

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. ПРАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

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

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Закон о заштити од пожара („Службени гласник РС”, број 111/09) усвојен је 29. децембра 2009. године, а почео је да се примењује по истеку шест месеци од ступања на снагу. Одложена примена Закона предвиђена је како би се у том временском периоду припремили одговарајући подзаконски акти потребни за његову примену.

Међутим, анализом ефеката примене Закона, уочена је потреба за изменом и допуном појединих норми, како би се на што бољи и ефикаснији начин достигли циљеви који су се желели постићи његовим усвајањем.

Најбитније измене закона односе се на предвиђање правног основа за доношење техничких прописа из ове области. Потреба за овом изменом иницирана је након извршене анализе постојећег нормативног оквира, сугестија и предлога који су достављени од стране родитеља настрадалих у пожару у Новом Саду у објекту дискотеке „Контраст“ и стручне јавности, а у циљу повећања степена безбедности у објектима јавне намене са аспекта заштите од пожара, у оквиру иницијативе „Тамарин закон“. Ова иницијатива у основи подразумева успостаљање ефикасније контроле у области безбедности објеката – првенствено објеката у којима се обављају угоститељске делатности, али и оних у којима се због делатности која се у њима обавља окупља већи број људи, што подразумева објекте у којима се обављају делатности из области образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања и сл. Са аспекта заштите од пожара, ова иницијатива има за циљ да обезбеди да се наведене делатности обаљају искључиво у објектима за које је прибављена сагласност МУП-а у погледу спроведености мера заштите од пожара у складу са наменом објекта. Предложеним изменама и допунама Закона дефинисани су „објекти јавне намене“, и утврђен је правни основ за прописивање минимума техничких услова са аспекта заштите од пожара сходно намени објеката, утврђен је основ за изрицање забране вршења одређеног посла у објекту уколико нису обезбеђени услови за сугурну евакуацију људи из објекта, до отклањања опасности. Поред тога, предложено је преношење обавезе за прибављање сагласности о спроведеним мерама заштите од пожара са органа управе надлежног за издавање употребне дозволе на инвеститора односно власника објекта. Сама иницијатива „Тамарин закон“, поред измена у Закону о заштити од пожара подразумева измену сета закона Закона о туризму и Закона о јавним службама..

Такође, предложене су измене у области уређења организације и начина рада ватрогасно – спасилачких јединица. Наиме, начин рада ватрогасно спасилачких јединица у Србији уређен је Правилником о организацији и устројству, начину вршења службе и

дисциплини у територијалним ватрогасним јединицама („Сл.гласник СРС“, бр.62/82). Решења предвиђена Правилником старим преко 30 година тешко је применити у данашњим условима. Ватрогасци спасиоци више не интервенишу само у случају пожара. Различитост интервенција у којима делују ватрогасно спасилачке јединице, само је један од разлога који указује на неопходност редефинисања њихове организације и начина рада. Посебно се мора истаћи и чињеница да су закони који уређују опште услове и начин рада, између осталог и у ватрогасно спасилачким јединицама МУП-а, у међувремену измењени (Закон о раду из 2005.године, Закон о државним службеницима из 2005.године, Закон о полицији из 2005.године, Закон о заштити од пожара из 2009, и Посебан колективни уговор за полицијске службенике из 2011.године). Целисходност прецизног дефинисања предметне проблематике, одговарајућим нормативним актима, уз уважавање свих специфичности обављања послова ватрогасаца спасилаца, у више наврата је потврђена како од стране синдиката тако и од стране стручних служби Министарства, а циљ који би се постигао доношењем ових подзаконских аката је ефикасно и адекватно обављање послова и задатака из делокруга уз истовремено осваривање права запослених, која су загарантована општим нормативним актима.

Поред наведеног, у примени Закона о заштити од пожара показало се да су поједини појмови и области недовољно или непрецизно дефинисани, што отежава спровођење законом прописаних мера заштите од пожара.

Једну од значајнијих измена представља преношење обавезе за прибављање сагласности о спроведеним мерама заштите од пожара са органа управе надлежног за издавање употребне дозволе на инвеститора односно власника објекта. Прецизиран је начин на који се доказује да је објекат погодан за употребу и наведени докази које је потребно доставити у овом поступку, чиме је подигнут ниво правне сигурности странака у поступку. Такође, овакво решење ће у значајној мери скратити трајање поступка одлучивања и допринети брзом и ефикасном остваривању права грађана.

