



Република Србија
Републички секретаријат за
јавне политике
Број: 011-00-68/2022-02
28. децембар 2022. године
Влајковићева 10
Београд

МИНИСТАРСТВО ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

БЕОГРАД
Немањина 22-26

ПРЕДМЕТ: Мишљење на Нацрт закона о изменама и допушама Закона о управљању отпадом

У складу са вашим дописом број: 011-00-639/1/2021-06 од 17. новембра 2022. године, којим сте 21. новембра 2022. године Републичком секретаријату за јавне политике (у даљем тексту: Секретаријат) доставили на мишљење Нацрт закона о изменама и допушама Закона о управљању отпадом (у даљем тексту: Нацрт закона) са пратећим материјалом и допуном истог од 28. децембра 2022. године, обавештавамо вас о следећем:

Чланом 5. Нацрта закона којим се мења члан 9. важећег Закона о управљању отпадом („Службени гласник РС” бр. 36/09, 88/10, 14/16 и 95/18 - др. закон, у даљем тексту: важећи Закон) у делу који се односи на став 1. предвиђа се да се ради планирања управљања отпадом у Републици Србији доносе Програм управљања отпадом, Програм управљања отпадним муљем, Регионални план управљања отпадом и Локални план управљања отпадом.

Мишљења смо да је у предложеној одредби уместо става 1. потребно предвидети ст. 1 и 2. тако да гласе:

„Ради планирања управљања отпадом у Републици Србији, Влада доноси Програм управљања отпадом, који се доноси у складу са документом јавне политике за област заштите животне средине.

Локалне власти доносе:

- 1) Регионални план управљања отпадом и
- 2) Локални план управљања отпадом”.

Секретаријат сматра да је предложена одредбу потребно изменити на приказан начин с обзиром да је чланом 3. Нацрта закона којим се мења члан 5. тачка 22) важећег Закона, отпадни муљ одређен као врста отпада, мишљења смо да је у члану 5. Нацрта закона којим се мења члан 9. важећег Закона у делу који се односи на став 1. потребно *изоставити* Програм управљања отпадним муљем, тј. садржину овог програма укључити у Програм управљања отпадом. Имајући у виду трошкове израде и усвајања документа јавне политике, ограничене капацитете државне управе, као и то да отпадни муљ представља само врсту отпада, па самим тим и управљање отпадним муљем представља само део управљања отпадом, сматрамо да није сврсисходно доносити два документа јавне политике којима се одређују правци деловања јавне политике у истој области.

Такође, сматрамо да је овом одредбом потребно јасно дефинисати који документ доноси Влада, а које документе доносе органи локалне власти, у смислу закона којим се регулише плански систем.

Чланом 5. Нацрта закона којим се мења члан 9. у делу који се односи на *став 2.* важећег Закона прописано је да се, осим планских докумената из става 1. овог члана доносе и следећи документи: Програм превенције стварања отпада, План управљања отпадом у постројењу за које се издаје интегрисана дозвола, Радни план за управљање отпадом и План прилагођавања постројења – за несанитарне депоније сметлишта, који израђује јавно комунално предузеће у складу са овим законом.

Сматрамо да је потребно изменити овај став, тако да гласи:

„Осим планских докумената из става 1. овог члана оператери управљања отпадом доносе следећа документа:

- 1) План управљања отпадом у постројењу за које се издаје интегрисана дозвола;
- 2) Радни план за управљање отпадом
- 3) План прилагођавања постројења – за несанитарне депоније сметлишта, који израђује јавно комунално предузеће у складу са овим законом”.

На овај начин би се јасно направила разлика између планских докумената које доноси Влада, органи локалне власти и оператери управљања отпадом.

Такође, мишљења смо и да је у предложеној одредби потребно *брисати* Програм превенције стварања отпада, тј. сматрамо да је садржину овог документа потребно укључити у Програм управљања отпадом, имајући у виду да превенција стварања отпада представља само један сегмент управљања отпадом. Секретаријат указује на то да није сврсисходно доносити више од једног документа јавне политике којим се одређују правци деловања јавне политике у истој области имајући у виду трошкове припреме и доношења документа јавне политике, као оптерећење праћења његовог спровођења.

