

Др Зоран Лончар, доцент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду

ПОВЕРЕНИ ПОСЛОВИ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ*

Сажетак: Ради свеобухватности послова на заштити живојне средине, а посебно моћности њиховој ефикасној вршења од стране органа управе, од посебној значаја је истајање правне моћности да се одређени послови државне управе, као најважнији послови у области заштите живојне средине, моћу врши и од стране осталих органа управе, који не спадају у органе централне, државне власти. У раду се илустрирају органи управе који врше одређене послове у области заштите живојне средине као поверене послове државне управе и указује на правни режим којим је њихово вршење поверено.

Кључне речи: органи управе, заштитна живојне средине, поверени послови државне управе, покрајинска управа, локална управа.

1. Уводне напомене

Заштита животне средине је питање коме савремене државе посвећују посебну пажњу. У Републици Србији здрава животна средина данас представља истовремено право и обавезу која се гарантује Уставом.¹ На основу новог Устава, у области заштите животне средине успостављена је подељена надлежност између Републике и аутономне покрајине, као облика територијалне аутономије, односно општина и градова, као јединица локал-

* Рад је резултат истраживања на пројекту: „Биомедицина, заштита животне средине и право“, број 179079, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

¹ „Свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине. Свако је дужан да чува и побољшава животну средину”. Устав Републике Србије – Устав РС, ”Службени гласник Републике Србије”, бр. 98/2006, чл. 74.

не самоуправе. Уређивање и обезбеђивање система заштите и унапређења животне средине примарна је надлежност Републике,² док је аутономна покрајина на основу Устава овлашћена да уређује питања која су од покрајинског значаја у области заштите животне средине,³ а локална самоуправа да се стара о заштити животне средине.⁴

Широка подела надлежности у овој, једној од најважнијих, области друштвеног живота, има за последицу појаву мноштва органа који се баве различитим пословима заштите животне средине на свим нивоима политичко-територијалне организације власти.⁵ Упркос чињеници да у области заштите животне средине постоји подељена надлежност између Републике и аутономне покрајине, односно локалне самоуправе, најважнији послови у вези заштите животне средине ипак припадају органима државне управе. Све послове државне управе у области заштите животне средине, међутим, не врше искључиво органи државне управе. Поједини послови државне управе у овој области друштвеног живота законом се могу поверити и неким другим субјектима, а пре свега органима покрајинске и локалне управе, који их у том случају врше као поверене управне послове.⁶ Наиме, органи покрајинске и локалне управе се образују да врше првенствено изворне послове из надлежности аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе као своју основну делатност. Међутим, када им законом то изричито повери Република, они могу да врше и поједине послове државне управе у различитим областима друштвеног живота, па и у области заштите животне средине.⁷ Такав начин преношења послова државне управе са централних на локалне органе управе представља облик деконцентрације вла-

² Устав РС, чл. 97. ст. 1. тач. 9.

³ Устав РС, чл. 183. ст. 2. тач. 2.

⁴ Устав РС, чл. 190. ст. 1. тач. 6.

⁵ Вид.: Драган Милков, "Управа и заштита животне средине – организационе претпоставке", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (Зборник радова ПФНС) 3/2013, 61-73, – (а).; Драган Милков, „Управно право и животна средина“ у : *Основе њрава живојне средине*, Центар за издавачку делатност Правног факултета, Нови Сад 2009, 101-128; Зоран Лончар, "Организација управе у области заштите животне средине", *Зборник радова Правног факултета у Нишу* (Зборник радова ПФНС) 59/2012, 105-121; Зоран Лончар, "Улога покрајинске и локалне управе у заштити животне средине", *Правна ријеч*, Бања Лука 27/2011, 357-367; Љубомир Стајић, "Основи теорије управљања еколошким кризама", *Зборник радова ПФНС* 1/2013, 117-131.

⁶ Вид.: Драган Милков, *Управно њраво*, књига I, Центар за издавачку делатност Правног факултета, Нови Сад 2013, 72, 128-129 и 158-161 - (б); Ратко Марковић, *Уставно њраво*, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета, Београд 2014, 452-454; Зоран Томић, *Ојише управно њраво*, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета, Београд 2012, 189-190.

⁷ "Република Србија може законом поверити аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности". Устав РС, чл. 178. ст. 1.

