

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење закона садржан је у члану 97. тачка 9. Устава Републике Србије, према коме Република уређује и обезбеђује, између осталог, одрживи развој и систем заштите и унапређења животне средине и тачки 11. поменуте уставне одредбе, према којој Република, између осталог, уређује и обезбеђује прикупљање статистичких и других података од општег интереса.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

1. Анализа садашњег стања

Републички геодетски завод се у августу 2007. године обратио Норвешкој агенцији за картографију и катастар - Statens Kartverk за помоћ у успостављању националне инфраструктуре геопросторних података. Потом је уследила значајна подршка која је започета 2008. године донаторским пројектом РГЗ - Statens Kartverk Twinning пројекат Географске информације за развој и ЕУ интеграције 2008 - 2013.

Најбитније активности реализоване у оквиру српско-норвешког пројекта су:

- законска основа за успостављање НИГП-а;
- израда Стратегије за успостављање НИГП-а;
- предлог стандарда за метаподатке и едитор за метаподатке;
- иницијални геопортал за претраживање и преглед геоинформација.

Законом о државном премеру и катастру, који је ступио на снагу у септембру 2009. године, створен је правни основ за успостављање НИГП-а, при чему су транспоноване поједине одредбе INSPIRE директиве. Потпуна транспозиција директиве биће извршена доношењем Закона о националној инфраструктури геопросторних података.

Републички геодетски завод је израдио Стратегију за успостављање НИГП-а за период 2010 – 2012 коју је усвојила Влада у октобру 2010. године. Стратегија је усмерена на дефинисање принципа, циљева и одговарајућих мера које разматрају постизање оптималне употребе геоинформација у Републици Србији. Главни циљ је креирање националне инфраструктуре за обезбеђивање размене квалитетних скупова просторних података и сервиса заснованих на сарадњи између субјеката НИГП-а за потребе јавног сектора, привреде и јавности уопште.

Сврха стратегије је промоција експлоатације и добробити од НИГП-а и стварање оквира за подршку националним и европским иницијативама у области геоинформација.

Стратегија је усмеравала стварање НИГП-а у Републици Србији кроз следеће стратешке области:

- сарадња;
- просторни подаци и сервис;
- стандардизација;

- правни оквир;
- геодетски референтни систем;
- финансирање;
- истраживање, развој и едукација.

За наведене стратешке области формулисани су општи и посебни циљеви који су се реализовали кроз временски одређен акциони план.

Циљ НИГП-а је креирање заједничког националног оквира ради размене просторних информација о животној средини између јавних институција и боље могућности за јавни приступ просторним информацијама. Успешно успостављен НИГП је битан ослонац за развој е-управе. НИГП такође употпуњује међународну мрежу сервиса о простору, при чему је нарочито важна сарадња на европском нивоу у области геоинформација.

Израђен је каталог метаподатака којим је дефинисан стандард за метаподатке који су доступни на иницијалном геопорталу, заснован на INSPIRE имплементационим правилима и ISO стандарима и то:

- INSPIRE имплементациона правила за метаподатке;
- ISO 19115 – Географски подаци – метаподаци;
- ISO 19119 – Географски подаци – сервиси.

Улога метаподатака је да документују садржај, структуру и локацију геоинформација. Метаподаци садрже информације о скупу просторних података које су описане кроз класе метаподатака и то: метаподаци, карактеристике скупа података, класификација, кључне речи, географска локација, референтни систем, репрезентација, одржавање, квалитет, стандардизација, приступ и коришћење, организациони оквир и дистрибуција.

Републички геодетски завод је израдио едитор метаподатака за потребе прикупљања и одржавања метаподатака који подржава описани стандард за метаподатке. Едитор је доступан на геопорталу за бесплатно преузимање и омогућује субјектима НИГП-а да прикупљају и одржавају метаподатке из своје надлежности.

Кроз норвешко-српски пројекат успостављен је иницијални геопортал за приступ просторним подацима и сервисима у оквиру националне инфраструктуре просторних података. Иницијални геопортал је омогућио Републичком геодетском заводу, да заједно са другим субјектима НИГП-а, приказује и размењује просторне податке путем Интернета, истовремено обезбеђујући јавни приступ информацијама о простору.

Влада је јуна 2011. године усвојила Уредбу о утврђивању средњорочног програма радова на оснивању и одржавању националне инфраструктуре геопросторних података за период од 01. јануара 2011. до 31. децембра 2015. године. Средњорочним програмом радова на оснивању и одржавању НИГП-а утврђена је врста и обим радова, динамика њиховог извршења, извори финансирања и обим потребних средстава за њихову реализацију, као и учесници у његовој реализацији.

