

*Др Драган Л. Милков, редовни професор
Универзитета у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
d.milkov@pf.uns.ac.rs*

ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ¹

Сажетак: *Заштитом животне средине се баве бројни органи управе, али је активност инспекцијских служби од посебне значаја. Према Закону о заштити животне средине, послови инспекцијског надзора у овој области спадају у претпостављену надлежност републичких органа, тј. Министарства пољопривреде и заштите животне средине.*

Органи аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе баве се пословима инспекцијског надзора у области заштите животне средине у мери у којој им је то поверено посебним прописима.

Вршење инспекцијског надзора се обавља кроз превентивне активности, одређене претходне – припремне активности и кроз сам инспекцијски преглед. При томе, интервенција инспектора након извршене инспекцијског прегледа може да буде корективна или репресивна. На основу Закона о инспекцијском надзору и Закона о заштити животне средине, инспектори имају бројна овлашћења и дужности која им омогућавају да обезбеде законито и правилно поступање физичких и правних лица.

Кључне речи: *инспекцијски надзор, заштита животне средине, државна управа, овлашћења и дужности инспектора.*

1. Уводне напомене

Заштита животне средине представља један од веома важних задатака који стоји пред бројним државним субјектима. Многи државни органи се директно или индиректно баве пословима који су повезани са заштитом животне средине. При томе, постоје и органи у чију примарну надлежност спадају задаци и послови везани за заштиту животне средине.

¹ Овај рад је резултат ауторових истраживања у оквиру научно-истраживачког пројекта Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије на тему „Биомедицина, заштита животне средине и право“.

Посматрајући делокруг и надлежност појединих органа управе образованих у различитим областима друштвеног живота може се констатовати постојање бројних задатака и послова који се односе на заштиту животне средине, а везано за специфичности појединих ресурса. Органи управе који се образују за обављање задатака и послова у некој области и баве се првенствено управним пословима у одговарајућем ресурсу, истовремено, ако постоји потреба и основ за тако нешто, баве се и заштитом животне средине. С друге стране, постоје и специјализовани органи чија је основна делатност заштита животне средине. Такви органи постоје, најпре, на републичком нивоу, јер основе заштите и унапређења животне средине спадају у надлежност Републике. Република има претпостављену надлежност, примарна овлашћења и одговорност у овој области. Аутономна покрајина је према Уставу Републике Србије овлашћена да уређују питања од покрајинског значаја у области заштите животне средине.² У складу са таквим овлашћењима, органи управе који се баве животном средином постоје и на нивоу Аутономне покрајине Војводине. Посматрајући најужи ниво, може се констатовати да органи који се баве животном средином постоје и на локалном нивоу.

За заштиту и унапређење животне средине од великог је значаја делатност инспекцијских служби. Улога инспекцијских служби је да контролишу законитост рада и поступања физичких и правних лица и да на тај начин утичу на законито поступање. Поред тога, инспекцијске службе треба и превентивно да делују, што је од посебног значаја за област заштите животне средине.

Циљ овог рада је да се изврши анализа субјеката који се баве управним пословима везаним за заштиту животне средине, њихових овлашћења и дужности, а нарочито одговарајућих инспекцијских служби. Посебно ће бити анализиран положај и улога инспекцијских служби образованих за област заштите животне средине.

2. Појам и обележја инспекцијског надзора

Инспекцијски надзор представља надзор чији је циљ „да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе“.³ Инспекцијски надзор је карактеристичан по субјектима који га

² Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 98/2006, члан 183, став 2, тачка 2.

³ Закон о инспекцијском надзору, „Службени гласник Републике Србије“, број 36 од 21.04.2015. године.

врше, по предмету, методу рада и по овлашћењима и дужностима инспектора.⁴

Послове инспекцијског надзора врше искључиво органи управе и то или посебни органи управе (инспекторати) или инспектори као службена лица у оквиру министарстава. У неким случајевима, послови инспекцијског надзора могу да буду поверени и другим овлашћеним лицима која немају звање инспектора.

Предмет инспекцијског надзора је законитост пословања и поступања физичких и правних лица. Што се тиче метода рада, инспекцијски надзор се врши инспекцијским прегледом, а који се састоји у непосредном опажању просторија, објеката, документације, робе и сл. Коначно, битно обележје инспекцијског надзора представљају и посебна овлашћења инспектора. Та овлашћења се свode на могућност ауторитативног иступања ради несметаног вршења инспекцијског надзора, а служе и отклањању незаконитости или, ако је могуће само репресивно деловање, да се незаконито понашање санкционише.

3. Врсте и облици инспекцијског надзора

За разлику од претходних прописа који су уређивали материју инспекцијског надзора, у новом Закону о инспекцијском надзору, првом такве врсте код нас, извршена је одређена класификација, подела инспекцијског надзора на поједине врсте и облике.

