

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA I

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2011

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-341-0

Tiraž
500

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 1 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2011 (Beograd : Dosije studio). – 302 str. ; 24 cm

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 500. – Str. 9–10: Predgovor / urednik = Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija uz većinu radova. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-341-0

1. Ств. насл. на упор. насл. стр.

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 188354572

POLOŽAJ I ULOGA AGENCIJE ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

Apstrakt

Zaštita životne sredine predstavlja dinamičnu oblast delovanja javne uprave uz kontinuirani rast broja upravnih poslova. Radi efikasnog obavljanja sve složenijih poslova, savremeni upravni sistemi u sve većoj meri koriste agencijski oblik organizacije i obavljanja poslova. U radu se ispituju specifičnosti položaja Agencije za zaštitu životne sredine u upravnom sistemu Srbije, odnos sa klasičnim modelom javnih agencija u našem pravu i obim zakonom predviđenih poslova. Sagledavaju se sadašnji kapacitet i potencijali agencije kao instrumenta za ostvarivanje ustavom garantovanog prava na zdravu životnu sredinu odnosno informisanja o njenom stanju kao komponente prava.

Ključne reči: Agencija za zaštitu životne sredine. Informisanje o stanju životne sredine. Evropske integracije.

Uvod

Zaštita životne sredine predstavlja dinamičnu oblast delovanja javne uprave, imajući u vidu rast broja poslova koji proističu iz ekološkopravne legislative. Uz kontinuirano umnožavanje ekoloških propisa, usložavanje procedura i razvoj okvira zaštite (ekoloških) ljudskih prava, uključujući pravo na informisanje o stanju životne sredine, pred savremene javne uprave postavlja se izazov kvalitetnog obavljanja delatnosti. Radi efikasnog obavljanja sve složenijih poslova, savremeni upravni sistemi u sve većoj meri koriste agencijski oblik organizacije i obavljanja poslova.¹ Zaštita životne sredine predstavlja jednu od oblasti u kojima je agencijski model posebno raširen.

Predmet ovog istraživanja je trenutno organizaciono i funkcionalno ustrojstvo Agencije za zaštitu životne sredine Republike Srbije, kao organa u sastavu Ministarstva za zaštitu životne sredine, rudarstva i energetike. U radu će biti ispitane specifičnosti njenog položaja u upravnom sistemu Srbije, odnos sa klasičnim modelom javnih agencija u našem pravu i obim zako-

* Marko Milenković, istraživač pripravnik Instituta društvenih nauka u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (179059), koji podržava Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

1 O reformi državne uprave u Srbiji i korisnosti agencija za obavljanje poslova videti više: Stojanović, Blaženka, „Organizacioni aspekt reforme državne uprave u Srbiji“, *Pravni život*, br. 5–6, 2004, str. 151–161.

nom predviđenih poslova. Cilj će biti i da se sagledaju sadašnji kapacitet i potencijali agencije kao instrumenta za ostvarivanje ustavom garantovanog prava na zdravu životnu sredinu, odnosno informisanja o njenom stanju kao komponente prava.

Položaj Agencija za zaštitu životne sredine

1. Organizacija javne uprave u oblasti zaštite životne sredine

Poslovi državne uprave u oblasti zaštite životne sredine, zbog dinamičnog karaktera oblasti i potencijalnih štetnih posledica, spadaju u najobimnije i najkompleksnije. Uz izvestan stepen centralizacije podeljeni su između centralnog, pokrajinskog i lokalnog nivoa vlasti. Ustavom Republike Srbije propisano je da poslove državne uprave obavljaju ministarstva, koja primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, kao i opšte akte predsednika Republike, rešavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i obavljaju druge upravne poslove utvrđene zakonom.² Navedene poslove u oblasti zaštite životne sredine, u skladu sa Zakonom o ministarstvima (2011) obavlja Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja,³ čime je izvršeno spajanje čak tri resora u okviru jednog ministarstva. Ti poslovi se, između ostalog, odnose na: sistem zaštite i održivog razvoja prirodnih bogatstava, odnosno resursa (vazduha, voda, zemljišta, mineralnih sirovina, šuma, riba, divljih biljnih i životinjskih vrsta); inspekcijски nadzor u oblasti održivog korišćenja prirodnih bogatstava i zaštite životne sredine i u drugim oblastima određenim zakonom; ...*sprovođenje Konvencije o učešću javnosti, dostupnosti informacija i pravu na pravnu zaštitu u oblasti životne sredine*; zaštitu prirode; zaštitu vazduha; zaštitu ozonskog omotača; klimatske promene; prekogranično zagađenje vazduha i vode; zaštitu voda od zagađivanja radi sprečavanja pogoršanja kvaliteta površinskih i podzemnih voda; ...zaštitu od velikog hemijskog udesa i učešće u reagovanju u slučaju hemijskih udesa; zaštitu od buke i vibracija; zaštitu od jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja; upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima; ...kao i druge poslove određene zakonom.⁴

