je ovakvo tumačenje očigledno suprotno navedenim odredbama Ustava, Zakona o dobrobiti životinja i Zakona o veterinarstvu, potrebno je da se Zakon o komunalnim delatnostima, a naročito njegov član 5 koji određuje koje se komunalne delatnosti mogu poveriti privatnim pravnim licima ili preduzetnicima precizira. Neophodno je da Zakon o komunalnim delatnostima nedvosmisleno predvidi da se delatnost zoohigijene i prihvatilišta, kao delatnost od javnog interesa, ne može poveravati privatnim pravnim licima ili preduzetnicima.

Primećuje se i da Zakon o komunalnim delatnostima, suprotno Zakonu o veterinarstvu, u poslove zoohigijene ubraja i sprovođenje mera za smanjenje populacije glodara, insekata i štetnih mikroorganizama dezinfekcijom, dezinsekcijom i deratizacijom na javnim površinama. Navedene poslove dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije, prema Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti⁴⁰, kao opštu meru, sprovode zavodi odnosno instituti za javno zdravlje, druga pravna lica i preduzetnici ako ispunjavaju propisane uslove (čl. 16 st. 4). Pravilnik o uslovima za obavljanje dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije⁴¹ propisuje da druga pravna lica i preduzetnici

⁴⁰ Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, „Sl. glasnik RS”, br. 15/2016, 68/2020 i 136/2020.

⁴¹ Pravilnik o uslovima za obavljanje dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije, „Sl. glasnik RS”, br. 3/2017.

koji pretenduju da obavljaju te poslove moraju imati najmanje jednog doktora medicine specijalistu epidemiologije ili doktora medicine specijalistu higijene i najmanje jednog strukovnog sanitarno-ekološkog inženjera ili višeg sanitarnog tehničara i najmanje jednog sanitarno-ekološkog tehničara (čl. 3 st. 1). Pravilnik takođe članom 4 propisuje 25 stavki opreme i zaštitnih sredstava koje ta lica moraju posedovati. Dakle poslove dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije je predviđeno da obavlja druga vrsta kadra, za razliku od doktora veterinarske medicine koji obavljaju poslove zoohigijene. Zbog toga, navedeni poslovi ne mogu spadati u nadležnost zoohigijene, kako to Zakon o komunalnim delatnostima predviđa.

5. ZAKLJUČAK

Ni 16 godina nakon donošenja Zakona o dobrobiti životinja, mnoge jedinice lokalne samouprave nisu ispunile svoje zakonske obaveze da osnuju službu zoohigijene, prihvatilište za napuštene životinje i da donesu program kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka. Na ulicama se nalazi stotine hiljada napuštenih životinja koje žive mukotrpnim životom i najčešće su žrtve „zlostavljača”. Iz lokalnih budžeta se izdvajaju velika novčana sredstva za poslove zoohigijene odnosno za potrebe zbrinjavanja napuštenih životinja, 6,4 milijarde dinara za samo 4 godine. Jedinice lokalne samouprave zaključuju unosne ugovore sa privatnim kompanijama koje se, prema navodima udruženja za zaštitu životinja, što je potkrepljeno fotografijama i snimcima, odnose prema životinjama krajnje surovo, do te mere da životinje često izgube život pri hvatanju, transportu ili u samom prihvatilištu usled nehumanih uslova. Privatni subjekti se rukovode materijalnim interesima, pa teže ponovnom angažmanu i nije im u interesu da se na human način smanji populacija napuštenih pasa i mačaka. Životinje često ne sterilisu, ne obeležavaju, prebacuju ih sa teritorije jedne na teritoriju druge opštine, protivzakonito ih ubijaju kada u prihvatilištu nema više mesta.

Angažovanje privatnih kompanija u praksi se vrši poveravanjem poslova na osnovu Zakona o komunalnim delatnostima. Tumačeći samo odredbe Zakona o komunalnim delatnostima, mogućnost poveravanja poslova zoohigijene privatnim pravnim licima postoji, odnosno ima uporište u zakonu, međutim, pravni poredak Republike Srbije je jedinstven. Odredbe Zakona o komunalnim delatnostima koje regulišu delatnost zoohigijene i poveravanje poslova moraju biti u skladu sa odredbama Zakona o dobrobiti životinja i Zakona o veterinarstvu koji su osnovni u opšti zakoni kada je reč o materiji

