**GLAVNA SLUŽBA**
**ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA**
**REPUBLIKE SRPSKE**

Republika Srpska
78000 Banja Luka
Vladike Platona bb
Tel: +387(0)51/493-555
Faks:+387(0)51/493-556
e-mail: revizija@gsr-rs.org



# Izvještaj revizije učinka

# ORGANIZACIJA I PROVOĐENjE DJELATNOSTI ZAJEDNIČKE KOMUNALNE POTROŠNjE U GRADOVIMA

**Broj: RU005-25**

**Banja Luka, oktobar 2026. godine**

# Sadržaj

**LISTA SKRAĆENICA** ..... **2**

**PREDGOVOR** ..... **3**

**REZIME** ..... **5**

**1. UVOD** ..... **8**

**1.1. Pozadina i motivi revizije** ..... **8**

**1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja** ..... **11**

**1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije** ..... **11**

1.3.1. Obim i ograničenja revizije ..... 11
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza ..... 12
1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza ..... 12
1.3.4. Kriterijumi revizije ..... 13

**1.4. Sadržaj i struktura izvještaja** ..... **13**

**2. OPIS PREDMETA REVIZIJE** ..... **15**

**2.1. Karakteristike predmeta revizije** ..... **15**

**2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti** ..... **17**

**2.3. Pravna regulativa karakteristična za predmet revizije** ..... **18**

**3. NALAZI** ..... **19**

**3.1. Ispunjenost pretpostavki za efikasno planiranje i provođenje djelatnosti ZKP-a** ..... **19**

3.1.1. Postojeći pravni, planski i organizacioni okvir planiranja i provođenja djelatnosti ZKP-a ..... 19
3.1.2. Planiranje i usvajanje PZKP-a ..... 24

**3.2. Provođenje usluga održavanja zelenih površina i javne higijene u urbanim područjima** ..... **28**

3.2.1. Aktivnosti izbora ponuđača, ugovaranja i operativnog planiranja ..... 28
3.2.2. Realizacija usluga, kontrola i nadzor ..... 31

**4. ZAKLjUČCI** ..... **40**

**5. PREPORUKE** ..... **43**

**6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ** ..... **46**

# ZAKLjUČAK REVIZIJE

## „Organizacija i provođenje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje u gradovima“

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka „Organizacija i provođenje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje u gradovima“.

Osnovni cilj ove revizije jeste da se ispita proces organizovanja i provođenja usluga iz djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje u gradovima Republike Srpske i da se na osnovu tog ispitivanja ponude preporuke čije će provođenje omogućiti efikasnije funkcionisanje navedenih djelatnosti.

Revizija je obuhvatila aktivnosti Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju te gradova Banjaluke, Prijedora, Bijeljine, Doboja i Teslića. Revizijom je obuhvaćen period od 2022. do 2025. godine. Radi aktuelnosti nalaza revizije učinka, revizija je obuhvatila i aktivnosti u prvom polugodištu 2026. godine.

Rezultati revizije prikazani su u ovom izvještaju.

Osnovni zaključak revizije učinka jeste da je organizovanje i provođenje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje vršeno uz određene rizike, što je znatno umanjilo efikasnost obavljanja planiranih aktivnosti.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila je Nacrt izvještaja institucijama obuhvaćenim revizijom. Na Nacrt izvještaja primjedbe, u formi mišljenja, dostavilo je Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, od kojih je jedna primjedba djelimično prihvaćena.

Konačan izvještaj dostavljen je svim institucijama kojim se, u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske, izvještaj treba uputiti. Izvještaj će biti dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, www.gsr-rs.org.

Izvještaj sadrži preporuke upućene Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju i jedinicama lokalne samouprave.

Glavni revizor je donio Odluku da se provede ova revizija. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu Momir Crnjak, vođa revizorskog tima, i Vlado Vujanić, član revizorskog tima.

Glavni revizor

Božana Trninić, s.r.

# LISTA SKRAĆENICA

| | |
|---|---|
| RS | Republika Srpska |
| BiH | Bosna i Hercegovina |
| Vlada RS | Vlada Republike Srpske |
| GSRJS RS | Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske |
| JLS | Jedinica lokalne samouprave |
| Zakon | Zakon o komunalnim djelatnostima |
| PZKP | Program zajedničke komunalne potrošnje |
| ZKP | Zajednička komunalna potrošnja |
| KP | Komunalno preduzeće |
| GIS | Geografski informacioni sistem |
| EU | Evropska unija |

## PREDGOVOR

Prema ISSAI okviru revizije, revizija javnog sektora podrazumijeva tri vrste revizije: reviziju finansijskih izvještaja, reviziju usklađenosti i reviziju učinka.[1]

Revizije učinka koje provode vrhovne revizorske institucije su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora, odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mogu se definisati na sljedeći način:[2]

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišćeni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet te po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorišćavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korišćenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Pored termina revizija učinka, u teoriji i praksi revizije pojavljuju se i drugi termini, kao revizija uspjeha/uspješnosti, revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (revizija 3E) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini u revizijskoj terminologiji suštinski imaju isto značenje.

U osnovi, revizijom učinka daje se odgovor na sljedeća pitanja:

- da li se rade pravi poslovi;
- da li se poslovi rade na pravi način.

Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način.

***„Osnovni cilj revizije učinka je promocija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ona takođe doprinosi odgovornosti i transparentnosti.“ ISSAI 300***

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske. U odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske regulisano je da je Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske obavezna da vrši:

- finansijsku reviziju;
- reviziju učinka;
- druge specifične revizije.

U dijelu koji se odnosi na reviziju učinka Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske reguliše sljedeće:

Glavna služba za reviziju, u skladu sa ovim zakonom i standardima revizije za javni sektor, sprovodi reviziju učinka, a na osnovu nadležnosti iz člana 13. ovog zakona.

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

Revizija učinka je aktivnost Glavne službe za reviziju koja podrazumijeva ispitivanje aktivnosti, programa i projekata u nadležnosti Vlade Republike Srpske i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka Glavna služba za reviziju prezentuje posredstvom konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka.

Vlada i revidirane institucije obavezni su da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka sačine Akcioni plan za sprovođenje preporuka revizije učinka i da ga dostave Glavnoj službi za reviziju i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja sprovođenja datih preporuka.“

Odredbe zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, implementaciju revizije, ovlašćenja za prikupljanje podataka i informacija i izvještavanje o reviziji, primjenjuju se kako na finansijsku reviziju tako i na reviziju učinka.

Institucije javnog sektora (Vlada Republike Srpske, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i drugi) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih zakonima i drugim propisima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge).

Institucije javnog sektora koje izvršavaju povjerene im funkcije imaju javnu odgovornost za svoj rad prema Narodnoj skupštini Republike Srpske i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da Narodna skupština Republike Srpske i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. Narodna skupština Republike Srpske, poreski obveznici i javnost ispoljavaju interesovanje da li su resursi koje su institucije javnog sektora angažovale obavljajući osnovne funkcije, uključujući i budžetska sredstva, korišćeni uz uvažavanje principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na ovaj zahtjev Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti odgovor ne može u potpunosti dati finansijska revizija, te je u cilju ispunjavanja zahtjeva Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti, potrebna revizija učinka. Ova revizija će nezavisno i profesionalno utvrditi da li se institucije javnog sektora prilikom izvršavanja osnovnih funkcija pridržavaju principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Izvještaji revizije učinka, kao osnovni proizvod revizijskog procesa, su dobra osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, zatim kvalitetnijim i korisnički orjentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izvještaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unapređenje efikasnosti i efektivnosti rada javnih institucija. Reviziju učinka treba posmatrati kao institucionalni instrument upravljanja javnim sektorom. U uslovima kada raspolažemo oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka posebno dobija na značaju.

## REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka „Organizacija i provođenje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje u gradovima“.

Osnovni cilj ove revizije jeste da se ispita organizovanje i provođenje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje u gradovima Republike Srpske i da se na osnovu tog ispitivanja ponude preporuke čije će provođenje omogućiti efikasnije funkcionisanje navedenih djelatnosti. Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dajemo u nastavku.

Nalazi revizije, koji su zasnovani na relevantnim, dovoljnim i pouzdanim revizijskim dokazima, pokazuju sljedeće:

- U postojećem pravnom okviru nisu u dovoljnoj mjeri definisani standardi, normativi i tehnološki postupci za uređivanje i održavanje zelenih i rekreacionih površina i javne higijene. Nisu jasno utvrđeni minimalni nivoi usluga, prihvatljiv nivo čistoće javnih površina, intenzitet i prioriteti održavanja, standardi orezivanja i njege zelenila, kao ni drugi elementi neophodni za mjerljivo utvrđivanje kvaliteta usluga.
- Iako je održavanje zelenih površina i javna higijena prepoznato kao komunalna djelatnost od posebnog javnog interesa, postojeći pravni okvir nije obezbijedio neophodne pretpostavke da bi se taj javni interes mogao jasno definisati, planirati, mjeriti i kontrolisati;
- U gradovima nisu uspostavljene baze podataka javnih površina koje bi predstavljale pouzdanu informacionu osnovu za upravljanje djelatnostima zajedničke komunalne potrošnje. Postojeće baze su nepotpune i bez neophodnih prostornih i atributivnih podataka, dok rezultati ranije provedenih inventarizacija nisu integrisani i stavljeni u funkciju upravljanja javnim površinama;
- Nedovoljna pravna uređenost aktivnosti planiranja, projektovanja i uređivanja zelenih površina, kao i nepostojanje baze podataka, negativno su uticali na podizanje nedostajućih i očuvanje postojećih zelenih površina. Obezbijeđenost uređenih zelenih površina javnog korišćenja u $m^2$/st. u gradovima obuhvaćenim revizijom niža je oko deset puta u odnosu na potrebne količine navedenog zelenila.
- Proces planiranja sredstava za provođenje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje nije bio zasnovan na dovoljno jasnim i definisanim potrebama, aktivnostima, resursima i mjerljivim rezultatima. Na taj način nisu stvoreni adekvatni preduslovi za transparentno i odgovorno upravljanje sredstvima, zasnovano na principima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti, kao ni za pouzdanu ocjenu da li su odobrena sredstva bila u skladu sa stvarnim potrebama i ciljevima od posebnog javnog interesa.
- Nepostojanje propisanih normi i standarda dovelo je do toga da su značajni elementi usluga, uključujući kriterijume kvaliteta i način utvrđivanja njihove vrijednosti, određivani putem zaključenih pojedinačnih ugovora, bez dovoljno objektivnih i ujednačenih kriterijuma. Navedeno je umanjilo mogućnost gradova da na objektivan i dokaziv način utvrde da li su ugovorene usluge izvršene u zahtijevanom obimu i kvalitetu, kao i da efikasno kontrolišu izvršenje ugovornih obaveza.
- Odsustvo standardizovanih normativa otežalo je utvrđivanje realne cijene usluga i stvorilo rizik od neopravdanih razlika u cijenama, koje mogu dovesti do smanjenja obima, kvaliteta ili sigurnosti izvršenja usluga.
- Fizičkim pregledom javnih površina na području svih gradova obuhvaćenim revizijom identifikovan je značajan broj nepravilnosti i faktora rizika koji ukazuju na nedovoljan nivo kontinuiteta, kvaliteta i efikasnosti u čišćenju javnih površina.
- U oblasti održavanja zelenih površina utvrđene su nepravilnosti koje se odnose na dinamiku i način izvođenja radova, uključujući neodgovarajuću visinu i kvalitet košenja travnatih površina, neadekvatno orezivanje stabala, kao i neblagovremeno uklanjanje

pokošenog, orezanog i drugog biljnog materijala. Takva praksa negativno je uticala na funkcionalnost, estetsku vrijednost i ukupno stanje uređenosti zelenih površina.
- Sistem praćenja pritužbi građana i nadzora nad pružanjem usluga zajedničke komunalne potrošnje nije uspostavljen na način koji obezbjeđuje potpune informacije o obimu i strukturi prijavljenih problema, blagovremeno postupanje po prijavljenim nepravilnostima i praćenje efekata preduzetih mjera.
- Nije provođen upravni nadzor u obimu koji bi omogućio ocjenu zakonitosti i efektivnosti rada organa lokalne samouprave u obavljanju poslova koji se odnose na zajedničku komunalnu potrošnju, kao i ocjenu efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti organizacije i načina pružanja ovih usluga. Izostankom navedenog nadzora smanjena je mogućnost blagovremenog identifikovanja sistemskih slabosti i preduzimanja korektivnih mjera.
- Utvrđen je i izostanak adekvatnog inspekcijskog nadzora nad poštovanjem propisanih pravila na javnim površinama u gradovima obuhvaćenim revizijom. Izostanak dosljedne primjene propisanih mjera i sankcija umanjilo je preventivni efekat kontrole, što je za posljedicu imalo nedovoljno poštovanje utvrđenih pravila.

Na osnovu prezentovanih nalaza revizija je donijela zaključke. Osnovni zaključak revizije učinka jeste da je organizovanje i provođenje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje vršeno uz određene rizike, što je znatno umanjilo efikasnost obavljanja planiranih aktivnosti.

Pored osnovnog utvrđeni su i sljedeći zaključci:

- U gradovima nisu uspostavljeni cjeloviti, jasni i mjerljivi normativni i planski standardi te upravljački mehanizmi koji bi obezbijedili efikasno upravljanje zelenim površinama i javnom higijenom;
- Operativno planiranje i finansiranje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje nije bilo zasnovano na stvarnim potrebama, jasno utvrđenim prioritetima i mjerljivim rezultatima;
- Ugovaranje komunalnih usluga nije bilo zasnovano na dovoljno jasnim i mjerljivim kriterijumima za definisanje i kontrolu obima, kvaliteta i cijene usluga, kao i odgovornosti ugovornih strana;
- Realizacija usluga održavanja i čišćenja javnih površina nije zasnovana na stvarnim potrebama, prioritetima, namjeni i stanju tih površina, niti na stručno utemeljenim standardima, koji bi obezbijedili njihovu funkcionalnost, održivost i bezbjednost;
- Sistem nadzora i kontrole nad realizacijom ugovorenih usluga nije dovoljno funkcionalan da obezbijedi pouzdanu potvrdu stvarno izvršenog obima, kvaliteta i vrijednosti ugovorenih usluga;
- Nije uspostavljen funkcionalan sistem upravljanja, koji povezuje pritužbe građana, nadzor, inspekcijske kontrole, sankcionisanje i preduzimanje korektivnih mjera.

Na osnovu prezentovanih nalaza i utvrđenih zaključaka, revizija daje preporuke Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju te gradovima obuhvaćenim revizijom.

U cilju efikasnog organizovanja i provođenja djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje, potrebno je da Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju:

- U saradnji sa drugim nadležnim republičkim organima i jedinicama lokalne samouprave, sistemski uredi oblast zelenih površina u urbanim područjima i obezbijedi normativne i planske preduslove za njihovo dugoročno očuvanje i razvoj.

U cilju efikasnog organizovanja i provođenja djelatnosti zajedeničke komunalne potrošnje, potrebno je da gradovi:

- U saradnji sa Ministarstvom za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, uspostave sistemsko i mjerljivo upravljanje zelenim površinama i javnom higijenom, zasnovano na podacima o stanju i potrebama na njihovom području:

- Uspostave efikasan proces izrade Programa zajedničke komunalne potrošnje na osnovu stvarnih potreba i utvrđenih tehničkih normativa i standarda, u skladu sa pravnim okvirom koji uređuje komunalne djelatnosti i budžetski sistem;
- Unaprijede model ugovaranja komunalnih usluga tako što će ugovorne obaveze zasnivati na jasnim i mjerljivim standardima kvaliteta i količine usluga.

# 1. UVOD

## 1.1. Pozadina i motivi revizije

Riječ *grad* proistekla je od riječi *graditi, ograđivati*, što znači da grad predstavlja izgrađeno, ograđeno ili utvrđeno mjesto. Gradska sredina formirana je prvenstveno radi obezbjeđivanja komfora i kvaliteta života gradskog stanovništva, pri čemu nije bilo moguće u potpunosti obezbijediti i optimalne uslove za očuvanje zdravlja u takvoj sredini. Pod urbanizacijom[3] se podrazumijeva proces koncentracije stanovnika u gradove, intenziviranje komunikacije i integracije veoma raznovrsnih oblika ljudske egzistencije. Jedna od osnovnih pratećih pojava urbanizacije jeste rizik od ekoloških i zdravstvenih problema, koji narušavaju opstanak gradskog stanovništva.[4]

Komunalni proizvodi i usluge su preduslov urbanog standarda i cjelokupnog društvenog i ekonomskog razvoja Republike Srpske (u daljem tekstu: RS). Kvalitet, kvantitet i kontinuitet komunalne potrošnje predstavljaju osnovu funkcionisanja privrednih i društvenih djelatnosti u svakodnevnom životu, kao i budućem razvoju gradova RS. Komunalna opremljenost gradskih naselja sastavni je dio stambenog fonda i pokazatelj standarda stanovanja. Posebnu pažnju zahtijeva komunalno uređenje gradskih potcjelina, odnosno stanovanje u širem smislu, što pretpostavlja izgradnju različitih vrsta saobraćajnica, parking prostora, zona komunalnih servisa i objekata, zelenih i sportsko-rekreativnih površina i ostalih neophodnih urbanih sadržaja.[5]

Zakonom o komunalnim djelatnostima[6] (u daljem tekstu: Zakon) utvrđene su komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa, uređena organizacija njihovog obavljanja i propisan način njihovog finansiranja. Pod javnim interesom podrazumijevaju se zajednički interesi pojedinaca, kao i interesi svih ili određenih lokalnih zajednica i organizacija, koji se, po pravilu, štite pravnim propisima države ili društveno-političkih zajednica nadležnih za zaštitu i ostvarivanje određene vrste javnog interesa.[7] Komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa navedenim zakonom razvrstane su u dvije grupe: djelatnosti individualne komunalne potrošnje i djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje (u daljem tekstu: ZKP). Djelatnosti ZKP-a obuhvataju komunalne usluge i proizvode čiji se obim može definisati i izmjeriti, ali nije ih moguće pojedinačno naplatiti svakom korisniku prema količini stvarno pružene komunalne usluge ili stepenu njenog korišćenja.

Od 2015. godine Bosna i Hercegovina, zajedno sa 192 države članice Ujedinjenih nacija, obavezala se na sprovođenje Agende 2030. za održivi razvoj (Agenda 2030), koja se sastoji od 17 ciljeva održivog razvoja i 169 potciljeva. Ova revizija učinka po svom predmetu u vezi je sa provođenjem pet ciljeva održivog razvoja.[8]

[3] Lat. *urbanus* – grad

[4] M. A. Lješević, Urbana ekologija – drugo izdanje, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet – Institut za životnu sredinu i GIS, Beograd, 2002.

[5] Izmjene i dopune prostornog plana Republike Srpske do 2025. godine

[6] Službeni glasnik Republike Srpske, broj 124/11 i 100/17

[7] Uputstvo za procjenu postojanja javnog interesa kod samoinicijativne ponude, Komisija za koncesije Republike Srpske, 2005. godine

[8] Cilj broj 3. Promovisati zdrav život i dobrobit za sve ljude svih životnih dobi; Cilj broj 11. Održivi gradovi i zajednice – učiniti gradove i ljudska naselja inkluzivnim, bezbjednim, otpornim i održivim; Cilj broj 13. Preduzeti hitne mjere na suzbijanju klimatskih promjena i njihovih posljedica; Cilj broj 15. Zaštititi, očuvati i promovisati održivo korišćenje kopnenih ekosistema, održivo upravljanje šumama, borbu protiv dezertifikacije te zaustavljanje i preokretanje degradacije zemljišta i zaustavljanje gubitka biodiverziteta; Cilj broj 16. Promovisati mirna i inkluzivna društva za održivi razvoj, obezbijediti pristupe pravdi za sve i uspostaviti efikasne, odgovorne i inkluzivne institucije na svim nivoima.

U Izmjenama i dopunama prostornog plana Republike Srpske do 2025. godine navedeni su osnovni problemi komunalnih sistema gradskih naselja u RS, između kojih se izdvajaju sljedeći:

- Dijelom uništeni, degradirani i zapušteni komunalni sistemi kao ograničenje budućem razvoju;
- Prostorna, funkcionalna i fizička nekompletnost, koja izaziva negativne uticaje na životnu sredinu i smanjuje urbani komfor;
- Neadekvatno održavanje, koje izaziva probleme tokom funkcionisanja;
- Nepostojanje osmišljene urbane obnove, koja se manifestuje nesistematskom izgradnjom stambenih zgrada, zauzimanjem slobodnih gradskih površina, smanjenjem i ugrožavanjem urbanog komfora i neusklađenošću sa prioritetima i programima komunalnih službi i gradova;
- Nepostojanje jasno definisanih strategija razvoja, pozicija i uloga komunalnih sistema i službi;
- Nedovoljno tretiran i artikulisan značaj i rad komunalnih službi kod korisnika usluga.

