

USAGLAŠENOST ZAKONODAVSTVA U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE U REPUBLICI SRBIJI SA PREPORUKOM EVROPSKE UNIJE O INSPEKCIJSKOM NADZORU

Apstrakt

Obaveze Republike Srbije u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, podrazumevaju usklađivanje nacionalnih propisa, institucionalnih organizacija i radnih praksi sa zahtevima propisanim u EU propisima, pravnim tekovinama EU (acquis communautaire). U prethodnom periodu Republika Srbija je znatno napredovala u transpoziciji pravnih tekovina EU iz oblasti životne sredine i to usvajanjem brojnih sistemskih i sektorskih zakona, na koji način je ovaj značajan proces započet. U državama članicama EU i u našoj državi, inspeksijski organi svojim kontrolama obezbeđuju primenu važećih propisa iz oblasti životne sredine. Preporuka o minimalnim kriterijumima za inspekciju za zaštitu životne sredine u državama članicama EU (RMCEI), zauzima značajnu ulogu u oblasti inspeksijskog nadzora. Tema ovog rada su karakteristike ove Preporuke i usaglašenost inspekcije za zaštitu životne sredine Republike Srbije sa njenim smernicama.

Ključne reči: *Preporuka EU, inspeksijski nadzor, usaglašenost propisa, zaštita životne sredine.*

¹ Gradska uprava grada Beograda
tatjanazivkovic.bgd@gmail.com

² Fakultet za menadžment, Sremski Karlovci

1. Uvod

Inspeksijski nadzor kao deo upravnog nadzora, u pravnom sistemu svake države, nosi svoje specifičnosti, jer je usmeren isključivo na postupanje i ponašanje nadziranog subjekta u odnosu na zakonom propisane norme. Pojam i značenje inspekcije za zaštitu životne sredine, podrazumeva aktivnosti koje se sastoje u proveravanju i usaglašavanju kontrolisanih postrojenja privrednih subjekata u pogledu ispunjenosti uslova u oblasti životne sredine, praćenja uticaja ovih postrojenja na životnu sredinu. Inspeksijski organi su važan instrument čijim kontrolama se obezbeđuje primena i izvršenja važećih propisa iz oblasti životne sredine, a sve u cilju očuvanja životne sredine³. Praksa pravno razvijenih zemalja u obavljanju inspeksijskih poslova u zaštiti životne sredine nije uniformna.⁴ Zajedničko u radu ovih službi je njihovo precizno određeno mesto i uloga u ukupnom upravnom nadzoru, čiju pretpostavku čini zaokružena pravna regulativa i jasno utvrđeni procesni postupak, koja rezultuje u efikasnosti obavljanja inspeksijskih poslova.⁵

2. Upravni-inspeksijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji

U državama članicama, inspekcija je terminološki različito definisana. U nekim državama je ovaj termin vrlo širok, jer pokriva svaku aktivnost, čiji je cilj da se unapredi usaglašenost industrijskih postrojenja sa životnom sredinom, dok u drugim državama inspekcija ima veoma uski pristup, samo direktno kontrolisanje postrojenja. Ova različitost u tumačenju inspekcije u državama članicama Evropske unije (EU) je uzrokovala donošenje određenih pravila za inspeksijsku kontrolu u oblasti životne sredine⁶.

Tako, Preporuka o minimalnim kriterijumima za inspekciju za zaštitu životne sredine u državama članicama EU (RMCEI)⁷ iako nije

³ T. Živković, „Pojam inspeksijskog nadzora u oblasti zaštite životne sredine“, *Pravni zapisi*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2011, 296-309.

⁴ T. Živković, I. Vavić, Đ. Jovanović, „Analiza procesa usaglašavanja zakonodavstva Republike Srbije sa zakonodavstvom EU u oblasti životne sredine“, *Zbornik „Životna sredina i menadžment“*, Fakultet za menadžment, Sremski Karlovci, 2013, 49-62.

⁵ T. Živković, I. Vavić, Đ. Jovanović, „Inspeksijska kontrola i izveštavanje u oblasti životne sredine – primer grada Beograda“, *Zbornik Eko-justus I, Pravo i životna sredina*, Beograd, 2008, 192-199.

⁶ I. Vavić, T. Živković, Đ. Jovanović, „Usporedna analiza organizacije sistema upravljanja životnom sredinom u EU i Srbiji“, *Zbornik „Životna sredina i menadžment“*, Fakultet za menadžment, Sremski Karlovci 2013, 62-77.

