



ULOGA JAVNE UPRAVE U IMPLEMENTACIJI DIREKTIVA EU U OBLASTI ZAŠTITE OD BUKE

*Prof. dr Dejan Milenković, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka,
dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs*

Izvod

Evropska unija nema svoju upravu. Uredbe i direktive Evropske unije i standardi koji iz njih proističu neposredno implementiraju državne uprave zemalja članica. Na putu evropskih integracija, Republika Srbija nalazi se pred ozbiljnim izazovom. Sticanje punopravnog članstva u EU, podrazumeva da srpska javna uprava u budućnosti mora posedovati administrativni kapacitet za pripremu novih zakona i drugih instrumenata javnih politika u određenim oblastim koji će biti usaglašeni sa standardima sadržanim u EU propisima. Međutim, administrativni kapacitet znači i da srpska javna uprava usvojene standarde, organizaciono, funkcionalno i kadrovski može i da realno sprovede. U ovom radu akcenat je stavljen na oblast zaštite od buke i ulogu srpske javne uprave u implementaciji evropskih standarda zaštite od buke, posebno u izradi strateške karte buke, kao i drugih standarda koji proističu iz Direktive 2002/49 i drugih EU propisa u vezi sa procenom i upravljanjem bukom u životnoj sredini.

Ključne reči: Javna uprava, ekološka politika, direktive EU, buka, strateška mapa buke, upravljanje bukom

THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE IMPLEMENTATION OF THE EU DIRECTIVES IN THE FIELD OF PROTECTION AGAINST NOISE

Abstract

The European Union does not have its own administration. Regulations and directives of the European Union and standards deriving from them are directly implemented by the Member State's state administrations. On the path of the European integration, the Republic of Serbia is facing a serious challenge. Gaining full membership in the EU implies that in the future Serbian public administration must have the administrative capacity for preparation of new legislation and other instruments of public policies in certain fields that will be harmonized with the standards contained in the EU regulations. However, the administrative capacity also means that Serbian public administration has organizational, functional and personnel capacities to realistically implement adopted standards. In this paper, emphasis is placed on the field of protection against noise and the role of Serbian public administration in the implementation of European standards for noise protection, especially in development of strategic noise map, as well as other standards deriving from the Directive 2002/49 and other EU regulations regarding estimation and management of environmental noise

Keywords: Public administration, ecology policy, EU directives, strategic noise map, management of environmental noise

UVOD

Buka je jedan od najrasprostranjenijih problema životne sredine u Evropskoj uniji (u daljem tekstu EU). Ona izaziva ozbiljne posledice po zdravlje ljudi. Prema podacima Svetske zdravstvene organizacije (WHO) buka ometa dnevne aktivnosti ljudi u školi i na poslu kao i u njihovom slobodnom vremenu, izaziva poremećaje spavanja, povećava rizik od povišenog krvnog pritiska, stvara druge kardiovaskularne probleme i ima negativne psihofizičke efekte jer kod ljudi izaziva uznemirenost, paniku, stres i dr. Buka tako narušava kvalitet života i zdravlja i može imati fatalne posledice.⁴⁰ Sekundarni izvori prava EU u oblasti zaštite od buke počinju da nastaju još sedamdesetih godina XX veka. Smatra se da je prva direktiva bila Direktiva 70/157 o sprečavanju buke motornih vozila. Bukom železničkih kompozicija za vozove velikih brzina bavi se Direktiva 96/48 EC a za konvencionalne vozove Direktiva 2001/16/EC. Tu su i druge uredbe i direktive koje se bave problemom buke, kao npr. uredbe koje se bave standardima buke za gume na motornim vozilima (Regulation 661/2009, 1222/2009) i dr. Ipak, smatra se da je najznačajnija direktiva EU u ovoj oblasti *Direktiva Evropskog parlamenta 2002/49/EC u vezi sa procenom i upravljanjem bukom u životnoj sredini* (poznatija kao *Environmental Noise Directive – END*)⁴¹ Ova direktiva stavlja u prvi plan buku kojoj je izloženo stanovništvo, naročito u urbanim područjima, posebno na mestima koja bi trebala biti tiha (znači ne odnosi se na buku kojoj su građani izloženi na javnom mestu, prevoznim sredstvima, niti se odnosi na buku koja nastaje u kući ili je stvaraju komšije. Kako EU nema svoju „upravu“, i u oblasti sprečavanja i zaštite od buke, ključnu ulogu imaju javne uprave država članica, odnosno zemalja koje plediraju da u budućnosti to postanu. Efikasna borba protiv buke podrazumeva odgovarajuće organizacione, funkcionalne, kadrovske, tehničke i druge kapacitete javne uprave jedne zemlje, kako bi ona bila u mogućnosti da implementira standarde zaštite od buke, posebno onih koji proističu iz Direktive 2002/49 EC. Pitanje aktivnog sprečavanja buke u životnoj sredini danas je i predmet presuda Suda pravde EU, što dodatno zahteva od država članica (pa i onih koje će to biti u budućnosti), da harmonizuju i realno sprovedu normirane evropske standarde u ovoj oblasti.

