

# PROCES OSNIVANJA ŠAVETA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE (ZELENI SAVET)

## UVODNI DEO

U maju 2009. godine donet je set zakona iz oblasti zaštite životne sredine. Zakon o zaštiti životne sredine (Sl. glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009 i 36/2009 – dr. zakon), kao osnovni zakon u ovoj oblasti uređuje integralni sistem zaštite životne sredine kojim se obezbeđuje ostvarivanje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine u Republici Srbiji. Pomenuti zakon definiše jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS) kao subjekte sistema zaštite životne sredine, a set zakona koji su usvojeni 2009. godine predviđaju da JLS obavljaju sledeće poslove: strateško-programske, normativno-organizacione i upravno-pravne poslove, inspekcijски nadzor, poslove izveštavanja i dostavljanja podataka državnim i drugim organima i obaveštavanje javnosti i građana.

Uvidom u zakonsku regulativu u oblasti zaštite životne sredine vidimo da je zakonodavac JLS namenio istaknutu ulogu, i samim tim poverio širok dijapazon poslova, od kojih kao posebno važne ističemo izrade odgovarajućih strategija, programa i planova, kao i poslove inspekcijskog nadzora. S obzirom na prirodu dokumenata koje JLS donosi, neophodno i neizbežno je uključivanje građana u sve faze pripreme i realizacije pomenutih dokumenata, kao i njihova



Beogradska otvorena škola  
Masarikova 5/16, 11 000  
Beograd  
Telefon: +381 11 3061 372  
Faks: +381 11 36 13 112  
Veb: [www.bos.rs](http://www.bos.rs)

Autor:  
**Marko Tomašević**

zajednička odgovornost i aktivnost na sprečavanju, kontroli, smanjivanju i sanaciji svih oblika zagađivanja životne sredine.

Jedan od načina zajedničkog delovanja lokalne samouprave i građana jeste i osnivanje radnog tela, saveta za unapređenje i zaštitu životne sredine (u daljem tekstu: savet), pri organima JLS sa ciljem koordinacije i konsultacije svih subjekata u sistemu životne sredine na lokalnom nivou. U savetu bi značajno mesto zauzimali zainteresovani građani, odnosno stručna lica iz date oblasti, ustanove, udruženja građana, profesionalne i druge organizacije. Ovo radno telo predstavlja institucionalni oblik saradnje subjekata u sistemu zaštite životne sredine na lokalnom nivou koji posebno može biti koristan i delotvoran prilikom izrade brojnih planskih i strateških dokumenata koje donose JLS.

Zakon o zaštiti životne sredine predviđa da svako ima pravo da učestvuje u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu. Upravo u tom članu Zakona vidimo prostor za uspostavljanje institucionalne veze između JLS i drugih zainteresovanih subjekata u procesu osmišljavanja i realizacije politike životne sredine. Za JLS značaj osnivanja radnog tela ogleda se prvenstveno u dobijanju stručne podrške prilikom kreiranja

politike životne sredine ili izrade opštih i drugih akata koje donose JLS i u dobijanju neposredno izraženih kritika i žalbi na odluke nadležnih organa radi kontinuiranog praćenja stanja u oblasti životne sredine.

## **PRAVNI OKVIR ZA OSNIVANJE RADNIH TELA I NJIHOVA ULOGA**

Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl. glasnik RS, br. 129/2007) u članu 36 stav 1 predviđa da skupština JLS obrazuje stalna ili povremena radna tela za razmatranje pitanja iz njene nadležnosti. Cilj njihovog osnivanja je da se olakša funkcionisanje skupštine i obezbedi produbljeno razmatranje pojedinih pitanja iz nadležnosti skupštine.