Prema Zakonu o ministarstvima, Agencija za zaštitu životne sredine je organ uprave u sastavu Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja sa svojstvom pravnog lica, obrazovana radi obavljanja različitih poslova državne uprave u oblasti zaštite životne sredine.⁵ Prema Zakonu o državnoj upravi, organi u sastavu učestvuju u oblikovanju politike Vlade (kao oblika upravne delatnosti) putem ministarstva. Imajući u vidu karakter aktivnosti agencije, pre svega sakupljanje informacija, najdirektnije postoje mogućnosti za učestvovanje u formulisanju politike u oblasti zaštite životne

2 Uporediti član 136 Ustava Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 83/2006.

3 Uporediti član 16. Zakona o ministarstvima, *Službeni glasnik RS*, br. 16/2011.

4 Za sve poslove Ministarstva videti član 16. Zakona o ministarstvima.

5 O konkretnim poslovima i ulogi Agencije detaljnije će biti reči u delu II ovog rada, a o samom položaju u okviru naslova tri ovog dela.

sredine. Prema Zakonu o državnoj upravi, vrste organa u sastavu su uprave, inspektorati i direkcije, te Agencija za zaštitu životne sredine predstavlja izuzetak u našem upravnom sistemu.⁶ Dodatno, Zakonom o lokalnoj samoupravi⁷ i Zakonom o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine dalje se definiše obavljanje poslova u oblasti zaštite životne sredine kao izvornih i poverenih uz asimetričnu decentralizaciju u ovom pogledu.⁸

Pored Ministarstva (i Agencije kao organa u sastavu), na centralnom nivou, u oblasti zaštite životne sredine određena ovlašćenja imaju i druge upravne organizacije, uključujući i specijalizovane agencije. U skladu sa Zakonom o hemikalijama⁹ i Zakonom o javnim agencijama¹⁰, Vlada je svojom odlukom 2009. godine osnovala Agenciju za hemikalije¹¹, čime su stvoreni administrativni kapaciteti za upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima. Agencija ima status pravnog lica i samostalna je u radu. U nadležnosti Agencije za hemikalije je, između ostalog, donošenje podzakonskih propisa za sprovođenje Zakona o hemikalijama i Zakona o biocidnim proizvodima (*Službeni glasnik RS*, broj 36/09), vođenje Integralnog registra hemikalija, izdavanje dozvola za obavljanje delatnosti prometa i dozvole za korišćenje naročito opasnih hemikalija, izdavanje akata o stavljanju biocidnih proizvoda u promet, vršenje procene biocidnih proizvoda na osnovu tehničkog dosijea, pružanje informacija i stručnih uputstava privrednim subjektima, jedinicama lokalne samouprave i inspektorima, ostvarivanje saradnje sa Evropskom agencijom za hemikalije, agencijama drugih zemalja i sekretarijatima međunarodnih konvencija koji uređuju upravljanje hemikalijama, sprovođenje aktivnosti kojima se informiše javnost o uticaju hemikalija po zdravlje ljudi i životnu sredinu, merama za smanjenje rizika i bezbednom korišćenju hemikalija.¹² Može se zaključiti da je Agenciji za hemikalije poveren širok delokrug upravnih poslova, od regulatornih (donošenje podzakonskih akata), preko rešavanja u pojedinačnim upravnim stvarima, do informativnih i koordinativnih poslova. Agencija za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost Srbije, osnovana je 2009. godine od strane Vlade u skladu sa Zakonom o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti¹³ i Zakonom o javnim agencijama radi obavljanja regulatornih poslova – izrade pozakonskih akata, izdavanja licenci radi obavljanja radijacione delatnosti i nukleotornih aktivnosti i praćenja stanja i vršenja merenja u oblasti svog

