

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 inspekcijjskih službi, i lokalna inspekcija u vidu opštinskih inspektora. Navedeni inspekcijjski organi su ovlašćeni da postupaju po dve pritužbe – jedna se tiče konkretnih zahteva za direktnu zaštitu od zagađenja, a druga inspekcijjskog 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 inspekcijjskih organa kako sa različitih nivoa vlasti, tako i različitih inspekcijjskih 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 accidente, 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, obavesteno 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 inspekcijjskog 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 poslediplomac 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