Delokrug poslova radnih tela utvrđen je statutom ili odlukom, odnosno poslovníkom skupštine i u najvećem broju JLS sveden je na razmatranje i davanje mišljenja u postupku usvajanja odluka kojima se uređuju pitanja iz oblasti u kojoj je radno telo osnovano. Poslovnici skupština veoma retko predviđaju aktivniju ulogu skupštinskih radnih tela i savremenije metode rada, pa je njihova aktivnost, po pravilu, isključivo vezana za pitanja koja su na dnevnom redu sednica. Prema članu 36 stav 3 Zakona o lokalnoj samoupravi (u daljem tekstu: Zakon) broj radnih tela, izbor, prava i dužnosti predsednika i članova radnih tela utvrđuju se statutom opštine, dok se sva ostala

pitanja vezana za radna tela skupštine regulišu poslovnikom ili posebnim odlukama skupštine donetim na osnovu statuta.

Najčešće stalna radna tela su ustanovljena kao komisije ili saveti/odbori i to za pitanja kojima se skupština grada/opštine uobičajeno bavi, a od kojih su najčešća: administrativno-mandatna pitanja, propise, budžet i finansije, za predstavke i pritužbe građana, za određene tipične oblasti u nadležnosti lokalne samouprave – npr. društvene delatnosti (obrazovanje, socijalna zaštita, zdravstvena zaštita, kultura, sport, informisanje i sl.), komunalne delatnosti, urbanizam, stanovanje, poljoprivreda i sl.

U poslednjih par godina mnoge skupštine su ustanovile i stalna radna tela za sledeća pitanja: rodnu ravnopravnost, praćenje primene etičkog kodeksa za funkcionere, korisnički savet javnih službi itd.

S druge strane, povremena radna tela skupštine obrazuju se radi razmatranja određenih pitanja i izvršavanja posebnih zadataka iz nadležnosti skupštine, a aktom o obrazovanju radnog tela određuje se zadatak, sastav i vreme za koje se obrazuje povremeno radno telo. Kao što možemo videti, Zakon predviđa formiranje radnih tela od strane skupštine grada/opštine, dok se radna tela formirana pri drugim organima JLS u zakonu ne pominju. Iako Zakon to ne predviđa, sasvim je opravdano i poželjno da izvršni organi JLS (gradonačelnik/

predsednik opštine i gradsko/opštinsko veće) mogu imati savetodavna tela, koja takođe, mogu biti stalna i privremena.

## **POSTUPAK ZA OSNIVANJE SAVETA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE (PREDNOSTI I MANE)**

Prilikom formiranja saveta za zaštitu životne sredine JLS moraju da odluče koji će tip radnog tela izabrati, odnosno da li će ono biti osnovano kao radno telo skupštine grada/opštine ili će biti formirano pri gradskom/opštinskom veću. Takođe, postoje i dva moguća oblika radnih tela, pa tako savet može da bude formiran kao stalno ili povremeno radno telo. Postupak osnivanja/obrazovanja radnih tela, kao i prednosti i mane istih, umnogome zavise od tipa i oblika radnog tela koji se izabere, posebno kada je reč o radnim telima pri izvršnim organima.

---

**Predlog je da, nezavisno od tipa radnog tela, savet uvek bude pozicioniran kao stalno radno telo. Dalja objašnjenja polaze od te pretpostavke.**

---

### **1. SAVET KAO SKUPŠTINSKO RADNO TELO**

Savet kao stalno radno telo skupštine JLS osniva se statutom JLS, kojim se detaljnije uređuje naziv, sastav, delokrug poslova itd.

Pomenuta zakonska obaveza predvi-

đena prilikom osnivanja skupštinskog radnog tela jeste jedna od prednosti saveta formiranih pri skupštini kao najvišem organu grada/opštine koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti utvrđene Ustavom, zakonom i statutom. Dakle, ukoliko se statutom grada/opštine predvidi postojanje saveta za zaštitu životne sredine kao stalnog radnog tela, to će za JLS predstavljati obavezu da uspostavi isti. Prestanak funkcionisanja takvog radnog tela je moguć samo uz prethodnu izmenu odredbe statuta koja ga uspostavlja. Statut predstavlja najviši pravni akt JLS i za njegovu izmenu je potrebna kvalifikovana većina odbornika. Ove činjenice ipak pružaju neku vrstu sigurnosti u dugotrajnije postojanje saveta i rešenosti da se on trajno zadrži kao savetodavni oblik, bez obzira pri kojem organu JLS će biti formiran. Poznato je i da je jednom priznato pravo kasnije teško oduzeti, te formiranje saveta na ovaj način može da predstavlja neku vrstu garancije postojanja radnog tela i može da stvori ukorenjenu naviku JLS jer bi svaki naredni mandat skupštine po automatizmu formirao statutom predviđeni savet.

