

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. ПРАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредбама члана 97. став 1. тач. 4) и 17) Устава Републике Србије, којима је утврђено да Република Србија уређује, између осталог, безбедност њених грађана и да уређује и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Основни циљ и разлог доношења Закона о ванредним ситуацијама била је потреба да се систем заштите и спасавања као део јединственог система националне безбедности у Републици Србији, правно уреди на јединствен начин, стварањем правних услова за успостављање јединственог и интегрисаног система заштите и спасавања а да се истовремено систем организације и функционисања усклади са реалним потребама заштите и спасавања становништва и материјалних добара од елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа. Такође важан разлог за доношење овог закона био је да се обезбеди правни оквир за организовање и спровођење заштите и спасавања у јасно подељеним надлежностима и одговорностима између Републике, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Закон о ванредним ситуацијама правно је утемељио формирање Сектора за ванредне ситуације јула 2010. године, као јединствене службе чија је основна делатност заштита и спасавање људи и материјалних добара, организационо смештеног у Министарству унутрашњих послова. Управно и институционално обједињавање ове делатности значило је преко потребну кадровску интеграцију и обједињавање финансијских и материјалних средстава намењених заштити и спасавању Републике Србије. Образовање јединствене службе, у оквиру једног ресора, резултовао је кадровском интеграцијом и правилнијом расподелом финансијских средстава намењених систему заштите и спасавања.

У периоду ступања на снагу Закона о ванредним ситуацијама, а на бази искустава у досадашњим ванредним ситуацијама, указала се потреба за изменама и допунама Закона, са жељом да се прецизније дефинишу поједине одредбе које ће учинити јаснију а самим тим и ефикаснију и прецизнију примену Закона. На тај начин би се омогућило свим субјектима система заштите и спасавања да тачно знају своја права и обавезе а такође и какве последице настају уколико се не поштују одредбе закона. Као потврда наведеног је и чињеница да су недавне ванредне ситуације изазване катастрофалним поплавама у мају, септембру, октобру и новембру месецу 2014. године, показале да постоје одређени проблеми у примени закона у делу који се односи на:

1. дефинисања права, обавеза и одговорности јединица локалне самоуправе;
2. начину функционисања појединих штабова за ванредне ситуације јединица локалне самоуправе и прецизирању поступања и надлежности у ванредним ситуацијама;

3. права и обавезе овлашћених и оспособљених правних лица у ванредним ситуацијама;
4. права и обавеза грађана и обавезност њиховог учешћа у заштити и спасавању људи и материјалних добара, на позив надлежног штаба за ванредне ситуације;
5. јачању улоге Републичког штаба за ванредне ситуације у смислу недостатка већих овлашћења у ванредним ситуацијама;
6. израда Процене угрожености и Плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама;
7. финансирање система заштите и спасавања.

Један од основних задатака измена и допуна Закона о ванредним ситуацијама је прецизно утврђивање права и обавезе јединица локалне самоуправе. Наведено се огледа у обавези одређивања стручног лица – менаџера за ванредне ситуације, као и обавези формирања сопствене службе за ванредне ситуације за оне локалне самоуправе који имају преко 50.000 становника, појачаној одговорности председника општина или градоначелника у припреми, организацији и финансирању заштите и спасавања на територији јединице локалне самоуправе. Њихова одговорност утврђена законом, повлачи и прекршајну одговорност у случају неиспуњавања ових обавеза.

Такође, предложене су казнене одредбе за правна лица и одговорна лица и у случајевима непоступања и неорганизовања заштите и спасавања становништва у случајевима када је опасност најављена или се десила, а чиме су угрожени животи и имовина грађана и објекти критичне инфраструктуре; предвиђене су казнене одредбе за неформирање јединица цивилне заштите, за непостављање повереника цивилне заштите или неодређивање оспособљених правних лица за заштиту и спасавање и непоштовање других обавеза које произилазе из закона, а које нису биле кажњиве у постојећем закону.

