BOŠ | BEOGRADSKA OTVORENA ŠKOLA

tim42

Sufinansira Evropska unija

INSPEKCIJSKI NADZOR NAD OPERATERIMA POSTROJENJA ZA SAGOREVANJE U SRBIJI

izazovi sprovođenja propisa o kvalitetu vazduha

Leskovac, maj 2026. godine

INSPEKCIJSKI NADZOR NAD OPERATERIMA POSTROJENJA ZA SAGOREVANJE U SRBIJI

Izazovi sprovođenja propisa o kvalitetu vazduha

Izdavač

Udruženje građana Tim 42

Autor

Borivoje Đorđević, dipl. pravnik

Dizajn

Anica Novak, Vert Studio

Ilustracije

Anica Novak, Vert Studio

ISBN-978-86-902892-2-6

Ovaj materijal je izrađen uz finansijsku podršku Evropske unije. Za njegov sadržaj isključivu odgovornost snosi Udruženje građama Tim 42 i izveštaj nužno ne odražava stavove Evropske unije i Beogradske otvorene škole.

SADRŽAJ

UVOD 5

METODOLOGIJA 7

UZORAK 8

RESURSI INSPEKCIJE 9

POSTUPCI NADZORA NAD OPERATERIMA 12

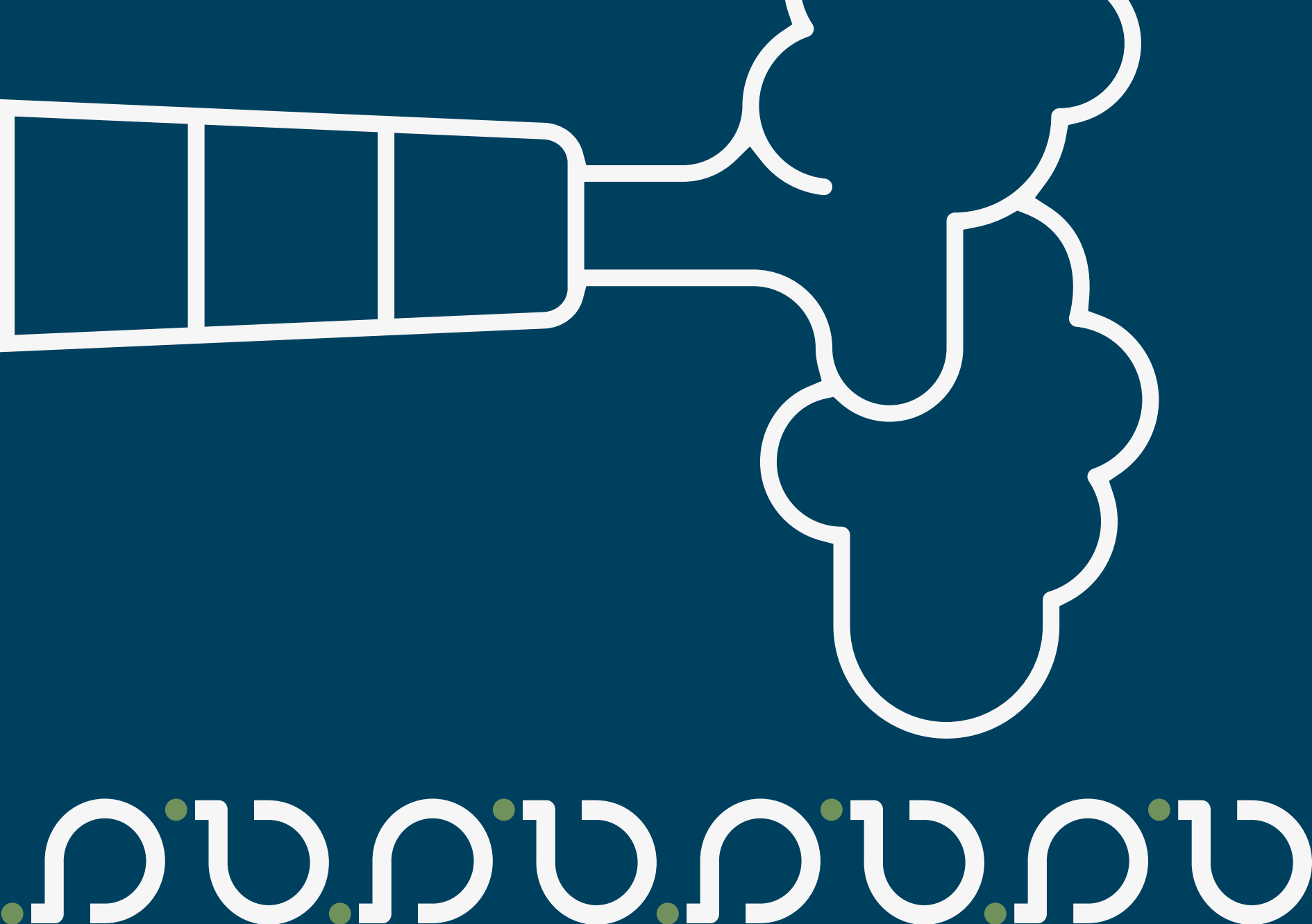
PREDSTAVKE I OBAVEŠTENJA 24

NEDOSTACI I PRIMERI DOBRE PRAKSE U SPROVOĐENJU NADZORA 25

ZAKLJUČCI 27

PREPORUKE ZA DONOSIOCE ODLUKA 29

PREPORUKE ZA INSPEKCIJE ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE 30



UVOD

U Srbiji postoje brojni operateri malih i srednjih postrojenja za sagorevanje. Operater je svako privredno društvo, drugo pravno lice ili preduzetnik koje u skladu sa propisima upravlja postrojenjem, kontroliše ga ili je ovlašćen za donošenje ekonomskih odluka u oblasti tehničkog funkcionisanja postrojenja, osim vojnih postrojenja i vojnih skladišta u skladu sa posebnim propisima u oblasti odbrane.

Ovi operateri prepoznati su u strateškim dokumentima Republike Srbije. Akcioni plan Programa zaštite vazduha u Republici Srbiji 2022-2030 bavi se malim i srednjim postrojenjima za sagorevanje . U okviru Posebnog cilja 1: Smanjenje emisija SO2 za 92% i finih čestica PM2.5 za 58,3% iz energetskog sektora (uključujući saobraćaj i sagorevanje u domaćinstvima) u 2030. godini u poređenju sa 2015. godinom predviđena je

- Mera 1.1.2. - Sprovođenje Direktive EU 2015/2193 o ograničenju emisija određenih zagađujućih materija u vazduh iz srednjih postrojenja za sagorevanje i

- Mera 1.1.3. - Sprovođenje Uredbe o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje u delu koji se odnosi na mala postrojenja za sagorevanje (kapacitet do 1 MW) koja ne podležu Direktivi o eko-dizajnu

U okviru mere 1.1.2. planirano je povećanje udela srednjih postrojenja za sagorevanje usklađenih sa Direktivom EU 2015/2193 o ograničenju emisija određenih zagađujućih materija u vazduh na 70% u 2026. godini. Isti udeo (70%) usklađenih malih postrojenja za sagorevanje sa nižim graničnim vrednostima emisije iz Uredbe o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh predviđen je i kroz meru 1.1.3.

Upravljanje kvalitetom vazduha uređeno je krovnim zakonom - Zakon o zaštiti vazduha (ZZV) Ovim propisom određuju se mere, način organizovanja i kontrola sprovođenja zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha kao prirodne vrednosti od opšteg interesa koja uživa posebnu zaštitu. U tom cilju njime su propisane razne obaveze za operatere malih i srednjih postrojenja za sagorevanje[1]. Oni moraju da pribave dozvolu za rad, vrše merenja emisija zagađujućih materija, izveštaje o merenjima dostavljaju nadležnim organima,

1 Novi Zakon o zaštiti vazduha ("Sl. glasnik RS", br. 51/2025) stupio je na snagu 26. juna 2025. godine, ali odredbe koje se tiču obaveza operatera postrojenja za sagorevanje nisu bitno izmenjene.

vode računa da njihovo postrojenje ne ispušta zagađujuće materije u vazduh u količini većoj od propisanih graničnih vrednosti emisije[2].