С обзиром на врсте, инспекцијски надзор се дели на редован, ванредан, контролни и допунски.

Редован инспекцијски надзор је надзор који се врши према унапред припремљеном плану, а без посебног повода. Наиме, свака инспекција је дужна да сачини стратешки (вишегодишњи) и годишњи план инспекцијског надзора. Годишњи план инспекцијског надзора спроводи се кроз оперативне (полугодишње, тромесечне и месечне) планове инспекцијског надзора.

Ванредан инспекцијски надзор врши се „када је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину,

⁴ Поред ових обележја, П. Димитријевић (Основи управног права, Београд 1983, стр. 279) истиче да се инспекцијски надзор од других видова надзора разликује и по томе што се врши „над уже одређеним областима друштвеног живота односно над одређеним делатностима у друштву“. З. Томић (Управно право, стр. 257) такође уочава три основна обележја инспекцијског надзора, при чему поред посебних вршилаца овог надзора и специфичног метода рада, и он сматра да је особеност инспекцијског надзора и у томе што се обавља „у више различитих 'ужих' области друштвеног живота - над одређеним стручним пословима (здравствена, саобраћајна, тржишна, урбанистичка, комунална, шумарска делатност...)“.

права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност; када се после доношења годишњег плана инспекцијског надзора процени да је ризик висок или критичан или промене околности; када такав надзор захтева надзирани субјекат; када се поступа по представци правног или физичког лица“.⁵

Ако се ванредан инспекцијски надзор врши по захтеву надзираног субјекта, најчешће се ради о томе да је појединцима и организацијама као услов за обављање одређене делатности потребна провера и констатација одговарајуће инспекције. У том смислу, у Закону се разликује утврђујући инспекцијски надзор, који се врши када је потребно утврдити испуњеност прописаних услова након чијег испуњења надзирани субјекат стиче право за почетак рада или обављања делатности, вршења активности или остваривање одређеног права, у складу са посебним законом, или потврђујући, који се врши када надзирани субјекат поднесе захтев да се потврди законитост и безбедност поступања у вршењу одређеног права или извршењу одређене обавезе, односно у његовом пословању.⁶

Контролни инспекцијски надзор представља проверу да ли је надзирани субјекат поступио по решењу инспекције, наравно, у ситуацијама када је инспекција претходно наложила предузимање одређених мера. Контролни инспекцијски надзор се врши ради утврђивања извршења мера које су предложене или наложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора.

Допунски инспекцијски надзор врши се по службеној дужности или поводом захтева надзираног субјекта, ради утврђивања чињеница које су од значаја за инспекцијски надзор, а које нису утврђене у редовном, ванредном или контролном инспекцијском надзору. У Закону је наметнуто и ограничење да се као допунски инспекцијски надзор може извршити само један надзор и то у року који не може бити дужи од 30 дана од окончања редовног, ванредног или контролног инспекцијског надзора.

4. Организовање инспекцијских служби

Организовање инспекцијских служби на републичком нивоу се карактерише постојањем два основна вида како су инспекцијске службе образоване. С једне стране, постоје посебни органи – инспекторати – као органи управе у саставу одређених министарстава. Но, такав начин организовања није правило већ изузетак. У тренутку писања овог рада постоје само четири републичка инспектората, а то су:

⁵ Закон о инспекцијском надзору, члан 6, став 3.

⁶ Исто, став 4.

1. **Инспекторат одбране**, у саставу Министарства одбране;
2. **Инспекторат за рад**, у саставу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања;
3. **Девизни инспекторат**, у саставу Министарства финансија; и
4. **Управни инспекторат**, у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе.⁷

Други, заступљенији вид организовања, јесте да се послови инспекцијског надзора обављају у оквиру унутрашњих јединица министарстава, а врше их посебна службена лица, најчешће у звању инспектора. При томе, територијално посматрано, министарства послове инспекцијског надзора најчешће обављају преко својих подручних организационих јединица у окрузима.⁸ Најчешће се формирају посебни сектори у министарствима који се баве пословима инспекцијског надзора или се у оквиру сектора обрађују посебна одељења или одсеци за послове инспекцијског надзора.

Према Закону о заштити животне средине, послови инспекцијског надзора у овој области спадају у претпостављену надлежност републичких органа. Наиме, надзор над применом одредби овог закона и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство, ако овим законом није другачије прописано.⁹ Инспекцијски надзор врши Министарство пољопривреде и заштите животне средине преко инспектора за заштиту животне средине.¹⁰

У Закону о заштити животне средине је истовремено предвиђено и каква је улога покрајине и јединица локалне самоуправе. Ови субјекти се баве пословима инспекцијског надзора у области заштите животне средине у мери у којој је то предвиђено посебним прописима. Аутономна покрајина врши инспекцијски надзор над извршавањем послова поверених овим законом и прописа донетих на основу овог закона. Јединица локалне самоуправе врши инспекцијски надзор над извршавањем послова поверених овим законом и прописа донетих на основу овог закона.

