

## **ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

### **I. ПРАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 97. тачки 17. којом је утврђено да Република Србија уређује и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом.

### **II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Основни текст важећег Закона о заштити од пожара усвојен је 1988. године а све његове измене и допуне нису суштински измениле концепт Закона. Тако су основни носиоци заштите од пожара данас непостојећи организациони облици који су били прилагођени некадашњем уставу Социјалистичке Републике Србије.

Анализом, како појединих решења, тако и Закона у целини, дошло се до закључка да је потребно припремити нови Закон, а све у циљу усклађивања са новим уставним одредбама, као и усклађивања са прописима Европске уније. Имајући у виду резултате претходне анализе, оцењено је да доношењем овог закона треба да се створи основ за ефикаснију заштиту људи и материјалних добара, уреди подзаконски прописи, омогући ефикаснија примена техничких прописа, боље уреди организација и оспособљавање ватрогасно-спасилачких и ватрогасних јединица, уреди начин финансирања служби заштите од пожара, појача одговорност субјеката заштите од пожара и уреди друга питања.

Сматрамо да би доношење новог Закона, после дугог временског периода, превазишло све недостатке постојећег Закона, значајно унапредило ову област, ниво безбедности људи и материјалних добара довело на знатно виши ниво и омогућило увођење нових техничких мера примерених савременом свету.

### **III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

У поглављу I. Основне одредбе, у члану 1. утврђен је предмет Закона; затим се чл. 2. и 3. дефинише систем заштите од пожара као скуп мера и радњи које имају за циљ заштиту од пожара, а које спроводе субјекти заштите од пожара. Чланом 4. утврђено је значење појединих израза употребљених у овом закону. Ближе су објашњени изрази чије значење није на обавезујући начин утврђено у неком другом пропису, а за потребе правилне примене и разумевања решења садржаних у овом закону неопходна је њихова прецизна дефиниција. Углавном се ради о изразима који су суштински везани баш за материју која је предмет закона. Одредбама чл. 7-14. утврђују се начела којима се остварује систем заштите од пожара (заштита, превенција, сталност, јачање свести о заштити од пожара, међусобна сарадња субјеката и сарадња са другим државама и међународним организацијама, солидарност и одговорност).

У делу који се односи на планирање, организовање и спровођење Закона о заштити од пожара прописује се доношење Стратегије заштите од пожара за период од најмање пет година (члан 15). Законом се предвиђа и доношење санационог плана правног лица, јединице локалне самоуправе, и Санационог плана Републике Србије у случајевима када последице пожара превазилазе могућности санације јединице локалне самоуправе, када пожар угрожава објекте и простор од изузетног значаја за Републику Србију и у случају хаварије (члан 16). Затим се ближе утврђују послови Министарства унутрашњих послова у области заштите од пожара (члан 17). Одредбама чл. 18. и 19. Закона предвиђа се обавеза јединица локалне самоуправе да донесу План заштите од пожара уз сагласност Министарства и елементи које тај план мора да садржи.

Законом се даље предвиђа (члан 20) да се објекти, земљиште и делатности категоризују према угрожености од пожара у следеће категорије: с високим ризиком од избијања пожара - прва категорија угрожености од пожара; с повећаним ризиком од избијања пожара - друга категорија угрожености од пожара; с извесним ризиком од избијања пожара - трећа категорија угрожености од пожара. У складу с овом категоризацијом утврђују се обавезе субјеката, и то: субјекти у првој категорији обезбеђују технички опремљену и обучену ватрогасну јединицу с потребним бројем ватрогасаца; субјекти у другој категорији угрожености од пожара организују спровођење превентивних мера заштите од пожара и стално дежурство с потребним бројем лица оспособљених за спровођење заштите од пожара; субјекти у трећој категорији угрожености од пожара дужни су да запосле лице оспособљено за спровођење превентивних мера заштите од пожара (члан 21). Субјекти сврстани у прву и другу категорију угрожености од пожара доносе план заштите од пожара на који се сходно примењују правила о плану заштите од пожара јединице локалне самоуправе (члан 23). Чланом 24. Закона предвиђа се обавеза појединих субјеката да донесу Правила заштите од пожара.

