

*Др Зоран Лончар, доцент
Правној факултету у Новом Саду*

ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Сажетак: *За успешну заштитиу живојне средине није довољно само детаљно правно уредити мноббројне људске активности које могу довести до нарушавања живојне средине, већ је неопходно успоставити и одговарајући систем надзора над применом прописа. Основни смисао вршења инспекцијског надзора у области заштите живојне средине огледа се у сиречавању незаконитог постојања свих субјеката који могу утицати на стање живојне средине, а остварује се кроз њихово откривање и откривање изрицањем управних мера и предузимање других радњи прописаних законом. У раду се анализира постојећи систем инспекцијског надзора у области заштите живојне средине и предлажу мере за његову унапређење.*

Кључне речи: *државна управа, управни надзор, инспекцијски надзор, заштитна живојне средине*

1. Уводне напомене

За очување животне средине неопходно је предузимање низа системских мера од стране различитих државних органа. Поред детаљног правног регулисања бројних људских активности које утичу на стање животне средине и успостављања ваљаног институционалног оквира за њихово спровођење,¹ за заштиту животне средине је веома важно и питање начина оства-

¹ О овоме детаљније видети: Z. Lončar, „Organization of public administration in the domain of environmental protection“, Facta Universitatis, series Law and Politics, Niš, Vol. 9, N 1,

ривања контроле над њиховом применом. За добру заштиту животне средине није довољно само детаљно правно уредити многобројне људске активности које могу довести до нарушавања животне средине, већ је неопходно успоставити и одговарајући систем надзора над применом прописа. Што је број прописа у некој области друштвеног живота већи, већа је и потреба за контролом њихове примене. У односу на друге области друштвеног живота, заштита животне средине представља област која је уређена са далеко највећим бројем законских и подзаконских аката.² Док правно уређивање животне средине и прописивање надлежности органа за спровођење прописа у овој области спадају у нормативну функцију државе, дотле вршење надзора над применом прописа у овој области, као део управне функције, представља један од најважнијих послова органа државне управе.³

Инспекцијски надзор представља најважнији облик управног надзора. Основни циљ вршења инспекцијског надзора у области заштите животне средине огледа се у спречавању незаконитог поступања свих субјеката који могу утицати на стање животне средине, а остварује се кроз њихово откривање и отклањање изрицањем управних мера и предузимањем других радњи прописаних законом. За разлику од свих облика правне контроле која се остварује над применом прописа у области заштите животне средине, код инспекцијског надзора акценат је увек на спречавању одређеног незаконитог понашања, а не на његовом санкционисању. Из те чињенице произлази и посебан значај који инспекцијски надзор у области заштите животне средине има у односу на све остале области друштвеног живота. Наиме, санкција у овој области никада не може да представља реалан еквивалент штети коју друштво може да претрпи услед угрожавања животне средине. Стога је за сваку државу од великог значаја да у области заштите животне средине успостави ефикасан систем инспекцијског надзора над применом прописа који регулишу ову област друштвеног живота.

2011, р. 53-68; 3. Лончар, “Улога покрајинске и локалне управе у заштити животне средине”, Правна ријеч, Бања Лука, број 27, 2011, стр. 357-367.

² Само у последњих шест година у области заштите животне средине код нас је донето 18 закона, ратификовано је 17 међународних уговора, и на основу њих усвојено неколико десетина подзаконских аката. Видети: Z. Lončar, „*Organization of public administration in the domain of environmental protection*“, стр. 53-55.

³ Упркос различитим теоријским схватањима садржине управне функције државне власти, управни надзор код свих наших најзначајнијих аутора чини њен неспорни део. Видети: Л.М. Костић, Административно право Краљевине Југославије, I, Геца Кон, Београд, 1936, стр. 42-45; П. Димитријевић, Основи управног права, Савремена администрација, Београд, 1983, стр. 281-291; Р. Марковић, Управно право, Слово, Београд, 2002, стр. 232-234; 3. Томић, Управно право, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета, Београд, 2011, стр. 50-53; Д. Милков, Управно право, I, Центар за издавачку делатност Правног факултета, Нови Сад, 2012, стр. 17-19.

С обзиром на то да је претходних година извршена значајна реформа прописа у области државне управе, којом је делимично био обухваћен и управни надзор, настојаћемо да укажемо на специфичности вршења инспекцијског надзора у области заштите животне средине и на неке од мера чијом применом би се инспекцијски надзор у овој области могао додатно унапредити.

2. Појам, смисао и значај инспекцијског надзора у области заштите животне средине

Управни надзор представља облик ауторитативног иступања органа државне управе. Под управним надзором се подразумева врста правног надзора који врше органи управе, применом посебних управних овлашћења над неауторитативним поступањем различитих физичких и правних лица, као предметом надзора. Заједно са доношењем управних аката, управни надзор чини суштину управне функције државне власти и спада у један од најважнијих послова органа државне управе.⁴ Инспекцијски надзор, пак, представља најважнију врсту управног надзора, која се састоји од непосредног увида у законитост пословања и поступања предузећа, установа, других организација и грађана. Инспекцијским надзором органи управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица, и зависно од резултата надзора, изричу мере за које су овлашћени.⁵

Основни смисао вршења инспекцијског надзора у области заштите животне средине огледа се у спречавању свих облика незаконитог поступања физичких и правних лица који могу бити од утицаја на стање животне средине. Инспекцијски надзор у области заштите животне средине се остварује кроз откривање и отклањање таквог понашања физичких или правних лица, изрицањем управних мера и предузимањем других радњи прописаних законом. За разлику од осталих облика правне контроле која се остварује над применом прописа у области заштите животне средине, код инспекцијског надзора акценат је на спречавању незаконитог понашања, а не на његовом санкционисању. Мада вршење инспекцијског надзора не искључује и могућност изрицања санкције за одређени облик незаконитог понашања (мандат-

⁴ Видети: Д. Милков, Управно право, II, Центар за издавачку делатност Правног факултета, Нови Сад, 2012, стр. 275-278; Р. Марковић, Управно право, стр. 232-235; М. Влатковић, Управни надзор у правном систему Републике Србије, Службени гласник, Београд, 1997, стр. 5-11.