Чланом 6. Нацрта закона којим се мења члан 10. важећег Закона, у делу који се односи на став 3. и то тако што се прописује да Програм управљања отпадом важи девет година.

С тим у вези, сматрамо да је потребно *брисати* наведени став 3, тј. да период важења програма није потребно овом законом прописивати, с обзиром да је Законом о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС број 30/18) прописан период за који се доноси програм, као и да је одређивање трајања програма у вези са потребама и у вези са периодом трајања документа јавне политике у складу с којим се доноси.

Такође наводимо и да је у члану 10. став 2. важећег Закона потребно *брисати* тачку 3) „Национални план управљања отпадом”, у циљу усклађивања са одредбама Закона о планском систему Републике Србије и Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС“, бр. 8/19), који прописују садржину програма, као документа јавне политике. Наиме, наведеним прописима *није* предвиђено да програм садржи *национални план*, већ је прописано да се мере дефинисане програмом даље разрађују кроз акциони план, као документ јавне политике највишег нивоа детаљности.

У складу са већ наведеним, такође неопходно је *брисати* и члан 11. важећег Закона којим је прописана садржина Националног плана управљања отпадом, као саставног дела Програма управљања отпадом.

Истичемо да је Програм управљања отпадом у Републици Србији за период 2022–2031. године („Службени гласник РС”, број 12/22) донет 28. јануара 2022. године и да не садржи Национални план управљања отпадом.

Члан 9. Нацрта закона којим се мења члан 28а важећег Закона у делу који се односи на став 11. предвиђа да се решење о упису посредника, односно трговца управљања отпадом у регистар издаје на период од *две* године уместо досадашњих пет година, уз образложење да подносиоци захтева имају потешкоће да обезбеде финансијску гаранцију за пет година.

Сматрамо да је предложена одредбу потребно допунити тако што би се на крају одредбе доделе речи: „или на дужи рок уколико подносилац захтева то затражи и пружи довољне гаранције да ће бити у могућности да испуњава финансијске или друге обавезе које могу настати у обављању послова у складу са овом законом, али не на дужи рок од пет година”.

Сматрамо да би се на овај начин смањило административно оптерећење за стабилне привредне субјекте који имају дугорочне пословне планове и који могу да гарантују финансијску стабилност, јер у том случају не би били у законској обавези да покрећу поступак за упису у регистар на *сваке две године*.

С тим у вези, такође позивамо предлагача, да у циљу унапређења правне сигурности (извесности), размотри и могућност да у члану 28а *важећег* Закона прецизира услове (из става 10. тачка 3) истог члана закона) које подносилац захтева мора да испуни како би био у могућности да испуњава финансијске или друге обавезе које могу настати у обављању послова у складу са овим законом. Такође указујемо предлагачу да је неопходно да законом пропише правни основ за доношење уредбе којом би се ближе дефинисали потребни услови и средства гаранције које подносилац захтева (посредник/трговац) мора да испуни (приложи уз захтев) како би му био одобрен упис у регистар, с обзиром да важећим Законом такви услови нису јасно дефинисани, што може створити потенцијалну правну несигурност за подносиоце захтева (привредне субјекте у области управљања отпадом) приликом тумачења важеће одредбе Закона.

Члан 14. Нацрта закона којим се мења члан 37. важећег Закона у делу који се односи на став 6. предвиђа да министар ближе прописује услове које мора да испуњава мобилно постројење за третман отпада.

