



Република Србија
Републички секретаријат за
јавне политике
Број: 011-00-33/2025-02
12. мај 2025. године
Влајковићева 10
Београд

МИНИСТАРСТВО ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

БЕОГРАД
Немањина 22-26

ПРЕДМЕТ: Мишљење на Нацрт закона заштити ваздуха

У складу са вашим дописом број: 000508637/2 2024 од 28. априла 2025. године, којим сте Републичком секретаријату за јавне политике (у даљем тексту: Секретаријат) доставили на мишљење Нацрт закона о заштити ваздуха (у даљем тексту: Нацрт закона) са пратећим материјалом, и последњом допуном од 12. маја 2025. године, обавештавамо вас о следећем:

Члан 13. Нацрта предвиђа да у случају из члана 12. тачка 3) овог закона, а у складу са потврђеним међународним обавезама и у складу са програмом контроле квалитета ваздуха из члана 11. може се успоставити заједничко мерно место које покривају суседне зоне у нашој и суседним државама, да би се добила неопходна просторна расподела концентрација.

Како би се избегле потенцијалне недоумице у погледу примене наведене одредбе у пракси мишљења смо да је потребно прецизирати *који орган* ће конкретно бити задужен да успостави заједничко мерно место у том случају (Влада, Министарство или др.)

Члан 15. став 4. Нацрта предвиђа да Министарство даје сагласност на предлог програма контроле квалитета ваздуха из става 3. овог члана, док надлежни орган аутономне покрајине и надлежни орган јединице локалне самоуправе предлог програма контроле квалитета ваздуха доставља Министарству на сагласност најкасније до 1. септембра оне године која претходи години у којој програм контроле квалитета ваздуха ступа на снагу.

Сматрамо да је у наведеној законској одредби потребно прописати и *рок* у ком ће министарство бити у обвези да *одлучи* о давању сагласности на Предлог програма контроле квалитета ваздуха, како би се благовремено остварило оно што се овим законом намерава.

Секретаријат позива предлагача да обрише чланове 27. и 28 Нацрта закона, који дефинишу садржину Програма заштите ваздуха као инструмент националне политике и Акционог плана за спровођење програма.

Наиме, мишљења смо да није потребно посебним законима прописивати поступак доношења конкретних докумената јавних политика, јер Законом о планском

систему Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр. 30/18, у даљем тексту: Закон) и Уредбом о методологији израде докумената јавних политика („Сл. гласник РС”, бр. 20/25, у даљем тексту: Уредба), уређује се плански систем Републике Србије, односно управљање системом јавних политика, као и врсте и садржина планских докумената које у складу са својим надлежностима предлажу, усвајају и спроводе сви учесници у планском систему. С обзиром да је, садржина Програма и Акционог плана, прописана чланом. 14, 15, 18. и 19. Закона, као и чланом. 20. и 22. Уредбе, указујемо да нема потребе у Нацрту закона прописивати решења која су већ наведена у прописима која уређују област управљања јавним политикама.

Имајући у виду наведено предлажемо, да се у члану 26, након става 1, дода нови став, који гласи: „За спровођење Програма, припрема се Акциони план, који је њен саставни део“.

Такође, мишљења смо да је потребно брисати члан 29, који прописује да Министарство подноси извештај о реализацији Програма и акционог плана Влади, преко органа државне управе за координацију јавних политика, јер је прописима који уређују област управљања јавним политикама прописано праћење спровођења, извештавање и вредновање докумената јавних политика. Напомињемо да Уредба прописује извештавање о резултатима спровођења програма, као и извештавање о спровођењу акционог плана и начин њихове припреме, садржину, њихово достављања Републичком секретаријату за јавне политике, као и упућивања Влади на разматрање и усвајање и објављивање.

Сходно наведеном, предлажемо да се у члану 26. дода нови став 6, који може да гласи: „Извештавање о резултатима спровођења Програма и Акционог плана, спроводи се у складу са прописима која уређују област управљања јавним политикама.”

Члан 30. Нацрта закона, прописује да Влада, на предлог Министарства, доноси Национални програм контроле загађења ваздуха, ради ограничавања националних годишњих антропогених емисија загађујућих материја. Предвиђено је да Национални програм контроле загађења ваздуха садржи и мере за национално смањење емисије загађујућих материја (сумпор диоксид (SO_2), азотне оксиде (NO_x), неметанска испарљива органска једињења (NMVOC), амонијак (NH_3) и суспендоване честице $\text{PM}_{2.5}$) ради остваривања захтева у погледу квалитета ваздуха, заштите становништва, биолошке разноврсности и екосистема.

Мишљења смо да нема потребе за изградом још једног документа јавне политике, с обзиром да су постојеће и пројектоване емисије наведених загађујућих материја већ утврђене у Програму заштите ваздуха у Републици Србији за период од 2022. до 2030. године. У Програму заштите ваздуха у Републици Србији за период од 2022. до 2030. године приказано је кретање загађујућих материја (сумпор диоксид (SO_2), азотне оксиде (NO_x), неметанска испарљива органска једињења (NMVOC), амонијак (NH_3) и суспендоване честице $\text{PM}_{2.5}$) у Републици Србији у периоду 2005-2019. године, као и пројекције емисија загађујућих материја у ваздух за 2020, 2025, 2030. и 2035. Даље, Програм заштите ваздуха дефинише следеће посебне циљеве: Смањење емисија SO_2 за 92% и суспендованих честица $\text{PM}_{2.5}$ за 58,3% из сектора енергетике (укључујући саобраћај и индивидуална ложишта) до 2030. године у поређењу са 2015. годином, уз приказивање циљаних вредности за 2022, 2023, 2024, 2025 и 2026. годину; Смањење

емисија NH₃ из сектора пољопривреде за 20,5% до 2030. у поређењу са 2015. годином, Смањење емисија загађујућих материја у ваздух и тешких метала из индустријских процеса и употребе производа кроз усаглашавање са BAT AELs и Промоција преласка на чист ваздух за све, у оквиру којих су јасно одређени показатељи за смањење емисија са почетним и циљаним вредностима за 2022, 2023, 2024, 2025. и 2026. годину, односно за период важења Акционог плана за спровођење Програма заштите ваздуха. За сваки посебан циљ дефинисане су конкретне мере, чијим спровођењем се остварују планирања смањења емисије загађујућих материја. С тим у вези, нејасно је које ће то још мере бити одређене, осим оних већ дефинисаних Програмом заштите ваздуха, које се односе на смањење загађујућих емисија.

