

ZAKON

O OBNOVI NAKON ELEMENTARNE I DRUGE NEPOGODE

I. OSNOVNE ODREDBE

Predmet zakona

Član 1.

Ovim zakonom se uređuje postupak obnove i pružanje pomoći građanima i privrednim subjektima koji su pretrpeli materijalnu štetu usled elementarnih i drugih nepogoda (u daljem tekstu: pomoć).

Član 2.

Pravo na pomoć pod istim uslovima kao i domaći državljani imaju i strani državljani i lica bez državljanstva koja u skladu sa zakonom imaju odobrenje za privremeni boravak ili stalno nastanjenje u Republici Srbiji.

Privrednim subjektom, u smislu ovog zakona, podrazumevaju se privredna društva, preduzetnici i registrovana poljoprivredna gazdinstva koja obavljaju delatnost sredstvima koja su u pretežnoj privatnoj ili zadružnoj svojini.

Materijalna šteta, u smislu ovog zakona, podrazumeva fizičko oštećenje ili uništenje nepokretnih ili pokretnih stvari na teritoriji Republike Srbije u svojini građana odnosno privrednog subjekta, a koje je nastalo kao neposredna posledica elementarne i druge nepogode.

Državni programi pomoći i obnove

Član 3.

Državnim programima pomoći i obnove utvrđuju se mere i kriterijumi za pružanje pomoći, odnosno mere, kriterijumi i postupak za obnovu i saniranje posledica elementarne i druge nepogode.

Državne programe pomoći i obnove donosi Vlada na predlog Kancelarije za upravljanje javnim ulaganjima (u daljem tekstu: Kancelarija).

Sadržina državnog programa pomoći i obnove

Član 4.

Državni program pomoći i obnove sadrži naročito:

- 1) oblast u kojoj se sprovode mere i teritoriju na kojoj se sprovode mere;
- 2) analizu zatečenog stanja i nastale štete i sagledavanje mogućih daljih štetnih posledica;
- 3) mere koje treba preduzeti;
- 4) način i obim sprovođenja mera, kao i kriterijume za sprovođenje mera;
- 5) redosled sprovođenja mera;
- 6) rokove za sprovođenje mera;
- 7) organe državne uprave nadležne za koordinaciju, odnosno nosioce sprovođenja pojedinih mera i aktivnosti;
- 8) procenu potrebnih finansijskih sredstava i izvore finansiranja;

- 9) korišćenje republičkih robnih rezervi;
- 10) druge potrebne elemente.

Elementarna i druga nepogoda

Član 5.

Elementarna i druga nepogoda je, u smislu ovog zakona, događaj uzrokovan dejstvom prirodnih sila ili ljudskom aktivnošću, koji prekida normalno odvijanje života u meri koja prevazilazi redovnu sposobnost pojedinca i lokalne zajednice da se oporave bez pomoći države i prouzrokuje materijalnu štetu koja je veća od 10 % budžeta jedinice lokalne samouprave i koji je kao takav proglasila Vlada.

Izuzetno, Vlada može proglasiti neki događaj za elementarnu i drugu nepogodu i odlučiti o državnoj pomoći i kada je prouzrokovana šteta manja od 10 % budžeta jedinice lokalne samouprave kada za to postoje posebno opravdani razlozi, a na predlog Kancelarije.

Po prestanku neposrednog dejstva elementarne i druge nepogode, Vlada proglašava da je elementarna i druga nepogoda prestala.

Načelo ravnopravnosti građana u ostvarivanju prava na pomoć

Član 6.

Svaki građanin ostvaruje pravo na pomoć za slučaj elementarne i druge nepogode pod uslovima i u postupku propisanim ovim zakonom, ravnopravno sa drugim građanima i bez diskriminacije po bilo kom osnovu.

Ne smatra se diskriminacijom primena zakonom propisanih mera radi zaštite posebno ranjivih grupa i građana.

Načelo ravnopravnosti polova

Član 7.

U obavljanju poslova iz ovog zakona nadležni organi će se posebno starati o ostvarivanju principa ravnopravnosti polova, a naročito voditi računa da ni jedna odluka, mera ili radnja ne podstiče ili dovodi do nepovoljnijeg položaja žena.

Posebna zaštita ranjivih grupa

Član 8.

U redosledu rešavanja zahteva i dodele pomoći prednost će imati građani sa invaliditetom, odnosno u čijem je porodičnom domaćinstvu lice sa invaliditetom ili lice ozbiljno narušenog zdravlja, samohrani roditelji, građani u čijem je domaćinstvu jedno ili više dece, korisnici socijalne pomoći, penzioneri, žene i nezaposleni.

Načelo javnosti

Član 9.

