



# STUDIJA SLUČAJ(EV)A

Postupanje Gradske uprave grada Leskovca -  
Odeljenja za zaštitu životne sredine  
po prigovorima na kvalitet vazduha

## **STUDIJA SLUČAJ(EV)A**

Postupanje Gradske uprave grada Leskovca - Odeljenja za zaštitu životne sredine  
po prigovorima na kvalitet vazduha

Leskovac, jun 2022. godine

Tokom zimskih meseci 2021/2022 godine građanka Leskovca D.Đ. je u svojstvu fizičkog lica podnела preko 15 prigovora Gradskoj upravi grada Leskovca – Odeljenju za zaštitu životne sredine. Prigovori su podnošeni na osnovu čl. 28. Zakona o opštem upravnom postupku – zbog toga što nadležni organ nije preuzeo neophodne upravne radnje iz svoje nadležnosti. Sve slučajeve možemo grupisati po sadržini prigovora na nekoliko kategorija:

- Merenja kvaliteta vazduha;
- Nepreduzimanje mera na smanjivanju zagadženja/poboljšanja kvaliteta vazduha;
- Merenja posebne namene<sup>1</sup>;
- Netačno obaveštavanje javnosti o kvalitetu vazduha;

Ishod prvostepenih postupaka uvek je bio isti - svi prigovori su odbijeni kao neosnovani ili odbacivani kao nedozvoljeni uz najrazličitija obrazloženja. Primera radi, kada je stranka prigovarala da ništa nije preuzeto na poboljšanju kvaliteta vazduha nadležni su odgovarali da su se pošumljavale određene površine na teritoriji grada; kada je stranka prigovarala da nisu izvršena namenska merenja u slučajevima požara u skladištu guma nadležni su odgovarali da se u ovim slučajevima ne primenjuje Zakon o zaštiti vazduha jer se radi o industrijskom udesu; ako bi stranka prigovorila da se nisu vršila merenja PM čestica, nadležni bi odbacivali prigovor jer će se merenja PM čestica vršiti u „narednom periodu“.

Pored toga što je Odeljenje za zaštitu životne sredine u ovim postupcima pokazalo zavidan nivo nepoznavanja zakona koji štite životnu sredinu, primećena je i zloupotreba procesnog zakona – o opštem upravnom postupku. Naime, stranci je traženo u nekoliko slučajeva da „uredi“ svoj podnesak na osnovu čl. 59. zakona<sup>2</sup> koji reguliše neuredan podnesak. Ovaj zahtev za uređenje ne bi bio sporan da se stranci nije tražilo da se precizno izjašnjava o 18-19 stavki i to o takvim stvarima kao što su „kome je prigovor upućen“ ili „navesti činjenice od značaja za odlučivanje u ovoj upravnoj stvari“ ili navesti ko je vršio merenja PM čestica čak i onda kada su zvanična merenja vršena od strane akreditovane laboratorije angažovane od strane lokalne samouprave. U nekoliko slučajeva stranka je postupila po nalozima organa, ali bi i tada prigovori bili odbačeni ili odbijeni. U nekoliko ovih slučajeva je navedeno da je stranka dostavila podatke u preciziranom podnesku na „neprihvativ način“.

Isti princip primenjivan je i na žalbe koje su dostavljane prvostepenom organu – Gradskoj upravi Odeljenju za zaštitu životne sredine, a za drugostepeni organ – Gradsko veće grada Leskovca. I u ovim slučajevima prvostepenom organu nije bilo jasno kome su žalbe upućene, zahtevao je od podnositeljke žalbe da se izjašnjava o stvarima koje su predmet prvostepenog postupka itd.

---

<sup>1</sup> Član 16 Zakona o zaštiti vazduha - U slučajevima kada postoji osnovana sumnja da je došlo do zagađenja vazduha koje može narušiti zdravlje ljudi i/ili životnu sredinu moraju se obaviti namenska merenja nivoa zagađujućih materija.