Urbana područja zauzimaju 3% površine Zemlje, ali učestvuju sa čak 78% u ukupnim emisijama ugljen-dioksida. S obzirom na to, neophodno je da se urbana područja u većoj mjeri pretvaraju u zelene površine, kako bi njihovo postojanje uticalo na balans temperature, smanjenje koncentracije prašine i nivoa komunalne buke, održavanje vlažnosti vazduha i regulaciju strujanja vjetra. Poseban rizik u planiranju zelenih urbanih površina predstavlja nedovoljno poznavanje i sistematsko praćenje međusobnih uticaja prostornih uslova i potencijala, politike korišćenja zemljišta, kao i opšteprihvaćenih stavova prema razvoju grada i kvalitetu života koji se njime ostvaruje. U dosadašnjim nastojanjima da se osigura funkcionalna i racionalna prostorna organizacija grada, prostor potreban za zelenilo nije adekvatno određivan, a njegove funkcije i namjena nisu sveobuhvatno sagledane i utvrđene.[9]

Naučna i stručna literatura prepoznaje Banjaluku kao grad sa značajnim učešćem otvorenih zelenih površina.[10] Međutim, u istim izvorima ukazuje se na njihovu nepovoljnu strukturu, pošto je udio javnih zelenih površina relativno nizak. Ograničen udio javnih zelenih površina, nizak nivo urbanizacije (nekontrolisano širenje grada) i nedostatak praćenja biodiverziteta identifikovani su kao ozbiljni rizici za očuvanje zelenila grada.[11] Takođe, u strateškim dokumentima gradova Prijedor, Bijeljina i Doboj identifikovani su i navedeni sljedeći rizici za očuvanje zelenila:

- nedovoljno parkovskih i manjih javnih zelenih površina i skverova u pojedinim dijelovima grada,
- nedovoljno razvijen sistem povezanog zelenila,
- nedovoljno zaštitnog zelenila uz saobraćajnice i privredne zone, kao i nedostatak kontinuiranih zelenih koridora,
- nedovoljno uređeno zelenilo uz vodotokove i prostore za rekreaciju i boravak stanovništva,
- nedovoljna zaštita i održavanje postojećeg zelenila,

[9] D. Balian, D. Filipović i M. Memišević Hodžić, Upravljanje javnim zelenim površinama, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Sarajevo, 2021.

[10] U 2012. godini Udruženje za zaštitu drveća „Arbor magna“ uradilo je multimedijalnu bazu podataka (GISPASS) o zaštićenim i potencijalno zaštićenim prirodnim dobrima, u kojoj su sadržane sve do sada pokrenute aktivnosti na zaštiti prirodne baštine na području RS. Prema ovoj bazi, na području Banjaluke postoji 120 lokacija koje bi trebalo tretirati kao zaštićena prirodna dobra različitih stepena zaštite.

[11] Akcioni plan za zeleni grad (Atkins, 2020)

- nekontrolisana urbanizacija, koja je dovela do gubitka zelenih površina, uz stalni pritisak izgradnje na slobodnim i zelenim površinama.[12]

Indikatori obezbijeđenosti zelenih površina nisu jedino mjerilo zadovoljenja potreba savremenog grada. Navedene površine moraju biti i kvalitetno održavane da bi odgovarale svojoj namjeni. Osim što gradovi u RS raspolažu ograničenim/nedovoljnim urbanim zelenim površinama, članci u medijima[13] ukazuju na to da se održavanje zelenih površina ne vrši na odgovarajući način ili da se one koriste za nedozvoljene aktivnosti. Ove površine se ne kose niti uređuju pravovremeno i dovoljno učestalo, a različitim dijelovima jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS) posvećuje se nejednaka i nedovoljna pažnja. U okolnostima nedovoljnog parking prostora, naročito u užem urbanom području, zelene površine se često koriste za parkiranje automobila.

Osim navedenih rizika u očuvanju i održavanju zelenih površina, sve izraženiji problem jesu i suše, koje u ljetnom periodu dovode do potpunog gubitka zelenila. U cilju očuvanja zelenila u određenim JLS, zalijevanje travnjaka vrši se, umjesto tehničkom, vodom iz sistema javnog vodosnabdijevanja, što predstavlja neracionalno i nedozvoljeno korišćenje vode za ljudsku upotrebu.[14]

Izraženi rizici u oblasti individualne komunalne potrošnje, koji se odnose na upravljanje čvrstim otpadom u JLS, direktno utiču na higijenu javnih površina. Tako nedostatak i dotrajalost kontejnera ili neadekvatna frekvencija odvoza miješanog komunalnog otpada utiču na čistoću javnih površina u JLS. Uz to, niska javna svijest o nepropisnom odlaganju otpada i neadekvatno preduzimanje pravnih mjera protiv nesavjesnih vlasnika otpada, konstantno dovode do stvaranja divljih deponija u urbanim dijelovima gradova/opština. Uklanjanje divljih deponija finansira se iz sredstava ZKP-a, što u pojedinim JLS iziskuje izdvajanje znatnih novčanih sredstava. Održavanje, pranje i dezinfekcija kontejnera, te pranje platoa oko njih, ne vrše se redovno ili se uopšte ne vrše u većini JLS, što utiče na javnu higijenu mnogih lokalnih zajednica.[15]

Jedan od velikih problema u urbanim sredinama jeste povećano prisustvo kućnih ljubimaca, kao i slobodnih i domaćih životinja. Poseban izazov predstavlja veliki broj pasa i mačaka, čije nekontrolisano kretanje i prisustvo mogu imati negativne posljedice po prirodne ekosisteme i predstavljati rizik za javno zdravlje. Postoji veliki broj bakterijskih, virusnih, parazitarnih i drugih zoonoza[16] koje preko životinja mogu ugroziti čovjeka i životnu sredinu, a među njima se izdvajaju: bjesnilo, ehinokokoza, toksoplazmoza, leptospiroza i druge. Posebnu opasnost po zdravlje ljudi predstavljaju endo i ektoparaziti pasa.[17] Poznate su i infestacije ljudi larvama parazita Toxocara canis i Toxocara mystax.[18] Pored toga, sve veći

[12] Prostorni plan grada Bijeljina 2019–2038, Urbanistički plan Prijedora 2012–2032, Urbanistički plan grada Doboja 2022–2042, Akcioni plan održivog upravljanja energijom i prilagođavanja klimatskim promjenama grada Doboja do 2030. godine.

[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] GSRJSRS, Izvještaj revizije učinka „Funkcionisanje sistema javnog vodosnabdijevanja“, 2025. godine

[15] GSRJSRS, Izvještaj revizije učinka „Funkcionisanje sistema za upravljanje komunalnim otpadom“, 2023. godine

[16] Zoonoza je bolest koja se može prenositi direktno ili indirektno sa životinja na ljude i obrnuto (Zakon o veterinarstvu u Republici Srpskoj, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 75/17).

[17] Paraziti koji žive u organizmu (endoparaziti – gliste, pantljičare, protozoe, plućni crvi itd.) i na koži/dlaci psa (ektoparaziti – krpelji, uši, grinje itd.) predstavljaju vektore/prenosioce gorenavedenih i drugih bolesti na koje je pas otporan, a čovjek nije.

[18] Lokalni ekološki akcioni plan za grad Banjaluku 2022–2027, decembar 2021.

broj napuštenih životinja u gradovima uzrok je zagađivanju pločnika, parkova, dječjih igrališta i ostalih javnih površina.

## 1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja

Predmet ove revizije jeste organizovanje i provođenje djelatnosti ZKP-a. Predstudijsko ispitivanje pokazalo je da su u aktivnostima organizovanja i provođenja djelatnosti ZKP-a prisutni izraženi rizici koji mogu imati uticaj na očuvanje životne sredine i ostvarivanje neophodnih uslova za život u urbanim gradskim sredinama.

Pristup u ovoj reviziji je primarno sistemski, što omogućava da se ispita kako se organizuju i provode djelatnosti ZKP-a u cilju očuvanja i unapređivanja životne sredine i zdravlja ljudi, kao i ostvarivanja neophodnih uslova za život u užim urbanim gradskim sredinama. Fokus revizije je na primjeni principa efikasnosti, a u pojedinim segmentima i na primjeni principa efektivnosti i ekonomičnosti.

Osnovni cilj ove revizije jeste da se ispita organizovanje i provođenje djelatnosti ZKP-a u gradovima RS i da se na osnovu tog ispitivanja ponude preporuke čije će provođenje omogućiti efikasnije funkcionisanje djelatnosti ZKP-a.

Osnovno revizijsko pitanje glasi:

Da li se organizovanje i provođenje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje vrši efikasno?

U cilju davanja odgovora na osnovno revizijsko pitanje, revizija će dati odgovore na sljedeća revizijska pitanja:

Revizijsko pitanje 1:

Da li su ispunjene pretpostavke za efikasno planiranje djelatnosti ZKP-a?

Revizijsko pitanje 2:

Da li su aktivnosti na realizaciji usluga/radova na održavanju zelenih površina i javne higijene u urbanim područjima u funkciji njihove pristupačnosti, čistoće i izgleda?

## 1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije

### 1.3.1. Obim i ograničenja revizije

Revizija je ispitivala ispunjenost pretpostavki za organizovanje i provođenje djelatnosti ZKP-a, te način organizacije i provođenja aktivnosti planiranja, ugovaranja, realizacije usluga i nadzora u navedenim djelatnostima, kao i na njihov uticaj na očuvanje i unapređivanje životne sredine i zdravlja ljudi, te obezbjeđivanje neophodnih uslova za život u urbanim sredinama.

Revizija je obuhvatila organizovanje i provođenje djelatnosti ZKP-a u pet gradova: Banjaluci, Prijedoru, Doboju, Bijeljini i Tesliću. Navedeni gradovi izabrani su prema sljedećim kriterijumima:

- visini budžetskih sredstava planiranih za ZKP,
- broju stanovnika, pri čemu obuhvaćeni gradovi predstavljaju oko 40% stanovništva Republike Srpske,
- površini urbanog područja.

Izabrani uzorak omogućava da se prikaže organizovanje i provođenje djelatnosti ZKP-a u gradovima RS, te da se na osnovu utvrđenih rizika u njihovom organizovanju i provođenju daju odgovarajuće preporuke za njihovo prevazilaženje ili ublažavanje. Osim navedenih gradova, revizijske aktivnosti provođene su i u Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju. Obavljeni su radno-konsultativni sastanci sa nastavnim osobljem Šumarskog i Prirodno-matematičkog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci. Za kontrolu i

ocjenu kvaliteta obavljenih usluga čišćenja javnih površina revizija se rukovodila međunarodnim standardom (LEAMS (Local Environmental Audit and Management System), koji predstavlja engleski nacionalni sistem za monitoring čistoće ulica, a zasniva se na vizuelnim inspekcijama terena.

Revizijom je obuhvaćen vremenski period od četiri godine, i to: 2022, 2023, 2024. i 2025. godina. Radi aktuelnosti nalaza revizije učinka, obuhvaćene su i aktivnosti u prvom polugodištu 2026. godine. U traženju odgovora na pojedina pitanja korišćeni su određeni podaci i informacije izvan utvrđenog vremenskog okvira revizije.

Revizijom su ispitivani planiranje i izrada Programa zajedničke komunalne potrošnje (u daljem tekstu: PZKP) za sve propisane djelatnosti ZKP-a, dok su aktivnosti ugovaranja, operativnog planiranja, realizacije i nadzora ispitivane u okviru sljedećih djelatnosti: čišćenja javnih površina i održavanja i uređivanja javnih zelenih i rekreacionih površina. Iz predmeta navedenih ispitivanja izuzeto je zimsko čišćenje javnih površina. Revizija nije ispitivala usklađenost postupaka javnih nabavki sa Zakonom o javnim nabavkama, već njihovu uspješnost sa stanovišta efikasnog obezbjeđivanja i provođenja djelatnosti ZKP-a.

### 1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Podaci, informacije i dokumenti potrebni radi dobijanja odgovora na postavljena revizijska pitanja pribavljeni su od institucija navedenih u tački 1.3.1. ovog izvještaja.

Neposredni izvori podataka za provođenje ove revizije u institucijama obuhvaćenim revizijom jesu:

- zakonski i podzakonski propisi,
- strateški i operativni planski dokumenti, programi, projekti i studije,
- budžeti i izvještaji o izvršenju budžeta JLS,
- PZKP, izvještaji o njegovoj realizaciji,
- baze podataka, izvještaji, informacije i analize koje se odnose na javne površine i postojeći inventar,
- dokumentacija u vezi sa javnim nabavkama usluga iz oblasti ZKP-a, uključujući zaključene sporazume i ugovore,
- dokumentacija i evidencije o provedenom nadzoru,
- dokumentacija i evidencije o žalbama građana u vezi sa organizovanjem i provođenjem djelatnosti ZKP-a,
- dokumentacija u vezi sa usvajanjem izvještaja o realizaciji PZKP-a,
- dokumentacija i evidencije o provedenom inspekcijskom nadzoru, izrečenim opomenama i sankcijama.

Određeni podaci i informacije pribavljeni su i iz drugih relevantnih izvora, a to su:

- direktive, standardi i međunarodni ugovori koji se odnose na sisteme zaštite životne sredine,
- strateški i pravni okvir, kao i prakse država i sudova u Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU),
- publikacije i bilteni Republičkog zavoda za statistiku Republike Srpske,
- naučni radovi i odabrani nastavni udžbenici Univerziteta u Beogradu i Banjoj Luci,
- drugi relevantni izvori, kao što su: istraživanja međunarodnih, nevladinih i drugih organizacija, materijali sa konferencija, prezentacije, medijski prilozi i sl.

### 1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza

Potrebni podaci i informacije iz navedenih izvora pribavljeni su na sljedeće načine:

- pregledom dokumentacije, evidencija i baza podataka,
- analizom strateških dokumenata, zakonskih i podzakonskih propisa, opštih akata, planova i izvještaja institucija,

- intervjuima,
- upitnicima,
- posmatranjem na terenu,
- studijama slučaja,
- organizovanjem fokus i referentnih grupa,
- analizom praksi i regulative država EU.

Analiza i vrednovanje prikupljenih podataka izvršeni su primjenom sljedećih metoda:

- analizom sadržaja planskih i pravnih akata, poslovne dokumentacije i evidencija,
- kvalitativnom analizom sadržaja upitnika i intervjua,
- metodom deskripcije,
- analizom studija slučaja,
- analizom fizičkih posmatranja,
- metodama statističke analize,
- metodom kompilacije,
- kauzalnom metodom,
- analitičkim postupcima,
- komparativnim metodama.

### 1.3.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije formirani su u skladu sa vrstom, prirodom i karakterom predmeta revizije. Osnovni kriterijum proizilazi iz ciljeva utvrđenih strateškim, planskim i pravnim aktima kojima je uređena oblast ZKP-a. Kriterijumi u ovoj reviziji jesu:

- Donesena su neophodna pravna akta kojima su obezbijeđeni uslovi za efikasno organizovanje i provođenje aktivnosti planiranja, projektovanja, uređivanja i opremanja javnih zelenih i rekreacionih površina;
- Uspostavljen je proces planiranja, projektovanja i uređivanja zelenih površina, koji je zasnovan na potpunim i jasnim standardima i tehničkim normativima;
- Utvrđeni su standardi i tehnički normativi čistoće javnih površina i način njihovog mjerenja, kao i minimalni standard čistoće javnih površina u uslovima vanredne situacije;
- Izvršena je inventarizacija javnih zelenih površina u urbanim sredinama, a aktivnosti monitoringa kontinuirano su provođene;
- Uspostavljen je katastar svih javnih površina sa pripadajućim hortikulturama, objektima i opremom zajedničke komunalne potrošnje;
- Za svaku planiranu uslugu održavanja zelenih i čišćenja javnih površina definisani su prioriteti, količine, kvalitet, dinamika, potrebna sredstva i pokazatelji učinka;
- Planiranje i izrada PZKP-a provode su u skladu sa propisanim postupcima, rokovima, djelatnostima i realnim potrebama građana, u cilju ostvarivanja neophodnih uslova za život u urbanim sredinama;
- Odobrena sredstva za djelatnosti ZKP-a zasnovana su na dokumentovanoj procjeni stvarnih potreba i očekivanih rezultata;
- Doneseni su programi, studije i akcioni planovi za upravljanje gradskim zelenim površinama, koji se u potpunosti primjenjuju u cilju trajnog upravljanja urbanim zelenim površinama;
- Izvršena je pravna zaštita prirodnih dobara u urbanim područjima gradova, predviđena planskim dokumentima Republike i JLS;
- Zasnivanje obligacionih odnosa sa izvršiocima usluga ZKP-a vršeno je u skladu sa propisanim načelima;
- Ugovoreni su mjerljivi pokazatelji kvaliteta i uslovi za prihvatanje, odbijanje ili korekciju izvršenih usluga;
- Ugovorena je odgovornost izvršilaca usluga za nestručno, nepotpuno ili nekvalitetno izvršenje usluga;

- Aktivnosti operativnog planiranja usluga ZKP-a redovno i pravovremeno su se provodile u nadležnim odjeljenjima JLS i služile su izvršiocima usluga kao radni nalozi;
- Aktivnostima praćenja i kontrole provođenja usluga iz PZKP-a obezbijeđen je kontinuiran i potpun uvid u kvalitet i obim realizovanih usluga, kao i operativnih planova;
- Građevinski dnevnici i druga dokumentacija vođeni su kontinuirano i sa potpunim podacima o obimu, vrsti i dinamici izvršenih usluga;
- Fakturisanje i plaćanje usluga vršeno je na osnovu dokaza o stvarno izvršenim radovima;
- Uspostavljen je kontinuiran sistem upravnog i inspekcijskog nadzora, kojim je unaprijeđeno organizovanje i provođenje djelatnosti ZKP-a;
- Sistematizovani su podaci o primjedbama građana i ispitivanju njihovog zadovoljstva uslugama ZKP-a, a provedene su i akcije kao odgovor na prisutne rizike.

## 1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

Ovaj izvještaj o provedenoj reviziji učinka sadrži sljedeća poglavlja, u kojima su predstavljeni:

1. **Uvod** – U ovom poglavlju navedeni su osnovni razlozi zbog kojih se Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske (u daljem tekstu: GSRJS RS) opredijelila za reviziju organizovanja i provođenja djelatnosti ZKP-a. Takođe, predstavljen je dizajn revizije kroz revizijska pitanja, obim i ograničenja revizije, izvore i metode pribavljanja i analize podataka, kao i kriterijume revizije;
2. **Opis predmeta revizije** – U ovom poglavlju predstavljene su karakteristike predmeta revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti, kao i regulatorni okvir karakterističan za oblast ZKP-a;
3. **Nalazi** – Nalazi revizije daju odgovore na osnovno i ostala revizijska pitanja, a predstavljeni su u nekoliko cjelina, u skladu sa postavljenim revizijskim pitanjima;
4. **Zaključci** – Zaključci su izvedeni na osnovu nalaza potkrijepljenih revizijskim dokazima;
5. **Preporuke** – Date su preporuke čijom implementacijom JLS treba da obezbijede efikasnije organizovanje i provođenje djelatnosti ZKP-a.

Na kraju ovog izvještaja revizije učinka dati su prilozi koji detaljnije prikazuju i objašnjavaju pojedine nalaze u izvještaju.

# 2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

## 2.1. Karakteristike predmeta revizije

Zajednička potreba građana, kao poseban javni interes, ogleda se u obezbjeđivanju čistog, zdravog, uređenog, bezbjednog, funkcionalnog i dostupnog okruženja. Njegovu osnovu čine javne površine, komunalni objekti i oprema, kao i aktivnosti upravljanja i održavanja. Ostvarivanje ovog interesa obezbjeđuje se efikasnim organizovanjem i obavljanjem djelatnosti ZKP-a, a to su:

- čišćenje javnih površina u naseljenim mjestima,
- održavanje, uređivanje i opremanje javnih zelenih i rekreacionih površina,
- održavanje javnih saobraćajnih površina u naseljenim mjestima,
- odvođenje atmosferskih padavina i drugih voda sa javnih površina,
- javna rasvjeta u naseljenim mjestima i
- djelatnost zoohigijene.[19]

Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti ZKP-a obezbjeđuju se iz budžeta JLS po osnovu prihoda ostvarenih iz:

- komunalne naknade,
- dijela naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa,
- dijela prihoda od poreza na nepokretnosti i
- dijela naknada za date koncesije.[20]

Utvrđivanje visine potrebnih sredstava vrši se na osnovu PZKP-a, koji sadrži: obim i kvalitet održavanja i obnavljanja pojedinih komunalnih objekata i uređaja i komunalnih usluga zajedničke komunalne potrošnje, visinu potrebnih sredstava za realizaciju programa i raspored sredstava po namjenama za svaku djelatnost posebno, kao i mjere za sprovođenje programa.[21]

Jedan od najvažnijih zadataka uređenja savremenog grada jeste upravljanje gradskim zelenim površinama i održavanje javne higijene u gradovima, u skladu sa sanitarnim, ekološkim, urbanističkim, arhitektonskim, estetskim, zdravstvenim i drugim normama.[22] Prema definiciji Evropske komisije, zelena infrastruktura predstavlja strateški planiranu mrežu prirodnih i poluprirodnih područja i zelenih prostora kojom se upravalja radi pružanja širokog spektra usluga ekosistema, što doprinosi dobrobiti ljudi i kvalitetu života.[23] Ona može istovremeno ostvarivati više funkcija i pružati različite koristi u istom prostornom području, i to: zdravstvene, ekološke, sanitarne, higijenske, rekreativne, društvene, privredne i dekorativno-estetske.[24] Jedno od osnovnih svojstava zelenih površina jeste njihova ravnomjerna raspoređenost i neprekidnost. Raspored zelenila u gradu predstavlja važan planski i uređivački poduhvat, koji podrazumijeva promišljeno određivanje njegovih lokacija, vrste i načina uređenja. Pri tome je od posebnog značaja izbor vrste zelenila, površina koju zauzima, kao i njegova prostorna raspodjela na teritoriji grada.[25] Zelene površine po svojoj funkciji (namjeni) u naseljima mogu se podijeliti na:

- zelene površine opšte namjene ili javnog korišćenja – javno zelenilo (parkovi, skverovi, zelenilo ulica i saobraćajnica, travnjaci);

[19] Prilog broj 2: Struktura ZKP-a po djelatnostima
[20] Zakon o komunalnim djelatnostima
[21] Zakon o komunalnim djelatnostima
[22] M. A. Lješević, Urbana ekologija – drugo izdanje, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet – Institut za životnu sredinu i GIS, Beograd, 2002.
[23] European Commission, Green Infrastructure (GI) — Enhancing Europe's Natural Capital (2013).
[24] Akcioni plan održivog upravljanja energijom i prilagođavanja klimatskim promjenama Grada Doboja (SECAP) za period do 2030.
[25] M. A. Lješević, Urbana ekologija – drugo izdanje, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet – Institut za životnu sredinu i GIS, Beograd, 2002.