OSNOVNI STANDARDI SADRŽANI U DIREKTIVI EVROPSKOG PARLAMENTA 2002/49/EC U VEZI SA PROCENOM I UPRAVLJANJEM BUKOM U ŽIVOTNOJ SREDINI

Pristup sadržan u *Direktivi 2002/49/EC u vezi sa procenom i upravljanjem bukom u životnoj sredini*, zasnovan je na korišćenju opštih metoda za utvrđivanje strateške karte buke, obezbeđivanju informacija javnosti o nivou buke u životnoj sredini i sprovođenju akcionih planova na lokalnom nivou. Cilj Direktive je kontrolisanje buke koju opažaju ljudi u urbanim područjima, javnim parkovima i drugim područjima (kao na primer, mestima za odmor i rekreaciju na otvorenom prostoru, prostoru u blizini škola, bolnica i drugim područjima koja su osetljiva na buku). Direktiva se ne odnosi na buku koju proizvodi sama izložena osoba, buku koja nastaje kao proizvod uobičajnih aktivnosti u domaćinstvu, buku koju proizvode komšije, buku na radnom mestu, kao ni buku koja nastaje kao proizvod vojnih aktivnosti na vojnim područjima. Države članice su bile dužne da do jula 2005. godine saopšte informacije Evropskoj komisiji o svim relevantnim graničnim vrednostima buke (uključujući i dokumenta čije je donošenje u pripremi) a koje se odnose na buku izazvanu železničkim, vazдушnim i drumskim saobraćajem, odnosno buku koja nastaje kao proizvod rada industrijskih postrojenja. Značajan deo odredaba ove Direktive odnosi se na stratešku kartu buke, čiji je cilj da omogući stvaranje globalne procene uticaja buke koja

⁴⁰ Uporedi: *Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe*, WHO, Regional office for Europe, 2011. p. 108.

⁴¹ Uporedi: *Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 relating to the assessment and management of Environmental noise*, Tekst se na engleskom jeziku može pronaći na web stranici: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32002L0049>

proističe iz različitih izvora u različitim oblastima. S druge strane, Direktiva utvrđuje i obavezu izrade akcionih planova, čiji je cilj nadzor nad nivoom buke u životnoj sredini i efektima koje buka proizvodi, uključujući i smanjenje buke u slučajevima kada je to potrebno. Mere utvrđene akcionim planovima su pod diskrecionom nadležnošću odgovarajućih vlasti, pri čemu treba da budu određeni prioriteti delovanja.⁴²

Ključne obaveze koje proističu iz Direktive za države-članice su: obaveza formiranja nadležnih organa i tela na različitim nivoima vlasti koja će biti odgovorna za primenu ove Direktive; izrada i odobravanje karata buke i akcionih planova za glavne putne pravce i železničke koridore, kao i za vazdušne luke odnosno aerodrome; prikupljanje karti buke i akcionih planova; primena indikatora buke; revizija strateških karti buke; informisanje i konsultovanje javnosti o izlaganju buci; njenim efektima i merenjima koja se preduzimaju radi rešavanja problema buke u skladu sa relevantnim odredbama Arhuške konvencije i dr. Direktivu prate i šest priloga koji se odnose na: indikatore buke, metode procene indikatora buke, metode procene štetnog delovanja buke; minimalnih zahteva za izradu strateških mapa buke; minimalnih standarda za akcione planove i vrste podataka koje su države dužne da upute Komisiji.⁴³

Iz navedenog jasno je da najveći broj obaveza u vezi sa sprovođenjem ove ali i drugih direktiva ima upravo javna uprava svake države-članice EU, odnosno zemalje koje u procesu pristupnih pregovora za punopravno članstvo trebaju, u skladu sa pregovaračkim poglavljima (konkretno pregovaračkim poglavljem 27), da harmonizuju svoje propise za sekundarnim izvorima prava EU, ali i da ih realno implementiraju. Naime, većina ovih poslova imaju karakter upravnih delatnosti⁴⁴ koje u okviru upravne funkcije sprovode organi državne uprave, odnosno primenom principa horizontalne supsidijarnosti⁴⁵ uprave na nižim nivoima vlasti⁴⁶ (u federalnim jedinicama, regionaionima, pokrajinama, jedinicama lokalne samouprave), kao i drugi nosioci upravnih javnih ovlašćenja.