6 Uporediti: član 29. Zakona o državnoj upravi, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005 i 101/2007.

7 *Službeni glasnik RS*, br. 129/2007

8 Više o asimetričnoj decentralizaciji u oblasti zaštite životne sredine, a posebno o obavljanju inspekcijских poslova, videti: Milenković, Marko, „Ekološka inspekcija i decentralizacija Srbije“, u zborniku *Ekologija i pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2011. (u štampi).

9 *Službeni glasnik RS*, br. 36/09.

10 *Službeni glasnik RS*, br. 18/05 i 81/05.

11 *Službeni glasnik RS*, br. 78/09.

12 Detaljnije o nadležnostima Agencije za hemikalije i reformama u ovoj oblasti videti: Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program zaštite životne sredine*, Beograd 2010, str. 17.

13 *Službeni glasnik RS*, br. 36/09.

delovanja. Zbog samostalnog statusa Agencije, iz njenih nadležnosti je izostao inspeksijski nadzor koji ostao u Ministarstvu za zaštitu životne sredine, rudarstvo i energetiku (sprovođenje mera zaštite od jonizujućih zračenja) i Ministarstvu prosvete i nauke (sprovođenje mera nuklearne sigurnosti i upravljanje radioaktivnim otpadom). Može se zaključiti da te dve agencije, pored toga što su organizaciono samostalne, imaju i šira upravna ovlašćenja te mogu poslužiti i kao model za preispitivanje uloge Agencije za zaštitu životne sredine, o čemu će više reći biti u drugom delu.

2. Formiranje Agencije za zaštitu životne sredine

Formiranje Agencije za zaštitu životne sredine u Srbiji, 2004. godine, koincidiralo je sa procesom evropskih integracija Srbije od 2000. godine, kao i značajnom reformom ekološkopravnog okvira, a model nadležnosti Evropske agencije za zaštitu životne sredine poslužio je i za definisanje nadležnosti naše agencije.¹⁴

Produblivanjem integracija u okviru Evropske unije, države članice su poverile deo (regulatornih) nadležnosti u oblasti zaštite životne sredine Evropskoj uniji, dok je implementacija komunitarnih pravila u nadležnosti država članica. Imajući u vidu posebnu kompleksnost procesa regulacije u oblasti zaštite životne sredine zbog njegovih značajnih ekonomskih i političkih implikacija, pre svega rasta investicionih troškova i rizika relokacije biznisa i radnih mesta u jurisdikcije sa nižim standardima, formiranje valjane informacione osnove i praćenje stanja postavlja se kao važan prioritet. Ovaj imperativ se posebno nameće u Evropi u kontekstu prekograničnog uticaja na životnu sredinu (drugih) država članica. U skladu sa ovim potrebama formirana je i Evropska agencija za zaštitu životne sredine (1990. godine) koja, osim nadležnosti za kontinuirano prikupljanje informacija o stanju životne sredine, ima i koordinativnu ulogu u Mreži evropskih agencija za zaštitu životne sredine.

3. Položaj agencije kao upravnog organa u okviru Ministarstva

U teoriji se javne agencije u našem pravu klasifikuju kao a) javne agencije (javne agencije u užem smislu), b) agencije (javne agencije u širem smislu) i c) tzv. državne agencije, gde bi javne agencije u užem smislu (javne agencije) i javne agencije u širem smislu (agencije) bile ona tela koja imaju javna ovlašćenja za obavljanje stručnih poslova kao što su razvojni i regulatorni poslovi i upravni poslovi, dok državne agencije prevashodno obavljaju poverene poslove države uprave.¹⁵ One se osnivaju za obavljanje različitih razvojnih, stručnih i regulatornih poslova, a razlike u klasifikaciji proističu iz

14 Za sve poslove koje obavlja Evropska agencija za zaštitu životne sredine videti: Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network (Codified version), OJ C 162, 25. jun 2008, p. 86.