Međutim, kako bi zakon ispunio svoj cilj, a time doprineo ispunjavanju ciljeva i pomenutog strateškog dokumenta, nedostaje osnovna stvar – informacija o zagađivačima vazduha. Tačan broj operatera malih i srednji postrojenja koji posluje na teritoriji Srbije nije poznat. Ali podaci sa terena pokazuju da se stotine njih ne nalazi u evidencijama jedinica lokalnih samouprava (JLS). Razloga je nekoliko. Neke samouprave nisu uspostavile lokalne registre izvora zagađivanja, druge ne kontrolišu redovno izveštaje operatera o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduh, dok postoje i one koje smatraju da nemaju zagađivače pa samim tim ni obavezu da o njima vode bilo kakvu evidenciju.

Operateri ostaju „ispod radara" lokalnih organa i krše ZZV godinama unazad bez bilo kakvih posledica. A zakon je jasno propisao sankcije za nezakonito poslovanje – novčanom kaznom od 1.500.000 dinara do 3.000.000 dinara kazniće se za privredni prestup pravno lice ako njegovo postrojenje ispušta zagađujuće materije u vazduh u količini većoj od graničnih vrednosti emisije. Ista kazna predviđena je i u slučaju da ne obezbedi merenje emisija zagađujućih materija.

Ove nezakonitosti primarno utvrđuju lokalne inspekcije za zaštitu životne sredine i to u onim objektima za koje nadležni organ jedinice lokalne samouprave izdaje odobrenje za gradnju, odnosno upotrebnu dozvolu. Preliminarni podaci dobijeni od inspekcija ukazuju na to da se ovaj nadzor ne sprovodi u skladu sa ZZV ili se ne sprovodi uopšte.

Imajući u vidu sve napred navedeno, cilj ove analize je da utvrdi u kom **obimu** inspekcijski organi JLS sprovode nadzor na radom operatera malih i srednjih postrojenja za sagorevanje na teritoriji za koju su nadležni i u kojoj **meri** se taj nadzor sprovodi u skladu sa ZZV.

2 Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2016/6/1/reg

METODOLOGIJA

Analizom je obuhvaćeno 145 JLS u Srbiji. Analizirani su inspekcijski nadzori nad primenom ZZV i pratećih uredbi – Uredbom o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje ("Sl. glasnik RS", br. 6/2016 i 67/2021)[3] i Uredbom o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja ("Sl. glasnik RS", br. 5/2016 i 10/2024)[4].

Iz analize su isključena ona pravna lica i preduzetnici kod kojih se kontrolišu emisije supstanci koje oštećuju ozonski omotač, emisije fluorovanih gasova sa efektom staklene bašte kao i emisije iz tehnoloških postrojenja.

Podaci su prikupljani upućivanjem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja gradskim/opštinskim uprava i od njih je zatražena dokumentacija koja se odnosi na sprovođenje inspekcijskih nadzora nad operaterima tokom 2025. godine, i to:

- plan inspekcijskog nadzora inspekcije za zaštitu životne sredine,
- kontrolna lista korišćena u postupcima nadzora,
- prijave podnete protiv operatera malih i srednjih postrojenja za sagorevanje,
- obaveštenja o pokretanju/ishodu postupaka po podnetim prijavama,
- zapisnici o svim izvršenim inspekcijskim nadzorima nad operaterima,
- rešenja koja su izdata u postupcima nadzora,
- mere koje su naložene u postupcima nadzora
- obaveštenja nadziranih subjekata o postupanju po rešenjima i naloženim merama
- prekršajne, krivične i prijave za privredni prestup koje su podnete protiv operatera.

Kriterijumi postavljeni u ovoj analizi na osnovu kojih je moguće objektivno utvrditi nivo usklađenosti rada inspekcije sa ZZV tiču se prava, dužnosti i ovlašćenja inspektora koji su propisani ovim i Zakonom o inspekcijskom nadozoru.

3 https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2016/6/1/reg

4 https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2016/5/2/reg

UZORAK

Od inicijalno obuhvaćenih 145 JLS kojima su poslati zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja, analizirani su zapisnici inspekcija za zaštitu životne sredine u 97 JLS zbog toga što je:

11 JLS **je navelo da nema inspektora za zaštitu životne sredine:**
Beočin, Crna Trava, Gadžin Han, Kučevo, Knić, Koceljeva, Krupanj, Ljubovija, Lučani, Odžaci, Svrljig;

11 JLS **nije dostavilo zapisnike u zakonskom roku (15 dana od podnošenja zahteva) ni nakon žalbe Povereniku (60 dana od podnošenja žalbe):**
Bačka Topola, Bački Petrovac, Bečej, Beograd, Bosilegrad, Kikinda, Ljig, Novi Pazar, Sečanj, Temerin, Zrenjanin;

26 JLS **iz odgovora dvadeset šest JLS utvrđeno da nije sprovođen nadzor nad operaterima postojenja za sagorevanje:**
Bač, Batočina, Bela Crkva, Bela Palanka, Kovačica, Mali Iđoš, Medveđa, Pančevo, Sokobanja, Sremski Karlovci, Subotica, Surdulica, Svilajnac, Titel, Trstenik, Tutin, Vladimirci, Žitište, Aleksandrovac, Majdanpek, Mali Zvornik, Medveđa, Novi Bečej, Novi Kneževac, Požega, Preševo;

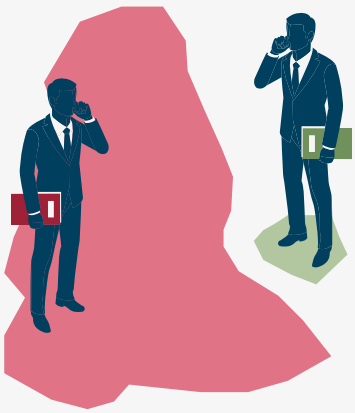
Pod pretpostavkom da je na teritoriji JLS koje nisu dostavile zapisnike sprovođen nadzor, **može se zaključiti da na teritoriji najmanje 48 JLS nije sprovođen nadzor nad operaterima postrojenja za sagorevanje koji spadaju u njihovu nadležnost**[5].

5 Jedinici lokalne samouprave poveravaju se poslovi inspekcijskog nadzora nad sprovođenjem mera zaštite vazduha od zagađivanja u objektima za koje nadležni organ jedinice lokalne samouprave izdaje odobrenje za gradnju, odnosno upotrebnu dozvolu (Član 74, stav 4 ZZV)

RESURSI INSPEKCIJE

Broj inspektora za zaštitu životne sredine

Na teritoriji JLS koje su obuhvaćene istraživanjem u 2025. godini inspekcijski nadzor je sprovodilo 130 inspektora. U nekoliko samouprava svi navedeni inspektori nisu obavljali nadzor tokom cele godine iz različitih razloga (duže bolovanje, privremena odsutnost, odlazak u penziju, prestanak radnog odnosa, zasnivanje radnog odnosa kasnije u toku godine).



Najveći broj JLS – čak 82 – ima samo jednog inspektora za zaštitu životne sredine iako teritorija teritorijalno područje koje pokrivaju značajno varira **(55 km² do 1324 km²)**. Znatno manji broj lokalnih samouprava raspolaže sa dva inspektora (8 jedinica), dok samo jedna jedinica ima tri inspektora. Nešto veći kapacitet imaju četiri jedinice lokalne samouprave koje zapošljavaju po četiri inspektora, dok po jedna jedinica lokalne samouprave ima pet, odnosno osam inspektora za zaštitu životne sredine.

Podaci pokazuju izrazitu neravnomernost u kadrovskim kapacitetima za inspekcijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine na nivou jedinica lokalne samouprave. Pored toga, ukazuju i na nejednako opterećenje inspektora poslovima nadzora što svakako utiče na efikasnost njegovog sprovođenja.

Poslovi inspektora

Tokom analize je prepoznato, a nalazi se i u izveštaju Ministarstva zaštite životne sredine iz 2024. godine[6], da inspektori za zaštitu životne sredine obavljaju i druge poslove (poslove komunalnog inspektora, građevinskog, saobraćajnog, turističkog inspektora i ostale poslove po nalogu pretpostavljenih). Pored toga u nekim JLS oni su i rukovodioci odeljenja za inpekcijske poslove, članovi raznih komisija, štabova i tako dalje.

Ovakva situacija zabeležena je u 26 lokalnih samouprava, iz čega se izvodi zaključak da je u 71 jedinici lokalne samouprave 98 inspektora za zaštitu

6 https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Godišnji%20Izveštaj%20o%20radu%20za%202024%20god%20%20Inspekcija%20zzs.pdf

životne sredine obavljalo isključivo poslove koji se tiču inspekcijskog nadzora nad propisima koji regulišu zaštitu životne sredine cele 2025. godine.