U poštovanju standarda koji su sadržani u sekundarnim izvorima prava EU sve veći značaj ima i Sud pravde (danas Sud pravde EU). On je glavni pravosudni organ Unije. Od 1957. godine, on je utvrđen sa sva tri bazična ugovora o osnivanju – Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik, Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju – uz potpisivanje Protokola o Statutu Suda pravde. Sudu pravde EU posvećen je i veliki broj članova u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije (Lisabonskom ugovoru) koji je stupio na snagu 2009. godine, a koji je osnovni primarni izvorom prava EU.⁴⁷ Praksa Suda pravde EU značajno je doprinela staranju osnovnih načela evropskog upravnog prostora,⁴⁸ koje se odnose na funkcionisanje komparativnih javnih uprava država članica. Sa stanovišta zaštite od buke zato posebno treba pomenuti jednu presudu ovog Suda, koja je doneta u predmetu C-420/11 Leth iz marta 2013. godine, a koja je u posrednoj vezi sa zaštitom od buke, odnosno Direktivom 2002/49/EC, kao i drugim direktivama EU sa kojom je ova presuda neposredno povezana (strateškom procenom uticaja i uticaja projekata na

⁴² Uporedi: Dejan Milenković, *Pravo zaštite životne sredine (sa elementima Uvoda u pravo)*, Visoka škola strukovnih studija – Beogradska politehnika, Beograd, 2006. str. 55-56.

⁴³ Uporedi: Nataša Dragojlović, Tanja Mišćević (ur.), *Životna sredina*, Evroposki pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 188-190.

⁴⁴ Uporedi: Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2013. str. 124-125, str.71-74.

⁴⁵ Uporedi: Ilija Vujačić, „Država, demokratija i supsidijarnost“, u zborniku: *Savremena država* (prir. Vukašin Pavlović, Zoran Stojiljković, Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu – Centar za demokratiju, Beograd, 2008, str. 86

⁴⁶ Uporedi: Dejan Milenković, „Mogući metodološki pristup istraživanju primene načela supsidijarnosti u Republici Srbiji“, *Srpska politička misao*, br. 3/20015, Vol. 49. Str. 91-110.

⁴⁷ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, 14/07, Ars. 151-181. OJ C 306 (2007)

⁴⁸ Stevan Lilić, *Evropsko upravno pravo*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2011.

životnu sredinu⁴⁹). To samo pokazuje da se i konkretne direktive EU i standardi u njima ne mogu posmatrati parcijalno i izolovano već i u koorelaciji sa drugim direktivama i regulacijama koje su donete od strane EU. Nakon proširenja aerodroma Vienna-Schwechat, gospođa Leth je smatrala da je odluka pokrajine Niederösterreich o razvoju i proširenju aerodroma, koja je doneta bez sprovođenja procene uticaja projekta na životnu sredinu, dovela, usled značajnog povećanja buke, do smanjenja vrednosti njene imovine. Gospođa Leth je zato 2009. godine podnela tužbu protiv pokrajine Niederösterreich i austrijske države regionalnom građanskom sudu u Beču, tražeći naknadu štete, koja joj je, kako je tvrdila, nastala zbog smanjenja vrednosti njenih nekretnina (uglavnom zbog buke koju proizvode avioni prilikom poletanja i sletanja na ovaj aerodrom). Uz to, tražila je od suda da će tuženi biti dužni da joj nadoknade i svaku buduću štetu, uključujući eventualno pogoršanje njenog zdravlja. Sud prvog stepena u Austriji odbacio je ovu tužbu. Njegovu presudu potvrdio je Visoki regionalni sud u Beču, da bi Vrhovni sud Austrije izneo stav da rešenje ovog slučaja prvenstveno zavisi od toga da li obaveza koja je nametnuta državama da sprovedu procenu uticaja projekta na životnu sredinu može biti osnov za naknadu štete koja je nastala za pojedinca usled nečinjenja države (neizvršenja procene uticaja). Zato je Vrhovni austrijski sud postavio Sudu pravde EU pitanje interpretacije reletantnih direktiva u ovoj oblasti. Sud pravde EU je u ovom predmetu došao do zaključka da takva zaštita, barem načelno, može obuhvatiti i pravo pojedinca da traži naknadu štete koja mu je nastala zbog toga što nije sprovedena procena uticaja na životnu sredinu. Šteta koja nastane mora, međutim, biti uzrokovana učincima koje projekt ima na okolinu da bi se mogla smatrati povredom prava na procenu takvog utjecaja. Naknadu štete, konstatuje Sud pravde EU, pojedinci mogu tražiti po dva osnova: po osnovu primene nacionalnih pravila o odgovornosti za štetu (u ovom slučaju, nacionalni sud mora voditi računa o evropskim načelima ekvivalentnosti i delotvornosti) ili po osnovu evropskog instituta odgovornosti države za štetu, pri čemu će u ovom slučaju, država biti odgovorna ako se ispune evropskim pravom predviđene pretpostavke: namera povređene pravne norme da dodeli pravo, dovoljne ozbiljnosti povrede i uzročne veze (u konkretnom slučaju) između propusta da se sprovede procena uticaja na životnu sredinu i nastale štete. Naknada štete nije u načelu isključena, konstatuje Sud pravde EU, već upravo suprotno, ako se šteta, sastoji samo u umanjenju vrednosti nepokretnosti⁵⁰

U konkretnom slučaju, razlog za naknadu štete proizašao je iz lošeg sprovođenja propisa nastalih na osnovu direktiva EU od strane pokrajinske javne uprave u Austriji. Kada je šteta nastala u obavljanju delatnosti javne uprave, odnosno njenim činjenjem ili nečinjenjem, javno-pravni entitet, u konkretnom slučaju austrijska pokrajina dužna je da štetu i naknadi. Iz ovog primera se može videti koliko javna uprava mora da vodi računa pri implementaciji standarada koji se odnose na procenu uticaja i buku, jer u suprotnom, može biti odgovorna za naknadu štete.