сти, за који се у теорији сматра да је вид ”прикривене децентрализације”.⁸ Којој врсти послова припада конкретан посао који врши орган покрајинске или локалне управе у области заштите животне средине од суштинског је значаја за природу правног режима коме је његово вршење подвргнуто, и то почев од прописивања начина вршења, преко извора финансирања, па све до начина вршења надзора над обављањем тих послова.

Циљ рада је да се изврши индентификација органа управе који врше одређене послове у области заштите животне средине као поверене послове државне управе и да се утврде овлашћења којима они располажу приликом вршења тих послова у односу на органе државне управе.

2. Поверени послови државне управе

Поверени послови државне управе у области заштите животне средине се данас срећу како на нивоу Аутономне покрајине Војводине, тако и на нивоу јединица локалне самоуправе, а врше их органи покрајинске, односно локалне управе.

2.1. Покрајинска управа

У уставно-правном систему Републике Србије аутономна покрајина има статус аутономне територијалне заједнице основане Уставом у којој грађани остварују уставно право на покрајинску аутономију.⁹ Уставом је прописано да аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у укупно двадесет четири таксативно наведене области друштвеног живота, међу којима је и област заштите животне средине.¹⁰ У циљу реализације Уставом одређеног положаја Аутономне покрајине Војводине, Законом о утврђивању надлежности АП Војводине¹¹ одређени су сви послови од покрајинског значаја које у области заштите животне средине могу да врше органи Аутономне покрајине Војводине, а то су:

1) доношење акта о стављању природног добра под заштиту, у складу са законом којим се уређује заштита природе;

⁸ Вид.: Лазо М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, књига III, Геца Кон, Београд 1939, 22-51; Лазо М. Костић, „Надзор централне управе над самоуправама“, *Савремена оштина*, Београд 3-4/1938, 66-67; Еуген Пусић, *Наука о управи*, књига I, Народне новине, Загреб 1989, 159-162; Славољуб Поповић, *Правни положај оштина и оштинске управе у ујоредном и југословенском праву*, Нова књига, Београд 1984, 111-120; Д. Милков (2013 б), 128-129 и 159-162; Р. Марковић (2014), 399-401.

⁹ Устав РС, чл. 182, ст. 2.

¹⁰ Устав РС, чл. 183, ст. 2. тач. 2.

¹¹ Закон о утврђивању надлежности АП Војводине – ЗУНАПВ, ”Службени гласник Републике Србије”, бр. 99/2009.

2) доношење програма заштите животне средине на својој територији у складу са Националним програмом, акционим и санационим планом и својим интересима и специфичностима;

3) доношење планова и програма управљања природним ресурсима и добрима у складу са стратешким документима;

4) вршење контроле коришћења и заштите природних ресурса и добра на територији АП Војводине;

5) обезбеђење континуалне контроле и праћење стања животне средине (мониторинг) и доношења програма мониторинга на својој територији који мора бити у складу са програмом мониторинга који доноси Влада за период од две године;

6) давање услова за обезбеђење мера и услова заштите животне средине, на захтев органа надлежног за припрему и доношење просторних и урбанистичких планова, а на основу услова и мишљења надлежних стручних организација;

7) учествовање у поступку припреме и доношења просторних и урбанистичких планова и других планова;

8) доношење екстерног плана заштите од удеса, који је саставни део плана за реаговање у ванредним ситуацијама на основу надлежности из прописа којим се уређује материја заштите и спасавања;

9) у случају удеса, проглашавање стања угрожености животне средине на територији АП Војводине, у складу са законом којим се уређује заштита животне средине;

10) оснивање буџетског фонда у складу са прописом којим се уређује буџетски систем, који ће се финансирати из прихода остварених на територији АП Војводине.¹²

Првобитно је Законом о утврђивању надлежности АП Војводине била предвиђена и надлежност Покрајине да у области заштите животне средине може и да уређује, унапређује и обезбеђује заштиту животне средине за територију АП Војводине (члан 25. став 1. тачка 1.). Међутим, Уставни суд је ову одредбу Закона прогласио неуставном,¹³ с обзиром на то да је на тај начин створен правни основ да Аутономна покрајина Војводина може самостално да уређује, не само питања која су законом одређена да су од покрајинског значаја, како је предвиђено Уставом, већ целу област заштите животне средине на својој територији. Из истог разлога је Уставни суд касније¹⁴ неуставним прогласио и одредбе члана 13. и члана 29. тачка 5.

¹² ЗУНАПВ, члан 25.

