



Министарство за заштиту животне средине
Булевар Михајла Пупина 2
Београд

01.03.2022.

Поштовани,

С обзиром на то да нам је од стране већег броја чланова указано на проблем са којим се као увозници суочавају кад је у питању процедура наплате накнаде за токове отпада по „Уредби о производима који после употребе постају посебни токови отпада, обрасцу дневне евиденције о количини и врсти произведених и увезених производа и годишњег извештаја, начину и роковима достављања годишњег извештаја, обвезницима плаћања накнаде, критеријумима за обрачун, висину и начин обрачунавања и плаћања накнаде“ („Сл. гласник РС“ бр 54/2010, 86/2011, 15/2012, 41/2013 – др.правилник 3/2014, 81/2014 – др.правилник 67/2018 – др. Правилник 95/2018 – др. Закон и 77/2021) на даље означен као „Уредба“ формирали смо правно-економски тим који је урадио анализу прописа и процедура наплате на основу чега подносимо

ИНИЦИЈАТИВУ ЗА ИЗМЕНУ ПРОЦЕДУРЕ НАПЛАТЕ НАКНАДЕ ЗА ТОКОВЕ ОТПАДА ПРИЛИКОМ УВОЗА РОБЕ

Закључци спроведене анализе су следећи:

- Сложеност царинског поступка и обим овлашћења царинских органа – насупрот томе број обавеза и ниво одговорности привредног субјекта који врши увоз робе, указују да царински органи поседују овлашћења на основу којих прикупљају све неопходне информације о роби која је предмет увоза, што је уједно и њихова законска обавеза, на основу које заснивају доношење одлуке о томе да ли ће дозволити или одбити захтев за увоз. Основним подацима неспорно се сматрају подаци о врсти и количини робе која се увози. **Дакле, обављајући своју законом дефинисану делатност од сваког увозника непосредно царински орган добија све потребне информације које су потребне за утврђивање чињенице да ли је на основу увоза одређене робе увозник постао обвезник подношења извештаја Агенцији.**
Дакле царинска служба је дужна по самом закону да води све евиденције из делокруга својих послова, између осталог и евиденције о ППУПТО што она и чини
- На основу одредаба ЗУП-а и Протокола, Агенција за заштиту животне средине има законску обавезу да прикупља Информације о ППУПТО, те остаје нејасно зашто исте не користи како би извршила обрачун за плаћање накнаде односно унос у Национални регистар загађења.



- Агенција за заштиту животне средине, по основу обавештења које доставља увозницима, неспорно признаје да поседује потребне податке на основу којих може да одреди накнаду на увоз робе која после употребе постаје посебни ток отпада („Накнада“) и то у акту којим иницира процес који треба да резултује кажњавањем увозника за неподношење извештаја – захтевом за покретање прекршајног поступка. Агенција за заштиту животне средине на основу овлашћења која јој је пренело Министратство води Регистар, а на чије формирање је Република Србија обавезала потписивањем Протокола 2011. године. Дакле, Агенција признаје да поседује све потребне информације о увозницима производа који после употребе постају посебни токови отпада које јој доставља Управа Царина, о томе обавештава увозника, прекршајни суд, чини их доступне јавности, чак их доставља и међународним организацијама, **те је став адвокатског тима да је непотребно и нејасно да се ти подаци поново потражују од увозника ППУПТО.**
- Нејасан је *ratio* законодавца да намеће обавезу привредницима да воде евиденцију о производима који после употребе постају посебни токови отпада и да достављају Агенцији извештај ако већ постоји законска могућност да се привредницима накнада свакако обрачуна без вођења евиденције и без достављања извештаја као и ако је предвиђена посебна казна у казним одредбама за неутврђивање и неплаћање ове накнаде. Законодавац не даје одговор која је сврха вођења евиденције и достављања изузев утврђења и плаћања накнаде која се може утврдити на други начин и која се посебно санкционише. Ако узмемо да је извештавање обавезно због националног регистра загађења онда је нејасна сврха овог извештавања наметнута увозницима за које већ приликом увоза постоји евиденција од стране Управе царина да су увезли производе који након употребе постају посебни токови отпада што надлежни органи могу самостално евидентирати без достављања додатног извештаја. Утисак је да се наметањем ове обавезе, посебно увозницима, само додатно оптерећује привреда.
- Члан 144. став 2 ЗНКЈД прописује да: *„Орган управе царина врши наплату накнаде од физичких лица за производе који после употребе постају посебни токови отпада“*

У складу са овом одредбом Управа царине РС донела је Објашњење бр. 148-11-439-04-3/2018 од 28.12.2018. године, а којим су дата мерила и детаљна процедура за обрачунавање накнаде физичким лицима те у којем се Управа царине позива на члан 144. став 2 који је основ овог објашњења.