ZAŠTITA OD BUKE U SRPSKOM POZITIVNOM PRAVU I ODNOS PREMA DIREKTIVI 2002/49/EC

Prvi zakon koji se odnosio na zaštitu od buke, donela je nekadašnja Socijalistička Republika Srbija u okviru SFRJ. Reč je o *Zakon o zaštiti stanovništva od buke*.⁵¹ U periodu raspada nekadašnje SFRJ i nastanka nove – SRJ, Republika Srbija je donela zakon, koji je, po uzoru na evropska zakonodavstva trebao da, kroz sistemski pristup, utvrdi osnove sistema zaštite životne sredine. Tako

⁴⁹ Napomena: Reč je o Direktivi 85/337 EEC o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu iz jula 1985. godine (Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, Official Journal L 175 , 05/07/1985)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31985L0337> (pregledano 1.10.2015) i Direktivi 2001/42/EC o proceni uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu iz jula 2001. godine. (Directive 2001/42/EC European Parliament and of the Council on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Invironment, (OJ L 197, 21.7.2001) dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001L0042> (pregledano 1.10.2015); Dejan Milenković, 2006, str. 56-57.

⁵⁰ Detalji ovog slučaja preuzeti sa veb stranice: <http://aarhus.zelena-istra.hr/node/143> (pregledano 10.10.2015).

⁵¹ *Zakon o zaštiti stanovništva od buke*, „Službeni glasnik SRS“, br. 68/81 i 6/89.

je zaštita od buke u izvesnoj meri bila regulisana kroz *Zakona o zaštiti životne sredine* (1991)⁵² a bliže razrađena kroz *Pravilnik o dozvoljenom nivou buke u životnoj sredini*.⁵³ U periodu ratova i kriza u poslednjoj deceniji XX veka, oblast zaštite životne sredine, a posebno podoblast zaštite od buke ostala je nedovoljno pravno uređena, a za sve to vreme, na nivou EU dolazilo je do daljeg razvoja ekološkog zakonodavstva Unije, između ostalog i u oblasti zaštite od buke, o čemu je prethodno bilo reči. Jedna od prioritarnih potreba nakon 2000. godine u Republici Srbiji, bilo je donošenje novog sistemskog Zakona o zaštiti životne sredine. U „paketu“ sa još tri zakona, prvi „pravi“ integrisani sistem zaštite životne sredine nastao donošenjem *Zakona o zaštiti životne sredine* iz 2004. godine, koji je kasnije više puta menjan i dopunjavan.⁵⁴ Ovaj Zakon na najopštiji način utvrdio je unutrašnji i spoljni deo srpskog integralnog sistema zaštite životne sredine, a opšte utvrđene mere, uslovi i instrumenti integralnog sistema, zatim su trebale da budu razrađene kroz odredbe posebnih zakona. U oblasti zaštite od buke, još uvek su, pored najopštije utvrđenih mera integralnog sistema utvrđenog 2004. godine, ostale da važe i odredbe ranijeg Zakona iz 1991. i pomenutog Pravilnika iz 1994. godine. Tek 2009. godine usvojen je poseban zakon u oblasti zaštite od buke – *Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini* (u daljem tekstu: ZoZoBuŽS)⁵⁵ koji u značajnim delovima integriše i osnovne standarde i obaveze koje proističu iz *Direktiva Evropskog parlamenta 2002/49/EC* te na taj način, srpsko zakonodavstvo počinje da poprma „obrise“ evropskog.

U pogledu prve obaveze iz Direktive 2002/49/EC, da se formiraju nadležni organi i tela na različitim nivoima vlasti koja će biti odgovorna za njenu primenu, u ZoZoBuŽS su utvrđeni nadležnosti i poslovi Republike Srbije, pojedinih njenih organa, kao i organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave u ovoj oblasti. Reč je prvenstveno o poslovima iz domena „upravnih“, koje realizuje kako na centralnom, tako i na nižim nivoima vlasti javna uprava (državna, pokrajinska, odnosno opštinske i gradske uprave) o čemu će više reči biti u poslednjem odeljku.⁵⁶