- zelene površine ograničene upotrebe (specijalizovani parkovi,[26] zelene površine stambenih blokova, zelene površine škola i fakulteta, zelene površine dječjih ustanova, zelene površine bolnica i zdravstva, zelene površine industrijskih i radnih zona);
- zelene površine specijalne namjene (sanitarno-zaštitne, zelenilo između industrijskih zona i stambenih kompleksa, zaštitni pojasevi pored puteva i željezničkih pruga, vjetrozaštitni pojasevi, vodozaštitne zone, protivpožarni zasadi, rasadnici i zelene površine grobalja).[27]

Dokumentima prostornog uređenja određuju se organizacija, namjena i način korišćenja i upravljanja prostorom, te kriterijumi i smjernice za uređenje i zaštitu prostora RS. Strategije, kao i prostorni i urbanistički planovi, jesu razvojni, strateški dugoročni dokumenti prostornog uređenja kojima se definišu osnovni ciljevi i principi razvoja u prostoru. Regulacioni plan, urbanistički projekat i plan parcelacije jesu sprovedbeni, odnosno tehničko-regulativni dokumenti prostornog uređenja na osnovu kojih se definišu uslovi za projektovanje i izvođenje objekata.[28]

Djelatnost održavanja javne higijene, u smislu predmeta revizije, obuhvata sljedeće aktivnosti:

- Ručno čišćenje javnih saobraćajnih površina – prikupljanje otpada i metenje saobraćajnih površina duž putnih pravaca, mostova, pasarela, trotoara i dr.);
- Ručno čišćenje javnih površina (gradski trgovi, javne zelene površine, javne parcele i parkirališta i dr.) – čišćenje i metenje javnih površina, pražnjenje korpica, skidanje plakata i dr.;
- Mašinsko čišćenje saobraćajnih površina pomoću autočistilica;
- Sakupljanje lišća sa uređenih i neuređenih javnih zelenih površina (uz saobraćajnice, na skverovima, uz rijeke i potoke, u stambenim naseljima, površine oko spomen-grobalja i dr.);
- Mašinsko uništavanje korova na spoju kolovoza i trotoara na saobraćajnim i drugim površinama (rigole);
- Pražnjenje korpica sa javnih površina i čišćenje autobuskih stajališta;
- Prikupljanje otpada i vanredno čišćenje javnih površina poslije povećanog obima korišćenja javnih površina, elementarnih nepogoda, održavanja javnih manifestacija i dr.

Usluge iz oblasti ZKP-a pružaju komunalna preduzeća (u daljem tekstu: KP) i druga pravna lica, na osnovu zaključenih ugovora ili sporazuma sa JLS. Proces dodjele poslova i ugovaranja započinje pokretanjem i provođenjem postupka javne nabavke, nakon čega se donosi odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača. Sastavni dio ugovora čini specifikacija usluga, kojom su definisane sve usluge koje je izvršilac dužan da obavlja u periodu na koji se ugovor zaključuje, njihova količina, kao i pojedinačne cijene i ukupne vrijednosti pojedinih usluga.

Nadzor obuhvata kontrolu ispunjavanja ugovorenih obaveza izvršioca usluga, usklađenosti izvedenih radova sa propisima i pravilima struke, poštovanja rokova za izvršenje usluga, kvaliteta ugrađenih materijala i izvedenih radova, kao i obima i kvaliteta održavanja i obnavljanja pojedinih komunalnih objekata i uređaja i pružanja komunalnih usluga ZKP-a. Izvršilac usluga obavezan je da vodi građevinski dnevnik, odnosno dnevnik rada, u dva primjerka, pri čemu svaka ugovorna strana zadržava po jedan primjerak za svoje potrebe. Obračun izvršenih usluga vrši se na osnovu količina evidentiranih u dnevniku rada, koji

[26] Sportski park, zabavni park, dječji park, botanički park, zoološki park, etnopark, izložbeni park, istorijski park

[27] D. Filipović i S. Đurđić, Ekološke osnove prostornog planiranja – praktikum, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet, Beograd, 2008.

[28] Zakon o uređenju prostora i građenju, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 40/13, 106/15 i 84/19).

ovjeravaju izvršilac i naručilac usluge. Nadzor nad izvršenjem ugovorenih usluga vrše nadzorni organ naručioca i nadležni kontrolni organi.

Načelo učešća javnosti, najjednostavnije rečeno, omogućava da se čuju stavovi i potrebe građana i njihovih udruženja i da im se dozvoli da utiču na odluke koje ih se tiču. Pitanja zaštite životne sredine najbolje se rešavaju uz učešće svih zainteresovanih strana na odgovarajućem nivou. Navedeno načelo učešća javnosti sastoji se iz tri elementa: pristupa informacijama od značaja za životnu sredinu, učešća javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu i prava na pravnu zaštitu u upravnom i sudskom postupku, odnosno pristupa pravnoj zaštiti.

## 2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju vrši upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: integralno planiranje i uređenje prostora, primjenu Prostornog plana RS, upravni nadzor, reviziju i davanje saglasnosti na prostorne planove JLS. Takođe, stručno i finansijski učestvuje u izradi prostorno-planske dokumentacije lokalnih zajednica, u urbanističkom planiranju, građenju, te uspostavljanju jedinstvene centralne baze podataka o prostoru RS. Ovo ministarstvo nadležno je i za integralnu zaštitu i unapređivanje životne sredine i prirode uopšte, istraživanje, planiranje i upravljanje kroz mjere zaštite životne sredine, zaštitu ozonskog omotača, praćenje klimatskih promjena, sveobuhvatnu zaštitu dobara od opšteg interesa, prirodne resurse, prirodno i kulturno nasljeđe i sl.[29]

Zakonom o lokalnoj samoupravi propisane su nadležnosti JLS u vezi sa provođenjem djelatnosti ZKP-a, i to:

- Donose lokalne planove zaštite životne sredine i planove upravljanja otpadom;
- Proglašavaju zaštićenim spomenike prirode i područja sa održivim korišćenjem prirodnih resursa i njima upravljaju u skladu sa propisom koji reguliše zaštitu prirode;
- Obezbjeđuju očuvanje prirodnih vrijednosti na svom području i donose akt o proglašenju zaštićenog područja;
- Određuju i obezbjeđuju uslove za držanje i zaštitu domaćih životinja i utvrđuju mjere za njihovo organizovano i neškodljivo uklanjanje ili karantin;
- Obezbjeđuju uslove korišćenja i načine upravljanja prirodnim jezerima, izvorima, javnim bunarima i javnim česmama i brinu se o njihovoj zaštiti, te stvaraju opšte uslove za očuvanje čistoće obala rijeka i jezera na svom području;
- Usvajaju dokumente prostornog uređenja i obezbjeđuju njihovo sprovođenje, kao i praćenje stanja uređenja prostora i naselja na svojim teritorijama;
- Obezbjeđuju uslove za uređenje naselja i korišćenje javnih i drugih površina, uređuju uslove i način njihovog korišćenja i upravljanja, te odlaganja komunalnog otpada;
- Obezbjeđuju uslove za izgradnju, održavanje i korišćenje ulica, trgova, lokalnih puteva, sportskih i rekreativnih objekata, kao i nadzor nad obavljanjem komunalnih djelatnosti, inspekcijski nadzor itd.

Pored toga, JLS izrađuju i donose PZKP do kraja tekuće za narednu godinu, a preko svojih organa uređuju i obezbjeđuju obavljanje komunalnih djelatnosti, te izvršavaju zakone, druge propise i opšte akte RS čije im je izvršavanje povjereno. Za obavljanje komunalnih i drugih djelatnosti od javnog interesa, JLS su osnovala KP, koja su bila dužna da povjerene komunalne djelatnosti obavljaju u skladu sa Zakonom i drugim relevantnim propisima. Nakon donošenja Zakona o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima,[30] došlo je do transformacije KP u otvorena akcionarska društva, i to postupkom djelimične privatizacije državnog kapitala.

[29] Zakon o republičkoj upravi, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 132/22 i 90/23

[30] Službeni glasnik Republike Srpske, broj 51/06, 1/07, 53/07, 41/08, 58/09, 79/11 i 28/13.

## 2.3. Pravna regulativa karakteristična za predmet revizije

Zakonsku osnovu za planiranje, organizovanje i provođenje djelatnosti ZKP-a u RS čini niz zakona i drugih propisa koji zajednički uspostavljaju pravni okvir relevantan za ovu oblast. Prije svega, riječ je o propisima kojima se uređuju oblasti komunalnih djelatnosti, prostornog planiranja i građenja, zaštite životne sredine i prirodnih dobara, te budžetskog sistema. Na ovim propisima zasnivaju se podzakonski akti i drugi akti kojima se detaljnije uređuju pitanja od značaja za planiranje, organizovanje i provođenje djelatnosti ZKP-a. Osnovnu pravnu regulativu korišćenu u ovoj reviziji čine: Zakon o komunalnim djelatnostima, Zakon o zaštiti životne sredine,[31] Zakon o uređenju prostora i građenju, Zakon o republičkoj upravi, Zakon o lokalnoj samoupravi,[32] Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske,[33] i drugi zakonski i podzakonski akti kojima se uređuje planiranje i provođenje djelatnosti ZKP-a. Navedenim pravnim aktima definišu se uloge, nadležnosti, odgovornosti institucija i planiranja i provođenja ZKP-a.

Svi pravni akti koji se odnose na predmet ove revizije učinka navedeni su u Listi referenci koja se nalazi u Prilogu broj 1 ovog izvještaja i predstavlja sveobuhvatan pregled relevantne zakonske regulative i podzakonskih akata analiziranih tokom revizije.

[31] Službeni glasnik Republike Srpske, broj 71/12, 79/15 i 70/20
[32] Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 36/19, 61/21, 110/25 i 114/25
[33] Službeni glasnik Republike Srpske, broj 121/12, 52/14, 103/15 i 15/16 i 110/24

# 3. NALAZI

## 3.1. Ispunjenost pretpostavki za efikasno planiranje i provođenje djelatnosti ZKP-a

### 3.1.1. Postojeći pravni, planski i organizacioni okvir planiranja i provođenja djelatnosti ZKP-a

Sistemsko planiranje, povezivanje i očuvanje zelenih površina postalo je ključno za razvoj ekoloških mreža i direktno je uticalo na savremeni koncept zelene infrastrukture u gradovima. EU je ovaj koncept formalizovala Strategijom zelene infrastrukture iz 2013. godine, kojom se naglašava strateški značaj planiranja mreža prirodnih i poluprirodnih područja radi ostvarivanja ekoloških, društvenih i ekonomskih koristi.[34] Prilikom izrade prijedloga u oblasti zaštite životne sredine, Evropska komisija oslanja se na naučna saznanja, kao i na norme država članica, koje postavljaju visoke standarde kako bi se postigao što veći stepen zaštite životne sredine.[35]

Za razliku od prakse EU,[36] donošenje propisa u oblasti upravljanja zelenim površinama preneseno je u nadležnost JLS. Ustavom Republike Srpske[37] propisano je da JLS preko svojih organa, u skladu sa Zakonom, između ostalog, uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti. Zakonom su utvrđene komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa, ali nije utvrđen način obezbjeđivanja posebnog javnog interesa u pojedinim djelatnostima ZKP-a. JLS su odlukama o komunalnom redu i drugim opštim aktima detaljnije uredile djelatnosti ZKP-a, ali sa prisutnim nedostacima, naročito izraženim u djelatnosti održavanja, uređivanja i opremanja javnih zelenih i rekreacionih površina, što utiče na organizovanje i provođenje navedenih djelatnosti. U odlukama o komunalnom redu ili drugim aktima JLS nisu propisane potrebne norme i standardi, kao ni tehnološki postupci održavanja zelenih površina u cilju njihovog efikasnog očuvanja i unapređivanja, što bi proglašeni poseban javni interes u oblasti komunalnih djelatnosti učinilo mjerljivim i jasnim.[38] Takođe, nije propisan ni minimum komunalnih usluga, kao pravni i tehnički standard koji predstavlja najniži nivo obavljanja komunalnih djelatnosti koji se mora osigurati građanima, čak i u vanrednim okolnostima (poput štrajkova radnika, prirodnih nepogoda, ekonomskih kriza, nestašica energenata itd.).

Poseban javni interes u zadovoljavanju potreba građana za uslugama održavanja zelenih površina i javne higijene predstavlja temelj zdravog, bezbjednog i funkcionalnog života u svakoj lokalnoj zajednici, ali bez usvojenih standarda, normativa i postupaka propisani poseban javni interes postaje apstraktan i nefunkcionalan pravni koncept. Zakon kojim se utvrđuje postojanje posebnog javnog interesa, ali se istovremeno ne definišu jasni i precizni standardi i normativi koji određuju šta, kada i na koji način treba preduzeti, ne ispunjava

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

[35] B. Tubić, Pravna načela u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji, Pravni fakultet u Novom Sadu, 2012.

[36] Usvojeno načelo supsidijarnosti na nivou EU omogućava donošenje krovnih odluka obavezujućih za države članice u oblasti zaštite životne sredine, iako EU ne raspolaže isključivom nadležnošću u navedenoj oblasti (Evropski standardi u oblasti zaštite životne sredine – pravni i ekonomski aspekt, Univerzitet u Nišu – Pravni fakultet, Niš 2015.

[37] Službeni glasnik Republike Srpske, broj 21/92 – prečišćeni tekst, 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 i 48/11

[38] Načini orezivanja i njege stabala, uslovi i procedure sječe stabala, standardi održavanja drvoreda, postupci zamjene i obnove zelenila, stručne mjere zaštite biljnog fonda, način održavanja različitih kategorija zelenih površina, standardi za održavanje urbanog mobilijara, operativni normativi i metodologije održavanja javnih zelenih površina itd.

zahtjeve „kvaliteta zakona“ i predvidivosti.[39] Građanin ne može predvidjeti šta plaća, a šta republika ili lokalna vlast treba da pruži zauzvrat. Navedeno je propisano i u Zakonu: „Odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave kojom se uvodi obaveza plaćanja komunalne naknade određuju se osnovi i mjerila kojima se utvrđuje visina naknade zavisno od stepena opremljenosti naselja komunalnim objektima i uređajima ZKP-a i kvaliteta i standarda komunalnih proizvoda i usluga.“

U gradovima nije donesen opšti akt kojim bi se izvršila kategorizacija postojećih javnih zelenih površina. Nije propisan ni obim i kvalitet održavanja u odnosu na kategorije značaja, lokacije, namjene, broja korisnika i ekonomičnosti održavanja zelenila. Takođe, nije propisana obaveza inventarizacije, monitoringa, kao ni formiranja i održavanja katastra zelenila. Navedeni nedostaci direktno utiču na kvalitet planiranja i održavanja zelenih površina.

Ustavom Republike Srpske propisano je da Republika uređuje oblast zaštite životne sredine. Takođe, propisano je da čovjek ima pravo na zdravu životnu sredinu i da je svako, u skladu sa zakonom, dužan da u okviru svojih mogućnosti štiti i unapređuje životnu sredinu. Zelene površine u zakonskim i podzakonskim aktima RS iz oblasti zaštite životne sredine i prirodnih dobara prepoznate su kao dio životne sredine, ali, kao takve, nisu pravno uređene putem navedenih pravnih akata.[40] Zakonom o zaštiti životne sredine propisano je da se zelene površine, kao i pojas zaštitnih zona na teritoriji JLS, uređuju posebnim propisima, čime je narušeno načelo saradnje i podjele odgovornosti, propisano istim zakonom.[41]

Zakon o uređenju prostora i građenju krovni je pravni akt kojim se regulišu razvoj, planiranje i izgradnja grada, te očuvanje i uređenje postojećih i projektovanje i izvođenje novih zelenih površina u urbanim sredinama. Planiranje, projektovanje i uređivanje zelenih površina podrazumijeva složen proces, kojim se stvaraju funkcionalne i estetski uređene zelene površine. Ovaj proces se sastoji iz tri uzajamno povezana dijela:

- sagledavanja prostornih i urbanističkih karakteristika,
- definisanja optimalnih uslova i okolnosti za stvaranje zelenih površina,
- tehnoloških postupaka realizacije, proizvodnje biljnog materijala i održavanja zelenih površina.[42]

Zaštita zelenih površina ostvaruje se:

- izradom katastra zelenih površina,
- izradom Plana opšteg uređenja sistema zelenih površina JLS,
- utvrđivanjem standarda i normativa planiranja, projektovanja, podizanja i održavanja zelenih površina.

U RS nisu pravno uređeni i uspostavljeni navedeni segmenti procesa planiranja, projektovanja, uređivanja i zaštite zelenih površina u mjeri koja omogućava očuvanje zelene infrastrukture grada. Ne postoji jedinstvena zakonska definicija pojma zelenih površina, niti su propisani standardi njihovog održavanja. Zakonom o prostornom uređenju i građenju nisu definisane neophodne norme u planiranju, projektovanju i uređivanju zelenila, što ne obezbjeđuje zaštitu prostora u skladu sa propisanim principom održivog razvoja.

[39] Vodiči kroz sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (presude: Sandi tajms protiv Ujedinjenog Kraljevstva 1979. godine, Brajeler protiv Italije 2000. godine, Maestri protiv Italije 2004. itd.).

[40] Životna sredina je skup prirodnih i stvorenih vrijednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život, Zakon o zaštiti životne sredine.

[41] Planiranje, upravljanje i monitoring životne sredine na nivou RS ostvaruju se saradnjom i zajedničkim djelovanjem svih relevantnih subjekata, s ciljem zaštite životne sredine, pri čemu svaki subjekt postupa u okviru svojih nadležnosti i odgovornosti.

[42] D. Filipović i S. Đurđić, Ekološke osnove prostornog planiranja – praktikum, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet, Beograd, 2008.

Za razliku od zemalja EU, u RS ne postoje jasna urbanističko-tehnička pravila i standardi prilikom gradnje, kako bi se osigurala dovoljna količina zelenih površina u urbanom području te usklađen ekološki, ekonomski i društveni aspekt razvoja gradova. Nisu propisane ni ekološke norme i principi prostorne kompozicije zelenih površina u gradu. Takođe, nisu utvrđeni standardi i normativi planiranja, projektovanja, podizanja, zoniranja i održavanja zelenih površina, kao ni tehnološki postupci njihovog održavanja. Nije propisana ni obaveza izrade Plana opšteg uređenja sistema zelenih površina, provođenja aktivnosti inventarizacije i monitoringa, kao ni formiranja i održavanja katastra zelenila u JLS. Navedena pravna neuređenost onemogućila je provođenje načela održivog razvoja, što je dovelo do nekontrolisane gradnje u urbanim područjima (bez izgradnje pratećeg zelenila) i gubitka kapaciteta prirodnih resursa i prirodnog nasljeđa u gradovima (trajni gubitak vrijednosti zelenih površina i zelenih koridora).

Pravna neuređenost prisutna je i u djelatnosti javne higijene gradova obuhvaćenih revizijom. Odlukama o komunalnom redu i drugim pravnim aktima JLS nije propisano sljedeće:

- javne površine koje su predmet čišćenja, prioriteti i intenzitet čišćenja javnih površina,
- prihvatljiv nivo čistoće javnih površina,
- standardi i način ocjenjivanja čistoće javnih površina,
- obuhvat i redoslijed postupaka u aktivnostima redovnog i vanrednog čišćenja,
- normativi opremljenosti javnih površina (korpe/kontejneri za otpad, klupe, javni toaleti, česme itd.),
- minimalni obim čišćenja u uslovima vanredne situacije.

*Planiranje i uređivanje zelenih površina*

Da bi se dostigla puna funkcija zelenila u ekološkom smislu, neophodno je da ga ima dovoljno, da je ravnomjerno raspoređeno i da se održava u skladu sa pravilima struke. Takođe, neophodno je da je usklađen odnos između izgrađenog prostora i prostora sa zelenilom. Smatra se da je najbolji odnos zelenila i izgrađenog prostora 6 : 4.[43] Navedeno se obezbjeđuje prostornim uređenjem koje, između ostalog, obuhvata istraživanje, provjeru i ocjenu mogućnosti održivog razvoja na prostoru RS, kao i zaštitne mjere i način upravljanja prostorom.[44]

Prilikom urbanističkog planiranja za ocjenu obezbijeđenosti zelenih površina u naučnoj literaturi[45] se navode sljedeći pokazatelji: nivo ozelenjenosti, stepen ozelenjenosti i stepen zadovoljnosti.[46] Evropska agencija za životnu sredinu (EEA) preporučuje standarde gradskog zelenila u okviru Protokola o strateškoj procjeni životne sredine. Pravilo 3–30–300[47] kao univerzalno načelo uvedeno je 2021. godine, a njegova primjena obezbjeđuje uspostavljanje sistema zelenih površina, očuvanje zdravlja, dobrobiti i otpornosti u gradskim sredinama.[48]

Da bi se mogao izvršiti proračun gorenavedenih indikatora, potrebno je klasifikovati zelene površine prema njihovoj namjeni sa potrebnim atributivnim podacima, kako bi se u praksi

[43] M. A. Lješević, Urbana ekologija – drugo izdanje, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet – Institut za životnu sredinu i GIS, Beograd, 2022.
[44] Zakon o uređenju prostora i građenju
[45] D. Filipović i S. Đurđić, Ekološke osnove prostornog planiranja – praktikum, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet, Beograd, 2008.
[46] Prilog broj 3: Pokazatelji obezbijeđenosti zelenih površina
[47] Univerzalno načelo 3–30–300 (tri stabla vidljiva iz svakog stana, 30% pokrivenosti stambenog kvarta krošnjama drveća i 300 metara od najbližeg parka ili veće zelene površine – minimalno ½ ili 1 ha) kreirao je Sesil Konijnendijk, direktor i saosnivač Nature-Based Solutions Institute.
[48] Indikator urbanih zelenih površina u Malmeu (Švedska) za linearno rastojanje od 300 m do granice zelenih površina veličine od najmanje jednog ha iznosi 79,9% od ukupnog broja stanovnika grada (297.616).

mogla uraditi navedena podjela. U Pravilniku o opštim pravilima urbanističke parcelacije i urbanizacije[49] izvršena je podjela zelenih površina po osnovu njihove namjene (funkcije) ili obima njihovog korišćenja. U toj klasifikaciji nedostaju atributivni opisi navedenih kategorija kako bi se različiti komunalni objekti zelenila mogli svrstati u pripadajuće grupe, na osnovu kojih ih struka definiše i dijeli. U grupu zelenila ograničene upotrebe uvršteno je zelenilo na parcelama sa individualnim stambenim objektima, što je protivno naučnoj literaturi i standardima EU. Takođe, blokovsko zelenilo je izdvojeno kao posebna kategorija, iako ga naučna literatura svrstava u zelenilo ograničene upotrebe.