Имајући у виду да закон *не* прописује *услове* које ће морати да испуњава мобилно постројење за третман отпада и да се предлаже да ће те услове *ближе* прописати министар, мишљења смо да је такве услове потребно прописати законом или бар прописом који доноси Влада, (не министар). Наведену примедбу истичемо из разлога како би се доношње конкретног прописа сагледало кроз један *шири консултативни процес*, а што би подразумевало израду анализе ефеката прописа, укључујући и претходну контролу административних поступака у смислу члана 10. Закона о Регистру административних поступака („Службени гласник РС“, број 44/21), али и обавезу достављања Влади извештаја о спроведеним консултацијама у складу са чланом 44. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Сл.гласник РС”, број 8/19). Уједно напомињемо да је неопходно прописати услове законом како би се створио правни основ за њихово ближе уређење подзаконским актом.

Члан 24. Нацрта закона којим се мења члан 61. важећег Закона у делу који се односи на став 4. тачка 9) предвиђа да се уз захтев за издавање потврде из става 2. овог члана доставља и потврда о регистрацији у Агенцији за привредне регистре.

Сматрамо да је у предложеној одредби тачку 9) потребно *обрисати*.

Имајући у виду да је одредбама чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС” бр. 18/16 и 95/18 - аутентично тумачење) поступајући управни орган дужан да по службеној дужности, поред осталог, врши *увид* и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање, указујемо да надлежни орган увидом у јавно доступан регистар на званичној интернет

страници Агенције за привредне регистре може проверити да ли је подносилац захтева регистрован као привредни субјекат, те стога сматрамо тачку 9) сувишном. На тај начин би се смањило административно оптерећење за подносиоца захтева и елиминисала непотребна документација.

Слична примедба се односи и на члан 25. Нацрта закона којим се мења члан 62. став 2. важећег Закона где се у тачки 9) предвиђа да захтев за издавање дозволе садржи уверење о неосуђиваности за предузетника, власника односно заступника правног лица за кривична дела против животне средине. Такође у ставу 3. тачка 8) истог члана, поред осталог, прописано је и да се уз захтев за издавање дозволе прилаже и извод из катастра непокретности, односно доказ о власништву над објектом.

У складу са наведеним предлажемо да се у члану 62. важећег Закона након става 3. дода нови став који би гласио:

„Податке, којима се доказује да оператер постројења испуњава услове за издавање дозволе из става 2. тачка 8) и става 3. тачка 7) и 8) овог члана, надлежни орган за издавање дозволе за третман, односно складиштење, поновно искоришћење и одлагање отпада прибавља по службеној дужности, осим ако странка изричито изјави да ће те податке прибавити сама”.

Наведену примедбу на члан 25. Нацрта закона истичемо с такође обзиром да члан 103. а у вези са чланом 9. Закона о општем управном поступку предвиђа да је орган дужан да по службеној дужности *прибавља* и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање, те смо тога мишљења да је орган у обавези да одређене податке прибавља по службеној дужности и то у конкретном случају податке о неосуђиваности од Министарства унутрашњих послова и податке о непокретностима од Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности, коришћењем постојеће инфраструктуре за електронску размену података путем *сервисне магистрале органа*. Истичемо да би се на тај начин јасним дефинисањем података (односно документације) која се прибавља по службеној дужности знатно, додатно олакшала примена Закона о општем управном поступку и отклониле одређене недоумице за подносиоце захтева у погледу тога које податке је неопходно приложити уз захтев, а које ће орган прибави по службеној дужности од надлежних органа, што олакшава пословање у области управљања отпадом.

Такође, напомињемо и да је у оквиру спровођења Програма е-ПАПИР који се односи на унапређење услова пословања привредних субјеката, Министарство заштите животне средине дало *сагласност* на препоруку за унапређење поступка *дозвола за управљање отпадом* (шифра поступка 134.00.0031) где је предвиђена дигитализација тог поступка (електронско спровођење поступка у целости), те стога указујемо да је поред осталог и из тог разлога потребно јасно прецизирати која документација која се доставља уз захтев, а који подаци се прибављају (проверавају) по службеној дужности, уз сагласност подносиоца захтева.

