

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у члану 97. тач. 6. и 13. Устава Републике Србије којим је, поред осталог, прописано да Република Србија уређује и обезбеђује систем обављања појединих привредних и других делатности, као и режим и безбедност у свим врстама саобраћаја.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

У члану 6. Закона о министарствима („Сл. гласник РС”, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 – др. закон и 62/17), између осталог, прописано је да Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре обавља послове државне управе у области железничког саобраћаја, који се односе на: уређење и обезбеђење саобраћајног система; уређење и безбедност техничко-технолошког система саобраћаја; облигационе и својинско-правне односе; стратегију развоја саобраћаја, планове развоја и планове везане за организацију саобраћајног система и организацију превоза.

Уредбом о класификацији делатности („Сл. гласник РС”, број 46/06) функционисање жичаре за транспорт лица је сврстано у саобраћајну делатност, а Законом о железници („Сл. гласник РС”, број 41/18) жичара за транспорт лица је одређена као специфичан транспортни систем.

Важећи Закон о жичарама за транспорт лица (у даљем тексту: закон), донет је 2015. године („Сл. Гласник РС”, број 38/15), ради уређења и решавања питања посебног закона којим би се по први пут уредила област жичара, што је било неопходно из више разлога, а то су:

1) да жичара представља врло комплексан систем са правно-техничког и безбедносног аспекта и зато мора бити уређена посебним прописом. У закону у коме се до доношења овог закона највише помињао појам жичара, Закону о јавним скијалиштима („Сл. гласник РС”, број 46/06), имало је врло мало одредаба које су се односиле конкретно на жичаре и биле су притом врло уопштене;

2) у прописима није постојала јединствена терминологија везана за жичаре, а и код утврђених досадашњих термина, дефиниције истих термина су често биле различите. Неких термина и дефиниција уопште није било. Зато се морало прво дефинисати шта је жичара и који су њени подсистеми, а затим направити прецизна подела жичара, нарочито према технолошким обележјима. Доношењем овог закона, усвојени су јединствени термини и њихове дефиниције који су усклађени са Директивом 2000/9/ЕЗ, а која се односи на жичаре за транспорт путника.

3) усклађивање прописа из области жичара са Директивом 2000/9/ЕЗ било је неопходно из два разлога. Прво, зато што је стратегија Републике Србије чланство у ЕУ, што обавезује на усклађивање националних прописа са ЕУ прописима, а са друге стране Директива је унела нов приступ жичарама увођењем техничких, правних и економских новина у ову област, који је требало транспоновати у наш правни систем и прописати административни оквир за област жичара јер он до тада није постојао.

Приликом израде постојећег закона, основни циљеви који су се тада желели постићи, били су побољшање безбедности транспорта жичарама Републике Србије, усклађивање националних прописа са правним тековинама Европске уније и интегрисање система жичара за транспорт лица у у тржиште транспортних услуга.

Следствено уређењу других прописа и закона, ступањем на снагу њихових измена и допуна, као и обавези усклађивања са њима, проистекла је потреба за изменама и допунама постојећег закона.

Имајући у виду измене и допуне постојећег Закона о раду („Сл. гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – Одлука УС и 113/17), Закона о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС”, бр. 36/15), Закона о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености („Сл. гласник РС”, број 36/09) чије су одредбе инволвиране у правно тело постојећег закона, обавеза усаглашавања са њима дала је правни основ за прецизнијим уређењем појединих недоречности постојећег закона и створила могућност за уклањањем разлога његове извесне неприменљивости.

Циљеви који се овим законом постижу и проблеми које закона треба да реши

Прво, овим законом постиже се прецизирање постојећих термина и увођење нових којима се између осталог врши и усклађивање са другим законима.