Pravna neuređenost aktivnosti planiranja, projektovanja i uređivanja zelenih površina, kao i nepostojanje katastra zelenila, uticali su na to da doneseni strateški planski akti na nivou JLS (urbanistički planovi) ne mogu predstavljati adekvatnu osnovu za podizanje nedostajućih i očuvanje održivosti postojećih zelenih površina. U procesu strateškog planiranja nije utvrđen hijerarhijski nivo zelenih površina, u smislu njihovog svrstavanja po namjeni i sa iskazanim površinama i pozicijama. Urbanističkim planovima nisu mapirane pozicije sistema zelenih površina, tako da isti ne mogu poslužiti kao dobra osnova za planiranje, unapređivanje i očuvanje postojećih zelenih površina.

U navedenim planovima nije utvrđen ukupan obuhvat i struktura zelenog fonda. Iskazivanje stepena ozelenjenosti i zadovoljenosti nije uopšte prikazano ili nije prikazano u skladu sa stvarnim stanjem zelenih površina. U Urbanističkom planu opštine Teslić 2015–2035. godine stepen ozelenjenosti iznosi 163 m²/st. (preporučeni normativi su 30–80 m²/st.), a stepen zadovoljnosti 29 m²/st. U Urbanističkom planu Prijedora 2012–2032. stepen ozelenjenosti prikazan je na nivou od 118 m²/st., a stepen zadovoljnosti iznosi 80 m²/st., što je skoro tri puta više od normativa EU. Istovremeno, u istim dokumentima navodi se kako u navedenim gradovima nedostaje urbanog zelenila. U Urbanističkom planu grada Doboja nisu uopšte prikazane površine gradskog zelenila po namjeni, tako da nije vršen proračun indikatora obezbijeđenosti. U Urbanističkom planu grada Bijeljine zelene površine, u jednom dijelu dokumenta, klasifikuju se prema aktivnoj i pasivnoj rekreaciji. Navedena podjela (nije naveden pravni/naučni osnov podjele) po vrsti rekreacije je nerazumljiva i nije u skladu sa postojećom klasifikacijom zelenila.

**Studija slučaja**: *Pravna zaštita zelenih površina/biodiverziteta gradova*

Prostornim planom grada Banjaluka (2014) predviđena je zaštita prirodnih vrijednosti na ukupnoj površini od oko 22.000 ha, ili oko 18% teritorije grada. Između ostalog, predviđena je zaštita (VI kategorija) 43 objekta zelenila u urbanom području grada. Izmjenama i dopunama prostornog plana Republike Srpske do 2025. godine predviđena je zaštita parka prirode Starčevica i park-šuma: Ada na Vrbasu, Trapisti Banja Luka i Šibovi sa Suturlijom. Područje Starčevice prvi put je stavljeno pod zaštitu 1932. godine, dok su aktivnosti na ponovnom uspostavljanju zaštite započete prije oko 50 godina. Trenutno je u toku izrada Studije zaštite, koju priprema Republički zavod za zaštitu kulturno-istorijskog i prirodnog nasljeđa. Urbanistički plan grada Banjaluka, kojim bi se konkretizovala zaštita prirode, još nije donesen, iako je nacrt dokumenta izrađen 2020. godine. Zaštita prirodnih dobara VI i VII kategorije u ostalim gradovima (urbano područje) obuhvaćenim revizijom nije planirana ni Izmjenama i dopunama prostornog plana Republike Srpske do 2025. godine, ni prostornim i urbanističkim planovima tih gradova.

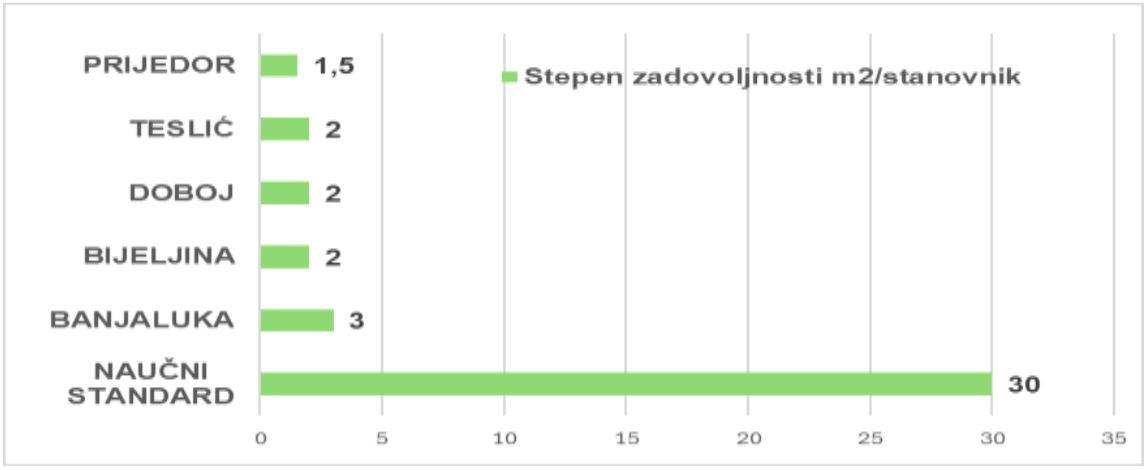
Prikazana obezbijeđenost uređenih zelenih površina javnog korišćenja u m²/st. u gradovima obuhvaćenim revizijom pokazuje visoka odstupanja pomenutog indikatora u odnosu na potrebne[50] količine navedenog zelenila u cilju očuvanja zdravlja ljudi (Grafikon br 1).

[49] Službeni glasnik Republike Srpske, broj 115/13

[50] U odnosu na tipove i vrste zelenih zasada, na glavne parkove otpada 15 m², rejonske 8 m², skverove 4 m², bulevare 2 m², a na ulično zelenilo oko 2 m² po stanovniku. To znači da bi trebalo obezbijediti oko 30 m² zelenih površina po stanovniku. Kod novih gradova i naselja trebalo bi da

Takođe, prikazani rezultati ukazuju na to da prilikom izrade urbanističkih planova utvrđeni indikatori ozelenjenosti i zadovoljnosti uređenih zelenih površina ne odgovaraju stvarnom stanju na terenu.

Grafikon br 1: Stepen zadovoljnosti zelenilom javnog korišćenja u gradovima ($m^2$/stanovnik)




Izvor: Akcioni plan za zeleni grad Banjaluka, 2020. godine, urbanistički planovi gradova, Upitnik, Milutin A. Lješević, Urbana ekologija – drugo izdanje.

Usljed nedostatka pravila i normi u vezi sa podizanjem zelenih površina, ni sprovedbeni, odnosno tehničko-regulativni dokumenti prostornog uređenja nisu definisali uslove za projektovanje i podizanje parkova u skladu sa naučnim i međunarodnim normama. Tako parkovi u Prijedoru i Bijeljini nemaju izgrađene javne toalete, dok su u parkovima u Banjaluci i Bijeljini izgrađeni restorani, a prisutni su različiti trgovački sadržaji, što dodatno smanjuje raspoložive zelene površine.

Prvi korak u prostornom planiranju, podizanju, zaštiti i održavanju zelenih površina, kao i uređenju i čišćenju javnih površina, jeste izrada katastra zelenih površina i uspostavljanje Geografskog informacionog sistema (GIS). Ovi alati predstavljaju važnu osnovu za efikasno upravljanje i analizu javnih površina, kao i za planiranje i upravljanje prostorom.

Gradovi obuhvaćeni predstudijskim ispitivanjem nemaju uspostavljenu GIS bazu sa podacima o javnim površinama i njihovim inventarom. U gradovima[51] Banjaluci, Prijedoru i Bijeljini započete su aktivnosti na izradi GIS baze podataka. Premjeri zelenih i drugih javnih površina pripadajućim inventarom i pridruženim neophodnim atributivnim podacima nisu provedeni pa, samim tim, ni uneseni u bazu podataka. Gradovi nisu proveli inventarizaciju[52] i kartiranje javnih površina, kao osnovni preuslov za uspostavljanje GIS-a. Na postojećoj geoinformacionoj podlozi prostora sa površinama nije moguće selektovati infrastrukturne objekte po osnovu vlasništva, funkcije, kategorije ili nekog drugog parametra, pa su, samim tim, navedene baze podataka neupotrebljive za vršenje bilo kakvih analiza. Usljed nedostatka katastra zelenih i rekreacionih javnih površina u Odjeljenju za komunalne poslove Grada Banjaluka, zaposleni su putem Gugl pro aplikacija proračunali površine javnih zelenih površina i ručno ih skicirali na papiru.[53] Aplikacija je nepouzdana, ali je bila

bude obezbijeđeno 40–50 $m^2$/st., Milutin A. Lješević, Urbana ekologija – drugo izdanje, Univerzitet u Beogradu, 2002.

[51] Gradovi Doboj i Teslić još nisu započeli uspostavljanje navedene baze podataka javnih površina.

[52] Inventarizacija je niz postupaka kojima se dobija popis vrsta određene skupine živih organizama ili druge komunalne infrastrukture na nekom području. Ovakav popis daje odgovor na pitanje šta imamo, a kako bi inventar bio upotrebljiv, potreban nam je i podatak o tome gdje nešto imamo. Taj dio inventarizacije podrazumijeva kartiranje komunalne infrastrukture, u koju spada i sistem zelenih površina ili tzv. geokodiranje.

[53] Prilog broj 4: Grafički prikaz skicirane zelene površine

jedina moguća u kontekstu provođenja aktivnosti planiranja, ugovaranja, izvršenja i nadzora. Nadležna odjeljenja u ostalim gradovima obuhvaćenim revizijom ne raspolažu potpunim podacima o zelenim javnim površinama.

Rezultati provedenih aktivnosti na inventarizaciji određenih zelenih površina u prethodnom periodu u gradovima Banjaluka i Bijeljina nisu iskorišćeni za uspostavljanje baza podataka o tim lokacijama, niti za efikasnije upravljanje navedenim površinama.

**Studija slučaja:** *Inventarizacija zelenih površina*

Grad Banjaluka zaključio je sa Univerzitetom u Banjoj Luci Ugovor o inventarizaciji i evaluaciji biljnih, životinjskih, šumskih i vodnih genetičkih resursa na području Banjaluke.[54] Studiju je izradio Univerzitet u Banjoj Luci, a nosilac aktivnosti bio je Institut za genetičke resurse, u saradnji sa Šumarskim fakultetom, Prirodno-matematičkim fakultetom i Društvom za istraživanje i zaštitu biodiverziteta. Prilikom inventarizacije genetičkih resursa na području Banjaluke, obuhvatajući urbano i vanurbano područje, za svaki lokalitet evidentirane su koordinate, koje su potom unesene u aplikaciju otvorenog kôda Quantum GIS (QGIS). U istoj aplikaciji izvršeno je pridruživanje atributivnih podataka i formirana geobaza podataka, sa mogućnošću njihovog izdvajanja i izvoza po svim poljima. Navedeni podaci dostavljeni su Gradu, međutim, nadležno odjeljenje njima ne raspolaže, niti je upoznato sa mjestom njihovog pohranjivanja.

U decembru 2025. godine izrađena je Studija analize zdravstvenog stanja sa prijedlogom mjera sanacije dendrofonda u Banjoj Luci, čiji je nosilac izrade bilo preduzeće „Šuma plan“ d.o.o. Banja Luka. Studijom je obuhvaćeno 27 banjalučkih ulica, jedan skver i park „Mladen Stojanović“, a njome su definisane mjere sanacije i smjernice za buduće održavanje dendrofonda. Studija predstavlja reviziju prethodno izrađenih studija iz 2016. i 2017. godine, uz proširenje obuhvata na park „Mladen Stojanović“. Inventarizacijom su obuhvaćena ukupno 3.463 stabla,[55] za koja su evidentirani potpuni atributivni podaci, uključujući opis stabla, koordinate, prsni prečnik, visinu i visinu početka krošnje, porijeklo i starost, ocjenu zdravstvenog stanja, statičke stabilnosti i dekorativnosti, kao i prijedlog mjera sanacije i druge relevantne podatke.

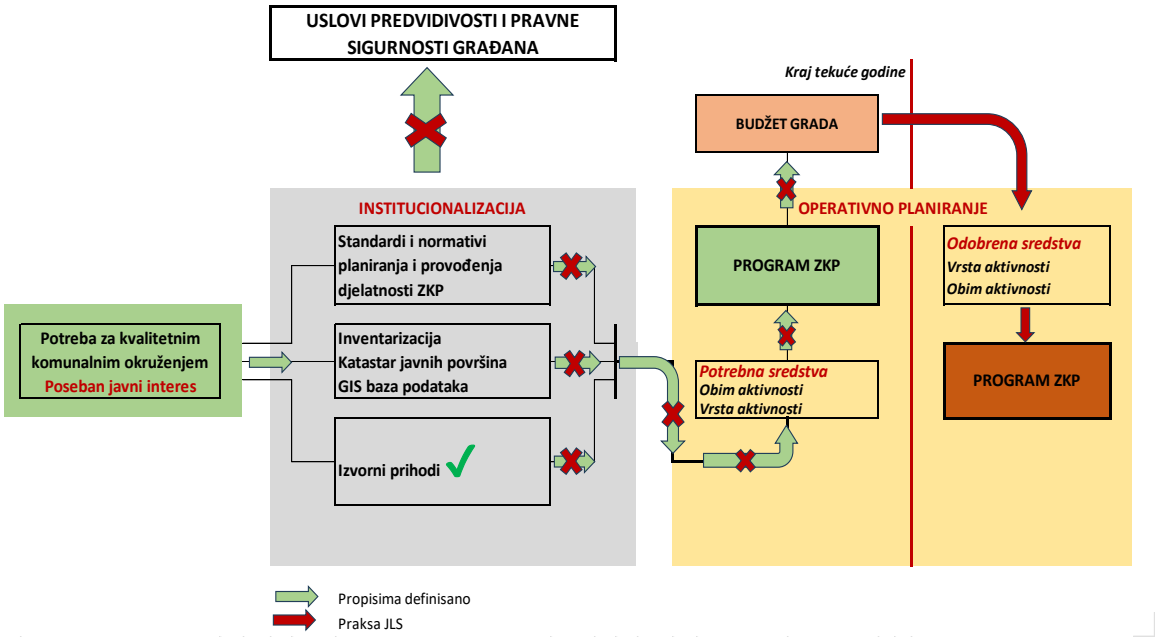
### 3.1.2. Planiranje i usvajanje PZKP-a

Planiranje ZKP-a sastavni je dio procesa planiranja i pripreme budžeta JLS. Postupci i rokovi za pripremu budžeta propisani su Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske, te uputstvom za planiranje, praćenje i izvještavanje o izvršenju budžeta, koje su donosile JLS na godišnjem nivou. Navedenim uputstvom, u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske, budžetskim korisnicima daju se smjernice, okviri i rokovi za pripremu i izradu Budžeta grada/opštine za navedenu godinu. Revizija je utvrdila da se u gradovima obuhvaćenim revizijom planiranje i donošenje PZKP-a nije vršilo u saglasnosti sa propisanim radnjama i rokovima pripreme Budžeta u Zakonu o budžetskom sistemu Republike Srpske.[56] Takođe, priprema i usvajanje PZKP-a nisu vršeni u skladu sa Zakonom i Zakonom o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj.[57] Finansijski planovi (PZKP) u okviru Budžeta treba da budu zasnovani na opisu i kvantifikaciji stvarnih potreba utvrđenih na terenu i potkrijepljeni mjerljivim ciljevima i indikatorima učinka. Na taj način oni predstavljaju direktnu osnovu za izradu Budžeta. Tako se u Zakonu

[54] Ugovor broj 12-G-3635/17, od 11. 10. 2017, i Aneks 1 na ugovor broj 12-G-3635/17, od 17. 5. 2018.
[55] Procjenjuje se da grad u urbanom području raspolaže sa preko 22.000 stabala.
[56] Prilog broj 5: Postupci i rokovi pripreme budžeta JLS
[57] Službeni glasnik Republike Srpske, broj 63/21

propisuje da se utvrđivanje visine sredstava za provođenje djelatnosti ZKP-a vrši na osnovu programa koji donosi skupština JLS.

Blok-šema broj 1: Planiranje i usvajanje PZKP-a




Izvori: Pravna regulativa, PZKP, upitnik i službene zabilješke

Nepostojanje preciznih standarda i normativa provođenja djelatnosti ZKP-a, kao i GIS baze podataka sa inventarom javnih površina, onemogućilo je provođenje procesa planiranja PZKP-a na način koji bi mogao zadovoljiti potrebe građana za uređenim komunalnim okruženjem. Iz prikazane blok-šeme vidljivo je da su gradovi obuhvaćeni revizijom primjenjivali praksu „obrnutog planiranja“. Budžetska pozicija PZKP-a odobravana je Budžetom JLS bez prethodno dokumentovane analize potrebnog obima i vrste komunalnih aktivnosti i usvojenog programa, čime se odstupilo od načela odgovornosti, efektivnosti, efikasnosti i javnosti, kao i načelo održivog razvoja u procesima usklađivanja strateškog i budžetskog planiranja.[58] Usvajanje budžeta prije nego što se izradi i usvoji PZKP predstavlja ozbiljno odstupanje i kršenje principa u planiranju Budžeta. Logika navedenog planiranja nalaže da novčana sredstva prate plan, a ne obrnuto. Navedenim postupanjem prekinuta je povezanost sredstava sa jasnim ciljevima i indikatorima učinka, čime je dovedeno u pitanje efikasno i efektivno finansiranje prioritetnih programa, usluga i aktivnosti kojima se ispunjavaju socijalne i ekonomske potrebe građana.[59]

Finansijska sredstva za ZKP odobravana su bez prethodno utvrđenih potreba, a PZKP se naknadno izrađivao tako što je tehnički prilagođavan odobrenim sredstvima. Navedeni dokument je time izgubio svoju suštinsku ulogu operativnog plana i postao puka zakonska formalnost, koja služi pokriću odobrenih budžetskih stavki. Budući da se novčana sredstva odobravaju bez prethodno izrađene tehničke specifikacije i operativnog plana zasnovanog na mjerljivim rezultatima (broj košenja, čišćenja i pranja, površina obuhvaćenih radovima, broj stabala itd.), ne postoje dovoljni dokazi da je odobreni budžetski iznos minimalan, optimalan ili predimenzioniran u odnosu na potrebna sredstva za postizanje postavljenih ciljeva i ostvarivanje posebnog javnog interesa. S obzirom na to da se PZKP izrađuje tek kada je budžet usvojen, javna rasprava sa građanima u mjesnim zajednicama postaje puka

[58] Uredba o sprovedbenim dokumentima u Republici Srpskoj, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 8/22

[59] Dokumenta okvirnog budžeta Republike Srpske 2025–2027.

formalnost. Navedeno postupanje u gradovima generisalo je i druge izražene rizike utvrđene u ovoj reviziji, koji će biti izloženi u nastavku izvještaja.

Zakonom je propisano da se PZKP donosi do kraja tekuće za narednu godinu, a sadrži: obim i kvalitet održavanja i obnavljanja pojedinih komunalnih objekata i uređaja i komunalnih usluga zajedničke komunalne potrošnje, visinu potrebnih sredstava za realizaciju programa i raspored sredstava po namjenama za svaku djelatnost posebno, kao i mjere za sprovođenje programa.

Tabela broj 1: Usvajanje budžeta i PZKP-a od strane skupštine JLS

| Red. br. | Godina | Grad Banjaluka | | Grad Prijedor | | Grad Doboj | | Grad Bijeljina | | Grad Teslić | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Budžet usvojen | PZKP usvojen | Budžet usvojen | PZKP usvojen | Budžet usvojen | PZKP usvojen | Budžet usvojen | PZKP usvojen | Budžet usvojen | PZKP usvojen |
| 1. | 2022. | 30.12.2021. | Nije usvojen | 29.12.2021. | 29.03.2022. | 28.12.2021. | 28.12.2021. | 29.12.2021. | 14.04.2022. | 28.12.2021. | 22.02.2022. |
| 2. | 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. |
| 3. | 2024. | 28.12.2023. | Nije usvojen | 28.12.2023. | 28.12.2023. | 14.12.2023. | 13.02.2024. | 29.12.2023. | 04.04.2024. | 27.12.2023. | 02.04.2024. |
| 4. | 2025. | 28.05.2025. | Nije usvojen | 26.12.2024. | 26.12.2024. | 26.12.2024. | 30.04.2025. | 28.03.2025. | 28.05.2025. | 25.02.2025. | 22.05.2025. |
| 5. | 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. |

Izvor: Odluke o usvajanju Budžeta, PZKP i Upitnik

Izrada PZKP-a nakon što donosioci odluka odrede budžetska sredstva za provođenje djelatnosti ZKP-a dovela je do kašnjenja u donošenju navedenog programa u većini gradova obuhvaćenih revizijom. Od ukupno 25 posmatranih slučajeva, zakonski rok za donošenje Programa ispoštovan je u šest. Gradovi Banjaluka, Bijeljina i Teslić nisu donosili PZKP u zakonskom roku ili ga uopšte nisu donosili ni u jednoj od pet posmatranih godina.

