



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

3115 – 1682 / 22

Београд

ДЂ



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 32951 датум 30.12.2022.

На основу члана 138. став 1. Устава Републике Србије¹ и члана 37. Закона о Заштитнику грађана² након спроведеног испитног поступка контроле законитости и правилности рада Града Ваљева, покренутог по делу притужбе *Регулаторног института за обновљиву енергију и животну средину*, са седиштем у Београду и *Локалног одговора*, удружења са седиштем у Ваљеву, Заштитник грађана је сачинио следећи

ИЗВЕШТАЈ
СА ПРЕПОРУКАМА

Заштитник грађана је 1. новембра 2022. године примио притужбу *Регулаторног института за обновљиву енергију и животну средину*, удружења са седиштем у Београду и *Локалног одговора*, удружења са седиштем у Ваљеву, којом се изражава незадовољство поступањем, односно непоступањем надлежних органа града Ваљева у циљу решавања проблема квалитета ваздуха у том граду.

Наиме, притужбом се наводи да је квалитет ваздуха у Ваљеву у последњих пет година сврстан у трећу категорију квалитета ваздуха, односно окарактерисан као прекомерно загађен због повећаних концентрација РМ10 и РМ2.5 честица. Истиче се да је највећа измерена концентрација ПМ10 честица, према извештају Агенције за заштиту животне средине у Србији за 2017. годину измерена у Ваљеву и износила је 806 микрограма по метру кубном ваздуха, односно чак 16 пута више од дозвољене горње границе. Наводи се да загађење ваздуха у Ваљеву до данас није смањено, већ напротив да извештаји показују да је у овом граду забележено значајно прекорачење годишње граничне вредности за ПМ10 честице. Надаље се наводи да јавно доступни месечни и недељни извештаји преко интернет странице Агенције за заштиту животне средине и Градске управе града Ваљева показују да квалитет ваздуха спада у трећу категорију јер су прекорачене толерантне вредности за једну или више загађујућих материја у ваздуху, као и да постоји континуирано загађење ваздуха у овом граду.

Притужбом се посебно указује да изложеност прекомерно загађеном ваздуху има значајног удела у квалитету живота грађана Ваљева, да је повезана са повећаном смртношћу и оболевањем, посебно од кардиоваскуларних и респираторних болести, при чему су посебно угрожене најосетљивије категорије становништва, болесни, жене, деца и припадници старије популације. Наводи се и да је загађење ваздуха суспендованим честицама, према урађеној студији Светске здравствене организације у сарадњи са Институтом за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут“, узрок 242 преурађене смрти у Ваљеву.

¹ „Сл. гласник РС“, бр. 98/06

² „Сл. гласник РС“, бр. 105/2021

Сходно свему напред наведеном, подносиоци притужбе указују да је према одредбама Закона о заштити ваздуха, Градска управа града Ваљева била дужна да предузме мере за смањење аерозагађења, те да изради и донесе план квалитета ваздуха и краткорочни план квалитета ваздуха са циљем постизања одговарајућих граничних вредности, а што није учињено до дана подношења притужбе.

Поступајући по притужби, Заштитник грађана је закључком дел. бр. 29314 од 21. новембра 2022. године покренуо испитни поступак оцене законитости и правилности рада Града Ваљева и затражио изјашњење о основаности навода из притужбе.

Град Ваљево је актом Сл. од 6. децембра 2022. године известио Заштитника грађана о предузетим активностима у погледу обавезе надлежног органа јединице локалне самоуправе да донесе План квалитета ваздуха сходно Закону о заштити ваздуха ("Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 10/2013 и 26/2021 - др. закон) и Уредби о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха („Сл. гласник РС“, бр. 11/2010, 75/2010 и 63/2013).