⁷ RMCEI 2001/331/EC Recommendation of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States (2001/331/EC).

pravno obavezujuća, zauzima važnu ulogu u ovoj oblasti u pogledu inspeksijskog nadzora. Ovu Preporuku, koju su usvojili Evropski parlament i Savet EU imala je svoj put čiji početak datira od 1997. godine. Savet EU je te godine, prilikom razmatranja vezanih za izradu, sprovođenje i kontrolu sprovođenja zakona u oblasti životne sredine Evropske zajednice, pozvao Evropsku komisiju da izradi predlog o minimalnim kriterijumima i smernicama za zadatke inspekcije koji se vrše na nivou država članica EU, jer se došlo do zaključka da postoji široko neslaganje u pogledu inspeksijskog sistema. Pored toga predmet ovog predloga je bio i mogući način za nadgledanje primene zakona u praksi od strane država članica EU, kako bi se osigurala ravnomerna primena u praksi i kontrola sprovođenja zakona u oblasti životne sredine. Različiti sistemi i prakse inspekcije koje su već postojale u državama članicama EU, nisu zamenjene sistemom inspekcije na nivou EZ. Imajući u vidu da u oblasti životne sredine, zakonodavstvo EU obavezuje države da primenjuju uslove vezane za određene emisije, ispuštanje otpadnih voda, drugih aktivnosti koje imaju uticaja na životnu sredinu, kao i da se od država članica EU očekivalo da zadrže odgovornosti vezane za zadatke inspekcije za zaštitu životne sredine, 2001. godine dovelo je do usvajanja ove Preporuke.

3. Karakter Preporuke Evropske unije (RMCEI)

Svrha Preporuke o minimalnim kriterijumima za inspekciju za zaštitu životne sredine u državama članicama EU je da pojača usaglašenost i da doprinese doslednijoj implementaciji i sprovođenju zakona o zaštiti životne sredine u svim državama članicama. Odredbe preporuke, kao što je naglašeno, daju neobavezujuće smernice za inspeksijski nadzor koje su usmerene na instalacije i postrojenja preduzeća, čije emisije u vazduh, vodu ili aktivnosti odlaganja, prerade i ponovnog iskorišćavanja otpada, podležu izdavanju odobrenja, dozvola i licenci u skladu sa zakonima EU-takozvane „kontrolisane instalacije“. U svim državama članicama EU svi organi inspekcije trebalo bi da postupaju prema smernicama datim u ovoj Preporici. Imajući u vidu temu ovog rada, naredno izlaganje odnosi se na osnovne karakteristike, obeležja predmetne Preporuke.

Prema odredbama ovog dokumenta koji sadrži ukupno šest poglavlja-odeljka, inspekcija ima aktivnosti koje obavezno, a između ostalog podrazumeva i:⁸

⁸ II deo (poglavlje) član 2. stav 1. tač. a, b, c, Peporuke, op. cit.

- proveru da li su usaglašeni uslovi zaštite životne sredine kod kontrolisanih instalacija postrojenja sa relevantnim uslovima zaštite životne sredine koje određuje zakonodavstvo EZ i u skladu sa tim, kako su ovi uslovi transponovani u nacionalno zakonodavstvo ili se primenjuje u praksi;
- monitoring uticaja kontrolisanih instalacija na životnu sredinu kako bi se utvrdilo da li je potrebno sprovođenje daljih aktivnosti inspekcije u vidu preduzimanja daljih mera (uključujući izdavanje, izmene ili oduzimanje odobrenja, dozvola ili licenci za rad) i na taj način se osigurala usaglašenost sa pravnim zahtevima EZ;
- vršenja aktivnosti u prethodno navedene svrhe, uključujući inspeksijski nadzor na određenim lokacijama, monitoring postizanja standarda kvaliteta životne sredine, razmatranje inspeksijskih izveštaja i izjava u oblasti životne sredine, kao i razmatranje i verifikacija self monitoringa izvršenog od strane operatera, ili u njegovo ime, procenu aktivnosti ili operacija koje se vrše u kontrolisanoj instalaciji ili postrojenju;
- provera prostora i relevantne opreme (uključujući adekvatnost održavanja) kao i adekvatnost upravljanja zaštitom životne sredine na lokaciji;
- provera relevantne evidencije koju vodi operater kontrolisanih instalacija.

Dalje, inspeksijski nadzori mogu biti redovni, odnosno vršeni kao deo planiranog programa inspekcije, ili vanredni, odnosno vršeni kao odgovor na prijave, u vezi sa izdavanjem, obnavljanjem ili izmenama odobrenja, dozvola ili licenci, ili prilikom istraživanja udesa, akcidenta i slučajeva neusaglašenosti sa zakonom.⁹ Inspeksijski nadzor u oblasti životne sredine može da vrši bilo koji državni organ na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou, a koji je odredila ili postavila država članica EU, a u isto vreme organ koji je odgovoran za pitanja koja obuhvata RMCEI. U vezi sa inspeksijskim nadzorom, državni organi mogu delegirati bilo koju javnu ili privatnu instituciju, pod uslovom da one nemaju ličnog interesa u vezi sa ishodom inspeksijskog nadzora koji vrši.

