

Ekologija i lokalna samouprava

Dr Miroslav Nikčević

LEX FORUM: Gospodine Nikčeviću, kako ocenjujete dosadašnji položaj i ulogu lokalne samouprave u oblasti ekologije ?

Miroslav Nikčević: Novim zakonima u oblasti zaštite životne sredine (četiri zakona koja su usvojena u decembru 2004. godine) lokalna samouprava je dobila velika ovlašćenja za njihovo sprovođenje. To je istovremeno i velika odgovornost lokalne samouprave. Zakonima je definisana nadležnost lokalne samouprave nad objektima za koje opština izdaje dozvolu o gradnji, i to kako za samo izdavanje dozvola iz oblasti zaštite životne sredine, tako i u pogledu inspekcijanskog nadzora nad sprovođenjem mera zaštite životne sredine.

LEX FORUM: Da li su identifikovani problemi koji se sa stanovišta lokalne samouprave pojavljuju kao najvažniji u oblasti ekologije?

Miroslav Nikčević: Najveći problemi su identifikovani, a odnose se na problem deponovanja komunalnog otpada kao i rešavanje problema otpadnih voda naselja, kako komunalnih tako i industrijskih. Takođe, u velikim industrijskim centrima kao što su npr. Pančevo, Bor, Šabac, Novi Sad i Smederevo identifikovani su problemi zagađenja u "imisiji" karakterističnih, specifičnih zagađujućih materija.

LEX FORUM: Kakvo je Vaše mišljenje o perspektivama daljeg razvoja lokalne samouprave i jačanja njene uloge u oblasti ekologije?

Miroslav Nikčević: Neophodno je jačanje kapaciteta na nivou lokalne samouprave za sprovođenje zakona iz oblasti zaštite životne sredine kako u edukaciji tako i u povećanju broja stručnih kadrova zaposlenih na ovim poslovima.

O AUTORU

Dr Miroslav Nikčević
trenutno vrši funkciju
direktora Uprave za
zaštitu životne sredine
Republike Srbije,
Ministarstva nauke i
zaštite životne sredine.



E-mail
direktor@ekoserb.sr.gov.yu



(...)

Konferencija o klimatskim promenama

Delegati iz svih delova sveta okupili su se u kanadskom gradu Montrealu povodom godišnjeg zasedanja Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama. Reč je o prvoj konferenciji UN o klimatskim promenama otkako je u februaru na snagu stupio Protokol iz Kjota. Delegati na konferenciji u Montrealu raspravljaju o tome kako da ispune postavljene ciljeve za smanjenje ispuštanja štetnih gasova u atmosferu u narednih 7 godina. Domaćin Kanada izrazila je nadu da će uspeti da ublaži razmiricu između SAD koje nisu ratifikovale Protokol iz Kjota i zemalja koje su preuzele obaveze iz tog sporazuma. Oko 10 hiljada delegata iz 189 zemalja sve do 9. decembra raspravljaju o različitim aspektima borbe protiv globalnog otopljanja.

Jedan od glavnih zadataka biće i pronalaženje načina da se zemlje u razvoju čija provreda napreduje velikim koracima, poput Kine i Indije, uključe u pokušaje da se smanji emisija gasova koji, kako tvrdi većina stručnjaka, dovode do zagrijavanja naše planete.

Očekuje se da će delegati sačiniti i novi dokument o klimatskim promenama, 8 godina nakon usvajanja Protokola iz Kjota, koji je stupio na snagu u februaru, a koji nekolicina industrijski visokorazvijenih zemalja, pre svega Sjedinjene Države, još uvijek nisu potpisale.

Američki zvaničnici upozorili su međutim, da će se oduprijeti svakom pokušaju da budu uvučeni u razgovore o daljoj akciji koja se odnosi na period nakon isteka Protokola iz Kjota, za 7 godina.

Haldor Torgeison je zvaničnik UN zadužen za deo konferencije posvećene klimatskim promenama:

"Različita područja razlikuju se po tome koliko su osetljiva na klimatske promene. Poznato je da su ostrva u Tihom okeanu veoma osetljiva na te promene, a isto važi i za zemlje pogođene sušom. Kad god čovečanstvo preduzima korake u pogledu nekog važnog pitanja, uvek se nađu oni koji tvrde da to nije moguće. Međutim, u ovom slučaju nema alternative, odnosno jednostavno nije moguće da ništa ne preduzmemo".

Predsedavajući konferencije, kanadski ministar za zaštitu čovekovu okolinu Stefan Dion,

ističe i da nisu svi problemi rešeni ni u njegovoj zemlji.

Kanada, sa svojom hladnom klimom i ogromnim prostranstvima, veliki je potrošač uglja, nafte i gasa i ima ozbiljnih teškoća u ispunjavanju obaveze da smanji emisije gasova koji stvaraju efekat staklene bašte.

Ratifikacijom Protokola iz Kjota i obećanjem da će smanjiti ispuštanje gasova, Kanada je preuzela veliku obavezu.

Obavezala se da će smanjiti ispuštanje štetnih gasova za 6%, ali one su porasle za 24% od 1990. godine, tako da će Kanada morati da otkupi smanjenja koja su ostvarena u drugim delovima sveta, što nikako neće biti jeftin posao.

Brige vlade dalje su pogoršane krizom na domaćem političkom terenu.

Ona bi lako mogla da padne i izbori bi mogli biti raspisani, baš u trenutku kada konferencija počinje.

Kanadski ministar Stefan Dion ima pune ruke posla:

"Medjunarodna konferencija počinje. Ja sam profesionalac i profesionalno ću odigrati ulogu predsedavajućeg. 10. decembra krećem u bitku na domaćem terenu da ubedim Kanadjane da moramo biti jaki u borbi za budućnost planete".

Kako se čini, politika prema klimi i čovekovoj okolini biće važno izborno pitanje a opozicioni konzervativci sa mnogo više skepse posmatraju protokol iz Kjota i čitav proces koji on podrazumeva.

Ako čak ni Kanada nije u stanju da ispuni preuzete obaveze, da li uopšte ima smisla da se na konferenciji u Montrealu zacrtavaju nove smernice?

To pitanje *BBC* je postavio Stivenu Tindejlu, izvršnom direktoru britanskog ogranka Organizacije za zaštitu čovekove okoline *Greenpeace*:

"Da, određivanje daljih ciljeva ima smisla. Naime, ciljeve dogovorene u Kjotu bilo je relativno lako ispuniti, pod uslovom da su se vlade latile posla još 1997. godine. Problem je u tome što je krajnji rok za isunjavanje obaveza 2010. godina, odnosno, u nekim slučajevima 2012., što je, u političkom smislu, bilo vrlo daleko, pa su mnoge zemlje do sada uradile vrlo malo. Neke su se u prvih 8 godina od Kjota čak vratile unazad. Moguće je međutim, da se Kanada i EU vrte u željeni kolosek i da ispune obaveze u roku. Zbog toga je ključno da se zacrtaju novi ciljevi koji će važiti i posle 2012.

(...)

Zaštita životne sredine, lokalna samouprava i lokalna Agenda 21*

Prof. dr Stevan Lilić

Kao i sva druga živa bića, čovek je od početka svog postojanja pa do današnjeg dana vezan tesnim uzajamnim vezama sa celokupnom neživom i živom prirodom koja ga okružuje. Upravo ta interakcija čovek–životno okruženje, tj. životna sredina predstavlja osnov čitavog savremenog prava zaštite životne sredine.

Evolucija čoveka kao svesnog bića manifestovala se u prvom redu u traženju puteva i načina kojima bi se uskladio sa prirodom koja ga okružuje, kako bi obezbedio preduslove neophodne za sopstveni opstanak. Sa svakim novim pronalaskom (počev od oruđa za obradu zemlje i točka, pa sve do savremene kompjuterske tehnologije) čovek ostvaruje sve veći deo veće želje da uskladi prirodu i svoje potrebe.