Закључак је да Законодавац преноси терет обрачунавања накнаде са обвезника – физичких лица на Управу царина која је дужна да врши обрачун и наплату накнаде физичким лицима, док правна лица – увознике који такође пролазе контролу Управе царине приликом увоза производа који након употребе постају посебни токови отпада ставља у доста неповољнији положај. **Става смо да је потребно увозницима – правним лицима дати исти положај као физичким лицима, односно да се правна лица-увозници ослободе обавезе достављања извештаја и самосталног обрачунавања накнаде већ да то за њих ради Управа царине приликом увоза, а према истим или другачијим мерилима у односу на физичка лица.**



- ЗУО и Уредба која је подзаконски акт ЗУО, слично ЗНКЈД прописују обавезу достављања извештаја од стране увозника посебних токова отпада. ЗУО не дефинише рок и форму доставе извештаја **већ то чини Уредба** док ЗУО с друге стране поред опште обавезе прописује и санкцију која је иначе нижа од санкције прописане ЗНКЈД. ЗУО извештају даје исти третман као и осталим извештајима у вези са отпадом те прописује њихово складиштење у Национални регистар извора загађења. ЗУО још прописује да и ове извештаје Агенција чува *најмање 25 година за потребе статистике Републике Србије о производњи отпада*, дакле ЗУО код чувања извештаја од стране Агенције користи реч производња, а не увоз чиме се производњи отпада даје приоритет код извештавања, а не увозу. Штавише регулатива прописана у Уредби предвиђа да обвезници накнаде који нису вршили увоз или производњу производа који после употребе постају посебни токови отпада достављају Агенцији изјаву о томе (?!). Достављање ове изјаве је логично за произвођаче посебних токова отпада, али не и за увознике јер имајући у виду широк спектар производа који после употребе постају посебни токови отпада, **поставља се питање да ли сви привредници и предузетници који послују на територији РС треба да доставе цитирану изјаву Агенцији** и да ли, ако то не ураде, могу бити санкционисани што може бити следећи корак у бирократизацији цитираних прописа.
- ЗНКЈД предвиђа да обвезници сами обрачунавају накнаду и плаћају је, а да их потом на основу достављеног извештаја Агенција проверава, с тим што Агенција, код увоза, већ зна који су то увезени производи који након коришћења постају посебни токови отпада јер постоји евиденција Управе царина. Иако је прописана обавеза достављања извештаја по овом пропису извештај нема сврху јер није неопходан за утврђивање и плаћање накнаде, а што се евидентирања у Националном регистру извора загађења тиче Агенција те податке већ може повући од Управе царина за увознике **стога је предлог адвокатско – економског тима да се обавеза достављања извештаја од стране увозника производа који након употребе постају посебни токови отпада укине** у складу са Предлогом програма за сузбијање сиве економије 2022-2025 који предвиђа фискално и административно растерећење привреде.
- Из разлога што ЗУО ставља приоритет на производњу производа који после употребе постају посебни токови отпада те због тога што државни органи већ поседују информације о увезеним производима који након употребе постају посебни токови отпада (Управа царина) став адвокатског тима је да ни по одредбама ЗУО достављање извештаја од стране увозника нема реалну сврху, а достављање изјаве још мање, те је предлог да се обавеза достављања извештаја од стране увозника производа који након употребе постају посебни токови отпада као и изјаве да нису увезени овакви производи укине.
- Обавеза подношења извештаја на коју је увозник обавезан по ЗНКЈД **у супротности је** са члановима ЗУП-а. ЗУП представља општи закон и као такав може бити дерогиран специјалним законом, који може предвиђати нешто друго у односу на општи закон. То правило је познато под максимом “*lex specialis derogate legi generali*”. Међутим у

Удружење „Заштитник предузетника и привредника Србије“

Стевана Марковића 2/6, 11080 Земун – Београд

МБ: 28306130 ПИБ: 112085547

Веб: www.zastitnik-pps.rs ; E mail : zastitnik.mbs@gmail.com



конкретном случају специјални закон не дерогира само поједине одредбе општег закона, које ова максима дозвољава. Овде је реч о кршењу општих начела управног поступка и то начела делотворности и економичности поступка и начела заштите права странака и остваривања јавног интереса, а која су у рангу обавезујућих норми највишег степена и ранга и не могу бити дерогирана специјалним прописима.

