

ЗАКОН

О ПРЕСТАНКУ ВАЖЕЊА ЗАКОНА О ФОНДУ ЗА ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Члан 1.

Престаје да важи Закон о Фонду за заштиту животне средине („Службени гласник РС”, бр. 72/09 и 101/11).

Члан 2.

Запослене, средства, имовину, документацију и архиву Фонда за заштиту животне средине (у даљем тексту: Фонд) преузима Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине, са стањем на дан ступања на снагу овог закона.

Права и обавезе Фонда преузима Република Србија.

Права и обавезе из става 2. овог члана у име Републике Србије врши Влада.

О извршавању обавеза Фонда преузетих у складу са законом, стараће се министарства у оквиру својих надлежности утврђених Законом о министарствима („Службени гласник РС”, број 72/12).

Члан 3.

Овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије.”

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона је члан 97. став 1. тачка 9) Устава Републике Србије по коме се обезбеђује одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света; производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја и тачка 17) Устава, по коме се уређују и други односи од интереса за Републику Србију.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Оцена правне уређености

Фонд за заштиту животне средине (у даљем текст: Фонд) основан је Законом о Фонду за заштиту животне средине („Службени гласник РС” бр. 72/09 и 101/11 – у даљем тексту: Закон) и у складу са чланом 2. Закона оснивач Фонда је Република Србија, а надзор над радом Фонда и применом одредаба Закона врши Министарство надлежно за послове животне средине. Овим Законом уређени су положај, послови, организација, приходи, намена и начин коришћења средстава за рад Фонда.

Фонд за заштиту животне средине је основан ради примене принципа „загађивач плаћа” и обезбеђивања финансијских средстава за подстицање заштите и унапређивања животне средине у Републици. Овим законом уређено је функционисање и уведени механизми коришћења средстава Фонда кроз подстицајне мере чије је увођење предвиђено сетом посебних закона из области животне средине, као и могућност иницирања пројеката од стране Фонда у циљу ефикаснијег реаговања на присутне проблеме у животној средини. Посебним законима и подзаконским прописима уведена је обавеза плаћања накнада (накнада за загађивање). Економски инструменти ради обезбеђивања финансирања и остваривања циљева заштите животне средине прописани су: Законом о заштити животне средине („Службени гласник РС”, бр. 135/04, 36/09, 36/09 – др. закон и 72/09), и чине их: накнада за загађивање животне средине (члан 85. Закона), накнада за промет врста дивље флоре и фауне (члан 27. Закона).

Накнада за загађивање животне средине уведена је за емисије SO₂, NO₂, прашкасте материје, супстанце које оштећују озонски омотач, производњу и одлагање индустријског опасног и неопасног отпада, коришћење моторних возила и за пластичне кесе. Средства остварена од ове накнаде у висини од 60% приход су буџета Републике и користе се преко Фонда за заштиту животне средине, а у висини од 40% приход су буџета јединице локалне самоуправе, односно буџетских фондова јединица локалне самоуправе. Средства се користе наменски за заштиту и унапређење животне средине према програмима, односно акционим и санационим плановима. Уредбом о врстама загађења, критеријумима за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезницима, висини и начину обрачунавања и плаћања накнаде („Службени гласник РС”, бр. 113/05, 6/07, 8/10, 102/10 и 15/12) одређене су врсте загађивања, критеријуми за обрачун накнаде и обвезници, висина и начин обрачунавања и плаћања накнаде.

Накнада за промет врста дивље флоре и фауне прописана је Уредбом о стављању под контролу коришћења и промета дивље флоре и фауне („Службени гласник РС”, бр. 31/05, 45/05, 22/07, 38/08 и 9/10) којом је предвиђено да правно лице, односно предузетник које врши промет врста

дивље флоре и фауне плаћа накнаду. Средства остварена од накнаде за промет врста дивље флоре и фауне, приход су буџета Републике, и користе се преко Фонда за заштиту животне средине и користе се за финансирање припреме, спровођења и развоја програма, пројеката и других активности у области заштите и унапређења животне средине.

Новоусвојеним законима из области заштите животне средине у 2009. години, уведени су нови економски инструменти. У складу са Законом о управљању отпадом („Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 88/10), прописано је увођење накнаде за производе који после употребе постају посебни токови отпада. Влада је донела Уредбу о производима који после употребе постају посебни токови отпада, обрасцу дневне евиденције о количини и врсти произведених и увезених производа и годишњем извештају, начину и роковима достављања годишњег извештаја, обвезницима плаћања накнада, критеријумима за обрачун, висину и начин обрачунавања плаћања накнаде („Службени гласник РС”, бр. 54/10, 86/11 и 15/12). Утврђени су производи који после употребе постају посебни токови отпада (гуме од моторних возила, производи који садрже азбест, батерије и акумулат ори, сва минерална и синтетичка уља и мазива која више нису погодна за првобитну намену, електрични и електронски производи и др). Обвезник плаћања накнаде је произвођач или увозник производа који после употребе постају посебни токови отпада.

