ГЛАВНА СЛУЖБА
ЗА РЕВИЗИЈУ ЈАВНОГ СЕКТОРА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Република Српска
78000 Бања Лука
Владике Платона бб
Тел: +387(0)51/493-555
Факс:+387(0)51/493-556
e-mail: revizija@gsr-rs.org



Извјештај ревизије учинка

ОРГАНИЗАЦИЈА И ПРОВОЂЕЊЕ ДЈЕЛАТНОСТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ КОМУНАЛНЕ ПОТРОШЊЕ У ГРАДОВИМА

Број: РУ005-25

Бања Лука, октобар 2026. године

Садржај

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА **2**

ПРЕДГОВОР **3**

РЕЗИМЕ **5**

1. УВОД **8**

1.1. Позадина и мотиви ревизије **8**

1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања **11**

1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије **11**

1.3.1. Обим и ограничења ревизије 11
1.3.2. Извори ревизијских доказа 12
1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа 13
1.3.4. Критеријуми ревизије 13

1.4. Садржај и структура извјештаја **13**

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ **16**

2.1. Карактеристике предмета ревизије **16**

2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности **18**

2.3. Правна регулатива карактеристична за предмет ревизије **19**

3. НАЛАЗИ **20**

3.1. Испуњеност претпоставки за ефикасно планирање и провођење дјелатности ЗКП-а **20**

3.1.1. Постојећи правни, плански и организациони оквир планирања и провођења дјелатности ЗКП-а 20
3.1.2. Планирање и усвајање ПЗКП-а 26

3.2. Провођење услуга одржавања зелених површина и јавне хигијене у урбаним подручјима **30**

3.2.1. Активности избора понуђача, уговарања и оперативног планирања 30
3.2.2. Реализација услуга, контрола и надзор 33

4. ЗАКЉУЧЦИ **42**

5. ПРЕПОРУКЕ **45**

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ **48**

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ

„Организација и провођење дјелатности заједничке комуналне потрошње у градовима“

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, провела ревизију учинка „Организација и провођење дјелатности заједничке комуналне потрошње у градовима“.

Основни циљ ове ревизије јесте да се испита процес организовања и провођења услуга из дјелатности заједничке комуналне потрошње у градовима Републике Српске и да се на основу тог испитивања понуде препоруке чије ће провођење омогућити ефикасније функционисање наведених дјелатности.

Ревизија је обухватила активности Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију те градова Бањалуке, Приједора, Бијељине, Добоја и Теслића. Ревизијом је обухваћен период од 2022. до 2025. године. Ради актуелности налаза ревизије учинка, ревизија је обухватила и активности у првом полугодишту 2026. године.

Резултати ревизије приказани су у овом извјештају.

Основни закључак ревизије учинка јесте да је организовање и провођење дјелатности заједничке комуналне потрошње вршено уз одређене ризике, што је знатно умањило ефикасност обављања планираних активности.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила је Нацрт извјештаја институцијама обухваћеним ревизијом. На Нацрт извјештаја примједбе, у форми мишљења, доставило је Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију од којих је једна примједба дјелимично прихваћена.

Коначан извјештај достављен је свим институцијама којим се, у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске, извјештај треба упутити. Извјештај ће бити доступан јавности путем интернет странице Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, www.gsr-rs.org.

Извјештај садржи препоруке упућене Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологију и јединицама локалне самоуправе.

Главни ревизор је донио Одлуку да се проведе ова ревизија. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу Момир Црњак, вођа ревизорског тима, и Владо Вујанић, члан ревизорског тима.

Главни ревизор

Божана Трнинић, с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
БиХ	Босна и Херцеговина
Влада РС	Влада Републике Српске
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
Закон	Закон о комуналним дјелатностима
ПЗКП	Програм заједничке комуналне потрошње
ЗКП	Заједничка комунална потрошња
КП	Комунално предузеће
ГИС	Географски информациони систем
ЕУ	Европска унија

ПРЕДГОВОР

Према ISSAI оквиру ревизије, ревизија јавног сектора подразумијева три врсте ревизије: ревизију финансијских извјештаја, ревизију усклађености и ревизију учинка.[1]

Ревизије учинка које проводе врховне ревизорске институције су независна, објективна и поуздана испитивања владе, владиних и других институција јавног сектора, односно програма, активности и процеса у надлежности владе и владиних институција у погледу економичности, ефикасности и ефективности. Принципи економичности, ефикасности и ефективности могу се дефинисати на сљедећи начин:[2]

- Принцип економичности подразумијева свођење трошкова ресурса на најмању могућу мјеру. Коришћени ресурси требају бити на располагању правовремено, у одговарајућој количини и уз одговарајући квалитет те по најбољој цијени.
- Принцип ефикасности подразумијева најбоље могуће искоришћавање расположивих ресурса. Везан је за однос коришћених ресурса и излазних вриједности остварених у погледу количине, квалитета и рокова.
- Принцип ефективности односи се на испуњавања постављених циљева и постизање предвиђених резултата.

Поред термина ревизија учинка, у теорији и пракси ревизије појављују се и други термини, као ревизија успјеха/успјешности, ревизија економичности, ефикасности и ефективности (ревизија 3Е) и ревизија вриједности за новац. Поменути термини у ревизијској терминологији суштински имају исто значење.

У основи, ревизијом учинка даје се одговор на сљедећа питања:

- да ли се раде прави послови;
- да ли се послови раде на прави начин.

Ревизија ефективности даје одговор на питање да ли се раде прави послови, а ревизија економичности и ефикасности да ли се послови раде на прави начин.

„Основни циљ ревизије учинка је промоција економичности, ефикасности и ефективности. Она такође доприноси одговорности и транспарентности.“ ISSAI 300

Мандат ревизије учинка по правилу је регулисан законом који третира ревизију јавног сектора. Правни основ за провођење ревизије учинка садржан је у одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске. У одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске регулисано је да је Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске обавезна да врши:

- финансијску ревизију;
- ревизију учинка;
- друге специфичне ревизије.

У дијелу који се односи на ревизију учинка Закон о ревизији јавног сектора Републике Српске регулише сљедеће:

[1] ISSAI 100 параграф 22
[2] ISSAI 300 параграф 11

Главна служба за ревизију, у складу са овим законом и стандардима ревизије за јавни сектор, спроводи ревизију учинка, а на основу надлежности из члана 13. овог закона.

Ревизија учинка је активност Главне службе за ревизију која подразумијева испитивање активности, програма и пројеката у надлежности Владе Републике Српске и институција јавног сектора у погледу економичности, ефикасности и ефективности.

Резултате ревизије учинка Главна служба за ревизију презентује посредством коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка.

Влада и ревидиране институције обавезни су да у року од 60 дана од дана пријема коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка сачине Акциони план за спровођење препорука ревизије учинка и да га доставе Главној служби за ревизију и надлежном скупштинском одбору ради праћења спровођења датих препорука.“

Одредбе закона које се односе на планирање и приступ ревизији, имплементацију ревизије, овлашћења за прикупљање података и информација и извјештавање о ревизији, примјењују се како на финансијску ревизију тако и на ревизију учинка.

Институције јавног сектора (Влада Републике Српске, министарства, владине агенције, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе и други) у извршавању основних функција утврђених законима и другим прописима ангажују расположиве ресурсе (персоналне, материјалне, финансијске и друге).

Институције јавног сектора које извршавају повјерене им функције имају јавну одговорност за свој рад према Народној скупштини Републике Српске и јавности уопште. Јавна одговорност подразумијева да Народна скупштина Републике Српске и јавност имају право и потребу да буду информисани о раду институција јавног сектора. Народна скупштина Републике Српске, порески обвезници и јавност испољавају интересовање да ли су ресурси које су институције јавног сектора ангажовале обављајући основне функције, укључујући и буџетска средства, коришћени уз уважавање принципа економичности, ефикасности и ефективности. На овај захтјев Народне скупштине Републике Српске и јавности одговор не може у потпуности дати финансијска ревизија, те је у циљу испуњавања захтјева Народне скупштине Републике Српске и јавности, потребна ревизија учинка. Ова ревизија ће независно и професионално утврдити да ли се институције јавног сектора приликом извршавања основних функција придржавају принципа економичности, ефикасности и ефективности.

Извјештаји ревизије учинка, као основни производ ревизијског процеса, су добра основа за промјене у организацији, начину функционисања и управљању ресурсима, затим квалитетнијим и кориснички орјентисаним услугама, као и за подизање јавне одговорности на виши ниво. Извјештаји ревизије учинка су и у функцији промовисања доброг управљања и јавности рада институција јавног сектора.

Управљање јавним сектором подразумијева и унапређење ефикасности и ефективности рада јавних институција. Ревизију учинка треба посматрати као институционални инструмент управљања јавним сектором. У условима када располажемо оскудним ресурсима и када је евидентан јаз између расположивих ресурса и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора, ревизија учинка посебно добија на значају.

РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, провела ревизију учинка „Организација и провођење дјелатности заједничке комуналне потрошње у градовима“.

Основни циљ ове ревизије јесте да се испита организовање и провођење дјелатности заједничке комуналне потрошње у градовима Републике Српске и да се на основу тог испитивања понуде препоруке чије ће провођење омогућити ефикасније функционисање наведених дјелатности. Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије дајемо у наставку.

Налази ревизије, који су засновани на релевантним, довољним и поузданим ревизијским доказима, показују сљедеће:

- У постојећем правном оквиру нису у довољној мјери дефинисани стандарди, нормативи и технолошки поступци за уређивање и одржавање зелених и рекреационих површина и јавне хигијене. Нису јасно утврђени минимални нивои услуга, прихватљив ниво чистоће јавних површина, интензитет и приоритети одржавања, стандарди орезивања и његе зеленила, као ни други елементи неопходни за мјерљиво утврђивање квалитета услуга.
- Иако је одржавање зелених површина и јавна хигијена препознато као комунална дјелатност од посебног јавног интереса, постојећи правни оквир није обезбиједио неопходне претпоставке да би се тај јавни интерес могао јасно дефинисати, планирати, мјерити и контролисати;
- У градовима нису успостављене базе података јавних површина које би представљале поуздану информациону основу за управљање дјелатностима заједничке комуналне потрошње. Постојеће базе су непотпуне и без неопходних просторних и атрибутивних података, док резултати раније проведених инвентаризација нису интегрисани и стављени у функцију управљања јавним површинама;
- Недовољна правна уређеност активности планирања, пројектовања и уређивања зелених површина, као и непостојање базе података, негативно су утицали на подизање недостајућих и очување постојећих зелених површина. Обезбијеђеност уређених зелених површина јавног коришћења у $м^2$/ст. у градовима обухваћеним ревизијом нижа је око десет пута у односу на потребне количине наведеног зеленила.
- Процес планирања средстава за провођење дјелатности заједничке комуналне потрошње није био заснован на довољно јасним и дефинисаним потребама, активностима, ресурсима и мјерљивим резултатима. На тај начин нису створени адекватни предуслови за транспарентно и одговорно управљање средствима, засновано на принципима економичности, ефикасности и ефективности, као ни за поуздану оцјену да ли су одобрена средства била у складу са стварним потребама и циљевима од посебног јавног интереса.
- Непостојање прописаних норми и стандарда довело је до тога да су значајни елементи услуга, укључујући критеријуме квалитета и начин утврђивања њихове вриједности, одређивани путем закључених појединачних уговора, без довољно објективних и уједначених критеријума. Наведено је умањило могућност градова да на објективан и доказив начин утврде да ли су уговорене услуге извршене у захтијеваном обиму и квалитету, као и да ефикасно контролишу извршење уговорних обавеза.
- Одсуство стандардизованих норматива отежало је утврђивање реалне цијене услуга и створило ризик од неоправданих разлика у цијенама, које могу довести до смањења обима, квалитета или сигурности извршења услуга.

- Физичким прегледом јавних површина на подручју свих градова обухваћеним ревизијом идентификован је значајан број неправилности и фактора ризика који указују на недовољан ниво континуитета, квалитета и ефикасности у чишћењу јавних површина.
- У области одржавања зелених површина утврђене су неправилности које се односе на динамику и начин извођења радова, укључујући неодговарајућу висину и квалитет кошења травнатих површина, неадекватно орезивање стабала, као и неблаговремено уклањање покошеног, орезаног и другог биљног материјала. Таква пракса негативно је утицала на функционалност, естетску вриједност и укупно стање уређености зелених површина.
- Систем праћења притужби грађана и надзора над пружањем услуга заједничке комуналне потрошње није успостављен на начин који обезбјеђује потпуне информације о обиму и структури пријављених проблема, благовремено поступање по пријављеним неправилностима и праћење ефеката предузетих мјера.
- Није провођен управни надзор у обиму који би омогућио оцјену законитости и ефективности рада органа локалне самоуправе у обављању послова који се односе на заједничку комуналну потрошњу, као и оцјену ефикасности, економичности и ефективности организације и начина пружања ових услуга. Изостанком наведеног надзора смањена је могућност благовременог идентификовања системских слабости и предузимања корективних мјера.
- Утврђен је и изостанак адекватног инспекцијског надзора над поштовањем прописаних правила на јавним површинама у градовима обухваћеним ревизијом. Изостанак досљедне примјене прописаних мјера и санкција умањило је превентивни ефекат контроле, што је за посљедицу имало недовољно поштовање утврђених правила.

На основу презентованих налаза ревизија је донијела закључке. Основни закључак ревизије учинка јесте да је организовање и провођење дјелатности заједничке комуналне потрошње вршено уз одређене ризике, што је знатно умањило ефикасност обављања планираних активности.

Поред основног утврђени су и сљедећи закључци:

- У градовима нису успостављени цјеловити, јасни и мјерљиви нормативни и плански стандарди те управљачки механизми који би обезбиједили ефикасно управљање зеленим површинама и јавном хигијеном;
- Оперативно планирање и финансирање дјелатности заједничке комуналне потрошње није било засновано на стварним потребама, јасно утврђеним приоритетима и мјерљивим резултатима;
- Уговарање комуналних услуга није било засновано на довољно јасним и мјерљивим критеријумима за дефинисање и контролу обима, квалитета и цијене услуга, као и одговорности уговорних страна;
- Реализација услуга одржавања и чишћења јавних површина није заснована на стварним потребама, приоритетима, намјени и стању тих површина, нити на стручно утемељеним стандардима, који би обезбиједили њихову функционалност, одрживост и безбједност;
- Систем надзора и контроле над реализацијом уговорених услуга није довољно функционалан да обезбиједи поуздану потврду стварно извршеног обима, квалитета и вриједности уговорених услуга;
- Није успостављен функционалан систем управљања, који повезује притужбе грађана, надзор, инспекцијске контроле, санкционисање и предузимање корективних мјера.

На основу презентованих налаза и утврђених закључака, ревизија даје препоруке Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологију те градовима обухваћеним ревизијом.

У циљу ефикасног организовања и провођења дјелатности заједничке комуналне потрошње, потребно је да Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију:

- У сарадњи са другим надлежним републичким органима и јединицама локалне самоуправе, системски уреди област зелених површина у урбаним подручјима и обезбиједи нормативне и планске предуслове за њихово дугорочно очување и развој.

У циљу ефикасног организовања и провођења дјелатности заједеничке комуналне потрошње, потребно је да градови:

- У сарадњи са Министарством за просторно уређење, грађевинарство и екологију, успоставе системско и мјерљиво управљање зеленим површинама и јавном хигијеном, засновано на подацима о стању и потребама на њиховом подручју:
- Успоставе ефикасан процес израде Програма заједничке комуналне потрошње на основу стварних потреба и утврђених техничких норматива и стандарда, у складу са правним оквиром који уређује комуналне дјелатности и буџетски систем;
- Унаприједе модел уговарања комуналних услуга тако што ће уговорне обавезе заснивати на јасним и мјерљивим стандардима квалитета и количине услуга.

1. УВОД

1.1. Позадина и мотиви ревизије

Ријеч *град* проистекла је од ријечи *градити, ограђивати*, што значи да град представља изграђено, ограђено или утврђено мјесто. Градска средина формирана је првенствено ради обезбјеђивања комфора и квалитета живота градског становништва, при чему није било могуће у потпуности обезбиједити и оптималне услове за очување здравља у таквој средини. Под урбанизацијом[3] се подразумијева процес концентрације становника у градове, интензивирање комуникације и интеграције веома разноврсних облика људске егзистенције. Једна од основних пратећих појава урбанизације јесте ризик од еколошких и здравствених проблема, који нарушавају опстанак градског становништва.[4]

Комунални производи и услуге су предуслов урбаног стандарда и цјелокупног друштвеног и економског развоја Републике Српске (у даљем тексту: РС). Квалитет, квантитет и континуитет комуналне потрошње представљају основу функционисања привредних и друштвених дјелатности у свакодневном животу, као и будућем развоју градова РС. Комунална опремљеност градских насеља саставни је дио стамбеног фонда и показатељ стандарда становања. Посебну пажњу захтијева комунално уређење градских потцјелина, односно становање у ширем смислу, што претпоставља изградњу различитих врста саобраћајница, паркинг простора, зона комуналних сервиса и објеката, зелених и спортско-рекреативних површина и осталих неопходних урбаних садржаја.[5]

Законом о комуналним дјелатностима[6] (у даљем тексту: Закон) утврђене су комуналне дјелатности од посебног јавног интереса, уређена организација њиховог обављања и прописан начин њиховог финансирања. Под јавним интересом подразумијевају се заједнички интереси појединаца, као и интереси свих или одређених локалних заједница и организација, који се, по правилу, штите правним прописима државе или друштвено-политичких заједница надлежних за заштиту и остваривање одређене врсте јавног интереса.[7] Комуналне дјелатности од посебног јавног интереса наведеним законом разврстане су у двије групе: дјелатности индивидуалне комуналне потрошње и дјелатности заједничке комуналне потрошње (у даљем тексту: ЗКП). Дјелатности ЗКП-а обухватају комуналне услуге и производе чији се обим може дефинисати и измјерити, али није их могуће појединачно наплатити сваком кориснику према количини стварно пружене комуналне услуге или степену њеног коришћења.

Од 2015. године Босна и Херцеговина, заједно са 192 државе чланице Уједињених нација, обавезала се на спровођење Агенде 2030. за одрживи развој (Агенда 2030), која се састоји од 17 циљева одрживог развоја и 169 потциљева. Ова ревизија учинка по свом предмету у вези је са провођењем пет циљева одрживог развоја.[8]

---

[3] Лат. *urbanus* – град

[4] М. А. Љешевић, Урбана екологија – друго издање, Универзитет у Београду, Географски факултет – Институт за животну средину и ГИС, Београд, 2002.

[5] Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025. године

[6] Службени гласник Републике Српске, број 124/11 и 100/17

[7] Упутство за процјену постојања јавног интереса код самоиницијативне понуде, Комисија за концесије Републике Српске, 2005. године

[8] Циљ број 3. Промовисати здрав живот и добробит за све људе свих животних доби; Циљ број 11. Одрживи градови и заједнице – учинити градове и људска насеља инклузивним, безбједним, отпорним и одрживим; Циљ број 13. Предузети хитне мјере на сузбијању климатских промјена и њихових посљедица; Циљ број 15. Заштитити, очувати и промовисати одрживо коришћење копнених екосистема, одрживо управљање шумама, борбу против

У Измјенама и допунама просторног плана Републике Српске до 2025. године наведени су основни проблеми комуналних система градских насеља у РС, између којих се издвајају сљедећи:

- Дијелом уништени, деградирани и запуштени комунални системи као ограничење будућем развоју;
- Просторна, функционална и физичка некомплетност, која изазива негативне утицаје на животну средину и смањује урбани комфор;
- Неадекватно одржавање, које изазива проблеме током функционисања;
- Непостојање осмишљене урбане обнове, која се манифестује несистематском изградњом стамбених зграда, заузимањем слободних градских површина, смањењем и угрожавањем урбаног комфора и неусклађеношћу са приоритетима и програмима комуналних служби и градова;
- Непостојање јасно дефинисаних стратегија развоја, позиција и улога комуналних система и служби;
- Недовољно третиран и артикулисан значај и рад комуналних служби код корисника услуга.