⁵ Закон о државној управи, „Службени гласник Републике Србије“, број 79 од 16. септембра 2005. године, број 101 од 6. новембра 2007. године и број 95 од 17. децембра 2010. године, члан 18, став 1.

на казна), основна његова сврха се огледа у превентивном деловању, односно у откривању и спречавању одређеног облика незаконитог поступања које је довело или може довести до нарушавања животне средине.⁶ Због тога, инспекцијски надзор, по правилу, претходи осталим облицима правне контроле, која се остварује над применом прописа у области заштите животне средине. Штавише, може се рећи да што се инспекцијски надзор у овој области ефикасније остварује, то је потреба за применом осталих облика правне контроле (судске контроле) мања.⁷ Без остваривања инспекцијског надзора улога државе би се, након правног уређивања области животне средине, сводила само на санкционисање противправног понашања, односно, само на могућност накнадног (постериорног) деловања.

Као последица широке примене прописа о заштити животне средине на различите области друштвеног живота, јавља се специјализација инспекцијског надзора у области заштите животне средине. Да би се инспекцијски надзор над заштитом животне средине ефикасно остваривао, неопходни су различити органи и службе које се баве различитим областима заштите животне средине, почев од области пољопривреде, водопривреде, саобраћаја, преко грађевинарства и урбанизма, до индустрије, рударства, технолошког развоја итд.⁸

Битну новину у нашем правном систему представља чињеница да је инспекцијски надзор, према новом Закону о државној управи из 2005. године, постао једина врста управног надзора. Наиме, у важећем Закону о државној управи изостављени су надзор над актима и над радом предузећа, установа и других организација који су били регулисани као посебне врсте управног надзора према претходном Закону о државној управи из 1992. године.⁹ У важећем Закону о државној управи, међу основним задацима и пословима државне управе више се ни не спомиње „управни надзор“, већ се само говори о инспекцијском надзору (члан 18). Међутим, у нашем правном систему још увек се могу пронаћи бројни видови надзора

⁶ Теоријски посматрано код инспекцијског надзора се разликују три врсте активности инспекцијских органа: превентивне, корективне и репресивне. Видети: П. Димитријевић, *Основи управног права*, стр. 279.

⁷ „Административни надзор је углавном превентиван. (...) Он чини да до грешака не дође. Напротив, надзор судова је постериоран и редовно репресиван. Он се јавља кад су грешке већ почињене, кад је дошло до тзв. административног неправга“. Л. М. Костић, *Административно право*, III, стр. 1.

⁸ Видети: Ђ. Блажић, „*Савремене тенденције развоја инспекцијског надзора*“, *Правни живот*, вол 52, број 9, 2003, стр. 1031-1048; Д. Милков, *Управно право и животна средина*, *Основе права животне средине*, Центар за издавачку делатност Правног факултета, Нови Сад, 2009, стр. 101–128.

⁹ Закон о државној управи, „Службени гласник Републике Србије“, број 20/1992, 6/1993, 48/1993, 67/1993, 48/1994 и 49/1999, члан 11-13.

над радом и актима правних лица, предузећа, установа и других организација, који не представљају инспекцијски надзор. Такав је, на пример, случај са надзором над радом и актима посебних организација, органа локалне самоуправе, надзором над финансијским организацијама итд.¹⁰ За разлику од осталих послова државне управе који су уређени Законом о државној управи (члан 12-21), вршење инспекцијског надзора је остављено да буде регулисано посебним законом (члан 18. став 2). Међутим, посебан закон о инспекцијском надзору још увек није донет, па се на вршење инспекцијског надзора примењују одредбе старог Закона о државној управи (члан 22-37), на основу прелазних одредби новог Закона (члан 93.).¹¹

3. Инспекцијске службе у области заштите животне средине

Вршење инспекцијског надзора је, теоријски посматрано, могуће организовати на два основна начина: путем посебног органа управе специјализованог за вршење инспекцијског надзора или путем унутрашње организационе јединице, која се бави искључиво пословима инспекцијског надзора у области делокруга органа у чијем се саставу налази. У случају када обим послова није довољан за образовање унутрашње организационе јединице, послове инспекцијског надзора могу да врше и поједини државни службеници, којима се, у том случају, даје посебан правни статус (инспектор). Уместо образовања посебног органа, послови инспекцијског надзора се некада могу поверити и органима управе нижег нивоа територијалне организације власти. Локални орган управе у том случају послове инспекцијског надзора врши као поверену (делегирану) надлежност.¹²

Ако у некој држави постоје различити нивои територијалне организације власти, за начин организовања инспекцијских служби од значаја може бити и начин расподеле надлежности, који је у области заштите животне средине извршен између њих. С обзиром на то да Република Србија данас

¹⁰ Видети: Д. Милков, Управно право, II, стр. 278.

¹¹ У претходних седам година ишло се потпуно погрешним путем. Уместо да је прво донет општи пропис о инспекцијском надзору, који би регулисао ову врсту управне делатности независно од области друштвеног живота, па да су се тек онда кроз посебне прописе регулисале специфичности вршења инспекцијског надзора у појединим областима друштвеног живота, донети су најпре Закон о управној инспекцији („Службени гласник Републике Србије“, број 87 од 21. новембра 2011. године), а затим и Закон о тржишном надзору („Службени гласник Републике Србије“, број 92 од 7. децембра 2011. године), док се у нацртној фази тренутно налазе још два закона, која се односе на просветну инспекцију и инспекцију рада.