Inače, svi inspeksijski nadzori se planiraju unapred, tako što se za svaki period izrađuje plan inspekcije, koji obuhvata celokupnu teritoriju države članice EU i sve kontrolisane instalacije, postrojenja.¹⁰

⁹ III deo (poglavlje), član 3. Preporuke, op. cit.

¹⁰ IV deo (poglavlje), član 1 i 2. Preporuke, op. cit.

Plan se zasniva na:¹¹

- uslovima koje je propisala EZ sa kojima treba postići usaglašenost;
- registru kontrolisanih instalacija obuhvaćenih planom;
- opštoj proceni najbitnijih pitanja životne sredine u toj oblasti, kao i na opštoj proceni usaglašenosti kontrolisanih instalacija, postrojenja sa zakonskim uslovima EU;
- podacima o prethodnim aktivnostima inspekcije i podacima prikupljenim tokom vršenja tih inspekcija.

Plan predviđa, uzima u obzir rizike i uticaj instalacija na životnu sredinu i sve raspoložive relevantne informacije o kontrolisanim instalacijama, kao što su izveštaj operatera, podaci o self monitoringu, informacije o kontrolama i izjavama u oblasti životne sredine, kao i rezultate prethodnih inspeksijskih nadzora.¹²

Plan inspekcije obavezno se sastoji iz sledećih elemenata:¹³

- definiše obuhvaćenu geografsku oblast, za celokupnu teritoriju države članice EU ili za deo njene teritorije;
- definiše obuhvaćeni vremenski period, obično jednu godinu;
- sadrži određene odredbe o revidiranju plana;
- identifikuje određene lokacije ili vrstu obuhvaćenih nadzora, uzimajući u obzir rizike po životnu sredinu;
- sadrži učestalost poseta lokaciji za različite vrste kontrolisanih instalacija ili za određene kontrolisane instalacije;
- obezbeđuje procedure za vanredne inspeksijske nadzore u oblasti zaštite životne sredine u slučaju prijave, udesa, akcidenta i slučajeva neusaglašenosti, kao i svrhe izdavanja dozvole;
- omogućava koordinaciju između različitih inspeksijskih organa, ukoliko je to potrebno.

U skladu sa Arhuskom konvencijom¹⁴ plan inspekcije dostupan

¹¹ IV deo (poglavlje), član 3. stav. 1.tač. a, b, c, d, Preporuke, op. cit.

¹² IV deo (poglavlje), član 4. stav 1.tač. a, b, Preporuke, op. cit.

¹³ IV deo (poglavlje), član 5. stav 1. tač. a, b, c, d, e, f, g, Preporuke, op. cit.

¹⁴ Convencion on Access to Information, Publik Participation in Decision – Making and Access to Justice in Environmental Matters, UN ECE Fourt Ministerial Conference „Environment for Europe,“ Arhus, Denmark, 1998,

Arhuska konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i dostupnosti pravosuđa u vezi sa pitanjima koja se tiču životne sredine usvojena je 25. juna 1998. godine na četvrtoj ministarskoj konferenciji „Životna sredina za Evropu“, održanoj u Danskom gradu Arhusu, pod pokroviteljstvom Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UN / ECE).

je javnosti. Direktiva 90/313/EEC¹⁵ o slobodi pristupa informacijama o životnoj sredine je zamenjena Direktivom 2003/4/EC¹⁶ po kojoj svaki podnosilac zahteva može da zatraži informacije o životnoj sredini kojima raspolažu organi vlasti, bez neophodnog obrazloženja zašto su mu potrebne. Pružanje ovih informacija može se maksimalno odložiti za mesec, odnosno dva meseca, ali samo pod uslovom da se radi o izuzetno složenom i obimnom predmetu. Mogući razlozi za odbijanje ovakvog zahteva su veoma retki, s obzirom da se u prvi plan stavlja javni interes, koji podrazumeva i informacije vezane za životnu sredinu.¹⁷ Odredbe nove Direktive podrazumevaju da dostupnost informacijama treba da bude jeftina u pogledu upravnih i sudskih poslova, da postoje planovi koji omogućavaju uvid javnosti kao i brzinu pružanja informacija.