Наиме, усклађивањем одредби закона са измењеним одредбама Закона о раду („Сл. гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – Одлука УС и 113/17) стекли су се услови за ближе уређење члана 3. став 1. тачка (27) закона, односно замене термина „лице у радном односу” са термином: „радно ангажовано лице”, као и прецизнијим дефинисањем нивоа стручне спреме техничког одговорног лица за жичару и његовог заменика изражене у ЕСПБ бодовима. У истом члану у ставу 1. тачка 30. измењена је поред осталих и дефиниција извршног радника жичаре где је додато да осим обављања послова којима непосредно учествује у раду жичаре, извршни радник учествује у раду и/или одржавању специфичне вучне инсталације, чиме се дефинише лице које учествује у раду и/или одржавању специфичне вучне инсталације, што је у Закону било недоречено.

У члану 26. постојећег закона, цео став 3. се брише, чиме се постиже усаглашавање са са одредбама Закона о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености („Сл. гласник РС”, број 36/09).

Овом изменом закона, приступило се и допуни оних одредби које нису дале прецизан одговор на питања која се тичу члана 29, постојећег закона, који се односи на стручну оспособљеност извршних радника жичаре.

Наиме, изменом је прецизније дефинисано на који начин се стиче потребна стручна оспособљеност (потребно образовање, стручна обука, усавршавање, односно под обука) које мора имати извршни радник, а дефинисани су додатно и:

- услови које мора да испуни правно лице које обавља стручну обуку, усавршавање, односно под обуку извршних радника,
- надлежни орган који издаје Овлашћење за послове стручног прегледа и води евиденцију Овлашћења,
- структура стручне обуке, и
- начин и периодичност провере стручне оспособљености.

Један од круцијалних чланова постојећег закона, чијом недореченошћу до сада није било могуће спровести досадашњи закон, биле су управо и одредбе члана 37. које се тичу стручног прегледа жичаре за транспорт лица.

Изменом и допуном члана 37. је та недореченост коригована дефинисањем надлежног органа за издавање Овлашћења за обављање стручног прегледа жичаре и/или специфичне вучне инсталације стручном лицу, што Законом није било прописано. Такође, изменама овог члана се уводи обавезан стручни преглед након поновног постављања жичаре или специфичне вучне инсталације, што је јако важно из угла безбедности, јер поновно постављање жичаре или специфичне вучне инсталације представља безбедносни ризик, а на овако прописан начин се тај ризик своди на минимум. Изменом и допуном члана 55. постигнуто је усаглашавање са Законом о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС”, број 36/15), тачније правно је осигурана двостепеност инспекцијског решења у надзору жичара за транспорт лица.

Изменом и допуном члана 65. дефинисано је на који начин ће бити овлашћено лице које ће вршити стручни преглед жичара и специфичних вучних инсталација до доношења подзаконских аката из члана 37. постојећег закона, што је веома важно из угла постизања што краћег рока у коме ће почети примена закона. Додавањем члана 66а врши се усклађивање са изменама и допунама прописа којима се уређује планирање и изградња, посебно прописима којима се уређује област незаконито изграђених објеката.

Разматране могућности да се проблем реши и без доношења закона

Сагледани проблеми у постојећем Закону су морали да се реше дефинисањем надлежности у спровођењу закона, као и ближим дефинисањем свих актера у области безбедности и управљања жичарама што је могло бити решено само доношењем новог закона. У току анализе разматрано је неколико релевантних могућности:

- „status quo” - непримењивање важећег закона;
- доношење закона којим би се изменио и допунио важећи закон, у смислу корекције проблема уочених у реализацији важећег закона;
- доношење новог закона.

Током анализе појединачних решења у овом закону, опредељење је ишло у два корака:

- у првом, разматрана је потреба за изменама и допунама одредби важећег закона;
- у другом, пошто је утврђено да су измене и допуне неопходне, разматране су релевантна решења и утврђена је најсврхисходнија опција из угла критеријума и циљева, а то је доношење закона којим би се изменио и допунио важећи закон. Разлог из кога је донета одлука о доношењу Закона о изменама и допунама постојећег закона је тај што је обим предложених измена закона мањи од 30% .

Зашто је доношење закона најбољи начин за решавање проблема

Закон о изменама и допунама закона о жичарама за транспорт лица је једина могућност за превазилажење свих наведених проблема и једини начин да се примена закона учини практичном и ефикасном.

III. ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПОЈЕДИНИХ ОДРЕДАБА ЗАКОНА

Одредбама члана 1. овог закона прецизније су уређени појмови који се односе на елементе жичаре.

Одредбама члана 2. овог закона утврђена је подела жичара према технолошким и техничким карактеристикама.

Одредбама члана 3. овог закона ближе су прописани услови за постојења жичаре, станице, стубове, темеље и другу инфраструктуру жичара.

Одредбама члана 4. овог закона прецизније су одређени услови за трасу жичаре.

Одредбама члана 5. овог закона извршена је промена назива члана постојећег закона.

Одредбама члана 6. овог закона извршена је промена члана 12. постојећег закона.

Одредбама члана 7. овог закона ближе је прописана ширина и висина безбедносног појаса жичаре.

Одредбама члана 8. овог закона ближе су прописани захтеви за трасу жичаре.

Одредбама члана 9. овог закона брише се члан 29. став 3. постојећег закона.

Одредбама члана 10. овог закона мењају се одредбе члана 29. постојећег закона.

Одредбама члана 11. овог закона мења се члан 33. став 1. тачка 4) постојећег закона.

Одредбама члана 12. овог закона, став 11. члана 36. постојећег закона се брише.

Одредбама члана 13. овог закона мењају се одредбе члана 37. постојећег закона.

Одредбама члана 14. овог закона, у члану 39. ст. 4. и 5. постојећег закона се бришу.

Одредбама члана 15. овог закона, мењају се одредбе члана 40. постојећег закона.

Одредбама члана 16. овог закона, мења се став 3. члана 47. постојећег закона.

Одредбама члана 17. овог закона мењају се одредбе члана 49. постојећег закона.

Одредбама члана 18. овог закона, мења се став 1. члана 53. постојећег закона.

Одредбама члана 19. овог закона, мења се став 1. члана 55. постојећег закона.

Одредбама члана 20. овог закона, мења се став 1. члана 63. постојећег закона.

Одредбама члана 21. овог закона, одредбе члана 65. мењају се.

Одредбама члана 22. овог закона, после члана 66. додаје се члан 66а.

Одредбама члана 23. овог закона одређено је да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у Службеном гласнику Републике Србије.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно је обезбедити средства у буџету Републике Србије.

Будући приходи остварени од такси за издавање одобрења жичарама за транспорт лица, које ће наплаћивати Дирекција за железнице, а које су приход буџета РС, предвиђено је задовољење потреба агажованих материјалних трошкова за 2019. годину.

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Након анализе и разматрања обима утицаја овде предложених измена и допуна постојећег закона, утврђено је да нема других ефеката овог прописа осим оних постојећих.

Предложеним изменама и допунама закона се не уводи ни један нови правни институт, нити дефинише неки нови појам или термин који би као продукт увођења имао додатне трошкове, нове фискалне обавезе или било какве евентуалне промене или поремећаје у привреди или раду постојећих управљача жичара за транспорт лица. Њима се само врши правно усклађивање одредаба и обавеза постојећег закона, са изменама и допунама одредаба других закона који ближе уређују техничку, технолошку и привредну активност правних лица која учествују у раду жичара за транспорт лица.

Практично се само у једном члану (члан 37) даје до сада неисказан одговор на питање, који орган управе издаје овлашћење за стручни преглед жичаре? Уређењем овог питања надлежности за издавање овлашћења за вршење стручног прегледа отклања се свака сумња и решава дилема да ли питање стручног прегледа може уредити и друго регулаторно тело које обавља нпр. послове у области регулисања безбедности и интероперабилности железничког саобраћаја. Анализирајући постојеће надлежности министарства задуженог за послове саобраћаја, као и овлашћења постојећих органа у саставу овог министарства, упоређивајући такође и овлашћења регулаторних тела у нашем окружењу као и оних у нашој земљи, одлучено је као и у Нацрту овог закона.

Из горе наведених разлога, утицај предложених измена и допуна постојећег закона нема других импликација осим оних који је и изворни закон дао, па с тим у вези, нема ни нових елемената за анализу ефеката овог прописа.