

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

02.02.2009. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о заштити природе садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 100/2005) даје се

МИШЉЕЊЕ

Образложење Нацрта закона о заштити природе, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство животне средине и просторног планирања, дана 15.1.2009. године, под бројем: 011-00-71/08-05, од дана 12.1.2009. године, НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Министарство животне средине и просторног планирања доставило је Савету за регулаторну реформу на мишљење Нацрт закона о заштити природе, са прилогом IV под називом „Анализа ефеката прописа“.

Обрађивач прописа је образлагао вршену анализу појединих предложених решења у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе. Савет је имао у виду потребу за доношењем закона којим ће се уредити заштита природе, пошто је ова област само начелно уређена Законом о заштити животне средине. Међутим, Савет износи примедбу да обрађивач прописа ни у самом образложењу, ни у прилогу „Анализа ефеката прописа“, није образложио кључна решења предложена Нацртом закона о заштити природе.

Поред указивања на решења предложена Нацртом која могу проузроковати негативне ефекте приликом имплементације овог закона, Савет скреће пажњу и на недостатке анализе ефеката прописа:

1) Члан 13. Нацрта закона регулише обавезу носиоца пројекта или активности, односно корисника природних ресурса да, ако су пројекти или активности у природи изведене без утврђених услова заштите природе или

супротно датим условима заштите природе, због чега су настала оштећења природе и заштићених природних добара, без одлагања и о свом трошку отклони штетне последице свог деловања, по начелима објективне одговорности. Савет истиче да је пожељно посебно **дефинисати начело објективне одговорности** у смислу горе наведеног члана.

2) Члан 22. Нацрта закона регулише да банку гена може да оснује правно или физичко лице, које испуњава кадровске и техничке услове, на основу дозволе министарства. Министарство издаје дозволу на захтев правног или физичког лица, пошто утврди испуњеност прописаних услова. Међутим, **обрађивач прописа није навео рок у оквиру којег је министарство дужно да изда дозволу**, што је од изузетног значаја за област као што је очување генетичке разноврсности. Поставља се и питање из којих разлога обрађивач прописа обавезује подносиоце захтева који желе дозволу министарства за оснивање банке гена, да у оквиру захтева подносе и податке о количини сакупљеног материјала и локалитету на којем је вршено истраживање и сакупљање. Ово имплицира да заинтересована страна мора прво да изврши истраживање и сакупи материјал који, можда, касније неће бити искоришћени у сврху оснивања банке гена, па тек онда да покрене поступак добијања дозволе за оснивање банке гена. **Ако се сагледа време неопходно за истраживање и сакупљање материјала, време потребно Министарству да утврди испуњеност услова у погледу кадра, опреме и простора, као и време које протекне од тренутка подношења захтева Министарству па до издавања дозволе подносиоцу захтева за оснивање банке гена, поставља се питање подстицаја правних и физичких лица да оснивају банке гена.** Из ових разлога, Савет износи обрађивачу сугестију да се прво дефинише очекивани временски период у оквиру којег би физичка и правна лица могла да добију дозволу за оснивање банке гена, а да се затим предложено решење унапреди тако што ће предвидети став да, уколико се Министарство не изјасни о захтеву у предвиђеном року, сматра се да је дозвола издата подносиоцу захтева за оснивање банке гена. Такође, Савет предлаже преуређење система подношења захтева за оснивање банке гена од стране заинтересованих правних и физичких лица тако да се избегну горе наведени, могући негативни ефекти. Уколико обрађивач сматра да је предложено решење једино могуће, Савет позива обрађивача да исто и појасни.

3) Члан 57. ст. 1. Нацрта закона регулише да су на заштићеном подручју забрањени радови, активности, односно извођење пројеката који оштећују, нарушавају и мењају особине и вредности због којих је подручје заштићено. Како не би дошло до правне несигурности и могућих различитих тумачења, Савет позива обрађивача прописа да забране предвиђене овим чланом усагласи са члановима 29., 30., 31., 32., 33. и 34. Нацрта закона.