¹² О начинима вршења инспекцијског надзора видети: П. Димитријевић, Основи управног права, стр. 280; Д. Милков, Управно право, II, 281-282; Ђ. Блажић, Инспекције, Удружење правника Црне Горе, Подгорица, 2000, стр. 25-29.

спада у унитарно уређене државе, у оквиру које постоје аутономне покрајине, као облици територијалне аутономије, и општине и градови као јединице локалне самоуправе, у погледу заштите животне средине постоји подељена надлежност између Републике, аутономне покрајине и локалне самоуправе. Према Уставу, систем заштите и унапређења животне средине, биљног и животињског света, као и одрживи развој, надлежна је да одређује и обезбеђује Република (члан 97. став 1. тачка 9.), док је сва питања од покрајинског значаја, у складу са законом, надлежна да уређује Аутономна покрајина Војводина (члан 183. став 2. тачка 2.), а јединице локалне самоуправе су надлежне да се преко својих органа, у складу са законом, старају о заштити животне средине (члан 190. став 1. тачка 6.). Према моделу расподеле надлежности у области заштите животне средине извршена је и организација инспекцијског надзора. У Републици Србији данас не постоји јединствен систем инспекцијских служби, већ се инспекцијски надзор у области заштите животне средине остварује посебно, по одређеним питањима, на републичком, покрајинском и локалном нивоу. С обзиром на то да инспекцијски надзор спада у основни посао органа државне управе, који чини и суштину управне функције државне власти, послове инспекцијског надзора у области заштите животне, као своју изворну надлежност, врше само органи државне управе, док их органи покрајинске и локалне управе могу вршити само у случају када су им изричито законом поверени.

3.1. Инспекцијског надзор у области заштите животне средине од стране органа државне управе

Без обзира на то што област заштите животне средине, према броју прописа којима је регулисана, спада у једну од најобимних управних области, у Србији још увек не постоји посебан орган државне управе образован за послове инспекцијског надзора у области заштите животне средине. Таква могућност је начелно отворена новим Законом о државној управи, којим је предвиђено да се за вршење инспекцијских и са њима повезаних стручних послова, може образовати инспекторат, као посебан орган управе у саставу министарства.¹³ Међутим, таква могућност је за сада искоришћена само за вршење инспекцијског надзора у области одбране, радних односа, девизног пословања и примене прописа из области државне управе.¹⁴ Послови инспекцијског надзора у области заштите животне средине

¹³ Члан 29. став 2. Закона о државној управи.

¹⁴ Законом о министарствима („Службени гласник Републике Србије“, број 72 од 24. јула 2012. године) образовани су: *Инспектор одбране*, као орган управе у саставу Министарства одбране, *Инспекторат за рад*, као орган управе у саставу Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, док је Законом о девизном пословању („Службени гла-

врше се, као што је то случај и са инспекцијским надзором у већини других области друштвеног живота, у оквиру министарства надлежног за ту област друштвеног живота. Након нове организације државне управе, успостављане Законом о министарствима из 2012. године, послови државне управе у области заштите животне средине спадају у делокруг новообразованог *Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине*.

3.1.1 Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине

Послови инспекцијског надзора у области заштите животне средине врше се у Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине, у оквиру посебно образованог **Сектора за контролу и надзор**.¹⁵ У оквиру овог Сектора, који представља једну од седам основних унутрашњих организационих јединица Министарства, у области заштите животне средине се врше послови инспекцијског надзора који се односе на: заштиту животне средине од загађивања; заштиту и коришћење природних добара и ресурса; заштиту од хемијског удеса код Севесо постројења; контролу хемикалија и биоцидних производа, заштиту вода од загађивања и рибарство; заштиту од јонизујућег и нејонизујућег зрачења; поступање са отпадом; као и прилагођавање рада инспекције за заштиту животне средине на свим нивоима у Републици Србији захтевима Европске Уније, у циљу спровођења Препоруке Савета Европе и Скупштине Европе о минималним критеријумима за инспекцију заштите животне средине. Ради повећања квалитета инспекцијског надзора у области заштите животне средине, у оквиру наведеног Сектора је извршена широка специјализација послова инспекцијског надзора, формирањем посебних одељења и група, као ужих унутрашњих јединица, надлежних за инспекцијске послове о најважнијим питањима за заштиту животне средине.¹⁶ Поред тога, при успостављању организације инспекцијског надзора у Министарству, водило се рачуна и о

сник Републике Србије“, број 62 од 19. јула 2006. године) образован *Девизни инспекторат*, као орган управе у саставу Министарства финансија и привреде, а Законом о управној инспекцији („Службени гласник Републике Србије“, број 87 од 21. новембра 2011. године) образован је *Управни инспекторат*, као орган управе у саставу Министарства правде и државне управе.

¹⁵ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине, број 110-00-6/2102-01 од 10. октобра 2012. године, члан 48-66.

¹⁶ Смисао уже диференцијације инспекцијског надзора се налази у подизању квалитета рада инспектора. „С обзиром на то да се поједини инспектори баве уском проблематиком, долази до потпуне специјализације за одређена питања. Инспектори који обављају одговарајуће задатке и послове су стручњаци, посебно образовани за одређене области и проблеме“. Д. Милков, Управно право, II, стр. 280.