Прецизније је уређен начин функционисања и одговорности штабова за ванредне ситуације јединица локалне самоуправе и градских општина. Примена закона показала је да поједини штабови за ванредне ситуације на нивоу јединица локалне самоуправе (градски и општински) не реагују правовремено и не врше потребне припремне, а такође ни оперативне мере којима се предупредују или умањују ефекти опасности које могу угрозити или угрожавају територију за коју су штабови надлежни. Имајући наведено у виду, предлогом текста измена и допуна, поред јасних и прецизних казних одредби предвиђена је могућност да Републички штаб за ванредне ситуације распусти штаб јединице локалне самоуправе и упути на лице места свог представника и представника надлежне службе да преузму руковођење штабом и организују ефикасну заштиту и спасавање грађана и имовине одређене јединице локалне самоуправе. На овај начин успоставља се механизам реаговања државе у случајевима када је у појединим јединицама локалне самоуправе угрожен велики број људи и имовина. Досадашња искуства показала су да постоји потреба да, у случајевима када је угрожен већи број лица или објеката критичне инфраструктуре, а није активиран Републички штаб, надлежна служба има могућност да изврши хитно ангажовање не само сопствених снага и средстава већ и капацитете овлашћених и оспособљених правних лица, министарстава и посебних организација.

Нацрт закона има за циљ и јасније дефинисање обавеза израде најважнијих планских докумената који су потребни за ефикасно функционисање система. Тако је, предвиђено да се процена угрожености и план заштите и спасавања у ванредним ситуацијама израђује на националном и нивоу јединица локалне самоуправе, са утврђеним роком окончања овог процеса до 31.12.2016. године. Новину представља успостављање критеријума на основу којег ће се ова обавеза утврдити за поједина правна лица, уколико се проценом угрожености утврди да је потребно да израђују сопствену процену и планове. Надлежно министарство имаће увид у наведена документа у поступку давања мишљења на процене угрожености и планове заштите и спасавања. Осим тога, контрола планских докумената и њихове примене ће се вршити и кроз инспекцијски надзор.

Као значајна новина, а имајући у виду обавезе које морају да испуњавају, уколико су идентификовани као значајни за систем заштите и спасавања на националном нивоу, поједина правна лица имаће обавезу формирања сопствене службе и одређивања менаџера за ванредне ситуације, ради стручног, ефикасног и квалитетног испуњавања обавеза.

Годинама уназад присутно је недовољно финансирање Система заштите и спасавања у Републици Србији, које резултира недовољним улагањима у превентивне мере заштите, недовољно опремљене снаге система и ограничене могућности реаговања у ванредним ситуацијама.

Изменама и допунама закона предвиђено је враћање наменских прихода у Буџетски фонд за ванредне ситуације, који су укинута 2012. године, на иницијативу Министарства финансија, уз образложење да се ради о парафискалном намету. Међутим, сматрамо да је погрешно тумачена ова одредба јер законску обавезу уплате у фонд имали су субјекти који из неког од разлога представљају опасност по избијање ванредног догађаја или ванредне ситуације, и није била у корелацији са остваривањем прихода, односно не представља опорезивање прихода.

Потреба за наведеним нарочито је оправдана након мајских поплава, за коју је званично процењена штета која је настала по Републику Србију око 1.700.000.000,00€. Сразмере штета које настају по Републику Србију у току само једне календарске године су далеко веће, ценећи чињеницу да би ова сума била знатно увећана за штете настале на основу пожара, техничко – технолошких несрећа, шумских пожара, регионалних поплава, зимских непогода и других несрећа насталих услед изражених климатских промена.

Новим предлогом измена и допуна Закона о ванредним ситуацијама поново се успоставља функционисање Буџетског фонда са истим изворним приходима који су били предвиђени у Закону о ванредним ситуацијама из 2009. године. Уколико се прихвати формирање Буџетског фонда онда можемо да очекујемо да ће се у наредних 3-5 година извршити преко потребно обнављање или набавка средстава и опреме за ватрогасно спасилачке јединице, за специјализоване јединице цивилне заштите и за остале субјекте који партиципирају у заштити и спасавању у Републици Србији.

Предложеним изменама и допунама Закона о ванредним ситуацијама, створиће се неопходни нормативни услови за ефикасније спровођење заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, што ће допринети повећању степена безбедности грађана у овој области.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Нацрт закона о изменама и допунама Закона о заштити од пожара састоји се од 59 чланова. Њима је углавном обухваћена редакција појединих норми, са изменама које прецизније уређују већ утврђене институте и на сврсисходнији начин регулише однос њима успостављен.

Чланом 1. Нацрта закона измењен је чл. 8. основног Закона који се односи на значење појмова употребљених у тексту, тако што је извршено термилошко усаглашавање и Ватрогасни савез Србије препознат је као снага заштите и спасавања и оспособљено правно лице.