2. Проблеми које пропис треба да реши

Успостављање националне инфраструктуре геопросторних података носи са собом читав низ проблема и изазова који ће бити лакше превазиђени доношењем закона.

Најуочљивији проблеми су следећи:

- дуплирање напора и трошкова;
- слаба стандардизација;
- слаба доступност;
- неусаглашеност;
- недостатак координације.

3. Циљеви који се прописом постижу

Доношењем Закона о националној инфраструктури геопросторних података створиће се правни оквир за успостављање и одржавање националне инфраструктуре геопросторних података у Републици Србији.

Овим законом преноси се у потпуности у национално законодавство Директива Европске Уније 2007/2/ЕЗ- Infrastructure for Spatial Information in the European Community - INSPIRE.

Привреда и јавни сектор захтевају лак приступ геопросторним подацима који су у надлежности јавних институција. Геопросторни подаци и сервиси потребни су за коришћење у областима као што су заштита животне средине, управљање земљиштем и водама, транспорт, тржиште непокретности, развој позиционих и навигационих сервиса, одбрана и безбедност, туризам, рекреативне активности на отвореном и слично.

Национална инфраструктура геопросторних података – НИГП, (енг. National Spatial Data Infrastructure – NSDI), представља интегрисани систем геопросторних података, који омогућава корисницима да идентификују и приступе просторним информацијама добијеним из различитих извора, од локалног, преко националног до глобалног нивоа, на свеобухватан начин. НИГП представља оквир унутар кога се развија политика широког коришћења геоинформација, смањују административни трошкови и спречава дуплирање послова на њиховом обезбеђивању.

Основни циљеви који се испуњавају доношењем овог Закона су:

- креирање националне инфраструктуре за обезбеђивање геоинформација за јавни сектор, привреду и јавност уопште;
- обезбеђивање размене квалитетних, стандардизованих и интероперабилних скупова просторних података и сервиса заснованих на сарадњи унутар геосектора;
- ефикасна и исплатива размена информација између јавног и приватног сектора коришћењем заједничких просторних података кроз сервисе који гарантују доступност, квалитет и ажурност;
- креирање оквира за подршку развоја националног информационог друштва и међународне сарадње засноване на савременим иницијативама и учешће у актуелним европским пројектима.

За успешно успостављање НИГП-а кључна је сарадња између заинтересованих страна, са фокусом на одрживо финансирања за прикупљање референтних података у циљу подршке примене "Open Data" иницијативе. Поред тога, блиска веза са е-управом је окосница развоја ефикасних е-сервиса.

У оквиру процеса приступања Републике Србије Европској унији и Поглавља 27 које се односи на животну средину и климатске промене, Републички геодетски завод је задужен за транспозицију и имплементацију INSPIRE директиве која треба да помогне у процесу креирања политика и активности које могу имати директан или индиректан утицај на животну средину.

Легални оквир треба у потпуности да подржи принципе НИГП и постигне баланс између потреба да заштити важне националне интересе и захтеве корисника. Услови за обезбеђивање информација морају се придржавати националног и међународног законодавства на јасан и недвосмислен начин. Системска правила су заснована на степену равнотеже између различитих интереса као што је интерес за заштитом личних података и интерес за јавном доступношћу података.

4. Разматране могућности да се проблем реши и без доношења прописа

Не постоје друге могућности да се наведени проблеми реше без доношења Закона, јер се INSPIRE директива у потпуности преноси у национално законодавство путем овог закона.

Република Србија се обавезала да у периоду пре приступања Европској унији донесе Закон о националној инфраструктури геопросторних података, с тим да ће се за пуну имплементацију директиве затражити прелазни период. За њену имплементацију ће, у складу са овим законом, бити задужени сви одговорни субјекти који су у обавези да своје податке прикупљају, одржавају, стандардизују, односно хармонизују и да их на ефикасан начин учине доступним у складу са овим законом и пратећим подзаконским актима.

5. Зашто је доношење прописа најбољи начин за решавање проблема

Доношењем овог закона биће у потпуности пренета у национално законодавство Директива 2007/2/ЕЗ Европског парламента. Законом о државном премеру и катастру из 2009. године делимично је пренета Директива 2007/2/ЕЗ у национално законодавство.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНИХ РЕШЕЊА

Одредбама члана 1. уређује се предмет Нацрта закона, а то је успостављање и одржавање националне инфраструктуре геопросторних података у Републици Србији (у даљем тексту: НИГП), који представља метаподатке, скупове и сервисе геопросторних података; мрежне сервисе и технологије; споразуме о дељењу, приступу и коришћењу геопросторних података; као и механизме координације и праћења, процесе и поступке који су установљени, којима се управља и који се стављају на располагање у складу са овим законом.