Наиме, Град Ваљево је предочио да је у току 2021. године покренут поступак јавних набавки за израду Плана квалитета ваздуха 2022-2027 године и Краткорочног акционог плана побољшања квалитета ваздуха у граду Ваљево. Истакнуто је да је у оквиру тендерске процедуре за План квалитета ваздуха 2022-2027 прихваћена понуда понуђача Саобраћајни институт ЦИП д.о.о. Београд са учесником у заједничкој понуди СЕТ д.о.о. Шабац и закључен је уговор који је потписан 10. августа 2021. године чија је вредност 996.000,00 динара са ПДВ-ом и са уговореним роком од 90 дана. Надаље је наведено да је у оквиру тендерске процедуре за Краткорочни акциони план побољшања квалитета ваздуха у граду Ваљево прихваћена понуда истог понуђача и закључен је уговор 10. августа 2021. године чија је вредност 240.000,00 динара са ПДВ-ом и са уговореним роком од 90 дана.

Посебно је истакнуто да је у току реализације наведених уговора, пружалац услуге затражио продужење рока, из разлога потребе додатног времена за обраду података услед неадекватне документационе основе, те да је на основу тога Градска управа града Ваљева одобрила продужење рока са крајњим роком до 31. децембра 2021. године. У међувремену, како је наведено, Градска управа града Ваљева је донела одлуку о неприступању изради стратешке процене утицаја за План квалитета ваздуха 2022-2027.

Надаље се истиче да је пружалац услуге каснио са израдом наведених планова, те су План квалитета ваздуха 2022-2027 и Краткорочни акциони план побољшања квалитета ваздуха у граду Ваљево достављени наручиоцу 18. октобра 2022. године, те су се тек тада стекли услови за оглашавање јавног увида. Наведено је да је, у складу са Уредбом у учешћу јавности у изради одређених планова и програма у области заштите животне средине („Сл. гласник РС“, бр. 117/2021) јавни увид обављен у периоду од 28. октобра 2022. године до 28. новембра 2022. године, као и да је 22. новембра 2022. године одржана и јавна расправа и јавна презентација у просторијама Градске управе града Ваљева, којој су присуствовали и притужиоци. Изнето је да је у току јавне расправе било приметно ометање и опструкција презентације израђивача плана од стране представника притужилаца.

Посебно је истакнуто да је у наредном периоду обавеза Градске управе града Ваљева да сагледа сва достављена мишљења и примедбе у координацији Радног тела за надзор односно контролу квалитета изведених услуга са извршиоцем услуге, да ће за оне примедбе које процени да су прихватљиве, извршилац услуге унети измене и допуне, а за оне које буду оцењене као неприхватљиве, урадиће одговоре са образложењем у свему у складу са Уредбом о учешћу јавности у изради одређених планова и програма у области заштите животне средине („Сл. гласник РС“, бр. 117/2021).

На крају је наведено да је из напред наведеног јасно да је Градска управа града Ваљева предузела све мере и активности на изради и доношењу наведених планова, те да и даље благовремено предузима све кораке предвиђене у овом сложеном процесу, при чему је

извршилац услуге каснио са израдом планова, а Градска управа града Ваљева на исто није могла да утиче, и поред бројних интервенција, ургирања и састанака.

* * *

*Уставом Републике Србије*³ је загарантовано право сваког грађанина на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине и свако је дужан да чува и побољшава животну средину.

*Законом о заштити животне средине*⁴ се уређује интегрални систем заштите животне средине којим се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине у Републици Србији. Једно од основних начела заштите животне средине јесте начело интегралности, које означава да државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе обезбеђују интеграцију заштите и унапређивања животне средине у све секторске политике спровођењем међусобно усаглашених планова и програма и применом прописа кроз систем дозвола, техничких и других стандарда и норматива, финансирањем, подстицајним и другим мерама заштите животне средине.

*Законом о заштити ваздуха*⁵ уређује се управљање квалитетом ваздуха и одређују мере, начин организовања и контрола спровођења заштите и побољшања квалитета ваздуха као природне вредности од општег интереса која ужива посебну заштиту. Заштита ваздуха остварује се, између осталог, успостављањем, одржавањем и унапређивањем јединственог система управљања квалитетом ваздуха на територији Републике Србије и очувањем и побољшањем квалитета ваздуха кроз утврђивање и остваривање мера у области заштите како би се спречиле или смањиле штетне последице по здравље људи и/или животну средину.