Урбана подручја заузимају 3% површине Земље, али учествују са чак 78% у укупним емисијама угљен-диоксида. С обзиром на то, неопходно је да се урбана подручја у већој мјери претварају у зелене површине, како би њихово постојање утицало на баланс температуре, смањење концентрације прашине и нивоа комуналне буке, одржавање влажности ваздуха и регулацију струјања вјетра. Посебан ризик у планирању зелених урбаних површина представља недовољно познавање и систематско праћење међусобних утицаја просторних услова и потенцијала, политике коришћења земљишта, као и опшеприхваћених ставова према развоју града и квалитету живота који се њиме остварује. У досадашњим настојањима да се осигура функционална и рационална просторна организација града, простор потребан за зеленило није адекватно одређиван, а његове функције и намјена нису свеобухватно сагледане и утврђене.[9]

Научна и стручна литература препознаје Бањалуку као град са значајним учешћем отворених зелених површина.[10] Међутим, у истим изворима указује се на њихову неповољну структуру, пошто је удио јавних зелених површина релативно низак. Ограничен удио јавних зелених површина, низак ниво урбанизације (неконтролисано ширење града) и недостатак праћења биодиверзитета идентификовани су као озбиљни ризици за очување зеленила града.[11] Такође, у стратешким документима градова Приједор, Бијељина и Добој идентификовани су и наведени сљедећи ризици за очување зеленила:

- недовољно парковских и мањих јавних зелених површина и скверова у појединим дијеловима града,
- недовољно развијен систем повезаног зеленила,

дезертификације те заустављање и преокретање деградације земљишта и заустављање губитка биодиверзитета; Циљ број 16. Промовисати мирна и инклузивна друштва за одрживи развој, обезбиједити приступе правди за све и успоставити ефикасне, одговорне и инклузивне институције на свим нивоима.

[9] Д. Балиан, Д. Филиповић и М. Мемишевић Хоџић, Управљање јавним зеленим површинама, Friedrich-Ebert-Stiftung (ФЕС), Сарајево, 2021.

[10] У 2012. години Удружење за заштиту дрвећа „Арбор магна“ урадило је мултимедијалну базу података (GISPASS) о заштићеним и потенцијално заштићеним природним добрима, у којој су садржане све до сада покренуте активности на заштити природне баштине на подручју РС. Према овој бази, на подручју Бањалуке постоји 120 локација које би требало третирати као заштићена природна добра различитих степена заштите.

[11] Акциони план за зелени град (Аткинс, 2020)

- недовољно заштитног зеленила уз саобраћајнице и привредне зоне, као и недостатак континуираних зелених коридора,
- недовољно уређено зеленило уз водотокове и просторе за рекреацију и боравак становништва,
- недовољна заштита и одржавање постојећег зеленила,
- неконтролисана урбанизација, која је довела до губитка зелених површина, уз стални притисак изградње на слободним и зеленим површинама.[12]

Индикатори обезбијеђености зелених површина нису једино мјерило задовољења потреба савременог града. Наведене површине морају бити и квалитетно одржаване да би одговарале својој намјени. Осим што градови у РС располажу ограниченим/недовољним урбаним зеленим површинама, чланци у медијима[13] указују на то да се одржавање зелених површина не врши на одговарајући начин или да се оне користе за недозвољене активности. Ове површине се не косе нити уређују правовремено и довољно учестало, а различитим дијеловима јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС) посвећује се неједнака и недовољна пажња. У околностима недовољног паркинг простора, нарочито у ужем урбаном подручју, зелене површине се често користе за паркирање аутомобила.

Осим наведених ризика у очувању и одржавању зелених површина, све израженији проблем јесу и суше, које у љетном периоду доводе до потпуног губитка зеленила. У циљу очувања зеленила у одређеним ЈЛС, залијевање травњака врши се, умјесто техничком, водом из система јавног водоснабдијевања, што представља нерационално и недозвољено коришћење воде за људску употребу.[14]

Изражени ризици у области индивидуалне комуналне потрошње, који се односе на управљање чврстим отпадом у ЈЛС, директно утичу на хигијену јавних површина. Тако недостатак и дотрајалост контејнера или неадекватна фреквенција одвоза мијешаног комуналног отпада утичу на чистоћу јавних површина у ЈЛС. Уз то, ниска јавна свијест о непрописном одлагању отпада и неадекватно предузимање правних мјера против несавјесних власника отпада, константно доводе до стварања дивљих депонија у урбаним дијеловима градова/општина. Уклањање дивљих депонија финансира се из средстава ЗКП-а, што у појединим ЈЛС изискује издвајање знатних новчаних средстава. Одржавање, прање и дезинфекција контејнера, те прање платоа око њих, не врше се редовно или се уопште не врше у већини ЈЛС, што утиче на јавну хигијену многих локалних заједница.[15]

Један од великих проблема у урбаним срединама јесте повећано присуство кућних љубимаца, као и слободних и домаћих животиња. Посебан изазов представља велики број паса и мачака, чије неконтролисано кретање и присуство могу имати негативне посљедице по природне екосистеме и представљати ризик за јавно здравље. Постоји велики број бактеријских, вирусних, паразитарних и других

[12] Просторни план града Бијељина 2019–2038, Урбанистички план Приједора 2012–2032, Урбанистички план града Добоја 2022–2042, Акциони план одрживог управљања енергијом и прилагођавања климатским промјенама града Добоја до 2030. године.

[13] https://srpskainfo.com/banjaluka/naselja-zarasla-u-travu-budzet-i-vremenske-neprilike-usporili-kosenje-zelenih-povrsina-u-banjaluci-foto/; https://granicedoboja.info/doboj-pijeskovi-javno-pitanje-za-uzurpiranu-zelenu-povrsinu/; https://trebinjelive.info/2024/02/02/saobracajna-anarhija-u-trebinju-uzima-maha-nadlezni-bez-rjesenje-za-parkiranja-vozila-na-trotoare-i-zelene-povrsine/

[14] ГСРЈСРС, Извјештај ревизије учинка „Функционисање система јавног водоснабдијевања“, 2025. године

[15] ГСРЈСРС, Извјештај ревизије учинка „Функционисање система за управљање комуналним отпадом“, 2023. године

зооноза[16] које преко животиња могу угрозити човјека и животну средину, а међу њима се издвајају: бјеснило, ехинококоза, токсоплазмоза, лептоспироза и друге. Посебну опасност по здравље људи представљају ендо и ектопаразити паса.[17] Познате су и инфестације људи ларвама паразита Toxocara canis и Toxocara mystax.[18] Поред тога, све већи број напуштених животиња у градовима узрок је загађивању плочника, паркова, дјечјих игралишта и осталих јавних површина.

1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања

Предмет ове ревизије јесте организовање и провођење дјелатности ЗКП-а. Предстудијско испитивање показало је да су у активностима организовања и провођења дјелатности ЗКП-а присутни изражени ризици који могу имати утицај на очување животне средине и остваривање неопходних услова за живот у урбаним градским срединама.

Приступ у овој ревизији је примарно системски, што омогућава да се испита како се организују и проводе дјелатности ЗКП-а у циљу очувања и унапређивања животне средине и здравља људи, као и остваривања неопходних услова за живот у ужим урбаним градским срединама. Фокус ревизије је на примјени принципа ефикасности, а у појединим сегментима и на примјени принципа ефективности и економичности.

Основни циљ ове ревизије јесте да се испита организовање и провођење дјелатности ЗКП-а у градовима РС и да се на основу тог испитивања понуде препоруке чије ће провођење омогућити ефикасније функционисање дјелатности ЗКП-а.

Основно ревизијско питање гласи:

Да ли се организовање и провођење дјелатности заједничке комуналне потрошње врши ефикасно?

У циљу давања одговора на основно ревизијско питање, ревизија ће дати одговоре на сљедећа ревизијска питања:

Ревизијско питање 1:

Да ли су испуњене претпоставке за ефикасно планирање дјелатности ЗКП-а?

Ревизијско питање 2:

Да ли су активности на реализацији услуга/радова на одржавању зелених површина и јавне хигијене у урбаним подручјима у функцији њихове приступачности, чистоће и изгледа?

1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије

1.3.1. Обим и ограничења ревизије

Ревизија је испитивала испуњеност претпоставки за организовање и провођење дјелатности ЗКП-а, те начин организације и провођења активности планирања, уговарања, реализације услуга и надзора у наведеним дјелатностима, као и на њихов

[16] Зооноза је болест која се може преносити директно или индиректно са животиња на људе и обрнуто (Закон о ветеринарству у Републици Српској, Службени гласник Републике Српске, број 75/17).
[17] Паразити који живе у организму (ендопаразити – глисте, пантљичаре, протозое, плућни црви итд.) и на кожи/длаци пса (ектопаразити – крпељи, уши, гриње итд.) представљају векторе/преносиоце горенаведених и других болести на које је пас отпоран, а човјек није.
[18] Локални еколошки акциони план за град Бањалуку 2022–2027, децембар 2021.

утицај на очување и унапређивање животне средине и здравља људи, те обезбјеђивање неопходних услова за живот у урбаним срединама.

Ревизија је обухватила организовање и провођење дјелатности ЗКП-а у пет градова: Бањалуци, Приједору, Добоју, Бијељини и Теслићу. Наведени градови изабрани су према сљедећим критеријумима:

- висини буџетских средстава планираних за ЗКП,
- броју становника, при чему обухваћени градови представљају око 40% становништва Републике Српске,
- површини урбаног подручја.

Изабрани узорак омогућава да се прикаже организовање и провођење дјелатности ЗКП-а у градовима РС, те да се на основу утврђених ризика у њиховом организовању и провођењу дају одговарајуће препоруке за њихово превазилажење или ублажавање. Осим наведених градова, ревизијске активности провођене су и у Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологију. Обављени су радно-консултативни састанци са наставним особљем Шумарског и Природно-математичког факултета Универзитета у Бањој Луци. За контролу и оцјену квалитета обављених услуга чишћења јавних површина ревизија се руководила међународним стандардом (LEAMS (Local Environmental Audit and Management System), који представља енглески национални систем за мониторинг чистоће улица, а заснива се на визуелним инспекцијама терена.

Ревизијом је обухваћен временски период од четири године, и то: 2022, 2023, 2024. и 2025. година. Ради актуелности налаза ревизије учинка, обухваћене су и активности у првом полугодишту 2026. године. У тражењу одговора на поједина питања коришћени су одређени подаци и информације изван утврђеног временског оквира ревизије.

Ревизијом су испитивани планирање и израда Програма заједничке комуналне потрошње (у даљем тексту: ПЗКП) за све прописане дјелатности ЗКП-а, док су активности уговарања, оперативног планирања, реализације и надзора испитиване у оквиру сљедећих дјелатности: чишћења јавних површина и одржавања и уређивања јавних зелених и рекреационих површина. Из предмета наведених испитивања изузето је зимско чишћење јавних површина. Ревизија није испитивала усклађеност поступака јавних набавки са Законом о јавним набавкама, већ њихову успјешност са становишта ефикасног обезбјеђивања и провођења дјелатности ЗКП-а.

1.3.2. Извори ревизијских доказа

Подаци, информације и документи потребни ради добијања одговора на постављена ревизијска питања прибављени су од институција наведених у тачки 1.3.1. овог извјештаја.

Непосредни извори података за провођење ове ревизије у институцијама обухваћеним ревизијом јесу:

- законски и подзаконски прописи,
- стратешки и оперативни плански документи, програми, пројекти и студије,
- буџети и извјештаји о извршењу буџета ЈЛС,
- ПЗКП, извјештаји о његовој реализацији,
- базе података, извјештаји, информације и анализе које се односе на јавне површине и постојећи инвентар,
- документација у вези са јавним набавкама услуга из области ЗКП-а, укључујући закључене споразуме и уговоре,
- документација и евиденције о проведеном надзору,
- документација и евиденције о жалбама грађана у вези са организовањем и провођењем дјелатности ЗКП-а,

- документација у вези са усвајањем извјештаја о реализацији ПЗКП-а,
- документација и евиденције о проведеном инспекцијском надзору, изреченим опоменама и санкцијама.

Одређени подаци и информације прибављени су и из других релевантних извора, а то су:

- директиве, стандарди и међународни уговори који се односе на системе заштите животне средине,
- стратешки и правни оквир, као и праксе држава и судова у Европској унији (у даљем тексту: ЕУ),
- публикације и билтени Републичког завода за статистику Републике Српске,
- научни радови и одабрани наставни уџбеници Универзитета у Београду и Бањој Луци,
- други релевантни извори, као што су: истраживања међународних, невладиних и других организација, материјали са конференција, презентације, медијски прилози и сл.

1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа

Потребни подаци и информације из наведених извора прибављени су на сљедеће начине:

- прегледом документације, евиденција и база података,
- анализом стратешких докумената, законских и подзаконских прописа, општих аката, планова и извјештаја институција,
- интервјуима,
- упитницима,
- посматрањем на терену,
- студијама случаја,
- организовањем фокус и референтних група,
- анализом пракси и регулативе држава ЕУ.

Анализа и вредновање прикупљених података извршени су примјеном сљедећих метода:

- анализом садржаја планских и правних аката, пословне документације и евиденција,
- квалитативном анализом садржаја упитника и интервјуа,
- методом дескрипције,
- анализом студија случаја,
- анализом физичких посматрања,
- методама статистичке анализе,
- методом компилације,
- каузалном методом,
- аналитичким поступцима,
- компаративним методама.

1.3.4. Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије формирани су у складу са врстом, природом и карактером предмета ревизије. Основни критеријум произилази из циљева утврђених стратешким, планским и правним актима којима је уређена област ЗКП-а. Критеријуми у овој ревизији јесу:

- Донесена су неопходна правна акта којима су обезбијеђени услови за ефикасно организовање и провођење активности планирања, пројектовања, уређивања и опремања јавних зелених и рекреационих површина;

- Успостављен је процес планирања, пројектовања и уређивања зелених површина, који је заснован на потпуним и јасним стандардима и техничким нормативима;
- Утврђени су стандарди и технички нормативи чистоће јавних површина и начин њиховог мјерења, као и минимални стандард чистоће јавних површина у условима ванредне ситуације;
- Извршена је инвентаризација јавних зелених површина у урбаним срединама, а активности мониторинга континуирано су провођене;
- Успостављен је катастар свих јавних површина са припадајућим хортикултурама, објектима и опремом заједничке комуналне потрошње;
- За сваку планирану услугу одржавања зелених и чишћења јавних површина дефинисани су приоритети, количине, квалитет, динамика, потребна средства и показатељи учинка;
- Планирање и израда ПЗКП-а проводе су у складу са прописаним поступцима, роковима, дјелатностима и реалним потребама грађана, у циљу остваривања неопходних услова за живот у урбаним срединама;
- Одобрена средства за дјелатности ЗКП-а заснована су на документованој процјени стварних потреба и очекиваних резултата;
- Донесени су програми, студије и акциони планови за управљање градским зеленим површинама, који се у потпуности примјењују у циљу трајног управљања урбаним зеленим површинама;
- Извршена је правна заштита природних добара у урбаним подручјима градова, предвиђена планским документима Републике и ЈЛС;
- Заснивање облигационих односа са извршиоцима услуга ЗКП-а вршено је у складу са прописаним начелима;
- Уговорени су мјерљиви показатељи квалитета и услови за прихватање, одбијање или корекцију извршених услуга;
- Уговорена је одговорност извршилаца услуга за нестручно, непотпуно или неквалитетно извршење услуга;
- Активности оперативног планирања услуга ЗКП-а редовно и правовремено су се проводиле у надлежним одјељењима ЈЛС и служиле су извршиоцима услуга као радни налози;
- Активностима праћења и контроле провођења услуга из ПЗКП-а обезбијеђен је континуиран и потпун увид у квалитет и обим реализованих услуга, као и оперативних планова;
- Грађевински дневници и друга документација вођени су континуирано и са потпуним подацима о обиму, врсти и динамици извршених услуга;
- Фактурисање и плаћање услуга вршено је на основу доказа о стварно извршеним радовима;
- Успостављен је континуиран систем управног и инспекцијског надзора, којим је унапријеђено организовање и провођење дјелатности ЗКП-а;
- Систематизовани су подаци о примједбама грађана и испитивању њиховог задовољства услугама ЗКП-а, а проведене су и акције као одговор на присутне ризике.

1.4. Садржај и структура извјештаја

Овај извјештај о проведеној ревизији учинка садржи сљедећа поглавља, у којима су представљени:

1. **Увод** – У овом поглављу наведени су основни разлози због којих се Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске (у даљем тексту: ГСРЈС РС) опредијелила за ревизију организовања и провођења дјелатности ЗКП-а. Такође, представљен је дизајн ревизије кроз ревизијска питања, обим и ограничења

ревизије, изворе и методе прибављања и анализе података, као и критеријуме ревизије;

2. **Опис предмета ревизије** – У овом поглављу представљене су карактеристике предмета ревизије, институционалне улоге, надлежности и одговорности, као и регулаторни оквир карактеристичан за област ЗКП-а;
3. **Налази** – Налази ревизије дају одговоре на основно и остала ревизијска питања, а представљени су у неколико цјелина, у складу са постављеним ревизијским питањима;
4. **Закључци** – Закључци су изведени на основу налаза поткријепљених ревизијским доказима;
5. **Препоруке** – Дате су препоруке чијом имплементацијом ЈЛС треба да обезбиједе ефикасније организовање и провођење дјелатности ЗКП-а.

На крају овог извјештаја ревизије учинка дати су прилози који детаљније приказују и објашњавају поједине налазе у извјештају.