Чланом 2. Нацрта закона врши се измена члана 11. основног Закона, тако што се дефинише надлежност Министарства унутрашњих послова у делу у делу издавања Лиценци за израду Процене угрожености и планова заштите и спасавања, и давања мишљења на ова документа.

Чланом 3. врши се измена у члану 14. став 1. тачка 9) основног текста Закона, тако што Служба осматрања, обавештавања и узбуњивања мења назив у Служба 112 у складу са Европским јединственим бројем 112.

Чланом 4. мења се наслов односно први пут се помињу градске општине у саставу градова и Града Београда и изједначавају се у правима и обавезама јединица локалне самоуправе. Такође, напред изнето образложење се односи и на измене у члану 15. Став 1. Тачке 1), 2) и 3) основног текста Закона. У члану 15. став 1. мењају се тачке 9),12),13) и 14) и прописују се нове тачке 16) и 17) као и нови став 2. којим се мења досадашњи став. Новим одредбама се прецизније дефинишу обавезе органа јединица локалне самоуправе по питању набављања и одржавања система за јавно узбуњивање. Прописивањем нових тачака предвиђа се увођење новог института менаџера и службе за ванредне ситуације и обавеза предузимања других превентивних мера смањења ризика од елементарних непогода и других несрећа, а све ради обезбеђења ефикаснијег и континуираног развоја система заштите и спасавања.

У члану 5. додаје се нови члан 15а којим се прецизније дефинише менаџер за ванредне ситуације у смислу одређивања услова које треба да има то лице као и дефинисање начелног делокруга. Такође је дата могућност формирања службе за ванредне ситуације у јединицама локалне самоуправе.

Чланом 6. мења се члан 16. основног текста и обавеза привредних друштава и других правних лица у систему проширује се на обавезу израде сопствене процене угрожености и плана заштите и спасавања као формирања службе за ванредне ситуације и одређивања менаџера за ванредне ситуације, уколико се планским документима утврди да су од посебног значаја за заштиту и спасавање у држави.

Чланом 7. се у чл. 20. и 24. брише непотребна одредница „по тржишним ценама“ за ообевзе које имају правиредна друштва и друга правна лица и грађани у случају ванредне ситуације.

Чланом 8. мења се члан 21. став 2. тачке 1) и 2) основног текста Закона, којим се прецизније дефинише обавезе грађана које се односе на прихватања распореда у јединице цивилне заштите и обавезу одазивања у случају мобилизације јединица цивилне заштите, односно позива надлежног штаба за ванредне ситуације, ради учешћа у заштити и спасавању .

У члану 9. извршена је измена члана 22. основног текста Закона, којим се прецизније дефинише који грађани могу учествовати у извршењу задатака заштите и спасавања.

У члану 10. допуњује се члан 23. ставовима 1. и 2. основног текста Закона којим се дефинише појам обвезника цивилне заштите.

У члану 11. допуњује се члан 25. основног текста Закона, којим се дефинише накнада за обвезнике цивилне заштите из резервног састава који су у радном односу, ангажовани на извршавању задатака цивилне заштите у нерадне дане. Такође дефинисана је одредба која штити запосленог у смислу задржавања радно правног статуса у случају када је ангажован у специјализованој јединици цивилне заштите.

У члану 12. мења се члан 31. основног Закона, којом се прецизније дефинише да се ванредна ситуација може прогласити и за градске општине у саставу градова и Града Београда, а да се не може прогласити на делу територије јединице локалне самоуправе и на делу територије Републике Србије.

У члану 13. мења се члан 32. став 3. основног текста Закона који се уподобљава са одредбама у предлогу Нацрта закона.

У члану 14. допуњава се члан 33. тако што се додаје тачка б) због препознавања градских општина у систему заштите и спасавања.

У члану 15. мења се члан 37. став 1. тачка 3. који се уподобљава са одредбама у предлогу Нацрта закона.

У члану 16. мења се члан 38. основног текста Закона и додају се нове тачке 20) и 21) којима се даје надлежност Републичком штабу за ванредне ситуације да може да распустити општински или градски штаб у случају када исти не поступа у складу са Законом односно не предузима мере из своје надлежности чиме угрожава животе људи и материјална добра на територији за коју су образовани. Прописана је могућност формирања новог привременог штаба уколико се исти распусти. Такође, прописује могућност да Републички штаб формира свој помоћни штаб за неопрекидно функционисање и оперативно деловање и координацију ангажованих снага које учествују или треба да учествују у заштити и спасавању. Предвиђа се и могућност да Републички штаб може формирати привремени оперативни штаб који је у сталном заседању.