15 Urediti: Lilić, Stevan, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Beograd 2010, str. 280–281.

većeg broja oblika u kojima su one ustrojene u našem pravu, uz manja ili veća odstupanja od položaja predviđenog Zakonom o javnim agencijama.¹⁶

Agencija za zaštitu životne sredine obrazovana je u skladu sa Zakonom o ministarstvima, kao organ u sastavu Ministarstva zaštite životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, koje i vrši nadzor nad njenim radom. Prema Zakonu o državnoj upravi, Ministarstvo može da ima jedan ili više organa uprave u svom sastavu koji se obrazuje za izvršne, odnosno inspekcijske i s njima povezane stručne poslove, ako njihova priroda ili obim zahtevaju veću samostalnost od one koju ima sektor u Ministarstvu. Organ u sastavu može steći svojstvo pravnog lica kada je to zakonom određeno, što je slučaj sa Agencijom za zaštitu životne sredine. Ipak, Zakon kao organe u sastavu predviđa uprave, inspektorate i direkcije, ali ne i agencije. Zakon dalje propisuje da organom u sastavu rukovodi direktor koga postavlja Vlada na pet godina, na predlog ministra, koji za svoj rad odgovara ministru. Iako organi u sastavu poslove iz svoga delokruga vrše samostalno, Zakonom je propisano da ministar usmerava rad organa u sastavu i *donosi propise iz njegovog delokruga*, kao i da predstavlja organ pred Vladom i Narodnom skupštinom.

Uporednopravnom analizom, uočava se postojanje velikog broja različitih organizacionih oblika u kojima se obavljaju poslovi koje kod nas vrši Agencija za zaštitu životne sredine. U najvećem broju evropskih zemalja, reč je agencijskom modelu čiji se status razlikuje od samostalnog tela (Irska) do organa u sastavu ministarstva zaduženog za zaštitu životne sredine. Neretko se tim telima poveravaju i raznovrsni drugi poslovi (poput zaštite od poplava – Agencija za zaštitu životne sredine Engleske i Velsa) a nekada se poslovi poveravaju drugim javnopravnim telima (Nacionalni institut za zaštitu životne sredine i istraživanja – Italija).¹⁷

4. Kadrovski kapaciteti agencija za zaštitu životne sredine za postojeće i potencijalne poslove

Obavljanje upravnih poslova u oblasti zaštite životne sredine, usled svoje kompleksnosti, zahteva značajne kadrovske kapacitete. Agencija za zaštitu životne sredine trenutno ima 26 zaposlenih koji obavljaju sve poslove predviđene propisima u ovoj oblasti, a koji su angažovani u Sektoru za praćenje i analizu stanja i zagađivanja životne sredine, koji čine Odeljenje za praćenje i analizu stanja životne sredine i Odeljenje za informacioni sistem životne

16 Više o položaju javnih agencija u našem pravu i različitim klasifikacijama videti: Lilić, Stevan, „Javne agencije i upravna reforma“, u: Taboroši, Svetislav (ur.) *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU*, prilozi projektu 2009, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2010; Tomić, Zoran, „Upravne i javne agencije u Srbiji, klasifikacija i pravni položaj“, *Pravo i privreda*, br. 5–8, 2008, str. 413–427; Urošević, Zorica, „Položaj i uloga javnih agencija u našem pravnom sistemu“, *Pravni život*, br. 10, 2005, str. 283–296; Mitić, Dušan, *Pravna priroda javnih agencija u pravnom sistemu Republike Srbije*, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu, 2007, str. 209–248.