I dok je savremeni urbani, privredni, ekonomski i tehnološki razvoj čoveku pružio velike koristi, industrijsko zagađenje vazduha i vode, nekontrolisana seča šuma i njihovo pretvaranje u poljoprivredno zemljište, uništenje ozonskog omotača i globalno zagrevanje planete praćeno klimatskim promenama, nagomilavanje raznog otpada, uključujući i radioaktivni, kao i nestanak pojedinih biljnih i životinjskih vrsta, samo su neke od negativnih posledica čovekovih aktivnosti, koje, međutim, ozbiljno ugrožavaju njegov sopstveni opstanak. Zato pravo zaštite životne sredine, u današnjim uslovima, ima ogroman značaj u sprečavanju i otklanjanju tih protivrečnosti.

Pravo zaštite životne sredine danas treba posmatrati kao jedinstvenu nadnacionalnu (međunarodnu), nacionalnu i lokalnu celinu. Zaštita životne sredine ne poznaje granice. Zato je za uspeh normativnog okvira neophodno normativno uređenje i akcija kako na univerzalnom, nacionalnom, regionalnom, tako i na lokalnom planu. Taj se proces danas posmatra dvostrano: sa vrha prema dnu (od međunarodnih propisa, uslova i zahteva), ali i od dna prema vrhu – od pravne regulative i akcionih planova jedinica lokalne samouprave do nacionalnog i nadnacionalnog pravnog okvira. (Uporedi: Slobodan Milutinović, priređivač, *Kako inicirati lokalnu agendu 21 u mojoj opštini*, Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije, Beograd, 2003. str. 3.)

Kao posledica preteranog industrijskog i urbanog razvoja krajem XX veka nastaje pojam "održivi razvoj", koji je, kao jedan od osnovnih globalnih principa zaštite životne sredine utvrđen *Rio Deklaracijom UN o životnoj*

sredini i održivom razvoju, usvojenoj na Konferenciji Ujedinjenih nacija u Rio de Žaneiru 1992. godine. Pod njim se podrazumeva da se struktura i dinamika ljudskih delatnosti mora prilagoditi strukturi i dinamici životne sredine, tako da se zadovoljavanjem potreba sadašnjih generacija ljudi ne ugrožava pravo i mogućnost budućih generacija na povoljne uslove života. (Uporedi: *Deklaracija Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i održivom razvoju*, Rio de Žaneiro, jun 1992.)

Zagovarajući koncept održivog razvoja, na Konferenciji u Rio de Žaneiru usvojena je i *Agenda 21*, globalni akcioni plan održivog razvoja za 21. vek. Potpisnice *Agende 21* su 173 zemlje, uključujući i našu.

Agenda 21 ima ogroman značaj i za lokalnu samoupravu, jer je njom, između ostalog, utvrđena uloga lokalne zajednice u iniciranju procesa održivog razvoja na lokalnom nivou, pri čemu je naglašeno: «...svaka lokalna vlast treba da uđe u dijalog sa svojim građanima, lokalnim organizacijama i privatnim preduzećima i da usvoji lokalnu Agendu 21. Kroz konsultacije i postizanje konsenzusa lokalna vlast bi učila od građana i lokalnih građanskih, društvenih, poslovnih i industrijskih organizacija i sakupljala informacije potrebne za formisanje najboljih strategija». (Uporedi: *Agenda 21*, usvojena na Konferenciji Ujedinjenih nacija o zaštiti životne sredine i održivom razvoju, Rio de Žaneiro, 2002, član 28 «*Aktivnosti lokalnih vlasti na podršci Agendi 21*».)

Decentralizacija sistema, do koje je došlo najpre u razvijenim zapadnim zemljama, a zatim i u zemljama u tranziciji, odrazila se i na povećanje lokalne kontrole problema životne sredine. S druge strane, građani lokalne samouprave svakako najbolje razumeju lokalne teme, probleme i potrebe i njihovo učešće u formiranju strategija zaštite životne sredine je od ključnog značaja. U skladu sa članom 28 *Agende 21*, lokalne vlasti treba da naprave programe, politike, podzakonske akte i propise kroz koje će usvojiti koncept *Agende 21*.

Nakon demokratskih promena u Srbiji, za uspešno implementiranje *Lokalne Agende 21* bilo je neophodno promeniti nacionalni zakonodavni okvir u oblasti zaštite životne sredine. To je učinjeno najpre donošenjem *Zakona o lokalnoj samoupravi* iz 2002. godine, a zatim i novim *Zakonom o zaštiti životne sredine* iz 2004. godine, čime je lokalna samouprava dobila i zakonske

* U saradnji sa mr Dejanom Milenkovićem.

mogućnosti u aktivnoj implementaciji Agende 21 – *Akcionog programa održivog razvoja životne sredine na lokalnom nivou* za 21. vek.

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa da je u okviru izvornih nadležnosti opština i gradova, između ostalog, i: staranje o zaštiti životne sredine i donošenje programa korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i programa zaštite životne sredine, odnosno lokalnih akcionih i sanacionih planova u skladu sa strateškim dokumentima, interesima i specifičnostima lokalne samouprave, kao i utvrđivanje posebne naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine. Takođe, opština, odnosno grad obavlja kao poverene poslove pojedine poslove inspekcijskog nadzora, između ostalih, i u oblasti zaštite pojedinih prirodnih vrednosti, recimo, u okviru vodoprivrede i šumarstva. Statutom opštine može se za vršenje poslova opštine predvideti korišćenje usluga opštinskog menadžera. Menadžer u okviru svojih poslova, između ostalog, predlaže projekte kojima se... «obezbeđuje zaštita životne sredine». (Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, «Službeni glasnik Republike Srbije», br. 9/02, čl. 4, 18, 20, 54, 56, 78, 98 i dr.)

Zakon o zaštiti životne sredine predviđa da je lokalna samouprava jedan od osnovnih subjekata zaštite životne sredine u smislu da jedinica lokalne samouprave donosi planove i programe upravljanja prirodnim resursima i dobrima u skladu sa strateškim dokumentima – *Strategijom prostornog razvoja i Nacionalnom strategijom održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara*. U okviru svojih prava i dužnosti, lokalna samouprava određuje vrste planova i programa za koje se izrađuje strateška procena uticaja na životnu sredinu; donosi planove zaštite od udesa; proglašava

stanje ugroženosti životne sredine na svom području; donosi program monitoringa na svojoj teritoriji, koji mora biti u skladu sa programom Vlade Srbije; donosi program zaštite životne sredine na svojoj teritoriji, odnosno lokalne akcije i sanacione planove u skladu sa Nacionalnim programom i planovima i svojim interesima i specifičnostima, dok nadležni organ jedinice lokalne samouprave jedanput u dve godine podnosi skupštini jedinice lokalne samouprave izveštaj o stanju životne sredine na svojoj teritoriji; obaveštava javnost, odnosno građane opštine, odnosno grada o stanju životne sredine na teritoriji lokalne samouprave i dr. (Uporedi: *Zakon o zaštiti životne sredine*, «Službeni glasnik Republike Srbije», broj 135/04, čl. 12, 13, 14, 34, 35, 60, 61, 62, 68, 69, 70, 76, 77, 78, 79, 87 i dr.)

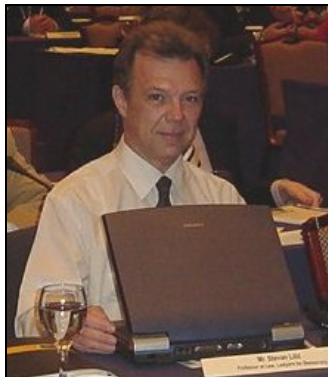
Nova uloga lokalne samouprave u oblasti zaštite životne sredine, sadržana u sadašnjem zakonodavnom okviru, prihvata stav da je: ...«lokalna vlast najbliža žarištima problema životne sredine i građanima i zajedno sa institucijama vlasti na svim nivoima odgovorna je za dobrobit ljudi i prirode...» (uporedi: *Povelja evropskih gradova i opština o održivosti*, Evropska konferencija o održivim gradovima i opštinama, 27. maj 1994. godine, Olborg, Danska, 1.1 *Uloga evropskih gradova i opština*), u čemu je i suštinsko značenje *Agende 21*.