Broj raspoloživih dana za vršenje inspekcijskog nadzora

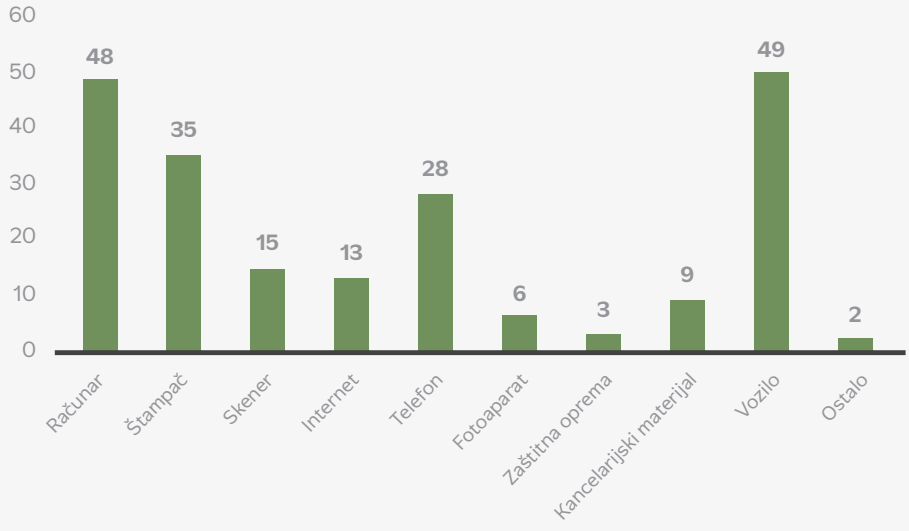
Pravni okvir u Republici Srbiji po kojima postupa inspekcija za zaštitu životne sredine čini 17 zakona i preko 250 podzakonskih akata. Za sprovođenje tih propisa svaka inspekcija raspolaže određenim resursima. Planovi inspekcijskog nadzora pružaju detaljniju sliku o tome kako se ti resursi raspoređuju, i još važnije, koji je obuhvat operatera postrojenja za sagorevanje u ukupnom broju kontrolisanih subjekata.

U svim godišnjim planovima se ističe broj dana raspoloživih za vršenje inspekcijskog nadzora i on se kreće od 40 do 252. Ovde je važno napomenuti da nivo detalja kojim se opisuje raspodela ovog resursa veoma varira. U nekim dokumentima se detaljno opisuje broj dana neophodnih za vršenje nadzora kod svakog pravnog subjekta kao i broj dana neophodnih za druge poslove koje inspektor obavlja (praćenje stanja, administrativni poslovi, savetodavne posete i sl.) dok se u nekim planovima navodi samo ukupan broj radnih dana u godini.

Opremljenost inspekcijskog organa

Što se tiče opremljenosti inspekcija, 40 JLS nije navelo ništa u svojim planovima dok je u jednom slučaju navedeno da inspektor nema opremu neophodnu za rad na terenu. Najveći broj inspekcija raspolaže kompujterskom opremom i vozilima, dok posedovanje zaštitne opreme navode samo tri inspekcije.

Zbirni pregled navedene opreme dat je u sledećoj tabeli.



Važan podatak jeste da nijedna inspekcija ne poseduje bilo kakve merne instrumente za merenje emisija zagađujućih materija u vazduh. To ukazuje na **sistemski nedostatak tehničkih kapaciteta za neposrednu kontrolu emisija u vazduh, zbog čega se inspekcijski nadzor u velikoj meri oslanja na dokumentaciju operatera i naknadne laboratorijske analize**, što može ograničiti pravovremenost i efikasnost u reagovanju inspekcija, pogotovo kada se radi o prekoračenjima graničnih vrednosti emisija. Takođe, ovo utiče i na dokaznu snagu u postupcima za zaštitu kvaliteta vazduha koji se vode pred nadležnim sudovima.

Broj operatera planiranih za redovni nadzor

Ukupan broj subjekata planiranih za nadzor od strane inspekcije za zaštitu životne sredine je tokom 2025. godine bio 2619. Od toga broj subjekata nadzora (operatera postrojenja za sagorevanje) kod kojih se kontroliše primena Zakona o zaštiti vazduha je 637[7]. U pet planova ne nalazi se nijedan operater koji je planiran za kontrolu u delu primene ZZV. Jedna inspekcija nije dostavila plan, dok druga nema tabelarni prikaz nadziranih subjekata u svom planu nadzora za 2025. godinu. Broj kontrolisanih operatera postrojenja za sagorevanje u ukupnom broju kontrolisanih subjekata kreće se od jednog do 77 (procentualno od 3% do 92%).

Ovi podaci ukazuju na izraženu varijabilnost u pristupu lokalnih inspekcija nadzoru nad operaterima postrojenja za sagorevanje, što može upućivati ili na mali broj operatera (što je manje verovatno) ili na razlike u prioritetima kontrole emisija zagađujućih materija u okviru godišnjih planova.

Ipak, imajući u vidu odsustvo sveobuhvatnih i pouzdanih evidencija o ukupnom broju operatera koji posluju na teritoriji pojedinačnih jedinica lokalne samouprave, nije moguće sa dovoljnom sigurnošću oceniti da li je obuhvat planiranih i realizovanih nadzora adekvatan u odnosu na stvarni obim subjekata. Ono što se sa sigurnošću može reći je da **kod JLS kod kojih nije naveden nijedan operater to ne oslikava realno stanje (nepostajanje postrojenja za sagorevanje na teritoriji te lokalne samouprave) već pokazuje da ZZV nije ni uzet u obzir prilikom planiranja inspekcijskog nadzora**.

7 Ovaj broj ne obuhvata ona pravna lica i preduzetnike kod kojih se kontrolišu emisije supstanci koje oštećuju ozonski omotač, emisije fluorovanih gasova sa efektom staklene bašte kao i emisije iz tehnoloških postrojenja. Međutim, nivo detalja kojim je u planu opisan subjekat/oblast nadzora u određenim slučajevima ne pruža dovoljno podataka kako bi se operater precizno odredio.

POSTUPCI NADZORA NAD OPERATERIMA

Za potrebe analize prikupljeni su podaci o svim vrstama nadzora koji su vršeni nad operaterima postrojenja za sagorevanje u 2025. godini. Podaci o postupcima preuzimani su iz zapisnika o inspekcijskim nadzorima. **Važno je napomenuti da određeni broj zapisnika nije vođen shodno Pravilniku o opštem obrascu zapisnika o inspekcijskom nadzoru[8]. Takođe, neki od njih su pisani rukom i teže su čitljivi, a deo dostavljenih zapisnika nije bio u potpunosti popunjen prilikom vršenja nadzora.**

S tim vezi trebalo bi obratiti pažnju na kvalitet i ujednačenost dokumentovanja inspekcijskih nadzora nad operaterima. Uočene nepravilnosti u vođenju zapisnika mogu ograničiti pouzdanost i uporedivost prikupljenih podataka, što može negativno uticati na kvalitet ovakvih analiza ali i dokumentovanje prekršaja, privrednih prestupa i krivičnih dela. Nepravilno vođen zapisnik može ukazivati i na nepravilno vođen postupak nadzora što utiče i na stepen usklađenosti postupanja inspekcije sa ZZV.

Vrste i oblici nadzora

Inspekcijski nadzor, prema vrsti, može biti redovan, vanredan, mešoviti, kontrolni i dopunski.

Redovan inspekcijski nadzor se vrši prema planu inspekcijskog nadzora.

Vanredan inspekcijski nadzor se vrši kada je neophodno da se preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interese zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost; kada se posle donošenja godišnjeg plana inspekcijskog nadzora proceni da je rizik visok ili kritičan ili promene okolnosti; kada takav nadzor zahteva nadzirani subjekat;

8 https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2015/81/1

radi sprečavanja obavljanja delatnosti i vršenja aktivnosti neregistrovanih subjekata; po zahtevu javnog tužioca; kada se postupa po predstavci pravnog ili fizičkog lica; kada drugostepeni organ preko inspekcije dopunjava postupak ili ponavlja ceo postupak ili njegov deo, a nisu ispunjeni uslovi za dopunski inspekcijski nadzor.

Mešoviti inspekcijski nadzor se vrši istovremeno kao redovan i vanredan nadzor kod istog nadziranog subjekta, kada se predmet redovnog i vanrednog inspekcijskog nadzora delimično ili u celosti poklapaju ili su povezani.
Kontrolni inspekcijski nadzor vrši se radi utvrđivanja izvršenja mera koje su predložene ili naložene nadziranom subjektu u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora.

