

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ  
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

16.09.2009. године

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

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

**МИШЉЕЊЕ**

**Образложение Нацрта закона о заштити од пожара, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство унутрашњих послова, под бројем: 01-5761/09-2, од дана 31.08.2009. године, НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКАТА у складу чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе.**

**ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

Савету за регулаторну реформу привредног система (у даљем тексту: Савет) је Министарство унутрашњих послова доставило на мишљење Нацрт закона о заштити од пожара, са Образложењем и прилогом Анализа ефеката Закона.

У прилогу Анализа ефеката Закона обрађивач прописа је делимично одговорио на питања формулисана у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005), те није испунио формалне услове предвиђене наведеним одредбама.

Обрађивач прописа је у Образложењу Нацрта закона истакао да се анализом како поједињих решења, тако и Закона у целини дошло до закључка да постоји потреба за израдом новог закона а све у циљу усклађивања са новим уставним одредбама и прописима Европске уније. Према наводима обрађивача прописа доношењем новог закона треба да се створи основ за ефикаснију заштиту људи и материјалних добара, уреде подзаконски прописи, омогући ефикаснија примена техничких прописа, уреди организација и оспособљавање ватрогасно-спасилачких и ватрогасних јединица као и начин финансирања служби за заштите од пожара. Међутим, ни из Образложења ни из Анализе ефеката не може се видети са којим европским прописима је текст Нацрта закона усклађиван.

Савет истиче да, иако је обрађивач прописа навео циљеве које доношењем и имплементацијом закона треба постићи, обрађивач прописа није јасно образложио који су то проблеми који су се у пракси појавили у току примене важећег Закона о заштити од пожара.

Обрађивач прописа је у одељку Анализа ефеката истакао да ће предложена решења имати позитиван утицај на привредне субјекте и физичка лица, између остalog и на тај начин што ће им се поједноставити обавезе из области заштите од пожара. Савет истиче да обрађивач прописа није образложио у чему се конкретно састоји поједностављење обавеза везаних за заштиту од пожара, односно није направио компартивни преглед обавеза из важећег закона и обавеза предвиђених новим законом. Имајући у виду одредбе Нацрта закона које је обрађивач прописа истакао као новине у односу на важећи закон и које представљају наметање додатних обавеза физичким и правним лицима *per se*, доводи се у питање наведена изјава обрађивача прописа.

У одговору на питање који су трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди обрађивач прописа је истакао да примена новог закона неће изазвати посебне трошкове грађанима и привреди, док је у одговору на питање да ли позитивни ефекти закона оправдавају трошкове његове примене, обрађивач прописа истакао да су трошкови које ће примена овог закона изазвати грађанима и привреди занемарљиви у поређењу са позитивним ефектима које ће закон донети. Савет истиче ову контрадикторност, као и важност да евидентни трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди буду наведени и детаљно образложени како би однос трошкова и позитивних ефеката могао боље да се сагледа. Такође, није јасна изјава обрађивача прописа да за спровођење овог закона нису потребна посебна финансијска средства у буџету Републике Србије, ако се имају у виду одредбе које уређују финансирање заштите од пожара, конкретно из средстава буџета Републике Србије, односно локалне самоуправе и средстава Фонда за заштиту од пожара.

Обрађивач прописа је истакао да су у расправама и консултацијама у току припреме овог закона са представницима министарства, других органа и организација заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове и да су исти у великој мери утицали на коначна решења овог закона. Међутим, обрађивач прописа је пропустио да предочи информације о томе када су и где одржане консултације, које су заинтересоване стране учествовале, који конкретни предлози и сугестије су прикупљени, односно који су то предлози узети у обзир приликом израде текста Нацрта закона.

Из Образложења и Анализе ефеката не може се утврдити да ли је обрађивач прописа анализира алтернативе кључним решењима, нарочито решењима која су нова у односу на важећи закон. Обрађивач прописа ни у Образложењу ни у Анализи ефеката није предочио разлоге за предложена решења. Нису наведене ни конкретне мере које ће током примене закона бити преузете како би се остварили циљеви доношења закона, а што је од

неизмерног значаја ако се имају у виду висине штете које могу настати неспровођењем мера заштите од пожара (како превентивних, тако и санационих).

Посебно скрећемо пажњу на то да Анализа ефеката не садржи било какве податке који би могли да поткрепе разлоге за предлагање конкретних решења у Нацрту закона и допринесу бољој анализи ефеката које ће спровођење предложених одредби имати у пракси. Обрађивач прописа је могао да образложи и стање у пракси када су у питању кључна предложена решења.