<sup>2</sup> Član 59 Zakon o opštem upravnom postupku - Podnesak je neuredan ako ima nedostatke koji organ sprečavaju da postupa po njemu, ako nije razumljiv ili ako nije potpun. U tom slučaju organ u roku od osam dana od prijema podneska obaveštava podnosioca na koji način da uredi podnesak i to u roku koji ne može biti kraći od osam dana, uz upozorenje na pravne posledice ako ne uredi podnesak u roku. Ako podnesak ne bude uređen u roku, organ rešenjem odbacuje podnesak. Ako podnesak bude uređen u roku, smatra se da je od početka bio uredan, ako zakonom nije drukčije predviđeno.

Jedina razlika je ta što je prvostepeni organ zloupotrebio pored čl. 59 i čl. 160<sup>3</sup> i 162<sup>4</sup> Zakona o opštem upravnom postupku. Žalbe nisu stizale do drugostepenog organa već ih je odbacivao prvostepeni organ kao nedozvoljene (a ne kao neuredne). Time je Odeljenje za zaštitu životne sredine Gradske uprave grada Leskovca nezakonito uskraćivalo građanki i pravo na žalbu koje je garantovano Ustavom Republike Srbije. Sa tim je bio upoznat i načelnik gradske uprave, jer je stranka podnosila prigovore zbog zloupotrebe procesnih prava i njemu. Ali i ti prigovori su odbacivani kao nedozvoljeni.

Uz velike napore ponovljene žalbe su ipak stigle do drugostepenog organa – Gradskog veća grada Leskovca i postupci su u trenutku pisanja ove studije još uvek u toku.

U nastavku sledi analiza pojedinačnih predmeta koji su grupisani po sadržini prigovora. Upravni postupak je opisan hronološki od podnošenja prigovora preko postupanja prvostepenog organa po prigovoru do podnošenja žalbe drugostepenom organu. U trenutku izrade ove analize postupci pred drugostepenim organom su još uvek u toku.

### *Merenja kvaliteta vazduha*

- Prigovor je upućen zbog nepostojanja merenja PM10 i PM2.5 čestica, ugljen monoksida i prizemnog ozona u okviru mreže mernih mesta na teritoriji grada kao i nedostatka automatske merne stanice za monitoring vazduha i nepreduzimanja radnji od strane Odeljenja za zaštitu životne sredine u cilju poboljšanja kvaliteta vazduha i smanjenja emisija zagađujućih materija na teritoriji grada Leskovca.
- Prigovor je odbijen kao neosnovan. U obrazloženju je navedeno da nema osnova za prigovor zbog toga što je Gradska uprava grada Leskovca pokrenula postupak merenja suspendovanih (PM10) čestica i izradila Program kontrole kvaliteta vazduha na teritoriji grada Leskovca za 2022. godinu; da je u Kratkoročnom akcionom planu za zaštitu vazduha na teritoriji grada Leskovca predviđeno uvođenje merenja PM10 i PM2.5 čestica, ugljen monoksida i prizemnog ozona u Program kvaliteta vazduha u lokalnoj mreži;
- Podnositeljka prigovora podnela je žalbu drugostepenom organu Gradskom veću grada Leskovca u kome je osporila doneto rešenje;
- Drugostepeni organ – Gradsko veće grada Leskovca odbilo je žalbu kao neosnovanu i ponovilo razloge koje je naveo prvostepeni organ (pokrenut je postupak merenja suspendovanih (PM10) čestica i izrađen Program kontrole kvaliteta vazduha na teritoriji

---

<sup>3</sup> Član 160 Zakona o opštem upravnom postupku - Žalba se predaje prvostepenom organu u dovolnjom broju primeraka za organ i protivnu stranku. Ako je žalba predata drugostepenom organu, on je odmah prosleđuje prvostepenom organu. Žalba koja je u roku predata drugostepenom organu smatra se blagovremenom.

