



Република Србија
МИНИСТАРСТВО
ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ
Број: 353-01-1249/1/2018
Датум: 16.09.2019.
Београд

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА
Београд

910 4 оцртава 09 10.2.19

Получено	19 SEP 2019
Од	
До	
Број	13 22 1219 24161 2

13 22 1895 24162 05

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

Делиградска 16
11000 Београд

Поводом вашег дописа број 13-22-1291/18 и 13-22-1885/18, дел. број 20238, од 09. јула 2019. године, којим сте обавестили Министарство заштите животне средине, да је Заштитник грађана, донео препоруку са мишљењем у области управљања отпадом, обавештавамо вас о следећем:

ПРЕПОРУКА

I

Везано за препоруку Заштаника грађана у којој се наводи да је потребно да Министарство заштите животне средине активније приступи спровођењу инспекцијског надзора над применом одредби Закона о заштити животне средине и Закона о управљању отпадом, у делу који се тиче несанитарних депонија, те да свим инспекторима упуту обавештење о потреби јачања надзора у оквиру расположивих капацитета и изрицања мера надзираним субјектима у свим случајевима у којима открије незаконитости:

На основу члана 5а Закона о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 - др. закон и 62/17), Министарство заштите животне средине, обавља послове државне управе који се односе између осталог на основе заштите животне средине; систем заштите и унапређења животне средине; управљање отпадом, изузев радиоактивним отпадом, инспекцијски надзор у области заштите животне средине, као и друге послове одређене законом. Инспекцији надзор врши Сектор за надзор и предострожност у животној средини Министарства заштите животне средине, који осим одредби прописаних Законом о заштити животне средине Законом о управљању отпадом („Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10, 14/16 и 95/18 - др. закон) поступа и по одредбама Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 - др. закон и 95/18), којим је уређена садржина, врсте и облици и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору и друга питања од значаја за инспекцијски надзор.

Чланом 2. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, бр. 36/15, 44/18- др. закон, 95/18) прописано је да је инспекцијски надзор посао државне управе чија садржина и појам су утврђени законом којим се уређује рад државне управе, кога врше

органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, с циљем 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.

Чланом 3. став 1. тачка 3) истог закона прописано је да је надзирани субјект правно лице, предузетник и физичко лице, организациони облик преко кога физичко или правно лице обавља делатност или врши активност за кога не постоји обавеза регистрације, као и субјект са јавним овлашћењима у складу са законом, чије пословање и поступање се надзире.

Чланом 10. Закона о инспекцијском надзору прописано је доношење Плана инспекцијског надзора. План инспекцијског надзора заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика. Инспекција је дужна да спроводи план инспекцијског надзора, осим када постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају. 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. Инспекција, зависно од организационог положаја у систему органа државне управе, припрема, односно утврђује предлог плана инспекцијског надзора у вези са којим прибавља мишљење надлежних органа државне управе, односно органа државне управе са чијим делокругом су повезана питања из плана инспекцијског надзора, и мишљење, односно смернице и упутства Координационе комисије. Инспекција доставља Координационој комисији предлог годишњег плана инспекцијског надзора за наредну годину, који је усаглашен са мишљењима надлежних органа државне управе, односно органа државне управе са чијим делокругом су повезана питања из плана инспекцијског надзора, најкасније до 1. децембра текуће године. По прибављеном мишљењу, односно смерницама и упутствима Координационе комисије, годишњи план инспекцијског надзора се усваја. Инспекција објављује план инспекцијског надзора на својој интернет страници.

Инспекција за заштиту животне средине поступајући по одредбама члана 10. Закона о инспекцијском надзору сачинила је План инспекцијског надзора за 2019. годину.

Годишњи план инспекцијског надзора републичке инспекције за заштиту животне средине, Сектора за надзор и предострожност у животној средини, Министарства заштите животне средине, спроводи се кроз Оперативне планове инспекцијског надзора урађене за сваку област животне средине одвојено (спречавање и контролу загађивања животне средине, IPPC постројења, контролу поступања са отпадом; контролу заштите од хемијског удеса код севесо постројења, контроле хемикалија и биоцидних производа, заштиту и коришћење природних добара; заштиту земљишта од загађивања; нејонизујућих зрачења; контролу и координацију поверених послова инспекцијског надзора).