Obilazak, odnosno inspeksijski nadzor određenoj lokaciji, predstavlja najbitniju komponentu aktivnosti inspekcije za zaštitu životne sredine, a države članice EU staraju se da primenjuju sledeće kriterijume:¹⁸

- odgovarajuće provere usaglašenosti sa zakonskim uslovima EU relevantnim za dati inspeksijski nadzor;
- međusobnu razmenu informacija o aktivnostima i u najvećoj meri koordinaciju poseta, kontrola lokaciji sa radom drugih inspekcija u oblasti zaštite životne sredine, ako postoji potreba da nadzor vrši više inspeksijskih organa;
- nalaze sa obilazaka, kontrole lokacija treba da se unose u izveštaje i ukoliko je to potrebno, vršiti razmenu podataka sa relevantnim organima inspekcije i drugim nacionalnim, regionalnim ili lokalnim organima;
- inspektori ili druga ovlašćena službena lica koja vrše posete lokaciji imaju zakonsko pravo pristupa lokaciji i informacijama u cilju vršenja inspeksijskog nadzora u oblasti zaštite životne sredine.

U pogledu dodatnih kriterijuma koje inspeksijski organi država članica EU primenjuju prilikom redovnih inspeksijskih nadzora, su sledeći:¹⁹

¹⁵ Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment.

¹⁶ Directive 2003/4/EC of the European Parliament and the Council of 28 January 2003 on public access to environmental and repealing Council Directive 90/313/EEC.

¹⁷ VI deo (poglavlje), član 2. Preporuke, op. cit.

¹⁸ V deo (poglavlje), član, 1. stav. 1 tač. a, b, c, d, Preporuke, op. cit.

¹⁹ V deo (poglavlje), član 2. tač. a, b c, Preporuke, op. cit.

- ispitivanje svih relevantnih uticaja na životnu sredinu u skladu sa primenjenim zakonskim uslovima EU, sa programima inspekcije za zaštitu životne sredine i sa organizacionim sistemom inspekcijskog organa;
- podsticanje i unapređenje znanja i razumevanje operatera u vezi sa relevantnim pravnim uslovima EU i osetljivim pitanjima u oblasti životne sredine, kao i u vezi sa uticajem na životnu sredinu koji proističe iz obavljanja aktivnosti;
- razmatranje rizika i uticaja kontrolisanih instalacija na životnu sredinu kako bi se izvršila procena efektivnosti postojećih uslova vezanih za odobrenje, dozvole ili licence i kako bi se procenila neophodnost poboljšanja ili drugih izmena tih uslova.

Što se tiče vanrednih obilazaka, odnosno kontrola na određenoj lokaciji, vrše se pod sledećim okolnostima:²⁰

- istraživanja vezana za ozbiljne prijave (žalbe) u oblasti životne sredine u što je moguće kraćem roku, nakon što nadležni organ primi takvu prijavu;
- istraživanja ozbiljnih udesa, akcidenata i slučajeva neusaglašenosti, odnosno pojave nepoštovanja zakona u oblasti zaštite životne sredine, u što je moguće kraćem roku nakon što inspekcijski organ primi obaveštenje o tome;
- izdavanje prvog odobrenja, dozvole ili licence za proces ili aktivnost i kontrolisanoj instalaciji ili predloženoj lokaciji ili osiguravanje usaglašenosti sa uslovima iz odobrenja, dozvola ili licenci nakon izdavanja, a pre početka obavljanja aktivnosti;
- ponovno izdavanje, obnavljanje ili izmena odobrenja, dozvola ili licenci.

Na osnovu obilazaka nalazi bi morali da budu sadržani u izveštajima, odnosno da se upisuju u bazu podataka. Neophodan je potpun izveštaj, a ukoliko to nije moguće, onda treba da se signalizira da postoji problem.²¹ U vezi sa inspekcijском strukturom, sve države članice su u obavezi da daju podatke o kadrovskim i drugim resursima inspekcijских organa. U ove podatke spadaju i uloga inspekcije u uspostavljanju planova kontrole, zbirni podaci o izvršenim inspekcijским kontrolama, stepen usaglašenosti sa zahtevom Evropske komisije, akcije koje su preduzete zbog prijave, udesa, akcidenata i nepoštovanja zakona.

²⁰ V deo (poglavlje), član 3. a, b, c, d, Preporuke, op. cit.

²¹ VI deo (poglavlje), član 1. Preporuke, op. cit.

4. EU Regulatoriva u oblasti inspeksijskog nadzora

Definicije vezane za inspeksijsku kontrolu u oblasti zaštite životne sredine u državama članicama, bi trebalo da se pojašne, jer kako je naglašeno praksa pravno razvijenih zemalja u obavljanju inspeksijskih poslova u zaštiti životne sredine nije uniformna. Zbog ovih različitosti u tumačenju inspekcije, Preporuka o minimalnim kriterijumima za inspekciju za zaštitu životne sredine EU predstavlja generalni okvir za inspekciju za zaštitu životne sredine u državama članicama, čije smernice bi trebalo da se implemetiraju u nacionalna zakonodavstva.