У делу Закона који се односи на мере заштите од пожара предвиђа се да се просторним и урбанистичким планом, у области заштите од пожара, утврђују нарочито: изворишта снабдевања водом и капацитет градске водоводне мреже који обезбеђују довољно количине воде за гашење пожара; удаљеност између зона предвиђених за стамбене и јавне објекте и зона предвиђених за индустријске објекте и објекте специјалне намене; приступни путеви за ватрогасна возила до објеката; безбедоносни појасеви између објеката којима се спречава ширење пожара (члан 25). Затим се прописује да сви плански документи садрже обавезне мере заштите од пожара прописане проценом ризика од пожара у складу са овим законом, прописима донетим на основу закона и техничким прописима и стандардима (члан 26). Обавезни елементи Главног пројекта заштите од пожара су: технички извештај, прорачунске основе, графичка документација и предмер и предрачун опреме и средстава за заштиту од пожара (члан 29). Посебну новину представља увођење лиценце за израду Главног пројекта заштите од пожара коју може добити лице које има: најмање високу стручну спрему техничког смера; најмање пет година радног искуства на пословима пројектовања мера заштите од пожара или њиховог надзора и положен стручни испит из области заштите од пожара. Министар прописује ближе услове за добијање овлашћења за израду

Главног пројекта заштите од пожара, као и програм и начин полагања стручног испита а Министарство води евиденције о издатим лиценцама (члан 30).

Одредбама чл. 31-33. прописује се на које пројекте Министарство даје сагласност, и то на главни пројекат и пројекат заштите од пожара, за изградњу, адаптацију и реконструкцију: пословних објеката; јавних објеката; болница, стационара и домова за смештај лица са посебним потребама; објеката блоковског типа, високих објеката и надземних и подземних гаража; објеката и простора на којима се производе, прерађују и складиште запаљиве течности или запаљиви гасови, материје склоне самозапаљењу, отровне или нагризајуће материје и оксиданти или материје које се могу запалити или експлодирати због деловања воде или кисеоника; објеката у чијим се погонима производе, прерађују или обрађују чврсте запаљиве материје, при чему настају експлозивне смесе гасова, пара и прашине; станица за снабдевање горивом моторних возила; индустријских и складишних објеката; електроенергетских постројења називног напона 35 kV и више и трафо-станица снаге преко 1000 kW; тунела чија је дужина већа од 1000 m; градских нафтовода и гасовода; објеката за производњу и складиштење експлозива. Затим: високих брана и акумулација за које је прописано техничко осматрање, напуњених водом, јаловином или пепелом; нуклеарних објеката и објеката који служе за производњу енергије, нуклеарног горива, радиоизотопа, озрачивања, ускладиштење радиоактивних отпадних материја за научно-истраживачке сврхе; објеката за прераду нафте и гаса, међународних и магистралних гасовода и нафтовода за транспорт, гасовода називног радног натпритиска преко 16 бара, уколико се налазе на територији најмање две јединице локалне самоуправе, складишта нафте и нафтних деривата капацитета преко 500m<sup>3</sup>, складишта запаљивих гасова преко 200m<sup>3</sup> и магистралних и регионалних топлодалековода; објеката базе и прерађивачке хемијске индустрије, црне и обојене металургије, објекте за прераду коже и крзна, објекте за прераду каучука, објекте за производњу целулозе и папира и објекте за прераду неметалних минерала; стадиона за 10 000 и више гледалаца, објеката конструктивног распона 50m и више, објеката висине 50m и више, силоса капацитета преко 10 000m<sup>3</sup>, граничних прелаза, објеката казнено-поправних завода, објеката од значаја за одбрану земље и објеката који се баве производњом за војне потребе (наменска индустрија); хидроелектрана снаге 10 MW и више, термоелектрана и термоелектрана-топлана снаге 10MW и више и далековода и трафостаница напона 110 kV и више; међурегионалних и регионалних објеката водоснабдевања и канализације, система за водоснабдевање и канализације отпадних вода у градовима преко 100 000 становника, укључујући израду-бушење бунара за експлоатацију подземних вода, постројења за припрему воде за пиће капацитета преко 40l/s и постројења за пречишћавање отпадних вода у насељима преко 15 000 становника или капацитета 40 l/s; регулационих радова за заштиту од великих вода градских подручја и руралних површина већих од 300ha; културних добара од изузетног значаја и објеката у њиховој заштићеној околини и културних добара уписаних у Листу светске културне баштине (осим претварања заједничких просторија у стан, односно пословни простор у заштићеној околини културних добара од изузетног значаја и културних добара уписаних у Листу светске културне баштине), објеката у границама националног парка и објеката у границама заштите заштићеног