потреби вршења инспекцијског надзора у области заштите животне средине подједнако квалитетно и ефикасно на целој територији Републике Србије, па је образовано низ подручних ужих унутрашњих јединица, надлежних за вршење инспекцијског надзора у одређеним областима заштите животне средине на појединим деловима територије. У Сектору за контролу и надзор из тог разлога постоји укупно четири *одељења* и једна *група*, као унутрашње организационе јединице која се баве пословима инспекцијског надзора у области заштите животне средине, и то: одељење за заштиту животне средине од загађивања, одељење за заштиту животне средине у области заштите и коришћења природних добара; одељење за заштиту животне средине у области хемикалија, биоцида и Севесо постројења, одељење за поступање са опасним и осталим отпадом; као и група за заштиту воде од загађивања. Поред тога, за вршење инспекцијског надзора у области заштите животне средине од значаја је и постојање посебног одељења за сарадњу инспекција са међународним мрежама, локалном самоуправом и интегрисани приступ на граници. У сваком од одељења надлежних за послове инспекцијског надзора над заштитом животне средине постоји више ужих унутрашњих јединица (одсека и група).

У Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине, у оквиру Сектора за контролу и надзор на пословима инспекцијског надзора у области заштите животне средине је запослено укупно 92 државна службеника, који имају статус инспектора.

3.1.1.1 Одељење за заштиту животне средине од загађивања

У Одељењу за заштиту животне средине од загађивања врше се послови инспекцијског надзора који се односе на: надзор у области контроле загађења ваздуха, инспекцијски надзор у области јонизујућег и нејонизујућег зрачења; инспекцијски надзор у области заштите од буке; инспекцијски надзор у области планирања и изградње објеката који могу имати значајан утицај на животну средину; инспекцијски надзор у циљу утврђивања испуњености услова заштите животне средине за обављање делатности; инспекцијски надзор у области интегрисаног спречавања и контроле загађивања животне средине. Ради специјализације послова инспекцијског надзора, у оквиру овог одељења образован је посебан одсек за заштиту од јонизујућег и нејонизујућег зрачења, као и пет одсека, као подручних унутрашњих јединица, надлежних за одређене послове инспекцијског надзора у области заштите животне средине за подручје више управних округа, са седиштем у Београду (за подручје Града Београда), Шапцу (за подручје Мачванског, Колубарског и Златиборског управног округа), Краљеву (за подручје Рашког, Моравичког и Косовско-Митровачког управног округа),

Крагујевцу (за подручје Шумадијског, Поморавског, Подунавског, Расинског, Браничевског, Борског и Зајечарског управног округа) и Врању (за подручје Пчињског, Јабланичког, Нишавског, Пиротског и Топличког управног округа).

У Одсеку за заштитиу од јонизујућих и нејонизујућих зрачења обављају се послови који се односе на: инспекцијски надзор у спровођењу прописаних мера заштите од нејонизујућих зрачења, непосредни надзор над извршењем инспекцијских послова поверених аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе, организовање и спровођење мера заштите од штетног дејства зрачења; праћење континуираног мерења апсорбоване дозе гама зрачења у ваздуху; одређивање услова за производњу, промет и коришћење извора зрачења и вођење евиденције о изворима зрачења; израду стручних основа за припрему прописа у области заштите од јонизујућих и нејонизујућих зрачења; учешће у припреми ратификација и спровођења међународних конвенција. У одсецима који председавају подручне унутрашње јединице врше се послови инспекцијског надзора који се односе на: контролу загађења ваздуха; инспекцијски надзор у области заштите од буке; инспекцијски надзор у области планирања и изградње објеката који могу значајно утицати на животну средину; инспекцијски надзор у циљу утврђивања испуњености услова заштите животне средине за обављање делатности; инспекцијски надзор у области интегрисаног спречавања и контроле загађивања животне средине.¹⁷

3.1.1.2 Одељење за заштитиу живојне средине у области заштитије и коришћења природих добара

У Одељењу за заштиту животне средине у области заштите и коришћења природних добара се врши инспекцијски надзор у области контроле заштићених природних добара; инспекцијски надзор у области контроле међународног промета врстама које се налазе на СИТЕС листама. Послови инспекцијског надзора из делокруга овог Одељења обављају се у оквиру Групе за заштитиу вода од загађивања и седам подручних јединица, чија су седишта у Београду (за подручје Града Београда), Шапцу (за подручје Мачванског и Колубарског управног округа), Кикинди (за подручје АП Војводине), у Ужицу (за подручје Златиборског управног округа), у Краљеву (за подручје Рашког, Моравичног, Расинског и Косовско-Митровачког управног округа), у Пожаревцу (за подручје Шумадијског, Поморавског, Браничевског, Подунавског и Борског управног округа) и у Врању

¹⁷ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине, члан 51-54.

(за подручје Пчинског и Јабланичког управног округа). За послове инспекцијског надзора из делокруга овог Одељења за подручја Нишавског, Пиротског, Зајечарског и Топличког управног округа не образује се посебна подручна унутрашња организациона јединица, већ их обавља државни службеник са статусом инспектора, који се налази у Нишу. У Групи за заштиту вода од загађивања, врше се послови који се односе на инспекцијски надзор у области контроле загађења вода; контроле квалитета површинских и подземних вода; вршење непосредног надзора и предузимање мера за обезбеђивање извршавања закона, других прописа и општих аката који се односе на изградњу нових и реконструкцију постојећих објеката и извођење других радова који могу утицати на промене у водном режиму.¹⁸

3.1.1.3 Одељење за заштиту животне средине у области хемикалија, биоцида и Севесо постројења

У Одељењу за заштиту животне средине у области хемикалија, биоцида и Севесо постројења врши се инспекцијски надзор који се односи на: инспекцијски надзор у области заштите од хемијског удеса у Севесо постројењима; радован инспекцијски преглед према Закону о хемикалијама и Закону о биоцидним производима, Закону о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и о његовом уништавању и другим законима из области заштите животне средине; ванредан инспекцијски надзор у случају великог хемијског удеса; непосредан надзор над извршењем инспекцијских послова поверених аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. У оквиру овог Одељења постоје *три групе*, као подручне унутрашње јединице, које врше инспекцијске послове које се односе на: инспекцијски надзор у области заштите од хемијског удеса у Севесо постројењима; инспекцијски надзор у области спровођења мера превенције, приправности и одговора на удес код Севесо постројења; радован инспекцијски преглед према Закону о хемикалијама и Закону о биоцидним производима, Закону о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и о његовом уништавању и другим законима из области заштите животне средине, ванредан инспекцијски надзор послова поверених аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе. Седишта група за хемикалије, биоциде и Севесо постројења се налазе: у Београду (за подручје Града Београда, Мачванског, Колубарског, Подунавског и Браничевског управног округа); у Нишу (за подручје Шумадијског, Поморавског, Борског, Зајечарског, Златиборског, Моравичког, Рашког, Расинског, Нишавског, Топличког, Пиротског, Јабланичког и Пчињ-

¹⁸ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине, члан 55-56.