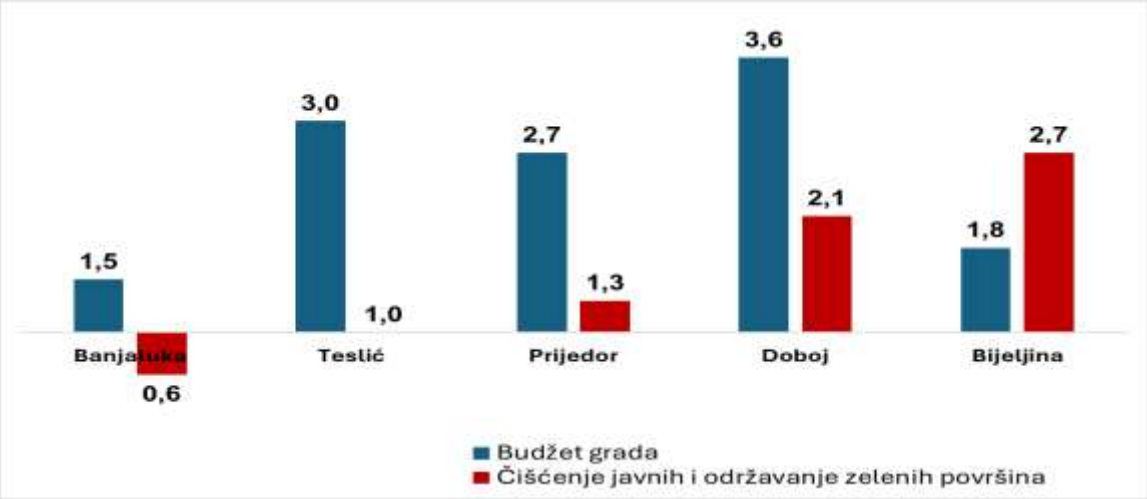
U uslovima kada je usvojen Budžet, a nije usvojen PZKP ili navedeni program nije usvojen u propisanom roku, dovodi se u pitanje kontinuitet i efikasnost provođenja usluga ZKP. Ugovaranje i obavljanje komunalnih djelatnosti nije moguće u periodu prije usvajanja PZKP-a, te time nisu stvoreni adekvatni preduslovi za transparentno i odgovorno upravljanje sredstvima, zasnovano na principima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Obim i vrsta komunalnih aktivnosti u PZKP-u planiraju se na bazi raspoloživih budžetskih sredstava. Korekcija pojedinih planiranih stavki PZKP-a vrši se u skladu sa obezbjeđenjem povećanja budžetskih sredstava.[60] Usvajanjem finansijskih pozicija djelatnosti ZKP-a bez operativnih indikatora onemogućeno je mjerenje efikasnosti uloženog novca, što je vremenom dovelo do potcjenjivanja značaja navedenih djelatnosti.

Iz grafikona broj 2 vidljivo je da je u 2025. godini, u poređenju s 2010. godinom, u svih pet posmatranih gradova zabilježen rast ukupnih budžetskih sredstava, i to u rasponu od 1,5 do 3,6 puta. Istovremeno, rast izdvajanja za čišćenje javnih i održavanje zelenih površina nije bio proporcionalan rastu ukupnih budžetskih sredstava. Tako je Grad Banjaluka u 2025. godini za navedene djelatnosti izdvojio 40% manje sredstava nego 2010. godine, dok je ukupni budžet u istom periodu povećan za 50%.

[60] Program zajedničke komunalne potrošnje Odjeljenje za komunalne poslove za 2025. godinu, Grad Banjaluka

Grafikon broj 2: Iskazani prihodi i troškovi čišćenja javnih i održavanja zelenih površina 2025. u odnosu na 2010. godinu




Izvor: Upitnik i Izvještaji o izvršenju Budžeta i PZKP-a

Ako se ima u vidu da je u posmatranom periodu došlo i do povećanja cijena komunalnih usluga kao i broja infrastrukturnih komunalnih objekata, stepen potcijenjenosti sredstava namijenjenih za ove djelatnosti dodatno je izražen. Navedeni podaci ukazuju na to da proglašeni poseban javni interes u oblasti ZKP-a nije podržan odgovarajućim nivoom finansiranja. Istovremeno, izostaje dosljedna primjena ključnog načela održivog razvoja u uslovima urbanizacije gradova, koje podrazumijeva očuvanje i unapređivanje životne sredine i zaštitu zdravlja ljudi. Upravo zbog značaja ovih djelatnosti za ostvarivanje navedenih ciljeva, zakonodavac ih je i utvrdio kao djelatnosti od posebnog javnog interesa.

U prethodnom dijelu izvještaja konstatovano je da je Grad Bijeljina u 2025. godini povećao izdvajanja za čišćenje javnih i održavanje zelenih površina u većoj mjeri u odnosu na rast ukupnog budžeta, u poređenju sa 2010. godinom. Međutim, dodatnom analizom utvrđeno je da su sredstva izdvojena za ZKP u 2025. godini iznosila svega 13% prihoda iz kojih se finansira navedena potrošnja na području Bijeljine.

Tabela broj 2: Odnos rashoda PZKP-a i prihoda namijenjenih za njegovo finansiranje

| | Grad Teslić | Grad Doboj | Grad Prijedor | Grad Bijeljina |
|---|---|---|---|---|
| 2022. | 131% | 110% | 118% | 10% |
| 2023. | 140% | 142% | 88% | 11% |
| 2024. | 134% | 147% | 94% | 13% |
| 2025. | 142% | 133% | 83% | 13% |
| **Prosjek** | **137%** | **133%** | **95%** | **12%** |

Izvor: Upitnik i Izvještaji o izvršenju PZKP-a

Iz tabele je vidljivo da Grad Bijeljina ima značajan prostor za povećanje rashoda ZKP-a u odnosu na prihode iz kojih se oni finansiraju. Gradovi Teslić i Doboj raspolažu ograničenim prihodima propisanim za finansiranje ZKP-a, s tim što se rashodi u Tesliću isključivo odnose na propisane djelatnosti koje se finansiraju iz PZKP-a, za razliku od Doboja, koji putem navedenog programa finansira i druge djelatnosti koje ne čine ZKP.

Tokom perioda obuhvaćenog revizijom JLS su u PZKP uključile mnoštvo djelatnosti koje po svojoj suštini ne mogu biti finansirane putem PZKP-a, a to su: individualna komunalna potrošnja, izdaci za razne grantove, izdaci za proizvedenu stalnu imovinu (izdaci za izgradnju, pribavljanje, investiciono održavanje, rekonstrukciju i adaptaciju zgrada i objekata, izdaci za nabavku i investiciono održavanje postrojenja i opreme i dr.), rashodi za usluge upravljanja parkingom, izdaci za održavanje površina koje nemaju status javnih, izdaci za održavanje površina kojima ne upravlja JLS itd. Navedeno postupanje usložnjava proces planiranja i praćenja realizacije PZKP-a, znatno povećava iznos navedenog programa, čime se u javnosti stiče privid povećanih izdvajanja za ZKP.

Iznos izdvojenih sredstava za druge svrhe putem PZKP-a u gradovima Banjaluci i Doboju u periodu obuhvaćenom revizijom kretala se oko 35–40% od ukupno planiranih sredstava. Grad Banjaluka je, između ostalog, subvencionisao prevoz penzionera u iznosu od 5,2 mil. KM u 2024. godini, dok je Grad Doboj u 2025. godini subvencionisao Javno preduzeće „Regionalna deponija Doboj“, koje upravlja deponijom Karabegovac u Doboju, u iznosu od 1,4 miliona KM. Na pomenutu regionalnu deponiju otpad dovozi sedam JLS iz Federacije Bosne i Hercegovine (oko 30 tona godišnje), tako da se suštinski vršilo subvencionisanje cijene odlaganja otpada iz tih opština, što je suprotno osnovnom načelu upravljanja otpadom „zagađivač plaća“.[61]

Osim što se u JLS putem PZKP-a finansiraju aktivnosti koje nisu definisane kao djelatnosti ZKP-a, u Gradu Prijedoru PZKP ne sadrži plan aktivnosti za odvođenje atmosferskih padavina i drugih voda sa javnih površina i održavanje javnih saobraćajnih površina, već se navedene aktivnosti planiraju mimo pomenutog programa. Grad Banjaluka izrađuje i usvaja dva PZKP-a: jedan je u Odjeljenju za komunalne poslove i tiče se održavanja zelenih površina, čišćenja javnih površina, zoohigijene i održavanja javne rasvjete, drugi je u Odjeljenju za saobraćaj i tiče se aktivnosti održavanja javnih saobraćajnih površina i odvođenja atmosferskih padavina i drugih voda sa javnih površina.

Usljed nedostatka propisanih normi i standarda, PZKP ne sadrži jedan od osnovnih propisanih elemenata efikasnosti, a to je kvalitet održavanja i obnavljanja pojedinih komunalnih objekata i uređaja i komunalnih usluga zajedničke komunalne potrošnje. Navedeno je značajno uticalo na kvalitet zaključenih ugovora, vršenja usluga, kao i na kvalitet provođenja nadzora.

## 3.2. Provođenje usluga održavanja zelenih površina i javne higijene u urbanim područjima

### 3.2.1. Aktivnosti izbora ponuđača, ugovaranja i operativnog planiranja

Revizijom je utvrđeno da su tri grada obuhvaćena revizijom izbor najpovoljnijeg ponuđača za poslove održavanja i čišćenja javnih površina provodila putem otvorenog postupka javne nabavke. Proces se završavao odlukama o izboru najpovoljnijeg ponuđača, nakon čega su zaključivani okvirni sporazumi i/ili ugovori. Gradovi Prijedor i Teslić poslove održavanja i čišćenja javnih površina dodjeljivali su direktno lokalnim KP čiji su ujedno i osnivači i većinski vlasnici, putem odluka gradonačelnika o izuzeću od primjene Zakona o javnim nabavkama.[62] Gradovi su dodjelu ovih poslova tretirali kao unutrašnje („in-house”) poslovanje, pozivajući se na činjenicu da su KP osnovana upravo za tu namjenu i da ostvaruju više od 80% svojih aktivnosti u izvršavanju zadataka koje im je povjerio grad osnivač.

[61] Zakon o upravljanju otpadom, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 111/13, 106/15, 16/18, 63/21 i 65/21

[62] Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 39/14, 59/22 i 50/24

Usljed prisutnih rizika u vezi sa izradom i usvajanjem PZKP-a, Grad Banjaluka je za djelatnosti čišćenja javnih i održavanja zelenih površina sa izvođačima usluga zaključivao sporazume u trajanju od četiri godine, što je u određenoj mjeri ublažilo rizik usvajanja PZKP mimo propisanih rokova. Ostali gradovi obuhvaćeni revizijom zaključivali su ugovore na godišnjem nivou.

Usljed nedostatka propisanih normi i standarda održavanja i čišćenja javnih površina, zaključeni ugovori su opterećeni određenim pravnim i operativnim rizicima koji utiču na efikasno provođenje i praćenje realizacije ugovorenih usluga.[63] Analizom zaključenih ugovora utvrđeno je da je u većini slučajeva ugovorena obaveza izvršioca da ugovorene usluge izvršava stručno i kvalitetno, u skladu sa propisima i standardima koji se odnose na predmetne usluge. Takođe je ugovoreno da nadzorni organ vrši kontrolu obavljanja predmetnih usluga, primjene propisa i standarda, tehničkih normativa i normi kvaliteta. Međutim, zbog nepostojanja propisanih pravila, normi i standarda čišćenja javnih i održavanja zelenih površina, kriterijumi kvaliteta, obima i cijene usluga prenose se na volju ugovornih strana. Bez jasno propisanih standarda, ugovor je podložan različitim tumačenjima, što onemogućava vršenje nadzora i objektivne kontrole kvaliteta izvršenih usluga. Tako izvođač može tvrditi da je određeni posao završen „prema pravilima struke“, dok naručilac može smatrati da nije. U situaciji kada pravnim propisima nije jasno definisan pojam „uređene javne površine“ – uključujući, na primjer, dozvoljenu visinu trave, procenat korova i način orezivanja stabala – naručilac nema dovoljno jasan pravni osnov za odbijanje prijema neadekvatno izvršenih usluga. Ovakva pravna neuređenost istovremeno stvara rizik od sporova u pogledu utvrđivanja odgovornosti za nastalu štetu, kao i primjene instituta više sile. Npr. ako se biljke ili stabla osuše, bez standarda održavanja (propisane količine vode po sadnici ili tačnog vremena tretiranja protiv štetočina) naručilac teško može dokazati krivicu jer nema propisa sa kojim bi uporedio postupanje izvođača. Osim navedenog, prisutan je i rizik primjene načela jednake vrijednosti davanja, jer je bez jasnih standarda i normativa teško utvrditi realnu cijenu usluge, čime se otvara prostor za oštećenje jedne strane.

Osnovni mehanizam realizacije i kontrole ugovorenih komunalnih usluga predstavlja specifikacija usluga, koja je obavezujući dio okvirnog sporazuma i svih pojedinačnih ugovora. Ovom specifikacijom taksativno su navedene sve vrste usluga, definisan je njihov obim i kvantitet, te su utvrđene cijene i ukupne vrijednosti usluga.

Tabela broj 3: Ugovorene cijene pojedinih usluga održavanja zelenih površina

| JLS | Mašinsko košenje trave | Orezivanje stabala | Sječa i uklanjanje osušenih stabala | Sadnja parkovskog drveća | Sadnja sezonskog cvijeća |
|---|---|---|---|---|---|
| | KM/m2 | uz angažovanje korpe, KM/stablo | KM/stablo | parkovi i drvoredi, KM/stablo | KM/m2 (25-30kom) |
| Grad Banjaluka | 0,13 (9-10 košenja)<br>0,16 (6-7 košenja)<br>0,23 (3-4 košenja) | 129 (R=40-60 cm)<br>228 (R>60 cm) | 129,00 (R=40-60 cm)<br>222,00 (R>60 cm) | 91,00 (0 = 6-10 cm)<br>205,00 (0 = 15-20 cm) | 76,05 |
| Grad Prijedor | 0,13 | 114,87 KM + 100 KM/h angažovanje korpe | 191,46 | 63,82 | 51,05 |
| Grad Doboj | 0,07 | 79,91 | 112,85 | 35,10 | 28,96 |
| Grad Bijeljina | 0,29 | 210,60 | 234,00 | | 58,50 |
| Grad Teslić | 0,09 | 11,70 | | 9,36 | 14,04 |

Izvor: Zaključeni ugovori

[63] Zakon o obligacionim odnosima, Službeni list SFRJ, broj 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ 57/89 i Službeni glasnik Republike Srpske, broj 17/93, 3/96, 37/01, 39/03 i 74/04

Iz tabele je vidljivo da se ugovorene cijene prikazanih istovrsnih usluga višestruko razlikuju u gradovima obuhvaćenim revizijom. Navedene razlike, pored prethodno pomenutih faktora, posljedica su i nepostojanja standardizacije vrijednosti komunalnih usluga.

Prikazane razlike u cijenama ukazuju na narušenost osnovnih načela ugovaranja. Na tržištu usluga održavanja zelenih površina, dva do deset puta veća cijena u jednom gradu ne znači da je usluga toliko puta bolje/stručnije izvršena (trava pokošena ili drvo orezano), već da naručilac usluge plaća visok iznos, a zauzvrat dobija standardnu uslugu, čime je narušeno načelo jednake vrijednosti uzajamnih davanja ili ekvivalentnosti.

Zbog nepostojanja normativa i standarda održavanja, i niske cijene mogu predstavljati isti ili veći problem u vršenju ugovorenih usluga. Tako u uslovima gdje su cijene nerealno niske izvođači mogu da štede na obimu radova, angažovanoj opremi i ljudstvu i da ne odgovaraju za nestručno vršenje usluga i nastale štete. Npr. usluga orezivanja drveća ili uređenja krošnje u jednom gradu vrši se običnim motornim testerama (brzo i jeftino) i tako se napravi ozbiljna šteta, dok u drugom gradu izvršilac poslova koristi sertifikovane penjače i dizalice.

Izražene razlike u cijenama komunalnih usluga dijelom se mogu dovesti u vezu i sa nedovoljnom tržišnom konkurencijom u postupku javnih nabavki, a opredijeljena je operativnom i tehničkim kapacitetom ponuđača odnosno izvršioca usluge. Tako gradovi nemaju mogućnost izbora između više ponuđača ili izvršioca usluga. No i pored toga načelo savjesnosti i poštenja obavezuje strane da se u pripremi i izvršenju ugovora ponašaju u skladu sa dobrim poslovnim običajima.

Revizija je utvrdila da su u gradovima Banjaluci, Doboju i Tesliću ugovarane pojedine usluge za koje se unaprijed moglo znati da je njihova realizacija u ugovorenom obimu teško izvodiva. Navedeno se odnosi na usluge ručnog čišćenja javnih saobraćajnica, a kod pojedinih gradova i na ručno prikupljanje otpada sa saobraćajnica.[64] Prema Zakonu o obligacionim odnosima, predmet obaveze mora biti moguć, dopušten i određen ili odrediv, tako da ugovaranje, fakturisanje i plaćanje usluge čije je ispunjenje faktički teško izvodljivo predstavlja ozbiljnu pravnu manjkavost.

Osim navedenog, u skladu sa međunarodnim standardima zaštite na radu i sprečavanja zagađenja vazduha, suvo metenje se kategoriše kao visokorizična aktivnost i zamjenjuje se vlažnim postupkom (The Control of Substances Hazardous to Health Regulations 2002. i smjernice tijela Health and Safety Executive – COSHH Essentials – CIS36: Silica dust Construction Information Sheet No 36). Suvo metenje u vazduh podiže velike količine respirabilne prašine. Radnici i druge osobe u blizini udišu ove čestice, čime se direktno ugrožava njihovo zdravlje, dok se zagađenje rasprostire i na širu okolinu. Zbog toga se suvo metenje smatra neadekvatnom i rizičnom metodom uklanjanja prašine sa javnih površina.

Operativno planiranje djelatnosti javne higijene i održavanja javnih zelenih i rekreacionih površina vrši se različito, u zavisnosti od ustaljenih dosadašnjih praksi. U Odjeljenju za komunalne poslove Grada Prijedora i Doboja sačinjavaju se mjesečni planovi/ programi rada, koji su ujedno i radni nalozi prema izvršiocima usluga za obje navedene djelatnosti. U Gradu Banjaluci za održavanje zelenih površina sačinjavaju se dnevni, mjesečni i godišnji planovi/programi rada, dok programe i planove rada za aktivnosti javne higijene donosi KP koje vrši navedene usluge. Osim što nisu izrađeni od strane nadležnog odjeljenja, planovi/programi čišćenja grada po kojima postupa KP su okvirni, pojedini kreirani i prije deset godina, što ih čini nefunkcionalnim u smislu operativnog planiranja. Operativno planiranje usluga javne higijene i održavanja zelenih površina u gradu Bijeljini vrši se na sedmičnom nivou, tako što službenik odjeljenja, koji vrši stručni i operativni nadzor, početkom svake sedmice vršiocu usluga izdaje radni nalog sa definisanim aktivnostima za

[64] Grad Banjaluka je tokom provođenja ove revizije zaključio novi sporazum o čišćenju javnih površina, u kome je ručno čišćenje saobraćajnica ograničeno samo na uski pojas uz trotoar.

tu sedmicu. U Gradu Tesliću operativno planiranje vrši KP putem radnih naloga na koje bi, po ugovoru, određeni službenik Grada trebalo da daje saglasnost, što se u praksi ne radi.

Sa aktivnostima operativnog planiranja direktno su povezane i određene aktivnosti operativnog monitoringa, koji provode službenici zaduženi za operativno planiranje i/ili nadzor nad poslovima održavanja zelenih površina i čišćenja javnih površina, kao i drugi gradski službenici. Navedeni monitoring provodi se putem:

- redovnog održavanja i pregleda zelenila (košenje, orezivanje i zamjena sadnica),
- vizuelnog nadzora stanja drvoreda i parkova,
- komunalnih inspekcijskih kontrola,
- prijava građana i intervencija komunalnih službi itd.

Provođenjem operativnog monitoringa i uvidom u određene vrste zelenila i stanje higijene službenici u pojedinim gradovima trenutno daju usmene naloge izvršiocu usluga da se provedu određene aktivnosti na uređivanju javnih površina i otklanjanju uočenih rizika. Takođe, uočeni rizici i nedostaci na terenu uzimaju se u obzir prilikom izrade narednog operativnog plana, odnosno izvršilac posla se putem pismenih naloga obavezuje da preduzme odgovarajuće aktivnosti radi otklanjanja utvrđenih nedostataka.[65]

### 3.2.2. Realizacija usluga, kontrola i nadzor

U izvještaju je već konstatovano da se u gradovima znatan dio zelenih površina ne održava, te da oni ne raspolažu podacima o tim površinama. Revizijom je utvrđeno da ni zelene površine koje se održavaju nisu uređivane na takav način da u potpunosti zadovolje svrhu postojanja.