Izmenom zakonodavnog okvira u Srbiji obezbeđena je mogućnost uspešnog implementiranja *Lokalne agende 21* – akcionog programa lokalnog održivog razvoja u 21. veku u gradovima i opštinama Srbije.

O AUTORU

Stevan Lilić, redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu. Gostujući profesor: Pravni fakultet, Podgorica; Univerzitet u Pitsburgu; CEU (Budimpešta); Pravni fakultet Bolonja. Bavi se upravnim i ustavnim pravom, javnom upravom, pravnom informatikom i pravom zaštite životne sredine. Objavio veliki broj naučnih, stručnih i drugih radova i učestvovao na brojnim međunarodnim stručnim skupovima. Narodni poslanik (2001–2003).

E-mail: slilic@eunet.yu



Kjoto protokol u svetlu učestalih ekoloških katastrofa

Dr Aleksandra Čavoški

U svetlu najnovijih ekoloških katastrofa, koje se skoro svakodnevno dešavaju širom sveta, pitanje važnosti i budućnosti Kjoto protokola postaje sve značajnije. Neophodnost ratifikacije ovog dokumenta i njegove potonje primene sasvim je očigledna. Svi smo svedoci učestalih nepogoda koje se kao posledica globalnog zagrevanja manifestuju u vidu promena temperatura, kiša velikih razmera, podizanja nivoa mora i snažnih vetrova. Uzrok tih promena u ekosistemima je sve veća koncentracija ugljen-dioksida i drugih štetnih gasova koji se talože u atmosferi i stvaraju efekat staklene bašte. Većina emisija je, nesumnjivo, sporedni produkt sagorevanja fosilnih goriva koja se koriste u modernoj industriji.

Navedeni problemi su zahtevali globalno rešenje. Promene u prirodi, posebno one koje su posledica emisije gasova, usled čega nastaje efekat staklene bašte, zahtevale su akciju zemalja na međunarodnom nivou budući da se pušteni gasovi šire po celoj atmosferi, ali i zbog činjenice što je kontrola emisije gasova vrlo skupa procedura, te je zajednička akcija na međunarodnom nivou mnogo ekonomičnija. Prvi korak bio je usvajanje, 9. maja 1992. godine, Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime. Ovom konvencijom je utvrđen sistem za razmenu podataka o gasovima koji stvaraju efekat staklene bašte, dok je rešavanje pitanja načina ograničavanja emisije tih gasova odloženo za neki budući trenutak. Važno je napomenuti da su se najrazvijenije industrijske zemlje obavezale da smanje emisiju gasova koji izazivaju efekat staklene bašte do 2002. godine. Međutim, veliki broj njih, uključujući Sjedinjene Američke Države, nisu izvršile obaveze preuzete potpisivanjem ove okvirne konvencije. Jedna od najuspešnijih u ispunjavanju preuzetih obaveza je Evropska unija.

Kjoto protokol uz ovu okvirnu konvenciju usvojen je tek pet godina kasnije, tačnije 10. decembra 1997. godine, što je već tada bio znak nespremnosti velikih industrijskih zemalja da se pozabave tim problemom. Kjoto protokol je prevashodno upućen visokoindustrijalizovanim zemljama, budući da su one najveći emiteri gasova koji stvaraju efekat staklene bašte.

Protokol ima 28 članova i dva aneksa. Konferencija ugovornih strana, koja je inače nadležni organ Konvencije, služi ujedno i za okupljanje ugovornih strana Kjoto protokola. Konferencija ugovornih strana ima zadatak da redovno prati primenu ovog protokola, kao i da u okviru svojih nadležnosti donosi odluke kojima se poboljšava njegova primena. Osnovne funkcije Konferencije propisane su ovim protokolom. Ukoliko postoji potreba, Konferencija može obrazovati stručna tela kao što su pomoćno telo za tehničke i stručne savete, pomoćno telo za primenu odredaba i slično. Kjoto protokol predviđa da svaka ugovorna strana može da podnese predlog za izmenu na ovaj protokol i propisuje postupak podnošenja predloga i glasanja o njemu.

Najvažniji uspeh ovog protokola je bilo utvrđivanje obaveze ograničenja i smanjivanja emisije šest gasova koji stvaraju efekat staklene bašte [ugljen-dioksida (CO₂), metana (CH₄), azot-dioksida (N₂O), hlorofluorokarbona (HFC) i sumporheksafluorida (SF₆)] za period od 2008. do 2012. godine. U Aneksu B Protokola predviđeni su procenti smanjenja količine ovih gasova za svaku državu nabrojano u Aneksu I. Tako, na primer, Evropska unija, to jest sve države članice zajedno moraju da smanje emisiju gasova koji stvaraju efekat staklene bašte za 8% u gore predviđenom periodu, Japan za 6% i SAD za 7%.

Od država članica nabrojanih u Aneksu I očekuje se da do 2005. godine uspostave nacionalne sisteme, odnosno usvoje nacionalne politike za ispunjenje preuzetih obaveza (ekonomičnije korišćenje energije, ponovnu upotrebu već iskorišćenih izvora energije i slično) i razvijanje saradnje i razmene informacija sa stranama ugovornicama. Međutim, mnogo važnija obaveza je uspostavljanje do 2005. godine nacionalnog sistema za procenu emisije gasova koji stvaraju efekat staklene bašte čija kontrola nije predviđena Montrealskim protokolom.

Za sada je preko 150 zemalja potpisalo ovaj protokol, od kojih ga je većina i ratifikovala. [(1) Potpuna lista potpisnica data je na sledećem sajtu: <http://unfccc.int/2860.php>]. Od tog broja, njih 38 su visokoindustrijalizovane zemlje, koje

imaju dodatne obaveze u odnosu na preostalih 106 potpisnica. Naša zemlja je ratifikovala Okvirnu konvenciju UN o promeni klime (Međunarodni ugovori 2/97), te bi sledeći korak bio ratifikovanje Kjoto protokola uz ovu konvenciju. Međutim, već i samo potpisivanje Kjoto protokola predstavljalo je problem za neke od najrazvijenijih industrijskih zemalja. Tu se prevashodno misli na SAD, koje do danas ne samo što nisu potpisale ovaj međunarodni dokument nego su u poslednjih deset godina i povećale emisiju ovih gasova. Krajem 1999. godine emisija gasova koji stvaraju efekat staklene bašte u SAD se povećala za 12% iznad vrednosti izmerenih u 1990. godini i procenjuje se povećanje od 10% do 2008. godine. [(2) David G. Victor, *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*, Princeton University Press, Princeton, NJ. Publication, 2001, p 125.] Povećanje emisije ovih gasova važi i za druge industrijski razvijene zemlje, posebno za Japan i Kanadu. Jedan od razloga za slabu primenu odredaba ovog

protokola jeste, svakako, činjenica što je preduzimanje mera za smanjenje emisije tih gasova vrlo skupo. Međutim, s druge strane, troškovi saniranja posledica ekoloških katastrofa koje su rezultat globalnog zagrevanja još su veći.

Na kraju se može zaključiti da, iako je primena ovog protokola i neophodna i pravno obavezujuća, izvršavanje međunarodnih obaveza i dalje ostaje sveopšti problem, posebno kada ono podrazumeva velike ekonomske troškove za države potpisnice. Jedno od rešenja tog problema je i snažan politički pritisak onih visokorazvijenih država koje već izvršavaju svoje obaveze, posebno EU, na ostale industrijski razvijene zemlje da poštuju obaveze preuzete potpisivanjem Konvencije. Drugi motiv će biti sve učestalije ekološke katastrofe koje će, nesumnjivo, naterati vlade da promene svoje ponašanje. Ovde se prevashodno misli na SAD, koje do sada još nisu potpisale ovaj protokol i koje su, nažalost, nedavno bile žrtva neumoljive sile prirode.