Druga prednost osnivanja saveta kao radnog tela skupštine JLS jeste u mogućnosti predlaganja odluka iz oblasti za koju je osnovano radno telo, podnošenja amandmana na predloge opštih akata (predviđenom većinom

poslovnika), odnosno davanja mišljenja u postupku razmatranja pojedinih akata u skupštini.

Kao ključni nedostatak opcije u kojem je radno telo formirano pri skupštini grada/opštine je svakako sastav skupštinskog radnog tela u kojem, po pravilu, većinu članova čine uglavnom odbornici. Iako Zakon ne sadrži odredbe o sastavu stalnih ili povremenih radnih tela, većina poslovnika skupština JLS predviđa da radna tela čine odbornici, zatim građani, kao i stručnjaci u oblastima od značaja za JLS. Međutim, određeni broj JLS postavlja određena ograničenja u pogledu učešća građana koja se ogledaju u tome da većinu članova moraju činiti odbornici ili time što predsednik radnog tela mora biti odbornik. Znatno manji broj JLS predviđa da radna tela skupštine čine isključivo odbornici. Posebno je problematična činjenica da se zaposleni u gradskim/opštinskim upravama po pravilu ne imenuju u skupštinska radna tela, što u ovom slučaju može biti veliki hendikep.

---

**Specifična znanja/stručnost i dokazana posvećenost zaštitu životne sredine koju mora posedovati član saveta za zaštitu životne sredine jesu glavne kvalifikacije koje je potrebno ceniti prilikom izbora članova saveta, bez obzira koju ustanovu ili organizaciju oni predstavljaju kao članovi saveta.**

---

Takav izbor članova saveta je teže ostvariti kada se uzmu u obzir navedena ograničenja u pogledu sastava skupštinskih tela.

Takođe, uspostavljanje novog skupštinskog radnog tela podrazumeva dopunu statuta grada/opštine što može biti vremenska prepreka s obzirom na tempo održavanja sednica skupštine (po pravilu na svaka tri meseca).

Opšta konstatacija svih dosadašnjih istraživanja jeste statičnost skupštinskih radnih tela koja se prvenstveno ogleda u praksi većine JLS da radna tela obavljaju svoju ulogu isključivo pred održavanje sednice skupštine i da su veoma retki slučajevi proaktivnog pristupa kroz učešće u nekim projektima ili kroz neke druge vrste angažmana. Imajući to u vidu, teško je pretpostaviti da bi se statutom određena uloga saveta razlikovala od ostalih radnih tela koje obrazuje skupština.

Ovde je važno napomenuti, iako je Zakon u članu 46 veoma jasno definisao način osnivanja skupštinskih radnih tela, praksa postupanja JLS je veoma raznovrsna i u značajnom broju slučajeva odstupa od zakonske odredbe. Naime, pojedine JLS statutom nisu osnovale radna tela, već su uspostavljanje i uređivanje pojedinih pitanja (broj radnih tela, izbor, prava i dužnosti predsednika i članova radnih

tela) prepustile poslovnici skupština. Postoje primeri da je statutom (i/ili poslovníkom) predviđeno da se radna tela (stalna i povremena) osnivaju posebnom odlukom (kojom se utvrđuje njihov naziv, oblast za koje se osnivaju, poslovi koje vrše, broj članova i druga pitanja od značaja za njihov rad). U slučaju kada JLS poslovnícima ili posebnom odlukom uspostave i regulišu svoja radna tela, drastično se smanjuje značaj i vidljivost takvih radnih tela, dok je procedura za ukidanje radnog tela umnogome olakšana.