4) Члан 29. ст. 5. Нацрта закона регулише да се посећивање строгог и специјалног резервата природе у циљу образовања може вршити на основу

дозволе коју издаје правно или физичко лице које се стара о заштићеним природним добрима (управљач). **Савет позива обрађивача прописа да образложи разлоге због којих оставља могућност да управљач заштићених природних добара буде физичко лице, пошто су чланом 68. Нацрта закона регулисане обавезе управљача, те није јасно да ли физичко лице располаже капацитетима за обављање свих предвиђених обавеза.**

5) Члан 42. ст. 2. Нацрта закона регулише да иницијативу за проглашење заштићеног подручја могу поднети субјекти заштите природе из члана 6. Нацрта закона. **Члан 42. ст. 1. Нацрта закона** регулише да се предлог акта о проглашењу заштићеног подручја заснива на научној и/или стручној основи – студији заштите, којом се утврђују вредности подручја које се предлаже за заштиту и начин управљања подручјем. Студију заштите израђује Завод за заштиту природе, а средства за израду предметне студије обезбеђују се у буџету републике, аутономне покрајине односно буџету јединице локалне самоуправе. Међутим, **обрађивач прописа ни у образложењу ни приликом анализе ефеката прописа није јасно навео коме субјекти заштите природе подносе иницијативу за проглашење заштићеног подручја и у којој форми (писменој или усменој).** Поред тога, није јасно ни да ли орган коме се подносе иницијативе процењује **оправданост иницијативе на неки други начин, или искључиво на основу студије заштите, која захтева средства из буџета републике, аутономне покрајине односно јединице локалне самоуправе.** Савет скреће пажњу обрађивачу прописа да се на овакав начин, непотпуним регулисањем поступка проглашавања заштићених подручја, оставља простор за подношење неоправданих иницијатива од стране субјеката заштите природе, што може резултирати расипањем ресурса. Обрађивач прописа је требало да размотри и образложи поступак у случају када иницијатива неког субјекта заштите природе није оправдана. С обзиром да правне консеквенце овако регулисаног механизма подношења иницијатива могу да се користе за спречавање конкуренције, Савет истиче важност поменутог, нарочито ако се има у виду да исти члан Нацрта закона регулише да је поступак заштите природног подручја покренут када се предлог акта за заштиту достави надлежном органу, а да се подручје сматра заштићеним од тренутка покретања поступка заштите.

6) Члан 57. ст. 3. Нацрта закона регулише да је за радове и активности, односно пројекте за које се не спроводи поступак процене утицаја на животну средину, а за које је потребно прибављање одговарајуће дозволе, као и за радове, активности, односно извођење пројекта за које према посебном пропису није потребно одобрење за градњу или друга дозвола или одобрење, а који могу имати утицај на вредности и обележја заштићеног добра, носилац пројекта дужан да од Завода за заштиту природе прибави акт о условима и мерама заштите природе. **Ст. 5. и 6. истог члана Нацрта закона** регулишу да Завод издаје тражени акт у форми решења, на

које носилац пројекта има право жалбе Министарству. Обрађивач прописа није прецизирао рок у оквиру којег би Завод издавао решење, као ни временски период у оквиру којег ће Министарство решавати по жалби. Савет позива обрађивача прописа да унапреди предложено решење на начин што ће у члан 57. Нацрта закона уградити поменуте рокове. **Иста сугестија односи се и на процес издавања дозвола регулисаних чланом 91. ст. 4. и 5. Нацрта закона, као и чланом 94. ст. 1. и 3. Нацрта закона.**

7) **Члан 58. Нацрта закона** регулише да се заштићена подручја могу користити и посећивати на начин који не угрожава њихове вредности и спровођење заштите, као и да је коришћење и посећивање заштићеног подручја дозвољено свима под једнаким условима. Обрађивач прописа не дефинише појам коришћења заштићеног подручја, већ само корисника заштићеног подручја као правног лица, предузетника, физичког лица или другог субјекта који у заштићеном природном подручју обавља послове, делатности, односно користи природно добро и/или његове ресурсе. Из ових разлога Савет истиче да **може доћи до различитих тумачења члана 58. Нацрта закона**, те предлаже да обрађивач прецизира појам коришћења заштићеног подручја. **Иста примедба односи се и на члан 77. ст. 1. Нацрта закона који регулише коришћење заштићених дивљих врста.**

8) **Члан 60. Нацрта закона** регулише право прече куповине. **Став 4. истог члана Нацрта закона** регулише да, ако понуда власника непокретности у границама заштићеног подручја не буде прихваћена у прописаном року од стране Републике, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, власник може да прода непокретност уз исте или повољније услове од оних из понуде. **Савет, пре свега, скреће пажњу да је обрађивач прописа пропустио да јасно наведе да у том случају власник непокретности има право да понуди непокретност трећем лицу.** Ако је обрађивач прописа подразумевао право продаје трећем лицу, онда оваква формулација предложеног решења пружа могућност власнику непокретности на заштићеном подручју да по повољнијим условима нуди конкретну непокретност трећој страни. У том смислу, Савет предлаже да обрађивач прописа унесе измену у ст. 4. истог члана тако што ће предвидети да се трећим лицима наведена непокретност не може продати уз повољније услове. Продавање предметне непокретности под повољнијим условима трећим лицима отвара могућност изигравања права прече куповине. Такође, поставља се питање да ли је, када је у питању право прече куповине, неопходан исти третман свих непокретности у заштићеним подручјима где се спроводе различити режими заштите. Неопходно је формулисати и јасније критеријуме за прихватање понуде од стране Републике, Покрајине или јединице локалне самоуправе, пошто постојеће решење даје велика дискрециона права поменутиим органима.