<sup>4</sup> Član 162 Zakona o opštem upravnom postupku - Prvostepeni organ rešenjem odbacuje žalbu koja nije blagovremena, nije dozvoljena, koju je podnelo neovlašćeno lice ili koja nije uređena u roku koji je organ odredio (član 59. stav (2) ovog zakona). Žalba ne može biti odbačena zbog toga što ne sadrži razloge zbog kojih se rešenje pobija (član 159. ovog zakona). Protiv rešenja kojim je žalba odbačena može da se izjavi žalba u roku od osam dana od obaveštavanja stranke o rešenju. Žalba se predaje drugostepenom organu koji, ako smatra da je žalba osnovana, istovremeno odlučuje i o žalbi koja je bila odbačena.

grada Leskovca za 2022. godinu; u Kratkoročnom akcionom planu za zaštitu vazduha na teritoriji grada Leskovca predviđeno je uvođenje merenja PM10 i PM2.5 čestica, ugljen monoksida i prizemnog ozona; pošumljavanje devastiranih područja predstavlja značajnu meru za poboljšanje kvaliteta vazduha.

### *Nepreduzimanje mera na smanjivanju zagađenja/poboljšanja kvaliteta vazduha*

- Dana 27.01., 28.01., 30.01. i 10.02.2022. godine merni uređaji građana zabeležili su **velike koncentracije PM 10 i PM 2.5 čestica, a u vazduhu se osećao miris čađi**. Prigovori su ovih dana podneti zbog toga što Gradska uprava grada Leskovca – Odeljenje za zaštitu životne sredine nije preduzela bilo kakve mere ni radnje na smanjivanju zagađenja<sup>5</sup>;
- Nakon skoro mesec dana od podnošenja ovih prigovora Gradska uprava grada Leskovca – Odeljenje za zaštitu životne sredine prosledilo je obaveštenje koje glasi: „Poštovani, ukoliko želite da podnesete prigovor na rad Gradske uprave grada Leskovca na osnovu Zakona o opštem upravnom postupku to možete učiniti u pisanoj formi preko gradske pisarnice Gradske uprave grada Leskovca ili ukoliko prigovor dostavljate elektronskim putem, neophodno je da to učinite u skladu sa Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju.“<sup>6</sup>
- Svi prigovori su odbačeni kao neosnovani nakon 2 meseca od podnošenja rešenjima Gradske uprave grada Leskovca - Odeljenja za zaštitu životne sredine. U svim obrazloženjima je navedeno da je podnositeljka prigovore podnела neformalnim putem, neformalnom komunikacijom i da je to odeljenje obavestilo podnositeljku o načinu i mogućnostima podnošenja prigovora na rad Gradske uprave.
- Podnositeljka je postupila po nalogu upravnog organa i pisanim putem podnela prigovore, upravni postupci po istim prigovorima su dobili novi broj predmeta, nastavljeni i u njima su doneta rešenja kojima se odbacuju prigovori kao neosnovani (u nastavku).

### *Nepreduzimanje mera na smanjivanju zagađenja/poboljšanja kvaliteta vazduha (ponovljeni prigovori)*

- Dana 27.01., 28.01., 30.01. i 10.02.2022. godine merni uređaji građana<sup>7</sup> zabeležili su **velike koncentracije PM 10 i PM 2.5 čestica, a u vazduhu se osećao miris čađi**. Prigovori su ovih dana podneti zbog toga što Gradska uprava grada Leskovca –

---

<sup>5</sup> Prigovori su podneti putem elektronske pošte na adresu Odeljenja za zaštitu životne sredine [ekologija@gradleskovac.org](mailto:ekologija@gradleskovac.org)

<sup>6</sup> Sva obaveštenja poslata su putem elektronske pošte sa adrese Odeljenja za zaštitu životne sredine [ekologija@gradleskovac.org](mailto:ekologija@gradleskovac.org)

<sup>7</sup> Grad Leskovac nije uspostavio kontinuirana merenja PM čestica

Odeljenje za zaštitu životne sredine nije preduzela bilo kakve mere ni radnje na smanjivanju zagađenja;