dobrobiti životinja. Navedeni zakoni ne predviđaju mogućnost poveravanja poslova zoohigijene, već Zakon o veterinarstvu izričito propisuje da su jedinice lokalne samouprave dužne da organizuju zoohigijensku službu. Takođe, prema članu 97 Ustava, Republika ne samo da uređuje već i obezbeđuje zaštitu i unapređenje biljnog i *životinjskog* sveta što znači da je Republika neposredno odgovorna za stanje u ovoj oblasti. Iz navedenih razloga, odredbe Zakona o komunalnim delatnostima koje omogućavaju poveravanje poslova zoohigijene nisu u skladu sa Ustavom, Zakonom o dobrobiti životinja i Zakonom o veterinarstvu. Neophodno je da Zakon o komunalnim delatnostima, nedvosmisleno predvidi da se delatnost zoohigijene i prihvatilišta, kao delatnost od javnog interesa, ne može poveravati privatnim pravnim licima ili preduzetnicima.

LITERATURA:

- Bajović Vanja (2023), „Pravni status životinja – pokretne stvari ili nešto više?“, *Kaznena reakcija u Srbiji* (ur. Ignjatović Đ.), 13. deo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 231-255
- Bajović Vanja (2024), „Pravna reakcija na napuštanje životinja - problematika napuštenih životinja i životinja u prihvatilištima“, *Zbornik radova: Pravna zaštita životinja - U susret izmenama i dopunama Zakona o dobrobiti životinja* (ur. Bajović V., Marković I.), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, 63-85
- Davinić Marko (2016), „Upravno-pravni aspekti Zakona o dobrobiti životinja“, *Zbornik radova: Životinje i pravo* (ur. Karanikić Mirić M., Davinić M., Vuković I.), Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 109-128
- Državna revizorska institucija (2021), *Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja – efikasnost rešavanja problema napuštenih životinja*, Beograd, <https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2022/2021-2-SV%20Efikasnost%20re%C5%A1avanja%20problema%20napu%C5%A1tenih%20%C5%BEivotinja.pdf>, 22.03. 2025
- Zaštitnik građana Republike Srbije (2019), *Poseban izveštaj Zaštitnika građana – Problemi u primeni odredbi Zakona o veterinarstvu i Zakona o dobrobiti životinja o staranju o napuštenim i izgubljenim životinjama*, Beograd
- Živković Natalija (2024), *Kaznena dela protiv životinja kao predmet krivičnog i prekršajnog postupka*, doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

- Jackman Jennifer, Rowan Andrew (2007), „Free-roaming dogs in developing countries: The benefits of capture, neuter, and return programs”, *The state of the animals* (eds. Salem D., Rowan A.), DC: Humane Society Press, Washington, 55-78.
- Reece J. F., Chawla S. K., Hiby A. R. (2013), „Decline in human dog-bite cases during a street dog sterilisation programme in Jaipur, India”, *Veterinary Record*, vol. 172, no. 18, 473.
- Stojanović Zoran (2019), *Komentar Krivičnog zakonika*, Službeni glasnik, Beograd.
- Stojanović Nataša (2011), „Legal protection of abandoned animals under the Animal Welfare Act”, *Law and Politics*, vol. 9, no. 2, 145-157.
- Stojanović Nataša (2018), „Odgovornost za štetu koju životinja prouzrokuje prema Prednacrtu građanskog zakonika Republike Srbije”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* (ur. Pejić I.), vol. 57, br. 81, 321-347.
- Stojanović Nataša (2019), „Deset godina Zakona o dobrobiti životinja Republike Srbije”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Novom Sadu* (ur. Orlović S.), vol. 53, br. 2, 441-466

Natalija Živković⁴²

ZOOHYGIENE ACTIVITY - THE QUESTION OF LEGALITY OF ENTRUSTING DUTIES

Summary

The subject of this paper is the analysis of zoohygiene activity in the Republic of Serbia. The primary emphasis is on considering the entrustment of zoohygiene activity to private companies by local self-government units, in terms of the legality of the provisions of the Law on Communal Activities, on the basis of which duties are entrusted. The first part of the work is dedicated to the presentation of the zoohygiene activity, its purpose and regulation according to the Animal Welfare Law, the Law on Veterinary Medicine and by-laws. The second part of the paper presents the provisions of the Law on Communal Activities, that is, how the entrustment of zoohygiene works in practice. Finally, the third part of the paper deals with the legality of the provisions of the Law on Communal Activities, which treat zoohygiene as a communal activity and enable it to be entrusted to private companies. In the paper, legislative changes to the Law on Communal Activities are proposed, because the author assessed that entrusting zoohygiene duties to private companies is illegal.

Key words: abandoned animals, zoohygiene service, communal activity, entrustment of duties, legality.

⁴² Ph.D in Law; Research Fellow, Institute of Criminological and Sociological Research, Beograd.