17 Detaljan prikaz nadležnih tela u okviru Evropske unije, ali i država kandidata i potencijalnih kandidata, dostupan na: http://epanet.ew.eea.europa.eu/european_epas

sredine i industrijsko i komunalno zagađenje, kao i u posebnom Odeljenju za automatski monitoring kvaliteta vazduha i Grupi za pravne, ekonomske i opšte poslove.¹⁸

Nacionalni program za zaštitu životne sredine kao ključni institucionalni prioritet na kratkoročnom planu ističe jačanje kapaciteta Ministarstva uključujući jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu životne sredine, Agencije za hemikalije, Agencije za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost i Fonda za zaštitu životne sredine; uz novu organizacionu strukturu koja bi racionalizovala delotvornost Ministarstva u pogledu razvoja i evaluacije politike, strateškog planiranja, ekonomskih instrumenata, finansiranja u oblasti životne sredine, pripreme projekata i monitoringa na osnovu indikatora stanja životne sredine, što će zahtevati povećanje broja ljudi i obuku stručnjaka.¹⁹ U Nacionalnom programu se posebno ističe potreba da Agencija bude proširena kako bi postala potpuno operativna i u potpunosti ispunjavala svoje zakonom propisane zadatke, uz insistiranje da će implementacija integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja životne sredine²⁰ zahtevati formiranje i održavanje baze podataka najboljih dostupnih tehnika. Konačno, u Nacionalnom programu se ističe potreba kontinuiranog unapređivanja sistema monitoringa stanja životne sredine u skladu sa standardima koje postavljaju direktive Evropske unije u ovoj oblasti, uz obuku kadrova za njihovu primenu.²¹

U oceni rada Agencije sa sadašnjim kapacitetima, navodi se da je Agencija ostvarila značajne rezultate, ali da postoje određene prepreke u procesu prikupljanja podataka. Kako se navodi – „Ovo je značajno pre svega, zbog toga što su finansijski i kadrovski kapaciteti Agencije ograničeni i što postojeći sistem prikupljanja podataka nije metodološki prilagođen potrebama uključujući i odsustvo odgovarajuće saradnje nadležnih organa.“²² Uz to, Evropska komisija je u svom Izveštaju o napretku Srbije za 2010. godinu konstatovala značajan napredak u oblasti zaštite životne sredine, uz održavanje dobrog nivoa saradnje Agencije sa Evropskom agencijom za životnu sredinu.²³

Može se zaključiti da su i javna uprava, i šira stručna zajednica, prepoznale potrebu daljeg unapređenja kadrovskih potencijala Agencije. Na ovaj način kadrovski unapređena Agencija mogla bi, potencijalnim širenjem svojih aktivnosti, doprineti daljoj obuci velikog broja kadrova koji rade na poslovima sprovođenja ekoloških propisa i njihove kontrole, a naročito u kontek-

18 Za detaljnu sistematizaciju poslova i broj zaposlenih videti: Agencija za zaštitu životne sredine, *Informator o radu – 2010*, Beograd 2010, str. 5–6.

19 Uporediti: Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program za zaštitu životne sredine*, Beograd 2010, str. 134.

20 Videti više Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (*Službeni glasnik RS*, br. 135/2004)

21 Uporediti: Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program za zaštitu životne sredine*, Beograd 2010, str. 134.

22 Videti: Nacionalni konvent o Evropskoj uniji – radna grupa Ekologija, *Analize i preporuke*, Evropski pokret u Srbiji, 2010, str. 41.

23 Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu*, Brisel 2010, str. 39.

stu kontinuirane pripreme za potpunu harmonizaciju sa pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti.

