

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

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, 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. 135/2004, 36/09, 36/09 – др. закон и 72/09), и чине их: накнада за загађивање животне средине (чл. 85. Закона), накнада за промет врста дивље флоре и фауне (чл. 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 i 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, 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 („Сл. гласник РС”, број 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 акумулатори, 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 („Сл. 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 („Сл. 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 („Сл. гласник РС”, бр. 8/10 и 16/11);
- Правилник о начину и условима додељивања кредита Фонда за заштиту животне средине („Сл. гласник РС”, број 57/10);
- Статут Фонда за заштиту животне средине („Сл. гласник РС”, број 3/11);
- Пословник о раду Управног одбора Фонда за заштиту животне средине („Сл. гласник РС”, број 16/11);
- Правилник о условима за доделу и коришћење средстава Фонда за заштиту животне средине („Сл. гласник РС”, број 10/12);
- Уредба о утврђивању Програма финансирања пројекта унапређења енергетске Ефикасности у 2012. години („Сл. 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 („Сл. 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 органи држауправе. 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 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 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 Законом 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 29.03.2012. 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 даном почетка примене овог закона 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 права, обавезе, запослене и постављена лица, средства, имовину, документацију и архиву Фонда за заштиту животне средине преузима Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине, са стањем на дан 31. децембра 2012. године. Права и обавезе Фонда преузима Република Србија. Права и обавезе у име Републике Србије врши Влада.

Чланом 3. прописано је да даном ступања на снагу овог закона престају да важе прописи који се односе на функционисање и рад Фонда, односно доделу средстава Фонда. Уредба о висини и условима за доделу подстицајних средстава („Службени гласник РС”, бр. 88/09, 67/10, 101/10, 86/11 и 35/12) и Правилник о усклађеним износима подстицајних средстава за поновну употребу, рециклажу и коришћење одређених врста отпада („Службени гласник РС”, број 48/12) примењују се до доношења прописа о престанку важења тих прописа.

Чланом 4. прописано је да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењује се почев од 1. јануара 2013. године.

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.

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.