У члану 17. се мења члан 40. став 2. основног текста Закона којим се прецизније дефинише да начелник покрајинског штаба за ванредне ситуације буде представник надлежне службе.

У члану 18. мења се члан 42. због уподобљавања текста за претходним изменама.

У члану 19. мења се члан 44. став 1. основног текста Закона ,којим се дефинише непосредно руковођење у ванредним ситуацијама. Такође, у истом члану се додаје нови став којим се надлежној служби дају већа овлашћења у ангажовању снага и средстава у хитним ситуацијама када није активиран надлежни штаб а опасност треба да настане или је већ настала.

У члану 20. мења се члан 45. основног текста Закона, тако што се брише одредба којим се дефинише израда планове заштите и спасавања на основу процене угрожености.

У члану 21. додаје се нови члан 45а којим се уместо члана 49а из основног текста закона, и прецизније се дефинише да носиоци израде процене угрожености и планова заштите и спасавања морају имати одговарајућу Лиценцу. У истом члану се прописују услови за добијање лиценце, њено трајање и услови за одузимање Лиценце.

У члану 22. мења се члан 48. основног текста Закона тако што се брише став 3. а додају се два нова става којима се дефинише ко израђује план заштите и спасавања у градским општинама и прописује обавеза да се на процену угрожености и план заштите и спасавања јединица локалне самоуправе и градских општина мора прибавити мишљење надлежне службе.

У члану 23. мења се члан 49. и дефинише обавеза да овлашћена и оспособљена правна лица и друге организације опремљене и оспособљене за заштиту и спасавање, израђују план заштите и спасавања на утвђени начин.

У члану 24. брише се се члан 49а Закона.

У члану 25. мења се члан 57. став 2. и прецизније се дефинише начин евакуације и доносилац одлуке о спровођењу евакуације.

У члану 26. допуњава се члан 58. ставом 4. који предвиђа могућност присилне евакуације у посебном случају. Поред тога, став један се мења тако да се његова примена проширује и на градске општине.

У члану 27. мења се члан 59. став 2. и дефинише се ситуација када се спроводи евакуације на територији више општина што изискује координацију на вишем нивоу, односно штаба за ванредне ситуације вишег нивоа.

У члану 28. члан 63. став 4. мења се начин на који ће се припремити текст правилника који прописује техничке нормативе за изградњу и одржавање склоништа.

У члану 29. измењен је члан 66. у ставу 2. тако да надлежна служба даје мишљење уместо да доноси програм изградње и одржавања јавних склоништа.

У члану 30. мења се члан 73. и на прецизнији начин дефинише обавезу привредних друштава која обављају активности у којима могу бити присутне опасне материје, у погледу поступања у складу са сопственим Планом заштите од удеса.

У члану 31. брише се став 4. члана 79. који се односи на обавезу усаглашавања Плана заштите од удеса привредног друштва и другог правног лица која обављају

активности у којима могу бити присутне опасне материје, у погледу поступања у складу са сопственим Планом заштите од удеса.

У члану 32. мења се члан 80. став 1. и утврђује се да Министарство унутрашњих послова даје сагласност на План заштите од удеса привредном друштву и другом правном лицу. Такође бришу се ставови 2-5 који су се односили на обавезе које је имали привредно друштво у вези Плана заштите од удеса.

У члану 33. мења се члан 91. став 2. којим се ближе дефинише која лица учествују у отклањању последица и спровођењу асанације.

У члану 34. мења се члан 96. којим се дефинишу на који начин се постављају повереници цивилне заштите.

У члану 35. мења се члан 97. тако што се додаје став 4. којим се даје овлашћење министру унутрашњих послова за доношење упуства о раду повереника.

У члану 36. мења се члан 98. ближе се одређује образовање јединица цивилне заштите.

У члану 37. мења се члан 99. тако што се бришу ставови 3. и 4. а који су се односили на образовање јединица цивилне заштите.

У члану 38. мења се члан 100. и на прецизнији начин дефинише поступак формирања и попуне јединица цивилне заштите.