Имајући у виду да се уз подношење захтева за издавање дозволе из члана 25. став 1. Нацрта закона (дозвола за обављање делатности складиштења, третмана и/или одлагања отпада) прилаже и сагласност на студију о процени утицаја на животну средину, односно студију о процени утицаја затеченог стања или акт о ослобођењу од обавезе израде процене утицаја на животну средину, као и акти надлежних органа којима се издаје водна дозвола, водну сагласност и друге дозволе и сагласности, Секретаријат препоручује предлагачу да размотри и могућност да за поступке издавања наведених дозвола формира *јединствено управно место*, с обзиром да је за остваривање овог права потребно поступање више органа (Министарства заштите животне средине, Дирекције за воде, ЈП Србија воде али и других органа јавне управе). Подсећамо да члан 42. став 1. Закона о општем управном поступку, предвиђа да ако је за остваривање једног или више

права потребно поступање једног или више органа, странка се обраћа јединственом управном месту. Стога, сматрамо да би се формирањем јединственог управног места, на начин на који предлагач процени као најприкладнији у конкретной управној области (кроз измену овог закона, другог прописа или пак без измене прописа) објединило поступање више органа и додатно оптимизовао наведени административни поступак, а самим тим и значајно смањило административно оптерећење за привредне субјекте и унапредило пословно окружење за развој делатности у области управљања отпадом. Формирање јединственог управног места у конкретном случају сматрамо додатно оправданим и с обзиром на то да став 3. тачка 8) истог члана закона предвиђа да се уз захтев, поред осталог прилажу и копије одобрења и сагласности других надлежних органа, издатих у складу са законом и то: одговарајућа употребна дозвола или други акт којим се дозвољава употреба објекта за управљање отпадом, извод из катастра непокретности, доказ о власништву над објектом, водна дозвола, водна сагласност и *друге дозволе и сагласности*. Указујемо да би нарочит значај јединственог управног места у конкретном случају био, поред осталог и због тога што би на тај начин било омогућено институционално поучавање подносилаца захтева о томе шта је све потребно да се приложи од документације уз захтев у сваком конкретном случају за издавање дозволе (у смислу члана 42. став 2. Закона о општем управном поступку), јер предлагач није прецизно нормирао документацију која се доставља уз захтев, а прописао је да се, поред осталог, достављају: „и *друге дозволе и сагласности*“, што може довести до неуједначног поступања органа и правне несигурности за подносиоце захтева.

Секретаријат позива предлагача да Нацртом закона пропише правни основ како би се одговарајућим подзаконским актима прописали *обрасци захтева* за покретање и *других* административних поступака прописаних важећим Законом (упис/брисање из регистра трговаца или посредника у управљању отпадом - члан 28а важећег Закона; потврда о изузимању од прибављања дозволе из члана 61. важећег Закона; измена дозволе за управљање отпадом члан 68. важећег Закона; дозвола за сакупљање и/или транспорт отпада – члан 70. важећег Закона итд.), као што је већ прописано чланом 31. Нацрта закона којим се мења члан 72. важећег Закона којим је одређено да министар прописује образац захтева за издавање дозволе и претходне сагласности и документацију која се подноси уз захтев за увоз, извоз, и транзит отпада - прекогранично кретање отпада које подлеже нотификационом поступку.

Напомињемо да непостојање прописаних образаца захтева доводи до недоумица које податке је потребно унети у захтев и коју документацију и у којој форми је потребно доставити уз захтев, нарочито када се узме у обзир специфичност и комплексност административних поступака из области управљања отпадом. Скрећемо пажњу предлагачу да прописани обрасци захтева треба да садрже и све битне информације за подносиоца (нпр. року у ком је орган дужан да одлучи по захтеву, о правном леку и др.), а све у циљу смањења административног оптерећења за привреду и унапређења транспарентности административних поступака које спроводи јавна управа.

