

Z A K O N
O PRESTANKU VAŽENJA ZAKONA O FONDU ZA ZAŠTITU
ŽIVOTNE SREDINE

Član 1.

Prestaje da važi Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine („Službeni glasnik RS”, br. 72/09 i 101/11).

Član 2.

Zaposlene, sredstva, imovinu, dokumentaciju i arhivu Fonda za zaštitu životne sredine (u daljem tekstu: Fond) preuzima Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine, sa stanjem na dan stupanja na snagu ovog zakona.

Prava i obaveze Fonda preuzima Republika Srbija.

Prava i obaveze iz stava 2. ovog člana u ime Republike Srbije vrši Vlada.

O izvršavanju obaveza Fonda preuzetih u skladu sa zakonom, staraće se ministarstva u okviru svojih nadležnosti utvrđenih Zakonom o ministarstvima („Službeni glasnik RS”, broj 72/12).

Član 3.

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije.”

O B R A Z L O Ž E N J E

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona je član 97. stav 1. tačka 9) Ustava Republike Srbije po kome se obezbeđuje održivi razvoj; sistem zaštite i unapređenja životne sredine; zaštitu i unapređivanje biljnog i životinjskog sveta; proizvodnju, promet i prevoz oružja, otrovnih, zapaljivih, eksplozivnih, radioaktivnih i drugih opasnih materija i tačka 17) Ustava, po kome se uređuju i drugi odnosi od interesa za Republiku Srbiju.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ocena pravne uređenosti

Fond za zaštitu životne sredine (u daljem tekst: Fond) osnovan je Zakonom o Fondu za zaštitu životne sredine („Službeni glasnik RS” br. 72/09 i 101/11 – u daljem tekstu: Zakon) i u skladu sa članom 2. Zakona osnivač Fonda je Republika Srbija, a nadzor nad radom Fonda i primenom odredaba Zakona vrši Ministarstvo nadležno za poslove životne sredine. Ovim Zakonom uređeni su položaj, poslovi, organizacija, prihodi, namena i način korišćenja sredstava za rad Fonda.

Fond za zaštitu životne sredine je osnovan radi primene principa „zagađivač plaća” i obezbeđivanja finansijskih sredstava za podsticanje zaštite i unapređivanja životne sredine u Republici. Ovim zakonom uređeno je funkcionisanje i uvedeni mehanizmi korišćenja sredstava Fonda kroz podsticajne mere čije je uvođenje predviđeno setom posebnih zakona iz oblasti životne sredine, kao i mogućnost iniciranja projekata od strane Fonda u cilju efikasnijeg reagovanja na prisutne probleme u životnoj sredini. Posebnim zakonima i podzakonskim propisima uvedena je obaveza plaćanja naknada (naknada za zagađivanje). Ekonomski instrumenti radi obezbeđivanja finansiranja i ostvarivanja ciljeva zaštite životne sredine propisani su: Zakonom o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS”, br. 135/04, 36/09, 36/09 – dr. zakon i 72/09), i čine ih: naknada za zagađivanje životne sredine (član 85. Zakona), naknada za promet vrsta divlje flore i faune (član 27. Zakona).

Naknada za zagađivanje životne sredine uvedena je za emisije SO₂, NO₂, praškaste materije, supstance koje oštećuju ozonski omotač, proizvodnju i odlaganje industrijskog opasnog i neopasnog otpada, korišćenje motornih vozila i za plastične kese. Sredstva ostvarena od ove naknade u visini od 60% prihod su budžeta Republike i koriste se preko Fonda za zaštitu životne sredine, a u visini od 40% prihod su budžeta jedinice lokalne samouprave, odnosno budžetskih fondova jedinica lokalne samouprave. Sredstva se koriste namenski za zaštitu i unapređenje životne sredine prema programima, odnosno akcionim i sanacionim planovima. Uredbom o vrstama zagađenja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade („Službeni glasnik RS”, br. 113/05, 6/07, 8/10, 102/10 i 15/12) određene su vrste zagađivanja, kriterijumi za obračun naknade i obveznici, visina i način obračunavanja i plaćanja naknade.

Naknada za promet vrsta divlje flore i faune propisana je Uredbom o stavljanju pod kontrolu korišćenja i prometa divlje flore i faune („Službeni glasnik RS”, br. 31/05, 45/05, 22/07, 38/08 i 9/10) kojom je predviđeno da pravno lice, odnosno preduzetnik koje vrši promet vrsta divlje flore i faune plaća naknadu. Sredstva ostvarena od naknade za promet vrsta divlje flore i faune, prihod su budžeta Republike, i koriste se preko Fonda za zaštitu životne sredine i koriste se za finansiranje pripreme, sprovođenja i razvoja programa, projekata i drugih aktivnosti u oblasti zaštite i unapređenja životne sredine.