Svi podaci koji se odnose na vrstu i visinu štete, postupke za dodelu pomoći, korisnike pomoći, visinu i vrstu pomoći, kao i o donacijama, davanjima iz budžeta, humanitarnoj pomoći i drugim pitanjima koja se odnose na državnu pomoć građanima nakon elementarne nepogode su dostupni javnosti u skladu sa zakonom.

Načelo izgradnje boljeg

Član 10.

Organi koji učestvuju u pripremi i realizaciji obnove nastojće da proces obnove objekata i infrastrukture podrazumeva izgradnju boljeg sistema koji će

objekte, infrastrukturu i društvo u celini činiti otpornijim na elementarne i druge nepogode.

II USLOVI I POSTUPAK ZA OSTVARIVANJE POMOĆI

Uslovi za ostvarivanje prava na pomoć

Član 11.

Uslovi za dobijanje pomoći su da:

- 1) je nastala šteta neposredna posledica elementarne i druge nepogode;
- 2) je šteta prijavljena u skladu sa zakonom;
- 3) je štetu pretrpelo lice iz člana 1. ovog zakona;
- 4) je oštećena ili uništena stvar koja služi i neophodna je za zadovoljenje osnovnih životnih potreba te je kao takva bila u svakodnevnoj ili redovnoj upotrebi;
- 5) je stvar čuvana sa pažnjom i na propisan način kao i da su preduzete sve mere radi smanjenja rizika od elementarne i druge nepogode;
- 6) su ispunjeni drugi uslovi u skladu sa ovim zakonom.

Navedeni uslovi moraju biti kumulativno ispunjeni.

Član 12.

Pored elemenata sadržanih u članu 4. ovog zakona državnim programom pomoći i obnove utvrđuju se vrsta pomoći kao i kriterijumi i merila za utvrđivanje visine pomoći.

Pomoć može biti u vidu isplate određenog novčanog iznosa ili davanju određenih materijalnih dobara, bespovratno ili sa obavezom vraćanja, ili u vidu usluga.

Ukoliko se pomoć dodeljuje sa obavezom vraćanja, Vlada državnim programom obnove utvrđuje rokove, uslove i način vraćanja sredstava.

Kancelarija za upravljanje javnim ulaganjima

Član 13.

Kancelarija usklađuje aktivnosti utvrđene ovim zakonom, preduzima mere i radnje u cilju pružanja pomoći i sprovođenja obnove, vrši potrebne nabavke dobara i usluga, učestvuje u usklađivanju i usmeravanju rada drugih organa i organizacija uključenih u pružanje pomoći i obnovu, organizuje procenu potreba nakon elementarne i druge nepogode i obavlja druge poslove u cilju ostvarivanja efikasne i zakonite pomoći i obnove, u skladu sa zakonom i aktom o osnivanju.

Izvori finansiranja

Član 14.

Sredstva za pomoć nakon elementarnih i drugih nepogoda obezbeđuju se iz:

- 1) budžeta Republike Srbije;
- 2) donacija;
- 3) priloga i poklona;
- 4) primanja od zaduživanja;
- 5) primanja od prodaje finansijske imovine;
- 6) sredstava javnih preduzeća i drugih oblika organizovanja čiji je osnivač Republika Srbija;

7) drugih izvora u skladu sa zakonom.

Na podneske, radnje i izdavanje dokumentacije potrebne za ostvarivanje prava na pomoć u skladu sa ovim zakonom, ne plaćaju se administrativne takse i druge naknade za usluge i radnje republičkih, pokrajinskih organa i organa jedinica lokalne samouprave.

Na donacije u novcu budžetu Republike Srbije, autonomne pokrajine odnosno jedinice lokalne samouprave ne plaćaju se provizije niti druge vrste naknada finansijskim institucijama za finansijske transakcije i druge usluge koje su neophodne za realizaciju donacije.

Prijava štete

Član 15.

Jedinica lokalne samouprave bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od proglašenja prestanka elementarne i druge nepogode, poziva građane da prijave nastalu štetu u roku koji ne može biti kraći od 15 ni duži od 60 dana od dana objavljivanja poziva.

Izuzetno, u slučaju sprečenosti, prijava štete se može izvršiti u roku od 15 dana od dana prestanka sprečenosti, a najkasnije u roku od šest meseci od dana objavljivanja poziva.

Postupak za pružanje pomoći pokreće se prijavom štete.

Postupak kojim se utvrđuje pravo na pomoć se vodi u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak, ukoliko ovim zakonom nije drugačije određeno.

Procena štete

Član 16.

Jedinica lokalne samouprave bez odlaganja obrazuje potreban broj komisija koje vrše procenu štete nastale nakon elementarne i druge nepogode na stvarima građana u skladu sa aktom kojim se uređuje jedinstvena metodologija za procenu štete od elementarnih i drugih nepogoda, a koji donosi Vlada.