U strukturi realizacije djelatnosti održavanja zelenih površina, košenje i sanacija travnjaka i održavanje drveća učestvuju sa oko 85% ukupno angažovanih sredstava za održavanje zelenih površina. Od ukupno izdvojenih sredstava za ovu namjenu, za aktivnosti košenja i sanacije travnjaka izdvaja se od 54% u Doboju do 80% u Tesliću.

Košenje javnih travnjaka ne obezbjeđuje jednako kvalitetnu dostupnost svih zelenih javnih površina u gradskim urbanim područjima. Navedena aktivnost provodi se po određenim prioritetima koji nisu propisani, već se određuju putem operativnog planiranja.

Tabela broj 4: Košenje zelenih površina u sezoni 2025. godine

| Grad | Površina, $m^2$ | $m^2$/st. | Broj košenja |
|---|---|---|---|
| Banjaluka | 1.310.754 | 7,9 | **2–8** |
| Bijeljina | 200.000 | 4,4 | **1–8** |
| Prijedor | 174.075 | 5,5 | **1–15** |
| Teslić | 171.668 | 10,0 | **7–12** |
| Doboj | 115.278 | 4,8 | **14–20** |

Izvor: Upitnik, urbanistički i prostorni planovi

Iz prikazane tabele uočavaju se izrazita neravnomjernost, nepredvidivost i ekstremni rasponi u broju košenja, što je posljedica nedostatka jedinstvenih standarda uređivanja i ekološkog planiranja. Ovakav pristup stvara ekološke, operativne i finansijske rizike. Prečesto košenje (18–20 puta) uništava staništa oprašivača i sprečava razvoj divljeg cvijeća.[66] I minimalan broj košenja (1–3 puta godišnje) predstavlja, ili može predstavljati,

[65] Navedene aktivnosti provode se u gradovima Banjaluka, Prijedor i Bijeljina.

[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.

ekološki rizik – kada trava preraste pa se pokosi, tlo ostaje ogoljeno, izloženo suncu i sklono eroziji, te potpunom sušenju tokom ljeta. Na tim površinama korovske i alergene biljke poput ambrozije mogu procvjetati i osloboditi polen prije nego što budu uklonjene. Rijetko košenje predstavlja i sigurnosni rizik, budući da visoka trava postaje leglo krpelja, gmizavaca i glodara u urbanim zonama. U nekim gradovima obuhvaćenim revizijom određena školska dvorišta kose se dva puta u toku vegetacione sezone, što predstavlja sigurnosni rizik za djecu.

Pravilo „jedne trećine“, osnovni standard za zdravlje travnjaka koji se primjenjuje u Njemačkoj i Austriji, nalaže da prilikom jednog košenja ne treba odstraniti više od jedne trećine visine lista trave, kako bi se spriječili biološki šok, gubitak hranljivih materija i trajno sušenje trave.[67] Nepostojanje normi i standarda održavanja travnjaka prouzrokovalo je to da je frekvencija košenja travnjaka blokovskih zelenila bila ista ili rjeđa od košenja zelenila uz saobraćajnice. Blokovsko zelenilo prvenstveno doprinosi kvalitetu života stanovnika, obezbjeđujući prostore za odmor i sigurnu igru djece, dok zelenilo uz saobraćajnice ima zaštitnu i ekološku funkciju, uključujući ublažavanje štetnih uticaja saobraćaja, zadržavanje vlage i regulisanje oborinskih voda. Iz same podjele zelenih površina jasno je da travnjake u naseljima treba češće kositi u odnosu na zelenilo uz saobraćajnice, kako bi se obezbijedila njihova funkcionalnost. [68]

Drveće predstavlja najvažniji strukturni element sistema zelenih površina. Njegova vrijednost se povećava sa uzrastom, tako da se vrijednost odraslog stabla s velikom krošnjom procjenjuje na 40.000–60.000 EUR.[69] Osnovne mjere za obezbjeđivanje dugoročne održivosti stabala u urbanim sredinama jesu pravilan izbor vrsta i obezbjeđivanje dovoljno prostora za korijen prilikom sadnje, a kod već zasađenih stabala od ključnog značaja su zaštita i njega korijenovog sistema, kao i pravilno zalijevanje i orezivanje. Zalijevanje odraslih stabala u gradovima obuhvaćenim revizijom nije vršeno. Mjera sadnje provođena je sporadično, u cilju nadoknade posječenih stabala ili formiranja drvoreda uz pojedine saobraćajnice i/ili sadnje na drugim zelenim površinama.

Orezivanje stabala predstavlja mjeru održavanja koja je uređena i preporučena različitim međunarodnim standardima i smjernicama kojima se propisuju principi pravilnog orezivanja stabala u gradskim sredinama. Oni obuhvataju:

- uklanjanje najviše 25–30% žive krošnje u jednom ciklusu orezivanja,
- izvođenje rezova isključivo na prirodnim graništima,
- zabranu totalnog orezivanja zdravih stabala u urbanim sredinama,
- izvođenje orezivanja od strane stručno osposobljenog lica,
- upotrebu oštrih i dezinfikovanih alata radi sprečavanja prenošenja biljnih bolesti,
- poštovanje biološko-fenoloških perioda, odnosno orezivanje u periodu mirovanja vegetacije.[70]

[67] Pravilo „jedne trećine“ (Die Ein-Drittel-Regel ili 1/3-Prinzip) zvanično se primjenjuje i preporučuje u smjernicama njemačkog Društva za travnjake (Deutsche Rasengesellschaft e. V. – DRG), kao ekološko-agrotehnički princip značajan za pravilno održavanje travnatih površina.

[68] Standard urbanih livada (*Urban Meadows*) i "No Mow May", Diferencirano upravljanje zelenim površinama (Gestion Différenciée)

[69] Jürgen Bauhus, Institut za geoekologiju, Tehnički univerzitet u Braunšvajgu (Technische Universität Braunschweig), prema Jeanette Cwienk (2026), Kako spasiti drveće – prirodni klima-uređaj u gradovima, https://amp.dw.com/bs/kako-spasiti-drve%C4%87e-prirodni-klima-ure%C4%91aj-u-gradovima/a-78398700; pristupljeno 23.08.2026. godine.

[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. (Služi kao referenca za profesionalne arboriste, opštine i vlasnike nekretnina, osiguravajući dosljedne prakse obrezivanja, unapređujući zdravlje stabala i minimizirajući rizik od pada grana.)

Revizijom je utvrđeno da se, usljed nedostatka novčanih sredstava, orezivanje stabala u gradovima obuhvaćenim revizijom nije provodilo sistemski, niti u skladu sa potrebama i stanjem drveća na terenu, već uglavnom na zahtjev građana.[71] Nepostojanje propisanih normi i standarda, kao i tehnoloških postupaka za održavanje zelenih površina u RS, uticalo je na to da su pomenute aktivnosti, koje je odobravao nadzorni organ, vršene suprotno međunarodno prihvaćenim normama i standardima u ovoj oblasti. Na taj način su dugoročno, a u pojedinim slučajevima i trajno, izgubljene bitne funkcije orezanih stabala u strukturi urbanog zelenila.

Slika broj 1: Provođenje ugovorenih usluga – orezivanje stabala (Prijedor, Bijeljina i Doboj)



Izvor: Posmatranje na terenu

Primijenjeni način orezivanja je neispravan, stručno neopravdan i u direktnoj je suprotnosti sa svim važećim stručnim standardima i preporukama. Totalno orezivanje krošnje nije prepoznata niti prihvatljiva arboristička tehnika u savremenoj teoriji i praksi njegovanja gradskih stabala. Ono se u stručnim krugovima kvalifikuje kao zloupotreba stabla i nanošenje trajne štete živim organizmima u javnom prostoru. Posljedice ovakvog orezivanja su brojne i mogu biti fiziološke, ekološke i strukturne.[72] Na prikazanim fotografijama jasno su vidljive posljedice nestručnog orezivanja. Znatan broj stabala u Doboju i Bijeljini, koja su orezivana ranije u odnosu na stabla u Prijedoru, obolio je na mjestima orezivanja, što se manifestuje procesima truljenja i sušenja. U Bijeljini je, zbog nastalih oštećenja, određeni broj stabala neophodno ukloniti.

European Arboricultural Council. (2021). European Tree Pruning Guide. European Arboricultural Council. (Vodič za orezivanje drveća u Evropi).

[71] U gradu Prijedoru na osnovu rješenja načelnika (vanredni postupci) u 2026. godini orezano je 195 stabala, dok je u čitavom periodu obuhvaćenom revizijom putem PZKP-a orezano 129 stabala.

[72] Prilog broj 6: Stručno mišljenje eksperta

Najveći broj stabala orezanih navedenom tehnikom nalazi se u gradu Prijedoru. Načelnik Odjeljenja je rješenjima donesenim tokom 2025. godine odobrio orezivanje 195 stabala.[73] Potencijalne štete, na osnovu vrijednosti odraslog drveća, mogu se procijeniti na značajne iznose. Ako uzmemo u obzir da je za podizanje drveća potrebno više decenija, onda se može zaključiti da su pričinjene štete znatno veće.

Posljedice neredovnog održavanja stabala jasno su vidljive i u gradskom parku u Bijeljini.[74] Studiju zaštite ovog parka izradilo je 2013. godine preduzeće „Šuma plan“ d.o.o. Banjaluka. Stručnim pregledom izvršena je procjena zdravstvenog stanja svih stabala unutar parka i tom prilikom konstatovano je da je 381 stablo zdravo, 82 je s malim oštećenjem, 77 sa velikim oštećenjem, 51 u odumiranju, a 40 stabala je odumrlo. Pošto nije postupano po predloženim mjerama, zdravstveno stanje stabala u parku neminovno se pogoršalo. Grad je 2024. godine zaključio okvirni sporazum sa Šumarskim fakultetom Univerziteta u Sarajevu – u cilju izrade nove studije zaštite gradskog parka, sa rokom završetka istraživanja i dostavljanja studije do kraja 2026. godine.

Sve učestalije vremenske promjene (stalne kiše ili suše) utiču na održavanje zelenih površina u proljeće, kao i na njihov izgled u ljetnim sušnim periodima. U održavanju javnih zelenih i rekreacionih površina i cvijeća u ljetnom periodu prisutan je rizik od suše i, samim tim, postoji potreba za redovnim zalijevanjem navedenih površina. U gradovima Doboju, Tesliću i Banjaluci za zalijevanje zelenih površina, punjenje fontana, tuširanje na javnim plažama i dr. korišćena je voda za piće iz sistema javnog vodosnabdijevanja. Za navedene aktivnosti u 2025. godini u gradu Banjaluci ukupno je utrošeno 4.608 $m^3$ vode za piće, u Tesliću 2.626 $m^3$, dok je u gradu Doboju potrošeno oko 800 $m^3$, što nije u skladu sa racionalnom potrošnjom vode, propisanom Zakonom o vodama.[75] Zalijevanje cvijeća i zelenih površina u gradovima Prijedoru i Bijeljini vrši se tehničkom vodom sa izgrađenih riječnih vodozahvata.

Djelatnost javne higijene u gradovima provođena je u skladu sa odobrenim sredstvima, što je bio ograničavajući faktor za provođenje svih neophodnih aktivnosti u potrebnom obimu. Usljed nedostatka sredstava, u gradu Banjaluci tokom perioda obuhvaćenog revizijom nisu provođene aktivnosti uništavanja korova na spoju kolovoza i trotoara na saobraćajnim i drugim površinama (rigola). Rigole očišćene od korova osnovni su preduslov efikasnog čišćenja saobraćajnica.

Provođenje aktivnosti čišćenja javnih površina u gradovima revizija je, između ostalog, ispitivala metodom fizičkog posmatranja (vizuelnog pregleda) javnih površina. Navedeni pregled izvršen je na određenim dionicama na kojima je neposredno prije obilaska terena obavljeno čišćenje tih površina, što je dokumentovano u građevinskim dnevnicima. Budući da u RS nisu propisani normativi i standardi za održavanje čistoće javnih površina, revizija je za terensku kontrolu i ocjenu kvaliteta obavljenih poslova koristila prihvaćene međunarodne standarde i metodologije. Jedan od tih standarda jeste LEAMS (Local Environmental Audit and Management System), koji predstavlja engleski nacionalni sistem za monitoring čistoće ulica, a zasniva se na vizuelnim inspekcijama i standardizovanim ocjenama radi procjene lokalnog ekološkog kvaliteta i efikasnosti službi za čišćenje.[76]

[73] Redovnim putem, u okviru PZKP-a, u periodu 2022–2025. godine orezano je ukupno 129 stabala.
[74] Prilog broj 7: Istorijat podizanja parka
[75] Na Svjetskom ekonomskom forumu procjenjuju da je globalna kriza u vezi sa vodom jedna od najvećih prijetnji s kojima će se naša planeta suočiti u sljedećoj deceniji. Zato se voda naziva „plavim zlatom“ ili „tečnim zlatom 21. vijeka“.
[76] Pored njega, primjenjuju se i APPA (Leadership in Educational Facilities) Cleaning Standards, te španski FEMP vodič (Guía Técnica para la Gestión de Residuos Municipales y Limpieza Viaria), prema kojem kontrolor na terenu ne daje ocjenu „odoka“. On uzima testnu površinu (npr. dionicu ulice) i popunjava obrazac kaznenih bodova prema vrstama nečistoće.

Vizuelna procjena vrši se na dionici dužine 50 m jedne strane ulice, koja obuhvata trotoar, dio rendeva (guter),[77] kao i pripadajuće zelene površine.

Tabela broj 5: Provođenje ugovorenih usluga – vizuelni pregled čistoće pojedinih ulica (provedene aktivnosti ručnog čišćenja)

| Moguće stanje na terenu (opis) | Ocjena | Banja Luka | Prijedor | Bijeljina | Doboj |
|---|---|---|---|---|---|
| Površina je potpuno čista. Nema papirića, opušaka, ambalaže, lišća (osim prirodnog sezonskog opadanja), niti tragova nelegalnog odlaganja otpada. | **5 Odlično** | | | | |
| Površina je uglavnom čista. Primjećuje se minimalan nivo sitnog otpada usljed trenutne frekvencije građana (maksimalno do 3 sitna komada otpada na 50 metara dužine). | **4 Dobro** | | | | |
| Otpad je primjetan, ali ne narušava drastično opštu estetiku prostora. Primjetna je jedna prepunjena korpa za otpatke ili nekoliko rasutih opušaka oko klupa. | **3 Prihvatljivo** | * | * | * | * |
| Vidljivo zapušteno stanje površine. Smeće je rasuto van kanti za otpatke, prisutne su masne mrlje na pločniku. Stanje zahtijeva hitnu intervenciju *u roku od 24 časa.* | **2 Loše** | * | * | * | * |
| Potpuno zapuštena površina. Prisutna je akumulacija kabastog otpada, pojava mini divljih deponija, rasuto smeće koje ugrožava zdravlje građana. | **1 Kritično** | | | | * |

Izvor: Fizičko posmatranje revizije u prisustvu nadzornih organa u gradovima

Pri vizuelnom pregledu na javnim površinama su uočeni različiti oblici otpada i smeća, kao npr.: pušački otpad (opušci, ambalaža, šibice), otpad od hrane i pića (plastične čaše i flaše, limenke, ambalaža), kućni, građevinski, baštenski, kabasti i ambalažni otpad, te pseći izmet, novine, papir, lišće, drveće i sl.

Tokom provođenja fizičkog pregleda javnih površina u svim gradovima uočeni su različiti rizici i nepravilnosti, koji su, prema zatečenom stanju, postali gotovo svakodnevna pojava na javnim površinama, i to:

[77] Dio ulice koji se nalazi duž ivice kolovoza i služi kao kanal za odvođenje vode, a u opsegu je vizuelne inspekcije za procjenu čistoće.

- grafiti i tragovi vandalizma, uključujući oštećen urbani mobilijar, počupane znakove i ograde, te bespravno izgrađene drvare i garaže na javnim površinama),
- prisustvo kućnih ljubimaca u parkovima i kontaminacija tih površina fekalijama,
- prisustvo korova duž mnogih ulica, naročito na rigolama i trotoarima,
- znatne količine pijeska uz ivičnjake na pojedinim lokacijama,
- oštećeni kontejneri i kante za smeće,
- rasut sitni otpad oko kontejnera, kao i kontaminacija tih površina mokrim otpadom i ocjednim vodama, usljed čega se širi neprijatan miris,
- ugažene žvakaće gume, različite vrste mrlja i životinjske fekalije,
- sporost u uklanjanju grafita i otklanjanju posljedica vandalizma,
- začepljeni šahtovi i miješanje kanalizacionih i oborinskih voda,
- parkiranje automobila na zelenim površinama i druge uočene nepravilnosti koje negativno utiču na stanje čistoće i uređenosti javnih površina.

Posljedice navedenog stanja čistoće, odnosno rezultati provedenih aktivnosti, prije svega ručnog sakupljanja otpada, ukazuju na to da pomenute aktivnosti, prema primijenjenom standardu, na određenim površinama nisu adekvatno izvršene. Revizijom je utvrđeno da uočeno stanje, na tim površinama, nije posljedica odbacivanja otpada neposredno nakon provedenih aktivnosti njegovog ručnog sakupljanja, već isključivo posljedica ustaljene prakse čišćenja i prijema izvršenih poslova. Navedeno ukazuje na to da su, pored ručnog čišćenja saobraćajnica, i aktivnosti ručnog sakupljanja otpada visokorizične sa stanovišta načela jednake vrijednosti davanja.

Revizija je, od navedenih pojava uočenih na terenu, analizirala tri specifična rizika koji izrazito negativno utiču na zdravlje ljudi i neophodan komfor življenja u gradovima, te istovremeno dovode do znatnog povećanja troškova uređenja i održavanja javnih površina.

Neadekvatno upravljanje komunalnim i drugim vrstama otpada neopravdano povećava troškove ZKP-a i predstavlja rizik za zdravlje građana. Neuređen i neuspostavljen integralni sistem upravljanja otpadom negativno se odražava na nivo javne higijene u gradovima. Nepropisno odlaganje kućnog i drugih vrsta otpada (kabastog, baštenskog, građevinskog, komercijalnog i dr.) dovodi do svakodnevnog nastajanja mini divljih deponija (prvenstveno na kontejnerskim mjestima, uz ulicu), što je naročito izraženo u Banjaluci, Doboju i Prijedoru. Troškovi odvoza otpada, koji se finansiraju putem PZKP-a, najviši su u gradu Banjaluci i iznose oko 600.000 KM na godišnjem nivou. Ekološki rizik najizraženiji je u gradu Doboju, gdje se divlje deponije uklanjaju jednom sedmično, a prisutne su na 6–7 lokacija, što je uticalo na to da revizija stanje javne higijene na pojedinim lokacijama ocijeni kao kritično.[78] Sakupljanje rasutog otpada u neposrednoj blizini kontejnera ne vrši se sa dovoljnom pažnjom, usljed čega pored znatnog broja kontejnera ostaju manje količine otpada (ostaci hrane, plastike, drveća, kamena itd.). Nedovoljan nivo higijene na kontejnerskim mjestima dugoročno može dovesti, odnosno već dovodi, do zagađenja tla komunalnim otpadom.[79] U gradu Banjaluci uspostavljeno je privremeno reciklažno dvorište, koje je u funkciji u periodu od marta do oktobra, a uspostavljeno je i zbrinjavanje otpadnih guma. Međutim, navedene aktivnosti ne predstavljaju dovoljan odgovor na rizike koji proizlaze iz neadekvatnog upravljanja različitim vrstama otpada.

Svjetska zdravstvena organizacija prepoznala je kao značajan rizik za zdravlje stanovništva i pojavu koja često privlači pažnju javnosti, a to je kontaminacija gradskih zelenih površina psećim i mačjim izmetom.[80] U skladu s tim, međunarodni standardi čistoće pseći izmet

[78] Prilog broj 8: Fotografije ugroženih kontejnerskih pozicija
[79] Prilog broj 9**:** Fotografije ugroženih kontejnerskih pozicija
[80] Gutanje psećeg izmeta kod male djece može dovesti do toksokarijaze (infekcije crijevnim parazitom Toxocara canis), sa mogućim ozbiljnim oboljenjima i sljepilom u rijetkim okolnostima. Ograničavanje pristupa pasa dječjim igralištima je takođe važno kako bi se kontrolisala ova bolest. Korisnici loše održavanih zelenih površina i igrališta takođe mogu biti izloženi parazitskom protozoom

svrstavaju među najstrože ocjenjivane faktore zdravstvenog rizika na javnim površinama. Iako su gradovi obuhvaćeni revizijom donijeli odluke kojima se uređuju uslovi za držanje domaćih životinja i kućnih ljubimaca, pri čemu je u Prijedoru takva odluka još u postupku donošenja, navedene mjere nisu rezultirale efikasnim upravljanjem navedenim rizikom. Revizija je na svim zelenim površinama opšte upotrebe uočila kontinuirano prisustvo kućnih ljubimaca koji kontaminiraju ove površine i na taj način ih čine manje pristupačnim, a u pojedinim slučajevima i neprikladnim za boravak građana, a naročito djece. Tokom posmatranja zelenih površina pojedini posjetioci parkova naglašavaju da se u njima često ne može boraviti zbog neprijatnog mirisa životinjskih fekalija. Ova pojava naročito dolazi do izražaja u uslovima pojačanog isparavanja vlage iz zemljišta.