Посматрајући сегмент делатности Министарства пољопривреде и заштите животне средине који се тиче заштите животне средине, у његов делокруг спадају послови који се односе на: „основе заштите животне средине; систем заштите и унапређења животне средине; националне паркове, инспекцијски надзор у области заштите животне средине; примену резул-

⁷ Управни инспекторат је предвиђен Законом о управној инспекцији из новембра 2011. године („Службени гласник Републике Србије“, број 87 од 21.11.2011. године).

⁸ в. Уредбу о управним окрузима, „Службени гласник Републике Србије“, број 15 од 27. фебруара 2006. године.

⁹ Закон о заштити животне средине, „Службени гласник Републике Србије“, број 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон и 43/2011), члан 109, став 1.

¹⁰ в. З. Лончар, „Инспекцијски надзор у области заштите животне средине“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4/2012, 257–276.

тата научних и технолошких истраживања и истраживања развоја у области животне средине; спровођење Конвенције о учешћу јавности, доступности информација и праву на правну заштиту у области животне средине; заштиту природе; заштиту ваздуха; заштиту озонског омотача; климатске промене; прекогранично загађивање ваздуха и воде; заштиту вода од загађивања ради спречавања погоршања квалитета површинских и подземних вода; утврђивање услова заштите животне средине у планирању простора и изградњи објеката; заштиту од великог хемијског удеса и учешће у реаговању у случају хемијских удеса; заштиту од буке и вибрација; заштиту од јонизујућег и нејонизујућег зрачења; управљање хемикалијама и бицидним производима; спровођење Конвенције о хемијском оружју у складу са законом; управљање отпадом, изузев радиоактивним отпадом; одобравање прекограничног промета отпада и заштићених биљних и животињских врста, као и друге послове одређене законом“.¹¹

У оквиру Министарства пољопривреде и заштите животне средине постоје два сектора која се баве инспекцијским надзором, а то су: Сектор пољопривредне инспекције и Сектор инспекције за заштиту животне средине. Ови сектори у свом саставу имају одељења, одсеке и групе за поједине видове инспекцијског надзора у области пољопривреде и заштите животне средине.

У оквиру Сектора инспекције за заштиту животне средине налази се шест различитих одељења, при чему у оквиру неких одељења постоје и одсеци. То су:

1. Одељење за заштиту животне средине у области заштите и коришћења природних добара;

2. Одељење за спречавање и контролу загађивања животне средине, у чијем саставу постоје два одсека: Одсек за интегрисано управљање и контролу загађивања животне средине и Одсек за заштиту животне средине од загађивања;

3. Одељење за заштиту земљишта, подземних и површинских вода од загађивања, у чијем саставу су два одсека: Одсек за заштиту земљишта и подземних вода од загађивања и Одсек за заштиту површинских вода од загађивања;

4. Одељење за велике хемијске удесе, хемикалије и бицидне производе, у чијем саставу су два одсека: Одсек за велике хемијске удесе и Одсек за хемикалије и бицидне производе;

5. Одељење за контролу поступања са отпадом;

6. Одељење за заштиту од јонизујућих и нејонизујућих зрачења;

7. Одељење за инспекцију у области коришћења рибљег фонда.

¹¹ Закон о министарствима, „Службени гласник Републике Србије“, број 44/2014, 14/2015, 54/2015 и 96/2015, члан 5, став 3.

На нивоу аутономне покрајине је надлежност за вршење послова инспекцијског надзора уређена у складу са положајем аутономне покрајине у уставном систему Србије. Наиме, покрајински органи немају сопствену надлежност у погледу управних послова, па ни у погледу инспекцијског надзора. Они могу да врше послове надзора само ако им је то изричито законом поверено. Као најважнији пропис у овој области, треба споменути Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине,¹² којим су аутономној покрајини поверена бројна овлашћења и дужности у одређеним областима друштвеног живота. То су области: културе, образовања, службене употребе језика и писама, јавног информисања, здравствене и социјалне заштите, санитарног надзора, пензијског и инвалидског осигурања, грађевинарства, стамбене области, запошљавања, привреде и приватизације, рударства и енергетике, пољопривреде, робних резерви, туризма и спорта, науке и технолошког развоја. Унутар области у којима је Покрајини поверена надлежност, поверавање подразумева и послове инспекцијског надзора.

Инспекцијски надзор се у Аутономној покрајини Војводини врши преко покрајинских секретаријата, при чему, за разлику од републичког нивоа, не постоје посебни органи – покрајински инспекторати. Унутар секретаријата, послови инспекцијског надзора се обављају у унутрашњим јединицама секретаријата, а то су сектори и одељења.