O AUTORU

Dr Aleksandra Čavoški je rođena 1975. godine. Magistarske studije je završila na London School of Economics 2000. godine, a doktorila na Pravnom fakultetu u Beogradu 2004. godine. Trenutno radi u Institutu za uporedno pravo i na Pravnom fakultetu – Univerziteta Union na predmetima Svojinsko pravo i Pravo Evropske unije.



Odnosi republičkih organa i organa teritorijalne autonomije prema organima jedinica lokalne samouprave sa posebnim osvrtima na sferu zdravstvene zaštite

Dr Miodrag Savović

("Službeni glasnik RS", br. 1/90), **opština** je definisana kao osnovna teritorijalna jedinica u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava, dok se prema *Zakonu o lokalnoj samoupravi* iz 2002. godine ("Službeni glasnik RS", br. 9/2002) pravo građana na lokalnu samoupravu ostvaruje u jedinici lokalne samouprave kao osnovnoj teritorijalnoj jedinici. Naime, prema ranijoj koncepciji, koja se zasnivala na principima tzv. komunalnog sistema, opština je bila osnovna društveno-politička zajednica. Danas, međutim, status opština određen Ustavom i zakonima garantuje samostalan delokrug ovlašćenja i poslova, kao i zaštitu njihovog samoupravnog statusa. Tako se prema *Zakonu o lokalnoj samoupravi* lokalna samouprava ostvaruje u opštini, gradu i gradu Beogradu, jednom rečju, u **jedinicama lokalne samouprave**. Iako jedinica lokalne samouprave ima **svojstvo pravnog lica**, ona **nema državne funkcije**, već **samo mogućnost da ostvaruje** lokalnu samoupravu. Osnovni pravni akt jedinice lokalne samouprave je *Statut* i njime se uređuju najvažnija pitanja od značaja za jedinicu lokalne samouprave.

Svaka jedinica lokalne samouprave odgovorna je za kvalitetno i efikasno obavljanje kako *izvornih*, tako i *poverenih poslova*.

Izvorni poslovi su oni koje jedinica lokalne samouprave, na osnovu Ustava i zakona, obavlja u funkciji ostvarivanja lokalne samouprave. To znači da se u nadležnosti svake jedinice lokalne samouprave nalaze poslovi koji su od neposrednog interesa za građane, zbog čega su i utvrđeni kao njena *izvorna nadležnost*. Kada je reč o *izvornim nadležnostima* jedinice lokalne samouprave u svim sferama društvenog života, pa samim tim i **u oblasti zdravlja i zaštite životne sredine**, moraju se precizno utvrditi granice te nadležnosti. Drugim rečima, neophodno je izvršiti precizno razgraničenje ovlašćenja Republike i jedinica lokalne samouprave, odnosno opštine kao njene osnovne jedinice. Navedeno razgraničenje je izvršeno odredbama pojedinih zakona. Preciziranjem nadležnosti opština u *izvornom delokrugu* doprinosi se striktnom ostvarenju načela samostalnosti opština u sferi njihove izvorne nadležnosti. U tom smislu, može se govoriti o nadležnosti opštine i **u sferi zdravlja i zaštite životne sredine**, u kojoj ona obavlja *značajne funkcije od interesa za lokalno stanovništvo*. Tako je opština, između ostalog, nadležna: za korišćenje i zaštitu voda, preduzimanje mera zaštite životne sredine, očuvanje, korišćenje i unapređenje područja

sa prirodnim i lekovitim svojstvima, obezbeđivanje uslova za rad zdravstvenih ustanova čiji je osnivač opština, obezbeđivanje određenih prava građana u oblasti socijalne zaštite i društvene brige o deci itd. Vršeci poslove *izvornog delokruga*, jedinica lokalne samouprave postupa i donosi propise samostalno. To znači da je opština **autonomna u vršenju izvornih poslova**, odnosno da u njihovom ostvarivanju može biti ograničena samo u slučajevima i pod uslovima utvrđenim Ustavom i zakonom, dok navedene propise *donosi samostalno* u skladu sa svojim pravima i dužnostima utvrđenim Ustavom, zakonom, drugim propisom i statutom.

Međutim, pored izvornih poslova koji su utvrđeni Ustavom i zakonom, Republika, odnosno teritorijalna autonomija može pojedine poslove **preneti** na opštinu radi efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i dužnosti građana. Tako se jedinici lokalne samouprave može **zakonom poveriti** obavljanje pojedinih poslova iz okvira prava i dužnosti Republike, odnosno **propisom** organa teritorijalne autonomije iz okvira prava i dužnosti teritorijalne autonomije. Navedeni poslovi se označavaju kao *povereni poslovi*. I u vršenju poverenih poslova jedinica lokalne samouprave donosi propise i druge akte i obavlja upravne radnje na osnovu i u okviru ovlašćenja datih zakonom, odnosno propisom teritorijalne autonomije kojim joj se određeni poslovi poveravaju. Za razliku od izvornih poslova, *povereni poslovi su poslovi* u nadležnosti države (*državni poslovi*), koji samim činom poveravanja organima lokalne samouprave ne gube status *državnih poslova*. Oni to i dalje ostaju, ali je njihovo vršenje povereno nedržavnim organima, odnosno organima opština. Kada je reč o *prirodi* državnih poslova koje je Republika poverila na obavljanje opštinama, onda se odgovarajućim zakonom opštinskim organima poverava *izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata i obavljanje drugih poslova državne uprave*. Primera radi, opština obavlja kao *poverene poslove* pojedine poslove inspekciskog nadzora iz oblasti prometa robe i usluga, poljoprivrede i šumarstva i druge inspeksijske poslove u skladu sa zakonom. Pri tom, zakonom se moraju odrediti i *uslovi pod kojima* se poveravaju određeni poslovi. U *Zakonu o lokalnoj samoupravi* načelno su navedeni uslovi koje je potrebno naknadno precizirati u odgovarajućim zakonima (zavisno od oblasti koju regulišu), pa i u oblasti **zdravlja i zaštite životne sredine**.

Jedinica lokalne samouprave finansira se iz *izvornih i ustupljenih* prihoda, koji su utvrđeni zakonom, kao i iz *dopunskih sredstava*. Drugim rečima, pored propisivanja uslova, neophodno je da država istovremeno sa poveravanjem poslova prenese konkretnoj opštini kojoj je poverila te poslove i *sredstva* neophodna za njihovo obavljanje. To znači da sredstva za obavljanje poverenih poslova obezbeđuje Republika, odnosno teritorijalna autonomija.

Odnosi državnih organa i organa teritorijalne autonomije sa organima jedinice lokalne samouprave zasnivaju se na pravima i obavezama utvrđenim Ustavom i zakonom.

Najvažnija relacija koja postoji između republičkih organa i organa jedinica lokalne samouprave izražava se kroz pravo republičkih organa da vrše nadzor nad zakonitošću i statutarnošću opštih akata i nad radom jedinica lokalne samouprave. Tako, Vlada može da, na predlog nadležnog ministarstva, do odluke Ustavnog suda, obustavi izvršenje propisa ili drugog akta organa jedinice lokalne samouprave ako smatra da će njegovim izvršenjem nastati nenadoknadiiva šteta, oduzeti ili ograničiti zajemčene slobode i pojedinačna i kolektivna prava građana ili teže povrediti opšti interes. Tu odluku o obustavi izvršenja Vlada će doneti u roku od 15 dana od dana kada je podnet predlog nadležnog ministarstva. Kada dođe do zadržavanja od izvršenja, Vlada će odmah, a najkasnije u roku od 15 dana od obustave izvršenja, pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti spornog opšteg akta.