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

2.1. Карактеристике предмета ревизије

Заједничка потреба грађана, као посебан јавни интерес, огледа се у обезбјеђивању чистог, здравог, уређеног, безбједног, функционалног и доступног окружења. Његову основу чине јавне површине, комунални објекти и опрема, као и активности управљања и одржавања. Остваривање овог интереса обезбјеђује се ефикасним организовањем и обављањем дјелатности ЗКП-а, а то су:

- чишћење јавних површина у насељеним мјестима,
- одржавање, уређивање и опремање јавних зелених и рекреационих површина,
- одржавање јавних саобраћајних површина у насељеним мјестима,
- одвођење атмосферских падавина и других вода са јавних површина,
- јавна расвјета у насељеним мјестима и
- дјелатност зоохигијене.[19]

Средства за обављање комуналних дјелатности ЗКП-а обезбјеђују се из буџета ЈЛС по основу прихода остварених из:

- комуналне накнаде,
- дијела накнаде за коришћење добара од општег интереса,
- дијела прихода од пореза на непокретности и
- дијела накнада за дате концесије.[20]

Утврђивање висине потребних средстава врши се на основу ПЗКП-а, који садржи: обим и квалитет одржавања и обнављања појединих комуналних објеката и уређаја и комуналних услуга заједничке комуналне потрошње, висину потребних средстава за реализацију програма и распоред средстава по намјенама за сваку дјелатност посебно, као и мјере за спровођење програма.[21]

Један од најважнијих задатака уређења савременог града јесте управљање градским зеленим површинама и одржавање јавне хигијене у градовима, у складу са санитарним, еколошким, урбанистичким, архитектонским, естетским, здравственим и другим нормама.[22] Према дефиницији Европске комисије, зелена инфраструктура представља стратешки планирану мрежу природних и полуприродних подручја и зелених простора којом се управаља ради пружања широког спектра услуга екосистема, што доприноси добробити људи и квалитету живота.[23] Она може истовремено остваривати више функција и пружати различите користи у истом просторном подручју, и то: здравствене, еколошке, санитарне, хигијенске, рекреативне, друштвене, привредне и декоративно-естетске.[24] Једно од основних својстава зелених површина јесте њихова равномјерна распоређеност и непрекидност. Распоред зеленила у граду представља важан плански и уређивачки подухват, који подразумијева промишљено одређивање његових локација, врсте и начина уређења. При томе је од посебног значаја избор врсте зеленила, површина коју заузима, као и његова просторна расподјела на територији града.[25] Зелене површине по својој функцији (намјени) у насељима могу се подијелити на:

[19] Прилог број 2: Структура ЗКП-а по дјелатностима
[20] Закон о комуналним дјелатностима
[21] Закон о комуналним дјелатностима
[22] М. А. Љешевић, Урбана екологија – друго издање, Универзитет у Београду, Географски факултет – Институт за животну средину и ГИС, Београд, 2002.
[23] European Commission, Green Infrastructure (GI) — Enhancing Europe's Natural Capital (2013).
[24] Акциони план одрживог управљања енергијом и прилагођавања климатским промјенама Града Добоја (SECAP) за период до 2030.
[25] М. А. Љешевић, Урбана екологија – друго издање, Универзитет у Београду, Географски факултет – Институт за животну средину и ГИС, Београд, 2002.

- зелене површине опште намјене или јавног коришћења – јавно зеленило (паркови, скверови, зеленило улица и саобраћајница, травњаци);
- зелене површине ограничене употребе (специјализовани паркови,[26] зелене површине стамбених блокова, зелене површине школа и факултета, зелене површине дјечјих установа, зелене површине болница и здравства, зелене површине индустријских и радних зона);
- зелене површине специјалне намјене (санитарно-заштитне, зеленило између индустријских зона и стамбених комплекса, заштитни појасеви поред путева и жељезничких пруга, вјетрозаштитни појасеви, водозаштитне зоне, противпожарни засади, расадници и зелене површине гробаља).[27]

Документима просторног уређења одређују се организација, намјена и начин коришћења и управљања простором, те критеријуми и смјернице за уређење и заштиту простора РС. Стратегије, као и просторни и урбанистички планови, јесу развојни, стратешки дугорочни документи просторног уређења којима се дефинишу основни циљеви и принципи развоја у простору. Регулациони план, урбанистички пројекат и план парцелације јесу спроведбени, односно техничко-регулативни документи просторног уређења на основу којих се дефинишу услови за пројектовање и извођење објеката.[28]

Дјелатност одржавања јавне хигијене, у смислу предмета ревизије, обухвата сљедеће активности:

- Ручно чишћење јавних саобраћајних површина – прикупљање отпада и метење саобраћајних површина дуж путних праваца, мостова, пасарела, тротоара и др.);
- Ручно чишћење јавних површина (градски тргови, јавне зелене површине, јавне парцеле и паркиралишта и др.) – чишћење и метење јавних површина, пражњење корпица, скидање плаката и др.;
- Машинско чишћење саобраћајних површина помоћу ауточистилица;
- Сакупљање лишћа са уређених и неуређених јавних зелених површина (уз саобраћајнице, на скверовима, уз ријеке и потоке, у стамбеним насељима, површине око спомен-гробаља и др.);
- Машинско уништавање корова на споју коловоза и тротоара на саобраћајним и другим површинама (риголе);
- Пражњење корпица са јавних површина и чишћење аутобуских стајалишта;
- Прикупљање отпада и ванредно чишћење јавних површина послије повећаног обима коришћења јавних површина, елементарних непогода, одржавања јавних манифестација и др.

Услуге из области ЗКП-а пружају комунална предузећа (у даљем тексту: КП) и друга правна лица, на основу закључених уговора или споразума са ЈЛС. Процес додјеле послова и уговарања започиње покретањем и провођењем поступка јавне набавке, након чега се доноси одлука о избору најповољнијег понуђача. Саставни дио уговора чини спецификација услуга, којом су дефинисане све услуге које је извршилац дужан да обавља у периоду на који се уговор закључује, њихова количина, као и појединачне цијене и укупне вриједности појединих услуга.

Надзор обухвата контролу испуњавања уговорених обавеза извршиоца услуга, усклађености изведених радова са прописима и правилима струке, поштовања рокова за извршење услуга, квалитета уграђених материјала и изведених радова, као

[26] Спортски парк, забавни парк, дјечји парк, ботанички парк, зоолошки парк, етнопарк, изложбени парк, историјски парк

[27] Д. Филиповић и С. Ђурђић, Еколошке основе просторног планирања – практикум, Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд, 2008.

[28] Закон о уређењу простора и грађењу, Службени гласник Републике Српске, број 40/13, 106/15 и 84/19).

и обима и квалитета одржавања и обнављања појединих комуналних објеката и уређаја и пружања комуналних услуга ЗКП-а. Извршилац услуга обавезан је да води грађевински дневник, односно дневник рада, у два примјерка, при чему свака уговорна страна задржава по један примјерак за своје потребе. Обрачун извршених услуга врши се на основу количина евидентираних у дневнику рада, који овјеравају извршилац и наручилац услуге. Надзор над извршењем уговорених услуга врше надзорни орган наручиоца и надлежни контролни органи.

Начело учешћа јавности, најједноставније речено, омогућава да се чују ставови и потребе грађана и њихових удружења и да им се дозволи да утичу на одлуке које их се тичу. Питања заштите животне средине најбоље се решавају уз учешће свих заинтересованих страна на одговарајућем нивоу. Наведено начело учешћа јавности састоји се из три елемента: приступа информацијама од значаја за животну средину, учешћа јавности у доношењу одлука од значаја за животну средину и права на правну заштиту у управном и судском поступку, односно приступа правној заштити.

2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности

Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију врши управне и друге стручне послове, који се односе на: интегрално планирање и уређење простора, примјену Просторног плана РС, управни надзор, ревизију и давање сагласности на просторне планове ЈЛС. Такође, стручно и финансијски учествује у изради просторно-планске документације локалних заједница, у урбанистичком планирању, грађењу, те успостављању јединствене централне базе података о простору РС. Ово министарство надлежно је и за интегралну заштиту и унапређивање животне средине и природе уопште, истраживање, планирање и управљање кроз мјере заштите животне средине, заштиту озонског омотача, праћење климатских промјена, свеобухватну заштиту добара од општег интереса, природне ресурсе, природно и културно насљеђе и сл.[29]

Законом о локалној самоуправи прописане су надлежности ЈЛС у вези са провођењем дјелатности ЗКП-а, и то:

- Доносе локалне планове заштите животне средине и планове управљања отпадом;
- Проглашавају заштићеним споменике природе и подручја са одрживим коришћењем природних ресурса и њима управљају у складу са прописом који регулише заштиту природе;
- Обезбјеђују очување природних вриједности на свом подручју и доносе акт о проглашењу заштићеног подручја;
- Одређују и обезбјеђују услове за држање и заштиту домаћих животиња и утврђују мјере за њихово организовано и нешкодљиво уклањање или карантин;
- Обезбјеђују услове коришћења и начине управљања природним језерима, изворима, јавним бунарима и јавним чесмама и брину се о њиховој заштити, те стварају опште услове за очување чистоће обала ријека и језера на свом подручју;
- Усвајају документе просторног уређења и обезбјеђују њихово спровођење, као и праћење стања уређења простора и насеља на својим територијама;
- Обезбјеђују услове за уређење насеља и коришћење јавних и других површина, уређују услове и начин њиховог коришћења и управљања, те одлагања комуналног отпада;

[29] Закон о републичкој управи, Службени гласник Републике Српске, број 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 132/22 и 90/23

- Обезбјеђују услове за изградњу, одржавање и коришћење улица, тргова, локалних путева, спортских и рекреативних објеката, као и надзор над обављањем комуналних дјелатности, инспекцијски надзор итд.

Поред тога, ЈЛС израђују и доносе ПЗКП до краја текуће за наредну годину, а преко својих органа уређују и обезбјеђују обављање комуналних дјелатности, те извршавају законе, друге прописе и опште акте РС чије им је извршавање повјерено. За обављање комуналних и других дјелатности од јавног интереса, ЈЛС су основала КП, која су била дужна да повјерене комуналне дјелатности обављају у складу са Законом и другим релевантним прописима. Након доношења Закона о приватизацији државног капитала у предузећима,[30] дошло је до трансформације КП у отворена акционарска друштва, и то поступком дјелимичне приватизације државног капитала.

2.3. Правна регулатива карактеристична за предмет ревизије

Законску основу за планирање, организовање и провођење дјелатности ЗКП-а у РС чини низ закона и других прописа који заједнички успостављају правни оквир релевантан за ову област. Прије свега, ријеч је о прописима којима се уређују области комуналних дјелатности, просторног планирања и грађења, заштите животне средине и природних добара, те буџетског система. На овим прописима заснивају се подзаконски акти и други акти којима се детаљније уређују питања од значаја за планирање, организовање и провођење дјелатности ЗКП-а. Основну правну регулативу коришћену у овој ревизији чине: Закон о комуналним дјелатностима, Закон о заштити животне средине,[31] Закон о уређењу простора и грађењу, Закон о републичкој управи, Закон о локалној самоуправи,[32] Закон о буџетском систему Републике Српске,[33] и други законски и подзаконски акти којима се уређује планирање и провођење дјелатности ЗКП-а. Наведеним правним актима дефинишу се улоге, надлежности, одговорности институција и планирања и провођења ЗКП-а.

Сви правни акти који се односе на предмет ове ревизије учинка наведени су у Листи референци која се налази у Прилогу број 1 овог извјештаја и представља свеобухватан преглед релевантне законске регулативе и подзаконских аката анализираних током ревизије.

[30] Службени гласник Републике Српске, број 51/06, 1/07, 53/07, 41/08, 58/09, 79/11 и 28/13.
[31] Службени гласник Републике Српске, број 71/12, 79/15 и 70/20
[32] Службени гласник Републике Српске, број 97/16, 36/19, 61/21, 110/25 и 114/25
[33] Службени гласник Републике Српске, број 121/12, 52/14, 103/15 и 15/16 и 110/24

3. НАЛАЗИ

3.1. Испуњеност претпоставки за ефикасно планирање и провођење дјелатности ЗКП-а

3.1.1. Постојећи правни, плански и организациони оквир планирања и провођења дјелатности ЗКП-а

Системско планирање, повезивање и очување зелених површина постало је кључно за развој еколошких мрежа и директно је утицало на савремени концепт зелене инфраструктуре у градовима. ЕУ је овај концепт формализовала Стратегијом зелене инфраструктуре из 2013. године, којом се наглашава стратешки значај планирања мрежа природних и полуприродних подручја ради остваривања еколошких, друштвених и економских користи.[34] Приликом израде приједлога у области заштите животне средине, Европска комисија ослања се на научна сазнања, као и на норме држава чланица, које постављају високе стандарде како би се постигао што већи степен заштите животне средине.[35]

За разлику од праксе ЕУ,[36] доношење прописа у области управљања зеленим површинама пренесено је у надлежност ЈЛС. Уставом Републике Српске[37] прописано је да ЈЛС преко својих органа, у складу са Законом, између осталог, уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности. Законом су утврђене комуналне дјелатности од посебног јавног интереса, али није утврђен начин обезбјеђивања посебног јавног интереса у појединим дјелатностима ЗКП-а. ЈЛС су одлукама о комуналном реду и другим општим актима детаљније уредиле дјелатности ЗКП-а, али са присутним недостацима, нарочито израженим у дјелатности одржавања, уређивања и опремања јавних зелених и рекреационих површина, што утиче на организовање и провођење наведених дјелатности. У одлукама о комуналном реду или другим актима ЈЛС нису прописане потребне норме и стандарди, као ни технолошки поступци одржавања зелених површина у циљу њиховог ефикасног очувања и унапређивања, што би проглашени посебан јавни интерес у области комуналних дјелатности учинило мјерљивим и јасним.[38] Такође, није прописан ни минимум комуналних услуга, као правни и технички стандард који представља најнижи ниво обављања комуналних дјелатности који се мора осигурати грађанима, чак и у ванредним околностима (попут штрајкова радника, природних непогода, економских криза, несташица енергената итд.).

Посебан јавни интерес у задовољавању потреба грађана за услугама одржавања зелених површина и јавне хигијене представља темељ здравог, безбједног и

[34] European Commission (2013). Green infrastructure (GI): Enhancing Europe's natural capital. Publications Office of the European Union

[35] Б. Тубић, Правна начела у области заштите животне средине у Европској унији, Правни факултет у Новом Саду, 2012.

[36] Усвојено начело супсидијарности на нивоу ЕУ омогућава доношење кровних одлука обавезујућих за државе чланице у области заштите животне средине, иако ЕУ не располаже искључивом надлежношћу у наведеној области (Европски стандарди у области заштите животне средине – правни и економски аспект, Универзитет у Нишу – Правни факултет, Ниш 2015.

[37] Службени гласник Републике Српске, број 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05 и 48/11

[38] Начини орезивања и његе стабала, услови и процедуре сјече стабала, стандарди одржавања дрвореда, поступци замјене и обнове зеленила, стручне мјере заштите биљног фонда, начин одржавања различитих категорија зелених површина, стандарди за одржавање урбаног мобилијара, оперативни нормативи и методологије одржавања јавних зелених површина итд.

функционалног живота у свакој локалној заједници, али без усвојених стандарда, норматива и поступака прописани посебан јавни интерес постаје апстрактан и нефункционалан правни концепт. Закон којим се утврђује постојање посебног јавног интереса, али се истовремено не дефинишу јасни и прецизни стандарди и нормативи који одређују шта, када и на који начин треба предузети, не испуњава захтјеве „квалитета закона“ и предвидивости.[39] Грађанин не може предвидјети шта плаћа, а шта република или локална власт треба да пружи заузврат. Наведено је прописано и у Закону: „Одлуком скупштине јединице локалне самоуправе којом се уводи обавеза плаћања комуналне накнаде одређују се основи и мјерила којима се утврђује висина накнаде зависно од степена опремљености насеља комуналним објектима и уређајима ЗКП-а и квалитета и стандарда комуналних производа и услуга.“

У градовима није донесен општи акт којим би се извршила категоризација постојећих јавних зелених површина. Није прописан ни обим и квалитет одржавања у односу на категорије значаја, локације, намјене, броја корисника и економичности одржавања зеленила. Такође, није прописана обавеза инвентаризације, мониторинга, као ни формирања и одржавања катастра зеленила. Наведени недостаци директно утичу на квалитет планирања и одржавања зелених површина.

Уставом Републике Српске прописано је да Република уређује област заштите животне средине. Такође, прописано је да човјек има право на здраву животну средину и да је свако, у складу са законом, дужан да у оквиру својих могућности штити и унапређује животну средину. Зелене површине у законским и подзаконским актима РС из области заштите животне средине и природних добара препознате су као дио животне средине, али, као такве, нису правно уређене путем наведених правних аката.[40] Законом о заштити животне средине прописано је да се зелене површине, као и појас заштитних зона на територији ЈЛС, уређују посебним прописима, чиме је нарушено начело сарадње и подјеле одговорности, прописано истим законом.[41]

Закон о уређењу простора и грађењу кровни је правни акт којим се регулишу развој, планирање и изградња града, те очување и уређење постојећих и пројектовање и извођење нових зелених површина у урбаним срединама. Планирање, пројектовање и уређивање зелених површина подразумијева сложен процес, којим се стварају функционалне и естетски уређене зелене површине. Овај процес се састоји из три узајамно повезана дијела:

- сагледавања просторних и урбанистичких карактеристика,
- дефинисања оптималних услова и околности за стварање зелених површина,
- технолошких поступака реализације, производње биљног материјала и одржавања зелених површина.[42]

Заштита зелених површина остварује се:

- израдом катастра зелених површина,
- израдом Плана општег уређења система зелених површина ЈЛС,
- утврђивањем стандарда и норматива планирања, пројектовања, подизања и одржавања зелених површина.

[39] Водичи кроз судску праксу Европског суда за људска права (пресуде: Санди тајмс против Уједињеног Краљевства 1979. године, Брајелер против Италије 2000. године, Маестри против Италије 2004. итд.).

[40] Животна средина је скуп природних и створених вриједности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот, Закон о заштити животне средине.

[41] Планирање, управљање и мониторинг животне средине на нивоу РС остварују се сарадњом и заједничким дјеловањем свих релевантних субјеката, с циљем заштите животне средине, при чему сваки субјект поступа у оквиру својих надлежности и одговорности.

[42] Д. Филиповић и С. Ђурђић, Еколошке основе просторног планирања – практикум, Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд, 2008.

У РС нису правно уређени и успостављени наведени сегменти процеса планирања, пројектовања, уређивања и заштите зелених површина у мјери која омогућава очување зелене инфраструктуре града. Не постоји јединствена законска дефиниција појма зелених површина, нити су прописани стандарди њиховог одржавања. Законом о просторном уређењу и грађењу нису дефинисане неопходне норме у планирању, пројектовању и уређивању зеленила, што не обезбјеђује заштиту простора у складу са прописаним принципом одрживог развоја.

За разлику од земаља ЕУ, у РС не постоје јасна урбанистичко-техничка правила и стандарди приликом градње, како би се осигурала довољна количина зелених површина у урбаном подручју те усклађен еколошки, економски и друштвени аспект развоја градова. Нису прописане ни еколошке норме и принципи просторне композиције зелених површина у граду. Такође, нису утврђени стандарди и нормативи планирања, пројектовања, подизања, зонирања и одржавања зелених површина, као ни технолошки поступци њиховог одржавања. Није прописана ни обавеза израде Плана општег уређења система зелених површина, провођења активности инвентаризације и мониторинга, као ни формирања и одржавања катастра зеленила у ЈЛС. Наведена правна неуређеност онемогућила је провођење начела одрживог развоја, што је довело до неконтролисане градње у урбаним подручјима (без изградње пратећег зеленила) и губитка капацитета природних ресурса и природног насљеђа у градовима (трајни губитак вриједности зелених површина и зелених коридора).

Правна неуређеност присутна је и у дјелатности јавне хигијене градова обухваћених ревизијом. Одлукама о комуналном реду и другим правним актима ЈЛС није прописано сљедеће:

- јавне површине које су предмет чишћења, приоритети и интензитет чишћења јавних површина,
- прихватљив ниво чистоће јавних површина,
- стандарди и начин оцјењивања чистоће јавних површина,
- обухват и редослијед поступака у активностима редовног и ванредног чишћења,
- нормативи опремљености јавних површина (корпе/контејнери за отпад, клупе, јавни тоалети, чесме итд.),
- минимални обим чишћења у условима ванредне ситуације.