Na taj način se ostvaruje postavljeni cilj Preporuke, koji sadrži smernice za planiranje, izvođenje, praćenje i izveštavanje o ekološkoj inspekciji. Samim tim se ojačava u okviru EU usklađenost ekološkog prava i daje doprinos kontinuiranoj implementaciji i sprovođenju ovog prava unutar država članica. Pored toga, stvaraju se uslovi za dalji razvoj kriterijuma za planiranje inspekcije, koje podrazumeva maksimalno pojednostavljenje izveštavanja, čime se omogućava poređenje rezultata i ocene uspešnosti izvođenja inspeksijske kontrole.

U prilog ovim konstatacijama, neizostavno je naglasiti da je do sada, RMCI iako ima neobavezujući karakter, izvršila jak uticaj na zakonske odredbe koje regulišu postupanje „ekološke” inspekcije u sektorskim delovima zaštite životne sredine u EU. U prilog ovoj činjenici navode se Direktive koje regulišu vršenje inspeksijskog nadzora u ovoj oblasti:

- Direktiva 2012/18EU o kontroli velikih hazardnih nesreća koje uključuju opasne supstance, gde je članom 20. utvrđen inspeksijski nadzor;²²
- Direktiva 2012/19EU o električnom otpadu i elektronskoj opremi (WEEE), gde je članom 23. utvrđen inspeksijski nadzor;²³
- Direktiva 2010/75EU o industrijskim emisijama, gde je članom 23. utvrđen inspeksijski nadzor;²⁴
- Direktiva 2010/63EU o zaštiti životinja koje se koriste u naučne svrhe, gde je članovima 34. i 35. utvrđen inspeksijski nadzor;²⁵

²² Directive 2012/18/EU on the control of major-accident hazards involving dangerous substances

²³ Directive 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment (WEEE)

²⁴ Directive 2010/75/EU on industrial emissions

²⁵ Directive 2010/63/EU on the protection of animals used for scientific purposes

- Direktiva 1999/31/EU o deponiji otpada, gde je članovima 11. do 13. utvrđen inspekcijski nadzor;²⁶
- Direktiva 2009/31/EC o geološkom skladištenju ugljen dioksida, gde je članom 15. utvrđen inspekcijski nadzor;²⁷
- Uredba (EC) Br.1005/2009 o supstancama koje štete ozonskom omotaču, gde je članom 28. utvrđen inspekcijski nadzor.²⁸

Zajedničke karakteristike u navedenim Direktivama, iako regulišu različite sektorske delove zaštite životne sredine, odnose se na podatak da su ispoštovani, odnosno ispunjeni ciljevi Preporuke, koji se ogledaju u usvojenim smernicama za planiranje, izvođenje, praćenje i izveštavanje inspekcije za zaštitu životne sredine.

5. Zakonodavna regulativa Inspekcije za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji

Pitanja prava na zdravu životnu sredinu, dostupnost informacija, učešće javnosti u donošenju odluka i dostupnosti pravosuđa u vezi sa pitanjima koja se tiču životne sredine spadaju u jedno od osnovnih prava u EU. Kao takvo, ono je kod nas definisano Ustavom Republike Srbije²⁹ i drugim propisima.³⁰

Inspekcija za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji, na osnovu postojećih zakona, sigurno zauzima veoma značajno mesto u pogledu primene i sprovođenja svih propisa iz oblasti zaštite životne sredine. S tim u vezi potrebno je, bez obzira na neobavezujući karakter Preporuke EU, oceniti u kojoj meri je domaće zakonodavstvo u pogledu inspekcijskog

²⁶ Directive 1999/31/EC on the landfill of waste

²⁷ Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide

²⁸ Regulation (EC) No 1005/2009 on substances that deplete the ozone layer

²⁹ Odredbama člana 74. Ustava Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/06, definisano je da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju, da je svako, a posebno Republika Srbija i autonomna pokrajina, odgovoran za zaštitu životne sredine, kao i to da je svako dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu.

³⁰ Narodna skupština Republike Srbije usvojila je Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (ratifikovana Arhuska konvencija) 12. maja 2009. godine, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 38/09; Đ. Jovanović, „Zakoni iz oblasti zaštite životne sredine u Republici Srbiji“, *Poslovna politika časopis „Kvalitet“*, br. 9-10, Beograd, 2009.

nadzora usaglašeno sa ovim dokumentom. Tako je važno naglasiti da su smernice ove Preporuke u značajnoj meri poštovane u smislu ispunjenosti minimalnih zahteva, jer su implementirane u pozitivnim propisima kojima je regulisan inspeksijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine.