¹³ Одлука Уставног суда бр. IУз-353/2009 од 10. јула 2012. године.

¹⁴ Одлука Уставног суда бр. IУо-360/2009 од 5. децембра 2013. године.

алинеја 1. Статута АП Војводине из 2009. године,¹⁵ на шта је у домаћој правној јавности благовремено указивано.¹⁶

Поред свих послова који спадају у изворну надлежност АП Војводине, овим Законом су Покрајини поверени одређени послови у области заштите животне средине, као што су:

1) вршење инспекцијског надзора у области заштите животне средине и предузимање мера за отклањање незаконитости у тој области, осим инспекцијског надзора:

- у случају удеса,
- у области јонизујућег зрачења,
- над прекограничним кретањем роба које подлежу надлежности републичке инспекције за заштиту животне средине, као и над испуњеношћу услова оператера за добијање дозволе за прекогранично кретање роба (радиоактивност, отпад, отрови, супстанце које оштећују озонски омотач, заштићене биљне и животињске врсте),
- над одређеним објектима на територији АП Војводине, који ће бити одређени посебним актом;

2) давање сагласности на студију о процени утицаја на животну средину, за пројекте за које одобрење за изградњу издаје надлежни покрајински орган за послове урбанизма;

3) давање сагласности на извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину за територију АП Војводине;

4) издавање интегрисане дозволе за постројења и активности за која дозволу и одобрење за изградњу и почетак рада, односно извођење или обављање активности, издаје други надлежни покрајински орган;

5) давање претходне сагласности у поступку доношења основа, планова и програма заштите и унапређивања заштићеног природног добра, флоре и фауне, шума и вода на територији АП Војводине;

6) образовање информационог система за заштиту и унапређење животне средине, као део јединственог информационог система Републике Србије;

7) решавање по жалби против решења општинске, односно градске управе на територији АП Војводине;

¹⁵ Статут Аутономне Покрајине Војводине – Статут АПВ, „Службени лист АП Војводине”, бр. 17/2009.

¹⁶ Вид.: З. Лончар (2011), 359-360; Зоран Лончар, „О уставности Предлога статута АП Војводине“, Зборник радова са научног скупа „Предлој сѣаѣуѣа АП Војводине“, 1. децембар 2008, Правни факултет, Београд 2009, 42-44; Зоран Лончар, „Положај, улога и организација покрајинске управе у Аутономној покрајини Војводини“, *Зборник радова ПФНС* 1/2010, 62-63.

8) вршење инспекцијског надзора над коришћењем и заштитом природних добара и ресурса.¹⁷

Управне послове у области заштите животне средине из надлежности АП Војводине, почев од 2011. године, врши *Покрајински секретаријат за урбанизам, градителство и заштитију живојне средине*.¹⁸

Према новој Покрајинској скупштинској одлуци о Покрајинској управи¹⁹ Покрајински секретаријат за урбанизам, градителство и заштиту животне средине у области заштите животне средине врши послове покрајинске управе који се односе на припремање аката за Скупштину или Покрајинску владу којима се: природно добро ставља под заштиту; доноси програм заштите животне средине за територију АП Војводине; доноси програм мониторинга, екстерни план заштите од удеса и планове и програме управљања природним ресурсима и добрима; оснива буџетски фонд; оснива Покрајински завод за заштиту природе и врши оснивачка права над њим; проглашава стање угрожености животне средине на територији АП Војводине. Такође, овај Покрајински секретаријат у области заштите животне средине обавља и извршне, стручне и развојне послове покрајинске управе и врши надзор ради спровођења прописа које у овој области друштвеног живота доноси Скупштина и Покрајинска Влада. Поред тога, овај Покрајински секретаријат контролише коришћење и заштиту природних ресурса и добара на територији АП Војводине; обезбеђује континуалну контролу и праћење стања животне средине (мониторинг); даје услове за обезбеђење мера и услова заштите животне средине, на захтев органа надлежног за припрему и доношење просторних и урбанистичких планова, а на основу услова и мишљења надлежних стручних организација.²⁰

Поред свих наведених послова, који спадају и изворну надлежност АП Војводине, Покрајинском скупштинском одлуком о покрајинској управи је изричито прописано да наведени Покрајински секретаријат, у складу са законом, обавља и све поверене послове државне управе који су у области заштите животне средине поверени органима АП Војводине.²¹

У оквиру Покрајинског секретаријата за урбанизам, градителство и заштиту животне средине управним пословима везаним за заштиту животне средине се баве четири сектора, који представљају основне унутрашње организационе јединице (сектор за заштиту и унапређење природних доба-

¹⁷ ЗУНАПВ, чл. 28.