II. Nadležnosti i uloga Agencije za zaštitu životne sredine

1. Nadležnosti i uloga Agencije za zaštitu životne sredine prema pozitivnom pravu

Zakon o ministarstvima ekstenzivno određuje za koje poslove se obrazuje Agencija za zaštitu životne sredine. To su poslovi koji se odnose na: razvoj, usklađivanje i vođenje nacionalnog informacionog sistema zaštite životne sredine (praćenje stanja činilaca životne sredine kroz indikatore životne sredine; registar zagađujućih materija i dr.); sprovođenje državnog monitoringa kvaliteta vazduha i voda, uključujući sprovođenje propisanih i usaglašenih programa za kontrolu kvaliteta vazduha, površinskih voda i podzemnih voda prve izdani i padavina; upravljanje Nacionalnom laboratorijom; prikupljanje i objedinjavanje podataka o životnoj sredini, njihovu obradu i izradu izveštaja o stanju životne sredine i sprovođenju politike zaštite životne sredine; razvoj postupaka za obradu podataka o životnoj sredini i njihovu procenu; vođenje podataka o najboljim dostupnim tehnikama i praksama i njihovoj primeni u oblasti zaštite životne sredine; saradnju sa Evropskom agencijom za zaštitu životne sredine (EEA) i Evropskom mrežom za informacije i posmatranje (EIONET), kao i druge poslove određene zakonom. Zakon o zaštiti životne sredine još propisuje i da su državni organi, odnosno organizacije, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, ovlašćene organizacije i zagađivači dužni su da podatke prikupljene u postupku monitoringa životne sredine dostavljaju Agenciji za zaštitu životne sredine.

Agencija vodi specijalni Informacioni sistem čija je svrha efikasno identifikovanje, klasifikovanje, obrada, praćenje i evidencija prirodnih vrednosti i upravljanja životnom sredinom u Republici Srbiji. Njega čine numeričke, opisne i prostorne baze podataka o: kvalitetu medijuma životne sredine, praćenju stanja i zaštiti životne sredine, zakonodavnim, administrativnim i organizacionim i strateškim merama, naučno-tehničkim informacijama o planskim merama prevencije i razmenu informacija sa drugim informacionim sistemima i dr. Zakonom je takođe predviđeno da Informacioni sistem obezbeđuje pristup drugim informacionim sistemima i harmonizaciju svih relevantnih informacija i podataka na nacionalnom i međunarodnom nivou. S obzirom na položaj Agencije kao organa u okviru Ministarstva, uprkos tome što postoje stručni kapaciteti za obavljanje (specijalizovanih) poslova, Agencija nije ovlašćena da sama uređuje sadržinu i način vođenja već je zakonom propisano da sadržinu, način, metodologiju, strukturu, zajedničke osnove, kategorije i nivoe sakupljanja podataka, kao i sadržinu informacija o kojima se redovno i obavezno obaveštava javnost propisuje Vlada.

Zakon takođe propisuje da Agencija za zaštitu životne sredine vodi Nacionalni registar izvora zagađivanja životne sredine, sa ciljem praćenja

kvalitativnih i kvantitativnih promena u životnoj sredini i preduzimanja mera zaštite u životnoj sredini, uz obavezu zagađivača da dostavlja propisane podatke na način i u rokovima utvrđenim u skladu sa zakonom.²⁴ I u ovom slučaju, metodologiju propisuje ministar nadležan za pitanja životne sredine. U okviru integralnog registra zagađivača, vode se i registri zagađivača vazduha, kao i registar ispuštanja otpadnih voda. U oba slučaja, registar je ograničen samo na one zagađivače za čiji je rad potrebno dobijanje integrisane dozvole.²⁵

Važan aspekt delatnosti Agencije jeste izrada godišnjeg izveštaja o stanju životne sredine, koji se priprema na osnovu prikupljenih podataka i informacija najkasnije do 31. maja tekuće godine za prethodnu godinu. Izveštaj nakon izrade podnosi Vlada Narodnoj skupštini. Nadležni organi autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave dužni su da Agenciji tromesečno dostavljaju podatke za izradu izveštaja. Zakon propisuje da izveštaj sadrži naročito podatke o: 1) stanju i promenama stanja u životnoj sredini na osnovu podataka i informacija dobijenih praćenjem odgovarajućih indikatora; 2) sprovođenju Strategije, Nacionalnog programa i akcionih planova; 3) sanacionim planovima i drugim preduzetim merama; 4) finansiranju sistema zaštite životne sredine i 5) drugim podacima značajnim za upravljanje prirodnim vrednostima i zaštitom životne sredine. Obavezom da se nacionalni izveštaji izrađuju na godišnjem nivou otišlo se dalje u odnosu na obaveze preuzete Konvencijom o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuskom konvencijom), koja predviđa izradu redovnih izveštaja u intervalima ne dužim od tri godine.²⁶