Планирање и уређивање зелених површина

Да би се достигла пуна функција зеленила у еколошком смислу, неопходно је да га има довољно, да је равномјерно распоређено и да се одржава у складу са правилима струке. Такође, неопходно је да је усклађен однос између изграђеног простора и простора са зеленилом. Сматра се да је најбољи однос зеленила и изграђеног простора 6 : 4.[43] Наведено се обезбјеђује просторним уређењем које, између осталог, обухвата истраживање, провјеру и оцјену могућности одрживог развоја на простору РС, као и заштитне мјере и начин управљања простором.[44]

Приликом урбанистичког планирања за оцјену обезбијеђености зелених површина у научној литератури[45] се наводе сљедећи показатељи: ниво озелењености, степен озелењености и степен задовољности.[46] Европска агенција за животну средину (ЕЕА) препоручује стандарде градског зеленила у оквиру Протокола о стратешкој процјени

[43] М. А. Љешевић, Урбана екологија – друго издање, Универзитет у Београду, Географски факултет – Институт за животну средину и ГИС, Београд, 2022.
[44] Закон о уређењу простора и грађењу
[45] Д. Филиповић и С. Ђурђић, Еколошке основе просторног планирања – практикум, Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд, 2008.
[46] Прилог број 3: Показатељи обезбијеђености зелених површина

животне средине. Правило 3–30–300[47] као универзално начело уведено је 2021. године, а његова примјена обезбјеђује успостављање система зелених површина, очување здравља, добробити и отпорности у градским срединама.[48]

Да би се могао извршити прорачун горенаведених индикатора, потребно је класификовати зелене површине према њиховој намјени са потребним атрибутивним подацима, како би се у пракси могла урадити наведена подјела. У Правилнику о општим правилима урбанистичке парцелације и урбанизације[49] извршена је подјела зелених површина по основу њихове намјене (функције) или обима њиховог коришћења. У тој класификацији недостају атрибутивни описи наведених категорија како би се различити комунални објекти зеленила могли сврстати у припадајуће групе, на основу којих их струка дефинише и дијели. У групу зеленила ограничене употребе увршћено је зеленило на парцелама са индивидуалним стамбеним објектима, што је противно научној литератури и стандардима ЕУ. Такође, блоковско зеленило је издвојено као посебна категорија, иако га научна литература сврстава у зеленило ограничене употребе.

Правна неуређеност активности планирања, пројектовања и уређивања зелених површина, као и непостојање катастра зеленила, утицали су на то да донесени стратешки плански акти на нивоу ЈЛС (урбанистички планови) не могу представљати адекватну основу за подизање недостајућих и очување одрживости постојећих зелених површина. У процесу стратешког планирања није утврђен хијерархијски ниво зелених површина, у смислу њиховог сврставања по намјени и са исказаним површинама и позицијама. Урбанистичким плановима нису мапиране позиције система зелених површина, тако да исти не могу послужити као добра основа за планирање, унапређивање и очување постојећих зелених површина.

У наведеним плановима није утврђен укупан обухват и структура зеленог фонда. Исказивање степена озелењености и задовољености није уопште приказано или није приказано у складу са стварним стањем зелених површина. У Урбанистичком плану општине Теслић 2015–2035. године степен озелењености износи 163 м²/ст. (препоручени нормативи су 30–80 м²/ст.), а степен задовољности 29 м²/ст. У Урбанистичком плану Приједора 2012–2032. степен озелењености приказан је на нивоу од 118 м²/ст., а степен задовољности износи 80 м²/ст., што је скоро три пута више од норматива ЕУ. Истовремено, у истим документима наводи се како у наведеним градовима недостаје урбаног зеленила. У Урбанистичком плану града Добоја нису уопште приказане површине градског зеленила по намјени, тако да није вршен прорачун индикатора обезбијеђености. У Урбанистичком плану града Бијељине зелене површине, у једном дијелу документа, класификују се према активној и пасивној рекреацији. Наведена подјела (није наведен правни/научни основ подјеле) по врсти рекреације је неразумљива и није у складу са постојећом класификацијом зеленила.

Студија случаја: *Правна заштита зелених површина/биодиверзитета градова*

Просторним планом града Бањалука (2014) предвиђена је заштита природних вриједности на укупној површини од око 22.000 ха, или око 18% територије града. Између осталог, предвиђена је заштита (VI категорија) 43 објекта зеленила у

[47] Универзално начело 3–30–300 (три стабла видљива из сваког стана, 30% покривености стамбеног кварта крошњама дрвећа и 300 метара од најближег парка или веће зелене површине – минимално ½ или 1 ha) креирао је Сесил Конијнендијк, директор и саоснивач Nature-Based Solutions Institute.

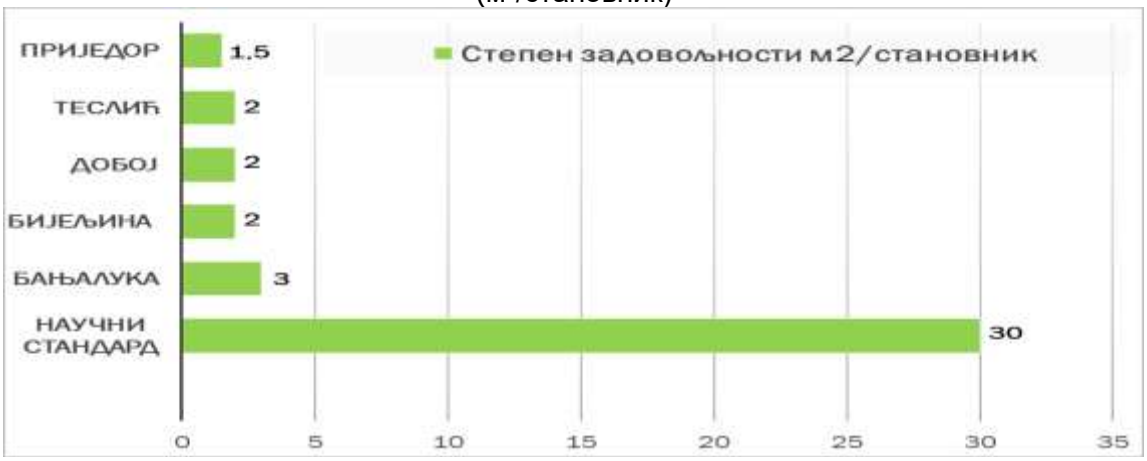
[48] Индикатор урбаних зелених површина у Малмеу (Шведска) за линеарно растојање од 300 м до границе зелених површина величине од најмање једног ha износи 79,9% од укупног броја становника града (297.616).

[49] Службени гласник Републике Српске, број 115/13

урбаном подручју града. Измјенама и допунама просторног плана Републике Српске до 2025. године предвиђена је заштита парка природе Старчевица и парк-шума: Ада на Врбасу, Траписти Бања Лука и Шибови са Сутурлијом. Подручје Старчевице први пут је стављено под заштиту 1932. године, док су активности на поновном успостављању заштите започете прије око 50 година. Тренутно је у току израда Студије заштите, коју припрема Републички завод за заштиту културно-историјског и природног насљеђа. Урбанистички план града Бањалука, којим би се конкретизовала заштита природе, још није донесен, иако је нацрт документа израђен 2020. године. Заштита природних добара VI и VII категорије у осталим градовима (урбано подручје) обухваћеним ревизијом није планирана ни Измјенама и допунама просторног плана Републике Српске до 2025. године, ни просторним и урбанистичким плановима тих градова.

Приказана обезбијеђеност уређених зелених површина јавног коришћења у м^2/ст. у градовима обухваћеним ревизијом показује висока одступања поменутог индикатора у односу на потребне[50] количине наведеног зеленила у циљу очувања здравља људи (Графикон бр 1). Такође, приказани резултати указују на то да приликом израде урбанистичких планова утврђени индикатори озелењености и задовољности уређених зелених површина не одговарају стварном стању на терену.

Графикон бр 1: Степен задовољности зеленилом јавног коришћења у градовима (м^2/становник)



Извор: Акциони план за зелени град Бањалука, 2020. године, урбанистички планови градова, Упитник, Милутин А. Љешевић, Урбана екологија – друго издање.

Усљед недостатка правила и норми у вези са подизањем зелених површина, ни спроведбени, односно техничко-регулативни документи просторног уређења нису дефинисали услове за пројектовање и подизање паркова у складу са научним и међународним нормама. Тако паркови у Приједору и Бијељини немају изграђене јавне тоалете, док су у парковима у Бањалуци и Бијељини изграђени ресторани, а присутни су различити трговачки садржаји, што додатно смањује расположиве зелене површине.

Први корак у просторном планирању, подизању, заштити и одржавању зелених површина, као и уређењу и чишћењу јавних површина, јесте израда катастра зелених површина и успостављање Географског информационог система (ГИС). Ови алати

[50] У односу на типове и врсте зелених засада, на главне паркове отпада 15 м^2, рејонске 8 м^2, скверове 4 м^2, булеваре 2 м^2, а на улично зеленило око 2 м^2 по становнику. То значи да би требало обезбиједити око 30 м^2 зелених површина по становнику. Код нових градова и насеља требало би да буде обезбијеђено 40–50 м^2/ст., Милутин А. Љешевић, Урбана екологија – друго издање, Универзитет у Београду, 2002.

представљају важну основу за ефикасно управљање и анализу јавних површина, као и за планирање и управљање простором.

Градови обухваћени предстудијским испитивањем немају успостављену ГИС базу са подацима о јавним површинама и њиховим инвентаром. У градовима[51] Бањалуци, Приједору и Бијељини започете су активности на изради ГИС базе података. Премјери зелених и других јавних површина припадајућим инвентаром и придруженим неопходним атрибутивним подацима нису проведени па, самим тим, ни унесени у базу података. Градови нису провели инвентаризацију[52] и картирање јавних површина, као основни преуслов за успостављање ГИС-а. На постојећој геоинформационој подлози простора са површинама није могуће селектовати инфраструктурне објекте по основу власништва, функције, категорије или неког другог параметра, па су, самим тим, наведене базе података неупотребљиве за вршење било каквих анализа. Усљед недостатка катастра зелених и рекреационих јавних површина у Одјељењу за комуналне послове Града Бањалука, запослени су путем Гугл про апликација прорачунали површине јавних зелених површина и ручно их скицирали на папиру.[53] Апликација је непоуздана, али је била једина могућа у контексту провођења активности планирања, уговарања, извршења и надзора. Надлежна одјељења у осталим градовима обухваћеним ревизијом не располажу потпуним подацима о зеленим јавним површинама.

Резултати проведених активности на инвентаризацији одређених зелених површина у претходном периоду у градовима Бањалука и Бијељина нису искоришћени за успостављање база података о тим локацијама, нити за ефикасније управљање наведеним површинама.

Студија случаја: *Инвентаризација зелених површина*

Град Бањалука закључио је са Универзитетом у Бањој Луци Уговор о инвентаризацији и евалуацији биљних, животињских, шумских и водних генетичких ресурса на подручју Бањалуке.[54] Студију је израдио Универзитет у Бањој Луци, а носилац активности био је Институт за генетичке ресурсе, у сарадњи са Шумарским факултетом, Природно-математичким факултетом и Друштвом за истраживање и заштиту биодиверзитета. Приликом инвентаризације генетичких ресурса на подручју Бањалуке, обухватајући урбано и ванурбано подручје, за сваки локалитет евидентиране су координате, које су потом унесене у апликацију отвореног кôда Quantum GIS (QGIS). У истој апликацији извршено је придруживање атрибутивних података и формирана геобаза података, са могућношћу њиховог издвајања и извоза по свим пољима. Наведени подаци достављени су Граду, међутим, надлежно одјељење њима не располаже, нити је упознато са мјестом њиховог похрањивања.

У децембру 2025. године израђена је Студија анализе здравственог стања са приједлогом мјера санације дендрофонда у Бањој Луци, чији је носилац израде било предузеће „Шума план“ д.о.о. Бања Лука. Студијом је обухваћено 27 бањалучких улица, један сквер и парк „Младен Стојановић“, а њоме су дефинисане

[51] Градови Добој и Теслић још нису започели успостављање наведене базе података јавних површина.

[52] Инвентаризација је низ поступака којима се добија попис врста одређене скупине живих организама или друге комуналне инфраструктуре на неком подручју. Овакав попис даје одговор на питање шта имамо, а како би инвентар био употребљив, потребан нам је и податак о томе гдје нешто имамо. Тај дио инвентаризације подразумијева картирање комуналне инфраструктуре, у коју спада и систем зелених површина или тзв. геокодирање.

[53] Прилог број 4: Графички приказ скициране зелене површине

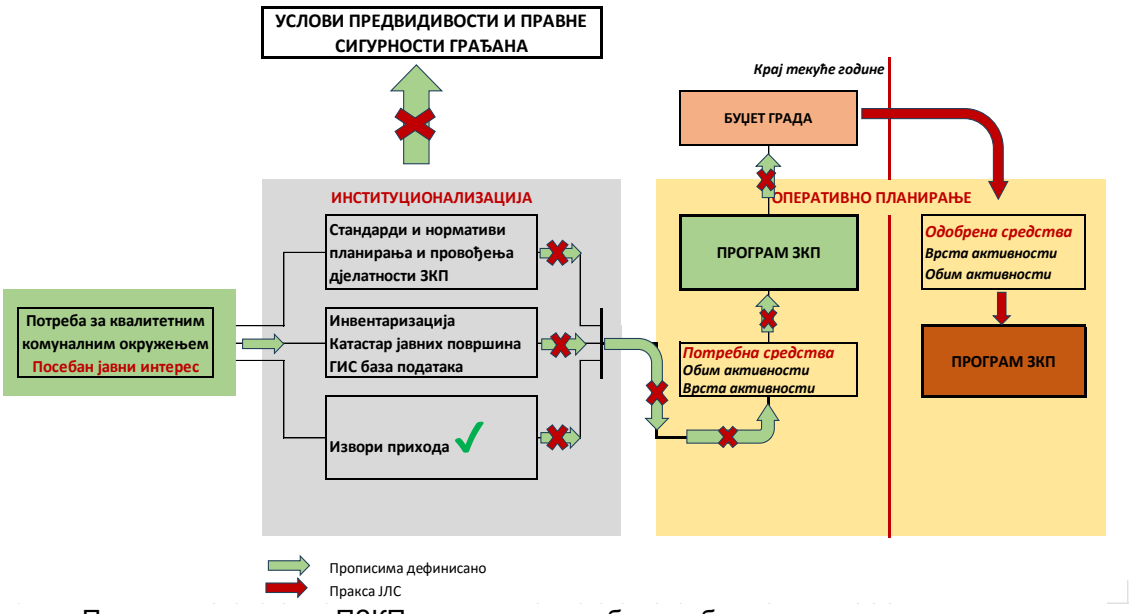
[54] Уговор број 12-Г-3635/17, од 11. 10. 2017, и Анекс 1 на уговор број 12-Г-3635/17, од 17. 5. 2018.

мјере санације и смјернице за будуће одржавање дендрофонда. Студија представља ревизију претходно израђених студија из 2016. и 2017. године, уз проширење обухвата на парк „Младен Стојановић“. Инвентаризацијом су обухваћена укупно 3.463 стабла,[55] за која су евидентирани потпуни атрибутивни подаци, укључујући опис стабла, координате, прсни пречник, висину и висину почетка крошње, поријекло и старост, оцјену здравственог стања, статичке стабилности и декоративности, као и приједлог мјера санације и друге релевантне податке.

3.1.2. Планирање и усвајање ПЗКП-а

Планирање ЗКП-а саставни је дио процеса планирања и припреме буџета ЈЛС. Поступци и рокови за припрему буџета прописани су Законом о буџетском систему Републике Српске, те упутством за планирање, праћење и извјештавање о извршењу буџета, које су доносиле ЈЛС на годишњем нивоу. Наведеним упутством, у складу са Законом о буџетском систему Републике Српске, буџетским корисницима дају се смјернице, оквири и рокови за припрему и израду Буџета града/општине за наведену годину. Ревизија је утврдила да се у градовима обухваћеним ревизијом планирање и доношење ПЗКП-а није вршило у сагласности са прописаним радњама и роковима припреме Буџета у Закону о буџетском систему Републике Српске.[56] Такође, припрема и усвајање ПЗКП-а нису вршени у складу са Законом и Законом о стратешком планирању и управљању развојем у Републици Српској.[57] Финансијски планови (ПЗКП) у оквиру Буџета треба да буду засновани на опису и квантификацији стварних потреба утврђених на терену и поткријепљени мјерљивим циљевима и индикаторима учинка. На тај начин они представљају директну основу за израду Буџета. Тако се у Закону прописује да се утврђивање висине средстава за провођење дјелатности ЗКП-а врши на основу програма који доноси скупштина ЈЛС.

Блок-шема број 1: Планирање и усвајање ПЗКП-а



Извори: Правна регулатива, ПЗКП, упитник и службене забиљешке

[55] Процјењује се да град у урбаном подручју располаже са преко 22.000 стабала.
[56] Прилог број 5: Поступци и рокови припреме буџета ЈЛС
[57] Службени гласник Републике Српске, број 63/21

Непостојање прецизних стандарда и норматива провођења дјелатности ЗКП-а, као и ГИС базе података са инвентаром јавних површина, онемогућило је провођење процеса планирања ПЗКП-а на начин који би могао задовољити потребе грађана за уређеним комуналним окружењем. Из приказане блок-шеме видљиво је да су градови обухваћени ревизијом примјењивали праксу „обрнутог планирања“. Буџетска позиција ПЗКП-а одобравана је Буџетом ЈЛС без претходно документоване анализе потребног обима и врсте комуналних активности и усвојеног програма, чиме се одступило од начела одговорности, ефективности, ефикасности и јавности, као и начело одрживог развоја у процесима усклађивања стратешког и буџетског планирања.[58] Усвајање буџета прије него што се изради и усвоји ПЗКП представља озбиљно одступање и кршење принципа у планирању Буџета. Логика наведеног планирања налаже да новчана средства прате план, а не обрнуто. Наведеним поступањем прекинута је повезаност средстава са јасним циљевима и индикаторима учинка, чиме је доведено у питање ефикасно и ефективно финансирање приоритетних програма, услуга и активности којима се испуњавају социјалне и економске потребе грађана.[59]

Финансијска средства за ЗКП одобравана су без претходно утврђених потреба, а ПЗКП се накнадно израђивао тако што је технички прилагођаван одобреним средствима. Наведени документ је тиме изгубио своју суштинску улогу оперативног плана и постао пука законска формалност, која служи покрићу одобрених буџетских ставки. Будући да се новчана средства одобравају без претходно израђене техничке спецификације и оперативног плана заснованог на мјерљивим резултатима (број кошења, чишћења и прања, површина обухваћених радовима, број стабала итд.), не постоје довољни докази да је одобрени буџетски износ минималан, оптималан или предимензиониран у односу на потребна средства за постизање постављених циљева и остваривање посебног јавног интереса. С обзиром на то да се ПЗКП израђује тек када је буџет усвојен, јавна расправа са грађанима у мјесним заједницама постаје пука формалност. Наведено поступање у градовима генерисало је и друге изражене ризике утврђене у овој ревизији, који ће бити изложени у наставку извјештаја.

Законом је прописано да се ПЗКП доноси до краја текуће за наредну годину, а садржи: обим и квалитет одржавања и обнављања појединих комуналних објеката и уређаја и комуналних услуга заједничке комуналне потрошње, висину потребних средстава за реализацију програма и распоред средстава по намјенама за сваку дјелатност посебно, као и мјере за спровођење програма.