¹⁸ Покрајинска скупштинска одлука о изменама и допунама покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи, „Службени лист АП Војводине“, бр. 4/2011. чл. 55. став 4-6.

¹⁹ Покрајинска скупштина одлука о покрајинској управи - ОПУ, „Службени лист АП Војводине“, бр. 37/2014.

²⁰ ОПУ, чл. 39. ст. 5-7.

²¹ ОПУ, чл. 39. ст. 8.

ра и биолошке разноврсности; сектор за чистију производњу, обновљиве изворе енергије и одрживи развој; сектор за мониторинг и информациони систем животне средине и сектор за инспекцијски надзор).

2.2. Локална ујрава

Основна улога општина и градова, као јединица локалне самоуправе, у уставно-правном систему Републике Србије у области заштите животне средине је да се преко својих органа у складу са законом старају о заштити животне средине.²² За разлику од аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе немају уставних могућности да нормативно уређују односе у овој области друштвеног живота, већ само право да се непосредно баве одређеним задацима и пословима који се тичу заштите животне средине.

Законом о локалној самоуправи²³ је прецизирана изворна надлежност локалних самоуправа у овој области друштвеног живота. Јединице локалних самоуправа, према овом Закону, у оквиру своје изворне надлежности у области заштите животне средине: доносе програм коришћења и заштите природних вредности и програм заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове, у складу са стратешким документима и својим интересима и специфичностима; утврђују посебне накнаде за заштиту и унапређење животне средине.²⁴ Поред тога, већ самим Законом о локалној самоуправи је отворена могућност да јединице локалне самоуправе могу да врше и послове инспекцијског надзора као поверене послове државне управе.²⁵ Међутим, с обзиром на то да је овим Законом прописано да локалне самоуправе могу бити надлежне за поједине послове инспекцијског надзора у области заштите животне средине само ако они буду поверени посебним законом,²⁶ за конкретизацију овакве законске могућности неопходно је да се ова врста управних послова органима локалне самоуправе увек изричито предвиди у неком посебном материјалном закону којим се уређује поједина област заштите животне средине.

Данас су бројним посебним законима јединицама локалне самоуправе поверени многи послови државне управе у области заштите животне средине. Тако су Законом о процени утицаја на животну средину,²⁷ јединица-

²² Устав РС, чл. 190. ст. 1. тач. 6.

²³ Закон о локалној самоуправи - ЗЛС, "Службени гласник Републике Србије", бр. 129/2007 и 83/2014.

²⁴ ЗЛС, чл. 20. тач. 11.

²⁵ Вид.: Зоран Лончар, „Инспекцијски надзор у области заштите животне средине“, *Зборник радова ПФНС* 4/2012, 270-272.

²⁶ ЗЛС, чл. 22.

²⁷ Закон о процени утицаја на животну средину, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 135/2004 и 36/2009.

ма локалне самоуправе поверени послови: спровођења поступка процене утицаја на животну средину пројекта за чије одобрење за изградњу издаје орган јединице локалне самоуправе, и то: одлучивање и издавање решења о потреби процене утицаја пројекта на животну средину и о одређивању обима и садржаја студије о процени утицаја пројекта на животну средину; издавање решења о давању сагласности на студију о процени утицаја пројекта на животну средину; учешће у поступку техничког прегледа (пријема) објекта за које је издата сагласност на студију о процени утицаја на животну средину; као и вршење инспекцијског надзора. Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину²⁸ јединицама локалне самоуправе су поверени послови државне управе који се односе на: спровођења поступка стратешке процене утицаја на животну средину, планова и програма које доноси јединица локалне самоуправе, и то: припрема плана и програма извршене стратешке процене; израда стратешке процене која је усклађена са другим стратешким проценама и проценама утицаја пројекта на животну средину, давање мишљења на одлуке о потреби израде стратешке процене утицаја и плана и програма на животну средину; спровођење поступка стратешке процене уз учешће заинтересованих органа и организација или уз учешће јавности; оцена извештаја о стратешкој процени са применом прописаних критеријума; давање сагласности на извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину. Законом о заштити природе²⁹ јединицама локалне самоуправе поверени су послови: покретања иницијативе за проглашење и проглашавање заштићеним подручјем: парк природе, споменик природе, као и предео изузетних одлика у коме се не налази културно добро од изузетног значаја, а којима је цела површина на територији јединице локалне самоуправе; доношење програма заштите природе; извештаја о стању природе на свом подручју; инспекцијски надзор над применом одредаба овог закона на заштићеним подручјима која проглашава надлежни орган јединице локалне самоуправе.