Novousvojenim zakonima iz oblasti zaštite životne sredine u 2009. godini, uvedeni su novi ekonomski instrumenti. U skladu sa Zakonom o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS”, br. 36/09 i 88/10), propisano je uvođenje naknade za proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada . Vlada je donela Uredbu o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjem izveštaju, načinu i rokovima dostavljanja godišnjeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknada, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja plaćanja naknade („Službeni glasnik RS”, br. 54/10, 86/11 i 15/12). Utvrđeni su proizvodi koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada (gume od motornih vozila, proizvodi koji sadrže azbest, baterije i akumulat ori, sva mineralna i sintetička ulja i maziva koja više nisu pogodna za prvobitnu namenu, električni i elektronski proizvodi i dr). Obveznik plaćanja naknade je proizvođač ili uvoznik proizvoda koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada.

Zakonom o ambalaži i ambalažnom otpadu („Službeni glasnik RS”, broj 36/09) propisano je da isporučilac koji ambalažu ili upakovan proizvod stavlja u promet na teritoriji Republike Srbije, plaća naknadu. U cilju implementacije ovog zakona doneta je Uredba o kriterijumima za obračun naknade za stavljanje u promet ambalaže ili upakovanog proizvoda, oslobađanje od plaćanja naknade, obveznike plaćanja, visini naknade, kao i načinu obračunavanja i plaćanja naknade („Službeni glasnik RS”, broj 8/10) i njena primena je započeta sa naplatom 2011 godine.

Na osnovu Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine doneti su propisi kojima se propisuje funkcionisanje i rad Fonda, dodela i korišćenje sredstava Fonda, kao i visina i uslovi za dodelu podsticajnih sredstava i to:

- Pravilnik o uslovima koje moraju ispunjavati korisnici sredstava Fonda za zaštitu životne sredine, uslovima i načinu dodeljivljnja sredstava Fonda, kriterijumima i merilima za ocenjivanje zahteva za dodeljivanje sredstava i načinu praćenja namenskom korišćenju sredstava i ugovorenih prava i obaveza („Službeni glasnik RS”, br. 8/10 i 16/11);
- Pravilnik o načinu i uslovima dodeljivanja kredita Fonda za zaštitu životne sredine („Službeni glasnik RS”, broj 57/10);
- Statut Fonda za zaštitu životne sredine („Službeni glasnik RS”, broj 3/11);
- Poslovnik o radu Upravnog odbora Fonda za zaštitu životne („Službeni glasnik RS”, broj 16/11);
- Pravilnik o uslovima za dodelu i korišćenje sredstava Fonda za zaštitu životne sredine („Službeni glasnik RS”, broj 10/12);
- Uredba o utvrđivanju Programa finansiranja projekta unapređenja energetske efikasnosti u 2012.godini („Službeni glasnik RS”, broj 20/12);
- Uredba o visini i uslovima za dodelu podsticajnih sredstava („Službeni glasnik RS”, br. 88/09, 67/10, 101/10, 86/11 i 35/12);
- Pravilnik o usklađenim iznosima podsticajnih sredstava za ponovnu upotrebu, reciklažu i korišćenje određenih vrsta otpada („Službeni glasnik RS”, broj 48/12).

Članom 4. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, broj 79/05) propisano je da se pojedini poslovi državne uprave zakonom mogu poveriti autonomnim pokrajinama, opštinama, gradovima i gradu Beogradu, javnim preduzećima, ustanovama, javnim agencijama i drugim organizacijama tzv. imaocima javnih ovlašćenja. Na osnovu posebnih odredaba o imaocima javnih ovlašćenja, pri vršenju poverenih poslova državne uprave imaoci javnih ovlašćenja

imaju ista prava i dužnosti kao i organi državne uprave. Javna ovlašćenja Fond ima u obavljanju svoje delatnosti, i to u: donošenju rešenja obveznicima plaćanja naknade, donošenju rešenja o promenama upisa u evidenciju obveznika plaćanja, utvrđivanjem uslova koje moraju ispunjavati korisnici sredstava Fonda, uslova i načina dodeljivanja njegovih sredstava, kriterijuma i merila za ocenjivanje predloga projekata, odnosno zahteva za dodeljivanje sredstava, vršenju nadzora nad realizacijom projekata, načina praćenja namenskog korišćenja sredstava i ugovoreni prava i obaveza, kao i drugih poslova od značaja za dodeljivanje i korišćenje sredstava Fonda u skladu sa zakonom (član 7. Zakona) .