- Svi su odbačeni kao neosnovani rešenjima Gradske uprave grada Leskovca - Odeljenja za zaštitu životne sredine. U svim obrazloženjima je navedeno isto - da nema osnova za prigovore zbog toga što je Gradska uprava grada Leskovca izradila Program kontrole kvaliteta vazduha na teritoriji grada Leskovca za 2022. godinu; da se od 2015. godine vrši monitoring kvaliteta vazduha na teritoriji grada; da je Gradska uprava pristupila izradi Kratkoročnog akcionog plana za zaštitu vazduha na teritoriji grada Leskovca u kome je predviđeno uvođenje merenja PM10 i PM2.5 čestica, ugljen monoksida i prizemnog ozona; da se po prvi put uvode indikativna merenja PM 10 čestica; da se već nekoliko godina unazad sprovodi mera zaštite vazduha – pošumljavanje devastiranih površina.
- Podnositeljka prigovora je podnела žalbe na prvostepena rešenja drugostepenom organu Gradskom veću grada Leskovca zbog toga što ga je doneo nenadležni organ, zbog nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, zbog toga što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak o činjeničnom stanju i zbog povrede pravila postupka.
- Gradska uprava grada Leskovac - Odeljenje za zaštitu životne sredine je poslalo zahteve za uređenje podnesaka - žalbi i u njima navodilo od 18 do 19 stavki o kojima se stranka treba izjasniti kako bi žalbe "bile razumljive". Među zahtevima su se našli i oni koji su jednom rečju besmisleni (npr. kome je upućen prigovor) ali i oni koji uopšte nisu predmet upravnog postupka (npr. koji atestirani i akreditovani uređaji su zabeležili velike koncentracije PM čestica ili da li je potrebno promeniti lokalnu mrežu mernih mesta za kontrolu kvaliteta vazduha).
- Podnositeljka prigovora je u svojim odgovorima navodila da su žalbe podnete u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku, da uređenje podnesaka nije potrebno i da prvostepeni organ nastavi postupak po podnetoj žalbi u skladu sa navedenim propisom.
- Gradska uprava grada Leskovac - Odeljenje za zaštitu životne sredine je odbacilo sve podnete žalbe kao nedozvoljene. U obrazloženju je navedeno da podnositeljka nije postupila u skladu sa zahtevom za uređenjem podnesaka i da isti nisu podneti u skladu sa čl. 160 st. 1. Zakona o opštem upravnom postupku bez daljeg obrazlaganja u čemu se povrede ovog člana sastoje.
- Podnositeljka prigovora je podnela drugu žalbu drugostepenom organu Gradskom veću grada Leskovca zbog toga što osporeno rešenje nije izrađeno u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku i ne sadrži sve obavezne elemente koji su predviđeni čl. 141. Zakona; prvostepeni organ je zloupotrebio procesna ovlašćenja iz čl. 59. Zakona o opštem upravnom postupku i zahtevaо od žalilje da precizira podnesak u 19 pojedinačno navedenih stavki od kojih se veći deo njih odnosio na predmet prvostepenog postupka, a ne na nedostatke podnete žalbe; iz osporenog rešenja se ne vidi zbog čega je žalba odbačena tj. obrazloženje nije razumljivo; prvostepeni organ je povredio sva pravila postupka koja se odnose na postupanje sa podnetom žalbom; u dispozitivu rešenja je navedeno da se ista odbacuje zbog nedozvoljenosti, a u obrazloženju je konstatovano da podnositeljka žalbe nije uredila žalbu shodno nalogu

organu što su dva različita pravna osnova za odbacivanje. Samim tim, dispozitiv je suprotan obrazloženju.

- U ovim postupcima podnošeni su prigovori i načelniku Gradske uprave grada Leskovca na rad šefa Odeljenja za zaštitu životne sredine i zloupotrebe procesnih ovlašćenja u navedenom postupku od strane ovog odeljenja. Međutim, svi prigovori su odbačeni kao nedozvoljeni na osnovu čl. 28 st. 2 Zakona o opštem upravnom postupku.