Законом о заштити ваздуха је прописано да, у циљу управљања квалитетом ваздуха Влада, на предлог Министарства, прописује захтеве квалитета ваздуха. Захтеве квалитета ваздуха чине нумеричке вредности граничних вредности нивоа загађујућих материја у ваздуху, доње и горње границе оцењивања квалитета ваздуха, критичних нивоа, граница толеранције и толерантних вредности, циљних вредности и (националних) дугорочних циљева загађујућих материја у ваздуху, концентрација опасних по здравље људи и концентрација о којима се извештава јавност (члан 18.).

Сходно одредбама члана 31. овог закона, у зонама и агломерацијама у којима је ваздух треће категорије, односно када загађење ваздуха превазилази ефекте мера које се предузимају, односно када је угрожен капацитет животне средине или постоји стално загађење ваздуха на одређеном простору, надлежни орган аутономне покрајине и надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан је да донесе План квалитета ваздуха са циљем да се постигну одговарајуће граничне вредности или циљне вредности утврђене *Уредбом о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха* („Сл. гласник РС“, бр. 11/2010, 75/2010 и 63/2013).

План квалитета ваздуха се доноси на основу оцене стања квалитета ваздуха и обухвата све главне загађујуће материје и главне изворе загађивања ваздуха који су довели до загађења. Министарство даје сагласност на планове квалитета ваздуха.

³ "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021

⁴ "Сл. гласник РС", бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - др. закон и 95/2018 - др. закон

⁵ "Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 10/2013 и 26/2021 - др. закон

Истовремено, овим законом је такође прописано да је надлежни орган аутономне покрајине, односно надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан да донесе краткорочне акционе планове у зони или агломерацији која се налази на њиховој територији у случају да: 1) постоји опасност да нивои загађујућих материја у ваздуху прекораче једну или више концентрација опасних по здравље људи утврђених Уредбом о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха; 2) постоји опасност да се прекорачи концентрација приземног озона опасна по здравље људи, утврђена наведеном Уредбом, ако надлежни орган процени, узимајући у обзир географске, метеоролошке и економске услове, да постоји значајан потенцијал да се смањи ризик, трајање и озбиљност таквог прекорачења. Краткорочни акциони планови могу се, ради заштите здравља људи и/или животне средине по потреби, донети и у случају да постоји опасност од прекорачења једне или више граничних или циљних вредности за поједине загађујуће материје које су утврђене поменутом Уредбом. Министарство даје сагласност на краткорочне акционе планове. (члан 33.)

Уредбом о учешћу јавности у изради одређених планова и програма у области заштите животне средине⁶ прописује се поступак учешћа јавности у поступку доношења одлука о изради, измени, допуни, прегледу и усвајању планова квалитета ваздуха, регионалних и локалних планова управљања отпадом, односно планова управљања опасним отпадом, националног плана за управљање отпадом, програма превенције стварања отпада, акционих планова заштите од буке у животној средини и плана заштите вода од загађивања. Овим подзаконским актом је прописана израда извештаја о одржаном јавном увиду, утврђивање предлога плана, доношење одлуке о усвајању или одбијању, рокови, као и обавештавање јавности о исходу поступка, уз поуку о правном леку.

* * *

Сходно утврђеним чињеницама у поступку контроле правилности и законитости рада Града Ваљева, Заштитник грађана оцењује да је Град Ваљево приступио законској процедури израде Плана квалитета ваздуха града Ваљева за период од 2022. до 2027. године, као и Акционог плана побољшања квалитета ваздуха у граду Ваљеву, тако што је спровео поступак јавне набавке, закључио уговор о извођењу радова, као и организовао јавни увид, јавну расправу и јавну презентацију нацрта планова, али да и након више од годину дана од покретања ове процедуре, План квалитета ваздуха града Ваљева за период од 2022. до 2027. године и Краткорочни акциони план још увек нису донети.