Druga ravan odnosa između republičkih organa, odnosno organa teritorijalne autonomije prema organima jedinice lokalne samouprave radi ostvarivanja njihovih prava i dužnosti manifestuje se na planu *međusobne saradnje*, gde se taj oblik komunikacije ostvaruje u skladu sa Ustavom, zakonom i drugim propisom. U tom smislu, organi i službe jedinice lokalne samouprave u vršenju poslova izvornog delokruga: a) daju organima Republike i teritorijalne autonomije inicijative za uređivanje odnosa od značaja za lokalnu samoupravu i za preduzimanje mera od značaja za rešavanje pitanja iz okvira prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave; b) podnose predstavke i daju predloge u pogledu postupanja

organa Republike i teritorijalne autonomije; c) traže mišljenje od nadležnog organa Republike i teritorijalne autonomije u vezi s primenom zakona i drugih propisa koji su od neposrednog uticaja na razvoj i ostvarivanje lokalne samouprave i za rad organa jedinice lokalne samouprave; d) učestvuju u pripremi zakona i drugih propisa čija je sadržina od posebnog značaja za ostvarivanje i razvoj lokalne samouprave.

Nasuprot tome, organi Republike i teritorijalne autonomije: a) obaveštavaju organe i službe jedinice lokalne samouprave po sopstvenoj inicijativi, ili na njihov zahtev, o merama koje preduzimaju ili imaju nameru da preduzmu u izvršavanju zakona i drugih propisa, o zaštiti ustavnosti i zakonitosti, pojavama koje ih narušavaju i o merama za njihovo otklanjanje, o ostvarivanju prava građana na lokalnu samoupravu, kao i o drugim pitanjima od neposrednog interesa za ostvarivanje sistema lokalne samouprave i za rad organa jedinice lokalne samouprave; b) pružaju stručnu pomoć organima i službama jedinice lokalne samouprave u vezi s obavljanjem njihovih poslova, a naročito u uvođenju informacionog sistema i informatizaciji poslova koje vrše organi i službe jedinice lokalne samouprave; c) traže izveštaje, podatke i obaveštenja o obavljanju poslova iz okvira prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave, kao i o drugim pitanjima koja su od interesa za ostvarivanje uloge i za rad organa Republike i teritorijalne autonomije u oblasti lokalne samouprave; i d) vrše i druge poslove u skladu sa zakonom i drugim propisima.

U skladu sa navedenim, odvija se i proces saradnje organa Republike i teritorijalne autonomije prema organima lokalne samouprave u sferi **zdravstvene zaštite i zaštite životne sredine**. U tom smislu, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine, odnosno sekretarijati teritorijalne autonomije iz tih oblasti, mogu da traže izveštaje, podatke i obaveštenja o obavljanju poslova iz okvira prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave, kao i o drugim pitanjima koja su od neposrednog interesa za građane i organizacije čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave. Istovremeno, oni treba da pruže stručnu pomoć i daju obaveštenja jedinici lokalne samouprave o istim tim pitanjima.

O AUTORU

Miodrag Savović je doktor pravnih nauka. Autor je (ili koautor) više udžbenika iz zdravstvenog zakonodavstva, sociologije, odnosno sociologije u biznisu za studente Učiteljskog fakulteta u Užicu, Više medicinske škole u Beogradu i Više poslovne škole u Beogradu. Dugo godina se bavi teritorijalnim autonomijama u nas i u svetu, što mu je i bila tema doktorske disertacije.



Zaštita životne sredine

Mr Monika Ninković

Zaštita životne sredine podrazumeva skup različitih postupaka i mera koji sprečavaju ugrožavanje životne sredine s ciljem očuvanja biološke ravnoteže. Ekološka odbrana je multidisciplinarna i treba da predstavlja trajnu obavezu svih članova društva. Njena multidisciplinarnost proističe iz činjenice što zdravlje, životna sredina i socijalni uslovi predstavljaju kompleks oblasti i problema koji su u stalnoj interakciji. Stoga svaki poremećaj stanja životne sredine dovodi do ekoloških poremećaja i poremećaja socijalnih odnosa, koji su međusobno povezani i uslovljeni.

Treća generacija ljudskih prava posebno se odnosi na ekologiju, zdravstvo i kulturu. Međutim, pod zaštitom životne sredine se ne podrazumeva samo zaštita života i zdravlja ljudi već i očuvanje biljne vegetacije i životinjskog sveta. Univerzalna deklaracija o pravima čoveka sa novim 31. članom glasi: "Svako ljudsko biće ima pravo na održavanje ekološke ravnoteže u svojoj životnoj sredini, koju deli sa svim ostalim živim bićima, životinjama i biljkama, čiji opstanak kao jemstvo vlastitog opstanka treba da bude osiguran." Navedeni zahtevi su presudni za opstanak žive prirode i humaniteta, pa je radi izbegavanja ekološke katastrofe i rađanje jedne ekološke etike potrebno ograničiti i delegitimirati neka od postojećih ljudskih prava, naročito "neuračunljiva" vlasnička, proizvodna i potrošačka ovlašćenja koja nastaju kao bezumno zloupotrebavanje tehnološke i političke moći. Zato je potrebno odrediti nove ljudske obaveze za održavanje i razvijanje prirodnih uslova života, pa i ljudskog života na zemlji.

Upotreba moderne tehnologije dovodi do opšteg progressa društva, ali ta tehnologija mora biti praćena odgovarajućim merama prevencije, tj. otklanjanja potencijalno štetnih posledica. Ciljevi zaštite životne sredine su zaštita očuvanja zdravlja i života ljudi, kvaliteta ekosistema, zaštita biljnih i životinjskih vrsta i kulturnih dobara čiji je tvorac čovek, očuvanje ravnoteže i ekološke stabilnosti prirode, racionalno i adekvatno korišćenje prirodnih resursa itd.

Deklaracija o životnoj sredini doneta na svetskoj konferenciji Ujedinjenih nacija iz 1972.

godine ističe da "čovek ima osnovno pravo na slobodu, jednakost i adekvatne životne uslove u životnoj sredini čiji kvalitet omogućava dostojan život i blagostanje". Stokholmska konferencija o čovekovoj sredini, održana 1972. godine, pobudila je savest i označila početak «ekološkog doba» i istovremeno inicirala Parisku konferenciju šefova država i vlada zemalja Evropske ekonomske zajednice (EEZ), održane iste godine. U tada usvojenoj deklaraciji kao osnovni cilj ekološkog razvoja navodi se smanjenje rizika u pogledu uslova života, poboljšanje kvaliteta življenja, a da se u ostvarenju tih ciljeva posebna pažnja mora pokloniti zaštiti životne sredine. Načelno opredeljenje je usmereno na održavanje kvantitativnog nivoa prirodnih bogatstava. To je posledica saznanja da svaka eksploatacija prirodnih resursa može dovesti do poremećaja ekološke ravnoteže, jer su prirodna bogatstva kvantitativno ograničena i mogu apsorbovati zagađenja i neutralisati štetna dejstva samo do izvesnog nivoa. Prekoračenje tog nivoa uslovljava kvantitativne, ali i kvalitativne promene, odnosno debalans prirode. To dovodi do poremećaja osnovnih ekoloških procesa i sistema koji obezbeđuju život. Zbog toga se u Evropskoj povelji o životnoj sredini i zdravlju, koju je usvojio Savet EZ 1989. godine, naglašava "garancija prava građana na čistu i zdravu životnu sredinu."