Оперативни планови инспекцијског надзора урађени су на основу процењеног ризика, уз коришћење алата за процену ризика и одређивање приоритета контроле и садрже динамику и учесталост вршења редовног инспекцијског надзора у одређеним областима животне средине.

У области управљања отпадом за све несанитарне депоније - сметлишта комуналног отпада додељен је „Висок” степен ризика због свог негативног утицаја на медијуме животне средине, обзиром да су исте формиране без услова и критеријума за одређивање локације депоније, као и техничких и технолошких услова за пројектовање, изградњу и рад депоније, а који су дефинисани Уредбом о одлагању отпада на депоније („Службени гласник РС”, бр.

92/10). Учесталост инспекцијских надзора према степену ризика „Висок”, износи 1 (један) инспекцијски надзор годишње. У 2019. години планирано је да редовним инспекцијским надзорима буду контролисане све активне несанитарне депоније комуналног отпада на територији Републике Србије без АП Војводине, а у погледу контроле законске обавезе која се односи на пројекте санације, затварања и рекултивације несанитарних депонија, као и контроле обавезе достављања Плана прилагођавања постројења надлежном органу.

Контролна листа за несанитарне депоније- сметлишта (КЛ-06-01/01) налази се на сајту министарства.

Имајући у виду све горе наведено указујемо да републички инспектори за заштиту животне средине, Сектора за надзор и преострожност у животној средини, Министарства за заштиту животне средине, врше инспекцијске надзоре на основу права, дужности и овлашћења прописаних у Закону о заштити животне средине и Закону о управљању отпадом, а све у складу са Годишњим планом инспекцијског надзора према процењеном ризику за несанитарне депоније, као и да изричу мере из своје надлежности у случају откривања незаконитости.

ПРЕПОРУКА

II

У вези препоруке да Министарство за заштиту животне средине размотри могућности подношења пријава против одговорних лица у јединицама локалне самоуправе, имаоцу јавних овлашћења, односно овлашћеном правном лицу, због неиспуњавања свих законских обавеза, односно за прекршаје предвиђене чланом 92. Закона о управљању отпадом:

Управљање комуналним отпадом уређено је Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 104/16 и 95/18), Законом о управљању отпадом („Сл. гласник РС“ бр. 36/09, 88/10, 14/16 и 95/18-др. закон), одлукама јединица локалне самоуправе којима се уређује управљање комуналним отпадом и одржавање чистоће, као и општим актима комуналних предузећа, која врше поменути комуналну делатност. Чланом 3. став 1. тачком 4) Закона о комуналним делатностима дефинисано је управљање комуналним отпадом, која подразумева сакупљање комуналног отпада, његово одвожење, третман и безбедно одлагање укључујући управљање, одржавање, санирање и затварање депонија, као и селекцију сировина и одржавање, њихово складиштење и третман. У складу са чланом 4. Закона о комуналним делатностима Јединица локалне самоуправе уређује у складу са Законом услове обављања комуналних делатности, између осталог и управљања комуналним отпадом, права и обавезе корисника комуналних услуга, обим и квалитет комуналних услуга и начин вршења надзора над обављање комуналних делатности.

Чланом 5, став 1. тачка 15а) Закона о управљању отпадом дефинисано је да је несанитарна депонија - сметлиште место где јединице локалне самоуправе одлажу отпад у полуконтролисаним условима, којим управља јавно комунално предузеће и које има одређену инфраструктуру (ограду, капију, булдожер), а тело депоније није изграђено у складу са прописом којим се уређује одлагање отпада на депоније (нема водонепропусни слој, дренажни систем за одвођење отпадних вода и др.);

Чланом 5, став 1. тачка 5а) Закона о управљању отпадом дефинисано је да је дивља депонија место, јавна површина, на којој се налазе неконтролисано одложене различите

врсте отпада и које не испуњавају услове утврђене прописом, којим се уређује одлагање отпада на депоније.