U pogledu izrade i odobravanja karte buke i akcionih planova za glavne putne pravce, železničke koridore odnosno aerodrome, koja kao sledeća obaveza proističe iz Direktive, srpski ZoZBŽS već pri utvrđivanju osnovnih pojmova definiše pojam aglomeracije, kao dela teritorije sa preko 100.000 stanovnika, zatim pojam akustičnog zoniranja pod kojim podrazumeva određivanje granične vrednosti indikatora buke za različita područja preme njihovoj nameni; pojam glavne pruge kao magistralne i regionalne pruge sa prosečnim godišnjim protokom saobraćaja većim od 30.000 vozova, a zatim i pojam glavni put i glavni aerodrom. Takođe, u skladu sa ZoZBŽS, izrada strateških karata buke jeste predstavljanje podataka o postojećim ili procenjenim nivoima buke, uključujući prekoračenja propisanih graničnih vrednosti, broja ljudi izloženih buci na nekom području ili broja domaćinstava izloženih određenim vrednostima indikatora buke na određenom području; granična vrednost buke je najviša dozvoljena vrednost indikatora buke (u daljem tekstu: granična vrednost), koje mogu biti različite za različite izvore buke, odnosno za različite akustičke zone, kao i za različite zatvorene i otvorene prostore u kojima borave ljudi; akcioni planovi zaštite od buke su planovi koji sadrže mere zaštite od buke i njenih efekata u životnoj sredini, kao i mere za smanjenje buke u slučaju prekoračenja graničnih vrednosti tok je akustičko planiranje preduzimanje mera zaštite od buke u budućnosti, u oblastima kao što su prostorno planiranje, projektovanje i planiranje sistema saobraćaja, primena zvučne zaštite putem odgovarajuće zvučne izolacije i zvučnih barijera, kao i praćenje nivoa buke koju emituju izvori buke.⁵⁷

⁵² Uporedi: *Zakon o zaštiti životne sredine*, „Službeni glasnik RS“ br. 66/91, 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/95, 53/95. čl. 62-64.

⁵³ Uporedi: *Pravilnik o dozvoljenom nivou buke u životnoj sredini*, „Službeni glasnik RS“, br. 54/92.

⁵⁴ *Zakon o zaštiti životne sredine*, „Službeni glasnik RS“, br. 135/04, 36/09, 36/09 - dr. zakon, 72/09 - dr. zakon i 43/2011 - odluka US.

⁵⁵ *Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini ZoZoBuŽS*, „Službeni glasnik RS“, br.36/09, 88/2010.

⁵⁶ Uporedi: ZoZoBuŽS, čl. 6-8.

⁵⁷ Uporedi: ZoZoBuŽS, čl. 3.

U pogledu izrade i odobravanja karata buke i akcionih planova za glavne putne pravce i železničke koridore, kao i za vazdušne luke odnosno aerodrome koja proističe kao sledeće obaveze iz Direktive, ZoZBŽS, predviđa da se strateška karta buke obavezno izrađuje za aglomeracije sa više od 100.000 stanovnika, za glavne puteve, glavne pruge i glavne aerodrome, te da izradu strateških karata buke obezbeđuje Agencija za zaštitu životne sredine uz pomoć i učešće zakonom utvrđenih subjekata.⁵⁸

U vezi sa obavezom iz Direktive o primeni indikatora buke, i dodatkom ove direktive u vezi sa indikatorima buke, metodama procene indikatora buke i metodama procene štetnog delovanja buke, ZoZBŽS utvrđuje u koju svrhu se indikatori koriste, na koji način se utvrđuje vrednost indikatora buke u životnoj sredini i utvrđuje da Vlada propisuje indikatore buke, granične vrednosti, metode za ocenjivanje indikatora buke i štetnih efekata buke u životnoj sredini i na zdravlje ljudi.⁵⁹ Na osnovu ovog zakona, i u skladu sa obavezama iz Direktive, Vlada Republike Srbije je usvojila Uredbu o indikatorima buke, graničnim vrednostima, metodama za ocenjivanje indikatora buke, iznemiravanja i štetnih efekata buke u životnoj sredini 2010. godine, kojom između ostalog, utvrđuje osnovne i dodatne indikatore buke.⁶⁰

Dalje, u pogledu drugih obaveza iz Direktive 2002/49/EC, u ZoZBŽS je utvrđena minimalna sadržina strateške karte buke,⁶¹ a u vezi sa akcionim planovima, minimalna sadržina akcionih planova zaštite od buke u životnoj sredini.⁶² Takođe, u skladu sa obavezama iz Direktive, ZoZBŽS utvrđuje i način obaveštavanja ali ne direktno učešće javnosti u procesu,⁶³ ali je ono posredno predviđeno kroz odredbe drugih zakona, kao na primer, Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu.