Politika zaštite životne sredine ne ograničava se samo na kontrolu zagađivanja na lokalnom nivou, već ima i opšti globalni karakter, koji je, po pravilu, veoma teško kontrolisati. Globalna ekološka ravnoteža svakim danom postaje sve aktuelnija, što nameće potrebu primene odgovarajućih instrumenata koji deluju u okvirima tržišta. Iako je globalno zagađivanje problem svetskih razmera, u njegovom rešavanju primarna odgovornost leži na visokorazvijenim industrijskim zemljama. Tako, npr., emisija ugljovodonika na svetskom nivou iznosi prosečno 1,13 tona po glavi stanovnika, od čega u SAD ona iznosi 5,26 tona, u Japanu 2,24 tone, a u Evropskoj uniji 2,28 tona. Učešće SAD u globalnoj emisiji ugljen-dioksida iznosi 23%, Evropske unije 13%, Japana 5%, dok zemlje istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza učestvuju sa 25%. S ciljem ublažavanja globalnih

klimatskih promena usvojen je poseban protokol (Kyoto Protocol), u kome su naznačeni brojni i različiti gasovi koji izazivaju zagađenje atmosfere (ugljen-dioksid, metan, azotni oksidul i dr.). Kao gas koji pojedinačno najviše doprinosi efektu staklene bašte označen je ugljen-dioksid, koji sa oko 60% participira u ukupnoj količini svih ispuštenih štetnih gasova.

Odredbe Protokola zahtevaju od visokorazvijenih industrijskih zemalja da smanje emisiju štetnih gasova ispod nivoa koji su postojali pre 1990. godine. Te emisije trebalo bi da između 2008–2012. godine budu smanjene za oko 5%. U tom periodu zemlje Evropske unije emisiju treba da smanje za 6%, SAD za 7%, Japan za 6% itd. Na konferenciji u Kjotu je ocenjeno da ekonomski instrumenti imaju značajan efekat u ograničavanju emisije štetnih gasova i da su efikasniji od administrativnih instrumenata.

U toku 1992. godine na snagu je stupila Bazelska konvencija, čiji je cilj smanjenje supstanci određenih kao opasan otpad. Na globalnom nivou, Bazelska konvencija je, prateći inicijativu švajcarske vlade, identifikovala mobilne

telefone kao otpad od prioritetnog značaja i stvorila "Inicijativu partnerstva mobilne telefonije", s ciljem da mobilne telefone napravi neškodljivim za životnu sredinu. Maja 2004. godine stupila je na snagu i Stokholmska konvencija o perzistentnim organskim zagađivačima, koja definiše 12 ekstremno otrovnih perzistentnih organskih zagađivača, zahtevajući njihovu redukciju i eventualno eliminisanje, i stvara sistem za dalje proširivanje liste ovih zagađivača. Počev od aprila 2005. godine 90 zemalja je pristupilo Konvenciji.

Međunarodna pravna zaštita životne sredine svodi se najvećim delom na međunarodno-pravnu akciju usmerenu protiv zagađivanja. Ipak, međunarodna regulativa u oblasti zaštite životne sredine još uvek nije dostigla onaj nivo koji bi omogućio miran život svih stanovnika i svih živih bića na našoj planeti. Donose se razni protokoli, konvencije, deklaracije i sporazumi, ali se to, po pravilu, čini kada je životna sredina već ugrožena, a ređe kada je to potrebno radi sprečavanja njenog ugrožavanja.

O AUTORU

Mr Monika Ninković je asistent za predmet Građansko procesno pravo na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Na Pravnom fakultetu u Beogradu diplomirala je sa prosečnom ocenom deset (10), a magistrirala 2003. godine sa radom pod naslovom "Zaštita životne sredine i ekološke parnice u Sjedinjenim Američkim Državama", koji je objavljen 2004. godine. U periodu 2001–2002. godine boravila je kao asistent istraživač na Suffolk University Law School u Bostonu, gde je stekla zvanje Master of Laws in Global Technology.



Lokalna samouprava i njene objektivne mogućnosti za zaštitu životne sredine

Robert Sepi

Životna sredina i pitanja njene zaštite već dugi niz godina prestali su da budu problem od regionalnog ili nacionalnog značaja i danas im se, bez razlike, priznaje status globalnog fenomena. Stoga ne treba da čude stalne aktivnosti predstavnika međunarodne zajednice na izgradnji jednog međunarodnog, to jest globalnog normativnog okvira koji bi svojim odredbama regulisao najvažnije probleme životne sredine i njene zaštite. Tokom stvaranja takvog globalnog pravnog okvira došlo se do zaključka da jedan od načina rešavanja problema životne sredine i njene zaštite, kao na *makro nivou*, treba istovremeno da se rešava i na *mikro nivou*. To je bio povod da se, krajem prošlog veka, na globalnom nivou pokrene projekat demokratizacije na polju životne sredine. Projekat je pokrenut pod pokroviteljstvom UN, a njegov krajnji proizvod je tzv. *Arhuska konvencija*, koja je usvojena 25. juna 1998. godine na Četvrtoj ministarskoj konferenciji "Životna sredina za Evropu", održanoj u danskom gradu Arhusu.

Posmatrano sa stanovišta lokalne samouprave, Konvencija donosi nekoliko značajnih rešenja koja omogućavaju bolje i lakše ostvarenje njenih funkcija. Osnovno pitanje koje se Konvencijom reguliše jeste pravo čoveka na bezbednu životnu sredinu. To pravo nadgrađuje se pravom građana na pristup informacijama, na učešće u donošenju odluka i zaštiti pred nadležnim državnim organima, naročito organima uprave i pravosuđa. Pravo na informacije o životnoj sredini podrazumeva obavezu vlasti da obezbedi blagovremenu i istinitu informaciju o životnoj sredini i pojavama koje mogu da imaju uticaja na njen kvalitet, zdravlje ljudi i životinja. Imajući u vidu da je lokalna samouprava prvi korak koji građani preduzimaju kada žele da se pravovremeno, potpuno i tačno informišu i da je, po prirodi stvari, na prvom mestu kada je nezadovoljstvo građana zaštitom životne sredine u pitanju, Konvencija svojim odredbama izlazi u susret i potrebama lokalne samouprave i reguliše cenovnik usluga informisanja. O značaju Konvencije dovoljno govori činjenica što se na taj dokument građani zemalja potpisnica mogu pozvati kod resornog ministarstva prilikom izdavanja informacija o stanju životne sredine. Na kraju, jednako važna rešenja Konvencija unosi u oblast zaštite životne sredine jer se jednim svojim delom bavi radom organa zaduženih da štite i čuvaju životnu sredinu: radom inspeksijskih službi (inspeksijski nadzor), tužilaštava i sudova.

Iako naša zemlja nije među 45 država potpisnica ovog dokumenta, Povelja o ljudskim i manjinskim pravima državne zajednice Srbije i Crne Gore pravo na dostupnost informacijama o životnoj sredini po prvi put

u ustavnoj istoriji ugrađuje u korpus osnovnih ljudskih prava.