---

**Bez obzira na druge modalitete osnivanja saveta, smatramo da je jedino ispravno i poželjno da savet bude stalno radno telo skupštine koje je utvrđeno statutom JLS.**

---

## 2. SAVET KAO RADNO TELO GRADSKOG/OPŠTINSKOG VEĆA

Stalno radno telo može se osnovati pri izvršnim organima JLS (gradonačelnik/predsednik opštine ili gradsko/opštinsko veće), ali s obzirom na to da nije zakonom utemeljeno njegovo postojanje, postoje različiti modaliteti osnivanja takvog tela. Iako je moguće da oba izvršna organa imaju savetodavna tela, smatramo da je u ovom slučaju zbog karaktera, delokruga poslova i značaja saveta, primerenije da on bude stalno radno telo osnovano pri gradskom/opštinskom veću. Upravo

zbog toga, sva kasnija izlaganja polaze od pretpostavke da je reč o stalnom radnom telu koje je formirano pri gradskom/opštinskom veću.

Kao što je rečeno, pravila za osnivanje radnih tela veća su nešto drugačija nego u slučaju radnih tela skupštine. U skladu sa tim, potrebno je skrenuti pažnju na sledeće razlike. S obzirom na to da Zakon nije predvideo mogućnost da gradsko/opštinsko veće ima radna tela, ona bi trebalo da budu uspostavljena statutom grada/opštine. To je najbolje rešenje sa aspekta funkcionisanja radnih tela i njihove integracije u čitav sistem lokalne samouprave. Međutim, faktičko stanje ukazuje da se u velikom broju slučajeva radna tela veća ne pominju i ne regulišu statutom grada/opštine, već se statutom izvršnim organima daje samo uopštena mogućnost za formiranjem radnih tela. U tom slučaju, radno telo veća je potrebno detaljnije urediti poslovníkom veća kojim bi se definisao naziv, broj i način izbora članova, sastav i delokrug poslova itd.

Takođe, poslovníkom veća se može dati ovlašćenje veću da, pored radnih tela ustanovljenih poslovníkom, osniva radna tela posebnim aktom (rešenjem) kojim se regulišu sva pitanja koja se tiču radnog tela.

Ključna prednost tela osnovanih pri veću, a koja ne zavise od načina njihovog osnivanja, ogleda se u sastavu radnog

tela koje po pravilu neće činiti odbornici, već najčešće stručni predstavnici gradskih/opštinskih organa (članovi veća i pomoćnici gradonačelnika/predsednika opštine i zaposleni u upravi koji rade na poslovima zaštite životne sredine), kao i ugledni i stručni članovi lokalne zajednice, odnosno predstavnici lokalnih ustanova i organizacija. Sastav radnog tela je važan faktor za uspešan rad tog radnog tela, kako bi se ono postavilo kao nezavisno, savetodavno telo, koje uživa autoritet u odnosu na organe grada/opštine, što se ovim načinom osnivanja radnog tela to olakšava. Takođe, ovakav „eklektički“ sastav saveta može biti pokretačka snaga za dalje akcije JLS u datoj oblasti. Tako savet, uz podršku gradskog/opštinskog veća, može da pokrene razne inicijative (donošenje ili izmena akata, projektni predlozi itd.).

Druga važna prednost jeste mogućnost za uključivanje članova radnog tela u faze izrade nacрта strategija, programa, propisa i drugih akata koji se tiču oblasti životne sredine. Ovo je možda i najveća prednost i korist koju JLS može imati od savetodavnih tela, koja po pravilu nemaju tu širinu kada su konsultovana u fazi predlaganja propisa. Pravovremeno savetovanje i konsultacija sa članovima radnog tela koje ima potrebnu stručnost može da reši brojne probleme koji bi mogli da se pojave u fazi sprovođenja usvojene strategije, programa ili propisa.

Prednost radnog tela veća jeste i u jednostavnijoj proceduri njegovog uspostavljanja koja se ogleda u odsustvu zakonske obaveze da takvo telo bude predviđeno statutom JLS. Ova obaveza nije predviđena, ukoliko u poslovniku veća postoji ovlašćenje da se osnivanje može učiniti putem posebnog akta. Dosadašnja praksa je pokazala da JLS pribegavaju uspostavljanju radnog tela najčešće kroz donošenje rešenja o osnivanju radnog tela gradskog/opštinskog veća.