Jedinica lokalne samouprave se stara o jedinstvenoj i usaglašenoj primeni akta o jedinstvenoj metodologiji za procenu štete od elementarnih i drugih nepogoda.

Verifikacija procene štete

Član 17.

Kancelarija vrši verifikaciju procene štete koju su izvršile komisije koje je obrazovala jedinica lokalne samouprave.

Verifikacija je stručni postupak koji podrazumeva potvrđivanje ispravnosti i tačnosti procene štete koju su, na osnovu akta o jedinstvenoj metodologiji za procenu šteta od elementarnih i drugih nepogoda, izvršile komisije koje je formirala jedinica lokalne samouprave.

Direktor Kancelarije organizuje postupak verifikacije procene šteta i određuje njen obim.

Ukoliko se u postupku verifikacije utvrde nepravilnosti, Kancelarija će o tome obavestiti jedinicu lokalne samouprave sa obavezujućim uputstvom kako da se nepravilnosti isprave.

Ukoliko su nepravilnosti većeg obima, Kancelarija će preuzeti organizaciju procene štete o trošku jedinice lokalne samouprave.

Član 18.

Po prijavi štete, izvršenom utvrđivanju, proceni i verifikaciji štete organ jedinice lokalne samouprave nastavlja postupak za utvrđivanje prava na državnu pomoć, pozivom stranci da se izjasni o verifikovanom zapisniku o proceni štete i drugim relevantnim okolnostima od značaja za utvrđivanje prava na državnu pomoć.

Ukoliko se stranka koja je uredno pozvana ne odazove pozivu, a ne opravda svoj izostanak, smatraće se da je saglasna sa verifikovanim zapisnikom.

Član 19.

O svakoj prijavi štete se mora sprovesti postupak.

Prvostepeno rešenje o pravu na pomoć, po sprovedenom postupku, primenom kriterijuma i merila iz državnog programa obnove, donosi nadležni organ jedinice lokalne samouprave, kao povereni posao, i dostavlja ga podnosiocu zahteva.

Jedinica lokalne samouprave dostavlja rešenje i Kancelariji, kao i organu nadležnom za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, elektronskim putem, sa svim spisima predmeta.

U postupanju sa elektronskim dokumentima iz stava 3. ovog člana primenjuju se odredbe akta kojim se uređuje elektronsko kancelarijsko poslovanje organa državne uprave.

Član 20.

Protiv prvostepenog rešenja može se izjaviti žalba Komisiji za utvrđivanje štete od elementarnih nepogoda Vlade koja donosi konačno rešenje.

Protiv konačnog rešenja može se pokrenuti upravni spor.

Protiv presude Upravnog suda može se podneti zahtev za preispitivanje sudske odluke Vrhovnom kasacionom sudu.

Sprovođenje svih upravnih radnji na jednom mestu

Član 21.

Jedinica lokalne samouprave će radi lakšeg ostvarivanja prava građana na pomoć predvideti jednu organizacionu jedinicu opštinske, odnosno gradske uprave kojoj će građani podnositi sve prijave, zahteve i druge podneske ili tražiti informacije koje se tiču ostvarivanja prava i pravnih interesa propisanih ovim zakonom.

Propisivanje organizacione jedinice opštinske, odnosno gradske uprave kojoj se građani mogu obraćati radi ostvarivanja državne pomoći nakon elementarne i druge nepogode, ne utiče na stvarnu i mesnu nadležnost organa propisanih ovim zakonom, niti na pravo stranke da se neposredno obraća nadležnom organu.

Prijavu, zahtev i drugi podnesak primljen na mestu iz stava 1. ovog člana, organ koji ga je primio, po službenoj dužnosti, bez odlaganja dostavlja organima nadležnim za odlučivanje, odnosno postupanje po prijavi, zahtevu ili drugom podnesku.

Rok za odlučivanje, odnosno postupanje po prijavi, zahtevu ili drugom podnesku podnetom na mestu iz stava 1. ovog člana, računa se od dana podnošenja prijave, zahteva ili drugog podneska.

Zaštita imovinskih prava i interesa Republike Srbije

Član 22.

Organ nadležan za zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije je ovlašćen da izjavi žalbu, odnosno pokrene upravni spor protiv rešenja kojim je povređen propis u korist stranke a na štetu javnog interesa.

Obaveštavanje javnosti o državnoj pomoći

Član 23.

Jedinica lokalne samouprave je obavezna da sve informacije koje se tiču pomoći objavi na posebnoj internet stranici jedinice lokalne samouprave.

Jedinica lokalne samouprave je dužna da na oglasnoj tabli i internet stranici učini dostupnim javnosti prvostepeno i drugostepeno rešenje nakon dostavljanja stranci.

Kancelarija je dužna da obezbedi dostupnost svih informacija o prilivima donatorskih sredstava, donatorima, izvršenim isplatama i primaocima pomoći u novcu odnosno robama i uslugama, putem internet prezentacije.