### *Merenja posebne namene*

- U tri slučaja podnositeljka prigovora zahtevala je od nadležnog organa da izvrši tzv. merenja posebne namene iz čl. 16 Zakona o zaštiti vazduha koji u svom prvom stavu kaže da u slučajevima kada postoji osnovana sumnja da je došlo do zagađenja vazduha koje može narušiti zdravlje ljudi i/ili životnu sredinu **moraju se obaviti** namenska merenja nivoa zagađujućih materija. U jednom slučaju došlo je do paljenja skladišta otpadnih guma, u drugom do paljenja deponije u selu Nomanica nadomak grada, a u trećem do održavanja manifestacije „Roštiljijada“ na kojoj tokom većeg dela dana dolazi do sagorevanja veće količine čumura<sup>8</sup>.
- Dva prigovora odbijena su kao neosnovana sa istim obrazloženjem – u skladu sa članom 16. Zakona o zaštiti vazduha nadležni organ jedinice lokalne samouprave utvrđuje opravdanost sumnje da je došlo do zagađenja vazduha koje može narušiti zdravlje ljudi i/ili životnu sredinu, a uvidom u spise predmeta utvrđuje se da Odeljenje za zaštitu životne sredine Gradske uprave grada Leskovca nije nadležno za donošenje ove odluke i ne može utvrditi koji je organ nadležan za rad po podnesku.
- Podnositeljka prigovora podnela je dve žalbe drugostepenom organu Gradskom veću grada Leskovca zbog toga što prvostepeni organ ne poznae osnovne odredbe Zakona o opštem upravnom postupku koji regulišu odbijanje i odbacivanje podnesaka, ne zna odredbe Odluke o Gradskoj upravi grada Leskovca kojim je regulisana njegova nadležnost, obrazloženje prvostepenog rešenja nije izrađeno u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku, podnositeljka žalbe nije pozvana da se izjasni o činjenicama u postupku čime je povređeno pravo stranke na izjašnjavanje.
- Međutim, prvostepeni organ ne šalje žalbe drugostepenom organu već šalje podnositeljki zahtev za uređenje podnesaka u kome (kao i u prethodno opisanim slučajevima) navodi veliki broj besmislica o kojima žaliljila treba da se izjasni. U ovom slučaju je postupljeno po nalogu organa i dato je izjašnjenje na desetak stavki, ali je prvostepeni organ u oba slučaja žalbu odbacio kao nedozvoljenu. Obrazloženje ovakvog rešenja – ista nije podneta u skladu sa čl. 160. st. 1. Zakona o opštem upravnom postupku bez navođenja detalja o tome u čemu se sastoji povreda ovog člana.
- Žaliljila podnosi novu žalbu na rešenje i to zbog toga što osporeno rešenje nije izrađeno u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku i ne sadrži sve obavezne elemente

<sup>8</sup> Istraživanja pokazuju da sagorevanje čumura proizvodi velike količine ugljen monoksida  
<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/21372432/>

koji su predviđeni čl. 141. Zakona; prvostepeni organ nije u skladu sa čl. 59. Zakona postupio sa neurednim podneskom već je odmah doneo rešenje o odbacivanju žalbe; iz osporenog rešenja se ne vidi zbog čega je žalba odbačena tj. obrazloženje nije razumljivo; prvostepeni organ je povredio sva pravila postupka koja se odnose na postupanje sa podnetom žalbom.

- Treći prigovor koji se tiče namenskih merenja (slučaj „Roštiljijada“) je imao malo drugačiji pravni put. Nakon podnošenja prigovora dostavljen je zahtev za uređenje podneska u kome je po već ustaljenoj praksi traženo od podnositeljke da se izjasni o tome kome je upućen prigovor, koji parametri aero zagađenja su obuhvaćeni prigovorom, da li je potrebno stručno prezentovati i komentarisati parametre aero zagađenja i tako dalje.
- Nakon što je podnositeljka uredila prigovor on je odbačen kao nedozvoljen. U obrazloženju je navedeno da Odeljenje za zaštitu životne sredine (koje u prethodna dva slučaja nije bilo nadležno za postupanje po čl. 16 Zakona o zaštiti vazduha) sada jeste nadležno ali je isto utvrdilo da nema opravdane sumnje da je došlo do zagađenja vazduha koje može uticati na narušavanje zdravlja ljudi ili životne sredine. Međutim, u istom obrazloženju iskorišćena je prilika da se ukaže na to kako je podnositeljka dostavila podnesak kojim uređuje prigovor „na još neprihvativiji način“.
- Podnositeljka je uputila žalbu drugostepenom organu Gradskom veću grada Leskovca zbog toga što u postupku nije uopšte i nije pravilno primenjen zakon; zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja; zbog povrede pravila postupka. U žalbi je navedeno da je jasno da prvostepeni organ nije sproveo postupak utvrđivanja da li je došlo do zagađenja vazduha u skladu sa čl. 16. Zakona o zaštiti vazduha, da savremeno upravno pravno ne poznaje prihvativje i neprihvativje načine dostavljanja podatka koje navodi prvostepeni organ i da je prvostepeni organ odstupio od ranijih rešenja u sličnim postupcima kada je tvrdio da nije nadležan za postupanje po čl. 16 Zakona o zaštiti vazduha, a da to odstupanje nije dodatno obrazložio.