Поверени послови државне управе у области заштите животне средине у надлежности јединица локалне самоуправе постоје још и у Закону о заштити животне средине,³⁰ Закону о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине;³¹ Закону о заштити од нејонизујућих зра-

²⁸ Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 135/2004 и 88/2010.

²⁹ Закон о заштити природе, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 36/2009, 88/2010 и 91/2010.

³⁰ Закон о заштити животне средине, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 135/2004, 36/2009, 72/2009 и 43/2011.

³¹ Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 135/2004.

чења;³² Закону о заштити ваздуха;³³ Закону о заштити од буке у животној средини;³⁴ Закону о хемикалијама;³⁵ Закону о амбалажи и амбалажном отпаду;³⁶ Закону о управљању отпадом³⁷ итд.

Ради вршење послова заштите животне средине у јединицама локалне самоуправе се углавном не образују посебни органи управе, већ се ова врста послова из надлежности локалне самоуправе најчешће врши у оквиру посебних унутрашњих организационих јединица јединствене општинске, односно градске управе. У том смислу изузетак представљају само Градови Београд и Нови Сад, где постоје посебни органи образовани за вршење искључиво послова заштите животне средине у надлежности ових јединица локалне самоуправе. Тако у Граду Београду, у оквиру јединствене градске управе постоји посебан *Секретаријат за заштитиу живојине средине*,³⁸ а у Граду Новом Саду, у оквиру петнаест градских управа постоји посебна *Градска управа за заштитиу живојине средине*.³⁹ У свим осталим градовима и општинама не постоје посебни органи надлежни искључиво за послове заштите животне средине, па чак ни у оним јединицама локалне самоуправе које у погледу броја становника представљају велике градске средине, попут Ниша и Крагујевца. Тако се, на пример, у Граду Нишу пословима заштите животне средине бави Градска управа за привреду, одрживи развој и заштиту животне средине, која постоји као једна од укупно девет градских управа, а у оквиру које се овом врстом послова бави посебан Одсек за заштиту животне средине,⁴⁰ а у Граду Крагујевцу је то Градска управа за послове локалне самоуправе и опште управе, која постоји као једна од укупно три градске управе,⁴¹ у оквиру које се пословима жи-

³² Закон о заштити од нејонизујућих зрачења, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 36/2009.

³³ Закон о заштити ваздуха, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 36/2009 и 10/2013.

³⁴ Закон о заштити од буке у животној средини, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 36/2009 и 88/2010.

³⁵ Закон о хемикалијама, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 36/2009, 88/2010, 92/2011 и 93/2012.

³⁶ Закон о амбалажи и амбалажном отпаду, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 36/2009.

³⁷ Закон о управљању отпадом, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 36/2009 и 88/2010.

³⁸ Одлука о градској управи Града Београда, „Службени лист Града Београда”, бр. 8/2013, 61/2013, 15/2014, 37/2014 и 44/2014, чл. 55. ст. 1. тач. 9.

³⁹ Одлука о градским управама Града Новог Сада, „Службени лист Града Новог Сада”, бр. 52/2008, 55/2009, 11/2010, 39/2010 и 60/2010. године, чл. 20.

⁴⁰ Одлука о организацији градских управа Града Ниша, „Службени лист Града Ниша”, бр. 4/2010 и 67/2012, члан 12.

⁴¹ Одлука о градским управама Града Крагујевца, „Службени лист Града Крагујевца”, бр. 42/2012, члан 19.

вотне средине бави Секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине, као посебна унутрашња организациона јединица.⁴²

3. Однос органа државне управе и покрајинских и локалних органа у вршењу поверених послова државне управе

За разлику од послова из изворне надлежности, који чине суштину права на покрајинску аутономију, односно локалну самоуправу, поверени послови не представљају право, већ само могућност за аутономну покрајину и локалну самоуправу. Из тог разлога су и овлашћења органа државне управе, као централних органа, према органима покрајинске и локалне управе, када је у питању вршење ове врсте послова, неупоредиво значајнија и многобројнија у односу на њихову изворну надлежност.