Dopunski inspekcijski nadzor vrši se po službenoj dužnosti ili povodom zahteva nadziranog subjekta, radi utvrđivanja činjenica koje su od značaja za inspekcijski nadzor, a koje nisu utvrđene u redovnom, vanrednom, mešovitom ili kontrolnom inspekcijskom nadzoru.

Tokom 2025. godine u 97 JLS obuhvaćenih analizom sprovedeno je 736 inspekcijska nadzora, od toga:

- 367 redovna
- 232 vanredna
- 113 kontrolnih
- 2 dopunska

Iz 22 zapisnika nije bilo moguće utvrditi o kojoj vrsti nadzora je reč, zbog toga što taj podatak nije naveden u zapisniku.

Inspekcijski nadzor, prema obliku, može biti terenski i kancelarijski.

Terenski inspekcijski nadzor se vrši izvan službenih prostorija inspekcije, na licu mesta i sastoji se od neposrednog uvida u zemljište, objekte, postrojenja, uređaje, prostorije, vozila i druga namenska prevozna sredstva, predmete, robu i druge predmete, akte i dokumentaciju nadziranog subjekta.

Kancelarijski inspekcijski nadzor se vrši u službenim prostorijama inspekcije, uvidom u akte, podatke i dokumentaciju nadziranog subjekta. Tokom 2025. godine nad operaterima postrojenja za sagorevanje izvršeno je:

- 570 terenskih i kancelarijskih
- 102 kancelarijska
- 27 terenska

Iz 37 zapisnika nije bilo moguće utvrditi o kom obliku nadzora je reč, zbog toga što taj podatak nije naveden u zapisniku.

Vrste postrojenja za sagorevanje

Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje[9] propisuje 1) granične vrednosti emisije zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje; 2) način i rokovi za dostavljanje podataka; 3) postupak određivanja ukupne godišnje emisije iz postrojenja za sagorevanje.

Pored toga ona definiše mala, velika i srednja postrojenja za sagorevanje.

Velika postrojenja za sagorevanje su postrojenja čija je ulazna instalisana toplotna snaga jednaka 50 MWth ili veća, nezavisno od vrste goriva koja se koriste (čvrsta, tečna ili gasovita).

Postrojenja za sagorevanje toplotne snage manje od 50 MWth, prema vrsti goriva koja koriste i ulaznoj instalisanoj toplotnoj snazi, dele se na mala postrojenja za sagorevanje i srednja postrojenja za sagorevanje.

Mala postrojenja za sagorevanje (u daljem tekstu: mala postrojenja), su ona postrojenja koja proizvode toplotnu energiju za zagrevanje domaćinstava i grejanje sanitarne vode za domaćinstva i čija je toplotna snaga manja od:

1. 1 MWth pri korišćenju čvrstog goriva;
2. 5 MWth pri korišćenju tečnog goriva;
3. 10 MWth pri korišćenju gasovitog goriva.

Merenja u toku probnog rada i pojedinačna merenja emisija zagađujućih materija vrše se i na malim postrojenjima za sagorevanje toplotne snage manje ili jednake 8 kWth, koja koriste tečna i gasovita goriva, odnosno toplotne snage manje ili jednake 50 kWth za postrojenja koja koriste čvrsta goriva.

Srednja postrojenja za sagorevanje su postrojenja za sagorevanje u kojima se korišćenjem:

1. čvrstog goriva proizvodi toplotna energija i čija je toplotna snaga jednaka ili veća od 1 MWth i manja od 50 MWth;
2. tečnog goriva proizvodi toplotna energija za zagrevanje domaćinstava i čija je toplotna snaga jednaka ili veća od 5 MWth i manja od 50 MWth;
3. gasovitog goriva proizvodi toplotna energija za zagrevanje domaćinstava

9 https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2016/6/1/reg

i čija je toplotna snaga jednaka ili veća od 10 MWth i manja od 50 MWth;
4. tečnog ili gasovitog goriva proizvodi toplotna energija koja se koristi za obavljanje tehnoloških procesa, posredno sušenje ili druge postupke prerade predmeta ili materijala, proizvodnju električne energije, pod uslovom da je toplotna snaga jednaka ili veća od 4 kWth i manja od 50 MWth.

Tokom 2025. godine inspektori za zaštitu životne sredine kontrolisali su operatere koji postrojenja za sagorevanje imaju u objektima za koje nadležni organ jedinice lokalne samouprave izdaje odobrenje za gradnju, odnosno upotrebnu dozvolu i to:

- 2 velika,
- 82 srednja i
- 499 mala postrojenja.

Iz 153 zapisnika nije bilo moguće utvrditi o kojoj vrsti postrojenja za sagorevanje je reč, zbog toga što taj podatak nije naveden u zapisniku.

Procenjeni rizik

Inspekcijski nadzor zasniva se na proceni rizika i srazmeran je procenjenom riziku. On može biti neznatan, nizak, srednji, visok i kritičan. Rizik se procenjuje u toku pripreme plana inspekcijskog nadzora i pre i u toku inspekcijskog nadzora.

Procena rizika u toku pripreme plana inspekcijskog nadzora vrši se tako što inspekcija u praćenju i analizi stanja u oblasti inspekcijskog nadzora koja je u njenom delokrugu identifikuje rizike po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, koji mogu nastati iz poslovanja ili postupanja nadziranog subjekta i, prema odgovarajućim kriterijumima, procenjuje težinu štetnih posledica i verovatnoću njihovog nastanka, tako da se dobije procenjeni stepen rizika.

Težina štetnih posledica procenjuje se polazeći od prirode i obima štetnih posledica, a verovatnoća njihovog nastanka od prethodnog poslovanja i postupanja nadziranog subjekta, uključujući poslednje utvrđeno stanje zakonitosti i bezbednosti njegovog poslovanja i postupanja.

Na osnovu analize dostupnih zapisnika utvrđeno je:

- da u 303 predmeta redovnog i vanrednog inspekcijskog nadzora stepen
- rizika nije bio naveden u zapisniku (od toga 138 redovnih),
- da je inspekcija sprovodila nadzor u 31 predmetu iako je rizik bio ocenjen

- kao neznatan[10],
- da je u najvećem broju nadzora (177) ocenjen nizak rizik kod operatera,
- da je srednji rizik procenjen u 88 nadzora,
- da je visok rizik procenjen u dva nadzora,
- da kritičan rizik nije procenjen ni kod jednog operatera.

U sedam predmeta je zapisnički konstatovano da je stepen rizika promenjen iz srednjeg u nizak iako su utvrđene nezakonitosti u radu operatera što je u suprotnosti odredbama Zakona o inspekcijskom nadzoru koje regulišu procenu rizika.

Uvid u evidencije i registre

Registri i evidencije u oblasti zaštite vazduha su pre svega lokalni i nacionalni registar izvora zagađivanja. Lokalni registar vodi nadležna JLS, dok nacionalni vodi Agencija za zaštitu životne sredine. Oni sadrže podatke koje dostavljaju privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici iz različitih delatnosti. Osim opštih podataka o izvoru zagađivanja, u njemu se nalaze i podaci o količini i vrsti emitovanih zagađujućih materija u vazduh kao i podaci iz evidencije o obavljenim merenjima sa podacima o mernim mestima, rezultatima i učestalosti merenja koju vodi operater.

Pored ovog registra, nadležne JLS izdaju dozvole za rad shodno ZZV[11]. Dozvole se izdaju u vidu rešenja i u njemu se nalaze svi relevantni podaci koji se tiču postrojenja za sagorevanje.

Takođe, podaci o postrojenjima za sagorevanje mogu se pronaći i u sprovedenim postupcima i donetim odlukama o proceni uticaja na životnu sredinu. JLS je u obavezi da vodi evidenciju o ovim postupcima i odlukama u pisanoj i elektronskoj formi[12].