Чланом 20. Закона о управљању отпадом прописано је да Јединица локалне самоуправе:

1) доноси локални план управљања отпадом, обезбеђује услове и стара се о његовом спровођењу;

2) уређује, обезбеђује, организује и спроводи управљање комуналним, односно инертним и неопасним отпадом на својој територији, у складу са законом;

3) уређује поступак наплате услуга у области управљања комуналним, односно инертним и неопасним отпадом, у складу са законом;

4) издаје дозволе, одобрења и друге акте у складу са овим законом, води евиденцију и податке доставља министарству;

5) на захтев министарства или надлежног органа аутономне покрајине даје мишљење у поступку издавања дозвола у складу са овим законом;

6) врши надзор и контролу мера поступања са отпадом у складу са овим законом;

7) врши и друге послове утврђене законом.

Послови из става 1. овог члана, који се односе на инертни и неопасни отпад, као и послови из тач. 4) и 6) обављају се као поверени послови.

Чланом 43. Закона о управљању отпадом прописано је да се комунални отпад сакупља, поновно искоришћава и одлаже у складу са овим законом и посебним прописима, којима се уређују комуналне делатности. С тим у вези, за *несанитарне депоније* из члана 5, став 1. тачка 15а) Закона о управљању отпадом, прописано је да се за њих морају израдити Пројекти санације, затварања и рекултивације у складу са законом о заштити животне средине, овим законом и посебним прописом, на које сагласност даје министарство, односно аутономна покрајина. Такође, Јавно комунално предузеће које управља *несанитарним депонијама* - сметлиштима комуналног отпада дужно је да достави министарству, односно надлежном органу аутономне покрајине на сагласност радни план постројења из члана 16. овог закона са програмом корективних мера и динамиком прилагођавања рада постројења у складу са овим законом и прописом којим се уређује одлагање отпада на депоније. На територији АП Војводине покрајинска инспекција за заштиту животне средине овлашћена је да врши инспекцијски надзор на *несанитарним депонијама* по основу Пројекта санације, затварања и рекултивације несанитарних депонија комуналног отпада, као и контролу њихових управљача по питању Планова прилагођавања из самосталног члана 54. Закона о управљању отпадом, а на које сагласност даје надлежни орган АП Војводине.

Одредбе чланова 30, 42. и члана 16. Закона о управљању отпадом прописују услове и начин одлагања отпада, као и обавезе оператера на депонији, што подразумева да се одлагање отпада врши у складу са Уредбом о одлагању отпада на депоније ("Службени гласник РС" бр. 92/2010) и дозволом за одлагање отпада на депонију, коју издаје надлежни орган сагласно члану 59. и 60. наведеног Закона.

Инспекцијски надзор над вршиоцем комуналне делатности управљања комуналним отпадом на *несанитарним депонијама* комуналног отпада, за које није исходована дозвола за одлагање сагласно Закону о управљању отпадом, врше комунални инспектори јединица локалне самоуправе, као послове из изворне надлежности у складу са Законом о комуналним делатностима и Одлукама јединица локалне самоуправе, којима се уређује обављање предметне комуналне делатности.

Инспекцијски надзор над извршавањем одредаба Закона о комуналним делатностима и републичких прописа донетих на основу овог закона врши Министарство, преко републичких комуналних инспектора, у оквиру делокруга утврђеног наведеним законом.

Такође, инспекцијски надзор над *дивљим* депонијама на територији јединице локалне самоуправе, врше комунални инспектори јединица локалне самоуправе, као послове из изворне надлежности у складу са Законом и подзаконским актима, којима се уређује област комуналних делатности. Чланом 34. став 1. Закона о комуналним делатностима прописана су овлашћења општинског, односно градског комуналног инспектора, а између осталог и:

- да забрани решењем одлагање отпада на местима која нису одређена за ту намену;
- да забрани решењем спаљивање отпада изван за то одређеног постројења;
- да забрани решењем одлагање комуналног отпада ван за то одређених комуналних контејнера;
- да забрани решењем одлагање комуналног отпада на местима која нису одређена као регистроване комуналне депоније;
- да забрани решењем одлагање отпадног грађевинског материјала, земље и осталог грађевинског материјала ван за то одређене локације и
- да забрани решењем одлагање отпада и отпадних материја у водотоке и на обале водотока.