У погледу послова из изворне надлежности однос органа државне управе са органима покрајинске и локалне управе је у основи заснован на међусобној сарадњи и обавештавању, без правних могућности за органе државне управе да мериторно утичу на начин вршења ове врсте послова од стране органа покрајинске или локалне управе. Овлашћења органа државне управе када је у питању изворна надлежност покрајинских и локалних органа су углавном иницијалног карактера и тичу се старања о уставности и законитости општих аката покрајинских и локалних органа, као и надзора над њиховим извршењем.⁴³ Штавише, у случају недозвољеног мешања органа државне управе или било ког другог централног органа у рад органа покрајинске и локалне управе неким појединачним актом или радњом, којим се онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе уживају уставно право на посебну правну заштиту пред Уставним судом, у виду посебне жалбе, коју могу да поднесу у року од тридесет дана од достављања појединачног акта или учињене радње. У случају да се то чини, пак, општим актом неког државног органа, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе имају право да покрену поступак за оцену уставности или законитости таквог акта пред Уставним судом.⁴⁴

У погледу вршења поверених послова државне управе успостављају се битно другачији односи, засновани, пре свега, на хијерхијском принципу. С обзиром на то да неки посао државне управе, иако је законом поверен аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе, не престаје

⁴² Вид.: Д. Милков (2013 а), 70-71; З. Лончар (2011), 364-365.

⁴³ Закон о државној управи - ЗДУ, „Службени Гласник Републике Србије“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014, члан 72-73.

⁴⁴ Вид.: Р. Марковић (2014), 427-428 и 449-454; Д. Милков (2013 б), 158-161; З. Томић, 189-190.

да и даље буде посао централне, државне власти, органи државне управе и други државни органи имају одређена надзорна овлашћења према покрајинским и локалним органима, која се обавезно уређују законом.

Када су у питању послови државне управе у области заштите животне средине који су поверени органима покрајинске и локалне управе, у нашим правним прописима не постоје специфична изричито предвиђена надзорна овлашћења, већ и у овој области важе надзорна овлашћења предвиђена Законом о државној управи, која се иначе примењују у случају вршења поверених послова у било којој другој области друштвеног живота.

Према Закону о државној управи, при надзору над радом органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе у вршењу поверених послова државне управе, органи државне управе, а пре свих *Министарство пољопривреде и заштите животне средине*, као најважнији носилац послова државне управе у области заштите животне средине,⁴⁵ има сва општа и посебна овлашћења која органи државне управе имају у надзору над радом других ималаца јавних овлашћења.⁴⁶

У оквиру општих надзорних овлашћења Министарство је у вршењу надзора над радом органа покрајинске или локалне управе коме су поверени послови државе управе овлашћено да:

- 1) захтева извештаје и податке о раду;
- 2) утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање;
- 3) издаје инструкције;
- 4) наложи предузимање послова које сматра потребним;
- 5) покрене поступак за утврђивање одговорности;
- 6) непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт;
- 7) предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.⁴⁷

У оквиру посебних законских овлашћења, најважније је овлашћење Министарства на преузимање поверених послова државне управе под одређеним условима, а Министарство има и одређена овлашћења у погледу доношења прописа од стране органа покрајинске или локалне управе. Наиме, Министарство је увек дужно да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла од стране органа покрајинске или локалне управе могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности. Исто тако, ако орган

⁴⁵ Закон о министарствима, "Службени Гласник Републике Србије", бр. 44/2014, члан 5.

⁴⁶ Вид.: Д. Милков (2013 б), 101-104; З. Томић, 181, 159 и 193; Ратко Марковић, *Управо*, Слово АД Краљево, Београд 2002, 220-222.

⁴⁷ ЗДУ, чл. 47.