Uvid u podatke registara i evidencija koje vode nadležni državni organi, organi autonomne pokrajine i JLS predstavlja jednu od radnji inspektora koja se

10 Inspekcija nije dužna da vrši inspekcijski nadzor kada je procenjeni rizik neznatan.(Član 9, stav 3 Zakona o inspekcijskom nadzoru)

11 Novoizgrađeni ili rekonstruisani stacionarni tačkasti izvor zagađivanja za koji nije propisana obaveza izdavanja integrisane dozvole, izrade studije o proceni uticaja na životnu sredinu, odnosno čija izgradnja ili rekonstrukcija nije propisana posebnim popisima u oblasti odbrane može da počne sa radom nakon što pribavi dozvolu za rad.
Dozvolu iz stava 1. ovog člana izdaje organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove zaštite životne sredine u formi rešenja. (Član 55, stav 1 i 2 ZZV)

12 https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2005/69/5/reg

preduzima radi utvrđivanja činjeničnog stanja. Za potrebe ove analize autor je utvrdio da inspektori za zaštitu životne sredine:

- nisu vršili uvid u registre i evidencije u 623 nadzoru;
- jesu vršili uvid u registre i evidencije u 78;
- nisu naveli da li je vršen uvid u registre i evidencije u 35 nadzora.

Kao što se iz navedenog vidi, u 80% slučajeva inspektori nisu vršili uvid u evidencije i registre o operaterima postrojenja za sagorevanje. Razlog tome je može biti činjenica da se ove evidencije i registri ne vode uopšte od strane nadležnih organa JLS[13] ili se ne vode u skladu sa propisima (nepotpuni, sa zastarelim podacima i tako dalje).

U najvećem broju slučajeva vršen je uvid u bazu Agencije za privredne registre kako bi se utvrdilo da li je subjekt nadzora registrovan i za koju delanost.

Utvrđivanje relevantnih činjenica o radu postrojenja za sagorevanje

ZZV definiše postrojenje za sagorevanje kao tehnički sistem u kome se gorivo oksiduje u cilju korišćenja na taj način proizvedene toplote. Imajući u vidu da oksidacija goriva proizvodi emisije zagađujućih materija u vazduh, osnova svakog inspekcijskog nadzora je utvrđivanje relevantnih činjenica vezanih za konkretnog operatera i postrojenje kojim upravlja.

Za potrebe ove analize utvrđivano je da li se u zapisnicima nalaze činjenice koje se tiču

- lokacije postrojenja,
- broja emitera,
- snage postrojenja,
- goriva koje koristi,
- časova rada i
- postojanja uređaja za sprečavanje ili smanjivanje emisije zagađujućih materija u vazduh.

Od 736 izvršena inspekcijska nadzora u 2025. godini, činjenice vezane za rad postrojenja za sagorevanje:

- su utvrđivane u 600 slučajeva
- nisu utvrđivane u 115 slučajeva

13 Nadležna za vođenje ovakvih vrsta evidencija je organizaciona jedinica unutar gradske/opštinske uprave koja se bavi pitanjima zaštite životne sredine

U 21 zapisniku nije bilo utvrđenih činjenica o radu postrojenja.

Uzimajući u obzir navedene rezultate može se zaključiti da u 135 predmeta činjenično stanje nije bilo potpuno utvrđeno u vezi postrojenja za sagorevanje.

Utvrđivanje relevantnih činjenica o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduh

Podjednako važni podaci za pravilno i potpuno utvrđeno činjenično stanje kod operatera postrojenja za sagorevanje su i činjenice o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduh. Operater je dužan da:

- obezbedi redovni monitoring emisije;
- obezbedi kontinualna merenja emisije kada je to propisano za određene zagađujuće materije i/ili izvore zagađivanja samostalno, putem automatskih uređaja za kontinualno merenje;
- obezbedi kontrolna merenja emisije u vazduh preko drugog ovlašćenog pravnog lica, kad operater samostalno ili preko određenog ovlašćenog pravnog lica vrši merenja, a rezultati izvršenih merenja pružaju osnov za to;
- obezbedi propisana povremena merenja emisije, preko ovlašćenog pravnog lica, ukoliko ne vrši kontinualno merenje emisije;
- obezbedi praćenje kvaliteta vazduha po nalogu nadležnog inspekcijskog organa, samostalno ili preko ovlašćenog pravnog lica;
- vodi evidenciju o obavljenim merenjima sa podacima o mernim mestima, rezultatima i učestalosti merenja i dostavi podatke u formi elektronskog dokumenta, unosom podataka u informacioni sistem Nacionalnog i lokalnog registra izvora zagađivanja Agenciji za zaštitu životne sredine, nadležnom organu autonomne pokrajine i nadležnom organu JLS[14].

Analizom je utvrđivano da li se u zapisnicima nalaze činjenice koje se tiču merenja i dostavljanja podataka o merenjima nadležnim organima. Od 736 izvršena inspekcijska nadzora u 2025. godini, činjenice vezane za merenja emisija zagađujućih materija u vazduh:

- su utvrđivane u 568 slučajeva[15]
- nisu utvrđivane u 147 slučajeva

Iz 21 zapisniku nije bilo utvrđenih činjenica o merenju, niti je navedeno da je

14 Obaveze propisane članom 57 ZZV

15 Ukoliko se u zapisniku navodi da je kontrolna lista sastavni deo zapisnika ocenjivano je da su činjenice o merenjima utvrđivane

kontrolna lista sastavni deo zapisnika.

Uzimajući u obzir navedene rezultate može se zaključiti da u 167 predmeta činjenično stanje nije bilo potpuno utvrđeno u vezi merenja emisija iz postrojenja za sagorevanje.

Utvrđivanje (ne)zakonitosti u radu operatera

Inspekcijski nadzor nad operaterima postrojenja za sagorevanje finalizuje se utvrđivanjem zakonitosti ili nezakonitosti u radu operatera. U slučajevima kada se utvrdi nezakonitost, inspektor preduzima zakonom propisane mere kao što su izricanje opomena, nalaganje mera za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti u određenom roku, podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, podnošenje krivičnih prijava ili prijava za privredni prestup ali i zabrana rada postrojenja.

Analizom je utvrđeno da je od 736 postupaka:

- u 310 utvrđena nezakonitost u radu operatera
- u 392 nije utvrđena nezakonitost u radu operatera
- u 34 nije bilo podataka o tome da li je operater poslovao zakonito ili ne[16].

Imajući u vidu da se postupak okončava dostavljanjem zapisnika u kojima nezakonitost nije utvrđena, dalje su analizirani postupci u kojima je utvrđena nezakonitost odnosno kršenje odredbi ZZV.

Nezakonitosti u radu operatera

Odredbe ZZV koje propisuju obaveze operatera postrojenja za sagorevanje imaju ključan značaj jer omogućavaju pravovremeno otkrivanje i kontrolu zagađujućih materija koje direktno utiču na zdravlje ljudi i stanje životne sredine. Kontinuirano praćenje emisija obezbeđuje pouzdane podatke na osnovu kojih se procenjuje usklađenost sa propisima, dok obaveza prilagođavanja rada postrojenja tim standardima sprečava prekoračenja koja mogu dovesti do degradacije kvaliteta vazduha. Time se ne samo smanjuju rizici po javno zdravlje i životnu sredinu, već se operaterima nameće odgovornost da unapređuju tehnologije i procese, što dugoročno doprinosi održivijem industrijskom razvoju i ispunjavanju nacionalnih i međunarodnih obaveza u oblasti zaštite vazduha.

16 Najčešći razlog je dostavljanje nepotpunih zapisnika u kojima je deo ocene (ne)zakonitosti poslovanja operatera izostavljen

Važno je napomenuti da **u 44 slučajeva postupajući inspektor utvrdio nezakonitost suprotno odredbama ZZV i pratećih uredbi**. Naime, u postupcima nadzora utvrđivano je da nadzirani subjekti nisu izvršili merenja emisija zagađujućih materija u vazduh za prvih ili drugih šest kalendarskih meseci 2025. godine iako period u kome je merenje trebalo izvršiti i dostaviti izveštaj nadlležnom organu još uvek nije prošao[17].

Vrste nezakonitosti koje su otkrivene tokom postupaka inspekcijskog nadzora date su u narednoj tabeli.