природног добра од изузетног значаја (осим породичних стамбених објеката, пољопривредних и економских објеката и њима потребних објеката инфраструктуре, који се граде у селима), у складу са законом; постројења за третман отпада који није опасан, спаљивањем или хемијским поступцима, капацитета више од 70t дневно; постројења за третман опасног отпада спаљивањем, термичким или физичким, физичко-хемијским, хемијским поступцима, као и централна складишта или депоније за одлагање опасног отпада; аеродрома за јавни ваздушни саобраћај; механизованих теретних и јавних путничких пристаништа, лука, пристана и марина; магистралних и регионалних путева, аутопутева и путних објеката и саобраћајних прикључака на ове путеве; јавне железничке инфраструктуре и прикључака; телекомуникационих објеката у системима веза који су међународног и магистралног значаја и телекомуникационих објеката који се граде на територији две или више локалне самоуправе, закључно са главним капацитетима; бродских преводница које нису у саставу хидроенергетског система; регионалних депонија, односно депонија за одлагање неопасног отпада за еквивалент преко 200000 становника; објеката за производњу електричне енергије из обновљивих извора енергије: електране на ветар - ветроелектране снаге 10MW и више, биогас, сунчево зрачење, биомасу, депонијски и канализациони гас, као и електране са комбинованом производњом; објеката који се граде на територији више јединица локалне самоуправе. Ова сагласност даје се за цео објекат, а када се објекат гради по деловима за део објекта, ако тај део представља економско-техничку целину и може се самостално користити, односно ако ће изградња целог објекта трајати дужи временски период.

Одредбама члана 35. прописује се да технолошки процеси у којима се користе или производе запаљиве течности и гасови или експлозивне материје могу се обављати само у објектима или деловима објекта који су одвојени од других производних и складишних објеката и простора ватроотпорним зидовима који онемогућавају ширење пожара и морају бити организовани на такав начин да, зависно од природе и услова рада, опасност од пожара буде отклоњена.

Пројектовањем и извођењем посебних система и мера заштите од пожара у објектима у којима се производе, прерађују и ускладиштавају запаљиве течности и гасови, експлозивне и друге материје које могу довести до пожара и другим сложеним објектима, могу се бавити правна лица која су уписана у одговарајући регистар за послове пројектовања и извођења радова, која задовољавају посебне услове у погледу техничке опремљености и имају запослено лице са лиценцом за пројектовање посебних система заштите од пожара; Министар прописује ближе услове за добијање овлашћења за обављање послова, посебне услове техничке опремљености и услове за добијање лиценце за пројектовање посебних система заштите од пожара. П од пројектовањем и извођењем посебних система и мера заштите од пожара подразумевају се послови: израде пројеката стабилних система за гашење пожара и извођење ових система; израде пројеката стабилних система за дојаву пожара и извођење ових система; израде пројеката стабилних система за детекцију експлозивних гасова и пара и извођење ових система; израде анализа о зонама опасности и одређивање ових зона на местима која су угрожена од настанка експлозивних смеша запаљивих гасова, пара запаљивих течности и експлозивних прашина; пројектовања и извођења електричних инсталација и уређаја за просторе

угрожене експлозивним атмосферама (запаљивим гасовима, парама запаљивих течности и експлозивним прашинама); пројектовања и извођења система за одвођење дима и топлоте (чл. 36-37).

Законом се даље прописују превентивне мере у објектима, и то: да сваки објекат високоградње, зависно од врсте и његове намене мора бити пројектован и изграђен тако да испуњава прописане услове за сигурну евакуацију људи и да се на излазима и излазним путевима уграђују само материјали одређених пожарних карактеристика; као и да на путевима, пролазима, платоима и сличним прилазима објектима, који су предвиђени за пролаз ватрогасних возила или евакуацију људи и имовине угрожених пожаром, није дозвољено градити или постављати објекте и друге запреке. При пројектовању и изградњи високих стамбених објеката и јавних објеката (хотели, робне куће, биоскопи, позоришта, библиотеке, школе и високошколске установе, болнице, спортске, концертне дворане, стадиони и сл), као и у објектима у којима се чувају уметничка дела обавезна је уградња уређаја који омогућавају благовремено откривање и јављање пожара. У објектима у којима се одвијају технолошки процеси у којима се производе, прерађују, користе и ускладиштавају запаљиве, експлозивне и друге опасне материје, поред уређаја за благовремено откривање и јављање пожара обавезна је и уградња уређаја који омогућавају благовремено гашење пожара. Ови уређаји морају се одржавати у исправном стању, у складу са техничким прописима и упутствима произвођача, тако да се обезбеди њихово стално и несметано функционисање. 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 настајања, ширења пожара и експлозија и њихово гашење извођач радова је дужан да прибави атест од овлашћеног правног лица о исправности тих уређаја, инсталација и опреме и записник о обављеном испитивању исправног функционисања тих инсталација и уређаја и стави на увид комисији за технички пријем објеката. Исправност инсталација проверава се најмање једном годишње од стране овлашћеног правног лица, сходно техничким прописима, нормама и упутствима произвођача. О обављеним проверама води се евиденција у коју се уносе подаци када је провера извршена, подаци о правном лицу које је извршило проверу и стручни налаз. Запослени у овлашћеном правном лицу који обављају испитивања морају имати положен стручни испит. Министар прописује посебне техничке и друге услове које мора испуњавати овлашћено правно лице, као и програм и начин полагања испита (чл. 38-42).