Права дужности и овлашћења републичких инспектора за заштиту животне средине, Сектора за надзор и предострожност у животној средини, Министарства за заштиту животне средине, прописана су чл. 110. и 111. Закона о заштити животне средине и чл. 85. и 86. Закона о управљању отпадом.

На основу свега изнетог, републичка инспекција за заштиту животне средине, Сектора за надзор и предострожност у животној средини, Министарства за заштиту животне средине, на основу Закона о управљању отпадом нема овлашћења да врши надзор над радом јединица локалне самоуправе, па самим тим нема ни могућност да подноси захтеве за покретање прекршајних поступака за прекршаје прописане чланом 92. Закона о управљању отпадом.

Такође, републичка инспекција за заштиту животне средине, Сектора за надзор и предострожност у животној средини, Министарства за заштиту животне средине нема овлашћења да предузима мере у вршењу надзора над радом, прописаних законом којим се уређује државна управа.

ПРЕПОРУКА

III

У вези препоруке да Министарство заштите животне средине размотри предузимање свих расположивих мера ради добијања потребних сагласности у циљу новог запошљавања или додатног радног ангажовања у Сектору за надзор и предострожност у животној средини Министарства заштите животне средине, како би се применили и обезбедили услови за примену прописа у овој области, те спровео ефикасан инспекцијски надзор:

Влада Републике Србије усвојила је Трогодишњи акциони план за запошљавање инспектора и других службеника у републичким инспекцијама, који предвиђа запошљавање укупно 1.272 инспектора до краја 2021. године. Према том плану, до краја ове године бити запослено 298 инспектора, у 2020. години 504 инспектора, а у 2021. години 470 инспектора.

Трогодишњи Акциони план урађен је на основу Функционалне анализе републичких инспекција са анализом капацитета, коју је урадило Министарство државне управе и локалне самоуправе, што представља основ за овај закључак Владе Републике Србије.

У анализи је процењен неопходан, односно оптималан број инспектора по областима инспекцијског надзора, те број и оспособљеност службеника који обављају аналитичке, правне, административне и ИТ послове у инспекцијама, укључујући и послове процене ризика, планирања, правне послове и послове унутрашње контроле инспекција и може се пронаћи на интернет презентацији Министарства државне управе и локалне самоуправе (<https://www.srbija.gov.rs/vest/402777/novih-1272-inspektora-do-2021-godine.php>).

Ресорна министарства ће ове, и у наредне две године, у складу са Трогодишњим акционим планом расписати јавни конкурс за попуњавање извршилачких радних места која обухватају послове инспекцијског надзора.

Такође, на електронској седници Координационе комисије за инспекцијски надзор, одржаној 5 септембра 2019. усвојена је *Инструкција за реализацију закључка којим се усваја трогодишњи акциони план за запошљавање службених лица који обављају послове инспекцијског надзора и уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника* (<https://inspektor.gov.rs/page/15/Остала-документа>).

На основу закључка Владе, у току ове године у Сектору за надзор и предострожност у животној средини планирано је запошљавање 8 инспектора за заштиту животне средине, у 2020. години 10 инспектора за заштиту животне средине, а у 2021. години 10 инспектора за заштиту животне средине, што чини укупно 28 инспектора за заштиту животне средине.

У прилогу вам достављамо закључак Владе Републике Србије 05 Број: 101-6204/2019-2 од 8. августа 2019. године и Инструкцију Координационе комисије Владе Републике Србије Број: 06-00-002017/1/2019-08 од 5. септембра 2019. године.