Pri objavljivanju podataka posebna pažnja poklanja se zaštiti podataka o ličnosti, tako da ne bude objavljen ni jedan podatak o ličnosti koji nije neophodan da bi se javnost obavestila o državnoj pomoći.

Izveštavanje

Član 24.

Kancelarija podnosi Vladi svaka tri meseca izveštaj o toku postupka dodele državne pomoći, broju korisnika i procenama štete kao i konačni izveštaj po okončanju postupka dodele državne pomoći.

Izveštaji se objavljuju na internet stranici Kancelarije.

Evidencija

Član 25.

O svim zapisnicima, podnescima i predmetima za dodelu pomoći jedinica lokalne samouprave vodi posebnu evidenciju u skladu sa propisima kojima se uređuje kancelarijsko poslovanje.

Sadržinu i način vođenja posebne evidencije propisuje ministar nadležan za poslove lokalne samouprave.

Čuvanje predmeta

Član 26.

Predmeti o dodeli pomoći čuvaju se trajno u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast dokumentarne građe i arhiva.

Pomoć privrednim subjektima

Član 27.

Vlada može odlučiti o pomoći privrednim subjektima koji su pretrpeli materijalnu štetu usled elementarne nepogode, pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.

Član 28.

Uslovi za dobijanje pomoći su da:

- 1) je nastupila materijalna šteta koja podrazumeva fizičko oštećenje ili uništenje nepokretnih ili pokretnih stvari u svojini privrednog subjekta;
- 2) je nastala šteta posledica elementarne nepogode;
- 3) je šteta prijavljena u skladu sa Zakonom;
- 4) je privredni subjekt preduzeo sve neophodne i propisane mere zaštite u cilju smanjenja rizika od elementarne nepogode;
- 5) je nastupila šteta takve vrste i obima da ugrožava dalji opstanak privrednog subjekta;
- 6) je šteta nastala od rizika koji ne osiguravaju subjekti koji se bave osiguranjem imovine;
- 7) su ispunjeni drugi uslovi predviđen ovim zakonom.

Uslovi iz stava 1. ovog člana moraju biti kumulativno ispunjeni

Član 29.

Na pomoć privrednim subjektima i registrovanim poljoprivrednim gazdinstvima shodno se primenjuju odredbe ovog zakona kojima se uređuje državna pomoć građanima.

Pomoć iz budžeta autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave

Član 30.

Ukoliko se pomoć građanima i privrednim subjektima dodeljuje iz budžeta autonomne pokrajine odnosno jedinice lokalne samouprave, na postupak dodele se primenjuju odredbe ovog zakona.

III PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 31.

Propis iz člana 25. biće donet u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 32.

Postupci za dodelu državne pomoći započeti po odredbama Zakona o otklanjanju posledica poplava u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS”, br. 75/14, 64/15 i 68/15 – dr. zakon), okončaće se po odredbama tog zakona.

Član 33.

Kancelarija će danom stupanja na snagu ovog zakona od Kancelarija za pomoć i obnovu poplavljenih područja preuzeti zaposlene i postavljena lica, kao i prava i obaveze, predmete, opremu, sredstva za rad i arhivu.

Član 34.

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje da važi Uredba o osnivanju Kancelarije za pomoć i obnovu poplavljenih područja („Službeni glasnik RS”, br. 55/14, 110/14 i 136/14).

Član 35.

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o korišćenju sredstava za sanaciju i zaštitu od elementarnih nepogoda („Službeni glasnik RS”, broj 50/92).

Član 36.

Do donošenja akta iz člana 16. stav. 1. ovog zakona procena šteta od elementarnih nepogoda vršiće se u skladu sa Uputstvom o jedinstvenoj metodologiji za procenu šteta od elementarnih nepogoda („Službeni list SFRJ”, broj 27/87).

Član 37.

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

OBRAZLOŽENJE

I PRAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u odredbi člana 69. stav 1. Ustava kojim je utvrđeno da građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu, čije se pružanje zasniva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva i odredbama člana 97. stav 1. Ustava, kojima je utvrđeno da Republika Srbija uređuje oblike socijalne sigurnosti i sistem socijalne zaštite i druge odnose od interesa za Republiku Srbiju, u skladu sa Ustavom.

II RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Republiku Srbiju je u poslednje dve decenije zadesilo više različitih elementarnih nepogoda sa ljudskim žrtvama velikom materijalnom štetom. Nakon svake elementarne nepogoda Vlada je preduzimala mere radi obnove devastiranih područja i pomoći građanima koji su pretrpeli štetu. Međutim, u toku ovih obnova pojavljivali su se mnogobrojni problemi koji se odnose na nepostojanje jasnih, unapred poznatih i propisanih, uslova, kriterijuma i merila za pružanje pomoći kao i postupka u kojem se odlučuje o priznavanju prava građanima da dobiju pomoć od države, organa koji će koordinirati aktivnosti obnove, neefikasnosti u obnovi, netransparentnosti utroška sredstava u obnovi, promena pravila u toku obnove i pružanja pomoći itd. Da bi se izbegle ovakve situacije u budućnosti u Predlogu zakona utvrđuju se osnovna načela, uslovi i postupak obnove i pružanja pomoći građanima nakon elementarne i druge nepogode, kao uloga i odgovornosti različitih subjekata u postupku obnove i pružanja pomoći građanima.

III OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA I POJEDINAČNIH REŠENJA

U Osnovnim odredbama (čl. 1.-10) utvrđuju se predmet zakona (član. 1); izjednačavaju domaći i strani državljanji kao i lica bez državljanstva koja u skladu sa zakonom imaju odobrenje za privremeni boravak ili stalno nastanjenje u Republici Srbiji, definišu privredni subjekti kao potencijalni korisnici pomoći i utvrđuje pojam štete (član 2); utvrđuje svrha i sadržina državnih programa obnove (čl. 3. i 4) i definiše elementarna i druga nepogoda, njeno proglašenje i prestanak (član 5), kao i načela pomoći (čl. 6.-10) – načelo ravnopravnosti građana u ostvarivanju prava na državnu pomoć; načelo ravnopravnosti polova; posebna zaštita ranjivih grupa; načelo javnosti i načelo izgradnje boljeg.

Čl. 1.- 34. Predloga zakona sadrži odredbe o: uslovima koji moraju biti ispunjeni da bi se dodelila pomoć kao i o kriterijumima, merilima i načinu dodele pomoći (čl. 11. i 12); zadacima Kancelarije za upravljanje javnim ulaganjima (član 13); izvorima finansiranja kao i oslobođenjima od plaćanja taksi, naknada, provizija (član 14); toku postupka (čl. 15 - 21); ovlašćenjima Državnog pravobranilaštva (član

22); obaveštavanju javnosti i izveštavanju Vlade (čl. 23 i 24); evidenciji i čuvanju predmeta (čl. 25. i 26); pomoći privrednim subjektima (čl. 27 - 29) i shodnoj primeni odredbi predmetnog zakona na postupke dodele pomoći građanima i privrednim subjektima od strane autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave (član 30).

U čl. 31 - 37. Predloga zakona sadržane su prelazne i završne odredbe.

IV PROCENA FINANSIJSKIH SREDSTVA ZA SPROVOĐENJE OVOG ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbediti dodatna sredstva u budžetu Republike Srbije.

V RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Imajući u vidu da Zakon o otklanjanju posledica poplava u Republici Srbiji prestaje da važi 31. decembra 2015. godine, te da državni programi obnove nisu realizovani niti će biti do tog datuma, potrebno je uspostaviti delotvoran sistem i obezbediti nastavak sprovođenja usvojenih državnih programa obnove.

VI RAZLOZI ZA STUPANJE NA SNAGU NAREDNOG DANA OD DANA OBJAVLJIVANJA U „SLUŽBENOM GLASNIKU REPUBLIKE SRBIJE”

Zakon o otklanjanju posledica od poplava u Republici Srbiji prestaje da važi 31. decembra 2015. godine, pa je potrebno da predloženi zakon stupi na snagu pre gore navedenog datuma, iz razloga što je određen broj predmeta u postupku, kako se postupci ne bi prekidal i da bi se nastavio nesmetan rad na okončanju ovih predmeta.

ANALIZA EFEKATA ZAKONA

1. Određenje problema koje zakon treba da reši

Važeći, pozitivno pravni propis koji uređuje ovu oblast je Zakon o otklanjanju posledica poplava u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS”, br. 75/14, 64/15 i 68/15) koji je stupio na snagu 22. jula 2014. godine.

Ovim zakonom se uređuje otklanjanje posledica poplava, odnosno aktiviranja klizišta na području pogođenim poplavama u Republici Srbiji, koje su nastupile u maju 2014. godine. Područje pogođeno poplavama, u smislu ovog zakona, obuhvata poplavljene i klizištima ugrožene delove teritorije Republike Srbije, opštine gradove i grad Beograd gradske opštine koje prijave štetu Komisiji za utvrđivanje štete od elementarnih nepogoda, u roku predviđenim ovim zakonom. Spisak opština gradova i gradskih opština grada Beograda u kojima će biti otklanjane posledice poplava i aktiviranja klizišta u skladu sa ovim zakonom utvrđuje Vlada na predlog Komisije za utvrđivanje štete od elementarnih nepogoda. Takođe, članom 46. ovog zakona je predviđeno da ovaj zakon prestaje da važi istekom jedne godine od dana stupanja na snagu, a kasnije je njegovo važenje gore navedenim izmenama i dopunama produženo do 31. decembra 2015. godine što znači da ovaj zakon prestaje da važi danom 31. decembra 2015. godine.