Законом о амбалажи и амбалажном отпаду („Службени гласник РС”, број 36/09) прописано је да испоручилац који амбалажу или упакован производ ставља у промет на територији Републике Србије, плаћа накнаду. У циљу имплементације овог закона донета је Уредба о критеријумима за обрачун накнаде за стављање у промет амбалаже или упакованог производа, ослобађање од плаћања накнаде, обвезнике плаћања, висини накнаде, као и начину обрачунавања и плаћања накнаде („Службени гласник РС”, број 8/10) и њена примена је започета са наплатом 2011 године.

На основу Закона о Фонду за заштиту животне средине донети су прописи којима се прописује функционисање и рад Фонда, додела и коришћење средстава Фонда, као и висина и услови за доделу подстицајних средстава и то:

- Правилник о условима које морају испуњавати корисници средстава Фонда за заштиту животне средине, условима и начину додељивања средстава Фонда, критеријумима и мерилима за оцењивање захтева за додељивање средстава и начину праћења наменском коришћењу средстава и уговорених права и обавеза („Службени гласник РС”, бр. 8/10 и 16/11);
- Правилник о начину и условима додељивања кредита Фонда за заштиту животне средине („Службени гласник РС”, број 57/10);
- Статут Фонда за заштиту животне средине („Службени гласник РС”, број 3/11);
- Пословник о раду Управног одбора Фонда за заштиту животне („Службени гласник РС”, број 16/11);
- Правилник о условима за доделу и коришћење средстава Фонда за заштиту животне средине („Службени гласник РС”, број 10/12);
- Уредба о утврђивању Програма финансирања пројекта унапређења енергетске ефикасности у 2012.години („Службени гласник РС”, број 20/12);
- Уредба о висини и условима за доделу подстицајних средстава („Службени гласник РС”, бр. 88/09, 67/10, 101/10, 86/11 и 35/12);

– Правилник о усклађеним износима подстицајних средстава за поновну употребу, рециклажу и коришћење одређених врста отпада („Службени гласник РС”, број 48/12).

Чланом 4. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, број 79/05) прописано је да се поједини послови државне управе законом могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама тзв. имаоцима јавних овлашћења. На основу посебних одредаба о имаоцима јавних овлашћења, при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као и органи државне управе. Јавна овлашћења Фонд има у обављању своје делатности, и то у: доношењу решења обвезницима плаћања накнаде, доношењу решења о променама уписа у евиденцију обвезника плаћања, утврђивањем услова које морају испуњавати корисници средстава Фонда, услова и начина додељивања његових средстава, критеријума и мерила за оцењивање предлога пројеката, односно захтева за додељивање средстава, вршењу надзора над реализацијом пројеката, начина праћења наменског коришћења средстава и уговорених права и обавеза, као и других послова од значаја за додељивање и коришћење средстава Фонда у складу са законом (члан 7. Закона) .

Фонд као правно лице има овлашћења утврђена чланом 4. Закона о државној управи. Реорганизација система накнада које чине приход буџета Републике Србије, подразумева измену важећих закона којима је прописано плаћање посебних накнада у области заштите животне средине, на основу ревизије и процене функционисања успостављених система управљања у области заштите животне средине (нпр. управљање посебним токовима отпада, укључујући амбалажу, пластичне кесе и др), на бази плаћања накнаде које се користе преко Фонда за заштиту животне средине за финансирање заштите и унапређивања животне средине.

У складу са чланом 16. Закона дефинисани су приходи Фонда, а чланом 17. средства Фонда се користе у складу са законом, статутом, програмом рада Фонда, као и Националним програмом заштите животне средине. Средства Фонда додељују се правним и физичким лицима на начин прописан у члану 18. Закона и у ставу 7. дефинисано је да се програми које Фонд финансира и који су изабрани путем јавних конкурса у складу са Законом додељују у виду зајмова, кредита и подстицајних средстава преко пословних банака и других финансијских институција у складу са законом.

Приходи Фонда остварују се кроз обезбеђивање средства за рад Фонда из буџета Републике у складу са чланом 52. Закона о државној управи према коме се средства за вршење поверених послова државне управе обезбеђују у буџету Републике Србије, из прихода и примања од управљања слободним новчаним средствима Фонда, и других извора у складу са законом.