Заштитник грађана такође оцењује да је и поступак доношења претходног Плана квалитета ваздуха 2016 – 2021 такође трајао дуго, те се поставља питање да ли је исти и био у примени. Наиме, у поступку спровођења препорука Заштитника грађана упућених Министарству заштите животне средине због непредузимања мера према оним јединицама локалне самоуправе које нису испуниле прописану обавезу да донесу планове квалитета ваздуха и краткорочне акционе планове⁷, Министарство је дописом од 19. фебруара 2021. године обавестило Заштитника грађана, између осталог, да је град Ваљево израдило План квалитета ваздуха и исти је доставило Министарству на разматрање; да су 28. октобра 2019. године дати коментари на исти; да је покренут поступак јавне набавке ради усклађивања Плана квалитета ваздуха у складу са примедбама министарства; да је 11. фебруара 2020. године закључен уговор о пословној сарадњи, али да је Градска управа града Ваљево обавестила Министарство да ће морати да приступи раскиду уговорне обавезе и понављању поступка јавне набавке за кориговање Плана квалитета ваздуха 2016. – 2021. године.

⁶ „Сл. гласник РС“, број 117/2021

⁷ <https://ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/6869-z-sh-i-pr-v-n-zdr-vu-ziv-nu-sr-dinu-n-z-bi-i-pr-d-pr-is-n-ph-dn-fi-sn-bl-g-vr-n-i-pr-v-n-ivn-p-s-up-nj-u-bl-s-i-z-sh-i-v-zduh>

Према Уредбама о утврђивању листе категорија квалитета ваздуха по зонама и англомерацијама на територији Републике Србије, а које су донете за период од 2012. до 2020. године⁸, за територију града Ваљево у оквиру зоне „Србија“ је била утврђена трећа категорија квалитета ваздуха. Такође, и према последњем *Годишњем извештају Агенције за заштиту животне средине о стању квалитета ваздуха у Републици Србији 2021. године*⁹, Ваљево и даље представља један од градова у зони Србија који су били прекомерно загађени услед прекорачења граничних вредности суспендованих честица РМ₁₀ и РМ_{2.5}.

С тим у вези, с обзиром на чињеницу да се за територију града Ваљево из године у годину, у последњих девет година, утврђује трећа категорија квалитета ваздуха, произилази да досадашње планиране мере или нису биле адекватне или нису биле примењиване.

Сходно напред наведеном, Заштитник грађана сматра да се не ради само о активностима предузетим у последњих годину дана, већ да се ради о једном знатно дужем периоду у ком је било неопходно активније деловање јединице локалне самоуправе како би се коначно усвојили инструменти који ће утврдити краткорочне и дугорочне мере у циљу побољшања квалитета ваздуха у наредном периоду на територији града Ваљево, те заштити право грађана града Ваљево на здраву животну средину, а нарочито заштита осетљивих група становништва.

Заштитник грађана уважава већ предузете активности Града Ваљево у циљу доношења планских аката у области квалитета ваздуха, те указује на важност свеобухватног и целисходног приступа њиховој изради, а како би предложене мере и активности заиста допринеле постизању одговарајућих вредности квалитета ваздуха. С тим у вези, подједнако је важно не само донети планове квалитета ваздуха, већ и да дати планови буду адекватни и усмерени ка постизању законских циљева и прописаних рокова, а ради заштите здравља људи и животне средине, као и да се исти и примењују.

На основу предочених законских одредаба и утврђених околности, Заштитник грађана оцењује да је Град Ваљево начинио пропуст у раду тиме што још увек није испунио своју законску обавезу доношења плана квалитета ваздуха и краткорочног акционог плана, а на уштрб права грађана на здраву животну средину.