2. Neke mogućnosti proširenja nadležnosti Agencije za zaštitu životne sredine

Zbog ograničenosti prostora, na ovom mestu nije moguće razmatrati detaljnije mogućnosti proširenja nadležnosti Agencije za zaštitu životne sredine po ugledu na komparativne modele. To proširenje bi svakako moglo da se realizuje kroz nekoliko različitih modaliteta položaja same agencije, od zadržavanja pozicije upravnog organa u okviru Ministarstva, do dobijanja statusa nezavisnog (regulatornog) tela. Ako bi Agencija dobila inspeksijske ingerencije u oblasti zaštite životne sredine, nužno bi bilo da zadrži sadašnji status organa u okviru Ministarstva, s obzirom na to da, prema Zakonu o državnoj upravi, inspeksijski poslovi pripadaju jedino organima autonomne pokrajine, opštine, grada i grada Beograda.²⁷ Ovakvo rešenje bi značilo i neophodnost kadrovske reorganizacije Agencije uz pripajanje dela sadašnjeg sektora Ministarstva za nadzor i kontrolu, ali bi objedinjavanje kadrova sa različitim stručnim znanji-

24 Osim nacionalnog, na nivou lokalnih samouprava se vode i lokalni registri.

25 Videti više: Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program zaštite životne sredine*, Beograd 2010, str. 109.

26 Upaređiti član 76 Zakona o zaštiti životne sredine i član 6 Arhuske konvencije.

27 Upaređiti član 54 Zakona o državnoj upravi (*Službeni glasnik RS*, br. 79/2005 i 101/2007). Više o organizaciji ekološke inspekcije u Srbiji videti: Milenković, Marko, „Ekološka inspekcija i decentralizacija Srbije“, u zborniku *Ekologija i pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2011. (u štampi).

ma i inspeksijskih potencijala svakako moglo da doprinese uspešnijoj kontroli implementacije propisa u oblasti zaštite životne sredine. Dodatno, na agenciju, konstruisanu kao nezavisno telo, mogla bi biti preneti ovlašćenja za rešavanje u (ekološkim) upravnim stvarima poput davanja saglasnosti na studije o proceni životne sredine ili izdavanje određenih dozvola. Konačno, može se postaviti i pitanje, o kome svakako treba otvoriti raspravu u našoj literaturi i praksi, o ustanovljavanju agencije kao regulatora u oblasti zaštite životne sredine u ograničenom broju slučajeva, delegiranjem zakonodavnih ovlašćenja za donošenje određenih podzakonskih akata po ugledu na druge agencije, poput Agencije za hemikalije ili Agencije za jonizujuća zračenja. U svakom slučaju, imajući u vidu važnost prikupljanja podataka za formiranje odluka u oblasti zaštite životne sredine, uz dalje kadrovsko jačanje Agencije moguće je kreirati model upravne organizacije koja bi u većoj meri učestvovala u osmišljavanju i formulisanju predloga politika i propisa u ovoj oblasti.

Zaključne napomene

Daljom integracijom u Evropsku uniju u Srbiji će se razvijati pravni okvir u oblasti zaštite životne sredine. Radi njenog efikasnog ostvarivanja, postoji potreba kontinuiranog unapređivanja praćenja stanja životne sredine kako kadrovski, tako i putem usvajanja najboljih uporednih praksi. Iako položaj za Agencije za zaštitu životne sredine trenutno odgovara potrebama ostvarivanja prava na informisanje i formiranja politika, njeno dalje osamostaljenje, uz dobijanje novih funkcija, moglo bi da doprinese unapređenju zaštite životne sredine u Srbiji.

Marko Milenković MA, LL.M.

Junior Researcher, Institute of Social Sciences Belgrade

ROLE AND POSITION OF SERBIAN ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

Abstract

Environmental protection is a dynamic field of public administration activity with a continuous increase in the number of administrative tasks. In order to effectively perform complex tasks, modern administrative systems are increasingly using agency model for execution of activities. The paper examines the specific position of the Serbian Environmental Protection Agency in the Serbian administrative system, its relationship with the classical model of public agencies in national legal system and its role. Current agency's capacities and potentials for exercise of the right to environmental information are examined.

Key words: Environmental Protection Agency. Environmental information. European integration.