Možemo konstatovati da je srpski ZoZBŽS delimično izrađen u skladu sa standardima Direktive 2002/49/EC, ali da takođe postoji prostor za njegovu dalju harmonizaciju, što pokazuje i Tabela usklađenosti srpskog ZoZBŽS sa Direktivom 2002/49/EC koja je u oktobru 2014. godine izrađena u okviru PLAC projekta EU, a za potrebe Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine.⁶⁴

ZAŠTITA OD BUKE, POSLOVI JAVNE UPRAVE I NJENI KAPACITETI U REPUBLICI SRBIJI

Uloga srpske javne uprave u implementaciji standarda sadržanih u ZoZBŽS, pa posredno i standarda iz Direktive 2002/49/EC je ključna, jer nije dovoljno da evropski standardi samo budu inkorporirani u domaće zakonodavstvo, već je neophodno da oni budu i realno implementirani. Standardi se po pravilu realizuju kroz poslove državne uprave, koji su kao takvi uređenih zakonom⁶⁵, odnosno poslovima uprave na nižim nivoima vlasti. Njih sprovode organizacioni oblici javne uprave. Na centralnom nivou, prema ZoZBŽS, najznačajniju ulogu u sprovođenju zakonom utvrđenih standarda ima ministarstvo nadležnom za poslove zaštite životne sredine (u ovom trenutku, to je Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine u daljem tekstu - Ministarstvo). Ono utvrđuje mere i uslove zaštite od buke u planovima, programima i projektima uključujući i one na koje daje saglasnost u postupku strateške procene uticaja, procene uticaja projekata na životnu sredinu, odnosno postupka izdavanja integrisane dozvole za rad postrojenja i aktivnosti, predlaže vladi akcioni plan zaštite od buke u životnoj sredini za teritoriju Republike Srbije, koordinira i vrši poslove zaštite od buke od značaja za Republiku Srbiju, propisuje i utvrđuje ispunjenost uslova za ovlašćivanje stručnih organizacija za merenje buke u životnoj sredini i vrši nadzor i kontrolu

⁵⁸ Uporedi: ZoZoBuŽS, čl. 20. i čl. 4.

⁵⁹ Uporedi: ZoZoBuŽS, čl. 14-15.

⁶⁰ Uporedi: Uredba o indikatorima buke, graničnim vrednostima, metodama za ocenjivanje indikatora buke, iznemiravanja i štetnih efekata buke u životnoj sredini, „Službeni glasnik RS“, br. 75/10.

⁶¹ Uporedi: ZoZoBuŽS, čl. 19.

⁶² Uporedi: ZoZoBuŽS, čl. 21-22.

⁶³ Uporedi: ZoZoBuŽS, čl. 27-28.

⁶⁴ O ovom dokumentu više na veb stranici: <http://plac.euinfo.rs/tag/projekat-plac/page/3/> (pregledano 12.10.2015).

⁶⁵ Uporedi: Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14

primene mera zaštite od buke u životnoj sredini.⁶⁶ U pogledu ovog poslednjeg, kao upravne delatnosti, Ministarstvo prema ZoZBŽS, vrši i nadzor nad radom Agencije za zaštitu životne sredine, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave u vršenju jednog dela poslova koji su ovim Zakonom povereni pomenutim subjektima,⁶⁷ a u pogledu inspeksijskog nadzora ZoZBŽS predviđa da ministarstvo preko republičkog inspektora za zaštitu životnu sredine, obavlja inspeksijske poslove u okviru delokruga utvrđenog ovim zakonom, na primer, da proverava da li se izrađuju strateške karte buke, da li se merenje buke vrši u skladu sa odredbama zakona i propisa i dr., te da republički inspektor može da preduzme upravne mere poput utvrđivanja različitih zabrana, izdavanja određenih naređenja i sl. pri čemu o žalbama na rešenja republičkog inspektora u drugom stepenu odlučuje Ministarstvo, a u određenim situacijama i Vlada.⁶⁸ Ministarstvo obavlja i druge poslove državne uprave u skladu sa ZoZBŽS⁶⁹

Drugi značajan organ državne uprave na centralnom nivou kome su ovim zakonom povereni poslovi zaštite od buke je Agencija za zaštitu životne sredine (u daljem tekstu: Agencija) koja obezbeđuje izradu strateških karata buke iz nadležnosti Republike Srbije, vodi i ažurira bazu podataka iz monitoringa buke u informacionom sistemu zaštite životne sredine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita životne sredine.⁷⁰

Preraspodela nadležnosti između različitih nivoa vlasti takođe je od značaja za podsistem zaštite od buke. To zapravo znači da značajne poslove uprave vrše, kroz primenu načela supsidijarnosti ZoZBŽS poverava određene poslove u oblasti zaštite od buke nižim nivoima vlasti tačnije, pokrajini i jedinici lokalne samouprave.⁷¹

Povereni poslovi autonomne pokrajine su da: utvrđuje mere i uslove zaštite od buke, odnosno zvučne zaštite u planovima, programima i projektima, uključujući i one na koje daje saglasnost u postupku strateške procene uticaja, procene uticaja projekata na životnu sredinu, odnosno u postupku izdavanja integrisane dozvole za rad postrojenja i aktivnosti; obezbeđuje finansiranje monitoringa buke u životnoj sredini na svojoj teritoriji; vrši nadzor i kontrolu primene mera zaštite od buke u životnoj sredini (preko pokrajinskog inspektora za ZŽS, kojima su povereni isti poslovi kao i republičkom inspektoratu za ZŽS). Autonomna pokrajina određuje organe koji su nadležni sa provođenjem ovih poslova (uglavnom Pokrajinska vlada i sekretarijati).⁷²