Табела број 1: Усвајање буџета и ПЗКП-а од стране скупштине ЈЛС

Година	Град Бањалука		Град Приједор		Град Добој		Град Бијељина		Град Теслић	
	Буџет усвојен	ПЗКП усвојен	Буџет усвојен	ПЗКП усвојен	Буџет усвојен	ПЗКП усвојен	Буџет усвојен	ПЗКП усвојен	Буџет усвојен	ПЗКП усвојен
2022.	30.12.2021.	Није усвојен	29.12.2021.	29.03.2022.	28.12.2021.	28.12.2021.	29.12.2021.	14.04.2022.	28.12.2021.	22.02.2022.
2023.	29.12.2022.	11.07.2023.	28.12.2022.	28.12.2022.	21.12.2022.	21.12.2022.	30.12.2022.	05.07.2023.	27.12.2022.	27.03.2023.
2024.	28.12.2023.	Није усвојен	28.12.2023.	28.12.2023.	14.12.2023.	13.02.2024.	29.12.2023.	04.04.2024.	27.12.2023.	02.04.2024.
2025.	28.05.2025.	Није усвојен	26.12.2024.	26.12.2024.	26.12.2024.	30.04.2025.	28.03.2025.	28.05.2025.	25.02.2025.	22.05.2025.
2026.	30.01.2026.	02.03.2026.	15.12.2025.	15.12.2025.	10.12.2025.	14.05.2026.	15.04.2026.	05.08.2026.	22.12.2025.	28.03.2026.

Извор: Одлуке о усвајању Буџета, ПЗКП и Упитник

[58] Уредба о спроведбеним документима у Републици Српској, Службени гласник Републике Српске, број 8/22

[59] Документа оквирног буџета Републике Српске 2025–2027.

Израда ПЗКП-а након што доносиоци одлука одреде буџетска средства за провођење дјелатности ЗКП-а довела је до кашњења у доношењу наведеног програма у већини градова обухваћених ревизијом. Од укупно 25 посматраних случајева, законски рок за доношење Програма испоштован је у шест. Градови Бањалука, Бијељина и Теслић нису доносили ПЗКП у законском року или га уопште нису доносили ни у једној од пет посматраних година.

У условима када је усвојен Буџет, а није усвојен ПЗКП или наведени програм није усвојен у прописаном року, доводи се у питање континуитет и ефикасност провођења услуга ЗКП. Уговарање и обављање комуналних дјелатности није могуће у периоду прије усвајања ПЗКП-а, те тиме нису створени адекватни предуслови за транспарентно и одговорно управљање средствима, засновано на принципима економичности, ефикасности и ефективности.

Обим и врста комуналних активности у ПЗКП-у планирају се на бази расположивих буџетских средстава. Корекција појединих планираних ставки ПЗКП-а врши се у складу са обезбјеђењем повећања буџетских средстава.[60] Усвајањем финансијских позиција дјелатности ЗКП-а без оперативних индикатора онемогућено је мјерење ефикасности уложеног новца, што је временом довело до потцјењивања значаја наведених дјелатности.

Из графикона број 2 видљиво је да је у 2025. години, у поређењу с 2010. годином, у свих пет посматраних градова забиљежен раст укупних буџетских средстава, и то у распону од 1,5 до 3,6 пута. Истовремено, раст издвајања за чишћење јавних и одржавање зелених површина није био пропорционалан расту укупних буџетских средстава. Тако је Град Бањалука у 2025. години за наведене дјелатности издвојио 40% мање средстава него 2010. године, док је укупни буџет у истом периоду повећан за 50%.

Графикон број 2: Исказани приходи и трошкови чишћења јавних и одржавања зелених површина 2025. у односу на 2010. годину



Извор: Упитник и Извјештаји о извршењу Буџета и ПЗКП-а

Ако се има у виду да је у посматраном периоду дошло и до повећања цијена комуналних услуга као и броја инфраструктурних комуналних објеката, степен потцијењености средстава намијењених за ове дјелатности додатно је изражен. Наведени подаци указују на то да проглашени посебан јавни интерес у области ЗКП-а није подржан одговарајућим нивоом финансирања. Истовремено, изостаје

[60] Програм заједничке комуналне потрошње Одјељење за комуналне послове за 2025. годину, Град Бањалука

досљедна примјена кључног начела одрживог развоја у условима урбанизације градова, које подразумијева очување и унапређивање животне средине и заштиту здравља људи. Управо због значаја ових дјелатности за остваривање наведених циљева, законодавац их је и утврдио као дјелатности од посебног јавног интереса.

У претходном дијелу извјештаја констатовано је да је Град Бијељина у 2025. години повећао издвајања за чишћење јавних и одржавање зелених површина у већој мјери у односу на раст укупног буџета, у поређењу са 2010. годином. Међутим, додатном анализом утврђено је да су средства издвојена за ЗКП у 2025. години износила свега 13% прихода из којих се финансира наведена потрошња на подручју Бијељине.

Табела број 2: Однос расхода ПЗКП-а и прихода намијењених за његово финансирање

	Град Теслић	Град Добој	Град Приједор	Град Бијељина
2022.	131%	110%	118%	10%
2023.	140%	142%	88%	11%
2024.	134%	147%	94%	13%
2025.	142%	133%	83%	13%
Просјек	**137%**	**133%**	**95%**	**12%**

Извор: Упитник и Извјештаји о извршењу ПЗКП-а

Из табеле је видљиво да Град Бијељина има значајан простор за повећање расхода ЗКП-а у односу на приходе из којих се они финансирају. Градови Теслић и Добој располажу ограниченим приходима прописаним за финансирање ЗКП-а, с тим што се расходи у Теслићу искључиво односе на прописане дјелатности које се финансирају из ПЗКП-а, за разлику од Добоја, који путем наведеног програма финансира и друге дјелатности које не чине ЗКП.

Током периода обухваћеног ревизијом ЈЛС су у ПЗКП укључиле мноштво дјелатности које по својој суштини не могу бити финансиране путем ПЗКП-а, а то су: индивидуална комунална потрошња, издаци за разне грантове, издаци за произведену сталну имовину (издаци за изградњу, прибављање, инвестиционо одржавање, реконструкцију и адаптацију зграда и објеката, издаци за набавку и инвестиционо одржавање постројења и опреме и др.), расходи за услуге управљања паркингом, издаци за одржавање површина које немају статус јавних, издаци за одржавање површина којима не управља ЈЛС итд. Наведено поступање усложњава процес планирања и праћења реализације ПЗКП-а, знатно повећава износ наведеног програма, чиме се у јавности стиче привид повећаних издвајања за ЗКП.

Износ издвојених средстава за друге сврхе путем ПЗКП-а у градовима Бањалуци и Добоју у периоду обухваћеном ревизијом кретала се око 35–40% од укупно планираних средстава. Град Бањалука је, између осталог, субвенционисао превоз пензионера у износу од 5,2 мил. КМ у 2024. години, док је Град Добој у 2025. години субвенционисао Јавно предузеће „Регионална депонија Добој“, које управља депонијом Карабеговац у Добоју, у износу од 1,4 милиона КМ. На поменуту регионалну депонију отпад довози седам ЈЛС из Федерације Босне и Херцеговине (око 30 тона годишње), тако да се суштински вршило субвенционисање цијене

одлагања отпада из тих општина, што је супротно основном начелу управљања отпадом „загађивач плаћа“.[61]

Осим што се у ЈЛС путем ПЗКП-а финансирају активности које нису дефинисане као дјелатности ЗКП-а, у Граду Приједору ПЗКП не садржи план активности за одвођење атмосферских падавина и других вода са јавних површина и одржавање јавних саобраћајних површина, већ се наведене активности планирају мимо поменутог програма. Град Бањалука израђује и усваја два ПЗКП-а: један је у Одјељењу за комуналне послове и тиче се одржавања зелених површина, чишћења јавних површина, зоохигијене и одржавања јавне расвјете, други је у Одјељењу за саобраћај и тиче се активности одржавања јавних саобраћајних површина и одвођења атмосферских падавина и других вода са јавних површина.

Усљед недостатка прописаних норми и стандарда, ПЗКП не садржи један од основних прописаних елемената ефикасности, а то је квалитет одржавања и обнављања појединих комуналних објеката и уређаја и комуналних услуга заједничке комуналне потрошње. Наведено је значајно утицало на квалитет закључених уговора, вршења услуга, као и на квалитет провођења надзора.

3.2. Провођење услуга одржавања зелених површина и јавне хигијене у урбаним подручјима

3.2.1. Активности избора понуђача, уговарања и оперативног планирања

Ревизијом је утврђено да су три града обухваћена ревизијом избор најповољнијег понуђача за послове одржавања и чишћења јавних површина проводила путем отвореног поступка јавне набавке. Процес се завршавао одлукама о избору најповољнијег понуђача, након чега су закључивани оквирни споразуми и/или уговори. Градови Приједор и Теслић послове одржавања и чишћења јавних површина додјељивали су директно локалним КП чији су уједно и оснивачи и већински власници, путем одлука градоначелника о изузећу од примјене Закона о јавним набавкама.[62] Градови су додјелу ових послова третирали као унутрашње („in-house”) пословање, позивајући се на чињеницу да су КП основана управо за ту намјену и да остварују више од 80% својих активности у извршавању задатака које им је повјерио град оснивач.

Усљед присутних ризика у вези са израдом и усвајањем ПЗКП-а, Град Бањалука је за дјелатности чишћења јавних и одржавања зелених површина са извођачима услуга закључивао споразуме у трајању од четири године, што је у одређеној мјери ублажило ризик усвајања ПЗКП мимо прописаних рокова. Остали градови обухваћени ревизијом закључивали су уговоре на годишњем нивоу.

Усљед недостатка прописаних норми и стандарда одржавања и чишћења јавних површина, закључени уговори су оптерећени одређеним правним и оперативним ризицима који утичу на ефикасно провођење и праћење реализације уговорених услуга.[63] Анализом закључених уговора утврђено је да је у већини случајева уговорена обавеза извршиоца да уговорене услуге извршава стручно и квалитетно, у складу са прописима и стандардима који се односе на предметне услуге. Такође је уговорено да надзорни орган врши контролу обављања предметних услуга, примјене прописа и стандарда, техничких норматива и норми квалитета. Међутим, због

[61] Закон о управљању отпадом, Службени гласник Републике Српске, број 111/13, 106/15, 16/18, 63/21 и 65/21

[62] Службени гласник Босне и Херцеговине, број 39/14, 59/22 и 50/24

[63] Закон о облигационим односима, Службени лист СФРЈ, број 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ 57/89 и Службени гласник Републике Српске, број 17/93, 3/96, 37/01, 39/03 и 74/04

непостојања прописаних правила, норми и стандарда чишћења јавних и одржавања зелених површина, критеријуми квалитета, обима и цијене услуга преносе се на вољу уговорних страна. Без јасно прописаних стандарда, уговор је подложан различитим тумачењима, што онемогућава вршење надзора и објективне контроле квалитета извршених услуга. Тако извођач може тврдити да је одређени посао завршен „према правилима струке“, док наручилац може сматрати да није. У ситуацији када правним прописима није јасно дефинисан појам „уређене јавне површине“ – укључујући, на примјер, дозвољену висину траве, проценат корова и начин орезивања стабала – наручилац нема довољно јасан правни основ за одбијање пријема неадекватно извршених услуга. Оваква правна неуређеност истовремено ствара ризик од спорова у погледу утврђивања одговорности за насталу штету, као и примјене института више силе. Нпр. ако се биљке или стабла осуше, без стандарда одржавања (прописане количине воде по садници или тачног времена третирања против штеточина) наручилац тешко може доказати кривицу јер нема прописа са којим би упоредио поступање извођача. Осим наведеног, присутан је и ризик примјене начела једнаке вриједности давања, јер је без јасних стандарда и норматива тешко утврдити реалну цијену услуге, чиме се отвара простор за оштећење једне стране.

Основни механизам реализације и контроле уговорених комуналних услуга представља спецификација услуга, која је обавезујући дио оквирног споразума и свих појединачних уговора. Овом спецификацијом таксативно су наведене све врсте услуга, дефинисан је њихов обим и квантитет, те су утврђене цијене и укупне вриједности услуга.

Табела број 3: Уговорене цијене појединих услуга одржавања зелених површина

ЈЛС	Машинско кошење траве	Орезивање стабала	Сјеча и уклањање осушених стабала	Садња парковског дрвећа	Садња сезонског цвијећа
	КМ/m2	уз ангажовање корпе, КМ/стабло	КМ/стабло	паркови и дворедри, КМ/стабло	КМ/m2 (25-30ком)
Град Бањалука	0,13 (9-10 кошења) 0,16 (6-7 кошења) 0,23 (3-4 кошења)	129 (R=40-60 cm) 228 (R>60 cm)	129,00 (R=40-60 cm) 222,00 (R>60 cm)	91,00 (0 = 6-10 cm) 205,00 (0 = 15-20 cm)	76,05
Град Приједор	0,13	114,87 КМ + 100 КМ/h ангажовање корпе	191,46	63,82	51,05
Град Добој	0,07	79,91	112,85	35,10	28,96
Град Бијељина	0,29	210,60	234,00		58,50
Град Теслић	0,09	11,70		9,36	14,04

Извор: Закључени уговори

Из табеле је видљиво да се уговорене цијене приказаних истоврсних услуга вишеструко разликују у градовима обухваћеним ревизијом. Наведене разлике, поред претходно поменутих фактора, посљедица су и непостојања стандардизације вриједности комуналних услуга.

Приказане разлике у цијенама указују на нарушеност основних начела уговарања. На тржишту услуга одржавања зелених површина, два до десет пута већа цијена у једном граду не значи да је услуга толико пута боље/стручније извршена (трава покошена или дрво орезано), већ да наручилац услуге плаћа висок износ, а заузврат добија стандардну услугу, чиме је нарушено начело једнаке вриједности узајамних давања или еквивалентности.

Због непостојања норматива и стандарда одржавања, и ниске цијене могу представљати исти или већи проблем у вршењу уговорених услуга. Тако у условима

гдје су цијене нереално ниске извођачи могу да штеде на обиму радова, ангажованој опреми и људству и да не одговарају за нестручно вршење услуга и настале штете. Нпр. услуга орезивања дрвећа или уређења крошње у једном граду врши се обичним моторним тестерама (брзо и јефтино) и тако се направи озбиљна штета, док у другом граду извршилац послова користи сертификоване пењаче и дизалице.

Изражене разлике у цијенама комуналних услуга дијелом се могу довести у везу и са недовољном тржишном конкуренцијом у поступку јавних набавки, а опредијељена је оперативном и техничким капацитетом понуђача односно извршиоца услуге. Тако градови немају могућност избора између више понуђача или извршиоца услуга. Но и поред тога начело савјесности и поштења обавезује стране да се у припреми и извршењу уговора понашају у складу са добрим пословним обичајима.

Ревизија је утврдила да су у градовима Бањалуци, Добоју и Теслићу уговаране поједине услуге за које се унапријед могло знати да је њихова реализација у уговореном обиму тешко изводива. Наведено се односи на услуге ручног чишћења јавних саобраћајница, а код појединих градова и на ручно прикупљање отпада са саобраћајница.[64] Према Закону о облигационим односима, предмет обавезе мора бити могућ, допуштен и одређен или одредив, тако да уговарање, фактурисање и плаћање услуге чије је испуњење фактички тешко изводљиво представља озбиљну правну мањкавост.

Осим наведеног, у складу са међународним стандардима заштите на раду и спречавања загађења ваздуха, суво метење се категорише као високоризична активност и замјењује се влажним поступком (The Control of Substances Hazardous to Health Regulations 2002. и смјернице тијела Health and Safety Executive – COSHH Essentials – CIS36: Silica dust Construction Information Sheet No 36). Суво метење у ваздух подиже велике количине респирабилне прашине. Радници и друге особе у близини удишу ове честице, чиме се директно угрожава њихово здравље, док се загађење распростире и на ширу околину. Због тога се суво метење сматра неадекватном и ризичном методом уклањања прашине са јавних површина.

Оперативно планирање дјелатности јавне хигијене и одржавања јавних зелених и рекреационих површина врши се различито, у зависности од устаљених досадашњих пракси. У Одјељењу за комуналне послове Града Приједора и Добоја сачињавају се мјесечни планови/ програми рада, који су уједно и радни налози према извршиоцима услуга за обје наведене дјелатности. У Граду Бањалуци за одржавање зелених површина сачињавају се дневни, мјесечни и годишњи планови/програми рада, док програме и планове рада за активности јавне хигијене доноси КП које врши наведене услуге. Осим што нису израђени од стране надлежног одјељења, планови/програми чишћења града по којима поступа КП су оквирни, поједини креирани и прије десет година, што их чини нефункционалним у смислу оперативног планирања. Оперативно планирање услуга јавне хигијене и одржавања зелених површина у граду Бијељини врши се на седмичном нивоу, тако што службеник одјељења, који врши стручни и оперативни надзор, почетком сваке седмице вршиоцу услуга издаје радни налог са дефинисаним активностима за ту седмицу. У Граду Теслићу оперативно планирање врши КП путем радних налога на које би, по уговору, одређени службеник Града требало да даје сагласност, што се у пракси не ради.

Са активностима оперативног планирања директно су повезане и одређене активности оперативног мониторинга, који проводе службеници задужени за оперативно планирање и/или надзор над пословима одржавања зелених површина и чишћења јавних површина, као и други градски службеници. Наведени мониторинг проводи се путем:

[64] Град Бањалука је током провођења ове ревизије закључио нови споразум о чишћењу јавних површина, у коме је ручно чишћење саобраћајница ограничено само на уски појас уз тротоар.

- редовног одржавања и прегледа зеленила (кошење, орезивање и замјена садница),
- визуелног надзора стања дрвореда и паркова,
- комуналних инспекцијских контрола,
- пријава грађана и интервенција комуналних служби итд.

Провођењем оперативног мониторинга и увидом у одређене врсте зеленила и стање хигијене службеници у појединим градовима тренутно дају усмене налоге извршиоцу услуга да се проведу одређене активности на уређивању јавних површина и отклањању уочених ризика. Такође, уочени ризици и недостаци на терену узимају се у обзир приликом израде наредног оперативног плана, односно извршилац посла се путем писмених налога обавезује да предузме одговарајуће активности ради отклањања утврђених недостатака.[65]

3.2.2. Реализација услуга, контрола и надзор

У извјештају је већ констатовано да се у градовима знатан дио зелених површина не одржава, те да они не располажу подацима о тим површинама. Ревизијом је утврђено да ни зелене површине које се одржавају нису уређиване на такав начин да у потпуности задовоље сврху постојања.

У структури реализације дјелатности одржавања зелених површина, кошење и санација травњака и одржавање дрвећа учествују са око 85% укупно ангажованих средстава за одржавање зелених површина. Од укупно издвојених средстава за ову намјену, за активности кошења и санације травњака издваја се од 54% у Добоју до 80% у Теслићу.

Кошење јавних травњака не обезбјеђује једнако квалитетну доступност свих зелених јавних површина у градским урбаним подручјима. Наведена активност проводи се по одређеним приоритетима који нису прописани, већ се одређују путем оперативног планирања.