Iz ovih citiranih odredbi važećeg zakona se može definisati nekoliko problema:

1. Zakon je stupio na snagu 22. jula 2014. godine, a uređuje oblast, odnosno otklanjanje posledica poplava iz maja 2014. godine što znači da je donet nakon događaja koji uređuje. Iz ovoga se može nedvosmisleno zaključiti da su i prava i obaveze subjekata na koje se zakon odnosi utvrđene naknadno posle događaja koji se desio. Sa stanovišta pravne sigurnosti svrsishodnije je da su prava i obaveze subjekata određene unapred pre nego što nastupi radnja, situacija ili događaj, kako bi svi subjekti unapred znali svoja prava i obaveze. Nesporno je i to da su posledice poplava bile takve da se moralo hitno i odmah reagovati ovakvom vrstom zakona koji naknadno reguliše određenu materiju, jer prosto nije bilo vremena da se priprema zakon koji bi na sveobuhvatan i celovit način uredio ovu oblast. Usvajanjem predloženog zakona ovaj problem bi se rešio jer bi onda postojala jasno definisana norma koja propisuje učešće svih subjekata u budućem periodu.

2. Zakon je vremenski ograničen tj. prestaje da važi dana 31. decembra 2015. godine. Prestankom važenja ovog zakona on se više ne može primenjivati. Takođe, primena ovog zakona je ograničena samo na otklanjanje posledica poplave iz maja 2014. godine što znači da se zakon nije primenjivao na druge elementarne nepogode, niti na druge naknadne događaje koji su se desili i dešavaju se nakon maja 2014. godine.

3. Zakon važi, naravno na celoj teritoriji Republike Srbije, ali se njime određuje područje pogođeno poplavama, koje su nastupile u maju 2014. godine i to članom 1. stav 3. kojim je predviđeno da spisak opština, gradova i gradskih opština grada Beograda, u kojima će biti otklanjane posledice poplava i aktiviranja klizišta utvrđuje Vlada na predlog Komisije za utvrđivanje šteta od

elementarnih nepogoda, što ograničava njegovu primenu samo na gore određeno područje.

Svrha donošenja i primene ovog zakona je apsolutno bila opravdana i potpuno ispunjena, jer je na osnovu ovog zakona ogroman broj građana Republike Srbije dobio pomoć za obnovu oštećenih stambenih objekata, jedan deo građana kojima su stambeni objekti srušeni je dobio potpuno nove stambene objekte koji su izgrađeni po ovom zakonu, izvršena je obnova privredne delatnosti i obnova u drugim oblastima javnog života.

Potreba donošenja predloženog zakona se ogleda u činjenici da sada važeći zakon prestaje da važi, da je njegova primena bila ograničena i vremenski i da se odnosio na područje pogođeno poplavama maja 2014. godine, a da se oblast pružanja državne pomoći i obnove nakon elementarne i druge nepogode (a ne samo poplave) budućim zakonom treba urediti kako bi se unapred jasno odredila prava i obaveze svih subjekata na koje se zakon odnosi.

2. Ciljevi donošenja zakona

Cilj predloženog zakona je da se na sveobuhvatan i celovit način uredi zakonodavni i institucionalni okvir u oblasti obnove i pružanja pomoći građanima i privrednim subjektima koji su pretrpeli materijalnu štetu usled elementarnih i drugih nepogoda.

Organi koji učestvuju u pripremi i realizaciji obnove nastojaće da proces obnove objekata i infrastrukture podrazumeva izgradnju boljeg sistema koji će objekte, infrastrukturu i društvo u celini činiti otpornijim na elementarne i druge nepogode.

3. Analiza ključnih predloženih rešenja

Predloženi zakon uređuje postupak obnove i pružanja pomoći građanima i privrednim subjektima koji su pretrpeli materijalnu štetu usled elementarnih i drugih nepogoda. Ovde je odmah bitno napomenuti da Republika Srbija ne vrši naknadu štete nakon elementarne i druge nepogode nego pruža pomoć građanima i privrednim subjektima koji ispunjavaju određene uslove. (Ova napomena je važna jer je u dosadašnjoj primeni bilo nerazumevanja građana i drugih subjekata koji su potraživali od Republike Srbije naknadu štete što nije predmet ovog zakona.)

Predloženim zakonom se određuje ko ima pravo na pomoć, uslovi i postupak za ostvarivanje prava na pomoć, i način ostvarivanja pomoći. Takođe se uređuju državni programi pomoći i obnove kojima se utvrđuju mere i kriterijumi za pružanje pomoći, odnosno mere, kriterijumi i postupak za obnovu i saniranje posledica elementarne i druge nepogode. Državne programe pomoći i obnove donosi Vlada na predlog Kancelarije za upravljanje javnim ulaganjima i utvrđena je sadržina državnih programa pomoći i obnove.