Предложено је да се надзор над спровођењем одредаба Закона о заштити од пожара у наменским индустријама изузме из надлежности Министарства одбране и вршење надзора у овим објектима поново повери Министарству унутрашњих послова. Објекти наменске производње су у надзору Министарства унутрашњих послова последњих тридесет година, за које време су сагледани технолошки процеси, нормативно уређење заштите од пожара за сваки од објеката, организација заштите од пожара и други битни елементи у области заштите од пожара. Поред тога Министарство унутрашњих послова врши надзор у објектима наменских индустрија и на основу прописа којима је уређена област производње, складиштења и промета експлозивних материја. Новина уведена Законом о заштити од пожара да се надзор над спровођењем мера заштите од пожара у поменутих објектима повери Министарству одбране, у пракси није у потпуности заживела, а предложено решење вратило би континуитет у надзору над овим сложеним системима са високом угрожености од пожара, чиме би се на бољи начин постигла сврха Закона.

Предложеним изменама Закона о заштити од пожара, створиће се неопходни нормативни услови за ефикасније спровођење заштите од пожара, што ће допринети повећању степена безбедности грађана у овој области.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Предлог закона о изменама и допунама Закона о заштити од пожара састоји се из 38 чланова. Њима је углавном обухваћена редакција појединих норми, са изменама које прецизније уређују већ утврђене институте и на сврсисходинији начин регулише однос њима успостављен.

Чланом 1. допуњава се члан 4. Закона о заштити од пожара, којим се објашњава значење појмова употребљених у Закону. Предложено је дефинисање појмова: карактеристике реакције материјала на пожар, отпорности на пожар, евакуационих путева, коридора евакуације, заштитних система и уређаја, стамбених, односно стамбено пословних објеката и пословних, односно пословно стамбених објеката, објеката јавне намене, процене ризика од пожара и техничке документације, добровољна ватрогасна друштва и ватрогасни савези.

Чланом 2. прописује се изричита обавеза субјеката заштите од пожара да примењују прописане мере заштите од пожара и експлозија.

Чланом 3. Уводи се нови члан 6а, којим се предвиђа едукација деце и омладине у области заштите од пожара.

Чланом 4. и 5. укида се обавеза привредних субјеката за доношење Санационог плана, обзиром да је у примени Закона утврђено је област коју би уређивао Санациони план већ предвиђена у другим планским и нормативним актима привредних субјеката, чије је доношење предвиђено другим законима.

Чланом 6. и 7. прецизирају се одредбе Закона о заштити од пожара које уређују израду Плана заштите од пожара. Изричито је предвиђена обавеза ажурирања и усклађивања Плана заштите од пожара са насталим променама.

Чланом 8. измењен је члан 23. став 4 и прецизније се дефинишу објекти за које категоризацију врши Министарство одбране.

Чланом 9. јасније је дефинисана одредба члана 24. Закона о заштити од пожара, која прописује обавезе власника, односно, корисника објеката разврстаних у различите категорије угрожености од пожара.

Чланом 10. прецизније су дефинисани услови које прописује Министар за обављање послова из члана 24.

Чланом 11, 12. и 13. додаје се нови члан 27а. и мењају се чланови 27. и 28. Закона о заштити од пожара, тако што се прописује обавеза истицања на видном месту Плана евакуације и упутства за поступање у случају пожара. Такође, прецизно се прописује садржина Правила заштите од пожара.

Чланом 14. мења се члан 29. Закона о заштити од пожара, тако што се приликом израде планских доумената у области градње и уређења простора предвиђа издавање услова заштите од пожара и експлозија, а као додатна мера заштите од пожара која се имплементира у ова документа предвиђају се и услови евакуације и спасавања људи.

Чланом 15. и 16. измењене су одредбе Закона о заштити од пожара које уређују спровођење превентивних мера заштите од пожара приликом изградње објеката, тако што су дефинисани битни захтеви заштите од пожара приликом пројектовања и изградње, као и начини за доказивање њихове испуњености. Такође прецизно је дефинисана садржина Главног пројекта заштите од пожара.

Чланом 17. и 18. измењени су чланови 33. и 34. Закона о заштити од пожара, тако што је раздвојена надлежност у поступцима давања сагласности на техничку документацију са аспекта заштите од пожара, између Министарства и његових подручних организационих јединица, а у односу на сложеност, намену и значај објеката.

Чланом 19. измењен је члан 36. Закона о заштити од пожара којим је уређено утврђивање спроведености мера заштите од пожара и подобности објеката за употребу тако што је обавеза прибављања сагласности о спроведеним мерама заштите од пожара пренета са органа управе надлежног за издавање употребне дозволе, на инвеститора односно власника објекта. Прецизиран је начин на који се доказује да је објекат подобан за употребу и наведени докази које је потребно доставити у овом поступку, чиме је подигнут ниво правне сигурности странака у поступку а има за циљ и скраћивање трајања поступка одлучивања и бржем и ефикаснијем остваривању права грађана.

Чланом 20. измењен је члан 40. Закона о заштити од пожара, којим су уређене превентивне мере у објектима високоградње, тако што је извршено усаглашавање са другим важећим прописима који уређују ову област у Републици Србији.