9) **Члан 60. ст. 5. Нацрта закона** регулише да ако власник који продаје непокретност у заштићеном подручју који није поступио у складу са ст. 1. и 4. истог члана, Република, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе има право да захтева поништавање уговора о купопродаји у року до деведесет дана од дана сазнања за склапање тог уговора, али најкасније у року од пет година од дана склапања уговора о купопродаји. Није јасно из којих разлога је обрађивач прописа оставио рок од пет година у оквиру којег поменути органи могу да пониште склопљен уговор о купопродаји. Пошто је реч о једном од кључних решења која утичу на власнике непокретности, како већ заштићених подручја тако и подручја која ће евентуално бити заштићена, Савет сматра да је обрађивач прописа требало да образложи разлоге за предлагање оваквог решења.

10) **Члан 69. Нацрта закона** регулише начине финансирања заштићеног подручја, при чему се као извори финансирања наводе средства буџета Републике, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, накнада за коришћење природних ресурса у заштићеном подручју, накнада за загађивање животне средине на територији заштићеног подручја, накнада за коришћење заштићеног подручја, приходи остварени у обављању делатности и управљања заштићеним подручјем, средства обезбеђена за реализацију програма, планова и пројеката у области заштите природе, донација, поклона и помоћи и других извора. **Члан 70. Нацрта закона** регулише основе по којима привредна друштва или друга правна лица, предузетници и грађани (корисници) плаћају управљачу заштићеног подручја накнаду за коришћење заштићеног подручја. Обрађивач прописа је требало јасно да образложи основе по којима је прописао наведене накнаде, као и разлоге за то, а такође и да пружи податке о врстама и висинама прихода прикупљених по основу накнада из којих су се до сада финансирала заштићена подручја.

11) **Члан 102. ст. 1. Нацрта закона** регулише да стручне послове заштите природе и природних добара обављају стручне организације за заштиту природе. **Ст. 2. истог члана Нацрта закона** регулише да су организације за заштиту природе правна лица. **Ст. 3. истог члана Нацрта закона** регулише да су организације за заштиту природе установе. Савет скреће пажњу да се самим прописивањем да су организације за заштиту природе установе, подразумева да су организације правна лица. Поред наведеног, не види се јасна разлика између стручних послова заштите природе регулисаних чланом 102. и послова заштите природе и природних добара регулисаних чланом 103. Нацрта закона. Иста примедба односи се и на разлику између стручних организација за заштиту природе и организација за заштиту природе регулисаних истим члановима Нацрта закона.

Основна примедба Савета за регулаторну реформу која се тиче предложених решења Нацртом закона односи се, пре свега, на то што је обрађивач прописа оптеретио закон многим диспозитивним одредбама, а мању пажњу посветио механизмима који би допринели остварењу циљева због којих се Нацрт закона предлаже. Поред тога, непрегледност закона може довести до различитих тумачења и да се по том основу онемогући ефикасна имплементација предложених решења. Нацрт закона не обезбеђује јасан преглед накнада које су правна лица, предузетници и физичка лица обавезна да плаћају, као и оних на чију наплату имају право, што је од изузетног значаја за сагледавање ефеката предложених решења.

Савет, такође, износи примедбе на начин на који је обрађивач прописа образлагао поједине делове „Анализе ефеката прописа“, нарочито дела који се тиче одређивања проблема које закон треба да реши, трошкова које ће предложена решења изазвати грађанима и привреди и дела који се односи на консултације заинтересованих страна поводом предложених измена и допуна Закона о заштити природе. Обрађивач прописа није навео релевантне податке за анализу ефеката прописа која би могла да укажу на неопходност доношења предложених решења. У делу који се односи на мере које ће током примене закона бити предузете да би се остварили разлози доношења закона, Савет сматра да је неке од наведених мера већ требало предузети (нарочито - приказ главних вредности и природних ресурса и њихових корисника).

Савет за регулаторну реформу констатује да образложење Нацрта закона о заштити природе, који је Савету за регулаторну реформу поднело на мишљење Министарство животне средине и просторног планирања, НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005).

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Млађан Динкић