Vrsta nezakonitosti	Zakonski osnov	Broj predmeta
Monitoring emisija	Član 57 ZZV	252
Dostavljanje podataka nadležnim organima	Član 57 ZZV	53
Prekoračenja graničnih vrednosti emisije	Član 57 ZZV	44
Dozvola za rad	Član 57 ZZV	22
Vođenje evidencija	Član 57 ZZV	7
Procena uticaja na životnu sredinu	Članovi 2, 12, 47,48 i 49 ZPUŽS	5
Promena (rekonstrukcija) stacionarnog izvora	Član 57 ZZV	2

U najvećem broju slučajeva utvrđeno je da operateri nisu vršili merenja emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja kojima upravljaju. Obaveze operatera da vrše monitoring emisija propisane su u čl. 57 ZZV. Pored toga, ovim članom oni se obavezuju da:

- podatke o stacionarnom tačkastom izvoru zagađivanja i svakoj njegovoj promeni (rekonstrukciji) dostave Agenciji za zaštitu životne sredine, nadležnom organu autonomne pokrajine i nadležnom organu jedinice lokalne samouprave;
- vode evidenciju o obavljenim merenjima sa podacima o mernim mestima, rezultatima i učestalosti merenja i dostavi podatke Agenciji, nadležnom organu autonomne pokrajine i nadležnom organu jedinice lokalne samouprave;
- vode evidenciju o vrsti i kvalitetu sirovina i goriva;

17 Na primer, inspektor u januaru 2025. godine utvrđuje da operater nije izvršio merenja za prvu polovinu godine i nalaže mu mere za otklanjanje nezakonitosti

- vode evidenciju o radu uređaja za sprečavanje ili smanjivanje emisije zagađujućih materija u vazduh, kao i mernih uređaja za merenje emisije.

Dozvola za rad propisana je članom 55 ZZV u kome se kaže da novoizgrađeni ili rekonstruisani stacionarni tačkasti izvor zagađivanja za koji nije propisana obaveza izdavanja integrisane dozvole, izrade studije o proceni uticaja na životnu sredinu, odnosno čija izgradnja ili rekonstrukcija nije propisana posebnim popisima u oblasti odbrane može da počne sa radom nakon što pribavi dozvolu za rad.

Mere prevencije i sanacije iz člana 54 ZZV propisuju obavezu operateru da stacionarni tačkasti izvor zagađivanja projektuje, gradi i/ili proizvodi, oprema, koristi i održava tako da ne ispušta zagađujuće materije u vazduh u količini većoj od propisanih graničnih vrednosti emisije.

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu korišćen je u pet slučajeva. Samo u jednom predmetu naveden je zakonski osnov koji se tiče obaveze podnošenja zahteva za procenu uticaja projekta na životnu sredinu dok su u ostalim navedene odredbe koje se tiču prava, dužnosti i ovlašćenja inspektora iz ovog zakona.

Ako kod nadziranog subjekta inspektor za zaštitu životne sredine otkrije nezakonitost, on podnosi nadležnom pravosudnom organu krivičnu prijavu[18], prijavu za privredni prestup, zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ili izdaje prekršajni nalog. Međutim, iz analize proizilazi da to nije učinjeno u 286 slučajeva. Kaznene odredbe ZZV navedene u članovima 79, 80, 81 i 82. U ovim odredbama propisani su privredni prestupi pravnih lica i odgovornih lica u pravnom licu kao i prekršaji preduzetnika.

18 Kaznene odredbe ZZV ne predviđaju krivična dela već samo privredne prestupe i prekršaje koje pravna lica i preduzetnici čine kada krše odredbe ovog propisa

Mere za otklanjanje nezakonitosti

ZZV detaljnije u članu 76 navodi koja su to mere koje inspektor može naložiti u slučajevima kada utvrdi nepravilnosti u radu operatera postrojenja za sagorevanje. Primera radi, inspektor može da:

- privremeno zabrani rad stacionarnog tačkastog izvora zagađivanja, ili naloži preduzimanje drugih odgovarajućih mera zaštite ili naloži prilagođavanje rada do otklanjanja poremećaja tehnološkog procesa, dok se emisija i nivoi zagađujućih materija u vazduhu ne svedu na propisane granične vrednosti;
- naredi pribavljanje rezultata merenja emisije i/ili nivoa zagađujućih materija u vazduhu preko ovlašćenog pravnog lica i privremeno zabrani rad ako se rezultati merenja ne dostave na uvid u ostavljenom roku;
- naloži vođenje evidencije o izvršenim merenjima emisije i dostavljanje podataka u formi elektronskog dokumenta, unosom podataka u informacioni sistem Nacionalnog i lokalnog registra izvora zagađivanja, u skladu sa propisima kojima se uređuje elektronski dokument, elektronska identifikacija i usluge od poverenja u elektronskom poslovanju Agenciji, nadležnom organu autonomne pokrajine, odnosno nadležnom organu jedinice lokalne samouprave;
- naloži vođenje evidencije o radu uređaja za sprečavanje ili smanjivanje emisije zagađujućih materija, kao i mernih uređaja za merenje emisije.

Vrste mera koje su naložene tokom postupaka nadzora date su u narednoj tabeli.

Vrsta mere	Zakonski osnov	Broj predmeta
Podnošenje zahetva za odlučivanje o proceni uticaja postrojenja na životnu sredinu	Član 5 ZPUŽS	6
Podnošenja zahteva za izdavanje dozvole za rad postrojenja	Član 55 ZZV	22
Pribavljanje merenja emisija u vazduh	Član 57 ZZV	244
Tehničko tehnološke mere	Član 54 ZZV	38
Obustava rada postrojenja	Član 54 ZZV	3
Zabrana rada postrojenja	Član 76 ZZV	16
Dostava podataka nadležnim organima	Član 57 ZZV	225
Vođenje evidencije propisane ZZV	Član 57 ZZV	7

Od analiziranih postupaka u 292 su naložene neke od mera za otklanjanje nezakonitosti u radu. Odavde proizilazi zaključak da, iako su nezakonitosti u poslovanju operatera utvrđene, **u 18 postupaka nema podataka da su bilo kakve mere naložene kako bi se te nezakonitosti otklonile**.

PREDSTAVKE I OBAVEŠTENJA

Analizom su obuhvaćene i predstavke građana i zainteresovanih lica jer oni često žive ili posluju u neposrednoj blizini raznih operatera i direktno su pogođeni emisijama u vazduh. Upravo oni mogu biti vredan izvor informacija o tome koji operater emituje zagađujuće materija preko dozvoljenih graničnih vrednosti ili je otpočeo svoju delatnost bez neophodnih dozvola i odborenja koje ZZV propisuje.

Zakon o inspekcijskom nadzoru definiše predstavku kao prijavu, peticiju, predlog i akt drugog naziva koga zainteresovano fizičko i pravno lice podnosi inspekciji u cilju iniciranja pokretanja postupka inspekcijskog nadzora. Predstavke imaju dejstvo inicijative za pokretanje postupka, a podnosioci tih inicijativa nemaju svojstvo stranke u postupku koji se može pokrenuti na osnovu te inicijative.

Sa druge strane, inspekcijski organ ima obavezu da obavesti podnosioca predstavke kako je sa njom postupio i to najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, a o ishodu pokrenutog postupka vanrednog inspekcijskog nadzora - najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja postupka. Ako je procenjen neznatan rizik ili je posredi zloupotreba prava, rok za obaveštavanje je 30 dana od prijema.

JLS su u svojim odgovorima navele da je podneto ukupno 586 prijava protiv operatera stacionarnih izvora zagađivanja (i onih za koje su podnosioci smatrali da spadaju u tu kategoriju).

Od 97 JLS obuhvaćenih istraživanjem, iz 21 JLS je stigao odgovor da prijava protiv operatera nije bilo. U svim ovim JLS Tim 42 je tokom 2025. godine podneo ukupno 177 prijava protiv operatera stacionarnih izvora zagađivanja[19]. Obaveštenja o pokretanju i/ili ishodu postupka inspekcijskog nadzora nisu dostavljana podnosiocima prijava u skladu sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru u 65 JLS.