Pored drugih zakonom predviđenih uslova za ostvarivanje prava na pomoć iz člana 14. predloženog zakona, potrebno je naglasiti i uslov da je oštećena ili uništena stvar koja služi i neophodna je za zadovoljenje osnovnih životnih potreba, te je kao takva bila u svakodnevnoj ili redovnoj upotrebi. Ovo se prvenstveno odnosi na to da će pomoć građanima biti dodeljivana samo za objekte u kojima se živi, a ne za pomoćne objekte, garaže, podrume ili vikend kuće i sl. kada su u pitanju nepokretnosti, a kad su u pitanju pokretne stvari, kriterijum je isti, a to je, da je oštećena ili uništena stvar koja služi i neophodna

je za zadovoljenje osnovnih životnih potreba (šporet, frižider, krevet, pokućstvo i slično, a ne televizor, muzički i video uređaji ili automobili i sl.).

Takođe, jedan od važnih uslova je da je stvar koja je oštećena ili uništena, čuvana sa pažnjom i na propisan način kao i da su preduzete sve mere radi smanjenja rizika od elementarne i druge nepogode. Ovo podrazumeva da su svi u obavezi da preduzmu mere kojima se mogu otkloniti ili umanjiti posledice elementarne ili druge nepogode.

Predlogom zakona je predviđena verifikacija procene štete koju vrši Kancelarija za upravljanje javnim ulaganjima i to postupak i način na koji se vrši.

U odnosu na važeći zakon, predloženi zakon delimično unosi izmene u postupak dodele državne pomoći, tako što se eksplicitno navodi da je organ nadležan za zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije ovlašćen da izjavi žalbu, odnosno pokrene upravni spor protiv rešenja kojim je povređen propis u korist stranke a na štetu javnog interesa, a što do sada nije bilo predviđeno.

4. Da li je intervencija opravdana

Predloženi zakon ne stvara nove, nepotrebne administrativne troškove ni za građane, ni za privredne subjekte.

Usvajanjem novog zakona se povećava nivo pravne sigurnosti jer unapred propisuje prava i obaveze svih subjekata na koje se zakon odnosi, a ne reguliše materiju naknadno kada se događaj već desio i nastupile posledice.

Ovim se održava ravnoteža između privatnog i javnog interesa, a sve u skladu sa načelom solidarnosti.

Zakon je sprovodiv jer za njegovu institucionalnu primenu već postoje odgovarajući kapaciteti, a za njegovo sprovođenje nisu potrebna ni predviđena nikakva dodatna sredstva.

Zakon omogućava da država, odnosno nadležni državni organi, intervenišu samo kada je to neophodno, a kada to čini koristi način koji je najdelotvorniji i kojim se cilj koji je u javnom interesu ostvaruje uz minimalne troškove.

5. Da li su razmatrane druge mogućnosti za rešavanje problema bez donošenja novog akta

Zakon o otklanjanju posledica poplava u Republici Srbiji prestaje da važi dana 31. decembra 2015. godine tako da je neophodno donošenje novog zakona. Takođe, treba napomenuti da je on uređivao otklanjanje posledica poplava odnosno aktiviranja klizišta na području pogođenim poplavama u maju 2014. godine i da ga nije moguće primeniti na druge elementarne nepogode, i na one elementarne i druge nepogode koje su nastupile posle maja 2014. godine ili će nastupiti. Po prirodi stvari i cilju ovog zakona nije moguće izmenama i dopunama urediti ovu materiju drugačije, osim donošenjem novog zakona.

Za definisanje pojedinih odredaba korišćena su iskustva Kancelarije za pomoć i obnovu poplavljenih područja, a istovremeno predlog novog zakona inkorporira i zadržava postojeća adekvatna rešenja.

Regulatorni okvir je maksimalno pojednostavljen, da bi državna pomoć što hitnije stigla tamo gde je neophodna, što je i smisao ovog zakona, jer bitan element pružanja državne pomoći je upravo spremnost državnih organa da odmah po nastupanju elementarne ili druge nepogode pravovremeno reaguju i dodele državnu pomoć. U suprotnom, u slučaju dugotrajne procedure odlučivanja o dodeli državne pomoći, ako se ne dodeli u pravo vreme onda i gubi smisao i ne mora ni da postoji. Sa druge strane pomenuti regulatorni okvir ipak održava odgovarajući nivo

postupanja da bi se sprečile ili otklonile neregularnosti, do kojih može doći nenamerno ili zloupotrebom.

6. Kakve troškove će primena zakona izazvati građanima i privredi, a naročito malim i srednjim preduzećima

Predloženi zakon neće stvoriti nikakve troškove građanima i privredi, naprotiv, građani i privredni subjekti mogu biti u određenim slučajevima, predviđenim ovim zakonom, primaoci sredstava iz državnih programa pomoći i obnove.