нског управног округа) и у Панчеву (за подручје Севернобачког, Западнобачког, Јужнобачког, Севернобанатског, Средњебанатског и Јужнобанатског управног округа).¹⁹

3.1.1.4 Одељење за њосћуиџање са оџасним и остџалим оџџаџом

У Одељењу за поступање са опасним и осталим отпаџом врше се послови инспекцијског надзора који се односе на: инспекцијски надзор у области контроле поступања са инџустријским и опасним отпаџом; инспекцијски надзор у циљу утврђивања испуњености услова заштите животне среџине за обављање делатности поступања са инџустријским и опасним отпаџом; инспекцијски надзор у циљу утврђивања испуњености услова заштите животне среџине за прекогранично кретање отпаџа; инспекцијски надзор у области контроле загађења земљишта; међународну сараџњу везану за инспекцијски надзор прекограничног кретања отпаџа у оквиру међународних мреже (IMPEL и ECENA); међународну сараџњу везану за инспекцијски надзор над применом и спровођењем Базелске и Стокхолмске конвенције; иницирање и руковођење јединствене базе података оператера који поступају са инџустријским и опасним отпаџом, са системом за прађење степена усаглашености са важећом законском регулативом из области заштите животне среџине; иницирање развоја система за еџукације и пружање информација оператерима који поступају са инџустријским и опасним отпаџом, у процесу усаглашавања са постојећом законском регулативом из области заштите животне среџине. У оквиру овог Одељења постоји Одсек за поступање са опасним и осталим отпаџом, као ужа унутрашња јединица. У Одсеку за њосћуиџање са оџасним и остџалим оџџаџом се врше послови инспекцијског надзора који се односе на: инспекцијски надзор у области контроле поступања са инџустријским и опасним отпаџом; инспекцијски надзор у циљу утврђивања испуњености услова заштите животне среџине за прекогранично кретање отпаџа; иницирање и руковођење формирањем јединствене базе података оператера који поступају са инџустријским и опасним отпаџом, са системом прађења степена усаглашености са важећом законском регулативом из области заштите животне среџине; иницирање развоја система за еџукацију и пружање информације оператерима који поступају са инџустријским и опасним отпаџом, у процесу усаглашавања са постојећом законском регулативом из области заштите животне среџине. Послови из делокруга овог Одсека се врше у џеџи џодручних унутрашњих јединица, чија су седишта у Београду (за подручје Граџа Београџа, Подунавски и Браничевски управни округ);

¹⁹ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству енергетике, развоја и заштите животне среџине, члан 62-64.

у Шапцу (за подручје Мачванског и Колубарског управног округа), у Јагодини (за подручје Шумадијског, Поморавског и Борског управног округа), у Новом Пазару (за подручје Рашког, Моравичког и Златиборског управног округа) и у Димитровграду (за подручје Нишавског, Пчињског, Јабланичког, Пиротског и Зајечарског управног округа).²⁰

3.1.1.5 Група за заштиту земљишта и подземних вода

У Групи за заштиту земљишта и подземних вода врше се послови инспекцијског надзора који се односе на: контролу загађења вода; контролу квалитета површинских и подземних вода; вршење непосредног надзора над предузимањем мера за обезбеђење извршавања закона, других прописа и општих аката који се односе на изградњу нових и реконструкцију постојећих објеката и извођење других радова који могу утицати на промене у водном режиму; инспекцијски надзор у области риболовних вода у заштићеним природним добрима.²¹

3.1.2 Осигурени органи државне управе

Имајући у виду да се поједина питања заштите животне средине уређују и прописима из других области друштвеног живота, за инспекцијски надзор над заштитом животне средине од значаја је и надзор који врше други органи државне управе. Највећи значај има инспекцијски надзор који врше Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарство здравља.

У оквиру различитих врста инспекцијског надзора које врши **Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде**, за заштиту животне средине је од највећег значаја надзор који врши *Водна инспекција*. Водна инспекција је организована као посебно одељење у Републичкој дирекцији за воде, која је орган управе у саставу овог Министарства. Водна инспекција врши инспекцијски надзор из области заштите вода, над изградњом нових и реконструкцијом постојећих објеката и извођења других радова који могу утицати на промене у водном режиму, а посебно који се односе на режим, биланс и квалитет вода у природним и вештачким водотокима, језерима и подземним водама, као и испитивање квалитета испуштених вода у градске канализације.²² Од значаја за заштиту животне сре-

²⁰ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине, члан 57-59.

²¹ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине, члан 60.

²² Закона о водама, „Службени гласник Републике Србије“, број 30 од 7. маја 2010. године, члан 93-99.

дине је и инспекцијски надзор који се врши у појединим одељењима *Пољопривредне инспекције*, која је организована као посебан сектор у Министарству, а који се односи на: заштиту, уређење и коришћење пољопривредног земљишта; безбедност хране биљног и мешовитог порекла, контролу органске производње и контролу обрађивача дувана и произвођача дуванских производа; производњу и промет вина, ракије, алкохолних и безалкохолних пића и органске производње.