Kada je reč o mogućnostima da lokalna samouprava neposredno utiče na tužilaštva i sudove čije je sedište na teritoriji lokalne samouprave u postupcima zaštite životne sredine, njene stvarne i normativne mogućnosti, objektivno gledano, nisu velike. Ovo stoga što se njihovo učešće u zaštiti životne sredine ogleda u vođenju i učestvovanju u krivičnom postupku za krivična dela protiv životne sredine, u postupku za privredne prestupe i u prekršajnom postupku. Naime, postupak kandidovanja i izbora nosilaca pravosudnih i tužilačkih funkcija u Republici Srbiji je centralizovan (u smislu organa koji imaju odlučujući uticaj na taj postupak) i politizovan (u smislu organa koji donosi konačnu odluku u tom postupku). Neodgovarajući uticaj sredine u kojoj radi i živi i mogućnost da politički predstavnici lokalne samouprave u nacionalnom Parlamentu onemoguće izbor nosilaca pravosudnih funkcija dovodi do toga da oni ne razvijaju osećaj odgovornosti prema lokalnoj samoupravi kao celini i entitetu uopšte, pa samim tim ni u oblasti zaštite životne sredine. Dodatnu teškoću predstavljaju odredbe Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o privrednim prestupima i Zakona o prekršajima koji propisuju da krivični postupak, postupak za privredne prestupe i prekršajni postupak pokreće mesno i stvarno nadležni državni tužilac. Ako javni tužilac ne pokrene postupak, odnosno u toku postupka odustane od gonjenja (izuzev prekršajnog postupka kada oštećeni može podneti zahtev uvek, osim kada je zakonom izričito propisano da ga može podneti državni tužilac), oštećeni može pokrenuti, odnosno nastaviti započeti postupak, ali to niukoliko nije identična situacija kao kada postupak pokreće i vodi nadležni državni tužilac. Imajući u vidu da se u svim navedenim slučajevima oštećeni definiše kao lice čije je kakvo lično ili imovinsko pravo povređeno ili ugroženo, mogućnost da lokalna samouprava kao poseban entitet postane stranka u nekom od tih postupaka je mala. Međutim, puni doprinos zaštiti životne sredine lokalna samouprava može dati u inicijalnoj fazi navedenih postupaka putem obaveštavanja i prijavljivanja organima nadležnim za njihovo pokretanje o izvršenim krivičnim delima, privrednim prestupima i prekršajima. U velikom broju slučajeva to čine javna preduzeća i službe čiji je osnivač lokalna samouprava, a najčešće organi uprave – inspekcije kada, povodom prijave ili pri vršenju svoje dužnosti, saznaju da je izvršeno zagađenje životne sredine. Naime, u Republici Srbiji postoje dva inspeksijska organa nadležna za kontrolu životne

sredine. Na republičkom nivou te poslove obavlja republička inspekcija za životnu sredinu kako ona sa sedištem u Beogradu, pri Upravi za zaštitu životne sredine, tako i ona detaširana u nekoliko okruga, tačnije regionalnih inspeksijskih službi, i lokalna inspekcija u vidu opštinskih inspektora. Navedeni inspeksijski organi su ovlašćeni da postupaju po dve pritužbe – jedna se tiče konkretnih zahteva za direktnu zaštitu od zagađenja, a druga inspeksijskog nadzora. Neophodan uslov za njihovo angažovanje je podnošenje odgovarajuće prijave, odnosno zahteva. Navode prijave, odnosno zahteva proverava inspekcija, najčešće izlaskom na teren. U nekim slučajevima prijava dospeva i do tužilaštva, ali je tada uobičajena praksa da se zagađivači obično povuku i saniraju štetu.

Novi Zakon o zaštiti životne sredine, koji je zajedno sa još tri pravna akta iz iste oblasti donet u toku 2004. godine, sadrži celo jedno poglavlje kojim se uređuje pitanje odgovornosti za zagađivanje. Dve su glavne karakteristike novih zakonskih rešenja: prva, da kada je drugi segment Arhuske konvencije u pitanju, po novom zakonu lokalna samouprava ima veće nadležnosti i druga, da su kazne propisane njegovim odredbama povećane. Međutim, uprkos tome, lokalna samouprava u većini slučajeva ne može da učini ništa. Štaviše, postoje u Srbiji opštine u kojima bez odgovarajućih organa uprave za zaštitu životne sredine.

Zakon propisuje brojna prava i dužnosti inspektora, između ostalog, da utvrđuje da li se upravljanje ili održivo korišćenje i zaštita prirodnih resursa i dobara vrši prema strateškim dokumentima, merama i uslovima utvrđenim u skladu sa zakonom i da li se sprovode mere i uslovi zaštite životne sredine u planiranju i izgradnji. Istovremeno, inspekcija ne može da pristupi potpunoj i sređenoj bazi podataka o registrovanim procenama uticaja na životnu sredinu, izdatim dozvolama i sl. Pored toga, veliki problem predstavlja i činjenica što postoji podeljena nadležnost inspeksijskih organa kako sa različitih nivoa vlasti, tako i različitih inspeksijskih organa. Primera radi, inspekcija za zaštitu životne sredine nema nadležnost za kontrolu zemljišta i vode. S druge strane, opštinske inspekcije su nadležne samo za aerozagađenje i buku, dakle lokalnu zaštitu vazduha i zaštitu od buke. Za

postupanje prema najvećim zagađivačima, npr. za hemijske akcidente, nadležne su pokrajinska ili republička inspekcija.

U Srbiji su sa novim zakonskim rešenjima i povećanjem zaprečenih kazni ojačani tzv. ekonomski instrumenti u zaštiti životne sredine, zasnovani na principu zagađivač plaća. Tako će se npr. novčanom kaznom od 150.000 do 3.000.000 dinara kazniti za privredni prestup pravno lice ako pri korišćenju resursa i dobara, u toku izvođenja radova, kao i po njihovom prestanku, ne sprovodi mere kojima se sprečava ugrožavanje životne sredine ili ispušta zagađujuće i opasne materije, otpadne vode ili emituje energiju u vazduh, vodu ili zemljište na način i u količinama, odnosno koncentracijama ili nivoima iznad propisanih. Ukoliko je izvršen prekršaj, npr. kada u slučaju kvara na postrojenjima ili uređajima za zaštitu životne sredine usled kojih je nastalo prekoračenje graničnih vrednosti emisija nije, bez odlaganja, obavešteno nadležno ministarstvo ili je inspektor onemogućeno obavljanje kontrole ili nije postupljeno po njegovom rešenju, kazniće se novčanom kaznom od 30.000 do 1.000.000 pravno lice, a odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 5.000 do 20.000 dinara. Međutim, postavlja se pitanje da li su postojeći ekonomski instrumenti dovoljno podsticajni za zagađivače kako bi oni promenili svoj stav u pogledu zaštite životne sredine. Prvi problem je sadržan u rečenici neko mora biti i osuđen, odnosno potrebno je da se pokrene postupak koji će biti okončan odlukom u kojoj je utvrđena odgovornost zagađivača i izrečena odgovarajuća sankcija. Pored toga, neophodno je stalno usklađivanje propisanih kazni i troškova inspeksijskog rada i postupaka sa stopom inflacije. Čak i da je ona u granicama tolerantnog, treba razmisliti i o druge dve činjenice; jedna je da postoje zagađivači koji su nesolventni, pa ne mogu da plate kazne, a druga da i dalje postoje "rupe u zakonu", koje omogućavaju odlaganje i na taj način izbegavanje plaćanja izrečenih kazni, kao i da se zagađivači uvek rukovode procenom da li im je ekonomski isplativije da plate kazne za nepridržavanje zakona nego da sprovode skupe mere za sprečavanje zagađenja.

O AUTORU

Robert Sepi je istraživač-saradnik u Institutu za uporedno pravo, Beograd, i posle diplomac na Katedri za krivično pravo na Pravnom fakultetu u Beogradu. Objavio više naučnih i stručnih radova iz oblasti prava.

E-mail: rsepi@icl.org.yu



Pravna regulativa poslovanja preduzeća u odnosu na zaštitu životne sredine

Kristina Tončić

Zahtev za održivi razvoj životne sredine nameće potrebu za povezivanjem ekonomije i ekologije. Privreda i priroda međusobno su uslovljene i zavisne. Priroda predstavlja jedan od osnovnih faktora privređivanja, dok, često, kvalitet životne sredine zavisi od ekonomskih odluka. Održivi razvoj kao globalni cilj skladan je odnos ekologije i privrede, pri kome se balansiraju socijalni i ekonomski faktori i faktori zaštite životne sredine. Često je zaštita čovekove sredine dolazila u sukob sa interesima privrednog razvoja – rastom društvenog proizvoda, životnim standardom i novim radnim mestima. Rast proizvodnje i potrošnja prirodnih resursa dovode do toga da eksterni troškovi, usled zagađivanja, iscrpljivanja resursa i narušavanja zdravlja, premašuju korist koju dalji rast donosi.