Одредбом члана 2. прописано је да се овим законом преноси у правни поредак Републике Србије Директива Европске Уније 2007/2/ЕЗ - Infrastructure for Spatial Information in the European Community – INSPIRE.

Одредбом члана 3. дефинише се значење појмова који се користе у овом закону, као што су геопросторни подаци, скуп геоподатака, сервис геоподатака, метаподаци, интероперабилност, национални геопортал, органи јавне власти итд.

Одредбама чл. 4. до 10. дефинишу се органи НИГП-а (Савет НИГП-а и радне групе НИГП-а), председник и чланови Савета НИГП-а, надлежности Савета НИГП-а и радних група НИГП-а.

Одредбама члана 11. дефинишу се теме геоподатака које су разврстане у три групе.

Одредбама члана 12. прописано је да ће опис тема геоподатака утврдити Савет НИГП-а, као и да ће тај опис бити објављен на националном геопорталу НИГП-а. Такође, прописано је на који начин се други подаци од националног значаја могу објавити на националном геопорталу.

Одредбама члана 13. прописано је да су субјекти НИГП-а органи јавне власти који су надлежни за прикупљање и одржавање геоподатака који се односе на утврђене теме геоподатака, као и органи јавне власти који у обављању послова из своје надлежности користе те геоподатке.

Савет НИГП-а одређује који су субјекти НИГП-а одговорни за прикупљање и одржавање одређених тема геоподатака из члана 11. овог закона, с обзиром на њихову надлежност утврђену посебним законом.

Одредбама члана 14. прописано је да, изузетно, одговорни субјект НИГП-а може постати и трећа страна ако поседује геоподатке, односно скупове и сервисе геоподатака који се односе на неку од тема геоподатака, а које не поседују органи јавне власти, као и да трећа страна престаје да буде одговорни субјект НИГП-а ако не испуњава своје обавезе у складу са овим законом.

Одредбама члана 15. прописана је дужност субјекта НИГП-а да подзаконским актом систематизује одговарајући број радних места за успостављање и одржавање НИГП-а, као и одговорност субјекта који својим поступањем или неиспуњењем обавеза прописаних овим Законом проузрокује штету за коју, у складу са правом Европске уније, одговорност сноси Република Србија.

Одредбама члана 16. прописан је начин финансирања, односно извор финансијских средстава која су потребна за извршење обавеза у вези са успостављањем и одржавањем НИГП-а, а за потребе реализације заједничких активности на оснивању и одржавању НИГП-а предвиђено је да се финансијска средства обезбеђују из буџета Републике Србије на позицији Републичког геодетског завода, као и из донација и других извора финансирања.

Одредбом члана 17. прописано је да скупови геоподатака морају испуњавати одређене услове, односно да се односе на територију Републике Србије, да су у дигиталном облику, да су у надлежности одговорних субјеката НИГП-а и да се односе на једну или више тема геоподатака.

Одредбама члана 18. прописано је да се, у случају да постоји више идентичних копија скупова геоподатака, овај закон односи на изворну верзију скупа геоподатака из које су добијене остале копије, као и да одговорни субјект НИГП-а задржава право интелектуалне својине над геоподацима из своје надлежности.

Одредбе чл. 19. и 20. прописују информације о скуповима и сервисима геоподатака које обухватају метаподаци, као и обавезу одговорних субјеката НИГП-а да обезбеде и редовно одржавају метаподатке за скупове и сервисе геоподатака из своје надлежности.

Одредбе чл. 21. до 24. прописују имплементациона правила за интероперабилност, обавезу одговорних субјеката НИГП-а да обезбеде да скупови и сервиси геоподатака буду у складу са подзаконским актом којим се уређују имплементациона правила за интероперабилност, обавезу да информације неопходне за поступање у складу са имплементационим правилима за интероперабилност буду доступне, као и поступање у случају када се геопросторни објекат налази на територији Републике Србије и једне или више суседних држава.