Економично и ефикасно вршење ових јавних овлашћења у контексту наведених реформи упућује да се исти могу обављати и у другом организационом облику, тј. у саставу Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине. Укидањем Фонда укидају се и органи Фонда и тиме и трошкови рада директора и Управног одбора Фонда који има председника и четири члана. Такође, у прилог томе, је да запослени у Фонду имају права и обавезе у складу са законом којим се уређују радни односи државних службеника (члан 8. Закона).

Разлози за доношење закона

Решења предвиђена Предлогом закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему упућују на ревизију накнада и такси, које су основни извор финансирања рада Фонда и одобравања средстава широком спектру корисника, од правних до физичких лица, што доводи у питање смисао основне делатности Фонда за које је по закону основан. Решење о укидању статуса Фонда могуће је доношењем закона којим престаје да важи Закон о Фонду за заштиту животне средине. Имајући у виду да су већ почетком 2012. године Закључком Владе 05 Број 401-2168/2012-001 од 29. марта 2012. године, приходи које остварује Фонд за заштиту животне средине, а који се исказују као извор 04-Сопствени приходи буџетских корисника постали општи приход буџета Републике Србије на извору 01, противно одредбама Закона, то је Фонд почев од датума ступања на снагу и примене наведеног Закључка остао без средстава за извршење својих обавеза. Прелазни период за наплату такси и накнада је до 31. марта 2013. године, при чему су практично они већ буџетски приходи. Тако су Фонду створене обавезе, уговорене за 2012. годину блокиране за плаћање.

Поред тога Предлогом закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2012. годину предвиђена су средства Фонду 213.780.000 која укључују само средства за плате и основне трошкове пословања и пренете неизвршене обавезе након доношења Закона о министарствима („Службени гласник РС”, број 72/12).

Имајући у виду све наведено, финансирање рада Фонда и свих преузетих обавеза које само за 2012. годину износе 5.847.275.769,15 динара прелази на терет буџета Републике Србије. Фонд свим обавезама одговара имовином којом располаже, а како је власник све имовине свих буџетских корисника Република Србија, то је већ такође пренето на Републику Србију.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Чланом 1. овог закона прописано је да престаје да важи Закон о Фонду за заштиту животне средине („Службени гласник РС”, бр. 72/09 и 101/11).

Чланом 2. овог закона прописано је да запослене, средства, имовину, документацију и архиву Фонда за заштиту животне средине преузима Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине, са стањем на дан ступања на снагу овог закона. Права и обавезе Фонда преузима Република Србија. Права и обавезе Фонда у име Републике Србије врши Влада. О извршавању обавеза Фонда преузетих у складу са законом, стараће се министарства у оквиру својих надлежности утврђених Законом о министарствима („Службени гласник РС”, број 72/12).

Чланом 3. прописано је да овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

IV. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРИМЕНЕ ЗАКОНА

Одређивање проблема које закон треба да реши

Фонд има обавезу плаћања буџетским средствима Републике Србије са економских класификација: 424, 463, 451, 454, 465, 481, при чему:

1. обавезе Фонда које доспевају до краја 2012. године и које морају да се плате средствима буџета пошто су Фонду укинута средства из извора 04 и 13, која укупно износе 2.794.618.768,93 динара, према потписаним уговорима са корисницима средстава Фонда. Треба имати у виду да ће се наведени износ

искориговати, односно умањити по достављеним извештајима о реализацији потписаних уговора.

2. Уредбом о утврђивању програма подршке грађевинској индустрији у 2012. години („Службени гласник РС”, број 4/12) је предвиђено да се, за реализацију програма користе средства Фонда у укупном износу од 2.500.000.000,00 динара, тако да је отворена апропријација на економској класификацији 465000 — остале дотације и трансфери. Укупно реализација овог програма до данас износи 1.070.292.115,03 динара. Остатак за плаћање према грађевинској индустрији, према закљученим уговорима износи: 1.029.707.884,97 динара.

3. обавезе према пројектима за енергетску ефикасност које доспевају до краја 2012. године износе 1.299.627.872,75 динара, од чега обавезе према банкама (13 банака према закљученим уговорима) износе 299.627.872,75 (стање по попису) и плус обавезе према локалној самоуправи 1.000.000.000,00 динара према закљученим уговорима.

4. подстицајна средства у износу од 323.321.242,50 (која нису исплаћена, а донета је одлука управног одбора по потписаним уговорима у складу са Уредбом о висини и условима за доделу подстицајних средстава („Службени гласник РС”, бр. 88/09, 67/10, 101/10 и 86/11).