---

**Najvažniji nedostatak ovako formiranih radnih tela jeste odsustvo mogućnosti da radna tela pri izvršnim organima budu ovlašćeni predlagači odluka/akata iz nadležnosti radnog tela.**

---

U statutima skupština kao predlagači akata određeni su različiti subjekti, od opštinskog veća kao jedinog Zakonom ovlašćenog predlagača, preko odbornika, odborničkih grupa, građana putem građanske inicijative, do pojedinih poslovnika i predsednika skupštine kao predlagača akata. Stalna radna tela skupštine su, takođe, u najvećem broju poslovnika ovlašćena za predlaganje odluka iz oblasti za koju su nadležni. Međutim, ni u jednom statutu JLS i poslovniku skupštine ne može se naći odredba da bilo koje radno telo izvršnog organa može biti ovlašćeni predlagač, što proizilazi iz položaja, tj. karaktera ovih tela koja se

svode na predlaganje načina rešavanja nekog pitanja, odnosno iniciranja i razmatranja nacрта akata koje veće kao generalni predlagač, nakon utvrđivanja predloga, može dalje predložiti skupštini.

Ovde je važno napomenuti da na *vidljivost* kao i „održivost“ radnog tela veća utiče način na koji će radno telo biti osnovano (statutom, poslovnikom veća, rešenjem).

Generalno gledano, radna tela osnovana pri izvršnim organima imaju „labaviji“ pravni osnov (nisu predviđena zakonom, često ni statutom, a nekad čak ni samim poslovnikom veća), i kao što je procedura njihovog osnivanja jednostavnija, jednostavnija je i procedura njihovog gašenja. Reč je o telima koja umnogome zavise od volje i procene izvršnih organa. Organi koji su ih osnovali mogu ih ukinuti prostom izmenom odredbi poslovnika veća, odnosno ukinuti rešenjem koje bi u tom slučaju trebalo da sadrži adekvatno obrazloženje.

---

**Najveći izazov je svakako pružanje prilike radnim telima veća da zažive i da pokažu svoj puni potencijal, kao i doprinos koji mogu dati u rešavanju veoma kompleksnih ekoloških problema.**

---

Konačno, vidljivost radnih tela veća pri izvršnim organima koja nisu

uspostavljena statutom je manja jer su ona najčešće osnovana rešenjem o osnivanju radnog tela koji predstavlja pojedinačni akt izvršnog organa, pa u tom slučaju ne postoji ni obaveza objavljivanja u Službenom glasniku grada/opštine.

### **3. PARALELNO POSTOJANJE STALNIH RADNIH TELA SKUPŠTINE I VEĆA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE**

Iako je ova opcija retka u praksi i malo verovatna sa aspekta političke volje, smatramo da bi ona na pravi način pokrila ceo postupak pripreme i donošenja (donekle i sprovođenja) strategija, politika i propisa koje se odnose na životnu sredinu. Naravno, donosioci odluka u JLS često ne vide radna tela kao pomoć u donošenju opštih akata, već kao faktor usporavanja i komplikovanja procedure. Stoga je teško zamislivo da bi brojne JLS pristale na osnivanje dva saveta koja pokrivaju istu oblast.

### **4. SAVET KAO POVREMENO RADNO TELO SKUPŠTINE/VEĆA**

Potrebno je istaći da savet može biti obrazovan i kao povremeno radno telo skupštine, odnosno gradskog/opštinskog veća koje bi u tom slučaju bilo formirano za obavljanje konkretnog zadatka u određenom vremenskom roku, odnosno koje bi postojalo do završetka definisanog zadatka. To je npr. učešće u izradi ili revidiranju

lokalnog ekološkog akcionog plana ili izradi predloga programa korišćenja sredstava iz budžetskog fonda za zaštitu životne sredine. Iako bi takva radna tela imala pozitivan uticaj na konačni izgled strateških dokumenata, smatramo da njihovo donošenje ne bi trebalo da bude kraj aktivnosti saveta, već naprotiv, početak njihovog rada koji bi se ogledao u praćenju stanja u datoj oblasti, i koji bi na duži period stvorio vezu između svih institucija na lokalnom nivou uključenih u aktivnosti zaštite životne sredine.