Поред тога што је ratio legis одредбе ЗНКЈД када прописује обавезу достављања извештаја за увознике нарушен, а из разлога што о томе постоје службене евиденције у оквиру Управе царина, овим прописом нарушена су и општа начела ЗУП-а. Стога ова одредба мора бити уклоњена из закона, те је став адвокатског тима да је одредба ЗНКЈД којом се увозник обавезује да достави извештај Агенцији у контексту свега напред реченог незаконита.

- У погледу одредби ЗУО и Уредбе којима се обавезују увозници да достављају редовне годишње извештаје Агенцији став адвокатског тима је да су ове одредбе ништавне по слову закона, а из разлога што су ступиле на снагу пре ЗУП-а и што намећу увозницима обавезу да достављају Агенцији извештај о чињеницама о којима постоје службене евиденције те је самим тим требало по слову ЗУП-а (члан 215.) да престану да важе још од 09.05.2016. године.
- Поред тога што Агенција иницира прекршајне поступке против привредника који не доставе извештај она уједно на својој интернет страници на следећем линку <https://www.nriz.sepa.gov.rs/DostavljanjePodataka/PTP2nedostavljeno.aspx> јавно објављује да привредници „нису доставили извештај“.

Из наведеног можемо неспорно утврдити две ствари.

Прво, овим Агенција још једном признаје да Управа царина води евиденцију и да они већ знају који привредник је шта увезао од ППУПТО, али их то не спречава да од привредника траже информације које већ поседују.

Друго, Агенција овим јавно објављује да привредници „нису доставили извештај“. Недостављање извештаја чини биће прекршаја по ЗНКЈД и ЗУО те ако се за неког јавно објави да није доставио извештај аутоматски се јавно објављује да је починио прекршај, иако углавном нема правоснажне пресуде прекршајног суда која би то поткрепила. **На наведен начин Агенција крши претпоставку невиности.**

Претпоставка невиности дефинисана детаљније је дефинисана ЗКП-ом који чланом 3. став 1 прописује исто што и Устав РС: „Свако се сматра невиним све док се његова кривица за кривично дело не утврди правоснажном ослугом суда“, док став 2 члана 3. прописује: „**Државни и други органи** и организације, средства јавног обавештавања, удружења и јавне личности **дужни су да се придржавају правила из става 1 овог члана**



и да својим јавним изјавама о окривљеном, кривичном делу и поступку не повређују права окривљеног"

ЗКП се сходно примењује и на прекршаје.

Дакле , Агенција објављивањем на својој интернет страници информација која то предузећа нису доставила извештај крши претпоставку невиности свих тих субјеката и осуђује их унапред за прекршај иако у већини случајева нема пресуде Прекршајног суда која би то поткрепила.

Ни међународни акти на које се Агенција позива не дају јој оправдање за кршење претпоставке невиности. Наиме, Протоколом који је и Република Србија потписала обавезали смо се да водимо „национални регистар испуштања и преноса загађујућих материја“ како регулише члан 4. Протокола, **односно нисмо се обавезали да водимо и објављујемо регистар привредника који су увезли ППУПТО, а нису поднели извештај.**

Даље, протокол у члану 5. и 6. прописује структуру и обим самог регистра и њиховим тумачењем као критеријум претраге није наведено према предузећу које **није поднело извештај о ППУПТО.**

Уставом РС, а потом и ЗКП-ом прописано је да се претпоставка невиности мора поштовати односно да државни органи , а што је и Агенција, морају да се уздрже од повређивања права окривљеног. Агенција објавом информација на свом сајту која то предузећа нису доставила извештај **крши ову обавезу** јер недостављање извештаја чини биће прописаног прекршаја и не може се тврдити да је неко тај прекршај починио све док не постоји правоснажна одлука Прекршајног суда. Оправдање се не може потражити у Протоколу јер сам Протокол прво, мора бити у складу са Уставом који прописује претпоставку невиности, а друго и сам познаје да су претпоставке невиности и право на правично суђење важнији од објављивања информација те прописује да се све информације које би негативно утицале а правично суђење чувају као поверљиве.

Повредом претпоставке невиности крши се углед привредника и предузетника те оби привредници и предузетници који трпе штету тим поводом имају на располагању могућност покретања парничног поступка за накнаду штете против Агенције.