Međutim, ako su polazne tačke u ovoj oceni ovlašćenja inspektora, potrebno ih je u kratkim crtama analizirati. Inspeksijska ovlašćenja su svakako jedan od najznačajnijih elemenata inspeksijskog nadzora. Između ostalog, predstavljaju skup mera i aktivnosti inspeksijskih organa kojima se utiče na rad i postupanje, ponašanje nadziranih subjekata³¹. Kao takva, inspeksijska ovlašćenja predstavljaju i izvesnu sposobnost inspektora da utiču na aktivnosti nadziranih subjekata u cilju usklađivanja njihovog rada i postupanja prema važećim propisima.³² Primenjuju se u trećoj fazi nadzornog procesa, u intervenciji inspekcije, odnosno koriste se samo u slučajevima kada se u postupku inspeksijskog nadzora utvrde nepravilnosti u radu i postupanju nadziranog subjekta.³³ Dalje, ova ovlašćenja su obligatornog, odnosno obaveznog karaktera, a ne fakultativnog. To znači da kada inspektor utvrdi povrede zakona ili drugog propisa, dužan je da koristi data ovlašćenja i ne može ocenjivati da li će ih upotrebiti ili ne. U vezi sa tim, svi materijalni propisi u ovoj oblasti svojim odredbama regulišu inspeksijski nadzor kao vid upravnog nadzora.³⁴ Međutim, ovlašćenja koja su propisana ovim zakonima nisu dovoljna, kompletna u smislu sprovođenja, inače složenog upravnog postupka.

³¹ T. Živković, I. Vavić, Đ. Jovanović, „Zaštita životne sredine i analiza uloge inspekcije na nivou lokalne samouprave“, *Poslovna politika, časopis „Kvalitet“*, br. 9-10, Beograd, 2008, 154.

³² I. Vavić, T. Živković, Đ. Jovanović, „Inspeksijski nadzor termoenergetskih objekata sa aspekta zaštite životne sredine“, *Poslovna politika, časopis „Kvalitet“*, vol.19, Beograd, 2009.

³³ T. Živković, I. Vavić, Đ. Jovanović, „Nadležnost organa lokalne samouprave u oblasti zaštite životne sredine-primer grada Beograda“, *Kvalitet i izvrsnost*, br. 1-2, Beograd, 2012, 96

³⁴ Zakon o zaštiti životne sredine, *Službeni glasnik RS*, br. 36/09, 72/09, 43/11; Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, *Službeni glasnik RS*, br. 135/04; Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, *Službeni glasnik RS*, br. 135/04, 88/10; Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, *Službeni glasnik RS*, br. 135/04, 36/09; Zakon o upravljanju otpadom, *Službeni glasnik RS*, br. 36/09, 88/10; Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, *Službeni glasnik RS*, br. 36/09; Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja, *Službeni glasnik RS*, br.36/09; Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 36/09, 93/12; Zakon o hemikalijama, *Službeni glasnik RS*, br.36/09 i 88/10, 92/11, 93/12; Zakon o biocidnim proizvodima, *Službeni glasnik RS*, br.36/09, 88/10; Zakon o zaštiti vazduha, *Službeni glasnik RS* br.36/09; Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, *Službeni glasnik RS*, br.36/09, 88/10; Zakon o zaštiti prirode, *Službeni glasnik RS*, br.36/09, 88/10; Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, *Službeni glasnik RS*, br.36/09, 88/10; Zakon o vodama, *Službeni glasnik RS* br. 30/10 i dr.

S druge strane, opšti-generalni propisi Zakon o državnoj upravi (ZODU)³⁵ i Zakon o opštem upravnom postupku (ZUP),³⁶ kojima je regulisan rad državnih organa uprave i pokretanje, vođenje i okončanje upravnog postupka, propisuju inspekcijski nadzor kao vid upravnog nadzora, ali svojim odredbama takođe ne daju dovoljna ovlašćenja za inspekcije. Ovo se naročito odnosi na posebne odredbe o inspekcijskom nadzoru,³⁷ kao i na pravila o upravnom izvršenju upravnih akata.³⁸ Samo trajanje i kompleksnost izvršnog u okviru upravnog postupka, manifestuje se veoma retkim izvršenjima, slobodno se može reći neizvršenjima upravnih stvari.

6. Komentar

Treba podsetiti da inspekcijski organi kojima su povereni poslovi nadzora, sprovode upravni postupak tako što primenju propise na konkretne slučajeve iz prakse. Opšti cilj postupka je da se formuliše kako glasi tzv. „objektivno pravo u odnosu na pojedinačan slučaj“. Kao drugi, poseban cilj koji se ostvaruje u upravnom postupku je ostvarivanje i zaštita pojedinačnog interesa, u granicama objektivnog prava. Zato se postavlja pitanje: „Da li inspekcija u odnosu na postojeća ovlašćenja prema opštim zakonima, može da ostvari cilj i zadatak upravnog postupka?“ Ako se vratimo na jednu od definicija da je: „Upravni postupak pravni put autoritativnog odlučivanja u upravnoj stvari, u datom nespornom životnom slučaju u koji je utkan i javni interes“,³⁹ odgovor na postavljeno pitanje je negativan.