У члану 39. мења се члан 104. који дефинише промену термина осматрачких станица у термин Службу 112.

У члану 40. мења се члан 105. који прецизније одређује и дефинише Национални центар 112 и оперативне центре 112.

У члану 41. мења се члан 106. дефинише ближе услове које требају да испуне привредна друштва и друга правна лица, а у случају удеса. Такође успоставља и обавезу ових правних лица да изграде и дограде системе за рано упозоравање.

У члану 42. мења се члан 111. дефинише ангажовање и дужност овлашћених и оспособљених правна лица, а у вези ангажовања за време ванредне ситуације.

У члану 43. мења се члан 112. ближе се дефинише попуна и опремање органа и јединица цивилне заштите.

У члану 44. члан 118. брише се члан 1. тачка 1. због измена и допуна које су у тексту предвиђене а у складу са прописима којима је регулисана област заштите података о личности.

У члану 45. мења се члан 120. и дефинише се образовање Националног и регионалних тренинг центара за ванредне ситуације, вршење обука и начин вођења евиденција.

У члану 46. мења се члан 121. и прецизније се уређује начин позивања припадника цивилне заштите.

У члану 47. мења се члан 125. и брише став 3. који се односио на дужност овлашћених и оспособљених правних лица да врше мобилизацију.

У члану 48. мења се члан 126. и на прецизнији начин дефинише делимична мобилизација.

У члану 49. додата је нова Глава која се односи на евиденције које се води у оквиру надлежног органа а у сврху функционисања система заштите и спасавања, у складу са прописима којима је регулисана област заштите података о личности.

У члану 50. мења се члан 132. став 1. тачка 2) и 3) који се уподобљава са одредбама у предлогу Нацрта закона.

У члану 51. мења се члан 135. при чему се утврђују обавезе везане за приходе који се уплаћују у Буџетски фонд за ванредне ситуације.

У члану 52. мења се члан 140. и дефинише се на који начин се остварује међународна сарадња у области заштите и спасавања.

У члану 53. мења се члан 143. и утврђује овлашћење за доношење упутства за рад инспектора.

У члану 54. мења се члан 144. којим се казнене одредбе допуњују одговорним лицем у правном лицу и предвиђа прекршајна одговорност за обавезе које су предвиђене изменама.

У члану 55. мења се члан 145. којим се утврђују прекршаји физичког лица.

У члану 56. мења се члан 151. основног текста Закона тако што се усклађују телефонски бројеви за хитне позиве.

Чл. 57. и 58. представљају прелазне одредбе Нацрта закона, које уређује важење Лиценци издатих на основу основног Закона, и прописују рокове за израду и доношење планских докумената предвиђених Нацртом закона.

Члан 59. представља завршну одредбу која прописује ступање на снагу закона.

IV. ПРОЦЕНА ИЗНОСА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона предвиђена су средства у оквиру буџетских средстава која се редовно одобравају за потребе Министарства унутрашњих послова и у оквиру лимита утврђеног фискалном стратегијом.

Велики број јединица локалне самоуправа и градских општина већ има формиране службе за ванредне ситуације, или лица одређена за бављење овим пословима, па неће

бити потребна додатна финансијска средства из буџета ових субјеката за формирање службе и одређивања менаџера за ванредне ситуације. Такође, упоредном анализом утврђено је да већини служби које се баве овим пословима у локалној самоуправи у надлежности и обављање послова одржане и заштите на раду па се не могу тачно утврдити финансијска средства која се издвајају за ове потребе. Међутим, на основу неких процена добијених анализом постојећих ресурса, оквирно се процењује да су трошкови за једног запосленог око 900.000,00 динара бруто на годишњем нивоу.

V. ПРЕДВИЂАЊА МОГУЋЕГ ПРИЛИВА У БУЏЕТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У периоду када су законом били предвиђени наменски приходи Буџетског фонда за ванредне ситуације (Закон о ванредним ситуацијама „Службени гласник РС“ бр. 111/2009 и 92/2011) просечан годишњи прилив у буџет по овом основу био је око 750 милиона динара. У Нацрту закона предвиђено је враћање наменских прихода у Буџетски фонд за ванредне ситуације, с тим што се уз приходе који су до измена закона из 2012. године, превиђа и одређени износ од претплате за телекомуникационе услуге, која се процењује на око 1 милијарду динара, које ће се пре свега користити за успостављање и одржавање Система 112.