Табела број 4: Кошење зелених површина у сезони 2025. године

Град	Површина, м^2	м^2/ст.	Број кошења
Бањалука	1.310.754	7,9	**2–8**
Бијељина	200.000	4,4	**1–8**
Приједор	174.075	5,5	**1–15**
Теслић	171.668	10,0	**7–12**
Добој	115.278	4,8	**14–20**

Извор: Упитник, урбанистички и просторни планови

Из приказане табеле уочавају се изразита неравномјерност, непредвидивост и екстремни распони у броју кошења, што је посљедица недостатка јединствених стандарда уређивања и еколошког планирања. Овакав приступ ствара еколошке, оперативне и финансијске ризике. Пречесто кошење (18–20 пута) уништава станишта опрашивача и спречава развој дивљег цвијећа.[66] И минималан број кошења (1–3 пута годишње) представља, или може представљати, еколошки ризик – када трава прерасте па се покоси, тло остаје огољено, изложено сунцу и склоно ерозији, те потпуном сушењу током љета. На тим површинама коровске и алергене биљке попут

[65] Наведене активности проводе се у градовима Бањалука, Приједор и Бијељина.

[66] Lerman, S.B., Contosta, A.R., Milam, J. and Bang, C., 2018. To mow or to mow less: Lawn mowing frequency and bee abundance and diversity in suburban yards. Biological Conservation, vol. 221, pp. 160–174.

амброзије могу процвјетати и ослободити полен прије него што буду уклоњене. Ријетко кошење представља и сигурносни ризик, будући да висока трава постаје легло крпеља, гмизаваца и глодара у урбаним зонама. У неким градовима обухваћеним ревизијом одређена школска дворишта косе се два пута у току вегетационе сезоне, што представља сигурносни ризик за дјецу.

Правило „једне трећине“, основни стандард за здравље травњака који се примјењује у Њемачкој и Аустрији, налаже да приликом једног кошења не треба одстранити више од једне трећине висине листа траве, како би се спријечили биолошки шок, губитак хранљивих материја и трајно сушење траве.[67] Непостојање норми и стандарда одржавања травњака проузроковало је то да је фреквенција кошења травњака блоковских зеленила била иста или рјеђа од кошења зеленила уз саобраћајнице. Блоковско зеленило првенствено доприноси квалитету живота становника, обезбјеђујући просторе за одмор и сигурну игру дјеце, док зеленило уз саобраћајнице има заштитну и еколошку функцију, укључујући ублажавање штетних утицаја саобраћаја, задржавање влаге и регулисање оборинских вода. Из саме подјеле зелених површина јасно је да травњаке у насељима треба чешће косити у односу на зеленило уз саобраћајнице, како би се обезбиједила њихова функционалност. [68]

Дрвеће представља најважнији структурни елемент система зелених површина. Његова вриједност се повећава са узрастом, тако да се вриједност одраслог стабла с великом крошњом процјењује на 40.000–60.000 ЕУР.[69] Основне мјере за обезбјеђивање дугорочне одрживости стабала у урбаним срединама јесу правилан избор врста и обезбјеђивање довољно простора за коријен приликом садње, а код већ засађених стабала од кључног значаја су заштита и његa коријеновог система, као и правилно залијевање и орезивање. Залијевање одраслих стабала у градовима обухваћеним ревизијом није вршено. Мјера садње провођена је спорадично, у циљу надокнаде посјечених стабала или формирања дрвореда уз поједине саобраћајнице и/или садње на другим зеленим површинама.

Орезивање стабала представља мјеру одржавања која је уређена и препоручена различитим међународним стандардима и смјерницама којима се прописују принципи правилног орезивања стабала у градским срединама. Они обухватају:

- уклањање највише 25–30% живе крошње у једном циклусу орезивања,
- извођење резова искључиво на природним границштима,
- забрану тоталног орезивања здравих стабала у урбаним срединама,
- извођење орезивања од стране стручно оспособљеног лица,
- употребу оштрих и дезинфикованих алата ради спречавања преношења биљних болести,
- поштовање биолошко-фенолошких периода, односно орезивање у периоду мировања вегетације.[70]

---

[67] Правило „једне трећине“ (Die Ein-Drittel-Regel или 1/3-Prinzip) званично се примјењује и препоручује у смјерницама њемачког Друштва за травњаке (Deutsche Rasengesellschaft e. V. – DRG), као еколошко-агротехнички принцип значајан за правилно одржавање травнатих површина.

[68] Стандард урбаних ливада (*Urban Meadows*) и "No Mow May", Диференцирано управљање зеленим површинама (Gestion Différenciée)

[69] Jürgen Bauhus, Институт за геоекологију, Технички универзитет у Брауншвајгу (Technische Universität Braunschweig), према Jeanette Cwienk (2026), Како спасити дрвеће – природни клима-уређај у градовима, https://amp.dw.com/bs/kako-spasiti-drve%C4%87e-prirodni-klima-ure%C4%91aj-u-gradovima/a-78398700; приступљено 23.08.2026. године.

[70] ANSI Accredited Standards Committee A300 (2017). ANSI A300 (Part 1) – Tree, Shrub, and Other Woody Plant Management – Standard Practices (Pruning). American National Standards Institute. International Society of Arboriculture (2017). Best Management Practices: Tree Pruning. International Society of Arboriculture. (Служи као референца за професионалне арбористе,

Ревизијом је утврђено да се, усљед недостатка новчаних средстава, орезивање стабала у градовима обухваћеним ревизијом није проводило системски, нити у складу са потребама и стањем дрвећа на терену, већ углавном на захтјев грађана.[71] Непостојање прописаних норми и стандарда, као и технолошких поступака за одржавање зелених површина у РС, утицало је на то да су поменуте активности, које је одобравао надзорни орган, вршене супротно међународно прихваћеним нормама и стандардима у овој области. На тај начин су дугорочно, а у појединим случајевима и трајно, изгубљене битне функције орезаних стабала у структури урбаног зеленила.

Слика број 1: Провођење уговорених услуга – орезивање стабала (Приједор, Бијељина и Добој)



Извор: Посматрање на терену

Примијењени начин орезивања је неисправан, стручно неоправдан и у директној је супротности са свим важећим стручним стандардима и препорукама. Тотално орезивање крошње није препозната нити прихватљива арбористичка техника у савременој теорији и пракси његовања градских стабала. Оно се у стручним круговима квалификује као злоупотреба стабла и наношење трајне штете живим организмима у јавном простору. Посљедице оваквог орезивања су бројне и могу бити физиолошке, еколошке и структурне.[72] На приказаним фотографијама јасно су видљиве посљедице нестручног орезивања. Знатан број стабала у Добоју и Бијељини, која су орезивана раније у односу на стабла у Приједору, оболио је на

општине и власнике некретнина, осигуравајући досљедне праксе обрезивања, унапређујући здравље стабала и минимизирајући ризик од пада грана.)
European Arboricultural Council. (2021). European Tree Pruning Guide. European Arboricultural Council. (Водич за орезивање дрвећа у Европи).

[71] У граду Приједору на основу рјешења начелника (ванредни поступци) у 2026. години орезано је 195 стабала, док је у читавом периоду обухваћеном ревизијом путем ПЗКП-а орезано 129 стабала.

[72] Прилог број 6: Стручно мишљење експерта

мјестима орезивања, што се манифестује процесима труљења и сушења. У Бијељини је, због насталих оштећења, одређени број стабала неопходно уклонити.

Највећи број стабала орезаних наведеном техником налази се у граду Приједору. Начелник Одјељења је рјешењима донесеним током 2025. године одобрио орезивање 195 стабала.[73] Потенцијалне штете, на основу вриједности одраслог дрвећа, могу се проценити на значајне износе. Ако узмемо у обзир да је за подизање дрвећа потребно више деценија, онда се може закључити да су причињене штете знатно веће.

Посљедице нередовног одржавања стабала јасно су видљиве и у градском парку у Бијељини.[74] Студију заштите овог парка израдило је 2013. године предузеће „Шума план“ д.о.о. Бањалука. Стручним прегледом извршена је процјена здравственог стања свих стабала унутар парка и том приликом констатовано је да је 381 стабло здраво, 82 је с малим оштећењем, 77 са великим оштећењем, 51 у одумирању, а 40 стабала је одумрло. Пошто није поступано по предложеним мјерама, здравствено стање стабала у парку неминовно се погоршало. Град је 2024. године закључио оквирни споразум са Шумарским факултетом Универзитета у Сарајеву – у циљу израде нове студије заштите градског парка, са роком завршетка истраживања и достављања студије до краја 2026. године.

Све учесталије временске промјене (сталне кише или суше) утичу на одржавање зелених површина у пролеће, као и на њихов изглед у љетним сушним периодима. У одржавању јавних зелених и рекреационих површина и цвијећа у љетном периоду присутан је ризик од суше и, самим тим, постоји потреба за редовним залијевањем наведених површина. У градовима Добоју, Теслићу и Бањалуци за залијевање зелених површина, пуњење фонтана, туширање на јавним плажама и др. коришћена је вода за пиће из система јавног водоснабдијевања. За наведене активности у 2025. години у граду Бањалуци укупно је утрошено 4.608 м^3 воде за пиће, у Теслићу 2.626 м^3, док је у граду Добоју потрошено око 800 м^3, што није у складу са рационалном потрошњом воде, прописаном Законом о водама.[75] Залијевање цвијећа и зелених површина у градовима Приједору и Бијељини врши се техничком водом са изграђених ријечних водозахвата.

Дјелатност јавне хигијене у градовима провођена је у складу са одобреним средствима, што је био ограничавајући фактор за провођење свих неопходних активности у потребном обиму. Усљед недостатка средстава, у граду Бањалуци током периода обухваћеног ревизијом нису провођене активности уништавања корова на споју коловоза и тротоара на саобраћајним и другим површинама (ригола). Риголе очишћене од корова основни су предуслов ефикасног чишћења саобраћајница.

Провођење активности чишћења јавних површина у градовима ревизија је, између осталог, испитивала методом физичког посматрања (визуелног прегледа) јавних површина. Наведени преглед извршен је на одређеним дионицама на којима је непосредно прије обиласка терена обављено чишћење тих површина, што је документовано у грађевинским дневницима. Будући да у РС нису прописани нормативи и стандарди за одржавање чистоће јавних површина, ревизија је за теренску контролу и оцјену квалитета обављених послова користила прихваћене међународне стандарде и методологије. Један од тих стандарда јесте LEAMS (Local

[73] Редовним путем, у оквиру ПЗКП-а, у периоду 2022–2025. године орезано је укупно 129 стабала.

[74] Прилог број 7: Историјат подизања парка

[75] На Свјетском економском форуму процјењују да је глобална криза у вези са водом једна од највећих пријетњи с којима ће се наша планета суочити у сљедећој деценији. Зато се вода назива „плавим златом“ или „течним златом 21. вијека“.

Environmental Audit and Management System), који представља енглески национални систем за мониторинг чистоће улица, а заснива се на визуелним инспекцијама и стандардизованим оцјенама ради процјене локалног еколошког квалитета и ефикасности службе за чишћење.[76] Визуелна процјена врши се на дионици дужине 50 м једне стране улице, која обухвата тротоар, дио рендева (гутер),[77] као и припадајуће зелене површине.

Табела број 5: Провођење уговорених услуга – визуелни преглед чистоће појединих улица (проведене активности ручног чишћења)

Могуће стање на терену (опис)	Оцјена	Бања Лука	Приједор	Бијељина	Добој
Површина је потпуно чиста. Нема папирића, опушака, амбалаже, лишћа (осим природног сезонског опадања), нити трагова нелегалног одлагања отпада.	**5 Одлично**				
Површина је углавном чиста. Примјећује се минималан ниво ситног отпада усљед тренутне фреквенције грађана (максимално до 3 ситна комада отпада на 50 метара дужине).	**4 Добро**				
Отпад је примјетан, али не нарушава драстично општу естетику простора. Примјетна је једна препуњена корпа за отпатке или неколико расутих опушака око клупа.	**3 Прихватљиво**	*	*	*	*
Видљиво запуштено стање површине. Смеће је расуто ван канти за отпатке, присутне су масне мрље на плочнику. Стање захтијева хитну интервенцију *у року од 24 часа.*	**2 Лоше**	*	*	*	*
Потпуно запуштена површина. Присутна је акумулација кабастог отпада, појава мини дивљих депонија, расуто смеће које угрожава здравље грађана.	**1 Критично**				*

[76] Поред њега, примјењују се и APPA (Leadership in Educational Facilities) Cleaning Standards, те шпански FEMP водич (Guía Técnica para la Gestión de Residuos Municipales y Limpieza Viaria), према којем контролор на терену не даје оцјену „одока“. Он узима тестну површину (нпр. дионицу улице) и попуњава образац казнених бодова према врстама нечистоће.

[77] Дио улице који се налази дуж ивице коловоза и служи као канал за одвођење воде, а у опсегу је визуелне инспекције за процјену чистоће.

Извор: Физичко посматрање ревизије у присуству надзорних органа у градовима

При визуелном прегледу на јавним површинама су уочени различити облици отпада и смећа, као нпр.: пушачки отпад (опушци, амбалажа, шибице), отпад од хране и пића (пластичне чаше и флаше, лименке, амбалажа), кућни, грађевински, баштенски, кабасти и амбалажни отпад, те псећи измет, новине, папир, лишће, дрвеће и сл.

Током провођења физичког прегледа јавних површина у свим градовима уочени су различити ризици и неправилности, који су, према затеченом стању, постали готово свакодневна појава на јавним површинама, и то:

- графити и трагови вандализма, укључујући оштећен урбани мобилијар, почупане знакове и ограде, те бесправно изграђене дрваре и гараже на јавним површинама),
- присуство кућних љубимаца у парковима и контаминација тих површина фекалијама,
- присуство корова дуж многих улица, нарочито на риголама и тротоарима,
- знатне количине пијеска уз ивичњаке на појединим локацијама,
- оштећени контејнери и канте за смеће,
- расут ситни отпад око контејнера, као и контаминација тих површина мокрим отпадом и оцједним водама, усљед чега се шири непријатан мирис,
- угажене жвакаће гуме, различите врсте мрља и животињске фекалије,
- спорост у уклањању графита и отклањању посљедица вандализма,
- зачепљени шахтови и мијешање канализационих и оборинских вода,
- паркирање аутомобила на зеленим површинама и друге уочене неправилности које негативно утичу на стање чистоће и уређености јавних површина.

Посљедице наведеног стања чистоће, односно резултати проведених активности, прије свега ручног сакупљања отпада, указују на то да поменуте активности, према примијењеном стандарду, на одређеним површинама нису адекватно извршене. Ревизијом је утврђено да уочено стање, на тим површинама, није посљедица одбацивања отпада непосредно након проведених активности његовог ручног сакупљања, већ искључиво посљедица устаљене праксе чишћења и пријема извршених послова. Наведено указује на то да су, поред ручног чишћења саобраћајница, и активности ручног сакупљања отпада високоризичне са становишта начела једнаке вриједности давања.

Ревизија је, од наведених појава уочених на терену, анализирала три специфична ризика који изразито негативно утичу на здравље људи и неопходан комфор живљења у градовима, те истовремено доводе до знатног повећања трошкова уређења и одржавања јавних површина.

Неадекватно управљање комуналним и другим врстама отпада неоправдано повећава трошкове ЗКП-а и представља ризик за здравље грађана. Неуређен и неуспостављен интегрални систем управљања отпадом негативно се одражава на ниво јавне хигијене у градовима. Непрописно одлагање кућног и других врста отпада (кабастог, баштенског, грађевинског, комерцијалног и др.) доводи до свакодневног настајања мини дивљих депонија (првенствено на контејнерским мјестима, уз улицу), што је нарочито изражено у Бањалуци, Добоју и Приједору. Трошкови одвоза отпада, који се финансирају путем ПЗКП-а, највиши су у граду Бањалуци и износе око 600.000 КМ на годишњем нивоу. Еколошки ризик најизраженији је у граду Добоју, гдје се дивље депоније уклањају једном седмично, а присутне су на 6–7 локација, што је утицало на то да ревизија стање јавне хигијене на појединим локацијама оцијени као критично.[78] Сакупљање расутог отпада у непосредној близини контејнера не врши се са довољном пажњом, усљед чега поред знатног броја контејнера остају мање

[78] Прилог број 8: Фотографије угрожених контејнерских позиција

количине отпада (остаци хране, пластике, дрвећа, камена итд.). Недовољан ниво хигијене на контејнерским мјестима дугорочно може довести, односно већ доводи, до загађења тла комуналним отпадом.[79] У граду Бањалуци успостављено је привремено рециклажно двориште, које је у функцији у периоду од марта до октобра, а успостављено је и збрињавање отпадних гума. Међутим, наведене активности не представљају довољан одговор на ризике који произлазе из неадекватног управљања различитим врстама отпада.

Свјетска здравствена организација препознала је као значајан ризик за здравље становништва и појаву која често привлачи пажњу јавности, а то је контаминација градских зелених површина псећим и мачјим изметом.[80] У складу с тим, међународни стандарди чистоће псећи измет сврставају међу најстроже оцјењиване факторе здравственог ризика на јавним површинама. Иако су градови обухваћени ревизијом донијели одлуке којима се уређују услови за држање домаћих животиња и кућних љубимаца, при чему је у Приједору таква одлука још у поступку доношења, наведене мјере нису резултирале ефикасним управљањем наведеним ризиком. Ревизија је на свим зеленим површинама опште употребе уочила континуирано присуство кућних љубимаца који контаминирају ове површине и на тај начин их чине мање приступачним, а у појединим случајевима и неприкладним за боравак грађана, а нарочито дјеце. Током посматрања зелених површина поједини посјетиоци паркова наглашавају да се у њима често не може боравити због непријатног мириса животињских фекалија. Ова појава нарочито долази до изражаја у условима појачаног испаравања влаге из земљишта.

Заштита здравља становништва подразумијева организовану и свеобухватну активност друштва усмјерену на очување физичког и менталног здравља, као и очување животне средине. Истовремено, сваки грађанин има обавезу да чува и унапређује сопствено здравље и здравље других људи, као и животну и радну средину.[81] На готово свим јавним површинама уочено је присуство израженог вандализма и агресивног понашања појединаца и група, што се огледа у уништавању урбаног мобилијара, ограда и знакова, узурпацији јавних површина, исписивању графита, као и онечишћењу животне средине различитим врстама отпада, који се без икаквих посљедица неконтролисано одбацује на свакој локацији.[82] Градови и друштво у цјелини нису предузели, нити континуирано предузимају, адекватне активности усмјерене на сузбијање и коначно отклањање наведених негативних појава. Као један од најупечатљивијих примјера вандализма и рушилачког нагона појединаца и група може се издвојити простор за рекреацију у насељу Симе Матавуља у Бањалуци, који је, у периоду од свега 5–6 година од обнове и предаје на употребу становницима наведеног насеља, готово потпуно девастиран.[83] Овај примјер указује на то да значајна јавна средства уложена у изградњу, обнову и опремање јавних површина могу бити обезвријеђена у релативно кратком периоду уколико нису успостављени

[79] Прилог број 9**:** Фотографије угрожених контејнерских позиција

[80] Гутање псећег измета код мале дјеце може довести до токсокаријазе (инфекције цријевним паразитом Toxocara canis), са могућим озбиљним обољењима и сљепилом у ријетким околностима. Ограничавање приступа паса дјечјим игралиштима је такође важно како би се контролисала ова болест. Корисници лоше одржаваних зелених површина и игралишта такође могу бити изложени паразитском протозоом Toxoplasma gondii у земљишту контаминираном мачјим изметом. Овај једноћелијски паразит мачака може такође инфицирати људе и изазвати тешка неуролошка оштећења код дјеце рођене од мајки које су први пут инфициране током трудноће. Градске зелене површине и здравље – Свјетска здравствена организација, Регионална канцеларија за Европу, 2013. године

[81] Закон о здравственој заштити, Службени гласник Републике Српске, број 57/22, 62/25 и 59/26

[82] Прилог број 10: Ревизорски тим – забиљежени вандализам

[83] Прилог број 11: Трагови вандализма у насељу Симе Матавуља у Бањалуци

одговарајући механизми заштите, надзора и одржавања, као и ефикасне мјере за спречавање и санкционисање вандализма.