Povereni poslovi jedinica lokalne samouprave u skladu sa ZoZBŽS su da: utvrđuje mere i uslove zaštite od buke, odnosno zvučne zaštite u planovima, programima i projektima, uključujući i one na koje daje saglasnost u postupku strateške procene uticaja, procene uticaja projekata na životnu sredinu, odnosno u postupku izdavanja integrisane dozvole za rad postrojenja i aktivnosti; vrši akustičko zoniranje na svojoj teritoriji, određuje mere zabrane i ograničenja u skladu sa ovim zakonom; donosi lokalni akcioni plan zaštite od buke u životnoj sredini, odnosno obezbeđuje uslove i stara se o njegovom sprovođenju; obezbeđuje finansiranje monitoringa buke u životnoj sredini na teritoriji jedinice lokalne samouprave i vrši nadzor i kontrolu primene mera zaštite od buke u životnoj sredini (opštinski odnosno gradski inspektori za ZŽS, kojima su povereni poslovi koje ima

⁶⁶ Uporedi: ZoZoBuŽS, čl. 5. Na osnovu ove odredbe, Ministarstvo je donelo sledeće pravilnike radi sprovođenja ove zakonske odredbe: *Pravilnik o uslovima koje mora da ispunjava stručna organizacija za merenje buke, kao i o dokumentaciji koja se podnosi uz zahtev za dobijanje ovlašćenja za merenje buke*, „Službeni glasnik RS“ br. 72/10; *Pravilnik o sadržini i metodama izrade strateške karte buke*, „Službeni glasnik RS“ br. 80/10; *Pravilnik o metodologiji za izradu akcionih planova*, „Službeni glasnik RS“ br. 72/10; *Pravilnik o metodama merenja buke, sadržini i obimu izveštaja o merenju buke*, „Službeni glasnik RS“ br. 72/10. U tromesečnom izveštaju Ministarstva iz jula 2014. godine, konstatovano je da je održan sastanak za početak Predloga izrade Akcionog plana za zaštitu od buke, ali nema dodatnih informacija da je AP izrađen niti da je predložen Vladi. Više informacija za ovaj tromesečni period mogu se naći na:

www.eko.minpolj.gov.rs/.../Tromesečni%20izveštaj%20o%20radu%20m...

⁶⁷ Uporedi: ZoZoBuŽS, čl. 29.

⁶⁸ Uporedi: ZoZoBuŽS, čl. 30-33.

⁶⁹ Uporedi: ZoZoBuŽS, čl. 23, 25 i drugi.

⁷⁰ Uporedi: ZoZoBuŽS, čl. 6.

⁷¹ Uporedi: Dejan Milenković, 2015, str. 91-96.

⁷² Uporedi: ZoZoBuŽS, čl. 7, čl. 30. st. 3.

republički inspektor). Jedinica lokalne samouprave svojim aktom određuje organe i službe nadležne za obavljanje poslova, a to su po pravilu gradske odnosno opštinske uprave, odnosno nadležni sekretarijati u okviru njih.⁷³

U pogledu vertikalne supsidijarnosti, u ovom sistemu učestvuju i drugi organizacioni oblici javne, pre svega nedržavne uprave, poput, naučnih i stručnih organizacija i drugih javnih službi, ali i drugi subjekti kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja (npr. ovlašćena stručna organizacija za merenje buke u životnoj sredini koja ispunjava zakonom predviđene uslove).⁷⁴ Prema tome, i ako je reč o samo jednom segmentu, ili podsistemu u okviru kompleksnog sistema zaštite životne sredine, koji je, s druge strane deo šireg sistema javne uprave,⁷⁵ pa i političkog sistema jedne zemlje, reč je o veoma kompleksnoj podoblasti u kojoj učestvuju različiti subjekti, i što podrazumeva značajan broj poslova koji su im zakonskim okvirom stavljeni u nadležnost, a koji su zatim, kroz podzakonska akta Vlade i ministarstva bliže određeni. Suštinsko pitanje je da li ovi organizacioni, ali i funkcionalni, zatim kadrovski i tehnički kapaciteti javne uprave u Republici Srbiji mogu da obezbede i uspešnu implementaciju odnosno sprovođenje zadatih zakonskih standarda i šire standarda Direktive 2002/49/EC. Ako se uzme u obzir da je izmenama i dopunama ZoZBŽS, predviđeno značajno produženje roka za izradu strateške karte buke i akcionog plana, sa prvobitne 2012. odnosno 2015. godine na 2017. odnosno 2020. godinu, te da je grad Novi Sad prvi u Srbiji kroz IPA projekat dobio Stratešku kartu buke i akcioni plan u novembru 2013. godine⁷⁶, nedovoljne kapacitete republičkog odnosno drugih inspektora za zaštitu životne sredine kao i potrebe da se dodatno unaprede standardi kroz nove izmene i dopune ZoZBŽS, ukazuju da sadašnji kapaciteti javne uprave još uvek nisu dovoljni za uspešno implementiranje svih standarda iz Direktive 2002/49/EC, te da tek treba raditi na daljem unapređenju administrativnih kapaciteta u oblasti buke, što će u budućnosti biti od ključnog značaja za otvaranje i završetak pregovaračkog Poglavlja 27.