Према важећим прописима, инспекцијски послови се у АП Војводини обављају у следећим областима: грађевинарство и урбанизам, просвета, електроенергетика и опрема под притиском, рударство и геологија, кинематографија и издаваштво, заштита животне средине, санитарна инспекција, социјална заштита, буџет, водопривреда, шумарство, ловство, рибарство, јавни путеви, друмски, речни и железнички саобраћај, спорт, службена употреба језика и писама, заштита ауторских и сродних права.

У области заштите животне средине, основни орган у чију надлежност спадају ови послови јесте Покрајински секретаријат за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине. У делокруг Покрајинског секретаријата из области заштите животне средине спадају послови који се односе на: „припремање аката за Скупштину или Покрајинску владу којима се: природно добро ставља под заштиту; доноси програм заштите животне средине за територију АП Војводине; доноси програм мониторинга, екстерни план заштите од удеса и планови и програми управљања природним ресурсима и добрима; оснива буџетски фонд; оснива Покрајински за-

¹² „Службени гласник Републике Србије“, број 99 /2009. и 67/2012 – одлука Уставног суда.

вод за заштиту природе и врше оснивачка права над њим; проглашава стање угрожености животне средине на територији АП Војводине“.¹³

У оквиру Покрајинског секретаријата за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине постоји шест основних организационих јединице – сектора. То су:

1. Сектор за планирање и изградњу;
2. Сектор за правне и материјално-финансијске послове;
3. Сектор за мониторинг и информациони систем животне средине;
4. Сектор за заштиту и унапређење природних добара и биолошке разноврсности;
5. Сектор за чистију производњу, обновљиве изворе енергије и одрживи развој; и
6. Сектор за инспекцијске послове.

У сектору за инспекцијске послове се обављају задаци и послови који се односе на инспекцијски надзор над применом закона и других прописа који се односе на заштиту животне средине, урбанизам, просторно планирање и изградњу објеката; надзор над спровођењем мера предвиђених процијеном утицаја на животну средину као и испуњеност услова дефинисаних дозволама које издају надлежни органи; пружање стручне помоћи органима, организацијама и грађанима у вези примене прописа из надлежности Секретаријата; и студијско-аналитички послови из делокруга Сектора и врше други послови утврђени законом и општим актом. Унутар Сектора постоје и уже организационе јединице, а то су: Одељење за контролу индустријских објеката; Одељење за контролу заштите природе и рибљег фонда и Одсек за инспекцијске послове за урбанизам и градитељство и послове извршења.

Послови инспекцијског надзора се на нивоу локалне самоуправе обављају искључиво као поверени послови. Појединим посебним законима, у одговарајућим областима, може бити предвиђено да послове инспекцијског надзора обављају општински или градски органи. Оно што је у важећим прописима најчешће предвиђено, тиче се инспекцијског надзора у областима: саобраћаја и локалних путева, грађевинарства, просвете, заштите животне средине, здравства, рударства, промета робе и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства, као и у другим областима ако је то предвиђено посебним прописима.

Инспекцијски послови се на локалном нивоу најчешће обављају у унутрашњим јединицама (најчешће одељењима) општинске управе или се образују посебни органи, формирани на функционалном принципу, који се

¹³ Покрајинска скупштинска одлука о покрајинској управи, "Службени лист АП Војводине", бр. 37/2014 и 54/2014, члан 39, став 5.

баве само инспекцијским пословима. У Граду Новом Саду је образована Градска управа за инспекцијске послове, која у свом саставу има пет инспекција, а то су: Комунална инспекција, Комунална полиција, Инспекција за саобраћај и путеве, Инспекција за заштиту животне средине и Грађевинска инспекција.

Што се тиче Инспекције за заштиту животне средине, она у свом саставу има Одсек за заштиту животне средине у оквиру којег се обављају послови који се односе на: примену закона и других прописа којима се уређује заштита од аерозагађења и заштита од штетног деловања буке; утврђивање минимално-техничких услова у погледу заштите и унапређења животне средине код отварања нових објеката, пре почетка обављања делатности и после отварања по службеној дужности; поступање по захтевима енергетских субјеката за доношење извештаја о испуњености услова у погледу заштите животне средине за обављање енергетске делатности – трговина на мало нафтом и нафтним дериватима; спровођење мера заштите животне средине дефинисаних студијом о процени утицаја, налагање подношења захтева за одлучивање о потреби израде студије, израду студије о процени утицаја и прибављање интегрисане дозволе за сва постројења и активности за које одобрење за изградњу и почетак рада издаје надлежни орган Града, а која се налазе на листи пројеката одређених посебним прописима о потреби процене утицаја и о врстама активности и постројења за које се издаје интегрисана дозвола; надзор над активностима сакупљања, привременог складиштења и транспорта инертног и неопасног отпада на локацији власника отпада за које надлежни орган Града издаје дозволу; надзор над управљањем амбалажом и амбалажним отпадом (третман, одлагање, рециклажа) за сва постројења и активности за које дозволу за рад издаје надлежни орган Града; заштита од нејонизујућих зрачења у објектима за које одобрење за изградњу и почетак рада издаје надлежни орган Града; спровођење мера непосредне заштите, очувања и коришћења заштићених природних добара на заштићеним подручјима који су актом града проглашени заштићеним подручјима; вођење потребних евиденција у складу са законом, као и други послови инспекцијског надзора у области заштите животне средине.