У оквиру **Министарства здравља**, од значаја за заштиту животне средине је инспекцијски надзор који врши *Санитарна инспекција*, организована као посебно одељење у Сектору за инспекцијски надзор. Од посебног значаја су послови који се односе на: безбедност хране, здравствену исправност предмета опште употребе у производњи и промету, јавно снабдевање становништва хигијенски исправном водом за пиће; контрола санитарно-хигијенског стања објеката под санитарним надзором и средстава јавног саобраћаја; санитарни надзор над лицима која су законом стављена под здравствени надзор, као и надзор над постројењима, уређајима и опремом која се користи ради обављања делатности под санитарним надзором. Од одређеног значаја за заштиту животне средине могу бити и послови инспекцијског надзора које врше *Инспекција за лекове и медицинска средства* и *Инспекција за ојојне дроге и прекурсоре*, које такође постоје као посебна одељења у Сектору за инспекцијски надзор Министарства здравља.²³

За инспекцијски надзор над прописима којима се остварује заштита животне средине од значаја је инспекцијски надзор који врше и неке друге инспекције, попут: *Ветеринарске инспекције*, која постоји у оквиру Управе за ветерину, *Тржишне инспекције*, која постоји као посебан сектор у Министарству спољне и унутрашње трговине и телекомуникација итд.

3.2. *Инспекцијски надзор у области заштите животне средине од загађења од стране органа покрајинске управе у АП Војводини*

Заштита животне средине представља једну од области у којима је Аутономна покрајина Војводина, на основу Устава (члан 183. став 2), надлежна да, у складу са законом, уређује питања од покрајинског значаја. Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, поред питања од покрајинског значаја која спадају у њену изворну надлежност, покрајини су поверени и одређени послови инспекцијског надзора у области заштите животне средине.²⁴

²³ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству здравља, број: 110-00-307/2012-15 од 28. септембара 2012. године, члан 26, 29 и 32.

²⁴ Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, „Службени гласник Републике Србије“, број 99 од 1. децембра 2009. године и број 67 од 13. јула 2012. године.

На основу Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине (члан 28. став 1. тачка 1), АП Војводина, преко својих органа, у области заштите и унапређења животне средине, у складу са законом, врши све послове инспекцијског надзора и предузима мере за отклањање незаконитости у тој области, осим инспекцијског надзора који је везан за случај удеса; област јонизујућег зрачења; прекогранично кретање роба које подлежу надлежности републичке инспекције за заштиту животне средине; као и испуњеност услова оператера за добијање дозволе за прекогранично кретање роба (радиоактивност, отпад, отрови, супстанце које оштећују озонски омотач, заштићене биљне и животињске врсте). АП Војводина је такође надлежна да врши инспекцијски надзор и над одређеним објектима на територији АП Војводине, који ће бити одређени посебним актом, а који још увек није донет.

За вршење наведених послова инспекцијског надзора у области заштите животне средине у АП Војводини није формиран посебан орган покрајинске управе, већ се послови инспекцијског надзора у овој области врше у оквиру *Покрајинској секретаријату за урбанизам, грађевинарство и заштиту животне средине*, у оквиру кога постоји посебан Сектор за инспекцијске послове, као основна унутрашња организациона јединица.²⁵ Послови инспекцијског надзора у области заштите животне средине се врше у оквиру два одељења, која постоје као уже унутрашње јединице, и то: *Одељења за контролу индустријских објеката*, у оквиру кога постоји пет подручних јединица (чија су седишта у Новом Саду, Зрењанину, Сремској Митровици, Суботици и Панчеву) и *Одељења за контролу заштите природе и рибљег фонда*, у оквиру кога постоје четири подручне јединице (чија су седишта у Новом Саду, Суботици, Сомбору и Вршцу).

На пословима инспекцијског надзора у области заштите животне средине у АП Војводини данас укупно ради 21 покрајински службеник, са статусом стручног сарадника - инспектора.

3.3. Инспекцијској надзор у области заштите животне средине од стране органа локалне управе

На основу Устава, јединице локалних самоуправа су надлежне да се преко својих органа, у складу са законом, старају о заштити животне средине (члан 190. став 1. тачка 6). Законом о локалној самоуправи је прецизирана изворна надлежност локалних самоуправа у области заштите животне средине (члан 20. тачка 11),²⁶ али је начелно превиђено и да локалне

²⁵ Покрајинска скупштинска одлука о покрајинској управи, „Службени лист АП Војводине”, број 20 од 11. јула 2012. године, члан 55.

²⁶ Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник Републике Србије“, број 129 од 29. децембра 2007. године.

самоуправе могу бити надлежне за поједине послове инспекцијског надзора у области заштите животне средине, који им буду поверени посебним законом (члан 22). Сетом посебних закона из области заштите животне средине, локалним самоуправама су поверени бројни послови инспекцијског надзора. Такав је случај са Законом о процени утицаја на животну средину („Службени гласник Републике Србије”, број 135 од 21. децембра 2004 и број 36 од 15. маја 2009. године), Законом о заштити природе („Службени гласник Републике Србије”, број 36 од 15. маја 2009. године и број 88 од 23. новембра 2010. године), Законом о заштити животне средине („Службени гласник Републике Србије”, број 135 од 21. децембра 2004. године, број 36 од 15. маја 2009. године и број 72 од 3. септембра 2009. године), Законом о заштити ваздуха („Службени гласник Републике Србије”, број 36 од 15. маја 2009. године); Законом о заштити од буке у животној средини („Службени гласник Републике Србије”, број 36 од 15. маја 2009. године и број 88 од 23. новембра 2010. године) итд.²⁷