Везано за мишљења и разлоге за исте, нарочито у делу у коме наводите да постоји недовољан допринос Министарства заштите животне средине када је у питању унапређење стања у области управљања отпадом и коначном затварању несанитарних депонија обавештавамо вас следеће:

Наведене обавезе у затварању несанитарних депонија су већ образложене и нису обавеза Министарства заштите животне средине, већ јединица локалних самоуправа, али Министарство сматрајући старе несанитарне депоније великим проблемом и узимајући у обзир проблеме које имају јединице локалних самоуправа у њиховом затварању и санацији је предузело низ стручних, процедуралних и финансијских мера да помогне општинама и градовима у томе и то:

1. Донета је на предлог Министарства на седници Владе Републике Србије Одлука о заједничком обезбеђивању и спровођењу управљања отпадом чиме је преусмерено депоновање са свих могућих несанитарних депонија на постојеће санитарне депоније отпада;

2. Обезбеђена су и додељена средства за израду пројектно техничке документације за трансфер станице на којима ће се отпад из ових општина разврставати, рециклирати и трансферисати у много мањој количини на постојеће санитарне депоније;
3. Обезбеђена су и додељена средства за израду пројектно техничке документације за 36 јединица локалних самоуправа за затварање и санацију несанитарних депонија што је трећина свих постојећих које немају;
4. Обезбеђена су и додељена средства за радове на санацији и затварању несанитарних депонија за 2 јединице локалне самоуправе, град Чачак и општину Чајетину;
5. Расписан је конкурс за доделу још 100 милиона динара средстава за радове на санацији и затварању несанитарних депонија за јединице локалних самоуправа које су завршиле пројекте.

Важна напомена је и да није могуће приступити затварању несанитарне депоније без обезбеђивања новог начина управљања отпадом усмеравањем на санитарне депоније, што је наведеном Одлуком Владе урађено од стране Министарства где год је било могуће или отварањем новог Регионалног центра за управљање отпадом, обавеза поново јединица локалних самоуправа и региона, али је препознајући важност и ту Министарство узело активну улогу и урадило следеће:

- Министарство је у сарадњи са осталим институцијама завршило пројекат изградње Регионалног центра за управљање отпадом у Суботици;
- Министарство је координирало Радну групу за изградњу и завршетак уговарања и техничких питања Регионалног центра за управљање отпадом у Београду реализован кроз јавно приватно партнерство;
- Обезбеђена су и додељена средства за израду пројектно техничке документације за 5 региона за изградњу Регионалних центара за управљање отпадом и то за Пирот, Сомбор, Ваљево(Каленић), Нова Варош(Бањица) и Нови Сад;
- Завршава се припрема за финансирање израде и за Регион Ужице у овој години за постројење за третман отпада;
- У сарадњи са ГИЗ-ом Министарство је обезбедило изградњу два постројења за компостирање за два региона;

Такође Министарство пружа веома активну и стручну помоћ јединицама локалних самоуправа и Регионима не само за аплицирање, већ и за обезбеђивање средстава за управљање отпадом, што је пример Суботице и Новог Сада (завршна фаза), а пружа исти облик помоћи градовима и регионима који су се одлучили за јавно приватно партнерство као што је Београд (реализовано успешно) и Зајечара и Ниша (завршна фаза).

Завршена је и обрада и одобравање свих спелих Планава прилагођавања.

Посебна напомена је и да је завршен Пројекат за изградњу трансфер станице у Новој Вароши и да су обезбеђена средства за комплетну недостајућу документацију и за изградњу новог регионалног центра за управљање отпадом, као и средства и помоћ за израду пројекта за затварање депоније у Прокупљу што ће бити урађено и за Сјеницу која је део овог региона.

По питању планирања средстава Министарства, а о чему смо вас и у претходним дописима обавестили, тражено је и за 2018. и 2019. годину 10 пута више средстава од одобених, а за 2020. планирано је чак 16 пута више како би се ови послови, који су у

надлежности јединица локалних самоуправа, а у интересу заштите животне средине успешно завршили.

С поштовањем,

В.Д. СЕКРЕТАР МИНИСТАРСТВА

Бранислав Атанасковић