Поред тога, у надлежност инспекције за заштиту животне средине спада и вођење управног и извршног поступка, доношење управних аката и обављање управних радњи у поступку инспекцијског надзора у области заштите животне средине, подношење захтева за покретање прекршајног поступка и пријава због привредног преступа, прикупљање података и информација од интереса за остваривање функција Градске управе, припремање извештаја и информација о извршеном инспекцијском надзору.

5. Вршење инспекцијског надзора

Вршење инспекцијског надзора се обавља кроз превентивне активности, одређене претходне – припремне активности и кроз сам инспекцијски преглед. На рад инспектора за заштиту животне средине се примењују, с једне стране, опште одредбе из Закона о инспекцијском надзору, али и посебне норме предвиђене у Закону о заштити животне средине. Поред тога, могуће је да одређене одредбе постоје и у посебним прописима у појединим областима.

Инспекције **превентивно** делују тако што обавештавају јавност, а тиме и све надзиране субјекте, о релевантним правним прописима и планираним активностима инспекције. Најпре, инспекција у оквиру превентивног деловања треба да јавност обавештава о садржини важећих прописа, о плановима инспекцијског надзора и контролних листа. Исто тако, треба да обавештава јавност и о променама прописа и правима и обавезама за надзиране субјекте који из њих произлазе; о сазнањима инспекције о постојању озбиљног ризика по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, и предузетим мерама и радњама како би се тај ризик отклонио или умањило. Инспекција је дужна и да се бави пружањем стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту или лицу које остварује одређена права у надзираном субјекту или у вези са надзираним субјектом, укључујући и издавање аката о примени прописа и службене саветодавне посете. Као посебан вид превентивног деловања инспекције, у Закону о инспекцијском надзору се наводе службене саветодавне посете. На њих се, иначе, не примењују одредбе Закона о поступку вршења инспекцијског надзора.

Пре почетка инспекцијског надзора обављају се одређене припремне активности. Најпре, инспектор треба да прикупи податке о претходним инспекцијским надзорима над надзираним субјектом и друге податке од значаја за предстојећи надзор, путем информационог система и других база података, као и путем непосредног сазнања и информисања и на други одговарајући начин.

Инспекцијски преглед се врши на основу писаног налога руководиоца. Пре почетка вршења инспекцијског надзора потребно је да руководиоц инспекције изда писани налог за инспекцијски надзор. За контролни инспекцијски надзор се не издаје налог.

Налог се издаје за редован, ванредан и допунски инспекцијски надзор, с тим да је ванредан и допунски инспекцијски надзор могућ и без налога за инспекцијски надзор, односно без допунског или засебног налога, када то захтевају разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, што се образлаже у записнику о инспекцијском надзору.

Инспектор у писаном облику обавештава надзираног субјекта о предстојећем инспекцијском надзору, најкасније три радна дана пре почетка надзора. Обавештење садржи и податке о интернет страници на којој је доступна контролна листа. Изузетак од обавезе обавештавања представља случај када постоје разлози за неодложно поступање или оправдана бојазан да би обавештење умањило остварење циља инспекцијског надзора или када то налаже заштита јавног интереса, односно отклањање опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и других радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, комунални ред или безбедност, сагласно делокругу инспекције, с тим што се разлози за изостављање обавештења наводе у налогу за инспекцијски надзор.

Формално посматрано, инспекцијски надзор започиње кад инспектор уручи надзираном субјекту, односно присутном лицу налог за инспекцијски надзор. Ако надзирани субјекат, односно присутно лице одбија пријем налога за инспекцијски надзор, сматра се да инспекцијски надзор почиње показивањем налога и предочавањем његове садржине надзираном субјекту, односно присутном лицу.

Када у складу са законом налог за инспекцијски надзор није издат, инспекцијски надзор почиње предузимањем прве радње инспектора с тим циљем.

Што се тиче времена у којем се врши инспекцијски надзор, у Закону је предвиђено правило да се надзор врши у радном времену надзираног субјекта ако је у питању правно лице, предузетник или други организациони облик. Изузетно, инспекцијски надзор могућ је и ван радног времена надзираног субјекта када постоје разлози за неодложно поступање; када је ризик висок или критичан; када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет.

