



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА  
Министарства заштите животне средине, Београд  
по ревизији сврсисходности пословања  
„Управљање квалитетом ваздуха“**



**Број: 400-694/2021-04/244  
Београд, 2. јун 2022. године**



## Садржај:

1. УВОД.....	3
2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА.....	5
2.1 Није у потпуности успостављен и реализован плански оквир за побољшање квалитета ваздуха и процену утицаја загађења ваздуха на здравље и животну средину.....	5
2.1.1 Активности у области јавног здравља у вези са унапређењем животне средине и проценом утицаја квалитета ваздуха на здравље људи нису у потпуности реализоване.....	5
2.1.1.1 Опис несврсисходности.....	5
2.1.1.2 Исказане мере исправљања.....	6
2.1.1.3 Оцена мера исправљања.....	6
2.2 Систем управљања квалитетом ваздуха није довољно ефикасан јер није у потпуности успостављен јединствени функционални систем праћења и контроле степена загађења ваздуха.....	6
2.2.1 Успостављени систем праћења степена загађења ваздуха у оквиру државне и локалне мреже мерних станица/мерних места није у довољној мери функционалан. ....	6
2.2.1.1 Опис несврсисходности.....	6
2.2.1.2 Исказане мере исправљања.....	6
2.2.1.3 Оцена мера исправљања.....	7
2.2.2 Успостављени систем праћења степена загађења ваздуха у оквиру државне и локалне мреже мерних станица/мерних места није у довољној мери функционалан. Није успостављена процедура којом се ближе уређује поступак давања сагласности на програм којим се успоставља локална мрежа из члана 15 Закона о заштити ваздуха.....	7
2.2.2.1 Опис несврсисходности.....	7
2.2.2.2 Исказане мере исправљања.....	7
2.2.2.3 Оцена мера исправљања.....	8
2.2.3 Успостављени систем праћења степена загађења ваздуха у оквиру државне и локалне мреже мерних станица/мерних места није у довољној мери функционалан. Утврђена су одступања од прописаних критеријума за одређивање мерних места и локација за узимање узорака загађујућих материја у оквиру локалне и државне мреже. ...	8
2.2.3.1 Опис несврсисходности.....	8
2.2.3.2 Исказане мере исправљања.....	8
2.2.3.3 Оцена мера исправљања.....	8
2.2.4 За мерења концентрација загађујућих материја у ваздуху се примењују и друге методе, без доказивања еквивалентности.....	8
2.2.4.1 Опис несврсисходности.....	8
2.2.4.2 Исказане мере исправљања.....	9



2.2.4.3	Оцена мера исправљања.....	9
2.3	Надлежни органи нису у довољној мери вршили надзор над применом Закона о заштити ваздуха и контролу достављања података о загађујућим материјама .....	9
2.3.1	Надлежни органи нису налагали оператерима да израде планове за смањење емисија из стационарних извора загађења ваздуха на подручју у ком је утврђена трећа категорија квалитета ваздуха. ....	9
2.3.1.1	Опис несврсисходности.....	9
2.3.1.2	Исказане мере исправљања.....	10
2.3.1.3	Оцена мера исправљања.....	10
3.	МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА.....	10



## **1. УВОД**

У Извештају о ревизији сврсисходности пословања број: 400-694/2021-04/211 од 27. децембар 2021. године Државна ревизорска институција (у даљем тексту Институција) је навела закључке и налазе.

С обзиром да све откривене несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Институција је од субјекта ревизије захтевала достављање одазивног извештаја.

Субјект ревизије је у остављеном року о деведесет дана доставио одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице.

У одазивном извештају су приказане мере исправљања утврђених несврсисходности. У послеревизионом поступку смо прегледали одазивни извештај и оценили његову веродостојност и оценили да ли су мере исправљања задовољавајуће.

У овом извештају:

- приказујемо несврсисходности које су обелодањене у извештају о ревизији за које је захтевано предузимање мера исправљања,
- резимирамо предузете мере исправљања и
- дајемо мишљење о томе да ли су мере за исправљање стања, исказане у одазивном извештају, задовољавајуће.