покрајинске или локалне управе коме су поверени послови државне управе и поред вишеструког упозорења не почне да врши поверени посао или не почне да га врши правилно или благовремено, Министарство може да преузме извршење посла, најдуже на 120 дана.⁴⁸

У случају када је неком покрајинском или локалном органу законом поверено овлашћење на доношење прописа, покрајински, односно локални орган је најпре дужан да пре објављивања прописа од Министарства прибави мишљење о уставности и законитости прописа. У случају да Министарство има одређене примедбе, дужно је да покрајинском или локалном органу достави образложени предлог како да пропис усагласи са Уставом, законом, другим прописом или општим актом Народне скупштине и Владе. Ако покрајински или локални орган не поступи по предлогу, Министарство је дужно да Влади предложи доношење решења којим се такав пропис поништава или укида. Ако наведени пропис није у сагласности, пак, са Уставом или законом, Министарство је дужно да Влади предложи да га решењем обустави од извршења и да пред Уставним судом покрене поступак за оцену његове уставности или законитости.⁴⁹

4. Завршне напомене

И поред доста широке поделе надлежности у области заштите животне средине предвиђене Уставом, захваљујући којој многи управни послови у овој области друштвеног живота представљају изворну надлежност органа покрајинске и локалне управе, а заштита животне средине једну од најдецентрализованијих области друштвеног живота, у правном систему Републике Србије се данас могу пронаћи бројни послови државне управе који се, као поверени послови, врше од стране органа покрајинске, а посебно локалне управе. Поред послова инспекцијског надзора, чија је могућност поверавања предвиђена већ самим Законом о локалној самоуправи, односно Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, као једним од основних системских прописа, многобројним посебним материјалним законима у различитим областима заштите животне средине су бројни послови државне управе поверени органима покрајинске и локалне управе. Значајно коришћење уставне могућности за преношење послова државне управе у надлежност покрајинске и локалне управе представља битан вид утпотпуњавања правног система заштите животне средине и добру правну основу за ефикасно функционисање ове, за квалитет живота грађана, свакако једне од најважнијих области друштвеног живота.

⁴⁸ ЗДУ, чл. 56.

⁴⁹ ЗДУ, чл. 57. ст. 1 и 2.

За правни режим поверених послова државне управе у области заштите животне средине се може рећи да је добро успостављен. Иако покрајински и локални органи данас врше бројне поверене послове у области заштите животне средине, ипак централни органи државне управе располажу са значајним надзорним овлашћењима, која су солидна правна гаранција да ће се одређени посао државне управе у области заштите животне средине подједнако квалитетно вршити, без обзира на то што га на основу законског овлашћења као поверен посао врши неки орган покрајинске или локалне управе. У случају да орган аутономне покрајине или неке јединице локалне самоуправе није у стању да обезбеди задовољавајуће вршење одређеног посла државне управе који му је законом поверен, од посебног значаја је постојања правне могућности за преузимање повереног посла од стране органа државне управе.

С обзиром на то да постојећи правни систем пружа гаранцију да се послови државне управе могу ефикасно вршити, независно од чињенице што их као поверене послове понекад врше органи покрајинске или локалне управе, може се очекивати да ће се у овој области друштвеног живота наставити са процесом законског поверавања послова државне управе органима покрајинске или локалне управе у погледу различитих питања која су од значаја за заштиту животне средине. Приликом доношења одлуке о поверавању законом неког посла државне управе покрајинској или локалној управи, међутим, увек треба имати у виду степен корисности, односно стварних могућности за његово додатно ефикасније и економичније вршење. Такође, требало би узети у обзир и да свако законско поверавање послова државне управе морају обавезно да прате и средства из републичког буџета намењена за вршење тих послова. Да би се поверени послови државне управе могли квалитетно вршити од стране покрајинских и локалних органа неопходно је да трансферна средства увек буду, не само довољна, већ и благовремено пренета у покрајински, односно локални буџет. Тек испуњавањем свих ових претпоставки, може се очекивати успешно вршење свих управних послова у области заштите животне средине, подједнако квалитетно и ефикасно, независно од чињенице да ли се налазе у надлежности државне, покрајинске или локалне управе.

Zoran Lončar, Ph.D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad

Delegated Affairs of State Administration in the Area of Environmental Protection

Abstract: *In legal system of the Republic of Serbia there are numerous affairs of the state administration in the field of environmental protection which are, as delegated affairs, performed by the authorities of the provincial and local governments. In addition to inspection control, as the most common type of delegated affair of the state administration, there are many other jobs in different areas of environmental protection, which are by numerous material laws conferred on the administration of the Autonomous Province of Vojvodina or municipalities and cities, and local governments. It an be sad that legal regime of delegated affairs today is well established, but if we intend to ensure quality performance of all delegated activities, normative entrustment should be followed by appropriate transfer of funds in the budget of the autonomous province or local self-government, necessary for their quality performance.*

Key words: *administrative authorities, environmental protection, delegated affairs of the state government, provincial government, local administration.*