Када су у питању физичка лица, инспекцијски надзор се врши у време које је примерено сврси вршења инспекцијског надзора.

Надзирани субјекат има право на активно учешће у поступку инспекцијског надзора. Надзирани субјекат има право: „да буде упознат са методом и трајањем поступка, налогом за инспекцијски надзор и другим актима донетим у поступку; да буде упознат са правима и дужностима које има у вези са инспекцијским надзором; да се изјасни о чињеницама битним за потпуно и правилно утврђивање чињеничног стања и понуђеним доказима; да учествује у извођењу доказа, поставља питања сведоцима и вештацима, износи чињенице које су од значаја за инспекцијски надзор; да предлаже доказе и износи правне тврдње; да захтева превентивно деловање; да упозори инспектора на тајност информација које му чини доступ-

ним; да укаже на незаконитости у поступку и да захтева да се оне отклоне; да захтева накнаду штете која му је проузрокована незаконитим инспекцијским надзором“.¹⁴

Када је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском надзору, надзирани субјекат дужан је да буде присутан на месту вршења надзора, осим ако постоје нарочито оправдане околности које га у томе спречавају, о чему је дужан да благовремено на подесан начин обавести инспекцију. Ако не буде присутан на месту вршења надзора, а не постоје околности из става 5. овог члана, инспекцијски надзор се врши у присуству службеног или другог лица које се затекне на месту вршења инспекцијског надзора.

Надзирани субјекат дужан је да инспектору који му предочи службену легитимацију и уручи налог за инспекцијски надзор, омогући несметан инспекцијски надзор, што подразумева нарочито да: стави на располагање одговарајући радни простор за теренски надзор; обезбеди увид у пословне књиге, опште и појединачне акте, евиденције, извештаје, уговоре, приватне исправе и другу документацију надзираног субјекта од значаја за инспекцијски надзор, а у облику у којем их поседује и чува; омогући приступ локацији, земљишту, објектима, пословном и другом нестамбеном простору, постројењима, уређајима, опреми, прибору, возилима и другим наменским превозним средствима, другим средствима рада, производима, предметима који се стављају у промет, роби у промету и другим предметима којима обавља делатност или врши активност, као и другим предметима од значаја за инспекцијски надзор; благовремено пружи потпуне и тачне податке који су му доступни, а ако нешто од тога не може - да разлоге за то писано образложи инспектору.

6. Овлашћења и дужности инспектора у области заштите животне средине

Поред општих овлашћења предвиђених у Закону о инспекцијском надзору, у Закону о заштити животне средине су посебно наведена овлашћења и дужности инспектора у области заштите животне средине.¹⁵

„У вршењу инспекцијског надзора инспектор има право и дужност да утврђује:

1) да ли се управљање, односно одрживо коришћење и заштита природних ресурса и добара врши према стратешким документима и условима и мерама утврђеним у складу са овим законом;

¹⁴ Исто, члан 20, став 2.

¹⁵ О потреби поседовања специфичних знања и вештина у области заштите животне средине в. Љ. Стајић, „Безбедносна култура као фактор заштите животне средине“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4/2014, 69–84.

2) да ли се сакупљање или стављање у промет дивље флоре и фауне, њихових развојних облика и делова врши у складу са прописаним условима;

3) да ли се увоз, извоз и транзит угрожених и заштићених врста дивље флоре и фауне, њихових развојних облика и делова врши у складу са прописаним условима;

4) да ли се спроводе мере и услови заштите животне средине у планирању и изградњи;

5) да ли су испуњени захтеви квалитета животне средине и емисије;

6) да ли су испуњени услови за рад постројења и обављање активности;

7) да ли су испуњени услови за укључивање у систем ЕМАС, односно поступање правног и физичког лица укљученог у систем ЕМАС у складу са прописаним условима;

8) да ли се знак ЕМАС користи на прописан начин;

9) да ли се домаће или увезене технологије или процеси примењују, односно производња и стављање у промет производа, полупроизвода и сировина врши у складу са прописаним нормама заштите животне средине;

10) да ли се примењују прописане забране производње и промета одређених производа и вршења одређених активности;

11) да ли се еколошки знак за производе, процесе или услуге користи на прописан начин;

12) да ли се увоз и извоз супстанци које оштећују озонски омотач врши у складу са овим законом;

13) да ли се увоз, извоз и транзит отпада врши у складу са овим законом;

14) да ли се са опасним материјама у производњи, употреби, промету, преради, складиштењу и одлагању поступа у складу са прописаним мерама;

14а) да ли оператер има прописана документа и да ли предузима мере за спречавање хемијског удеса и ограничавања утицаја тог удеса на живот и здравље људи и животну средину утврђене тим документима;

15) да ли се спроводе Национални програм, акциони и санациони планови;

16) да ли се спроводи мониторинг стања животне средине;

17) да ли се води информациони систем и регистар извора загађивања животне средине;

18) да ли се средства фонда наменски користе;

19) да ли се спроводе обавезе из ратификованих међународних уговора у области заштите животне средине;

19а) идентитет субјекта надзора и других лица на основу личне карте, пасоша и других исправа;

20) да ли се спроводе друге прописане мере и услови заштите животне средине.