### **NADLEŽNOSTI SAVETA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE**

Iz dosadašnje prakse osnivanja saveta, koji je uspostavljen u tri opštine i jednom gradu<sup>1</sup>, možemo konstatovati da su JLS predvidele sledeći delokrug poslova:

- unapređenje informisanosti građana o stanju životne sredine;
- podsticanje građanskog učešća u procesu donošenja odluka i jačanje saradnje među institucijama;
- unapređenje sprovođenja strategija, programa i planova;
- aktivno učešće u pripremi odluka i akata koje donose JLS i javna preduzeća, odnosno davanje preporuka za usvajanje konkretnih pravnih akata ili unapređenje procesa i mehanizama za sprovođenje politike

<sup>1</sup> U trenutku izrade ove analize saveti su bili formalno uspostavljeni u Opštini Batočina, Opštini Paraćin, Opštini Trstenik i Gradu Vranju. Po završetku analize saveti su formalno uspostavljeni u Gradu Kraljevu i Opštini Odžaci.



- koja se odnosi na životnu sredinu;
- obezbeđivanje uslova, predlaganja i preduzimanja mera u definisanim oblastima;
- pokretanja, davanja mišljenja i učešća u izradi ili izvođenju projekata koji se bave unapređenjem i zaštitom životne sredine i održivim razvojem.

Svakako da osnivanje saveta povlači velika očekivanja kod lokalnih vlasti i građana, ali se opravdano može postaviti pitanje kapaciteta saveta kada se krene u realizaciju preambiciozno postavljenih ciljeva i realne potrebe za ulogama koje su prihvaćene u nekoliko donetih odluka/rešenja o osnivanju saveta. U usvojenim odlukama JLS koje su formirale savet pominje se, između ostalog, da savet može da preduzme mere u oblasti zaštite prirodnih vrednosti, zaštite i unapređenja životne sredine i održivog razvoja, ali se ne pominje koje su to mere i nejasno je šta to tačno podrazumeva. Takođe, iako je jačanje učešća građana u procesu donošenja odluka koje utiču na životnu sredinu, kao i informisanje građana o stanju životne sredine nesumnjivo važna aktivnost, postavlja se pitanje da li je to njihov zadatak, s obzirom na to da postoje organi i službe koji su po Zakonu dužni da to čine. Kada je reč o informisanju, prema čl. 71 Zakona organi i službe JLS dužni su da obavestavaju javnost o svom radu preko sredstava javnog informisanja, kao i da građanima daju potrebne podatke,

objašnjenja i obaveštenja. Upravo zbog takvih apstraktnih odredbi možda je potrebno podsetiti da savet predstavlja model saradnje ili način za uključivanje građana u donošenje lokalnih odluka, odnosno da on sam po sebi predstavlja mehanizam za uspostavljanje saradnje i koordinacije JLS sa civilnim društvom, zainteresovanim ustanovama i organizacijama.

U skladu sa navedenim, izdvajaju se tri ključne uloge koje moraju biti predviđene delokrugom rada saveta i koje se dalje razlikuju prema tipu saveta koji je osnovan:

Njegova osnovna uloga je da bude glavni savetnik i inicijator.

Dakle, kada je reč o savetima osnovanim pri skupštini grada/opštine, a njihov delokrug rada treba da obuhvati:

- davanje obrazloženih mišljenja na predlog odluka i drugih akata;
- podnošenje amandmana na predlog odluka i drugih akata;
- pokretanje inicijativa za izmenu ili dopunu važećih pravnih akata;
- pokretanje inicijativa za donošenje nekog pravnog akta vezanog za zaštitu i unapređenje životne sredine.