У погледу начина вршења инспекцијског надзора у области заштите животне средине постоји велика разлика између јединица локалних самоуправа. Потреби вршења послова инспекцијског надзора у овој области, своју организацију локалне управе су углавном прилагодили само већи градови (Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац), у којима постоје посебни органи управе образовани по функционалном принципу или бар посебне унутрашње организационе јединице, образоване искључиво за вршење послова инспекцијског надзора у области заштите животне средине. Међутим, највећи број градова и општина у оквиру организације своје управе још увек нема посебне организационе јединице које би биле надлежне искључиво за послове инспекцијског надзора у области заштите животне средине. Послове инспекцијског надзора везане за ову област друштвеног живота, углавном врше посебна службена лица (инспектори) који се налазе у оквиру поједних управа (градови), односно одељења (општине), чија је надлежност најчешће везана за урбанизам или стамбено-комуналне делатности. У локалним самоуправама на пословима инспекцијског надзора у области заштите животне средине тренутно ради укупно 197 инспектора.

У Граду *Београду*, у оквиру јединствене градске управе, постоји посебно образован *Секретаријат за заштитиу живојине средине* (Одлука о градској управи Града Београда, „Службени лист Града Београда“, број 51 од 17. децембра 2008. године, број 61 од 29. децембра 2009. године, број 6 од 23. марта 2010. године, број 23 од 29. јуна 2010. године, број 45 од 11. новембра 2011. године и број 42 од 12. јула 2012. године), а послови ин-

²⁷ Видети детаљно: З. Лончар, „Улога њукрајинске и локалне управе у заштити живојине средине,“ Правна ријеч, Бања Лука, број 27, 2011, стр. 363-364.

спекцијског надзора се врше у оквиру посебног *Сектора за инспекцијски надзор*. У Сектору за инспекцијски надзор постоје: Одељење за контролу услова и мера заштите животне средине; Одељење за надзор у области заштите природних добара и управљања отпадом и Одељење за надзор у области заштите од ваздуха и заштите од буке у животној средини.

У Граду *Новом Саду*, у оквиру петнаест градских управа постоји посебно образована *Градска управа за инспекцијске послове* (Одлука о градским управама Града Новог Сада, „Службени лист Града Новог Сада“, број 52 од 28. децембра 2008. године, број 55 од 31. децембра 2009. године, број 11 од 26. марта 2010. године, број 39 од 23. септембра 2010. године и број 60 од 30. децембра 2010. године, члан 20), која у свом саставу као ужу унутрашњу организациону јединицу има *Инспекцију за заштиту животне средине*. У оквиру наведене Инспекције постоји посебан *Одсек за заштиту животне средине*.

У Граду *Нишу*, у оквиру девет градских управа, за вршење послова инспекцијског надзора у надлежности локалне самоуправе постоји посебно образована *Градска управа за имовину и инспекцијске послове*. Послови инспекцијског надзора у области заштите животне средине се врше у оквиру посебног *Одсека инспекције за заштиту животне средине*, као уже унутрашње организационе јединице. (Одлука о организацији градских управа Града Ниша, „Службени лист Града Ниша“, број 4 од 15. јануара 2010. године, број 67 од 19. јула 2012. године, члан 12).

У Граду *Крагујевцу*, у оквиру укупно десет градских управа, постоји посебно образована *Градска управа за инспекцијске послове*. Послови инспекцијског надзора у области заштите животне средине се врше у оквиру *Еколошкој инспекцијској*, који постоји као посебна унутрашња организациона јединица ове Градске управе (Одлука о градским управама Града Крагујевца, „Службени лист Града Крагујевца“, број 7 од 1. марта 2012. године, члан 27).

4. Међусобни однос инспекцијских служби у области заштите животне средине

С обзиром на то да се инспекцијски надзор у области заштите животне средине врши на различитим нивоима територијалне организације власти и од стране различитих служби, начин остваривања њиховог међусобног односа представља једно од најважнијих питања за успешно функционисање инспекцијског надзора у овој области. Правна природа односа између различитих вршилаца инспекцијског надзора у области заштите животне средине, разликују се у зависности од тога да ли се ради о хоризонталним или веритикалним односима.

Хоризонталне односе инспекцијских служби, које чине односи између инспекцијских служби који врше послове заштите животне средине на истом нивоу територијалне организације власти, карактерише сарадња по питањима из заједничког делокруга, везано за заштиту животне средине. Она се остварује кроз различите видове, почев од међусобног обавештавања о подацима од значаја за вршење надзора у различитим областима заштите животне средине, до предузимања заједничких акција различитих врста инспектора, у циљу откривања и спречавања штетних последица по животну средину. Такви односи постоје између инспекцијских служби образованих, пре свега, на републичком нивоу власти, с обзиром на бројност и разноврсност инспекцијског надзора који се остварује на том нивоу власти, а нешто мање на покрајинском и локалном нивоу, због мањег броја инспекцијских служби и знатно уже надлежности.

За веритикалне односе инспекцијских служби, које чине односи између инспекцијских служби који врше послове заштите животне средине на различитим нивоима територијалне организације власти, карактеристично је успостављање хијархијских односа, заснованих на надређености централних (државних) органа над локалним органима. Такви односи постоје између инспекцијских служби које врше надзор у оквиру исте области заштите животне средине, на пример, на државном и покрајинском или локалном нивоу. С обзиром на то да органи покрајинске и локалне управе послове инспекцијског надзора у области заштите животне средине врше искључиво као поверене послове државне управе, у вршењу тих послова они су у потпуности подређени органима државне управе, надлежним за вршење инспекцијског надзора у одређеној области заштите животне средине. Овлашћења републичких органа према органима покрајинске и локалне управе, када врше поверене послове, генерално су уређена Законом о државној управи (члан 47). Међутим, када су у питању послови инспекцијског надзора, на ове односе се примењују одредбе старог Закона о државној управи из 1992. године (члан 28). Према том Закону, када је вршење појединих инспекцијских послова у области заштите животне средине поверено органима општине, града Београда, градова и аутономних покрајина, републички инспектор има право и дужност: да издаје обавезне инструкције за извршавање закона и других прописа за вршење послова, да контролише њихово извршавање; да остварује непосредан надзор над њиховим радом; да врши непосредан инспекцијски надзор у свим пословима и са свим овлашћењима, ако их локални органи не врше; да одузме овлашћење поједином инспектору који не обавља послове благовремено, стручно, законито и савесно и да предложи утврђивање одговорности у органу општине, града Београда, градова и аутономних покрајина; да организује заједничке акције са инспекторима у органима општина, града Београ-