Поред напред наведеног, Савет скреће пажњу на поједина законска решења и позива обрађивача прописа да размотри следеће сугестије:

**1. Члан 16. Нацрта закона** предвиђа обавезу привредних друштава и других правних лица да доносе појединачни санациони план за отклањање пожара, јединице локалне самоуправе да доносе санациони план за отклањање последица пожара на својој територији и Владе да донесе Санациони план Републике Србије за санирање последица проузрокованих пожаром када последице пожара превазилазе могућности санације јединице локалне самоуправе, када опасност од пожара угрожава објекте и простор од изузетног значаја за Републику Србију или на њему изазива велике последице и у случају хаварије.

Имајући у виду да обрађивач прописа није даље регулисао санационе планове, поставља се питање шта се заправо подразумева под санационим планом, које мере он треба да обухвата, да ли уопште сва привредна друштва и друга правна лица имају капацитета за његову израду и доношење. Савет позива обрађивача прописа да, ако је увођење обавезе доношења санационог плана једино могуће решење, у закону дефиниши основну садржину истог.

**2. Чланом 20. став 1. Нацрта закона** предвиђено је да, у циљу утврђивања одговарајуће организације и предузимања мера потребних за успешно функционисање и спровођење заштите од пожара, Министарство врши категоризацију објекта, делатности и земљишта према угрожености од пожара.

Скрећемо пажњу да ће одређеном броју привредних субјеката регулисаних овим чланом обавеза обезбеђења технички опремљене и обучене ватрогасне јединице са потребним бројем ватрогасаца или запошљавања лица стручно осposобљених за спровођење мера заштите од пожара, створити значајне трошкове. У том смислу, један од ефеката ове одредбе може бити и гашење одређеног броја привредних субјеката, што не би требало да буде циљ Закона.

**Ставом 2. члана 20. Нацрта закона** прописано је да се на решење о категоризацији из става 1. овог члана може изјавити жалба. Обрађивач прописа је пропустио да наведе у ком року надлежно министарство доноси предметно решење, затим у ком року и ком органу се странка може жалити против таквог решења, као и у ком року је надлежни орган дужно да одлучи о жалби. Такође, није јасно из ког

разлога је обрађивач прописа предвидео **ставом 3. истог члана** да Влада прописује основе, мерила и услове категоризације, односно да ли је размотрити могућност да се ово питање нађе у надлежности министарства?

**3. Члан 24. Нацрта закона** предвиђа обавезу власника, односно корисника пословних, индустријских и јавних објеката, објекта блоковског типа и подземних гаража и објекта у трећој категорији угрожености од пожара, као и обавезу скупштине станара у стамбеним објектима да доносе Правила заштите од пожара.

Савет указује на то да важећи Закон о одржавању стамбених зграда не познаје појам скупштине станара, већ се у зградама, у зависности од величине, могу формирати два органа: скупштина зграде или савет зграде. Такође, не спроводи се казнена политика у случају неформирања ових органа, тако да исти у пракси врло често нису ни формирани. Такође наглашавамо да својство правних лица немају ови органи, већ сама стамбена зграда. У пракси, стамбена пракса треба да се региструје при општини на чијој територији се налази, заједно са својим органима, и тек онда зграда добија својство правног лица и може израдити печат. У том смислу, обавеза коју предвиђа ова одредба да „скупштине станара“ доносе Правила заштите од пожара, чија израда захтева, како је обрађивач прописа предвидео, стручно познавање материје, може управо имати негативан ефекат у виду избегавања формирања органа зграде и регистрације истих у општини. Осим тога, треба имати у виду да је власнике, односно кориснике посебних делова зграде тешко обавезати да формирају органе зграде, као и саме органе зграде да доносе акте, у овом случају Правила заштите од пожара, ако за то не постоје ресурси или воља. Резултат предложеног решења не би био постизање циља који је обрађивач прописа зацртао, већ управо избегавање формирања органа зграде како би се избегле и обавезе прописане овим законом. Такође, анализом формулисане одредбе поставља се питање да ли је намера обрађивача била да се ова одредба односи на власнике, односно кориснике објекта у целини? Ако је у питању наведена намера, остаје нерешено питање третмана ситуација где је већи број лица власник или корисник појединих делова објекта. Савет истиче да је овако формулисану одредбу тешко имплементирати у пракси.

**4. Члан 25. Нацрта закона** предвиђа додатне елементе просторних и урбанистичких планова које исти, поред елемената прописаних законом, треба да садрже.

Савет поставља питање оправданости ширења обавезне садржине просторних и урбанистичких планова из два разлога. Пре свега, усвојен је нови Закон о планирању и изградњи, при чему је обрађивач тог прописа одмерио у којој мери садржина просторног и урбанистичког плана треба да буде регулисана. Поред тога, потребно је да се просторни и урбанистички планови доносе у што краћем року, што није могуће ако се обрађивачи просторних и урбанистичких планова оптерете новим захтевима у погледу садржине просторних и урбанистичких планова.