Kada se savet osniva pri gradskom/opštinskom veću, kao njegov delokrug rada treba predvideti:

- davanje preporuka i mišljenja veću na nacrtu strategija, programa,

- planova i drugih pravnih akata koji se bave unapređenjem i zaštitom životne sredine i održivim razvojem;
- davanje preporuka i mišljenja na nacрте odluka i akata koje donose JLS, a koji se odnose na životnu sredinu, upotrebu prirodnih resursa itd;
  - usvajanje preporuka, mišljenja i stavova o važećim planovima, programima i lokalnim aktima koji regulišu oblast životne sredine, kao i na planove, programe i izveštaje javnih preduzeća koji sprovode određene propise JLS.

Kako je ovo najvažnija uloga saveta, dosadašnja praksa JLS koje su osnovale ovaj savet pri veću ukazuje na potrebu da se jasno i detaljno reguliše procedura obaveštavanja saveta o pokretanju postupka izrade određenih odluka ili strategija, kao i obaveza gradskog/opštinskog veća da u određenom roku pribavi mišljenje saveta na nacрте akata koje imaju uticaj na životnu sredinu. Takođe, savetu se ostavlja razuman rok za davanje mišljenja, a ukoliko se on ne izjasni o podnetom nacrtu u tom roku, gradsko/opštinsko veće može utvrditi predlog tog akta i bez mišljenja saveta. Predviđa se i da sve preporuke i mišljenja saveta moraju biti u pisanoj formi. Smatramo da su ovakve odredbe u osnivačkim aktima poželjne, jer detaljno uređivanje postupka konsultovanja daje veću

sigurnost savetu da će biti obavezno i pravovremeno konsultovan.

Druga važna uloga saveta se ogleda u idejnom pokretanju i učešću u izradi i izvođenju projekata koji se bave unapređenjem i zaštitom životne sredine.

Savet kao vid institucionalne podrške kroz saradnju svih relevantnih činilaca u lokalnoj zajednici može biti značajna prednost i spona za razne projekte i druge aktivnosti u oblasti zaštite životne sredine koji se mogu realizovati pomoću donacija.

Treća važna uloga saveta jeste prikupljanje i slanje informacija o stanju u oblasti zaštite životne sredine radi unapređenja procesa i mehanizama za praćenje sprovođenja strategija, programa, planova i odluka.

Za ostvarenje ovog cilja potrebno je da se savetu omogući pristup informacijama koje mu mogu biti od pomoći kao što su npr. izveštaji o radu gradske/opštinske uprave ili javnih preduzeća. Takođe, kada je reč o kompleksnijim pitanjima, savet bi mogao da konsultuje stručnjake, ali i da informiše javnost o svojim aktivnostima putem sredstava javnog informisanja, održavanjem konferencija za štampu, kao i na druge pogodne načine.

## ODREĐIVANJE SASTAVA SAVETA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE I NAČIN PREDLAGANJA ČLANOVA SAVETA

Iako se sastav saveta razlikuje u zavisnosti kom organu lokalne samouprave pomaže u radu, smatramo da bi mogla da se utvrde neka zajednička pravila o obaveznom sastavu saveta i njegovim ovlašćenim predlagачima. Savet bi zbog širine i ozbiljnosti teme u svoj sastav morao kao nezaobilazne da uključi predstavnike gradske/opštinske uprave, zdravstvene i obrazovne institucije/ustanove, predstavnike organizacija civilnog društva registrovanih i aktivnih na teritoriji grada/opštine, predstavnike mladih, predstavnike medija, udruženja privrednika itd. Kada je reč o predstavnicima gradske/opštinske uprave poželjno bi bilo da u radu saveta učestvuju zaposleni koji rade na sledećim poslovima: zaštita životne sredine, inspekcijски poslovi, lokalni ekonomski razvoj, prostorno i urbanističko planiranje i predstavnik mreže eko-poverenika Stalne konferencije gradova i opština. Kao što je već navedeno, problem se javlja prilikom formiranja saveta kao skupštinskog radnog tela, jer u njega po pravilu ne ulaze zaposleni u gradskim/opštinskim upravama.