Одредбама чл. 25. до 30. прописује се обавеза одговорних субјеката НИГП-а да успостављају и управљају мрежом следећих сервиса за скупове и сервисе геоподатака: сервиса проналажења, сервиса прегледа, сервиса преузимања, сервиса трансформације и сервиса који омогућава позивање мрежних сервиса. Поред тога, прописује се да имплементациона правила за мрежне сервисе одређују техничке спецификације сервиса и минималне критеријуме за перформансе тих сервиса, имајући у виду постојеће захтеве који се односе на извештавање и препоруке усвојене у оквиру законодавства Европске уније које регулише животну средину, постојеће услуге е-трговине и технолошки напредак. Одговорни субјекти НИГП-а дужни су да обезбеде техничке могућности за повезивање скупова и сервиса геоподатака за које су одговорни, односно да обезбеде приступ мрежним сервисима преко националног геопортала. Такође, прописано је који су мрежни сервиси јавно доступни без плаћања таксе, као и у којим случајевима је могуће ограничити јавни приступ скуповима и сервисима геоподатака преко мрежних сервиса.

Одредбама чл. 31. до 33. прописује се обавеза одговорних субјеката НИГП-а да другим субјектима НИГП-а учине доступним скупове и сервисе геоподатака ради приступа, размене и коришћења, а за потребе обављања делатности из њихове надлежности. Услови коришћења скупова и сервиса геоподатака регулишу се на начин да се таквим условима не стварају практичне

препреке у дељењу скупова и сервиса геоподатака, а висина такси, односно накнада за коришћење скупова и сервиса геоподатака може се утврдити у најнижем могућем износу који обезбеђује истовремено неопходан квалитет скупова и сервиса геоподатака и повраћај стварних трошкова, у складу са посебним законом. Прописано је да се такса, односно накнада не наплаћује између субјеката НИГП-а који се финансирају искључиво из буџета Републике, аутономне покрајине или локалне самоуправе (директни буџетски корисници), као и када се скупови и сервиси геоподатака користе за обављање послова у вези са ванредним ситуацијама, у смислу закона који регулише ванредне ситуације, затим за скупове и сервисе геоподатака Регистра просторних јединица, те када се скупови и сервиси геоподатака за уже подручје које утврди Савет НИГП-а користе за потребе тестирања геоподатака или у научно-истраживачке сврхе. Дељење скупова и сервиса геоподатака може бити ограничено ако би неповољно утицало на вођење судских поступака, међународне односе, јавну безбедност и националну одбрану.

Одредбама чл. 34. и 35. прописано је да је Републички геодетски завод национална институција у Републици Србији која има улогу Националне контактне тачке која је одговорна за комуникацију и сарадњу са Европском комисијом у вези са спровођењем INSPIRE директиве. Прописане су и обавезе Републичког геодетског завода као Националне контактне тачке (прати спровођење INSPIRE директиве и о томе извештава Европску комисију, успоставља, одржава и управља националним геопорталом НИГП-а, оснива и одржава регистар субјеката НИГП-а итд.)

Одредбама чл. 36. до 39. прописани су: обавеза Владе да именује чланове Савета НИГП-а најкасније у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона; рокови за доношење подзаконских аката у складу са овим законом; одредбе Закона о државном премеру и катастру које престају да важе, а које се односе на националну инфраструктуру геопросторних података и ступање на снагу Закона.

IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

На основу искуства које су имале државе чланице сличне површине, броја становника и степена информационог развоја као и Република Србија, извршена је прелиминарна процена финансијских средстава неопходних за потпуно спровођење Директиве 2007/2/EЗ у Републици Србији до 2025. године, која је исказана у документу „Статус и планови преношења и спровођења правних тековина ЕУ за поглавље 27 - животна средина и климатске промене” који је израђен у септембру 2015. године у оквиру преговарачке групе 27.

Укупни процењени трошкови за спровођење Директиве у Републици Србији износе око 15 милиона евра, и то за:

- информатичку инфраструктуру (компоненте хардвера и софтвера): 5 милиона евра;
- метаподатке: 0,5 милиона евра;
- хармонизацију података: 4,5 милиона евра;
- мрежне сервисе: 3,5 милиона евра;
- праћење и извештавање: 0,3 милиона евра;
- координацију и сарадњу: 1,2 милиона евра.

Спровођење INSPIRE директиве је међусекторска и вишеинституционална активност која ће се финансирати средствима из буџета Републике Србије, као и средствима из зајмова и донација.

Буџетом Републике Србије за 2016. годину предвиђена су финансијска средства на размену 36 – Републички геодетски завод за програмску активност „Развој националне инфраструктуре геопросторних података” у износу од 99.783.000 динара.

Пројекат Светске банке „Унапређење земљишне администрације у Србији” започео је у октобру 2015. године. За компоненту Б2 – Подршка за националну инфраструктуру геопоросторних података (НИГП) планирана су средства у износу од 904.940 евра која обухватају:

- надоградњу и имплементацију Националног геопортала (развој софтвера) и
- израду стратегије, бизнис модела и имплементационог плана за период 2017-2021. године.