Zaštita zdravlja stanovništva podrazumijeva organizovanu i sveobuhvatnu aktivnost društva usmjerenu na očuvanje fizičkog i mentalnog zdravlja, kao i očuvanje životne sredine. Istovremeno, svaki građanin ima obavezu da čuva i unapređuje sopstveno zdravlje i zdravlje drugih ljudi, kao i životnu i radnu sredinu.[81] Na gotovo svim javnim površinama uočeno je prisustvo izraženog vandalizma i agresivnog ponašanja pojedinaca i grupa, što se ogleda u uništavanju urbanog mobilijara, ograda i znakova, uzurpaciji javnih površina, ispisivanju grafita, kao i onečišćenju životne sredine različitim vrstama otpada, koji se bez ikakvih posljedica nekontrolisano odbacuje na svakoj lokaciji.[82] Gradovi i društvo u cjelini nisu preduzeli, niti kontinuirano preduzimaju, adekvatne aktivnosti usmjerene na suzbijanje i konačno otklanjanje navedenih negativnih pojava. Kao jedan od najupečatljivijih primjera vandalizma i rušilačkog nagona pojedinaca i grupa može se izdvojiti prostor za rekreaciju u naselju Sime Matavulja u Banjaluci, koji je, u periodu od svega 5–6 godina od obnove i predaje na upotrebu stanovnicima navedenog naselja, gotovo potpuno devastiran.[83] Ovaj primjer ukazuje na to da značajna javna sredstva uložena u izgradnju, obnovu i opremanje javnih površina mogu biti obezvrijeđena u relativno kratkom periodu ukoliko nisu uspostavljeni odgovarajući mehanizmi zaštite, nadzora i održavanja, kao i efikasne mjere za sprečavanje i sankcionisanje vandalizma.

Nadzorni organ vrši kontrolu obavljanja predmetnih usluga, primjene propisa i standarda, tehničkih normativa i normi kvaliteta, te daje uputstva izvršiocu usluga.[84] Nadzor nad izvršenim aktivnostima ZKP-a je formalno-pravno uspostavljen, ali sa izrazito ograničenom funkcionalnošću. U situaciji kada ne postoje lokalni/republički propisi, te standardi i normativi kvaliteta provođenja aktivnosti, nadzorni organi pojedinih gradova koristili su određene zdravorazumske kriterijume, sa kojima je trebalo da bude saglasan i izvršilac usluga. Efikasnost nadzora u gradskim upravama dodatno je ograničena nedostatkom konkurencije na tržištu komunalnih usluga.

Toxoplasma gondii u zemljištu kontaminiranom mačjim izmetom. Ovaj jednoćelijski parazit mačaka može takođe inficirati ljude i izazvati teška neurološka oštećenja kod djece rođene od majki koje su prvi put inficirane tokom trudnoće. Gradske zelene površine i zdravlje – Svjetska zdravstvena organizacija, Regionalna kancelarija za Evropu, 2013. godine

[81] Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 57/22, 62/25 i 59/26

[82] Prilog broj 10: Revizorski tim – zabilježeni vandalizam

[83] Prilog broj 11: Tragovi vandalizma u naselju Sime Matavulja u Banjaluci

[84] Ugovor o održavanju javnih zelenih površina, Grad Banjaluka i izvršilac usluga, 30.10.2023. godine

Tabela broj 6: Nadzor nad izvršenim uslugama ZKP-a

| Grad | Aktivnosti | |
|---|---|---|
| Banja Luka | Izdaje usmeni/pismeni nalog za korekciju izvršenih usluga | Vrši vraćanje faktura za fakturisane, a neizvršene usluge |
| Prijedor | Izdaje usmeni/pismeni nalog za korekciju izvršenih usluga | / |
| Bijeljina | Izdaje usmeni nalog za korekciju izvršenih usluga | / |
| Doboj | / | / |
| Teslić | / | / |

Izvor: Dokumentacija i evidencije u gradovima

Iz tabele vidljivo je da je nadzorni organ u gradu Banjaluci preduzimao određene aktivnosti u cilju kvalitetnijeg provođenja ugovorenih usluga, dok je u gradu Tesliću nadzor bio pasivan. Građevinski dnevnik redovno se vodio i ovjeravao u Banjaluci, Prijedoru i Bijeljini. U gradu Doboju građevinski dnevnici nisu ažurno vođeni i ne sadrže podatke o količini izvršenih usluga, niti broju radnika angažovanih na njihovom izvršenju. Neki dnevnici ne sadrže ni opis poslova (vanredne aktivnosti). U gradu Tesliću u prvoj polovini 2026. godine građevinski dnevnik uopšte nije vođen. Fakturisanje je vršeno na osnovu radnih naloga izvršioca usluga.

Zakonom o uređenju prostora i građenju propisano je da je izvođač radova dužan da redovno vodi građevinski dnevnik. U pomenuti dnevnik obavezno se upisuju svi relevantni podaci na osnovu kojih se može utvrditi tok i način izgradnje objekta u celini, kao i po pojedinim fazama, ali i informacije i podaci koji utiču ili mogu uticati na predviđeni tok, način i rok izgradnje, odnosno na izvođenje radova. Obračun količine izvedenih radova, po osnovu zaključenih ugovora, vrši se na bazi stvarno izvršenih količina i vrste radova iz priloženog opisa rada (usluge) uz primjenu jediničnih cijena. Stvarne količine izvršenih radova (usluga) zajednički utvrđuju ovlašćeni predstavnici naručioca i izvršioca usluga, putem ovjerenog građevinskog dnevnika. Na osnovu tako utvrđenih količina izvršilac ispostavlja fakturu, uz koju se prilažu ovjereni listovi dnevnika, kao dokaz o izvršenom obimu radova, tj. izvršenih usluga.

Revizija je utvrdila da je u određenom broju slučajeva obim poslova u djelatnostima javne higijene i održavanja zelenih površina prevazilazio kapacitet nadzora u gradovima, tako da su se u tim slučajevima građevinski dnevnici ovjeravali bez viđenog stanja. Revizija je provjeravala koliko je navedena praksa rizična, posmatrajući stanje na jednoj lokaciji tokom dužeg vremenskog perioda. Pri izvršavanju ugovorenih obaveza izvršilac usluga nije postupao savjesno i sa dužnom pažnjom, tj. u skladu sa načelima savjesnosti i poštenja.[85] Navedenim postupanjem se nanosi jšteta naručiocu usluga i građanima, a time se narušava i pravna sigurnost.

Sistematizovan pregled žalbi/primjedbi građana na usluge ZKP-a vodi se u Odjeljenju za komunalne poslove (pri Odsjeku za održavanje zelenila, vodotoka i rasvjete) Grada Banjaluka. Određene evidencije o žalbama građana vode se i u Odjeljenju za saobraćaj, komunalne poslove, zaštitu životne sredine i imovinsko -stambene poslove u Gradu Prijedoru. Uvidom u tabelarni prikaz žalbi građana (zahtjevi za orezivanje i rušenje stabala, uređivanje prostora, košenje trave) utvrđeno je da po znatnom broju opravdanih žalbi nisu pokrenute aktivnosti u cilju otklanjanja prijavljenih rizika. U Odsjeku za poslove zajedničke komunalne potrošnje i zaštitu životne sredine Grada Banjaluka, kao i u preostala tri grada,

[85] Zakon o obligacionim odnosima.

ne vode se sistematizovani podaci o pritužbama građana na vršenje usluga ZKP-a. Zaposleni ističu da se primjedbe uglavnom upućuju telefonskim putem, te da se na sve prijave reaguje izlaskom na teren i preduzimanjem odgovarajućih mjera.

Zakonom o republičkoj upravi propisano je da vršenje upravnog nadzora, između ostalog, obuhvata i nadzor nad zakonitošću i efektivnošću rada organa uprave i organa JLS, ustanova i drugih pravnih lica u vršenju prenesenih, odnosno povjerenih poslova republičke uprave.[86] Nadležno ministarstvo nije provodilo navedeni nadzor, tako da nije moglo steći uvid u zakonitost rada i postupanja, efikasnost, ekonomičnost i efektivnost, kao ni u cjelishodnost organizacije obavljanja djelatnosti ZKP-a. Osim navedenog, revizija je utvrdila i izostanak inspekcijskog nadzora u gradovima obuhvaćenim revizijom.

[86] Nadzor nad zakonitošću i efektivnošću rada obuhvata: kontrolu zakonitosti rada i postupanja, kontrolu i ocjenu efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti, kontrolu cjelishodnosti organizacije obavljanja poslova i osposobljenosti državnih službenika i namještenika za obavljanje tih poslova i odnosa državnih službenika prema strankama.

# 4. ZAKLjUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske provela je reviziju učinka na temu „Organizacija i provođenje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje u gradovima“, sa osnovnim ciljem da se ispita proces organizovanja i provođenja djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje u gradovima Republike Srpske i da se na osnovu tog ispitivanja ponude preporuke čije će provođenje omogućiti efikasnije funkcionisanje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje.

Na osnovu prezentovanih nalaza revizija je donijela zaključke. Osnovni zaključak revizije učinka jeste da je organizovanje i provođenje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje vršeno uz određene rizike, što je znatno umanjilo efikasnost obavljanja planiranih aktivnosti.

U skladu sa osnovnim zaključkom definisani su pojedinačni zaključci revizije.

### 4.1. U gradovima nisu uspostavljeni cjeloviti, jasni i mjerljivi normativni i planski standardi te, upravljački mehanizmi koji bi obezbijedili efikasno upravljanje zelenim površinama i javnom higijenom.

Ispitivanja revizije pokazala su da u gradovima obuhvaćenim revizijom nisu uspostavljeni standardi planiranja, projektovanja, podizanja i održavanja zelenih površina, niti su sistemski uređeni njihova kategorizacija, inventarizacija, monitoring i katastar, kao ni obaveza izrade planova razvoja sistema zelenih površina. U takvim uslovima nije obezbijeđena neophodna osnova za sistemsko očuvanje postojećih zelenih površina, njihovo unapređivanje i dugoročno planiranje zelene infrastrukture, što povećava rizik od njihovog kontinuiranog smanjivanja i gubitka ekoloških, društvenih i ekonomskih funkcija. Takođe, u oblasti javne higijene nisu na odgovarajući način definisani obuhvat javnih površina, prioriteti i intenzitet čišćenja, prihvatljiv nivo čistoće, način ocjenjivanja ostvarenog nivoa usluge, normativi opremljenosti i minimalni obim usluga u vanrednim okolnostima.

Navedena pravna i planska neuređenost za posljedicu ima nedovoljno jasne obaveze i odgovornosti učesnika u procesu organizovanja i provođenja djelatnosti, otežano operativno planiranje i praćenje izvršenja, ograničene mogućnosti mjerenja kvaliteta pruženih komunalnih usluga i neujednačen nivo zaštite i održavanja zelenih i čišćenja javnih površina. Utvrđene slabosti dovele su do toga da je poseban javni interes u pojedinim oblastima zajedničke komunalne potrošnje ostao nedovoljno operacionalizovan, odnosno da nije pretvoren u jasne zahtjeve koje je moguće planirati, ugovoriti, finansirati, kontrolisati i mjeriti.

### 4.2. Operativno planiranje i finansiranje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje nije bilo zasnovano na stvarnim potrebama, jasno utvrđenim prioritetima i mjerljivim rezultatima.

Nalazi revizije pokazali su da je u praksi primijenjen model „obrnutog planiranja“, u kojem su sredstva za zajedničku komunalnu potrošnju najprije odobravana Budžetom, a Program zajedničke komunalne potrošnje naknadno prilagođavan odobrenim sredstvima, pri čemu su u znatnom broju slučajeva prekoračeni i zakonski rokovi za njegovo donošenje. Navedeni dokument time je u znatnoj mjeri izgubio funkciju operativnog plana za upravljanje i postao naknadna formalizacija već odobrenih budžetskih sredstava. Na taj način nije obezbijeđena neophodna povezanost: **potreba → program → ciljevi i indikatori → sredstva → rezultati**, što je ograničilo transparentnost, efikasnost i efektivnost finansiranja zajedničke komunalne potrošnje.

Nepostojanje standarda, normativa održavanja i čišćenja, kao i pouzdanih podataka o javnim površinama, dodatno je ograničilo mogućnost realnog planiranja zajedničke komunalne potrošnje. Katastar zelenih površina i funkcionalan GIS nisu uspostavljeni, dok raspoloživi podaci nisu u dovoljnoj mjeri integrisani i korišćeni u procesu planiranja. Dodatni problem predstavlja uključivanje u Program zajedničke komunalne potrošnje i aktivnosti koje po svojoj prirodi ne pripadaju zajedničkoj komunalnoj potrošnji, kao i izostavljanje

pojedinih djelatnosti koje su njen sastavni dio. Takva praksa smanjuje transparentnost, otežava praćenje realizacije i stvara privid o visini izdvajanja za navedenu potrošnju.

### 4.3. Ugovaranje komunalnih usluga nije bilo zasnovano na dovoljno jasnim i mjerljivim kriterijumima za definisanje i kontrolu obima, kvaliteta i cijene usluga, kao i odgovornosti ugovornih strana.

Revizija je utvrdila da ugovaranje usluga održavanja zelenih i čišćenja javnih površina nije zasnovano na jedinstvenim, mjerljivim i stručno utemeljenim standardima, koji bi obezbijedili da ugovorena cijena odgovara stvarnom obimu, kvalitetu i načinu izvršenja usluge. Značajne razlike u cijenama istih ili uporedivih usluga između gradova ukazuju na to da nije uspostavljena pouzdana osnova za utvrđivanje stvarne vrijednosti komunalnih usluga i zaštitu javnih sredstava od neekonomičnog i neefikasnog trošenja.

Pored cijene, ugovorima su najčešće definisane vrste i količine usluga, ali se ključni element – kvalitet izvršene usluge – usljed nedostatka normativa i standarda održavanja, u velikoj mjeri oslanja na opšte formulacije o stručnom i kvalitetnom izvršenju, bez jasno mjerljivih standarda. Shodno tome, ograničena je efikasnost ugovornog odnosa i nadzora nad izvršenjem usluga, dok su utvrđivanje odgovornosti za neadekvatno izvršene usluge i realne vrijednosti pruženih usluga otežani. Nedostatak objektivnih standarda povećava rizik od različitog tumačenja ugovornih obaveza, sporova između naručioca i izvršioca i plaćanja usluga koje nije moguće pouzdano povezati sa mjerljivim obimom i kvalitetom izvršenog rada.

### 4.4. Realizacija usluga održavanja i čišćenja javnih površina nije zasnovana na stvarnim potrebama, prioritetima, namjeni i stanju tih površina, niti na stručno utemeljenim standardima, koji bi obezbijedili njihovu funkcionalnost, održivost i bezbjednost.

Nalazi revizije pokazali su da realizacija usluga održavanja javnih zelenih površina nije zasnovana na stvarnim potrebama, prioritetima, namjeni i stanju zelenog fonda, niti na stručno utemeljenim standardima koji bi obezbijedili njegovu funkcionalnost, održivost i bezbjednost. Prioriteti i učestalost košenja određuju se bez jedinstvenih kriterijuma, sa znatnim razlikama između gradova i kategorija zelenila, dok se najznačajnije mjere njege drveća, poput zalijevanja i stručnog orezivanja, ne provode sistemski i preventivno. Posebno zabrinjava činjenica da se pojedine mjere održavanja provode na način koji ne samo da ne doprinosi očuvanju zelenila već prouzrokuje ili mogu prouzrokovati njegovo trajno propadanje i gubitak ekoloških, estetskih i strukturnih funkcija.

Aktivnosti održavanja javne higijene nisu uspostavljene tako da obezbijede kontinuiran, mjerljiv i ujednačen nivo čistoće javnih površina, već se realizacija usluga u znatnoj mjeri zasniva na odobrenim sredstvima, operativnim procjenama i ustaljenoj praksi, bez jasno definisanih standarda kvaliteta i učinka. Takav pristup doveo je do toga da se ugovorene usluge ne izvršavaju na način da stanje pojedinih javnih površina odgovara potrebama stanovništva. Nedovoljno efikasno upravljanje otpadom i izostanak pravovremenog otklanjanja uzroka nastanka nečistoće dovode do toga da se znatna sredstva usmjeravaju na otklanjanje posljedica, umjesto na preventivno i održivo upravljanje javnim površinama.

### 4.5. Sistem nadzora i kontrole nad realizacijom ugovorenih usluga nije dovoljno funkcionalan da obezbijedi pouzdanu potvrdu stvarno izvršenog obima, kvaliteta i vrijednosti ugovorenih usluga.

Revizija je utvrdila da je sistem nadzora i kontrole nad izvršenjem usluga zajedničke komunalne potrošnje formalno-pravno uspostavljen, ali da je njegova praktična primjena ograničena nepostojanjem standarda kvaliteta i neujednačenim načinom dokumentovanja izvršenih usluga. Praksa ovjeravanja građevinskih dnevnika i faktura bez dokumentovane provjere stvarno izvršenih radova, utiče na to da kontrolni mehanizam gubi svoju suštinsku funkciju. Neažurno i nepotpuno vođenje dnevnika, te fakturisanje na osnovu evidencija

izvršioca usluga i izostanak kontrole u pojedinim gradovima dodatno umanjuju pouzdanost podataka na osnovu kojih se vrši plaćanje usluga.

Posebno zabrinjava činjenica da se prijem i plaćanje usluga ne zasnivaju na objektivno mjerljivim kriterijumima kvaliteta, već uglavnom na evidencijama o izvršenim aktivnostima. Zbog toga postoji visok rizik da se plaća obim izvršenih radova, a ne kvalitet postignutog stanja. Postojeći sistem nadzora ne obezbjeđuje dovoljnu sigurnost da su javna sredstva isplaćena za stvarno i kvalitetno izvršene ugovorene usluge. U uslovima ograničenih kapaciteta nadzora i izražene zavisnosti od izvršilaca, uspostavljeni sistem nadzora nosi značajan rizik od plaćanja neizvršenih ili nekvalitetno izvršenih usluga, neefikasnog korišćenja javnih sredstava i narušavanja povjerenja građana u upravljanje komunalnim uslugama.

### 4.6. Nije uspostavljen funkcionalan sistem upravljanja, koji povezuje pritužbe građana, nadzor, inspekcijske kontrole, sankcionisanje i preduzimanje korektivnih mjera.

Revizija je utvrdila da je izostanak sistematičnog praćenja rezultata izvršenih aktivnosti, te pritužbi građana uticao na to da se određeni rizici po zdravlje ljudi i životnu sredinu dugoročno ponavljaju, bez blagovremenog preduzimanja mjera za njihovo otklanjanje. Iako građani predstavljaju neposredan izvor informacija o stanju javnih površina, u većini revidiranih gradova ne postoje sistematizovano evidentiranje, analiza i praćenje njihovih pritužbi. Istovremeno, u slučajevima evidentiranih i opravdanih pritužbi, ne obezbjeđuje se uvijek njihovo rješavanje, odnosno otklanjanje prijavljenih problema.

Izostanak upravnog i inspekcijskog nadzora, kao i sankcionisanja utvrđenih nepravilnosti, slabi sistem odgovornosti i umanjuje mogućnost da se utvrđene nepravilnosti blagovremeno otklone. Na taj način provođenje navedenih aktivnosti ne obezbjeđuje potrebnu prevenciju ponavljanja utvrđenih nepravilnosti, što posljedično povećava troškove održavanja javnih površina i otklanjanja posljedica neodgovornog postupanja.

# 5. PREPORUKE

U ovom dijelu izvještaja, a na temelju prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, revizija upućuje preporuke Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju i jedinicama lokalne samouprave.

U cilju efikasnog organizovanja i provođenja djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje, potrebno je da Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju:

**5.1. U saradnji sa drugim nadležnim republičkim organima i jedinicama lokalne samouprave, sistemski uredi oblast zelenih površina u urbanim područjima i obezbijedi normativne i planske preduslove za njihovo dugoročno očuvanje i razvoj, tako što će:**

- Preispitati postojeći normativni okvir koji uređuje prostorno planiranje, izgradnju, zaštitu životne sredine i komunalne djelatnosti, sa stanovišta potpunosti i međusobne usklađenosti odredaba koje se odnose na zelene površine;
- Na osnovu izvršenih analiza potrebno je jasno definisati obaveze različitih nivoa vlasti u planiranju, zaštiti i održavanju zelene infrastrukture;
- Definisati jedinstven normativni okvir za planiranje, projektovanje, podizanje, zaštitu i održavanje zelenih površina u urbanim područjima, uključujući jasnu definiciju zelenih površina, njihovu kategorizaciju i minimalne standarde i normative održavanja;
- Utvrditi urbanističke i tehničke standarde kojima će se obezbijediti planiranje dovoljnih i funkcionalno povezanih zelenih površina prilikom razvoja i izgradnje urbanih područja, uz uvažavanje principa održivog razvoja;
- Propisati sistemske uslove za inventarizaciju, monitoring i uspostavljanje i ažuriranje katastra zelenih površina, kao osnove za planiranje i kontrolu njihovog stanja i promjena;
- Utvrditi uslove i obaveze za izradu planova razvoja i uređenja sistema zelenih površina na nivou jedinica lokalne samouprave, uključujući standarde i normative održavanja zelenih površina u zavisnosti od njihove namjene, značaja i načina korišćenja;
- Obezbijediti mehanizme praćenja primjene utvrđenih standarda i njihovog periodičnog preispitivanja u skladu sa promjenama urbanog razvoja, stanja životne sredine i dobrih praksi.

Takođe, potrebno je da Ministarstvo uspostavi i provodi sistematičan upravni nadzor nad organizacijom i obavljanjem djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje u jedinicama lokalne samouprave.