Законом се даље прописују превентивне мере које се спроводе у природи (чл. 43-46). При обављању послова у природи треба поштовати мере заштите од пожара којима се смањује могућност избијања пожара, нарочито приликом употребе отвореног пламена и других послова који могу изазвати пожар. Запаљиви материјал не може се смештати на простору који није удаљен најмање 6 метара од објекта или дела објекта, уколико техничким прописима није другачије одређено. Лице које врши жетвене радове предузима посебне мере заштите стрних усева од пожара (организовање сталног дежурства; осматрачке службе; службе везе и обавештавања; опремање механизације одговарајућом противпожарном опремом; контрола противпожарне опреме; контрола исправности механизације; контрола ускладиштавање усева). Забрањено је спаљивање остатака стрних усева,

спаљивање смећа на отвореном простору и свако спаљивање биљних остатака. Посебну новину представља одредба да је лице које наведеним радњама проузрокује пожар, дужно да надокнади штету која због тога настане. Противпожарну стражу дужно је да организује лице које: претаче запаљиве течности или запаљиве гасове у количини изнад 5 m<sup>3</sup>; изводи радове заваривања, резања и лемљења, користи отворени пламен или алат који приликом коришћења варнички, у просторији која је није посебно прилагођена за обављање тог посла; организатор јавног скупа или приредбе на којој постоји опасност од избијања пожара или од избијања експлозије; локална заједница, власник, односно, корисник шуме или другог земљишта, кад је повећана опасност од пожара у природној околини.

Одредбама чл. 48-52. прописују се посебни услови за обављање појединих послова заштите од пожара, као и основна и посебна обука запослених из области заштите од пожара.

У делу Закона који се односи на организацију ватрогаства (чл. 53-60) уређује се оснивање професионалних и добровољних ватрогасних јединица. Поред постојећих професионалних јединица предвиђа се и могућност да јединица локалне самоуправе, под одређеним условима може да оснује професионалну ватрогасну јединицу. Законом се предвиђа и доношење ближих прописа о полагању стручних испита, прописа о униформи, ознакама и заштитној опреми радника ватрогасноспасилачких јединица Министарства. Добровољне ватрогасне јединице могу се удруживати и оснивати ватрогасне савезе. Начин оснивања, начела организовања и остала питања од значаја за рад добровољних ватрогасних јединица, ватрогасних друштава и савеза прописује Министар.

Законом се даље уређује сарадња ватрогасних јединица, међусобно устројство, права руководиоца акције гашења пожара (чл. 61-63).

Посебну новину у Закону представља могућност кажњавања лажне пријаве пожара и других техничко-технолошких несрећа. Трошкове изласка ватрогасноспасилачке и ватрогасне јединице по лажној пријави пожара, сноси лице које је лажно пријавило пожар (члан 65).

Како се Законом установљава дужност грађана да приступи гашењу пожара, то се одредбама члана 67. утврђују и одређена права лицу која приликом пружања помоћи гашења пожара или у вршењу обуке гашења пожара буде повређено или оболи и породица лица које изгуби живот при гашењу пожара; лице које стави на располагање средства и опрему за гашење пожара по наређењу руководиоца акције гашења пожара има право на накнаду материјалне штете у складу с законом.

У делу Закона који се односи на надзор (чл. 68-75) прописано је да надзор над извршавањем одредаба овог закона и прописа донетих на основу овог закона, врше инспектори Министарства. Даље, прописани су услови које ова лица морају да испуњавају, као и њихова права, дужности и овлашћења приликом предузимања одговарајућих мера у случају да се субјекти који примењују закон понашају супротно његовим одредбама. Као посебна новина која је обухваћена Законом јесу и послови увиђајних радњи о насталим пожарима, експлозијама и техничко-технолошким несрећама, што тренутно важећим законом није дефинисано.

У делу Закона који се односи на финансирање заштите од пожара дефинисани су начини обезбеђивања средстава која могу бити из буџета

Републике Србије кроз раздео Министарства унутрашњих послова, из буџета јединица локалне самоуправе ради подстицања унапређења заштита од пожара планирано је оснивање Фонда за заштиту од пожара (чл. 76-90).

Казненим одредбама прописани су привредни преступи и прекршаји у распону предвиђеним одредбама којима су уређени прекршаји и привредни преступи.

У поглављу Прелазне и завршне одредбе утврђена су прелазна решења која ће се примењивати док се не стекну услови за примену решења у целини, садржаних у овом закону.

#### **IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона нису потребна посебна финансијска средства у буџету Републике Србије. ?

1 ✓