Контролу увоза, извоза или транзита из става 1. овог члана врши по-времено републички инспектор на граници“.¹⁶

Ако приликом вршења инспекцијског надзора инспектор за заштиту животне средине утврди да постоје неки недостаци, односно потреба за одговарајућом интервенцијом, он је овлашћен да према надзираном субјекту предузме одређене мере. Он је овлашћен да:

„1) нареди у одређеном року отклањање неправилности у спровођењу мера заштите, рекултивације и санације животне средине при коришћењу природних ресурса и добара;

2) забрани коришћење или употребу природних ресурса и добара без одобрења или противно одобрењу и наложи санацију, односно предузимање других одговарајућих мера заштите;

3) забрани уношење и гајење флоре и фауне иностраног порекла ради слободног насељавања у природи, а које би могле угрозити аутохтоне врсте и њихово распрострањење;

4) забрани уништавање или оштећивање дивље флоре и фауне и њихових станишта;

5) забрани сакупљање или стављање у промет дивље флоре и фауне, њихових развојних облика и делова без дозволе;

6) забрани увоз и извоз угрожених и заштићених врста дивље флоре и фауне, њихових развојних облика и делова чији је промет забрањен међународним уговорима;

7) забрани увоз и извоз угрожених и заштићених врста дивље флоре и фауне, њихових развојних облика и делова чији је промет дозвољен ако се врши без дозволе;

8) забрани изградњу и употребу постројења, односно комплекса и обављање активности ако нису испуњени прописани захтеви и нормативи у погледу емисије и нивоа загађујућих материја, ако немају одговарајућу и исправну опрему и уређаје којима се смањује или спречава емисија загађујућих материја или енергије или ако нису предузете друге мере и услови заштите животне средине;

9) забрани производњу и промет превозних средстава која не испуњавају услове у погледу емисије за мобилне изворе загађивања;

10) забрани испуштање загађујућих и опасних материја, отпадних вода или енергије у ваздух, воду и земљиште на начин и у количинама, односно концентрацијама или нивоима изнад прописаних;

11) забрани коришћење знака ЕМАС супротно одредбама овог закона;

12) забрани рад, употребу или коришћење технологије, технолошког процеса, које по одредбама овог закона нису дозвољене;

¹⁶ Закон о заштити животне средине, члан 110.

13) забрани употребу или коришћење производа, полупроизвода или сировина које по одредбама овог закона нису дозвољене;

14) наложи да се у случају сумње одређена технологија, складиштење, технолошки процес, производ, полупроизвод или сировина испитају у погледу могућег штетног утицаја на животну средину и привремено забрани њихову употребу или коришћење док се резултати испитивања не доставе на увид;

15) обустави рад уређаја док се не испита ефикасност уређаја који служе за уклањање или пречишћавање загађујућих материја за које нису прописане граничне вредности;

16) забрани стављање у промет сировина, полупроизвода или производа који немају видљиву ознаку о могућој штетности по животну средину;

17) забрани коришћење еколошког знака противно одредбама овог закона;

18) забрани увоз опасног отпада иностраног порекла;

19) забрани увоз, извоз и транзит отпада супротно одредбама овог закона и нареди да се врати пошиљаоцу;

20) забрани рад севесо постројења, односно комплекса када се мере предвиђене у Политици превенције удеса или Извештају о безбедности или Плану заштите од удеса не спроводе или се недовољно спроводе;

21) нареди изразу Политике превенције удеса или Извештаја о безбедности или Плана заштите од удеса и предузимање одговарајућих превентивних и других мера заштите животне средине од опасних материја, у складу са овим законом;

22) забрани рад севесо постројења, односно комплекса ако у одређеном року није достављено Обавештење, Политика превенције удеса или Извештај о безбедности или План заштите од удеса;

23) у случају удеса нареди предузимање интервентних мера и поступака реаговања на удес, спровођење мера у складу са Планом заштите од удеса, ангажовање људи, средстава и предузимање мера санације и спречавања ширења загађења од хемијског удеса;

24) нареди обављање мониторинга на прописан начин;

25) нареди спровођење мера заштите животне средине, у складу са овим законом;

26) забрани располагање средствима са рачуна правног лица, предузетника и физичког лица на основу извршног закључка;

27) узима узорке земљишта, вода, отпада, ваздуха преко овлашћене организације;

28) у поступку принудног извршења решења изврши печатење просторија, постројења, односно комплекса, опреме или простора због којих

је дошло или је могло доћи до загађивања или оштећивања животне средине, у складу са законом;

29) нареди извршење других прописаних обавеза у одређеном року“.¹⁷

Против решења инспектора може да се изјави жалба. Жалба се изјављује надлежном органу у року од 15 дана од дана пријема решења и не задржава извршење решења. Против решења инспектора наведених у тачкама 6), 7), 19) и 20) овог члана не може да се изјави жалба. Таква решења су коначна и против њих може да се води управни спор.