## **2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА**

**2.1 Није у потпуности успостављен и реализован плански оквир за побољшање квалитета ваздуха и процену утицаја загађења ваздуха на здравље и животну средину**

**2.1.1 Активности у области јавног здравља у вези са унапређењем животне средине и проценом утицаја квалитета ваздуха на здравље људи нису у потпуности реализоване**

### **2.1.1.1 Опис несврсисходности**

Са стањем на дан 31.12.2020. године, 15 локалних самоуправа су донеле Планове јавног здравља. Савети за здравље су формиран у 90% локалних самоуправа. Три од четири локалне самоуправе у саставу савета за здравље имају чланове надлежног института/завода за јавно здравље (77%).

Савет за здравље, поред задатака утврђених статутом, односно одлуком јединице локалне самоуправе из области заштите права пацијената, доноси предлог плана јавног здравља на локалном нивоу на основу анализе здравственог стања и потреба становништва, анализе стања животне средине и фактора ризика по здравље и других значајних јавно-здравствених показатеља.

Институт односно завод за јавно здравље за територију за коју је основан предлаже јединици локалне самоуправе програме из области јавног здравља, који се између осталог односе и на израду Плана јавног здравља. Јединице локалне самоуправе финансирају програме које спроводе институти и заводи самостално или у сарадњи са другим учесницима, а координирају институти и заводи за јавно здравље за територију за коју су основани.

План јавног здравља Града Београда је усвојен за период 2020 – 2026. година. Акционим планом је за специфични циљ Праћење индикатора стања животне средине у Београду предвиђено спровођење програма мониторинга квалитета ваздуха, вода, земљишта и нивоа буке, јонизујућег и нејонизујућег (УВ) зрачења, у циљу процене утицаја на здравље становништва и публиковање годишњег извештаја о показатељима стања животне средине.

План јавног здравља Града Бора је усвојен за период 2019 – 2029. године. Здравствени приоритети у области унапређења елемената животне средине обухватају активности мониторинга квалитета ваздуха. Очекивани резултати ове активности је побољшање основних параметара квалитета ваздуха, односно процентуално смањење присутности штетних материја (током зимских месеци) и алергеног полена (од 2-11. месеца) и публиковање годишњег Извештаја.

План јавног здравља Града Панчева се од 2017. године усваја сваке године за текућу годину. Акционим планом за 2020. годину су предвиђене активности мерења квалитета ваздуха на локацији Народна башта и на другим мерним станицама у ситуацијама повећаног аерозагађења, и додатно мерење квалитета ваздуха на два мерна места (Стрелиште и Нова Миса).

Град Ужице је донео Стратегију јавног здравља за период 2015-2020. године. Стратегија јавног здравља града Ужица, представља подршку испуњавању друштвене бриге за здравље и обезбеђивању услова у којима грађани могу да буду здрави. Она такође чини основу за доношење одлука о мерама и акцијама за унапређење здравља и квалитета живота становника локалне заједнице.

Град Нови Сад није донео План јавног здравља. У изради је План јавног здравља за 2022. годину.

Усвојени Планови јавног здравља ЈЛС по питању процене утицаја загађења ваздуха на здравље становништва, углавном садрже само податке о квалитету амбијенталног ваздуха добијених из државне/локалне мреже мониторинга. Узрок таквог стања је чињеница да ни једним прописом нису утврђени обавезни елементи и садржај планова јавног здравља, није



израђена Методологија за израду извештаја о показатељима стања животне средине за ниво ЈЛС од стране надлежних министарстава и Института за јавно здравље Србије.

### **2.1.1.2 Исказане мере исправљања**

Субјект ревизије је навео да је формирана Радна група за израду Методологије за израду извештаја о показатељима стања животне средине за ниво ЈЛС.

### **2.1.1.3 Оцена мера исправљања**

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

## **2.2 Систем управљања квалитетом ваздуха није довољно ефикасан јер није у потпуности успостављен јединствени функционални систем праћења и контроле степена загађења ваздуха**

### **2.2.1 Успостављени систем праћења степена загађења ваздуха у оквиру државне и локалне мреже мерних станица/мерних места није у довољној мери функционалан.**

#### **2.2.1.1 Опис несврсисходности**

Програмом контроле квалитета ваздуха у државној мрежи<sup>1</sup> који је донет 2011. године, одређен је број и распоред мерних станица и/или мерних места у одређеним зонама и агломерацијама, као и обим, врста и учесталост мерења нивоа загађујућих материја у ваздуху, на нивоу Републике Србије. Контрола квалитета ваздуха у државној мрежи врши се у оквиру мреже урбаних станица за мерење нивоа загађујућих материја у ваздуху и мреже аутоматских мерних станица. Министарство се стара о спровођењу Програма контроле квалитета ваздуха у државној мрежи.