19 Stacionarni izvor zagađivanja je stacionarna tehnička jedinica, uključujući i postrojenje za sagorevanje, u kojoj se izvodi jedna ili više aktivnosti koje mogu dovesti do zagađenja vazduha, kao i svaka druga aktivnost kod koje postoji tehnička povezanost sa aktivnostima koje se izvode na tom mestu i koje mogu proizvesti emisije i zagađenje (Član 3, stav 1, tačka 34 prethodno važećeg Zakona o zaštiti vazduha - "Službeni glasnik RS", br. 36 od 15. maja 2009, 10 od 30. januara 2013, 26 od 23. marta 2021 - dr. zakon)

NEDOSTACI I PRIMERI DOBRE PRAKSE U SPROVOĐENJU NADZORA

Pored kvantitativne analize i kvalitativna analiza dostupnih zapisnika ukazala je na nedostatke u postupcima inspekcijskog nadzora, ali i na dobre prakse inspektora za zaštitu životne sredine. **Važno je napomenuti da su nedostaci primećeni u dvostruko većem broju slučajeva (oko 200) nego primeri dobre prakse (oko 100).**

Nedostaci u postupcima inspekcijskih nadzora su:

- odbijanje da se pokrene postupak po prijavi protiv operatera iako postoji osnovana sumnja da je došlo do kršenja ZZV[20];
- izostajanje utvrđivanja nezakonitosti u radu operatera iako to nedvosmisleno proizilazi iz zapisnika (na primer, utvrđeno je da operater nije vršio merenja u prethodnom periodu, ali se ne konstatuje da je takvo postupanje nezakonito);
- propuštanje da se navedu rezultati izvršenih merenja emisija (u ovakvim slučajevima ostaje nepoznato da li je emiter usklađen sa propisima iako je npr. postupljeno po nalogu inspektora kojim je naloženo merenje);
- korišćenje termina „redovno vrši merenja u grejnoj sezoni“ u zapisniku. Propisi ovaj vremenski interval ne poznaju već se uredbom zahteva da jedno merenje emisija bude izvršeno u prvoj i drugo u drugoj polovini godine (dok grejna sezona obuhvata kraj jedne i početak druge godine pa bi jedno merenje u grejnoj sezoni značilo da je uredba o merenjima emisija prekršena);
- sačinjavanje službenih beleški umesto zapisnika o inspekcijskom nadzoru iako se nekada radi i o težim povredama ZZV (na primer, prekoračenje graničnih vrednosti emisija);
- vođenje redovnog postupka bez kontrolne liste ili sa zastarelim kontrolnim listama;

20 U svim analiziranim slučajevima prijave su podnete od strane Tima 42 tokom 2025. godine

- utvrđivanje nezakonitosti u radu operatera u pogledu merenja emisija zagađujućih materija u vazduh iako za to nema zakonskog osnova (još uvek nije protekao rok da operater izvrši merenje i dostavi izveštaj nadležnom organu);
- primena neadekvatnih mera za otklanjanje nezakonitosti (na primer, nalaže se samo novo merenje kod postrojenja koje emituje zagađujuće materija preko graničnih vrednosti bez nalaganja tehničko-tehnoloških mera);
  nalaganje mera preporukom ili predlogom nakon utvrđene nezakonitosti;
  odlaganje primene mere vršenja merenja emisija od strane operatera uz neadekvatna obrazloženja i bez sankcija za takvo postupanje (na primer, merenje nije obavljeno zbog kompleksnosti posla ili zbog toga što operater nije mogao da pribavi prirubnicu za merenje);
- odlaganje primene mere kojim je naloženo smanjenje emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja uz neadekvatna obrazloženja i bez sankcija za takvo postupanje (na primer, društveni značaj ustanove, nedostatak finansijskih sredstava za primenu tehničko-tehnoloških mera)
- produžavanje roka za izvršenje mera naloženih u inspekcijskom nadzoru (merenja, tehničko-tehnološke mere i sl.) na period od godinu i više dana;
- obustava postupka jer je operater promenio svoje sedište, demontirao asfaltnu bazu, privremeno obustavio delatnost u vreme inspekcijskog nadzora, počeo da koristi električnu energiju ili dao izjavu da će promeniti način grejanja bez utvrđivanja odgovornosti za vreme kada je emitovanje zagađujućih materija vršeno;
- izostanak sankcionisanja operatera bez adekvatnog obrazloženja i zakonskog osnova („neselishodno je kažnjavati operatera jer je javno preduzeće koje što pre teži da pređe na ekološki prihvatljiva goriva“).

Kao primeri dobre prakse ocenjeni su oni nadzori kod kojih se:

- kontroliše posedovanje dozvole za rad postrojenja, vrši uvid u rešenje kojim je dozvoljen rad postrojenja ili nalaže pribavljanje dozvole;
- vrši uvid u registre i evidencije nadležnih organa koji se tiču postrojenja (Nacionalni i lokalni registri izvora zagađivanja, evidencija dozvola, evidencija dostavljenih izveštaja o merenju emisija zagađujućih materija u vazduh itd.) i nalaže operaterima dostavljanje podataka za te registre i evidencije;
- utvrđuju relevantne činjenice vezana za merenja emisija zagađujućih materija u vazduh (učestalost merenja u godini kontrole i prethodnim godinama, rezultati merenja, dostavljanje izveštaja o merenju nadležnim organima);
- utvrđuju relevantne činjenice vezane za postrojenja (lokacija, broj emitera, snaga postrojenja, vrsta, kvalitet, i potrošnja goriva, vreme rada, postojanje uređaja za sprečavanje ili smanjivanje emisije zagađujućih materija u vazduh);

- u zapisniku detaljno opisuju sve utvrđene nezakonitosti;
- nakon utvrđivanja nezakonitosti izriču adekvatne mere za njihovo otklanjanje;
- nakon utvrđivanja nezakonitosti podnosi prijava nadležnom javnom tužilaštvu ili prekršajnom sudu.

ZAKLJUČCI

1 NADZOR SE NE SPROVODI U PUNOM OBIMU

U značajnom broju JLS nadzor se uopšte ne sprovodi ili se sprovodi sporadično. Najmanje 48 JLS nije vršilo nadzor, dok su pojedine JLS čak navele da nemaju operatere malih, srednjih i velikih postrojenja za sagorevanje, što ukazuje na ozbiljne nedostatke u samoj identifikaciji subjekata koji bi bili predmet kontrole.

2 NE POSTOJE POUZDANE EVIDENCIJE OPERATERA

Izostanak lokalnih registara operatera postrojenja za sagorevanje i njihovo neadekvatno vođenje dovodi do toga da veliki broj njih ostaje van sistema kontrole.

3 KAPACITETI INSPEKCIJA SU NEDOVOLJNI I NERAVNOMERNO SU RASPOREĐENI

Većina JLS ima samo jednog inspektora, neretko opterećenog dodatnim poslovima, što značajno ograničava obuhvat i kvalitet nadzora.

4 NEDOSTATAK TEHNIČKE OPREMLJENOSTI UTIČE NA EFIKASNOST INSPEKCIJSKOG POSTUPKA ALI I POSTUPAKA PRED TUŽILAŠTVIMA I SUDOVIMA

Nijedna inspekcija ne poseduje opremu za merenje emisija zagađujućih materija u vazduh, zbog čega se inspektori oslanjaju na dokumentaciju operatera (pre svega izveštaje o merenjima), što može uticati na pravovremenost reakcije inspekcijskih službi, utvrđeno činjenično stanje kao i dokaznu snagu takvih dokaznih sredstava u postupcima pred tužilaštvom i sudom.

5 PLANIRANJE NADZORA JE NEADEKVATNO

U pojedinim JLS operateri postrojenja za sagorevanje uopšte nisu uključeni u planove nadzora, što ukazuje na nizak prioritet zaštite vazduha ili nedostatak informacija o subjektima koji mogu biti predmet nadzora.

6 VOĐENJE POSTUPKA NIJE U SKLADU SA ZAKONOM O ZAŠTITI VAZDUHA I ZAKONOM O INSPEKCIJSKOM NADZORU

Uočeni su brojni nedostaci u vođenju postupaka - od nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja preko neujednačeno i neuredno vođenih zapisnika do izostanka konstatovanja zakonitosti ili nezakonitosti poslovanja operatera.

7 NEVRŠENJE MERENJA EMISIJA OD STRANE OPERATERA JE NAJČEŠĆE UTVRĐENA NEZAKONITOST

Najčešće utvrđena nezakonitost odnosi se na nepoštovanje obaveze monitoringa emisija, što direktno onemogućava kontrolu zagađenja ali i dobijanje ostalih validnih podataka o radu postrojenja za sagorevanje (npr. snaga postrojenja, potrošnja goriva i slično). To posledično dovodi do toga da evidencije o operaterima ostaju nepotpune ili neprecizne, čime se dodatno otežava plansko i efikasno sprovođenje inspekcijskog nadzora.

8 IZOSTAJE SANKCIONISANJE I PROCESUIRANJE NEZAKONITOSTI

Iako je nezakonitost utvrđena u 310 slučajeva, samo u 24 slučaja pokrenuti su odgovarajući postupci pred sudovima ili tužilaštvima, što ukazuje na sistemski problem u primeni kaznenih odredbi.