Такође, указујемо да се у називу докумената јавних политика не наводи реч „национална”, из разлога што се програм доноси и примењује на целој територији Републике Србије и сходно томе нема потребе да у наслову стоји реч „национална”.

Члан 49. став 2. Нацрта закона предвиђа да се прописом Владе, на предлог Министарства, утврђују *услови* које морају да испуне правна лица и предузетници који обављају делатност производње, инсталирања, одржавања и/или сервисирања, сакупљања, обнављања и обраде, контролу употребе, стављања у промет, трајног одлагања и искључивања из употребе производа и/или опреме који садрже или се ослањају на супстанце које оштећују озонски омотач.

Сматрамо да би законом требало прописати услови које морају да испуне одређени привредни субјекти (правна лица и предузетници).

Овом приликом подсећамо да се искључиво *законом* могу изворно установљавати права и обавезе физичких и правних лица, док се подзаконским актом могу уређивати (разрађивати) питања која су искључиво процесне природе (нпр. документација и форма документације која се подноси уз иницијални акт, садржина обрасца захтева/пријаве/изјаве и друга искључиво процедурална питања) али не и питања материјалноправне природе. Имајући у виду да *услови* за остваривање неког права које морају да испуне правна лица и предузетници значајно утичу на обим и садржину одређеног права сматрамо да би ови сегменти требало да буду предмет искључиво *законске регулативе*, а све у циљу свеобухватног сагледавања потенцијалних ефеката предложеног закона на привреду и грађане.

Иста примедба односи се и на члан 50. став 2, члан 51 и члан 58. став 2. Нацрта закона где се предвиђа да ће услови за обављање делатности привредних субјеката и других правних лица бити дефинисани одговарајућим *подзаконским актом*.

Члан 55. став 5. Нацрта закона, у делу који се односи на тачке 1) и 2) предвиђа да се уз захтев за издавање дозволе за рад (новоизграђеног или реконструисаног стационарног тачкастог извора загађивања за који није прописана обавеза издавања интегрисане дозволе, односно израде студије о процени утицаја на животну средину) прилажу *употребна дозвола* или када се иста не издаје еквивалентни последњи документ који омогућава почетак експлоатације стационарног тачкастог извора загађивања, као и *решење о регистрацији* привредног субјекта од Агенције за привредне регистре.

Мишљења смо да је у наведеној законској одредби после става 5. потребно додати нови став 6. где би се изричито предвидело да орган по службеној дужности врши увид, односно прибавља документа из тачке 1) и 2) става 5. овог члана, уз сагласност подносиоца захтева.

Наведену примедбу истичемо из разлога јер је одредбама чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС” бр. 18/16 и 95/18 - аутентично

тумачење и 2/23-УС, у даљем тексту: ЗУП) изричито предвиђено да је поступајући управни орган дужан да по службеној дужности врши увид, односно прибавља податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање. Стога, указујемо да надлежни орган увидом у јавно доступан регистар на званичној интернет страници Агенције за привредне регистре може проверити да ли је одређени привредни субјекат регистрован, као и да преко одговарајуће централне евиденције обједињених процедура за издавање грађевинских дозвола (ЦЕОП) коју такође води Агенција за привредне регистре, прибави одређене потребне податке из употребне дозволе (уколико је издата). Мишљења смо да би се наведеним усклађивањем предложене законске одредбе са ЗУПом смањило административно оптерећење за подносиоца захтева и елиминисала непотребна документација, што олакшава услове пословања привредних субјеката. Имајући у виду наведену примедбу, мишљења смо да је на Нацрт закона уредбе потребно прибавити мишљење министарства надлежног за државну управу, као и министарства надлежног за послове грађевинарства.

У наставку упућујемо примедбе на Извештај о спроведеној ех-анте анализи ефеката прописа.

У оквиру одговора на питања која се односе на сагледавање постојећег стања, предлагач је пропустио да прикаже вредности најважнијих загађујућих материја у ваздуху у последњих 5 година, број дана годишње у којима је забележено одступање квалитета ваздуха од прописаних вредности, као и покривеност територије Републике Србије мерним местима.

У оквиру одговора на питања која се односе на утврђивање циљева, предлагач је пропустио да прецизно одреди показатеље учинка на основу којих ће се мерити степен испуњења циљева, као и њихове циљне и почетне вредности.

У оквиру одговора на питања која се односе на анализу управљачких ефеката, предлагач је пропустио да одреди рокове у којима ће приступити спровођењу активности на уређивању захтева за Националну референтну лабораторију, као и рокове за њено успостављање.

На основу чл. 22. и 23. Уредбе о анализи ефеката прописа („Службени гласник РС”, број 20/25), Секретаријат је мишљења да Нацрт закона садржи делимичну ех-анте анализу ефеката, и позива предлагача да детаљно анализира економске и управљачке ефекте приликом припреме подзаконских аката предвиђеним Нацртом закона.

Овим путем уједно подсећамо 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.



директорка
Бојана Тошић