ZAKLJUČAK

Iz prethodno prikazanih evropskih standarda, pozitivno-pravnog okvira u Srbiji i ocene administrativnih kapaciteta, jasno je da u nastavku reforme javne uprave u Republici Srbiji dalje treba unapređivati, ne samo u podoblast zaštite od buke ili oblast zaštite životne sredine već i brojne druge upravne oblasti, te da efikasna i efektivna javna uprava zahteva i odgovarajući funkcionalni, organizacioni, kadrovski i tehnički kapacitet koji bi bio u stanju da uspešno sprovede standarde sadržane u sekundarnim izvorima prava EU u različitim oblastima, uključujući i zaštitu od buke. Čini se zato, da smo bar u ovoj podoblasti, kada je reč o proceni i upravljanju bukom, kao i u brojnim drugim, sa stanovišta administrativnih kapaciteta tek negde na pola puta.

LITERATURA

1. Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe, WHO, Regional office for Europe, 2011. p. 108.
2. Dragojlović N., Mišćević T., (ur.), Životna sredina, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011.
3. Lilić, S., Evropsko upravno pravo, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2011.
4. Milenković, D., Pravo zaštite životne sredine (sa elementima Uvoda u pravo), Visoka škola strukovnih studija – Beogradska politehnika, Beograd, 2006.
5. Milenković, D., Javna uprava – odabrane teme, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2013.
6. Milenković D., „Mogući metodološki pristup istraživanju primene načela supsidijarnosti u Republici Srbiji“, Srpska politička misao, br. 3/20015, Vol. 49. str. 91-110

⁷³ Uporedi: ZoZoBuŽS, čl. 8, čl. 30. st. 4.

⁷⁴ Uporedi: ZoZoBuŽS, čl. 4. st. 1. tač. 5., čl. 25.

⁷⁵ Uporedi: Eugen Pusić, *Upravni sistemi I i II*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985.

⁷⁶ <http://www.blic.rs/Vesti/Vojvodina/423197/Novi-Sad-prvi-u-Srbiji-dobio-stratesku-mapu-buke> (pregledano dana 15.11.2015.)

7. Pusić, E., *Upravni sistemi I i II*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985.
8. Vujačić, I., „Država, demokratija i supsidijarnost“, u zborniku: *Savremena država* (prir. Pavlović, V., Stojiljković, Z., Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu – Centar za demokratiju, Beograd, 2008.

PRAVNI IZVORI

Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 *relating to the assessment and management of Environmental noise*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32002L0049>

Directive 2001/42/EC European Parliament and of the Council on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment, OJ L 197, 21.7.2001.

Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, Official Journal L 175, 05/07/1985

Zakon o zaštiti stanovništva od buke, „Službeni glasnik SRS“, br. 68/81 i 6/89.

Zakon o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik RS“ br. 66/91, 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/95, 53/95.

Zakon o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik RS“, br. 135/04, 36/09, 36/09 - dr. zakon, 72/09 - dr. zakon i 43/2011 - odluka US.

Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini - ZoZoBuŽS, „Službeni glasnik RS“, br.36/09, 88/2010.

Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14

Uredba o indikatorima buke, graničnim vrednostima, metodama za ocenjivanje indikatora buke, iznemiravanja i štetnih efekata buke u životnoj sredini, „Službeni glasnik RS“, br. 75/10.

Pravilnik o dozvoljenom nivou buke u životnoj sredini, „Službeni glasnik RS“, br. 54/92.

Pravilnik o uslovima koje mora da ispunjava stručna organizacija za merenje buke, kao i o dokumentaciji koja se podnosi uz zahtev za dobijanje ovlašćenja za merenje buke, „Službeni glasnik RS“ br. 72/10;

Pravilnik o sadržini i metodama izrade strateške karte buke, „Službeni glasnik RS“ br. 80/10; *Pravilnik o metodologiji za izradu akcionih planova*, „Službeni glasnik RS“ br. 72/10

Pravilnik o metodama merenja buke, sadržini i obimu izveštaja o merenju buke, „Službeni glasnik RS“ br. 72/10.

INTERNET IZVORI

<http://plac.euinfo.rs/tag/projekat-plac/page/3/> (12.10.2015).

www.eko.minpolj.gov.rs/.../Tromesečni%20izveštaj%20o%20radu%20m.(14.10.2015)

<http://www.blic.rs/Vesti/Vojvodina/423197/Novi-Sad-prvi-u-Srbiji-dobio-stratesku-mapu-buke> (15.11.2015.)