U cilju efikasnog organizovanja i provođenja djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje, potrebno je da jedinice lokalne samouprave:

**5.2. U saradnji sa Ministarstvom za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, uspostave sistemsko i mjerljivo upravljanje zelenim površinama i javnom higijenom, zasnovano na podacima o stanju i potrebama na njihovom području, tako što će:**

- Izvršiti potpunu inventarizaciju i kategorizaciju javnih zelenih površina i uspostaviti i redovno ažurirati katastar zelenih površina;
- Za utvrđene kategorije zelenih površina definisati prioritete, obim, učestalost i standarde održavanja, uzimajući u obzir njihovu namjenu, značaj, lokaciju, površinu, broj korisnika i troškove održavanja;
- Utvrditi jedinstvene i mjerljive standarde i kriterijume za kvalitet javne higijene, uključujući obuhvat javnih površina, prioritete i intenzitet čišćenja, prihvatljiv nivo čistoće i način provjere ostvarenog nivoa usluge;

- Definisati minimalni obim komunalnih usluga koji se mora obezbijediti u vanrednim okolnostima;
- Uspostaviti kontinuiran monitoring stanja zelenih površina i kvaliteta pruženih usluga i rezultate monitoringa koristiti za planiranje, utvrđivanje potrebnih resursa, ugovaranje i kontrolu izvršenja komunalnih usluga;
- Na osnovu navedenih podataka i standarda donositi i ažurirati planove i programe razvoja, zaštite i održavanja zelenih površina i javne higijene, sa jasno utvrđenim aktivnostima, nosiocima, potrebnim resursima i očekivanim rezultatima;
- Obezbijediti efikasan i na rizicima zasnovan inspekcijski nadzor nad poštovanjem propisa i izvršavanjem obaveza učesnika u sistemu zajedničke komunalne potrošnje;
- Obezbijediti dosljedno sankcionisanje nezakonitog odlaganja i odbacivanja otpada, uništavanja komunalne opreme, uzurpacije javnih površina i drugih pojava koje povećavaju troškove zajedničke komunalne potrošnje i umanjuju kvalitet života u gradovima.

**5.3. Uspostave efikasan proces izrade Programa zajedničke komunalne potrošnje na osnovu stvarnih potreba i utvrđenih tehničkih normativa i standarda, u skladu sa pravnim okvirom koji uređuje komunalne djelatnosti i budžetski sistem.**

Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da uspostave proces izrade Programa zajedničke komunalne potrošnje, kojim će se, na osnovu stvarnih potreba, utvrđenih tehničkih normativa, standarda i sistematizovanih baza podataka, odrediti obim, kvalitet, prioriteti i očekivani rezultati komunalnih usluga. Na toj osnovi neophodno je planirati potrebna budžetska sredstva, uz poštovanje propisanih rokova i obezbjeđivanje učešća građana u izradi navedenog programa.

U navedenom dokumentu potrebno je utvrditi mjerljive ciljeve i indikatore učinka, te obezbijediti njihovo povezivanje sa planiranim i realizovanim sredstvima, kako bi se stvorila osnova za praćenje efikasnosti i efektivnosti finansiranja zajedničke komunalne potrošnje. Takođe, potrebno je obezbijediti da se putem navedenog programa planiraju i finansiraju isključivo zakonom utvrđene djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje, uz cjelovito obuhvatanje svih propisanih aktivnosti.

**5.4. Unaprijede model ugovaranja komunalnih usluga tako što će ugovorne obaveze zasnivati na jasnim i mjerljivim standardima kvaliteta i količine usluga.**

Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da u postupcima ugovaranja usluga održavanja zelenih i čišćenja javnih površina jasno definišu obim, kvalitet i cijenu usluga na osnovu utvrđenih standarda i mjerljivih pokazatelja učinka, te da uspostave dokumentovan sistem kontrole i prijema izvršenih usluga.

Potrebno je, na osnovu propisanih standarda i tehničkih normativa, uspostaviti jedinstvene i mjerljive specifikacije komunalnih usluga, koje će obuhvatiti način, obim, učestalost i kvalitet izvršenja. Neophodno je uspostaviti sistem nadzora nad izvršenjem usluga zajedničke komunalne potrošnje. Takođe, neophodno je obezbijediti da izvršioci usluga građevinske dnevnike i drugu dokumentaciju vode ažurno i sa potpunim podacima o lokaciji, vremenu izvršenja, vrsti, obimu i dinamici izvršenih usluga, kao i o angažovanoj tehnici i ljudstvu. Neophodno je ugovorima jasno utvrditi odgovornost izvršioca usluga za nestručno, nepotpuno ili nekvalitetno izvršenje usluga, a izbjeći ugovaranje usluga čiji je obim ili način izvršenja teško provodiv.

Pošto pritužbe građana predstavljaju specifičan vid nadzora, potrebno je uspostaviti jedinstven i sistematizovan mehanizam za prijem, evidentiranje, klasifikaciju, analizu i rješavanje pritužbi građana na stanje komunalnog okruženja.

Vođa revizorskog tima

Momir Crnjak, s.r.

Član revizorskog tima

Vlado Vujanić, s.r.

# 6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

***Prilog broj 1***

**Lista referenci – popis akata**

1. Ustav Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 21/92 – prečišćeni tekst, 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 i 48/11.
2. Zakon o Vladi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 118/08).
3. Zakon o republičkoj upravi (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 132/22 i 90/23).
4. Zakon o lokalnoj samoupravi (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 36/19, 61/21, 110/25 i 114/25).
5. Zakon o komunalnim djelatnostima (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 124/11 i 100/17).
6. Zakon o komunalnoj policiji (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 28/13, 31/25).
7. Zakon o uređenju prostora i građenju (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 40/13, 106/15, 84/19)
8. Zakon o zaštiti životne sredine (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 71/12, 79/15 i 70/20).
9. Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 57/22, 62/25 i 59/26).
10. Zakon o veterinarstvu u Republici Srpskoj (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 75/17).
11. Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 111/13, 106/15, 16/18, 63/21 i 65/21).
12. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 121/12, 52/14, 103/15, 15/16 i 110/24).
13. Zakon o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 94/15, 62/18).
14. Zakon o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 67/26).
15. Zakon o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 51/06, 1/07, 53/07, 41/08, 58/09, 79/11 i 28/13).
16. Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 63/21).
17. Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 39/14, 59/22 i 50/24).
18. Zakon o obligacionim odnosima (Službeni list SFRJ, broj 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ 57/89 i Službeni glasnik Republike Srpske, broj 17/93, 3/96, 37/01, 39/03 i 74/04).
19. Pravilnik o opštim pravilima urbanističke parcelacije i urbanizacije (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 115/13).
20. Pravilnik o budžetskim klasifikacijama, sadržini računa i primjeni kontnog plana za budžetske korisnike (Službeni glasnik Republike Srpske broj, 98/16, 115/17 i 118/18).
21. Uredba o sprovedbenim dokumentima u Republici Srpskoj (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 8/22).
22. Izmjene i dopune prostornog plana Republike Srpske do 2025. godine.
23. Prostorni plan grada Bijeljina 2019–2038,
24. Urbanistički plan grada Bijeljine, 2020.
25. Urbanistički plan Prijedora 2012–2032.
26. Urbanistički plan grada Doboja 2022–2042.

27. Akcioni plan održivog upravljanja energijom i prilagođavanja klimatskim promjenama Grada Doboja (SECAP) za period do 2030.
28. Akcioni plan za zeleni grad (Atkins, 2020), Banjaluka.
29. Lokalni ekološki akcioni plan za grad Banjaluku 2022–2027, decembar 2021.
30. Uputstvo za procjenu postojanja javnog interesa kod samoinicijativne ponude, Komisija za koncesije Republike Srpske, 2005. godine.
31. Uputstvo za pripremu budžeta Grada Prijedora za 2025. godinu.
32. Programi zajedničke komunalne potrošnje jedinica lokalne samouprave.
33. Izvještaji o izvršenju programa zajedničke komunalne potrošnje jedinica lokalne samouprave.
34. Stručna literatura, stručni i naučni radovi, kao i studije, publikacije i istraživanja na temu odgovornog i uspješnog upravljanja zgradama.
35. M. A. Lješević, Urbana ekologija – drugo izdanje, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet – Institut za životnu sredinu i GIS, Beograd, 2002.
36. D. Balian, D. Filipović i M. Memišević Hodžić, Upravljanje javnim zelenim površinama, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Sarajevo, 2021.
37. D. Filipović i S. Đurđić, Ekološke osnove prostornog planiranja – praktikum, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet, Beograd, 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. B. Tubić, Pravna načela u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji, Pravni fakultet u Novom Sadu, 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, Institut za geoekologiju, Tehnički univerzitet u Braunšvajgu (Technische Universität Braunschweig), prema Jeanette Cwienk (2026), Kako spasiti drveće – prirodni klima-uređaj u gradovima.
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).

***Prilog broj 2***

**Struktura ZKP-a po djelatnostima**

**1) Čišćenje javnih površina u naselju obuhvata**: prikupljanje, odvoženje, deponovanje i uništavanje otpada i padavina;

**2) Održavanje, uređivanje i opremanje javnih zelenih i rekreacionih površina obuhvata**: održavanje drveća, drvoreda i drugog šumskog rastinja (potkresavanje, zalijevanje, zamjenu stabala, sađenje novih stabala, zaštitu od bolesti i štetočina i slično), sijanje trave, održavanje i opremanje površina i održavanje u funkcionalnom stanju (parkovske klupe, rekviziti, dječje zabave i drugi rekviziti, instalacije i uređaji i drugo) u parkovima, drvoredima, na skverovima, travnjacima, zelenilo uz saobraćajnice, zelene površine uz stambene zgrade, površine za rekreaciju, otvorene plaže, obale rijeka i jezera i slično;

**3) Održavanje javnih saobraćajnih površina u naselju obuhvata:** popravke i modernizaciju ulica, pločnika, trgova, objekata za javnu rasvjetu i vertikalne i horizontalne saobraćajne signalizacije;

**4) Odvođenje atmosferskih padavina i drugih voda sa javnih površina obuhvata**: uklanjanje kišnice, snijega i leda sa javnih površina;

**5) Javna rasvjeta u naselju obuhvata** osvjetljavanje saobraćajnih i drugih javnih površina u naseljenim mjestima;

**6) Djelatnost zoohigijene obuhvata:** hvatanje i zbrinjavanje napuštenih i ugroženih domaćih životinja (kućnih ljubimaca), prevoženje i smještaj u posebno izgrađene objekte za te namjene (azil), ishranu i veterinarsku zaštitu, eutanaziju starih životinja, sigurno uklanjanje životinjskih leševa sa javnih površina i sanaciju terena, kao i upravljanje objektima za smještaj životinja.

Izvor: Zakon

***Prilog broj 3***

**Pokazatelji obezbijeđenosti zelenih površina**

Nivo ozelenjenosti = ukupna količina svih zelenih površina h 100 = %

površina grada

Stepen ozelenjenosti = ukupna količina svih zelenih površina[87] = $m^2$/st.

broj stanovnika

Stepen zadovoljenosti = količ. zel. povr. javnog korišćenja[88] = $m^2$/st.

broj stanovnika

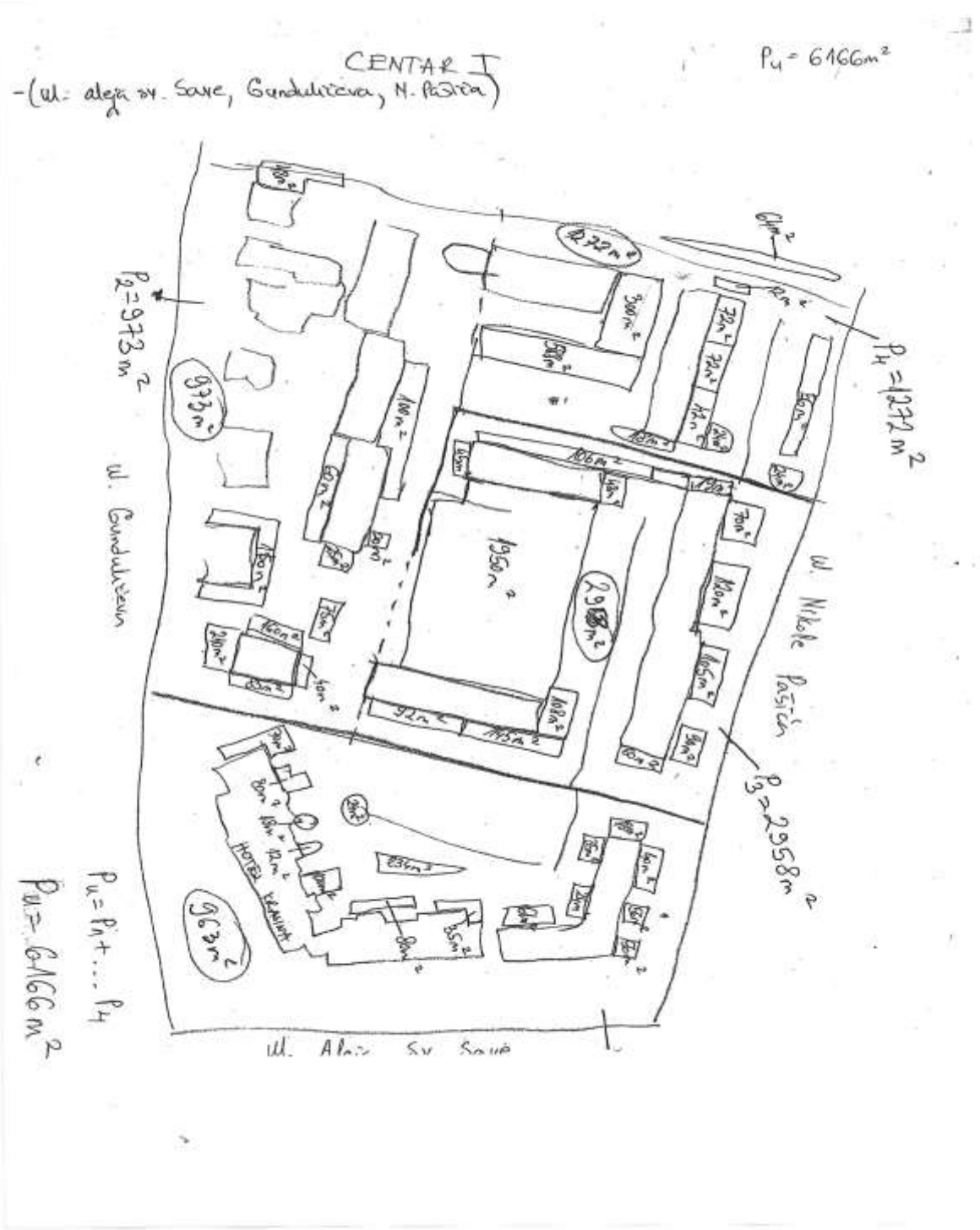
Izvor: D. Filipović i S. Đurđić, Ekološke osnove prostornog planiranja – praktikum, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet, Beograd, 2008.

[87] Zelene površine opšte namjene (za javno korišćenje), zelene površine ograničene namjene i zelene površine specijalne namjene

[88] Javno zelenilo – zelene površine za javno korišćenje (šume, parkovi, skverovi, drvoredi, zelenilo riječnih obala, zelenilo javnih sportskih i rekreativnih zona i dr.), Pravilnik o opštim pravilima urbanističke parcelacije i urbanizacije, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 115/13

***Prilog broj 4***

**Grafički prikaz skicirane zelene površine**



***Prilog broj 5***

**Postupci i rokovi pripreme budžeta JLS**

| Kor. | Rok | Opis aktivnosti |
|---|---|---|
| 1. | do 20. jula | Odjeljenje za finansije dostavlja budžetskim korisnicima Uputstvo za pripremu budžeta JLS za narednu godinu; |
| 2. | do 15. septembra | Budžetski korisnici dostavljaju budžetske zahtjeve za narednu fiskalnu godinu Odjeljenju za finansije JLS; |
| 3. | do 15. oktobra | Odjeljenje za finansije priprema Nacrt budžeta JLS, u skladu sa smjernicama sadržanim u DOB-u, a zatim radnu verziju dostavlja gradonačelniku/načelniku; |
| 4. | do 01. novembra | Gradonačelnik/načelnik utvrđuje Nacrt budžeta, vrše se dodatna usaglašavanja i sve se dostavlja Ministarstvu finansija radi dobijanja preporuka; |
| 5. | do 15. novembra | Skupština JLS se izjašnjava o Nacrtu budžeta za narednu godinu i upućuje ga na javnu raspravu; |
| 6. | do 20. novembra | Gradonačelnik/načelnik dostavlja Ministarstvu finansija Prijedlog budžeta na saglasnost uz ovjerenu i potpisanu Izjavu o fiskalnoj odgovornosti (Obrazac IFO; Pravilnik o fiskalnim izjavama, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 25/16); |
| 7. | do 05. decembra | Prijedlog budžeta JLS za narednu fiskalnu godinu, usaglašen sa Ministarstvom finansija Republike Srpske, gradonačelnik/načelnik dostavlja Skupštini JLS na usvajanje; |
| 8. | do 15. decembra | Skupština JLS donosi Odluku o usvajanju budžeta i Odluku o izvršenju budžeta JLS za narednu fiskalnu godinu, nakon čega će iste objaviti u Službenom glasniku JLS; |
| 9. | do 24. decembra | Odjeljenje za finansije dostavljaju Ministarstvu finansija Republike Srpske usvojeni budžet, Odluku o usvajanju budžeta i Odluku o izvršenju budžeta JLS za narednu fiskalnu godinu. |

Izvor: Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske

***Prilog broj 6***

**Stručno mišljenje eksperta u vezi sa orezivanjem stabala**

Primijenjeni način orezivanja je neispravan, stručno neopravdan i u direktnoj suprotnosti sa svim važećim stručnim standardima i preporukama. Totalno orezivanje krošnje nije prepoznata niti prihvatljiva arboristička tehnika u savremenoj teoriji i praksi njegovanja gradskih stabala. Ono se u stručnim krugovima kvalifikuje kao zloupotreba stabla i nanošenje trajne štete živim organizmima u javnom prostoru. Posljedice ovakvog orezivanja su brojne i mogu biti fiziološke, ekološke i strukturne.

Fiziološke posljedice ogledaju se u gubitku cjelokupnog fotosintetskog aparata, što dovodi do oslabljenog imuniteta stabla, odnosno stablo postaje izuzetno podložno napadu patogena (truležnice, gljive, insekti itd.). Takođe, stablo ubrzano propada, pa neka istraživanja pokazuju da se do 50% radikalno orezanih stabala osuši u periodu od 5 do 10 godina. Dolazi do nekroze tkiva jer velike nezaštićene rane predstavljaju ulazna mjesta za trulež srčevine.

Ekološke posljedice ogledaju se u gubitku ekosistemskih usluga zasjenjivanja, hlađenja urbanog prostora, apsorpcije $SO_2$, zadržavanja prašine i buke, zatim dolazi do uništavanja staništa ptica i insekata u urbanom biodiverzitetu i cjelokupne estetske degradacije javnog prostora.

Strukturne posljedice ogledaju se u tome da izdanci nisu anatomski pravilno povezani sa drvetom, te postoji izuzetno visok rizik od lomljenja pod opterećenjem izazvanim vjetrom, snijegom ili vlastitom težinom. U kombinaciji sa truleži unutrašnjosti stabla, koja vremenom gotovo neizbježno nastaje, dolazi do značajne strukturne nestabilnosti stabla, čime se značajno povećava rizik rušenja cijelog stabla ili krupnih grana u periodu 5–15 godina, što opet predstavlja direktnu prijetnju životu i imovini ljudi u gradskoj sredini.

**Stručno mišljenje prof. dr. Marijane Kapović Solomun, Šumarski fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, dana 25. 05. 2026. godine**

***Prilog broj 7***

**Istorijat podizanja grdskog parka u Bijeljini**

Gradski park u Bijeljini nalazi se u središtu grada i sa svih strana je okružen saobraćajnicama. Zauzima površinu od 4,1 ha. Park sadrži 631 stablo sa 32 vrste drveća i 153 jedinke grmlja sa 17 vrsta.

Godine 1891. centar Bijeljine polako odbacuje orijentalni izgled i zamjenjuje ga novim, evropskim. U gradu su već izgrađeni banka i Komunalna škola, a pored novog hotela i kafana, jedno od središta društvenog života postaje šetalište u glavnoj ulici. U to vrijeme prostor današnjeg gradskog parka bila je zapuštena ledina zvana Pašića meraja, koja je u pazarne dane služila za stočnu pijacu, a ostatak sedmice koristili su je seljaci iz okolnih sela za odmor zaprežnih konja i volova. Vjerovatno bi još dugo ostala zapuštena da Johan Kajzer, mladi opštinski službenik u Odjeljenju za lovstvo i podizanje šuma u Bijeljini, početkom te godine nije zatražio, a Opština odobrila, kupovinu sadnica za budući park. Nakon izrade plana parka, napravljenog po ugledu na parkove u Austriji i Mađarskoj, dr Kajzer je iz Beča i Pešte donio sadnice platana (do tada nepoznatog u ovim krajevima), kestena, topole, lipe, jablana, jele, tuje, bora i bukve. Nisko alpsko rastinje je bilo predviđeno za imitaciju grmlja, a među sadnicama je bilo i nekoliko egzotičnih biljnih vrsta, kojih sada u parku nema.

Izvor: Studija zaštite gradskog parka u Bijeljini, 2013. godine

Prema dostupnim podacima, Bijeljina je u vrijeme podizanja gradskog parka imala oko 6.000 stanovnika (oko 1600 stambenih objekata). Danas u urbanom području grada živi oko 45.000 ljudi, a njihov jedini gradski park i dalje je onaj koji je podignut davne 1891. godine.

Lokacija gradskog parka u Bijeljini



***Prilog broj 8***

**Fotografije ugroženih kontejnerskih pozicija**



Izvor: Posmatranje na terenu, 20.05.2026. godine

***Prilog broj 9***

**Fotografije ugroženih kontejnerskih pozicija**



Izvor: Posmatranje na terenu, 20.05.2026. godine

***Prilog broj 10***

**Revizorski tim – zabilježeni vandalizam**



Izvor: Posmatranje na terenu, 08.05.2026. godine



Izvor: Posmatranje na terenu, 05.03.2026. godine

***Prilog broj 11***

**Tragovi vandalizma u naselju Sime Matavulja u Banjaluci**









Izvor: Posmatranje na terenu, 05.03. i 13.05.2026. godine