Inspekcijski organi u odnosu na postojeću zakonodavnu regulativu, kojom je u značajnoj meri postignuta i implementacija propisa EU iz oblasti životne sredine, bi trebalo da sprovode sve pozitivne propise u ovoj oblasti i na taj način opravdaju svrhu inspekcijskog nadzora. Prema gore navedenom, postoji opravdana sumnja da se inspekcijski nadzor ne može kompletno sprovoditi prema domaćem zakonodavstvu.⁴⁰

³⁵ Zakon o državnoj upravi, *Službeni glasnik RS*, br. 20/92, 6/93-odluka USRS, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94, 49/99, 79/05, 101/05 i 87/11.

³⁶ Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni list SRJ*, br. 33/97, 31/01, *Službeni glasnik RS*, br. 30/10.

³⁷ Ove odredbe nisu menjane od 1992. godine kada je donet osnovni Zakon o državnoj upravi, op. cit. iako je do danas pretrpeo ukupno deset izmena i dopuna.

³⁸ Čl. 261- 283 ZUP

³⁹ Z. Tomić, V. Bačić, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, Službeni list SRJ, Beograd, 1999, 8.

⁴⁰ I. Vavić, T. Živković, Đ. Jovanović (2013), 62-77

Naime, u odnosu na postojeća, navedena inspeksijska ovlašćenja prema različitim osnovama koja ih utvrđuju, kako propisima opšteg karaktera, tako i materijalnim propisima, jasno je da se upravni postupak ne može kompletno, do kraja sprovesti. Na taj način teško se može opravdati svrha inspeksijskog nadzora kao vrste upravnog nadzora prilikom sprovođenja upravnog postupka. Zato bi trebalo da postojeća inspeksijska ovlašćenja budu šira. Naime, bez obzira na mnogobrojna opšta ovlašćenja koja su se stekla u inspektoratu i njegovom kvalitetu, stručnosti, vođenje celokupnog postupka od strane jedne osobe, procesno, ne može u svakom pojedinačnom slučaju da zadovolji toliko tražene kvalitete postupka u pogledu zakonitosti i efikasnosti obavljenog posla.⁴¹ Ako se uzme u obzir da ovakvu vrstu ovlašćenja i nema, kao najbolje rešenje za kompletno sprovođenje postupka inspeksijskog nadzora, potrebno je doneti poseban zakon procesne prirode, kao osnovu za inspeksijsku proceduru i metodologiju rada.⁴² Kao što je rečeno odredbe postojećih Zakona o državnoj upravi i Zakona o opštem upravnom postupku, nisu dovoljne za očekivano sprovođenje ovih upravnih mera. Podsećanja radi, donošenje Zakona o inspeksijskom nadzoru propisano je pre tri godine Zakonom o državnoj upravi,⁴³ ali još uvek nije ni u nacrtu. Šta više, najnovijom izmenom navedenog zakona iz 2011. godine odredbe koje regulišu inspeksijski nadzor se prepisuju iz davno donetog osnovnog zakona iz 1992. godine, koji inače prestaje da važi, izuzev upravo posebnih odredaba o inspeksijskom nadzoru (članovi 22-37.), koje ostaju na snazi.

U oblasti životne sredine proces evropske integracije Republike Srbije, označava ne samo njeno približavanje članstvu u Evropsku uniju u smislu preduzimanja formalnih koraka, već i ulaženje u reformski proces⁴⁴ po modelu koji nudi ova regionalna integracija.⁴⁵ Ovaj proces podrazumeva najpre, neminovno unošenje standarda EU u nacionalno zakonodavstvo, koje dalje zahteva pojačani vid kontrole sprovođenja zakona ali i svih drugih standarda (ISO 14001 i dr.),⁴⁶ kao i stvaranje

⁴¹ I. Vavić, T. Živković, Đ. Jovanović, „Inspeksijski nadzor (kontrola) sa aspekta zaštite životne sredine u pravnom sistemu životne sredine“, *Zbornik Eko-justus I, Pravo i životna sredina*, Beograd, 2008, 131-136.

⁴² T. Živković (2011), 296-309.

⁴³ Član 18 stav 2. Zakona

⁴⁴ Đ. Jovanović, M. Bajac, D. Radović, M. Matavulj, D. Antonović, „Attitude towards the environment in the context of the strategic development of system of values in Serbia“, *Ecologica*, 2013, vol. 20, iss. 71, 375-380.