Акциони план за спровођење Програма за поједностављење административних поступака и регулативе „е-ПАПИР“ (у даљем тексту: Програм) за период 2020 - 2021. године, који је Влада Републике Србије усвојила 26. јуна 2020. године, у оквиру мере 1.3. „Оптимизација административних поступака“ и активности 1.3.15. „Оптимизација 82 административних поступака Министарства заштите животне средине“ предвиђа измену Закона о управљању отпадом ради поједностављење поступка издавања дозволе за увоз неопасног отпада ради третмана (шифра поступка 134.00.0023) и поједностављење поступка издавања дозволе за извоз неопасног отпада (шифра поступка 134.00.0024) и то у делу који се односи на скраћење рока за издавање ових дозвола на 15 дана.

У складу са наведеним, потребно је изменити члан 72. став 4. важећег Закона тако да гласи:

„Министарство доноси одлуку, у року од 15 дана од покретања поступка, а по захтеву за одобравање увоза, извоза и транзита отпада на основу чињеница садржаних у документацији која се подноси уз захтев, при чему посебно узима у обзир...”

Такође, позивамо предлагача да размотри допуну дела *VII Управљање посебним токовима* отпада тако што ће поред управљања отпадом од грађења и рушења и управљања отпадним муљем из постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода уредити и управљање отпадом *од хране*. Наиме, није прописана обавеза раздвајања кухињског отпада који настаје обављањем делатности припремања и послуживања хране од комуналног отпада, односно не постоји обавеза одвајања за потребе компостирања и анаеробне дигестије због чега овакав отпад завршава на санитарним депонијама. Сматрамо да би се регулисањем сакупљања и третмана отпада од хране спречило мешање ове врсте отпада са другим отпадом, одвођење отпада од хране у јавну канализацију или директно у воде и мешање отпада од хране са другим производима животињског порекла и сл. што би имало значајни утицај на очување животне средине и здравља људи.

Имајући у виду садржину достављеног текста Нацрта закона, Секретаријат је становишта да извештај о спроведеној анализи ефеката прописа, у вези са чланом 8. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, бр. 8/19, у даљем тексту: Уредба), треба да садржи образложене одговоре на питања из прилога 2-10. Уредбе, те стога у даљем тексту упућујемо на недостатке достављене анализе ефеката прописа.

У оквиру питања, која се односе на *утврђивање циљева*, предлагач је одредио циљеве који се желе постићи применом овог закона али није приказао одговарајуће показатеље учинка на основу којих ће се мерити ниво остваривости предвиђених циљева, у одређеном временском периоду, као и њихове почетне и циљне вредности, рок за достизање циљне вредности и извора провере.

У оквиру питања, која се односе на анализу *економских ефеката*, предлагач је идентификовао додатне административне трошкове (обавезе) за одређене категорије привредних субјеката. Такође се изјаснио и да предложена законска решења неће створити привредним субјектима нове трошкове по основу увођења обавезе управљања отпадом од грађења и рушења и по основу управљања муљем из постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода (члан 21. Нацрта закона којим се предвиђа доношење нових чланова 58а и 58б у важећем Закону), али није образложио те тврдње, нарочито ако се узме у обзир да се на основу овог закона предвиђа и доношење подзаконских аката којим ће се уредити начин и поступак управљања отпадом од грађења и рушења и управљања муљем из постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода, а што може створити додатне трошкове (обавезе) привредним субјектима.

На основу члана 47, 48. и 49. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 8/19), Секретаријат је мишљења да Нацрт закона садржи *делимичну анализу ефеката прописа*.

Подсећамо предлагача и да је Одлуком о успостављању Портала „е-Консултације („Службени гласник РС”, број 62/21), прописано да сви надлежни органи државне управе имају обавезу да, у складу са прописима којима се уређује плански систем и систем државне управе у Републици Србији, благовремено и у потпуности на Порталу

„e-Консултације” објављују све релевантне информације о консултацијама и јавним расправама које спроводе у оквиру своје надлежности.

Овим путем уједно подсећамо и да је чланом 14. став 1. тачка 1) Закона о регистру административних поступака („Службени гласник РС” број 44/21) прописано да је орган у обавези да податке у вези са новим, односно изменама постојећих поступака упише у Регистар административних поступака најкасније до дана ступања на снагу прописа којим се поступак уређује.



директор

Бојана Тошић