Fond kao pravno lice ima ovlašćenja utvrđena članom 4. Zakona o državnoj upravi. Reorganizacija sistema naknada koje čine prihod budžeta Republike Srbije, podrazumeva izmenu važećih zakona kojima je propisano plaćanje posebnih naknada u oblasti zaštite životne sredine, na osnovu revizije i procene funkcionisanja uspostavljenih sistema upravljanja u oblasti zaštite životne sredine (npr. upravljanje posebnim tokovima otpada, uključujući ambalažu, plastične kese i dr), na bazi plaćanja naknade koje se koriste preko Fonda za zaštitu životne sredine za finansiranje zaštite i unapređivanja životne sredine.

U skladu sa članom 16. Zakona definisani su prihodi Fonda, a članom 17. sredstva Fonda se koriste u skladu sa zakonom, statutom, programom rada Fonda, kao i Nacionalnim programom zaštite životne sredine. Sredstva Fonda dodeljuju se pravnim i fizičkim licima na način propisan u članu 18. Zakona i u stavu 7. definisano je da se programi koje Fond finansira i koji su izabrani putem javnih konkursa u skladu sa Zakonom dodeljuju u vidu zajmova, kredita i podsticajnih sredstava preko poslovnih banaka i drugih finansijskih institucija u skladu sa zakonom.

Prihodi Fonda ostvaruju se kroz obezbeđivanje sredstva za rad Fonda iz budžeta Republike u skladu sa članom 52. Zakona o državnoj upravi prema kome se sredstva za vršenje poverenih poslova državne uprave obezbeđuju u budžetu Republike Srbije, iz prihoda i primanja od upravljanja slobodnim novčanim sredstvima Fonda, i drugih izvora u skladu sa zakonom.

Ekonomično i efikasno vršenje ovih javnih ovlašćenja u kontekstu navedenih reformi upućuje da se isti mogu obavljati i u drugom organizacionom obliku, tj. u sastavu Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine. Ukidanjem Fonda ukidaju se i organi Fonda i time i troškovi rada direktora i Upravnog odbora Fonda koji ima predsednika i četiri člana. Takođe, u prilog tome, je da zaposleni u Fondu imaju prava i obaveze u skladu sa zakonom kojim se uređuju radni odnosi državnih službenika (član 8. Zakona).

Razlozi za donošenje zakona

Rešenja predviđena Predlogom zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu upućuju na reviziju naknada i taksi, koje su osnovni izvor finansiranja rada Fonda i odobravanja sredstava širokom spektru korisnika, od pravnih do fizičkih lica, što dovodi u pitanje smisao osnovne delatnosti Fonda za koje je po zakonu osnovan. Rešenje o ukidanju statusa Fonda moguće je donošenjem zakona kojim prestaje da važi Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine. Imajući u vidu da su već početkom 2012. godine *Zaključkom Vlade 05 Broj 401-2168/2012-001 od 29. marta 2012. godine*, prihodi koje ostvaruje Fond za zaštitu životne sredine, a koji se iskazuju kao izvor *04-Sopstveni prihodi budžetskih korisnika postali opšti prihod budžeta* Republike Srbije na izvoru 01, protivno odredbama Zakona, to je Fond počev od datuma stupanja na snagu i primene navedenog Zaključka ostao bez sredstava za izvršenje svojih obaveza. Prelazni period za naplatu taksi i naknada je do 31. marta 2013. godine, pri čemu su praktično oni već budžetski prihodi. Tako su Fondu stvorene obaveze, ugovorene za 2012. godinu blokirane za plaćanje.

Pored toga Predlogom zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetu za 2012. godinu predviđena su sredstva Fondu 213.780.000 koja uključuju samo sredstva za plate i osnovne troškove poslovanja i prenete neizvršene obaveze nakon donošenja Zakona o ministarstvima („Službeni glasnik RS”, broj 72/12).

Imajući u vidu sve navedeno, finansiranje rada Fonda i svih preuzetih obaveza koje samo za 2012. godinu iznose 5.847.275.769,15 dinara prelazi na teret budžeta Republike Srbije. Fond svim obavezama odgovara imovinom kojom raspolaže, a kako je vlasnik sve imovine svih budžetskih korisnika Republika Srbija, to je već takođe preneto na Republiku Srbiju.

III. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA I POJEDINAČNIH REŠENJA

Članom 1. ovog zakona propisano je da prestaje da važi Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine („Službeni glasnik RS”, br. 72/09 i 101/11).

Članom 2. ovog zakona propisano je da zaposlene, sredstva, imovinu, dokumentaciju i arhivu Fonda za zaštitu životne sredine preuzima Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine, sa stanjem na dan stupanja na snagu ovog zakona. Prava i obaveze Fonda preuzima Republika Srbija. Prava i obaveze Fonda u ime Republike Srbije vrši Vlada. O izvršavanju obaveza Fonda preuzetih u skladu sa zakonom, staraće se ministarstva u okviru svojih nadležnosti utvrđenih Zakonom o ministarstvima („Službeni glasnik RS”, broj 72/12).

Članom 3. propisano je da ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

IV. ANALIZA EFEKATA PRIMENE ZAKONA

Određivanje problema koje zakon treba da reši

Fond ima obavezu plaćanja budžetskim sredstvima Republike Srbije sa ekonomskih klasifikacija: 424, 463, 451, 454, 465, 481, pri čemu:

1. obaveze Fonda koje dospevaju do kraja 2012. godine i koje moraju da se plate sredstvima budžeta pošto su Fondu ukinuta sredstva iz izvora 04 i 13, koja ukupno iznose 2.794.618.768,93 dinara, prema potpisanim ugovorima sa korisnicima sredstava Fonda. Treba imati u vidu da će se navedeni iznos iskorigovati, odnosno umanjiti po dostavljenim izveštajima o realizaciji potpisanih ugovora.

2. Uredbom o utvrđivanju programa podrške građevinskoj industriji u 2012.godini („Službeni glasnik RS”, broj 4/12) je predviđeno da se, za realizaciju programa koriste sredstva Fonda u ukupnom iznosu od 2.500.000.000,00 dinara, tako da je otvorena aproprijacija na ekonomskoj klasifikaciji 465000 — ostale dotacije i transferi. Ukupno realizacija ovog programa do danas iznosi 1.070.292.115,03 dinara. Ostatak za plaćanje prema građevinskoj industriji, prema zaključenim ugovorima iznosi: 1.029.707.884,97 dinara.

3. obaveze prema projektima za energetska efikasnost koje dospevaju do kraja 2012. godine iznose 1.299.627.872,75 dinara, od čega obaveze prema bankama (13 banaka prema zaključenim ugovorima) iznose 299.627.872,75 (stanje po popisu) i plus obaveze prema lokalnoj samoupravi 1.000.000.000,00 dinara prema zaključenim ugovorima.

4. podsticajna sredstva u iznosu od 323.321.242,50 (koja nisu isplaćena, a doneta je odluka upravnog odbora po potpisanim ugovorima u skladu sa Uredbom o visini i uslovima za dodelu podsticajnih sredstava („Službeni glasnik RS”, br. 88/09, 67/10, 101/10 i 86/11).

Ukupno potrebna sredstva za navedene namene po zaključenim ugovorima koje dospevaju do kraja 2012. godine su: 5.847.275.769,15 dinara. Kako Fond raspolaže samo sa 213.780.000 dinara što uključuje samo plate za zaposlene do kraja godine i materijalne troškove to je neophodno da se sve navedene obaveze preuzete po zaključenim ugovorima do kraja godine plate iz izvora 01 – sredstva budžeta u iznosu od 5.847.275.769,15 dinara.

Cilj koji se zakonom postiže

Ovim zakonom postižu se sledeći ciljevi:

- ekonomično i efikasno vršenje javnih ovlašćenja koje je do sada Fond obavljao;

- ukidanje troškova rada organa Fonda (upravni odbor koji čine predsednik i četiri člana);

-rešavanje pitanja plaćanja ugovorenih obaveza iz sredstava budžeta Republike Srbije, preuzimanjem prava i obaveza od strane Republike Srbije, odnosno vršenje tih prava i obaveza od strane Vlade, odnosno ministarstava u okviru njihovih nadležnosti utvrđenih Zakonom o ministarstvima.

Da li su razmatrane druge mogućnosti za rešavanje problema?

Zbog sistemske prirode predloženih izmena i dopune Zakona njihovo rešavanje je moguće jedino zakonom kojim se ova pitanja uređuju.

Zašto je donošenje zakona najbolje rešenje problema?

Materija koja je predmet zakona zahteva uređivanje ukidanja Fonda za zaštitu životne sredine donošenjem zakona, s obzirom da se ista može samo zakonom urediti. Iz navedenog razloga predložen je zakon kojim prestaje da važi Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine.