СПРОВОЂЕЊЕ ИНИЦИЈАТИВЕ

1. Агенција за заштиту животне средине ће повући све прекршајне пријаве поднете против увозника по овом основу
2. Агенција за заштиту животне средине ће доставити обрачун накнаде за увоз производа који после употребе постају посебни токови отпада са инструкцијама за плаћање свим привредним субјектима који су на списку увозника који нису доставили извештај, док ће убудуће Агенција наведени обрачун достављати свим привредним субјектима који буду увозили поменуте производе.
3. У складу са Предлогом програма за сузбијање сиве економије 2022- 2025 који предвиђа фискално и административно растеређење регистроваих привредних субјеката приступити измени ЗНКЈД, ЗУО и Уредбе на начин да се увозници на даље ослободе обавезе подношења извештаја Агенцији за заштиту животне средине, те прописивањем права истих да обрачун накнаде за увоз производа који после употребе постају посебни токови отпада добију приликом увоза или од стране Агенције за заштиту животне средине на мејл адресу регистровану у АПР-у или на други начин који је у складу са стратегијом дигитализације

Доставити:

- Наслову
- Министарству привреде



Прописи и појмови коришћени у анализи

1. Закон о накнадама за коришћење јавних добара („Сл. гласник РС“ бр. 95/2018 , 49/2019, 86/2019) – усклађени дин.изн. 156/2020 – усклађени дин.изн. и 15/2021 – доп.усклађених дин.изн.) на даље означен као „ЗНКЈД“
2. Закон о управљању отпадом („Сл. гласник РС“ бр. 36/2009, 88/2010, 14/2016 и 95/2018 - др. закон) на даље означен као „ЗУО“
3. Уредба о производима који после употребе постају посебни токови отпада, обрасцу дневне евиденције о количини и врсти произведених и увезених производа и годишњег извештаја, начину и роковима достављања годишњег извештаја, обвезницима плаћања накнаде, критеријумима за обрачун, висину и начин обрачунавања и плаћања накнаде („Сл. гласник РС“ бр. 54/2010, 86/2011, 15/2012, 41/2013 – др.правилник, 3/2014, 81/2014 – др.правилник, 31/2015 – др.правилник, 44/2016 – др.правилник, 43/2017 – др.правилник, 45/2018 – др.правилник, 67/2018 – др.правилник, 95/2018 – др. закон и 77/2021) на даље означена као : „Уредба“
4. Закон о општен управном поступку („Сл гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење) на даље означен као „ЗУП“
5. Кривични законик („Сл.гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005 – испр. 107/2005 – испр. 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019) на даље означен као „КЗ“
6. Законик о кривичном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – одлука УС и 62/2021 – одлука УС) на даље означен као „ЗКП“
7. Законик о државник службеницима („Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 – испр., 83/2005 – испр, 64/2007, 67/2007 – испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018 и 157/2020) на даље означен као „ЗДС“
8. Закон о државној управи („Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон) на даље означен као „ЗДУ“
30/2018 - др. закон)на даље означен као: „ЗДУ“;
9. Царински закон („Сл. гласник РС“ , бр. 95/2018, 91/2019 – др. закон, 144/2020 и 118/2021) на даље означен као „ЦЗ“
10. Закон о ратификацији Протокола о регистрима испуштања и преноса загађујућих материја уз Конвенцију о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине („Сл. гласник РС“ , бр. 56/2011) на даље означен као „Протокол“



11. Закон о царинској служби („Сл. гласник РС“, бр. 95/2018 и 144/2020) на даље означен као „ЗЦС“,
12. Извештај о количини и врсти произведених и увезених производа који после употребе постају посебни токови отпада на даље означени као „Извештај“
13. Накнада за производе који после употребе постају посебни токови отпада на даље означена као: „Накнада“
14. Агенција за заштиту животне средине на даље означена као „Агенција“
15. Информације о производима који после употребе постају посебни токови отпада, за чије достављање се подноси извештај на даље означене као „Информација о ППУПТО“
16. Привредни субјект са статусом правног лица (ортачко друштво, командитно друштво, друштво са ограниченом одговорношћу, акционарско друштво) који врши увоз робе на даље означен као „Увозник“ или „Декларант“
17. Заједнички назив за Управу царина, царинарницу и њене организационе јединице надлежне за примену царинских и осталих прописа на даље означен као „Царински орган“
18. Изјава којом лице захтева, у прописаном облику и на прописан начин, да изврши увоз одређене робе, а која након одобрења Царинског органа постаје јавна исправа на даље означена као „Царинска декларација“ или само „декларација“
19. Процес који је потребно да се спроведе како би се роба увезла и у складу са законом ставила у слободан промет у Републици Србији на даље означен као „Царински поступак“
20. Министарство за заштиту животне средине на даље означено као „Министарство“