**5. Члан 26. Нацрта закона** уређује идејни пројекат.

Савет скреће пажњу обрађивачу прописа да је Законом о планирању и изградњи институт идејног пројекта укинут, те позива обрађивача прописа да преиспита потребу за постојањем наведеног члана.

**6. Члан 36. Нацрта закона** уређује пројектовање и извођење посебних система и мера заштите од пожара од стране привредних друштава, односно других правних лица која су уписана у одговарајући регистар за делатност пројектовања и извођење радова, задовољавају посебне услове у погледу техничке опремљености и имају запослена лица са лиценцом за пројектовање и извођење посебних система и мера заштите од пожара. Такође, предвиђено је да стручни испит за наведену лиценцу лица полажу пред Комисијом Министарства, међутим није регулисан начин на који се именују чланови Комисије, број и састав чланова Комисије.

Савет позива обрађивача да размотри могућност потпунијег регулисања овог члана у наведеном смислу. Иста примедба односи се и на **члан 51. Нацрта закона**.

**7. Члан 42. став 1. Нацрта закона** предвиђа да је извођач радова, за изведене стабилне инсталације намењене гашењу или дојави пожара, детекцији запаљивих гасова и пара, као и за друге заштитне уређаје, опрему и инсталације које служе за спречавање избијања, ширење пожара и њихово гашење, дужан да прибави атест од овлашћеног правног лица о исправности тих уређаја, инсталација и опреме, као и да записник о обављеном испитивању исправног функционисања тих инсталација и уређаја стави на увид комисији за технички пријем објекта. **Став 2. Нацрта закона** предвиђа обавезу проверавања исправности инсталација најмање једном годишње од стране овлашћеног правног лица сходно техничким прописима, нормама и упутствима произвођача.

Савет истиче да из самог текста члана 42. Нацрта закона није јасно да ли је сам власник инсталација у обавези да обезбеди проверу исправности инсталација или се та провера врши по службеној дужности. Поред тога, није јасно из којих разлога се намеће обавеза провере исправности инсталација најмање једном годишње, као и вођења евиденције која садржи податке о томе када је провера извршена, које правно лице је извршило проверу и стручни налаз? Шта се дешава у ситуацијама када је техничким прописима, нормама и упутствима произвођача прописана обавеза чешће или ређе провере исправности инсталација?

**8. Члан 45. Нацрта закона** предвиђа обавезу привредног друштва, земљорадничке задруге, установе или другог правног лица, предузетника и пољопривредника који врше жетвене радове да предузму посебне мере заштите стрних усева од пожара и иста децидно набраја.

Имајући у виду набројане посебне мере, поставља се питање оправданости и могућности спровођења идентичних мера заштите и од стране правних лица (која имају велики број запослених и могу далеко боље и једноставније организовати спровођење ових мера) и од стране физичких лица (најчешће је реч о породицама

које се баве пољопривредом). Конкретно, да ли је спроводиво решење да предузетник или пољопривредник који врше жетвене радове организују стално дежурство, осматрачку службу, службе везе и обавештавања? Сматрамо да је овакву одредбу неопходно преиспитати, јер циљ закона може да буде увођење само извршивих обавеза. У супротном имплементација таквих одредби неће бити могућа, па се неће спроводити ни обавезе које је могуће извршити.

**9. Члан 46. Нацрта закона** регулише забрану спаљивања остатака стрних усева, спаљивање смећа на отвореном простору и свако спаљивање бильних остатака.  
**Став 2. истог члана Нацрта закона** предвиђа обавезу лица које је наведеним радњама изазвало пожар да надокнади трошкове интервенције ватрогасној јединици, у складу с посебним актом. У образложењу ове одредбе наведено је да је лице које наведеним радњама проузрокује пожар дужно да надокнади штету која због тога настане.

Имајући у виду да у тексту одредбе стоји само обавеза лица да надокнади трошкове интервенције ватрогасној јединици, позивамо обрађивача прописа да исту допуни обавезом надокнаде штете настале изазивањем пожара.

**10. Чланом 47. став 1. тачка 2. Нацрта закона** прописано је да је противпожарну заштиту дужно да организује и лице које изводи радове заваривања, резања и лемљења, користи отворени пламен или алат који приликом коришћења варничи у просторији која није посебно прилагођена за тог послу.

Савет поставља питање обрађивачу прописа да ли овакво решење намеће обавезу организовања противпожарне страже и свим лицима која су власници занатских радњи. Савет позива обрађивача прописа да још једном размотри предложено решење, јер би наметање обавезе и власницима занатских радњи да запосле стручно оспособљено лице за спровођење мера заштите од пожара са одговарајућом противпожарном опремом имало за последицу додатне трошкове које, највероватније, ова лица нису у могућности да сносе. Овде, такође, скрећемо пажњу на то да неизвршиве обавезе неће моћи да се имплементирају у пракси, а ефекат овакве норме ако се буде спроводила може да буде затварање предузетничких радњи и радионица у којима се обављају стари занати, што није у складу ни са потребама друштва, ни са стратегијама Владе Републике Србије.