Na koga će i kako uticati rešenja predložena u zakonu?

Rešenja predložena u zakonu uticaće na:

1) položaj Fonda kao posebnog pravnog lica sa pravima, obavezama i odgovornostima utvrđenim ovim zakonom;

2) racionalizaciju i organizaciju poslova Fonda u drugom organizacionom obliku, ukidanje organa Fonda i smanjenje troškova njegovog rada;

3) postepen prelazak na budžetski sistem finansiranja zaštite i unapređivanja životne sredine;

4) ukidanje dosadašnje namene i načina korišćenja sredstava za rad Fonda;

5) izmirenje ugovorenih obaveza Fonda za 2012. godinu iz sredstava budžeta Republike Srbije;

6) rešavanje statusa zaposlenih u Fondu njihovim preuzimanjem od strane Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine.

Da li pozitivni efekti donošenja zakona opravdavaju troškove njegove primene?

Efekti donošenja ovog zakona opravdavaju troškove njegove primene jer se njegovim donošenjem obezbeđuje delotvornije, racionalnije i ekonomičnije zadovoljavanje svrhe obavljanja poslova državne uprave, odnosno vršenja javnih ovlašćenja koje je do sada imao Fond.

Koji su troškovi koje će primena zakona izazvati građanima i privredi, posebno malim i srednjim preduzećima?

Primena ovog zakona ne izaziva nove troškove građanima, privredi, posebno malim i srednjim preduzećima.

Da li zakon stimuliše pojavu novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju?

Donošenje ovog zakona uticaće na smanjenje troškova, skraćivanje rokova, kao i pojednostavljenje procedura za dodelu sredstava za finansiranje zaštite životne sredine privrednim subjektima iz budžeta Republike Srbije.

Da li su sve zainteresovane strane imale priliku da iznesu svoje stavove o zakonu?

Javna rasprava o Nacrtu zakona nije sprovedena po posebnom programu javne rasprave Vlade.

Koje će mere tokom primene zakona biti preduzete da bi se ostvarili razlozi donošenja zakona?

Mere koje će se preduzeti da bi se ostvarili razlozi donošenja su sledeći:

- preuzimanje prava, obaveza, zaposlenih lica, sredstava, imovine dokumentacije i arhive Fonda od strane Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine, sa stanjem na dan stupanja na snagu ovog zakona;
- izmena i dopuna važećih propisa kojima su uređena pitanja plaćanja naknada, odnosno nadležnosti Fonda u oblasti obračunavanja i plaćanja naknada od strane obveznika plaćanja,
- revizija propisa koji se odnose na funkcionisanje sistema plaćanja naknada i uređivanja odnosa privrednih subjekata koji su do sada bili korisnici dodele sredstava Fonda, odnosno podsticajnih sredstava za upravljanje posebnim tokovima otpada, revizija važećih propisa po osnovu kojih su propisani prihodi Fonda, odnosno plaćanje naknada, koje su se koristile za finansiranje zaštite i unapređivanja životne sredine, u skladu sa Nacionalnim programom zaštite životne sredine.

V. PROCENA IZNOSA FINANSIJSKIH SREDSTAVA POTREBNIH ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona potrebno je obezbediti sredstva u budžetu Republike Srbije koja se odnose na preuzete ugovorene obaveze Fonda za 2012. godinu.

VI. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Saglasno članu 167. Poslovnika Narodne skupštine („Službeni glasnik RS”, broj 20/12 – prečišćen tekst), predlaže se donošenje zakona po hitnom postupku, s obzirom da bi nedonošenje zakona po navedenom postupku moglo da prouzrokuje štetne posledice u pogledu ostvarivanja kontinuiranog obezbeđivanja sredstava za finansiranje zaštite životne sredine u Republici Srbiji, odnosno realizaciju ugovorenih finansijskih obaveza prema korisnicima Fonda za zaštitu životne sredine.

S obzirom na kompleksnost i povezanost materije donošenjem zakona po hitnom postupku obezbeđuju se zakonodavni, organizaciono-institucionalni i drugi uslovi za funkcionisanje sistema finansiranja zaštite životne sredine u Republici Srbiji.

VII. RAZLOZI ZA RANIJE STUPANJE NA SNAGU ZAKONA

Predlaže se da ovaj zakon stupi na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”. Naročito opravdani razlog za

ranije stupanje na snagu ovog zakona, u smislu člana 196. Ustava Republike Srbije, sastoji se u potrebi obezbeđivanja uslova za realizaciju ugovorenih finansijskih obaveza prema korisnicima Fonda za zaštitu životne sredine.