На основу напред наведеног, те имајући у виду да је утврдио пропусте у раду Града Ваљево на штету остваривања права грађана, сагласно члану 37. став 3. Закона о Заштитнику грађана, ради отклањања уочених недостатака, као и у циљу унапређења рада органа управе и спречавања сличних пропуста у будућности, Заштитник грађана упућује следеће

⁸Уредба о утврђивању листе категорија квалитета ваздуха по зонама и англомерацијама на територији Републике Србије за 2012. годину ("Сл. гласник РС", бр. 17/2014), Уредба о утврђивању листе категорија квалитета ваздуха по зонама и англомерацијама на територији Републике Србије за 2013. годину ("Сл. гласник РС", бр. 105/2015), Уредба о утврђивању листе категорија квалитета ваздуха по зонама и англомерацијама на територији Републике Србије за 2014. годину ("Сл. гласник РС", бр. 105/2015), Уредба о утврђивању листе категорија квалитета ваздуха по зонама и англомерацијама на територији Републике Србије за 2016. годину ("Сл. гласник РС", бр. 18/2018) Уредба о утврђивању листе категорија квалитета ваздуха по зонама и англомерацијама на територији Републике Србије за 2017. годину ("Сл. гласник РС", бр. 104/2018), Уредба о утврђивању листе категорија квалитета ваздуха по зонама и англомерацијама на територији Републике Србије за 2018. годину ("Сл. гласник РС", бр. 88/2020), Уредба о утврђивању листе категорија квалитета ваздуха по зонама и англомерацијама на територији Републике Србије за 2019. годину ("Сл. гласник РС", бр. 11/2021), Уредба о утврђивању листе категорија квалитета ваздуха по зонама и англомерацијама на територији Републике Србије за 2020. годину (Сл. гласник РС", број 130/2022)

⁹ http://www.sepa.gov.rs/download/Vazduh_2021.pdf

ПРЕПОРУКЕ

Потребно је да *Град Ваљево* преко својих надлежних органа и служби, у даљем поступку доношења и усвајања Плана квалитета ваздуха града Ваљева за период од 2022. до 2027. године, без одлагања предузме све остале мере предвиђене *Уредбом о учешћу јавности у изради одређених планова и програма у области заштите животне средине¹⁰*, те утврди предлог и донесе План квалитета ваздуха града Ваљева за период од 2022. до 2027. године, са циљем да се постигну одговарајуће граничне вредности или циљне вредности утврђене прописима¹¹.

Потребно је да *Град Ваљево* у даљем поступку доношења и усвајања Акционог плана побољшања квалитета ваздуха у граду Ваљеву, без одлагања предузме све остале мере предвиђене законом и подзаконским прописима у циљу утврђивања предлога и коначног доношења Акционог плана ради заштите здравља људи и/или животне средине.

Потребно је да *Град Ваљево*, у свом будућем раду благовремено и без одлагања предузима све своје законске обавезе и овлашћења у циљу побољшања квалитета ваздуха на својој територији, кроз утврђивање и остваривање мера у области заштите како би се спречиле или смањиле штетне последице по здравље људи и/или животну средину.

Град Ваљево обавестиће *Заштитника грађана*, у року од 60 дана од дана пријема ове препоруке, о поступању по њој, уз достављање релевантне документације и других доказа на основу којих се са сигурношћу може утврдити да је по препорукама *Заштитника грађана* поступљено.

Уколико *Град Ваљево* у задатом року не достави *Заштитнику грађана* обавештење о предузетим мерама везано за упућене препоруке, *Заштитник грађана* ће о томе обавестити непосредно надређени орган, Народну скупштину, Владу и јавност.

ЗАМЕНИЦА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

др Наташа Тађевић



Доставити:

- Граду Ваљеву - Градоначелнику;
- Министарству заштите животне средине, ради информације;
- подносиоцима притужбе;
- у списе предмета.

¹⁰ „Сл. гласник РС“, број 117/2021

¹¹ Уредба о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха („Сл. гласник РС“, бр. 11/2010, 75/2010 и 63/2013