Nakon okvirnog određivanja obaveznog sastava saveta, poželjno je utvrditi i ovlašćenog predlagачa za svakog od članova saveta. Tako bi gradonačelnik/

predsednik opštine mogao da predloži člana gradskog veća (ili pomoćnika) koji je zadužen za oblast životne sredine i održivi razvoj, dok bi načelnik gradske/opštinske uprave predložio zaposlene koji rade na pomenutim poslovima. Kada je reč o predstavnicima ustanova ili udruženja, kao članove saveta mogli bi da ih predlože ustanove ili udruženja koja su osnovana i deluju na prostoru te JLS.

## ZAKLJUČAK

Iako je savet za zaštitu i unapređenje životne sredine zaživeo u nekoliko JLS u Srbiji, njegovo postojanje nije utemeljeno u Zakonu o zaštiti životne sredine ili nekom drugom posebnom zakonu, **već samo u svesti nadležnih u JLS da problemi i potrebe daleko prevazilaze individualne mogućnosti i resurse** (kadrovske, finansijske) kojima raspolažu. U drugim sektorskim zakonima možemo naći primere kada je zakonodavac prepoznao potrebu za ekspertizom i umrežavanjem kroz institucionalna tela kao što su saveti. Kao pravi primer stručnog radnog tela predviđenog Zakonom o planiranju i izgradnji (Sl. glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009 – ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US i 98/2013 – odluka US) možemo navesti komisiju za planove koja vrši stručnu kontrolu planskih dokumenata JLS. Komisiju obrazuje JLS za obavljanje stručnih poslova u postupku izrade i

sprovedenja planskih dokumenata, kao i za davanje stručnog mišljenja na zahtev nadležnih organa uprave. U njen sastav ulaze stručnjaci za oblast prostornog planiranja i urbanizma i drugih oblasti koje su od značaja za obavljanje stručnih poslova u oblasti planiranja, uređenja prostora i izgradnje. Kao drugi primer možemo navesti Zakon o ravnopravnosti polova (Sl. glasnik RS, br. 104/2009) koji je predvideo da organi JLS, u okviru postojeće organizacije i akta o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji, mogu da organizuju stalno radno telo ili da odrede zaposlenog koji bi bio zadužen za rodnu ravnopravnost i obavljanje poslova ostvarivanja jednakih mogućnosti, u skladu sa ovim zakonom. Nadamo se da bi zakonodavac u budućnosti mogao predvideti slične odredbe u Zakonu o zaštiti životne sredine koja bi podržala rešavanje problema životne sredine kroz participativno-multisektorski pristup.

Međutim, kao uspešan primer iz prakse možemo navesti prihvaćen koncept saveta za ekonomski razvoj (ili privrednog saveta), koji se osniva pri gradskom ili opštinskom veću. Ovaj model je predložila Stalna konferencija gradova i opština u modelima statuta gradova/opština. Savet za ekonomski razvoj je dao značajne rezultate iako, kao i savet za zaštitu životne sredine, nije predviđen posebnim zakonom.

Treba imati na umu da, iako uspešnost rada saveta direktno zavisi od njegove stručnosti i prepoznatljivosti kod građana, važna je i podrška koju će dobiti iz lokalne uprave prilikom organizovanja svih aktivnosti koje mu se poveru ili koje sam odluči da sprovede (npr. javne konsultacije, javne rasprave, ankete itd.). Zbog njegove vidljivosti i prepoznatljivosti poželjno je da svi dokumenti koje savet donosi (preporuke, mišljenja, stavove) budu dostupni na uvid javnosti u skladu sa aktima JLS.



Evropski pokret u Srbiji  
Beogradska otvorena škola  
PROTECTA  
UNECOOP



Program „Jačanje organizacija građanskog društva”

*Ovaj dokument je nastao u okviru projekta „Znam kako da delujem”. Mišljenja i stavovi izraženi u dokumentu predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno zvanične stavove Evropskog pokreta u Srbiji (EPuS), Beogradske otvorene škole (BOŠ), Centra za razvoj građanskog društva PROTECTA, UNECOOP-a niti Ambasade Kraljevine Norveške u Srbiji.*