Zakon o zaštiti životne sredine Republike Srbije među subjekte sistema zaštite ubraja i preduzeća koja ugrožavaju ili zagađuju životnu sredinu, a dužna su da je čuvaju i unapređuju. U obavljanju svojih delatnosti obavezuju se da obezbede: racionalno korišćenje prirodnih bogatstava, uračunavanje troškova zaštite životne sredine u okviru investicionih i proizvodnih troškova, kao i preduzimanje mera zaštite. Sistem zaštite životne sredine, u okviru svojih ovlašćenja, obezbeđuju državni organi, među kojima i jedinice lokalne samouprave – opštine i gradovi. One su dužne da sa ostalim subjektima zaštite sarađuju, kao i da vrše koordinaciju i usklađivanje u donošenju i sprovođenju odluka.

Preduzeće – korisnik životne sredine prekomerno troši oskudne prirodne resurse. Troškove upotrebe ne unosi u svoje troškove poslovanja, niti ih uzima u obzir pri donošenju ekonomskih odluka. Industrijska proizvodnja zagađuje životnu sredinu, što stvara troškove koji se nameću društvu, a nisu uključeni u cenu – tzv. eksternalizacija internih troškova. Zaštitni objekt je priroda, čija bi zaštita trebalo da predstavlja trošak delatnosti. Prebacivanjem tih troškova zajednici nesavesno preduzeće prisvaja deo društvenog proizvoda. Iako su sa stanovišta poslovanja ovi

troškovi eksterni, ne smeju se socijalizovati, već bi trebalo da ih snosi delatnost koja ih stvara.

Kalkulisanjem troškovima upotrebe prirodnog faktora utiče se na konkurentnost preduzeća, te posredno i na položaj jedne zemlje u međunarodnoj razmeni. Zanimarivanje ili socijalizacija ekoloških troškova vode snižavanju izvoznih cena, a njihovo uključivanje povećava cene, što utiče na konkurentsku sposobnost nacionalnih preduzeća. Da bi se sprečila samovolja nacionalnih privreda, ovo pitanje je potrebno regulisati i na međunarodnom nivou. Nacionalna zakonodavstva mogu pružiti i višu zaštitu od one koja se zahteva na međunarodnom planu, ali samo ako natprosečnom efikasnošću drugih faktora privređivanja mogu da pokriju ekološke rashode.

Preventivne mere ekonomski su racionalnije od represivnih. Osim utvrđivanja tehnološkog standarda dozvoljene emisije, preventivne mere jesu i dozvole upravnih organa. Njima se potvrđuje ispunjenje zahteva za ekološku zaštitu koji se zasnivaju na saznanjima tehničkih nauka. Ali, s obzirom na to da se tehničke norme menjaju, preduzeća imaju obavezu da primenjenu tehnologiju usaglašavaju sa izmenjenim standardima; inače, gube dozvolu. Naš zakon u preventivne mere ubraja i očuvanje, unapređenje i obnavljanje prirodnih resursa i dobara, a ako su neobnovljivi – racionalno korišćenje.

Zakon obavezuje preduzeća zagađivače da snose ukupne troškove mera za sprečavanje i smanjivanje zagađenja. Kriterijumi za određivanje visine naknade su vrsta, količina ili osobine emisije, kao i sadržaj štetnih materija. Preduzeća korisnike prirodne vrednosti obavezuje da plate realnu cenu za korišćenje i rekultivaciju prostora. Sredstva ostvarena od naknade za korišćenje prirodne vrednosti u visini od 40% predstavljaju prihod jedinica lokalne samouprave, dok u slučaju naknade za zagađivanje 60% ide u njihov budžet. Ako je zagađenje ograničeno na teritoriji jedinice lokalne samouprave i nema uticaj na šire područje, njen organ donosi akt o uvođenju posebnih mera. U praksi se često dešava da se

po završetku eksploatacionog perioda prirodni izvor i njegova okolina suočavaju ne samo sa ekonomskim problemima, kao što je promena grane delatnosti, već i sa biološkim. To se može sprečiti akcijom lokalnih organa konkretne opštine, koji bi, u skladu sa strateškim dokumentima na nivou države, doneli planove i programe upravljanja prirodnim resursima, što bi sprečilo pretvaranje prosperitetnih u zapuštena područja. Jedinice lokalne samouprave mogu donositi i zajedničke programe radi smanjenja negativnih uticaja na životnu sredinu ili iz razloga ekonomičnosti. Mogu propisati i naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine u skladu sa svojim potrebama i specifičnostima.

U cilju prestanka prakse prebacivanja eksternih troškova na celu zajednicu, javlja se potreba za njihovim uključivanjem u cenu proizvoda. Internalizacija bi se mogla izvršiti uvođenjem novih fiskalnih obaveza. Jedan od takvih načina jeste promena poreske strukture putem proširenja poreza na potrošnju na proizvode koji mogu ugroziti životnu sredinu ili uvođenje diferenciranog oporezivanja, u zavisnosti da li proizvodi koji služe istoj nameni u manjoj ili većoj meri zagađuju životnu sredinu. Drugi način jeste ugrađivanje javnopravnih korektiva u strukturu direktnih troškova proizvodnje. Da bi preduzeća bila dodatno stimulisana za zaštitu, teži se uvođenju progresivnih poreskih stopa koje bi pratile visinu štetnih emisija. Obveznik bi bio svaki zagađivač koji svojim aktivnostima ugrožava životnu sredinu ili nanosi ekološku štetu, a čiji se udeo zna. Ukoliko do zagađenja dođe usled aktivnosti većeg broja lica čiji se udeo ne može precizno utvrditi, najpravičnije bi bilo da troškove

otklanjanja zagađivanja solidarno snose svi zagađivači. U zemljama našeg regiona preovlađuju naknade za emisije, dok su ekološki porezi u fazi razvoja. Uspeh u razvoju uslovljen je kako saradnjom različitih nivoa vlasti u državi, tako i međunarodnom saradnjom, kao posledica globalizacije problema zaštite životne sredine.

Nasleđe socijalističkog perioda da se pri planiranju ne uzimaju u obzir ekološki troškovi, kao i dugogodišnja izolacija zemlje i uništenje važnih industrijskih kapaciteta tokom bombardovanja 1999. godine, složene ekološke probleme stavljaju pred domaća preduzeća i pravni sistem. Na republičkom nivou 2004. godine donet je Zakon o zaštiti životne sredine, koji zaštitu približava evropskim standardima, ugrađujući većinu direktiva EU. Time se rešava problem kvalitetnih zakonodavnih rešenja, ali ostaju problemi kao što je faktičko neprimenjivanje propisa, odsustvo kontrole u poslovanju preduzeća i odsustvo koordinacije državnih organa. Međutim, suština problema ipak leži u ekonomskim odlikama. Zastarela tehnologija i osiromašena privreda, koja ne može da obezbedi ni elementarne uslove poslovanja, znatno otežavaju primenu propisa. U konkretnoj situaciji, preduzeća biraju rešavanje neposredno važnijih pitanja, a zaštitu životne sredine ostavljaju za kasnije, iako se kumulira i umnožava trošak njenog kasnijeg oporavka. Akcijom informisanja i obrazovanja, kao i ažurnošću i transparentnošću rada organa nadležnih za ostvarivanje zaštite, stvara se i unapređuje svest o potrebi zaštite životne sredine, što je neophodno za rešavanje ovih problema.

O AUTORU

Tončić Kristina je apsolvent Pravnog fakulteta u Beogradu na grupi za privredno pravo. Pohađala je kurs i sa najvišom ocenom položila ispit iz predmeta Pravo zaštite čovekove okoline. Rođena u Valjevu 1981. godine. Objavila nekoliko kratkih eseja i pesama u listovima Večernje novosti i Politika.