Надзорни орган врши контролу обављања предметних услуга, примјене прописа и стандарда, техничких норматива и норми квалитета, те даје упутства извршиоцу услуга.[84] Надзор над извршеним активностима ЗКП-а је формално-правно успостављен, али са изразито ограниченом функционалношћу. У ситуацији када не постоје локални/републички прописи, те стандарди и нормативи квалитета провођења активности, надзорни органи појединих градова користили су одређене здраворазумске критеријуме, са којима је требало да буде сагласан и извршилац услуга. Ефикасност надзора у градским управама додатно је ограничена недостатком конкуренције на тржишту комуналних услуга.

Табела број 6: Надзор над извршеним услугама ЗКП-а

Град	**Активности**	
Бања Лука	Издаје усмени/писмени налог за корекцију извршених услуга	Врши враћање фактура за фактурисане, а неизвршене услуге
Приједор	Издаје усмени/писмени налог за корекцију извршених услуга	/
Бијељина	Издаје усмени налог за корекцију извршених услуга	/
Добој	/	/
Теслић	/	/

Извор: Документација и евиденције у градовима

Из табеле видљиво је да је надзорни орган у граду Бањалуци предузимао одређене активности у циљу квалитетнијег провођења уговорених услуга, док је у граду Теслићу надзор био пасиван. Грађевински дневник редовно се водио и овјеравао у Бањалуци, Приједору и Бијељини. У граду Добоју грађевински дневници нису ажурно вођени и не садрже податке о количини извршених услуга, нити броју радника ангажованих на њиховом извршењу. Неки дневници не садрже ни опис послова (ванредне активности). У граду Теслићу у првој половини 2026. године грађевински дневник уопште није вођен. Фактурисање је вршено на основу радних налога извршиоца услуга.

Законом о уређењу простора и грађењу прописано је да је извођач радова дужан да редовно води грађевински дневник. У поменути дневник обавезно се уписују сви релевантни подаци на основу којих се може утврдити ток и начин изградње објекта у целини, као и по појединим фазама, али и информације и подаци који утичу или могу утицати на предвиђени ток, начин и рок изградње, односно на извођење радова. Обрачун количине изведених радова, по основу закључених уговора, врши се на бази стварно извршених количина и врсте радова из приложеног описа рада (услуге) уз примјену јединичних цијена. Стварне количине извршених радова (услуга) заједнички утврђују овлашћени представници наручиоца и извршиоца услуга, путем овјереног грађевинског дневника. На основу тако утврђених количина извршилац испоставља фактуру, уз коју се прилажу овјерени листови дневника, као доказ о извршеном обиму радова, тј. извршених услуга.

Ревизија је утврдила да је у одређеном броју случајева обим послова у дјелатностима јавне хигијене и одржавања зелених површина превазилазио капацитет надзора у градовима, тако да су се у тим случајевима грађевински дневници овјеравали без

[84] Уговор о одржавању јавних зелених површина, Град Бањалука и извршилац услуга, 30.10.2023. године

виђеног стања. Ревизија је провјеравала колико је наведена пракса ризична, посматрајући стање на једној локацији током дужег временског периода. При извршавању уговорених обавеза извршилац услуга није поступао савјесно и са дужном пажњом, тј. у складу са начелима савјесности и поштења.[85] Наведеним поступањем се наноси јштета наручиоцу услуга и грађанима, а тиме се нарушава и правна сигурност.

Систематизован преглед жалби/примједби грађана на услуге ЗКП-а води се у Одјељењу за комуналне послове (при Одсјеку за одржавање зеленила, водотока и расвјете) Града Бањалука. Одређене евиденције о жалбама грађана воде се и у Одјељењу за саобраћај, комуналне послове, заштиту животне средине и имовинско - стамбене послове у Граду Приједору. Увидом у табеларни приказ жалби грађана (захтјеви за орезивање и рушење стабала, уређивање простора, кошење траве) утврђено је да по знатном броју оправданих жалби нису покренуте активности у циљу отклањања пријављених ризика. У Одсјеку за послове заједничке комуналне потрошње и заштиту животне средине Града Бањалука, као и у преостала три града, не воде се систематизовани подаци о притужбама грађана на вршење услуга ЗКП-а. Запослени истичу да се примједбе углавном упућују телефонским путем, те да се на све пријаве реагује изласком на терен и предузимањем одговарајућих мјера.

Законом о републичкој управи прописано је да вршење управног надзора, између осталог, обухвата и надзор над законитошћу и ефективношћу рада органа управе и органа ЈЛС, установа и других правних лица у вршењу пренесених, односно повјерених послова републичке управе.[86] Надлежно министарство није проводило наведени надзор, тако да није могло стећи увид у законитост рада и поступања, ефикасност, економичност и ефективност, као ни у цјелисходност организације обављања дјелатности ЗКП-а. Осим наведеног, ревизија је утврдила и изостанак инспекцијског надзора у градовима обухваћеним ревизијом.

[85] Закон о облигационим односима.

[86] Надзор над законитошћу и ефективношћу рада обухвата: контролу законитости рада и поступања, контролу и оцјену ефикасности, економичности и ефективности, контролу цјелисходности организације обављања послова и оспособљености државних службеника и намјештеника за обављање тих послова и односа државних службеника према странкама.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске провела је ревизију учинка на тему „Организација и провођење дјелатности заједничке комуналне потрошње у градовима“, са основним циљем да се испита процес организовања и провођења дјелатности заједничке комуналне потрошње у градовима Републике Српске и да се на основу тог испитивања понуде препоруке чије ће провођење омогућити ефикасније функционисање дјелатности заједничке комуналне потрошње.

На основу презентованих налаза ревизија је донијела закључке. Основни закључак ревизије учинка јесте да је организовање и провођење дјелатности заједничке комуналне потрошње вршено уз одређене ризике, што је знатно умањило ефикасност обављања планираних активности.

У складу са основним закључком дефинисани су појединачни закључци ревизије.

4.1. У градовима нису успостављени цјеловити, јасни и мјерљиви нормативни и плански стандарди те, управљачки механизми који би обезбиједили ефикасно управљање зеленим површинама и јавном хигијеном.

Испитивања ревизије показала су да у градовима обухваћеним ревизијом нису успостављени стандарди планирања, пројектовања, подизања и одржавања зелених површина, нити су системски уређени њихова категоризација, инвентаризација, мониторинг и катастар, као ни обавеза израде планова развоја система зелених површина. У таквим условима није обезбијеђена неопходна основа за системско очување постојећих зелених површина, њихово унапређивање и дугорочно планирање зелене инфраструктуре, што повећава ризик од њиховог континуираног смањивања и губитка еколошких, друштвених и економских функција. Такође, у области јавне хигијене нису на одговарајући начин дефинисани обухват јавних површина, приоритети и интензитет чишћења, прихватљив ниво чистоће, начин оцјењивања оствареног нивоа услуге, нормативи опремљености и минимални обим услуга у ванредним околностима.

Наведена правна и планска неуређеност за посљедицу има недовољно јасне обавезе и одговорности учесника у процесу организовања и провођења дјелатности, отежано оперативно планирање и праћење извршења, ограничене могућности мјерења квалитета пружених комуналних услуга и неуједначен ниво заштите и одржавања зелених и чишћења јавних површина. Утврђене слабости довеле су до тога да је посебан јавни интерес у појединим областима заједничке комуналне потрошње остао недовољно операционализован, односно да није претворен у јасне захтјеве које је могуће планирати, уговорити, финансирати, контролисати и мјерити.

4.2. Оперативно планирање и финансирање дјелатности заједничке комуналне потрошње није било засновано на стварним потребама, јасно утврђеним приоритетима и мјерљивим резултатима.

Налази ревизије показали су да је у пракси примијењен модел „обрнутог планирања“, у којем су средства за заједничку комуналну потрошњу најприје одобравана Буџетом, а Програм заједничке комуналне потрошње накнадно прилагођаван одобреним средствима, при чему су у знатном броју случајева прекорачени и законски рокови за његово доношење. Наведени документ тиме је у знатној мјери изгубио функцију оперативног плана за управљање и постао накнадна формализација већ одобрених буџетских средстава. На тај начин није обезбијеђена неопходна повезаност: **потреба → програм → циљеви и индикатори → средства → резултати**, што је ограничило транспарентност, ефикасност и ефективност финансирања заједничке комуналне потрошње.

Непостојање стандарда, норматива одржавања и чишћења, као и поузданих података о јавним површинама, додатно је ограничило могућност реалног планирања

заједничке комуналне потрошње. Катастар зелених површина и функционалан ГИС нису успостављени, док расположиви подаци нису у довољној мјери интегрисани и коришћени у процесу планирања. Додатни проблем представља укључивање у Програм заједничке комуналне потрошње и активности које по својој природи не припадају заједничкој комуналној потрошњи, као и изостављање појединих дјелатности које су њен саставни дио. Таква пракса смањује транспарентност, отежава праћење реализације и ствара привид о висини издвајања за наведену потрошњу.

4.3. Уговарање комуналних услуга није било засновано на довољно јасним и мјерљивим критеријумима за дефинисање и контролу обима, квалитета и цијене услуга, као и одговорности уговорних страна.

Ревизија је утврдила да уговарање услуга одржавања зелених и чишћења јавних површина није засновано на јединственим, мјерљивим и стручно утемељеним стандардима, који би обезбиједили да уговорена цијена одговара стварном обиму, квалитету и начину извршења услуге. Значајне разлике у цијенама истих или упоредивих услуга између градова указују на то да није успостављена поуздана основа за утврђивање стварне вриједности комуналних услуга и заштиту јавних средстава од неекономичног и неефикасног трошења.

Поред цијене, уговорима су најчешће дефинисане врсте и количине услуга, али се кључни елемент – квалитет извршене услуге – усљед недостатка норматива и стандарда одржавања, у великој мјери ослања на опште формулације о стручном и квалитетном извршењу, без јасно мјерљивих стандарда. Сходно томе, ограничена је ефикасност уговорног односа и надзора над извршењем услуга, док су утврђивање одговорности за неадекватно извршене услуге и реалне вриједности пружених услуга отежани. Недостатак објективних стандарда повећава ризик од различитог тумачења уговорних обавеза, спорова између наручиоца и извршиоца и плаћања услуга које није могуће поуздано повезати са мјерљивим обимом и квалитетом извршеног рада.

4.4. Реализација услуга одржавања и чишћења јавних површина није заснована на стварним потребама, приоритетима, намјени и стању тих површина, нити на стручно утемељеним стандардима, који би обезбиједили њихову функционалност, одрживост и безбједност.

Налази ревизије показали су да реализација услуга одржавања јавних зелених површина није заснована на стварним потребама, приоритетима, намјени и стању зеленог фонда, нити на стручно утемељеним стандардима који би обезбиједили његову функционалност, одрживост и безбједност. Приоритети и учесталост кошења одређују се без јединствених критеријума, са знатним разликама између градова и категорија зеленила, док се најзначајније мјере његе дрвећа, попут залијевања и стручног орезивања, не проводе системски и превентивно. Посебно забрињава чињеница да се поједине мјере одржавања проводе на начин који не само да не доприноси очувању зеленила већ проузрокује или могу проузроковати његово трајно пропадање и губитак еколошких, естетских и структурних функција.

Активности одржавања јавне хигијене нису успостављене тако да обезбиједе континуиран, мјерљив и уједначен ниво чистоће јавних површина, већ се реализација услуга у знатној мјери заснива на одобреним средствима, оперативним процјенама и устаљеној пракси, без јасно дефинисаних стандарда квалитета и учинка. Такав приступ довео је до тога да се уговорене услуге не извршавају на начин да стање појединих јавних површина одговара потребама становништва. Недовољно ефикасно управљање отпадом и изостанак правовременог отклањања узрока настанка нечистоће доводе до тога да се знатна средства усмјеравају на отклањање посљедица, умјесто на превентивно и одрживо управљање јавним површинама.

4.5. Систем надзора и контроле над реализацијом уговорених услуга није довољно функционалан да обезбиједи поуздану потврду стварно извршеног обима, квалитета и вриједности уговорених услуга.

Ревизија је утврдила да је систем надзора и контроле над извршењем услуга заједничке комуналне потрошње формално-правно успостављен, али да је његова практична примјена ограничена непостојањем стандарда квалитета и неуједначеним начином документовања извршених услуга. Пракса овјеравања грађевинских дневника и фактура без документоване провјере стварно извршених радова, утиче на то да контролни механизам губи своју суштинску функцију. Неажурно и непотпуно вођење дневника, те фактурисање на основу евиденција извршиоца услуга и изостанак контроле у појединим градовима додатно умањују поузданост података на основу којих се врши плаћање услуга.

Посебно забрињава чињеница да се пријем и плаћање услуга не заснивају на објективно мјерљивим критеријумима квалитета, већ углавном на евиденцијама о извршеним активностима. Због тога постоји висок ризик да се плаћа обим извршених радова, а не квалитет постигнутог стања. Постојећи систем надзора не обезбјеђује довољну сигурност да су јавна средства исплаћена за стварно и квалитетно извршене уговорене услуге. У условима ограничених капацитета надзора и изражене зависности од извршилаца, успостављени систем надзора носи значајан ризик од плаћања неизвршених или неквалитетно извршених услуга, неефикасног коришћења јавних средстава и нарушавања повјерења грађана у управљање комуналним услугама.

4.6. Није успостављен функционалан систем управљања, који повезује притужбе грађана, надзор, инспекцијске контроле, санкционисање и предузимање корективних мјера.

Ревизија је утврдила да је изостанак систематичног праћења резултата извршених активности, те притужби грађана утицао на то да се одређени ризици по здравље људи и животну средину дугорочно понављају, без благовременог предузимања мјера за њихово отклањање. Иако грађани представљају непосредан извор информација о стању јавних површина, у већини ревидираних градова не постоје систематизовано евидентирање, анализа и праћење њихових притужби. Истовремено, у случајевима евидентираних и оправданих притужби, не обезбјеђује се увијек њихово рјешавање, односно отклањање пријављених проблема.

Изостанак управног и инспекцијског надзора, као и санкционисања утврђених неправилности, слаби систем одговорности и умањује могућност да се утврђене неправилности благовремено отклоне. На тај начин провођење наведених активности не обезбјеђује потребну превенцију понављања утврђених неправилности, што посљедично повећава трошкове одржавања јавних површина и отклањања посљедица неодговорног поступања.

5. ПРЕПОРУКЕ

У овом дијелу извјештаја, а на темељу презентованих налаза и изнесених закључака, ревизија упућује препоруке Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологију и јединицама локалне самоуправе.

У циљу ефикасног организовања и провођења дјелатности заједничке комуналне потрошње, потребно је да Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију:

5.1. У сарадњи са другим надлежним републичким органима и јединицама локалне самоуправе, системски уреди област зелених површина у урбаним подручјима и обезбиједи нормативне и планске предуслове за њихово дугорочно очување и развој, тако што ће:

- Преиспитати постојећи нормативни оквир који уређује просторно планирање, изградњу, заштиту животне средине и комуналне дјелатности, са становишта потпуности и међусобне усклађености одредаба које се односе на зелене површине;
- На основу извршених анализа потребно је јасно дефинисати обавезе различитих нивоа власти у планирању, заштити и одржавању зелене инфраструктуре;
- Дефинисати јединствен нормативни оквир за планирање, пројектовање, подизање, заштиту и одржавање зелених површина у урбаним подручјима, укључујући јасну дефиницију зелених површина, њихову категоризацију и минималне стандарде и нормативе одржавања;
- Утврдити урбанистичке и техничке стандарде којима ће се обезбиједити планирање довољних и функционално повезаних зелених површина приликом развоја и изградње урбаних подручја, уз уважавање принципа одрживог развоја;
- Прописати системске услове за инвентаризацију, мониторинг и успостављање и ажурирање катастра зелених површина, као основе за планирање и контролу њиховог стања и промјена;
- Утврдити услове и обавезе за израду планова развоја и уређења система зелених површина на нивоу јединица локалне самоуправе, укључујући стандарде и нормативе одржавања зелених површина у зависности од њихове намјене, значаја и начина коришћења;
- Обезбиједити механизме праћења примјене утврђених стандарда и њиховог периодичног преиспитивања у складу са промјенама урбаног развоја, стања животне средине и добрих пракси.

Такође, потребно је да Министарство успостави и проводи систематичан управни надзор над организацијом и обављањем дјелатности заједничке комуналне потрошње у јединицама локалне самоуправе.

У циљу ефикасног организовања и провођења дјелатности заједничке комуналне потрошње, потребно је да јединице локалне самоуправе:

5.2. У сарадњи са Министарством за просторно уређење, грађевинарство и екологију, успоставе системско и мјерљиво управљање зеленим површинама и јавном хигијеном, засновано на подацима о стању и потребама на њиховом подручју, тако што ће:

- Извршити потпуну инвентаризацију и категоризацију јавних зелених површина и успоставити и редовно ажурирати катастар зелених површина;
- За утврђене категорије зелених површина дефинисати приоритете, обим, учесталост и стандарде одржавања, узимајући у обзир њихову намјену, значај, локацију, површину, број корисника и трошкове одржавања;

- Утврдити јединствене и мјерљиве стандарде и критеријуме за квалитет јавне хигијене, укључујући обухват јавних површина, приоритете и интензитет чишћења, прихватљив ниво чистоће и начин провјере оствареног нивоа услуге;
- Дефинисати минимални обим комуналних услуга који се мора обезбиједити у ванредним околностима;
- Успоставити континуиран мониторинг стања зелених површина и квалитета пружених услуга и резултате мониторинга користити за планирање, утврђивање потребних ресурса, уговарање и контролу извршења комуналних услуга;
- На основу наведених података и стандарда доносити и ажурирати планове и програме развоја, заштите и одржавања зелених површина и јавне хигијене, са јасно утврђеним активностима, носиоцима, потребним ресурсима и очекиваним резултатима;
- Обезбиједити ефикасан и на ризицима заснован инспекцијски надзор над поштовањем прописа и извршавањем обавеза учесника у систему заједничке комуналне потрошње;
- Обезбиједити досљедно санкционисање незаконитог одлагања и одбацивања отпада, уништавања комуналне опреме, узурпације јавних површина и других појава које повећавају трошкове заједничке комуналне потрошње и умањују квалитет живота у градовима.

5.3. Успоставе ефикасан процес израде Програма заједничке комуналне потрошње на основу стварних потреба и утврђених техничких норматива и стандарда, у складу са правним оквиром који уређује комуналне дјелатности и буџетски систем.

Препоручује се јединицама локалне самоуправе да успоставе процес израде Програма заједничке комуналне потрошње, којим ће се, на основу стварних потреба, утврђених техничких норматива, стандарда и систематизованих база података, одредити обим, квалитет, приоритети и очекивани резултати комуналних услуга. На тој основи неопходно је планирати потребна буџетска средства, уз поштовање прописаних рокова и обезбјеђивање учешћа грађана у изради наведеног програма.