### *Netačno obaveštavanje javnosti o kvalitetu vazduha*

- Dana 24.02., 25.02., 26.02. i 27.02.2022. godine indikativna merenja PM čestica su pokazala da su PM 10 čestice u vazduhu bile skoro 3 puta veće od granične vrednosti. Ipak, vazduh je na zvaničnoj internet stranici grada Leskovca<sup>9</sup> tih dana ocenjen kao dobar i prihvativ iako je bio veoma zagađen.
- Zbog toga što je vazduh, uprkos zvaničnim merenjima, ocenjen kao dobar i prihvativ D. Đ. je podnela pojedinačne prigovore za svaki od navedenih dana navodeći u njima da Gradska uprava grada Leskovca – Odeljenje za zaštitu životne sredine nije informisalo javnost o zagađenju u skladu sa zakonom.
- Po ustaljenoj praksi pomenuto odeljenje je u svim slučajevima uputilo zahtev podnositeljki da uredi svoj podnesak tako što će označiti kome je prigovor upućen, ko je

<sup>9</sup> <https://www.gradleskovac.org/index.php/lokalna-samouprava/gradska-uprava/zzs/kvalitet-vazduha>

vršio merenja PM čestica (iako merenja vrši lokalna samouprava po ugovoru sklopljenim sa akreditovanom laboratorijom) i tako dalje.

- Nakon što je podnositeljka uputila precizirani podnesak, prvostepeni organ je odbacio sve prigovore kao nedozvoljene sa istim obrazloženjem – ne navodi se kome je upućen prigovor, podnositeljka prigovora sama odlučuje na šta je potrebno izjasniti se, a na šta ne, podnositeljka prigovora je koristila podatke sa zvanične internet stranice grada što znači da je gradska uprava kontinuirano informisala javnost o stanju kvaliteta vazduha.
- Na ova rešenje podnositeljka prigovora je uložila žalbu drugostepenom organu Gradskom veću grada Leskovca zbog toga što prvostepeni organ ne poznaje osnovne odredbe Zakona o opštem upravnom postupku koji regulišu odbijanje i odbacivanje podnesaka, organ navodi da ne može da postupa po podnesku, a onda postupa po njemu i ulazi u meritum stvari i o tome donosi odluku, organ zloupotrebljava procesna ovlašćenja i obrazloženje nije izrađeno u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku.

## *Zaključak*

U gradu u kome je nekim danima i golim okom vidljivo zagađenje, gde često dolazi do paljenja neke od preko 150 divljih deponija, gde se „tope kablovi“ na raznim lokacijama u gradu, nadležni organi još uvek ne vrše ni sva potrebna merenja zagađujućih materija, očekuju uspostavljanje registra zagađivača vazduha koji će biti dostupan javnosti, ne znaju tačan datum postavljanja automatske merne stanice, ne vrše kontrolu individualnih ložišta i spaljivanja sekundarnih sirovina i još mnogo toga.

Iz svega napred navedenog može se zaključiti da nadležni organi grada Leskovca nemaju ni želje ni volje da reše nagomilane probleme u oblasti zagađenja vazduha ali sa druge strane obilato koriste (ili čak može se reći i zloupotrebljavaju) zakonske odredbe kako bi onemogućili građane i građanke da upute bilo kakvu kritiku na njihov rad i izvore se za kvalitetniju životnu sredinu.

Umesto toga imaju strategije, planove, programe, namere, izveštaje.



Tim 42  
jun 2022.