Укупно потребна средства за наведене намене по закљученим уговорима које доспевају до краја 2012. године су: 5.847.275.769,15 динара. Како Фонд располаже само са 213.780.000 динара што укључује само плате за запослене до краја године и материјалне трошкове то је неопходно да се све наведене обавезе преузете по закљученим уговорима до краја године плате из извора 01 – средства буџета у износу од 5.847.275.769,15 динара.

Циљ који се законом постиже

Овим законом постижу се следећи циљеви:

- економично и ефикасно вршење јавних овлашћења које је до сада Фонд обављао;

- укидање трошкова рада органа Фонда (управни одбор који чине председник и четири члана);

- решавање питања плаћања уговорених обавеза из средстава буџета Републике Србије, преузимањем права и обавеза од стране Републике Србије, односно вршење тих права и обавеза од стране Владе, односно министарстава у оквиру њихових надлежности утврђених Законом о министарствима.

Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?

Због системске природе предложених измена и допуне Закона њихово решавање је могуће једино законом којим се ова питања уређују.

Зашто је доношење закона најбоље решење проблема?

Материја која је предмет закона захтева уређивање укидања Фонда за заштиту животне средине доношењем закона, с обзиром да се иста може само законом уредити. Из наведеног разлога предложен је закон којим престаје да важи Закон о Фонду за заштиту животне средине.

На кога ће и како утицати решења предложена у закону?

Решења предложена у закону утицаће на:

1) положај Фонда као посебног правног лица са правима, обавезама и одговорностима утврђеним овим законом;

2) рационализацију и организацију послова Фонда у другом организационом облику, укидање органа Фонда и смањење трошкова његовог рада;

3) постепен прелазак на буџетски систем финансирања заштите и унапређивања животне средине;

4) укидање досадашње намене и начина коришћења средстава за рад Фонда;

5) измирење уговорених обавеза Фонда за 2012. годину из средстава буџета Републике Србије;

6) решавање статуса запослених у Фонду њиховим преузимањем од стране Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине.

Да ли позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове његове примене?

Ефекти доношења овог закона оправдавају трошкове његове примене јер се његовим доношењем обезбеђује делотворније, рационалније и економичније задовољавање сврхе обављања послова државне управе, односно вршења јавних овлашћења које је до сада имао Фонд.

Који су трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима?

Примена овог закона не изазива нове трошкове грађанима, привреди, посебно малим и средњим предузећима.

Да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију?

Доношење овог закона утицаће на смањење трошкова, скраћивање рокова, као и поједностављење процедура за доделу средстава за финансирање заштите животне средине привредним субјектима из буџета Републике Србије.

Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о закону?

Јавна расправа о Нацрту закона није спроведена по посебном програму јавне расправе Владе.

Које ће мере током примене закона бити предузете да би се остварили разлози доношења закона?

Мере које ће се предузети да би се остварили разлози доношења су следећи:

- преузимање права, обавеза, запослених лица, средстава, имовине документације и архиве Фонда од стране Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине, са стањем на дан ступања на снагу овог закона;

- измена и допуна важећих прописа којима су уређена питања плаћања накнада, односно надлежности Фонда у области обрачунавања и плаћања накнада од стране обвезника плаћања,

- ревизија прописа који се односе на функционисање система плаћања накнада и уређивања односа привредних субјеката који су до сада били корисници доделе средстава Фонда, односно подстицајних средстава за управљање посебним токовима отпада, ревизија важећих прописа по основу којих су прописани приходи Фонда, односно плаћање накнада, које су се

користиле за финансирање заштите и унапређивања животне средине, у складу са Националним програмом заштите животне средине.

V. ПРОЦЕНА ИЗНОСА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона потребно је обезбедити средства у буџету Републике Србије која се односе на преузете уговорене обавезе Фонда за 2012. годину.

VI. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Сагласно члану 167. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, број 20/12 – пречишћен текст), предлаже се доношење закона по хитном поступку, с обзиром да би недоношење закона по наведеном поступку могло да проузрокује штетне последице у погледу остваривања континуираног обезбеђивања средстава за финансирање заштите животне средине у Републици Србији, односно реализацију уговорених финансијских обавеза према корисницима Фонда за заштиту животне средине.

С обзиром на комплексност и повезаност материје доношењем закона по хитном поступку обезбеђују се законодавни, организационо-институционални и други услови за функционисање система финансирања заштите животне средине у Републици Србији.

VII. РАЗЛОЗИ ЗА РАНИЈЕ СТУПАЊЕ НА СНАГУ ЗАКОНА

Предлаже се да овај закон ступи на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”. Нарочито оправдани разлог за раније ступање на снагу овог закона, у смислу члана 196. Устава Републике Србије, састоји се у потреби обезбеђивања услова за реализацију уговорених финансијских обавеза према корисницима Фонда за заштиту животне средине.