Програмом су утврђене следеће мерне станице/мерна места за мерење квалитета ваздуха, и то: мерна станица за мерење регионалног и прекограничног атмосферског преноса загађујућих материја у ваздуху у оквиру међународних обавеза; 62 мерне станице/мерна места за мерење квалитета ваздуха у насељима, индустријским и ненасељеним подручјима; 4 мерне станице/места за мерење квалитета ваздуха у заштићеним природним добрима; 11 мерних станица/места за мерење квалитета ваздуха у подручјима под утицајем одређених извора загађивања, 35 мерних места у мрежи урбаних станица за мерење нивоа загађујућих материја у ваздуху.

На основу анализе броја мерних станица/мерних места прописаних Програмом и стварног броја мерних места за мерење квалитета ваздуха, утврђено је да се разликују:

- Број мерних места
- Распоред мерних места у оквиру одређене зоне/агломерације
- Загађујуће материје које се прате (знатно је већи број станица на којима се прате приземни озон и суспендоване честице а на одређеном броју станица не прате се лако испарљива органска једињења и бензен, толуен и ксилен)

#### **2.2.1.2 Исказане мере исправљања**

Субјект ревизије наводи да је формирана радна група за израду Предлога уредбе о изменама и допунама Уредбе о утврђивању Програма контроле квалитета ваздуха у државној мрежи. Такође, добијен је Нацрт ДСИП-а за квалитет ваздуха у марту месецу 2022. године (енглеска верзија). Извршена је анализа како би се члановима радне групе доставио неопходни

<sup>1</sup> Члан 1 и 2 Уредбе о утврђивању програма контроле квалитета ваздуха у државној мрежи („Службени гласник РС” број 58/11).



материјал. Планирано је да се у наредном периоду добије превод нацрта ДСИП-а за квалитет ваздуха на српски језик. У оквиру наведеног документа дата је анализа тренутног стања мерних станица/мерних места у оквиру државне мреже, као и смернице за унапређене исте и неопходан је за рад радне групе.

### **2.2.1.3 Оцена мера исправљања**

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

**2.2.2 Успостављени систем праћења степена загађења ваздуха у оквиру државне и локалне мреже мерних станица/мерних места није у довољној мери функционалан. Није успостављена процедура којом се ближе уређује поступак давања сагласности на програм којим се успоставља локална мрежа из члана 15 Закона о заштити ваздуха.**

#### **2.2.2.1 Опис несврсисходности**

Локална мрежа мерних станица и/или мерних места (у даљем тексту: локална мрежа) успоставља се за праћење квалитета ваздуха на нивоу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Локалну мрежу чине допунске мерне станице и/или мерна места које надлежни орган аутономне покрајине и надлежни орган јединице локалне самоуправе одређују на основу мерења или поступака процене за зоне и агломерације за које нема података о нивоу загађујућих материја, у складу са својим потребама и могућностима. Мониторинг квалитета ваздуха у локалној мрежи обавља се према програму који за своју територију доноси надлежни орган аутономне покрајине и надлежни орган јединице локалне самоуправе. Министарство даје сагласност на програм којим се успоставља локална мрежа.

Надлежни орган аутономне покрајине и надлежни органи јединица локалне самоуправе обављају послове праћења квалитета ваздуха преко овлашћених правних лица, и дужни су да податке о резултатима мониторинга квалитета ваздуха јавно објаве и доставе Агенцији.<sup>2</sup>

На основу података добијених путем упитника, укупан број ЈЛС које су вршиле мониторинг квалитета ваздуха, рачунајући и мерења посебне намене је 51, на укупно 204 мерне станице/мерна места. У 2018. години 36 ЈЛС је донело програме мониторинга квалитета ваздуха у локалној мрежи, у 2019. години 38 ЈЛС а у 2020. години 34 ЈЛС. Од 34 ЈЛС које су донеле програм мониторинга у 2020. години, 6 ЈЛС није извршило мониторинг квалитета ваздуха, а 12 ЈЛС није имало сагласност надлежног Министарства на програм мониторинга квалитета ваздуха. Укупан број ЈЛС које су извршиле мониторинг квалитета ваздуха по програму на који је дата сагласност надлежног Министарства у 2020. години износи 16, што представља свега 11% укупног броја ЈЛС у Републици Србији.