⁴⁵ Đ. Jovanović, „Društvena odgovornost i EU integracija Srbije“, *Kvalitet i izvrsnost*, Beograd, 2012, vol. 1, br. 1-2, 36-41.

⁴⁶ Đ. Jovanović, D. Stokić, M. Matavulj, S. Igić, „Strategic importance of development of ISO 14000 standards in Republic of Serbia“, *Ecologica*, 2013, vol. 20, iss. 72, 637-643.

novih posebnih institucija koje će se baviti nadgledanjem pravilne implementacije novousvojenih pravila, kako na državnom, centralnom nivou, tako i na lokalnom nivou i nivou samih organizacija.⁴⁷ Na kraju, sve ovo podrazumeva prihvatanje sistema vrednosti koji važi u zemljama EU.⁴⁸ Budući da je Republika Srbija država kandidat, odnosno da se nalazi u procesu pregovora sa EU, treba podvući da je do datuma pristupanja, u obavezi usvajanja zakonodavstva EU u oblasti životne sredine, kao i da je u obavezi da njegovu primenu završi u roku od oko 10 godina.

7. Zaključak

Kao deo upravnog nadzora, inspeksijski nadzor u pravnom sistemu svake države, nosi svoje specifičnosti. Usmeren je isključivo na postupanje i ponašanje nadziranog subjekta u odnosu na zakonom propisane norme. Sa druge strane, kao organ uprave, inspekcija za zaštitu životne sredine treba da ima značajno šira ovlašćenja, koja podrazumevaju bolju organizaciju u vršenju nadzora nad poštovanjem važećih i budućih propisa iz oblasti životne sredine. Ovaj proces podrazumeva efikasniji rad inspekcije, koji u sebi sadrži i ispunjenje svih zahtevanih kriterijumima postavljenih u Preporuci EU o inspeksijskom nadzoru.

U nacionalnom zakonodavstvu, potrebno je proširiti postojeća inspeksijska ovlašćenja, jer u odnosu na propise koji su na snazi, (kojima je u značajnoj meri postignuta i implementacija propisa EU iz oblasti životne sredine), inspeksijski organi bi trebalo da sprovode sve pozitivne propise u ovoj oblasti i na taj način opravdaju svrhu inspeksijskog nadzora.

Prema svemu napred navedenom, postoji opravdana sumnja da se inspeksijski nadzor ne može dosledno i kompletno sprovesti prema domaćem zakonodavstvu. Kao najbolje rešenje za sprovođenje postupka inspeksijskog nadzora, potrebno je doneti poseban zakon procesne prirode, kao osnovu za inspeksijsku proceduru i metodologiju rada.

⁴⁷ Đ. Jovanović, I. Vavić, T. Živković, „Poslovanje usaglašeno sa zakonima iz oblasti životne sredine kao neophodni preduslov za dobijanje i održanje sertifikata ISO 14001“, Nedelja kvaliteta 2010, Beograd, 3-5 marta, *Kvalitet*, vol. 20, br. 1-2, 110-115; Lj. Brdarević, Đ. Jovanović, „Razvoj i primena koncepta javno-privatnog partnerstva u Republici Srbiji“, *Kvalitet i izvrsnost*, 2012, vol. 1, br. 1-2, 106-109.

⁴⁸ Đ. Jovanović, M. Bajac, „Odnos prema životnoj sredini kao deo sistema vrednosti u Srbiji“, *Kvalitet*, Beograd, 2010, vol. 20, iss. 9-10, 78-82.

Tatjana Živković, Ph.D

City Administration, Belgrade

Assistant Prof. Đorđe Jovanović, Ph.D

Faculty of Management, Sremski Karlovci

HARMONIZATION OF ENVIRONMENT LEGISLATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA WITH EU RECOMMENDATION OF INSPECTION CONTROL

Summary

Republic of Serbia's obligations in process of joining European Union include harmonizing national regulations, institutions and operational practices with the requirements in the EU, legal inheritance of EU (*acquis communautaire*). Republic of Serbia, in the previous period, significantly improved its position in the transposition of legal inheritance of EU within environmental field and this significant process was initiated by the adoption of a number of systematic laws and laws within field. In the EU states and our country, authorities in charge of inspection ensure the implementation of existing regulations in the area of environment. Recommendation of the minimal criteria for the ecological inspection in the EU countries (RMCEI) takes significant role in the area of supervision. Subject of this thesis are features of this Recommendation and harmonizing of Republic of Serbia ecological inspections with its directives.

Key words: Recommendation EU, supervision, harmonization, environmental protection.