Инспектор има право да приликом вршења инспекцијског надзора привремено одузме предмете, робу или уређаје чија употреба није дозвољена или који су настали, односно којима су извршене недозвољене радње.

У случају да је инспектор привремено одузео робу која је стечена противзаконитом радњом, а која је подложна кварењу или се не може на одговарајући начин збринути или ако њено чување захтева веће трошкове, продаје се, на начин утврђен законом, а остварена средства приход су буџета Републике Србије.

Ако у току вршења инспекцијског надзора инспектор за заштиту животне средине оцени да су поред повреде Закона о заштити животне средине повређени и други закони и прописи којима се уређују питања од значаја за заштиту животне средине или појединог њеног дела, дужан је, поред предузимања мера за које је овлашћен, да обавести други надлежни орган. Други надлежни инспекцијски орган треба о предузетим мерама да извести инспектора.

У случајевима када инспектор утврди такве повреде закона за које су истовремено прописане и надлежности других инспекцијских органа, обавезан је да, без одлагања, обавести министра како би се заједнички извршио надзор и предузеле одговарајуће мере.¹⁸

У Закону о заштити животне средине је посебно уређена надлежност за одлучивање по жалби против првостепених решења донетих на основу овог прописа.

Када је у питању локални ниво, по жалби на првостепено решење надлежног општинског, односно градског органа, односно органа града Београда, које је донето у вршењу поверених послова решава министар.

У односу на првостепена решења надлежног општинског, односно градског органа са територије аутономне покрајине донетог у вршењу поверених послова по жалби решава надлежни орган аутономне покрајине.

¹⁷ Исто, члан 111.

¹⁸ Исто, члан 113.

По жалби на првостепено решење подручне јединице Министарства решава министар.

По жалби на првостепено решење надлежног органа аутономне покрајине, решава министар.

По жалби против првостепеног решења Министарства, решава Влада.¹⁹

7. Закључак

Заштита животне средине обухвата низ различитих задатака и послова у чијој реализацији учествују бројни субјекти. Основна овлашћења у овој области припадају Министарству пољопривреде и заштите животне средине, а остала министарства се заштитом животне средине баве у оквиру своје области. Но, поред тога, одређена поверена овлашћења припадају и органима аутономне покрајине, као и органима општина и градова, односно Града Београда.

За остваривање циљева заштите животне средине од посебног је значаја активност инспекцијских служби. Према Закону о заштити животне средине, послови инспекцијског надзора у овој области спадају у претпостављену надлежност републичких органа. Инспекцијски надзор врши Министарство пољопривреде и заштите животне средине преко инспектора за заштиту животне средине.

Што се тиче улоге покрајине и јединица локалне самоуправе, ови субјекти се баве пословима инспекцијског надзора у области заштите животне средине у мери у којој им је то поверено посебним прописима.

На основу Закона о инспекцијском надзору и Закона о заштити животне средине, инспектори имају бројна овлашћења и дужности која им омогућавају да обезбеде законито и правилно поступање физичких и правних лица. Вршење инспекцијског надзора се обавља кроз превентивне активности, одређене претходне – припремне активности и кроз сам инспекцијски преглед. При томе, интервенција инспектора након извршеног инспекцијског прегледа може да буде корективна или репресивна.

¹⁹ Исто, члан 114.

Dragan L. Milkov, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
d.milkov@pf.uns.ac.rs

Inspection Control and the Environmental Protection

Abstract: *Environmental protection is the task of many administrative bodies, but the activity of the environmental inspection is of special importance. According to the Law on Environmental Protection, inspection's tasks in this area belong to the competence of republican bodies, ie. Ministry of Agriculture and Environmental Protection. Autonomous province and local self-government have only delegated competence in this field, under condition that this is explicitly regulated in special laws. Environmental inspection's activity consists in preventive actions, certain prior - preparatory activities and the audit itself. In addition, following the intervention of the Inspector issue of the control may be corrective or repressive. According to the Law on Inspection Control and the Law on Environmental Protection, the inspectors have a number of powers and responsibilities, which enable them to ensure the lawful and proper conduct of individuals and legal entities.*

Key words: *inspection control, environmental protection, state administration, powers and responsibilities of the inspectors.*

Датум пријема рада: 28.02.2016.