да, градова и аутономних покрајина, увек када то потребе захтевају; и да тражи извештаје, податке и обавештења о вршењу поверених послова инспекцијског надзора.

Имајући у виду да заштита животне средина увелико превазилази границе правног система државе и да представља једно од најважнијих међународних питања, ефикасно остваривање инспекцијског надзора у овој области захтева успостављање међународне сарадње. За успешан инспекцијски надзор у области заштите животне средине неопходна је, не само сарадња инспекцијских служби суседних држава или држава ширег региона, већ и сарадња у оквиру међународних организација. Република Србија је до сада била чланица само ECENA (Environmental Compliance and Enforcement Network for Accession), мреже формиране за државе у процесу придруживања Европској унији. Како је Република Србија од недавно и формално постала кандидат за чланство ЕУ, требало би очекивати да постане и чланица IMPEL-а (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law), мреже ЕУ за имплементацију и спровођење еколошког права, која је, као међународна организација власти из области животне средине, састављена од држава ЕУ и три државе кандидата за чланство у ЕУ, међу којима су Македонија, Исланд и Норвешка.

5. Закључно разматрање

Важност инспекцијског надзора у области заштите животне средине произлази из његовог превентивног карактера. Ефикасним вршењем инспекцијског надзора могу се спречити многе људске активности штетне по животну средину. Из тог разлога савремене државе настоје да у оквиру свог правног система успоставе што ефикаснији и свеобухватанији систем инспекцијског надзора по питању заштите животне средине. За Републику Србију се може рећи да је успоставила обиман и свеобухватан систем инспекцијског надзора у овој области. Специјализацијом по питањима заштите животне средине у различитим областима друштвеног живота обезбеђена је свеобухватност инспекцијског надзора, а успостављањем широке мреже еколошких инспекцијских служби, створена је основна претпоставка за ефикасно функционисање инспекцијског надзора у области заштите животне средине. Инспекција заштите животне средине, са укупно 309 инспектора, колико тренутно постоји на сва три нивоа организације инспекцијског надзора (92+21+196), представља данас највећу инспекцијску службу, после тржишне и финансијске инспекције Поред тога, одређене надлежности по питању заштите животне средине имају и неке друге инспекцијске службе, попут: санитарне инспекције, пољопривредне инспекције, водне инспекције, тржишне инспекције итд.

Као највећи недостатак у постојећем правном режиму инспекцијског надзора у области заштите животне средине јавља се недостатак пре свега нових прописа о инспекцијском надзору. Не само да инспекцијски надзор уопште није уређен новим Законом о државној управи, за разлику од свих осталих основних послова државне управе, већ се на послове инспекцијског надзора још увек примењују одредбе старог Закона, донетог пре више од двадесет година. Због тога сматрамо неопходним доношење најпре општег закона о инспекцијском надзору, а на основу њега касније и посебног закона о инспекцијском надзору у области заштите животне средине. Новим законом о инспекцијском надзору, чије доношење је предвиђено Законом о државној управи (члан 18. став 2), требало би потпуно кодификовати материју инспекцијског надзора, како би се створиле правне претпоставке за ефикасно функционисање инспекцијских служби у свим областима друштвеног живота. Њиме би требало, по нашем мишљењу, уредити питања попут: основних начела инспекцијског надзора, организације и координације инспекцијских служби, права и обавеза инспектора у вршењу инспекцијског надзора, као и права и дужности субјеката инспекцијског надзора, поступак за вршење инспекцијског надзора итд. Након тога, требало би донети и посебан пропис о инспекцијском надзору у области заштите животне средине, којим би се у наш правни систем увели сви правни стандарди везани за поступак вршења инспекцијског надзора у области заштите животне средине, предвиђени Препоруком Европског парламента и Савета Европе о минималним критеријумима за еколошку инспекцију у земљама чланицама, од 27. априла 2001. године.²⁸ Без успостављања новог правног оквира за вршење инспекцијског надзора у области заштите животне средине, а само сталним доношењем нових прописа у овој области, Република Србија неће испунити сва очекивања која се од ње имају по питању заштите животне средине.

²⁸ Recommendation of the European Parliament and the Council of 4. April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States, 2001/331 – Official Journal of the European Communities L118.41.

*Zoran Lončar, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law Novi Sad*

Inspection Control in the Field of Environmental Protection

Abstract

The Republic of Serbia has built an extensive and comprehensive system of inspection control in the field of environmental protection. Through the specialization on various environmental issues in different areas of social life it is provided the comprehensiveness of inspection control, and through the establishing a wide network of environmental inspection services, it is created a fundamental prerequisite for the good functioning of the inspection in the field of environmental protection. The current organization of inspection services, however, represents only the initial legal basis, which should be further improved, for the possibility of effective exercise of the inspection in this area of ??social life. First of all, it should be made a detailed codification of legal rules on inspection control, by adoption a general law on inspection control, and then pass a special law on inspection control in the field of environmental protection, by which it would be introduced all standards set by Recommendation of the European Parliament and the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States.

Key words: government, administrative supervision, inspection, environmental protection