9 POSTOJE ZNAČAJNE NEPRAVILNOSTI U POSTUPANJU PO PREDSTAVKI GRAĐANA I ZAINTERESOVANIH LICA

U velikom broju JLS podnosioci prijava nisu obaveštavani o ishodu postupaka, što smanjuje transparentnost i poverenje javnosti u rad nadležnih inspekcija usled čega građani ređe podnose prijave zagađivača vazduha i manje učestvuju u otkrivanju nepravilnosti.

PREPORUKE ZA DONOSIOCE ODLUKA

1

OJAČATI KADROVSKE KAPACITETE INSPEKCIJA

Povećati broj inspektora i obezbediti da se bave isključivo poslovima zaštite životne sredine. Popuniti upražnjena mesta inspektora za zaštitu životne sredine u svim JLS u kojima oni nedostaju.

2

UNAPREDITI TEHNIČKU OPREMLJENOST INSPEKCIJA

Obezbediti inspekcijama osnovne merne instrumente ili uspostaviti mobilne timove/akreditovane laboratorije za merenja emisija po nalogu inspekcija.

3

STANDARDIZOVATI PLANIRANJE NADZORA

Uvesti obavezu da se operateri postrojenja za sagorevanje sistematski uključuju u godišnje planove nadzora, uz primenu metodologije zasnovane na proceni rizika.

4

USPOSTAVITI I UNAPREDITI REGISTRE I EVIDENCIJE O OPERATERIMA

Obavezati sve JLS da uspostave i redovno ažuriraju lokalne registre izvora zagađivanja, kao i da uspostave i uredno vode evidencije koje se tiču izdatih dozvola za rad i odluka u postupcima za procenu uticaja na životnu sredinu postrojenja za sagorevanje.

5

UNAPREDITI PRIMENU KAZNENE POLITIKE

Osigurati doslednu primenu kaznenih odredbi ZZV kroz obavezno pokretanje postupaka pred nadležnim tužilaštvima i sudovima kada se utvrde nezakonitosti u radu operatera postrojenja za sagorevanje.

6

POJAČATI NADZOR NAD RADOM LOKALNIH INSPEKCIJA

Ministarstvo zaštite životne sredine mora redovno vršiti nadzor nad radom nadležnih organa jedinice lokalne samouprave u vršenju poverenih poslova u oblasti zaštite životne sredine.

PREPORUKE ZA INSPEKCIJE ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

1

UNAPREDITI KVALITET VOĐENJA ZAPISNIKA

Obezbediti da zapisnici budu standardizovani i popunjeni tako da se u njima nalaze sve odlučujuće činjenice neophodne za procenu usklađenosti rada operatera postrojenja za sagorevanje sa ZZV.

2

SISTEMATSKI KORISTITI REGISTRE I EVIDENCIJE

Prilikom svakog inspekcijskog nadzora vršiti uvid u dostupne baze podataka radi identifikacije operatera i provere usklađenosti. Uspostaviti redovnu komunikaciju i razmenu podataka između inspekcijskih organa lokalne uprave i organa nadležnog za poslove životne sredine u cilju upotpunjavanja postojećih baza o operaterima postrojenja za sagorevanje.

3

FOKUSIRATI NADZOR NA KLJUČNE OBAVEZE OPERATERA

Postupajući inspektori moraju pre svega utvrđivati činjenice koje se tiču posedovanja dozvole za rad postrojenja ili studije o proceni uticaja na životnu sredinu, merenja emisija zagađujućih materija u vazduh i usklađenost emisija sa graničnim vrednostima.

4

DOSLEDNO IZRICATI MERE I SANKCIJE

U svim slučajevima u kojima su utvrđene nezakonitosti primenjivati odgovarajuće mere za njihovo otklanjanje i inicirati prekršajne/krivične ili postupke za privredni prestup.

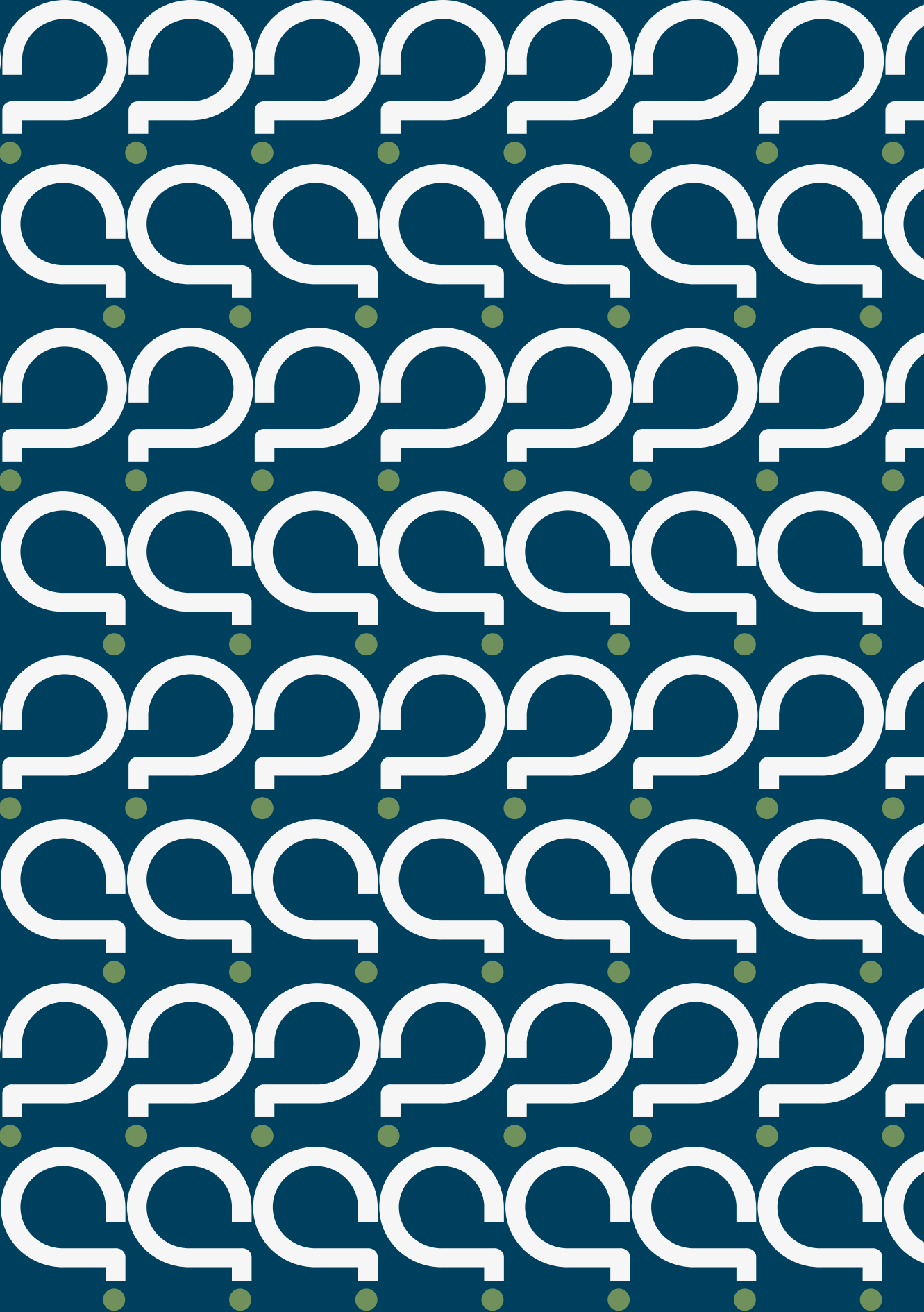
5

UNAPREDITI POSTUPANJE PO PREDSTAVKAMA GRAĐANA

Poštovati zakonske rokove i obaveze obaveštavanja podnosilaca predstavki o pokretanju i ishodu postupaka protiv operatera postrojenja za sagorevanje.

Postojeći sistem inspekcijskog nadzora nad operaterima postrojenja za sagorevanje u Srbiji karakterišu strukturni nedostaci – od nepostojanja osnovnih podataka o subjektima nadzora, preko nedovoljnih kapaciteta, do neujednačene i često nedosledne primene propisa.

Posledice ovakvog sistema su već vidljive. Sedamnaest godina od donošenja prvog Zakona o zaštiti vazduha mali je broj identifikovanih i kontrolisanih operatera, veći je broj onih koji krše zakon što dovodi do lošeg kvalitet vazduha u Srbiji i dugotrajnih posledica po životnu sredinu i zdravlje njenih građana.



tim42

tim42.org.rs

ISBN-978-86-902892-2-6