У наведеном документу потребно је утврдити мјерљиве циљеве и индикаторе учинка, те обезбиједити њихово повезивање са планираним и реализованим средствима, како би се створила основа за праћење ефикасности и ефективности финансирања заједничке комуналне потрошње. Такође, потребно је обезбиједити да се путем наведеног програма планирају и финансирају искључиво законом утврђене дјелатности заједничке комуналне потрошње, уз цјеловито обухватање свих прописаних активности.

5.4. Унаприједе модел уговарања комуналних услуга тако што ће уговорне обавезе заснивати на јасним и мјерљивим стандардима квалитета и количине услуга.

Препоручује се јединицама локалне самоуправе да у поступцима уговарања услуга одржавања зелених и чишћења јавних површина јасно дефинишу обим, квалитет и цијену услуга на основу утврђених стандарда и мјерљивих показатеља учинка, те да успоставе документован систем контроле и пријема извршених услуга.

Потребно је, на основу прописаних стандарда и техничких норматива, успоставити јединствене и мјерљиве спецификације комуналних услуга, које ће обухватити начин, обим, учесталост и квалитет извршења. Неопходно је успоставити систем надзора над извршењем услуга заједничке комуналне потрошње. Такође, неопходно је обезбиједити да извршиоци услуга грађевинске дневнике и другу документацију воде ажурно и са потпуним подацима о локацији, времену извршења, врсти, обиму и

динамици извршених услуга, као и о ангажованој техници и људству. Неопходно је уговорима јасно утврдити одговорност извршиоца услуга за нестручно, непотпуно или неквалитетно извршење услуга, а избјећи уговарање услуга чији је обим или начин извршења тешко проводив.

Пошто притужбе грађана представљају специфичан вид надзора, потребно је успоставити јединствен и систематизован механизам за пријем, евидентирање, класификацију, анализу и рјешавање притужби грађана на стање комуналног окружења.

Вођа ревизорског тима

Момир Црњак, с.р.

Члан ревизорског тима

Владо Вујанић, с.р.

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

Прилог број 1

Листа референци – попис аката

1. Устав Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05 и 48/11.
2. Закон о Влади Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 118/08).
3. Закон о републичкој управи (Службени гласник Републике Српске, број 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 132/22 и 90/23).
4. Закон о локалној самоуправи (Службени гласник Републике Српске, број 97/16, 36/19, 61/21, 110/25 и 114/25).
5. Закон о комуналним дјелатностима (Службени гласник Републике Српске, број 124/11 и 100/17).
6. Закон о комуналној полицији (Службени гласник Републике Српске, број 28/13, 31/25).
7. Закон о уређењу простора и грађењу (Службени гласник Републике Српске, број 40/13, 106/15, 84/19)
8. Закон о заштити животне средине (Службени гласник Републике Српске, број 71/12, 79/15 и 70/20).
9. Закон о здравственој заштити (Службени гласник Републике Српске, број 57/22, 62/25 и 59/26).
10. Закон о ветеринарству у Републици Српској (Службени гласник Републике Српске, број 75/17).
11. Закон о управљању отпадом (Службени гласник Републике Српске, број 111/13, 106/15, 16/18, 63/21 и 65/21).
12. Закон о буџетском систему Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 121/12, 52/14, 103/15, 15/16 и 110/24).
13. Закон о фискалној одговорности у Републици Српској (Службени гласник Републике Српске, број 94/15, 62/18).
14. Закон о фискалној одговорности у Републици Српској (Службени гласник Републике Српске, број 67/26).
15. Закон о приватизацији државног капитала у предузећима (Службени гласник Републике Српске, број 51/06, 1/07, 53/07, 41/08, 58/09, 79/11 и 28/13).
16. Закон о стратешком планирању и управљању развојем у Републици Српској (Службени гласник Републике Српске, број 63/21).
17. Закон о јавним набавкама Босне и Херцеговине (Службени гласник Босне и Херцеговине, број 39/14, 59/22 и 50/24).
18. Закон о облигационим односима (Службени лист СФРЈ, број 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ 57/89 и Службени гласник Републике Српске, број 17/93, 3/96, 37/01, 39/03 и 74/04).
19. Правилник о општим правилима урбанистичке парцелације и урбанизације (Службени гласник Републике Српске, број 115/13).
20. Правилник о буџетским класификацијама, садржини рачуна и примјени контног плана за буџетске кориснике (Службени гласник Републике Српске број, 98/16, 115/17 и 118/18).
21. Уредба о спроведбеним документима у Републици Српској (Службени гласник Републике Српске, број 8/22).
22. Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025. године.

23. Просторни план града Бијељина 2019–2038,
24. Урбанистички план града Бијељине, 2020.
25. Урбанистички план Приједора 2012–2032.
26. Урбанистички план града Добоја 2022–2042.
27. Акциони план одрживог управљања енергијом и прилагођавања климатским промјенама Града Добоја (SECAP) за период до 2030.
28. Акциони план за зелени град (Аткинс, 2020), Бањалука.
29. Локални еколошки акциони план за град Бањалуку 2022–2027, децембар 2021.
30. Упутство за процјену постојања јавног интереса код самоиницијативне понуде, Комисија за концесије Републике Српске, 2005. године.
31. Упутство за припрему буџета Града Приједора за 2025. годину.
32. Програми заједничке комуналне потрошње јединица локалне самоуправе.
33. Извјештаји о извршењу програма заједничке комуналне потрошње јединица локалне самоуправе.
34. Стручна литература, стручни и научни радови, као и студије, публикације и истраживања на тему одговорног и успјешног управљања зградама.
35. М. А. Љешевић, Урбана екологија – друго издање, Универзитет у Београду, Географски факултет – Институт за животну средину и ГИС, Београд, 2002.
36. Д. Балиан, Д. Филиповић и М. Мемишевић Хоџић, Управљање јавним зеленим површинама, Friedrich-Ebert-Stiftung (ФЕС), Сарајево, 2021.
37. Д. Филиповић и С. Ђурђић, Еколошке основе просторног планирања – практикум, Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд, 2008.
38. Ennos, A. R., Gill, S. E., Handley, J. F., Pauleit, S., 2007, Adapting cities for climate change: The role of the green infrastructure, Built Environment.
39. Б. Тубић, Правна начела у области заштите животне средине у Европској унији, Правни факултет у Новом Саду, 2012.
40. Lerman, S.B., Contosta, A.R., Milam, J. and Bang, C., 2018. To mow or to mow less: Lawn mowing frequency and bee abundance and diversity in suburban yards. Biological Conservation, vol. 221, pp. 160-174.
41. J. Bauhus, Институт за геоекологију, Технички универзитет у Брауншвајгу (Technische Universität Braunschweig), према Jeanette Cwienk (2026), Како спасити дрвеће – природни клима-уређај у градовима.
42. European Commission (2013). Green infrastructure (GI): Enhancing Europe's natural capital. Publications Office of the European Union.
43. ANSI Accredited Standards Committee A300 (2017). ANSI A300 (Part 1) – Tree, Shrub, and Other Woody Plant Management – Standard Practices (Pruning). American National Standards Institute.
44. International Society of Arboriculture (2017). Best Management Practices: Tree Pruning. International Society of Arboriculture.
45. European Arboricultural Council. (2021). European Tree Pruning Guide. European Arboricultural Council.
46. LEAMS (Local Environmental Audit and Management System).

Прилог број 2

Структура ЗКП-а по дјелатностима

1) Чишћење јавних површина у насељу обухвата: прикупљање, одвожење, депоновање и уништавање отпада и падавина;

2) Одржавање, уређивање и опремање јавних зелених и рекреационих површина обухвата: одржавање дрвећа, дрвореда и другог шумског растиња (поткресавање, залијевање, замјену стабала, сађење нових стабала, заштиту од болести и штеточина и слично), сијање траве, одржавање и опремање површина и одржавање у функционалном стању (парковске клупе, реквизити, дјечје забаве и други реквизити, инсталације и уређаји и друго) у парковима, дрворедима, на скверовима, травњацима, зеленило уз саобраћајнице, зелене површине уз стамбене зграде, површине за рекреацију, отворене плаже, обале ријека и језера и слично;

3) Одржавање јавних саобраћајних површина у насељу обухвата: поправке и модернизацију улица, плочника, тргова, објеката за јавну расвјету и вертикалне и хоризонталне саобраћајне сигнализације;

4) Одвођење атмосферских падавина и других вода са јавних површина обухвата: уклањање кишнице, снијега и леда са јавних површина;

5) Јавна расвјета у насељу обухвата осветљавање саобраћајних и других јавних површина у насељеним мјестима;

6) Дјелатност зоохигијене обухвата: хватање и збрињавање напуштених и угрожених домаћих животиња (кућних љубимаца), превожење и смјештај у посебно изграђене објекте за те намјене (азил), исхрану и ветеринарску заштиту, еутаназију старих животиња, сигурно уклањање животињских лешева са јавних површина и санацију терена, као и управљање објектима за смјештај животиња.

Извор: Закон

Прилог број 3

Показатељи обезбијеђености зелених површина

Ниво озелењености = укупна количина свих зелених површина x 100 = %

површина града

Степен озелењености = укупна количина свих зелених површина[87] = м^2/ст.

број становника

Степен задовољености = колич. зел. повр. јавног коришћења[88] = м^2/ст.

број становника

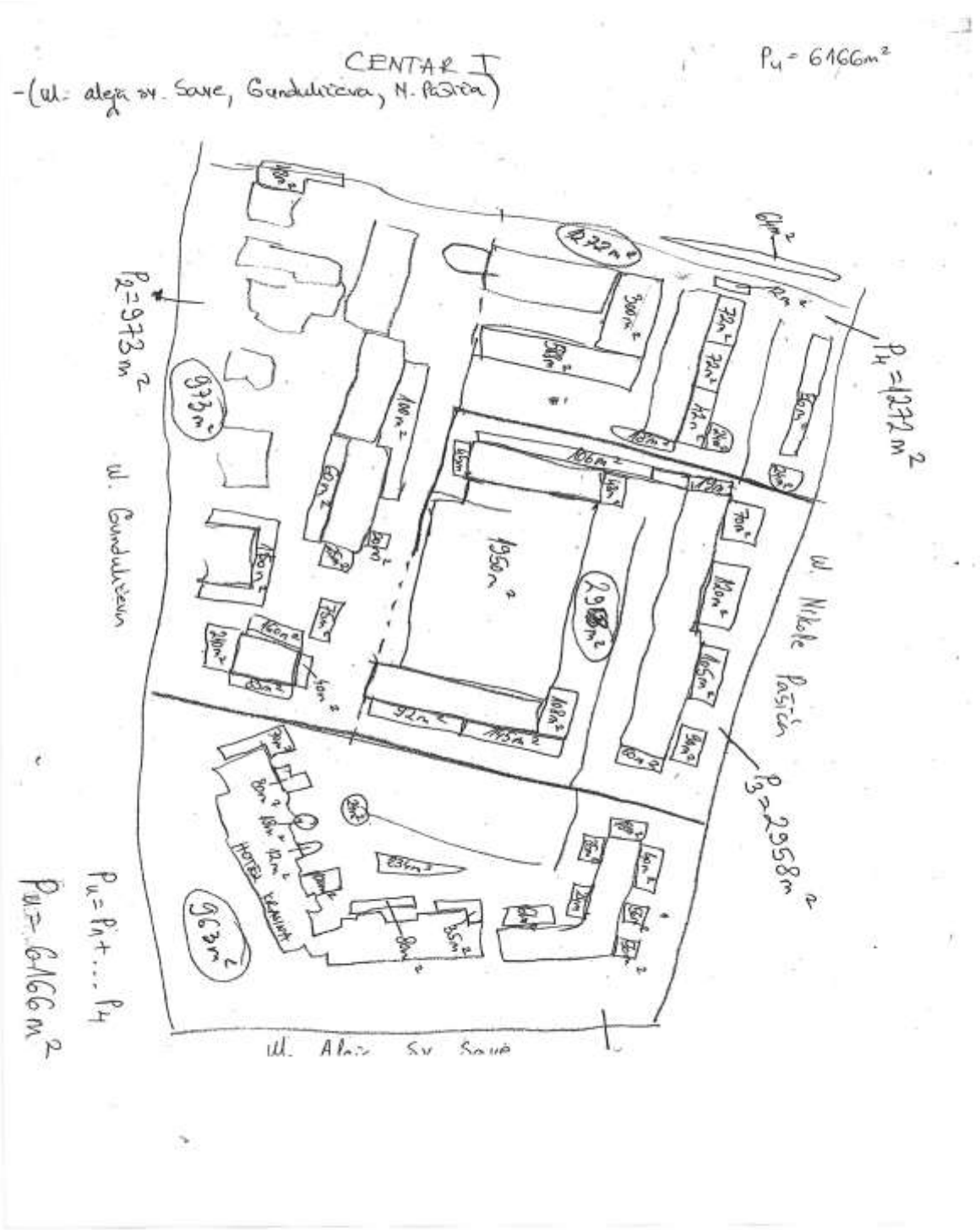
Извор: Д. Филиповић и С. Ђурђић, Еколошке основе просторног планирања – практикум, Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд, 2008.

[87] Зелене површине опште намјене (за јавно коришћење), зелене површине ограничене намјене и зелене површине специјалне намјене

[88] Јавно зеленило – зелене површине за јавно коришћење (шуме, паркови, скверови, дрвореди, зеленило ријечних обала, зеленило јавних спортских и рекреативних зона и др.), Правилник о општим правилима урбанистичке парцелације и урбанизације, Службени гласник Републике Српске, број 115/13

Прилог број 4

Графички приказ скициране зелене површине



Прилог број 5

Поступци и рокови припреме буџета ЈЛС

Кор.	Рок	Опис активности
1.	до 20. јула	Одјељење за финансије доставља буџетским корисницима Упутство за припрему буџета ЈЛС за наредну годину;
2.	до 15. септембра	Буџетски корисници достављају буџетске захтјеве за наредну фискалну годину Одјељењу за финансије ЈЛС;
3.	до 15. октобра	Одјељење за финансије припрема Нацрт буџета ЈЛС, у складу са смјерницама садржаним у ДОБ-у, а затим радну верзију доставља градоначелнику/начелнику;
4.	до 01. новембра	Градоначелник/начелник утврђује Нацрт буџета, врше се додатна усаглашавања и све се доставља Министарству финансија ради добијања препорука;
5.	до 15. новембра	Скупштина ЈЛС се изјашњава о Нацрту буџета за наредну годину и упућује га на јавну расправу;
6.	до 20. новембра	Градоначелник/начелник доставља Министарству финансија Приједлог буџета на сагласност уз овјерену и потписану Изјаву о фискалној одговорности (Образац ИФО; Правилник о фискалним изјавама, Службени гласник Републике Српске, број 25/16);
7.	до 05. децембра	Приједлог буџета ЈЛС за наредну фискалну годину, усаглашен са Министарством финансија Републике Српске, градоначелник/начелник доставља Скупштини ЈЛС на усвајање;
8.	до 15. децембра	Скупштина ЈЛС доноси Одлуку о усвајању буџета и Одлуку о извршењу буџета ЈЛС за наредну фискалну годину, након чега ће исте објавити у Службеном гласнику ЈЛС;
9.	до 24. децембра	Одјељење за финансије достављају Министарству финансија Републике Српске усвојени буџет, Одлуку о усвајању буџета и Одлуку о извршењу буџета ЈЛС за наредну фискалну годину.

Извор: Закон о буџетском систему Републике Српске

Прилог број 6

Стручно мишљење експерта у вези са орезивањем стабала

Примијењени начин орезивања је неисправан, стручно неоправдан и у директној супротности са свим важећим стручним стандардима и препорукама. Тотално орезивање крошње није препозната нити прихватљива арбористичка техника у савременој теорији и пракси његовања градских стабала. Оно се у стручним круговима квалификује као злоупотреба стабла и наношење трајне штете живим организмима у јавном простору. Посљедице оваквог орезивања су бројне и могу бити физиолошке, еколошке и структурне.

Физиолошке посљедице огледају се у губитку цјелокупног фотосинтетског апарата, што доводи до ослабљеног имунитета стабла, односно стабло постаје изузетно подложно нападу патогена (трулежнице, гљиве, инсекти итд.). Такође, стабло убрзано пропада, па нека истраживања показују да се до 50% радикално орезаних стабала осуши у периоду од 5 до 10 година. Долази до некрозе ткива јер велике незаштићене ране представљају улазна мјеста за трулеж срчевине.

Еколошке посљедице огледају се у губитку екосистемских услуга засјењивања, хлађења урбаног простора, апсорпције CO_2, задржавања прашине и буке, затим долази до уништавања станишта птица и инсеката у урбаном биодиверзитету и цјелокупне естетске деградације јавног простора.

Структурне посљедице огледају се у томе да изданци нису анатомски правилно повезани са дрветом, те постоји изузетно висок ризик од ломљења под оптерећењем изазваним вјетром, снијегом или властитом тежином. У комбинацији са трулежи унутрашњости стабла, која временом готово неизбјежно настаје, долази до значајне структурне нестабилности стабла, чиме се значајно повећава ризик рушења цијелог стабла или крупних грана у периоду 5–15 година, што опет представља директну пријетњу животу и имовини људи у градској средини.

Стручно мишљење проф. др. Маријане Каповић Соломун, Шумарски факултет Универзитета у Бањој Луци, дана 25. 05. 2026. године

Прилог број 7

Историјат подизања грдског парка у Бијељини

Градски парк у Бијељини налази се у средишту града и са свих страна је окружен саобраћајницама. Заузима површину од 4,1 ха. Парк садржи 631 стабло са 32 врсте дрвећа и 153 јединке грмља са 17 врста.

Године 1891. центар Бијељине полако одбацује оријентални изглед и замјењује га новим, европским. У граду су већ изграђени банка и Комунална школа, а поред новог хотела и кафана, једно од средишта друштвеног живота постаје шеталиште у главној улици. У то вријеме простор данашњег градског парка била је запуштена ледина звана Пашића мераја, која је у пазарне дане служила за сточну пијацу, а остатак седмице користили су је сељаци из околних села за одмор запрежних коња и волова. Вјероватно би још дуго остала запуштена да Јохан Кајзер, млади општински службеник у Одјељењу за ловство и подизање шума у Бијељини, почетком те године није затражио, а Општина одобрила, куповину садница за будући парк. Након израде плана парка, направљеног по угледу на паркове у Аустрији и Мађарској, др Кајзер је из Беча и Пеште донио саднице платана (до тада непознатог у овим крајевима), кестена, тополе, липе, јаблана, јеле, тује, бора и букве. Ниско алпско растиње је било предвиђено за имитацију грмља, а међу садницама је било и неколико егзотичних биљних врста, којих сада у парку нема.

Извор: Студија заштите градског парка у Бијељини, 2013. године

Према доступним подацима, Бијељина је у вријеме подизања градског парка имала око 6.000 становника (око 1600 стамбених објеката). Данас у урбаном подручју града живи око 45.000 људи, а њихов једини градски парк и даље је онај који је подигнут давне 1891. године.

Локација градског парка у Бијељини



Прилог број 8

Фотографије угрожених контејнерских позиција



Извор: Посматрање на терену, 20.05.2026. године

Прилог број 9

Фотографије угрожених контејнерских позиција



Извор: Посматрање на терену, 20.05.2026. године

Прилог број 10

Ревизорски тим – забиљежени вандализам



Извор: Посматрање на терену, 08.05.2026. године



Извор: Посматрање на терену, 05.03.2026. године

Прилог број 11

Трагови вандализма у насељу Симе Матавуља у Бањалуци













Извор: Посматрање на терену, 05.03. і 13.05.2026. године