**11. Одредбама чл. 48-52. Нацрта закона** прописују се посебни услови за обављање појединих послова заштите од пожара. Савет позива обрађивача да прецизира одредбе којима се прописују посебни услови за обављање појединих послова заштите од пожара, јер није јасно, уствари, које је послове заштите од пожара обрађивач прописа настојао да регулише, имајући у виду да се **одредбама чл. 53-60. Нацрта закона** уређује организација ватрогастства.

Нарочито истичемо питање дискриминације лица која желе да обављају послове заштите од пожара при ватрогасним јединицама, у служби заштите од пожара и на пословима заштите од пожара, у смислу да приликом заснивања првог

радног односа не могу бити старија од 30 година. Из којих разлога та лица не могу засновати радни однос уколико испуњавају опште услове за заснивање радног односа, имају посебне психофизичке и здравствене способности и најмање средњу стручну спрему, како је условима и прописано?

**12. Члан 69. Нацрта закона** регулише да послове инспектора може да обавља лице које има високу, односно вишу стручну спрему техничког или другог одговарајућег смера и друге услове прописане законом, као и положен посебан стручни испит Министарства.

Савет, пре свега, истиче да је наведена одредба непрецизна, те позива обрађивача прописа да се определи у погледу услова који се тичу стручне спреме лица која могу да обављају послове инспектора. Поред тога, није јасно зашто услови за обављање послова инспектора нису строжи, имајући у виду предвиђене услове за обављање појединих послова заштите од пожара са једне стране и са друге стране обим посла који инспектори обављају и њихову одговорност. Конкретно, да ли је обрађивач прописа разматрао прописивање услова за обављање послова инспектора који се односе на искуство?

**13. Члан 78. Нацрта закона** регулише финансирање заштите од пожара јединице локалне самоуправе. **Став 2. истог члана** Нацрта закона предвиђа могућност јединице локалне самоуправе, да из својих права и дужности, пропиши накнаду за заштиту од пожара.

Савет позива обрађивача прописа да образложи разлоге за увођење овакве могућности за јединице локалне самоуправе, имајући у виду да се у буџету јединице локалне самоуправе већ обезбеђују средства за финансирање заштите од пожара за територију јединице локалне самоуправе.

**14. Чланом 79. Нацрта закона** оснива се Фонд за заштиту од пожара (у даљем тексту: Фонд).

На основу анализе послова Фонда и чињенице да обрађивач прописа није навео било какве разлоге за оснивање оваквог фонда, поставља се питање оправданости његовог оснивања.

**15. Члан 84. Нацрта закона** регулише начине коришћења средстава Фонда. Средства Фонда дају се правним лицима, корисницима средстава, ради финансирања мера заштите од пожара на основу јавног конкурса који објављује Фонд. **Став 2. истог члана** предвиђа да Фонд не расписује јавни конкурс ако као уговорна страна непосредно суфинансира и учествује у реализацији програма, пројеката и других активности, у складу са овим законом.

Савет истиче могућност различитих тумачења става 2. члана 84. Нацрта закона, те злоупотреба по основу тога. Обрађивач прописа није образложио било какве разлоге за предлагање оваквог решења, те Савет предлаже брисање наведеног става.

**16. Члан 86. Нацрта закона** регулише органе Фонда: управни одбор који броји седам чланова, надзорни одбор који броји пет чланова и директора.

Да ли је обрађивач прописа разматрао алтернативе предложеном броју чланова управног и надзорног одбора? Савет истиче да органи са толико чланова могу бити неоперативни, те позива обрађивача прописа да преиспита бројност чланова наведених органа. Напомињемо да овакво решење није у складу са политиком Владе Републике Србије у смислу рационализације државне управе.

**17. Члан 93. став 1. тачка 3. Нацрта закона** предвиђа казну за власнике, односно кориснике пословних, индустриских и јавних објеката, објекта блоковског типа и подземних гаража и објекта у трећој категорији угрожености од пожара и скупштина станара у стамбеним објектима ако не донесу Правила заштите од пожара.

Савет и овом приликом понавља да „скупштина станара“ као орган није позната у нашем важећем законодавству, а да органи зграде који се могу формирати у складу са законом немају својство правног лица, те не могу бити субјекат прекрајног поступка. У том смислу, позивамо обрађивача прописа да изузме „скупштине станара“, односно органе зграде из поступка кажњавања предвиђеног чланом 93. Нацрта закона.

Савет за регулаторну реформу констатује да образложење Нацрта закона о заштити од пожара, који је Савету за регулаторну реформу подијело на мишљење Министарство унутрашњих послова, НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКАТА у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005).

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА  
Млађан Динкић