Као разлози неизвршења програма мониторинга квалитета ваздуха ЈЛС су навеле следеће: проблеми са тренутном ситуацијом по питању ковида 19, недостатак средстава, сагласност надлежног Министарства је достављена тек у септембру 2020. године (Општина Варварин). Као разлог зашто нису тражиле сагласност надлежног Министарства на програм мониторинга квалитета ваздуха, ЈЛС су навеле: да сматрају да је довољно да закључе уговоре са надлежним институтом/заводом за мерење квалитета ваздуха, без доношења посебног Програма; наставило се са усвојеним програмима мониторинга из претходних година. Такође, Законом о заштити ваздуха није уређено на који период се доноси програм мониторинга квалитета ваздуха у локалној мрежи.

#### **2.2.2.2 Исказане мере исправљања**

Субјект ревизије наводи да је израђен Прилог – подаци о локалној мрежи за мониторинг квалитета ваздуха, као саставног дела Програма контроле квалитета ваздуха у локалној мрежи

<sup>2</sup> Члан 15 Закона о заштити ваздуха.



и да од фебруара 2022. године програми контроле квалитета ваздуха у локалној мрежи садрже и Прилог. У поступку је припрема писане процедуре (Упутства/Инструкције).

### **2.2.2.3 Оцена мера исправљања**

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

**2.2.3 Успостављени систем праћења степена загађења ваздуха у оквиру државне и локалне мреже мерних станица/мерних места није у довољној мери функционалан. Утврђена су одступања од прописаних критеријума за одређивање мерних места и локација за узимање узорака загађујућих материја у оквиру локалне и државне мреже.**

#### **2.2.3.1 Опис несврсисходности**

На основу извршене анализе успостављене државне мреже мониторинга, утврдили смо да:

- Није документован поступак избора одабраних мерних места и локација за узимање узорака детаљним фотографијама околног подручја и детаљном мапом са уцртаним положајем локација највећих извора загађивања;
- Нису документована следећа одступања од критеријума прописаних Уредбом<sup>3</sup>:
  - Усисна цев за узимање узорака је удаљена мање од 25м од главне раскрснице (Мерна станица Обреновац-центар);
  - постоје значаје препреке (непосредна близина дрвећа, и грађевинских објеката) које би могле утицати на струјање ваздуха (Мерна станица Врачар)
  - Није извршена процена одабраних локација по питању оцене граничних вредности утврђених у циљу заштите здравља људи за мерну станицу Деспота Стефана, с обзиром на чињеницу да се налази у непосредној близини коловоза.

#### **2.2.3.2 Исказане мере исправљања**

Субјект ревизије наводи да је упућен допис установама које врше мониторинг у државној мрежи за доставу података у вези за мерним местима и/или мерним станицама и да је добијен Нацрт ДСИП-а за квалитет ваздуха (енглеска верзија). По добијању превода нацрта ДСИП-а за квалитет ваздуха анализираће се подаци из Анекса 1; анализа достављених података и формирање и припрема документационе основе за сваку од локација које ће бити коришћене у изради Уредбе о утврђивању Програма контроле квалитета ваздуха у државној мрежи.

### **2.2.3.3 Оцена мера исправљања**

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

**2.2.4 За мерења концентрација загађујућих материја у ваздуху се примењују и друге методе, без доказивања еквивалентности**

#### **2.2.4.1 Опис несврсисходности**

Мерење концентрација загађујућих материја се врше применом прописаних референтних метода, или било којом другом методом за коју се може доказати да даје исте резултате као и референтна. Министарство може одобрити употребу друге методе за коју овлашћено правно лице може доказати да даје исте резултате или, у случају суспендованих честица, било коју другу методу за коју може доказати да је у сагласности са референтном

<sup>3</sup> Прилог I Одељак C Уредбе о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха.





методом. У том случају, резултати добијени употребом те методе морају да се коригују тако да буду еквивалентни оним до којих би се дошло уз помоћ референтне методе.<sup>4</sup>

За мерења концентрација загађујућих материја у ваздуху се примењују и друге методе, без доказивања еквивалентности за коришћење методе мерења концентрација загађујућих материја које нису референтне. Пракса спровођења теста еквиваленције није још увек присутна.

Неопходно је спроводити тестове еквиваленције за све методе мерења загађујућих материја које нису референтне, како би се евентуално утврдиле корекционе функције (правци) за корекцију резултата добијених нереферентним методама.