Чланом 21, 22. и 23. врши се интервенција у чл. 42, 43. и 44. Закона о заштити од пожара, тако што се ближе уређује обавеза уградње стабилних сиситема за дојаву пожара, одржавање и контролисање инсталација и уређаја.

Чланом 24. додаје се нови члан 44а којим је предвиђено да Министар доноси техничке прописе којима се регулишу безбедност и заштита од пожара и експлозија на инсталацијама и објектима узимајући у обзир врсту инсталација, специфичност самог објекта, делатност која се у објекту обавља и опасност од пожара и експлозија за људе и имовину, као и друге техничке прописе потребне за спровођење овог закона.

Чланом 25 допуњен је члан 52. Закона о заштити од пожара којим су прописани услови за рад на пословима заштите од пожара, тако што су изједначени услови за рад у свим професионалним ватрогасним јединицама.

Чланом 26. измењен је члан 53. Закона о заштити од пожара тако што је прецизније уређено вршење и обим и програм основне обуке запослених из области заштите од пожара.

Чланом 27. допуњен је члан 59. Закона о заштити од пожара тако што је прецизирано да Министарство врши надзор над радом ватрогасних јединица, изузев ватрогасних јединица Министарства одбране и Војске Србије.

Чланом 28. додаје се нови члан 59а, којим се прописује овлашћење Министра унутрашњих послова да ближе уреди организацију, начин вршења службе, дисциплину, критеријуме за рад, напредовање и стручно усавршавање у ватрогасно-спасилачким јединицама Министарства. Истовремено чланом 29. брисан је члан 63. који је уређивао област стручног усавршавања припадника ватрогасно спасилачких јединица Министарства.

Чланом 30. измењен је члан 65. Закона, тако да је предвиђен основ за финансирање добровољног ватрогаства од стране јединица локалне самоуправе. Такође је предвиђен основ да се подзаконским актом ближе уреди област добровољног ватрогаства.

Чланом 31. врши се интервенција у члану 73. став 2. тако што се надзор над спровођењем одредаба Закона о заштити од пожара у наменским индустријама изузима из надлежности Министарства одбране и поново се утврђује надлежност Министарства унутрашњих послова.

Чланом 32. мења се члан 77. став 1. тачка 2), тако што се утврђује да је опасност од избијања и ширења пожара и непостојање услова за сигурну евакуацију људи из објекта један од основа за забрану вршења одређеног посла у том објекту, док се опасност не отклони.

Чланом 33. прецизирана је и допуњена одредба члана 80. Закона о заштити од пожара којом је уређен надзор над грађењем објеката.

Чланом 34. до 37. допуњене су казнене одредбе Закона о заштити од пожара тако што су прописане као прекршај радње супротне предложеним изменама и допунама. Такође, као прекршај су прописане и неспровођење наложених мера заштите од пожара у датом року, онемогућавање несметаног вршења послова инспектору, не давање на увид потребна документа и предмете и не пружања друге тражене помоћи.

Чланом 38. предвиђен је рок за доношење подзаконских аката предвиђених овим законом

Члан 39. представља завршну одредбу.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ АКТА

За спровођење овог закона није потребно издвојити посебна финансијска средства у буџету Републике Србије.

V. ПРЕДВИЂАЊА МОГУЋЕГ ПРИЛИВА У БУЏЕТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Законом о републичким административним таксама прописана је такса за издавање решења из области заштите од пожара која се доносе по захтеву за одобрење локације објеката, давање сагласности на техничку документацију - главне пројекте и за технички пријем објеката, инсталација и уређаја. Поштовањем одредби посебних прописа из области заштите од пожара, издавањем сагласности из области заштите од пожара од стране надлежног државног органа буџет Републике Србије, наплатом прописаних такси за издавање сагласности које издаје МУП РС, увећавао би се у просеку за 350 000 000,00 динара на годишњем нивоу.

Законом о заштити од пожара предвиђена је обавеза издавања овлашћења и лиценци, због чега је током 2012., 2013. и 2014. године покренута иницијатива код Министарства финансија за измене и допуне Закона о републичким административним таксама, ради прописивања нових и измену већ постојећих такси. У протеклом периоду издато је 199 уверења о положеном стручном испиту за израду Главног пројекта заштите од пожара и 192 уверења о положеном стручном испиту за израду Пројекта посебних система и мера заштите од пожара. На бази издатих уверења се након усвајања измена и допуна Закона о републичким административним таксама, могу издати лиценце за пројектовање и извођење мера заштите од пожара, чиме би се буџет Републике Србије увећао за додатних 1 173 000,00 динара.

У Републици Србији постоји око 360 правних лица која израђују главне пројекте заштите од пожара или обављају послове пројектовања и извођења посебних система и мера заштите од пожара. Издавањем овлашћења наведеним правним лицима након усвајања измена и допуна Закона о републичким административним таксама, буџет Републике Србије би се увећао за додатних 161 272 800,00 динара.