#### **2.2.4.2 Исказане мере исправљања**

Субјект ревизије је навео да је упућен захтев правним лицима овлашћеним за мерење квалитета ваздуха (33 правна лица), овлашћеним правним лицима која поседују Акредитацију АТС, да у складу са захтевима стандарда SRPS ISO/IEC 17025 тела за оцењивање усаглашености (ТОУ) морају имати утврђен поступак за обезбеђење валидности резултата испитивања/еталонирања користећи одговарајуће начине утврђене стандардом учествовањем у програмима за испитивања оспособљености или међулабораторијским поређењима другачијим од испитивања оспособљености лабораторије доказују своју техничку компетентност корисницима услуга, АТС-у и другим заинтересованим странама. Наводи се да ће се вршити издавање овлашћења правним лицима које поседују акредитацију АТС, са доказом о програмима међулабораторијских поређења.

#### **2.2.4.3 Оцена мера исправљања**

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

### **2.3 Надлежни органи нису у довољној мери вршили надзор над применом Закона о заштити ваздуха и контролу достављања података о загађујућим материјама**

**2.3.1 Надлежни органи нису налагали оператерима да израде планове за смањење емисија из стационарних извора загађења ваздуха на подручју у ком је утврђена трећа категорија квалитета ваздуха.**

#### **2.3.1.1 Опис несврсисходности**

Чланом 39 Закона о заштити ваздуха је прописано да на подручју у ком је утврђена трећа категорија квалитета ваздуха орган надлежан за послове заштите животне средине, налаже оператеру да изради план за смањење емисија из стационарних извора загађења ваздуха и одређује рок за израду тог плана. Оператер је дужан да у датом року изради План оператера за смањење емисија из стационарних извора загађења.

Градови Београд, Нови Сад, Панчево, Ужице и Бор у периоду 2018-2020. година нису налагали оператерима израду плана за смањење емисија из стационарних извора загађења ваздуха, иако је на подручју ових градова утврђена трећа категорија квалитета ваздуха.

Као разлоге спровођења прописане законске норме градови наводе да надлежном органу за инспекцијске послове, као органу који обавља поверене послове вршења инспекцијског надзора над спровођењем мера заштите ваздуха од загађивања, у претходном периоду није стигло упутство, инструкција или упозорење Министарства заштите животне средине као надзорног органа, у вези са применом одредаба члана 39. Закона о заштити ваздуха, нити је успостављена пракса поступања органа управе у вези примене предметног члана. По

<sup>4</sup> Прилог V Уредбе о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха



мишљењу надлежног Министарства, уколико орган ЈЛС надлежан за послове заштите животне средине има проблема у вези са применом одредаба члана 39 Закона о заштити ваздуха, може се обратити министарству надлежном за послове животне средине и тражити упутство, или мишљење.

Због изостанка инспекцијског надзора над применом одредаба Закона о заштити ваздуха, нису створени услови да се превентивним деловањем и налагањем мера доношења Плана оператора за смањење емисија из стационарних извора загађења обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката.

### **2.3.1.2 Исказане мере исправљања**

Субјект ревизије наводи да је урађен нацрт инструкције (упутство) јединицама локалне самоуправе о примени одредаба члана 39 Закона о заштити ваздуха. По добијању захтева ЈЛС биће им званично достављено Упутство.

### **2.3.1.3 Оцена мера исправљања**

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

## **3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА**

Прегледали смо одазивни извештај, који је поднео субјект ревизије. Оценили смо да је одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије, веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације. Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо, да су мере исправљања, описане у одазивном извештају који је поднео Субјект ревизије задовољавајуће.

### **Напомена:**

У складу са одредбама члана 37 Закона о Државној ревизорској институцији, а након истека рокова исказаним у одазивном извештају, потребно је да обавештавате Институцију о предузетим мерама и активностима о отклањању откривених несврсисходности према роковима из одазивног извештаја и доставите одговарајуће доказе.

По истеку три године Институција ће утврђивати ефекте остварене након спровођења препорука и отклањања откривених несврсисходности.

У ове ефекте укључиће се и ефекти које будете ви исказали предузетим мерама и активностима из одазивног извештаја.

Генерални државни ревизор

---

Др Душко Пејовић  
Државна ревизорска институција  
Макензијева 41  
11000 Београд, Србија  
2. јун 2022. године

Достављено:

- Субјекту ревизије
- Архиви