S druge strane, primena ovog zakona može stvoriti finansijske obaveze Republici Srbiji, ali samo u određenim slučajevima, predviđenim ovim zakonom, i to samo na osnovu odluke Vlade. Državnim programima pomoći i obnove, koje donosi Vlada Republike Srbije, utvrđuju se mere i kriterijumi za pružanje pomoći, odnosno mere, kriterijumi i postupak za obnovu i saniranje posledica elementarne i druge nepogode, kao i kriterijumi i merila za utvrđivanje visine pomoći. Na osnovu ovoga se može zaključiti da će Vlada, u skladu sa mogućnostima Republike Srbije, odlučiti o visini, ali i vrsti pomoći koja može biti u vidu isplate određenog novčanog iznosa ili davanju određenih materijalnih dobara, bespovratno ili sa obavezom vraćanja, ili u vidu usluga, a sve u skladu sa proklamovanim načelom solidarnosti. Ukoliko se pomoć dodeljuje sa obavezom vraćanja, Vlada državnim programom obnove utvrđuje rokove, uslove i način vraćanja sredstava. Iz ovog proizilazi da se ne stvara finansijska obaveza Republike Srbije po sili zakona, nastupanjem elementarne i druge nepogode, nego tek po sagledavanju i proceni štete koja je nastupila, i na osnovu odluke Vlade, usvajanjem državnih programa pomoći i obnove, a sve u skladu sa mogućnostima Republike Srbije.

7. Da li su posledice donošenja zakona takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti

Pomoć koju su građani i privredni subjekti dobili kroz državne programe pomoći i obnove, primenom Zakona o otklanjanju posledica poplava, je značajna, a za pojedine građane i nemejljiva, pogotovu ako se sagledava u svetlu činjenice da su građani tu pomoć dobili za ostvarivanje najnužnijih i osnovnih životnih potreba kada im je bio ugrožen i biološki opstanak. Za neke građane je ovo bio jedini izvor sredstava da se vrata u normalan život nakon katastrofalnih posledica poplava koje su nastupile, naročito onim kojima su srušeni stambeni objekti u kojima su do tada živeli, a potom izgrađeni novi na osnovu ovog zakona. Treba napomenuti da je veliki deo državne pomoći isplaćen iz sredstava koja su dobijena od strane donatora i finansijske pomoći Evropske unije.

Nesporno je da bi analiza efekata zakona omogućila bolje sagledavanje i razumevanje stvarnih efekata propisa putem kvantifikovanja troškova koristi, ali je ovu kvantifikaciju nemoguće precizno odrediti zbog same prirode stvari koju zakon uređuje. Naime primena ovog zakona se može sagledati iz dva ugla, odnosno različita stanja, kada nema elementarnih i drugih nepogoda i stanje kada nastupe elementarne i druge nepogode. U stanju kada nema elementarnih i drugih nepogoda zakon ne proizvodi nikakva dejstva, ne stvara ni prava ni obaveze. Tek eventualnim nastankom elementarne ili druge nepogode se aktivira mehanizam za pružanje državne pomoći i obnove, i to tek odlukom Vlade. Unapred je svakako nemoguće proceniti ni kada će nastupiti elementarna ili druga nepogoda, ni njen obim ili vrsta, niti kakve posledice može prouzrokovati u smislu analize troškova.

8. Da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o predloženom zakonu

Predlog zakona o obnovi nakon elementarne i druge nepogode se nalazi na veb sajtu Kancelarije za pomoć i obnovu poplavljenih područja od dana 21. oktobra 2015. godine uz uputstvo kako se može preuzeti poslednja verzija Nacrta zakona, i uz uputstvo kako se mogu staviti predlozi, primedbe i sugestije na predloženi zakon.

U organizaciji Kancelarije za pomoć i obnovu poplavljenih područja je održana prezentacija Nacrta zakona o obnovi nakon elementarne i druge nepogode, u Vrdniku dana 3. novembra 2015. godine za predstavnike lokalnih samouprava, i dana 4. novembra 2015. godine, takođe u Vrdniku, za predstavnike ministarstava i drugih državnih organa.

9. Primena propisa

Predloženi zakon predviđa i apsolutnu transparentnost, što je bila bitna karakteristika i dosadašnjeg Zakona o otklanjanju posledica poplava u Republici Srbiji. Državna pomoć koja je dodeljena na osnovu ovog zakona je potpuno transparentna i dostupna svakome da u svakom trenutku, izvrši uvid u dodelu i raspodelu sredstava koja su utrošena za ovu namenu. Kompletni podaci su na propisan način, uz neophodne mere zaštite ličnih podataka, prezentovani na veb sajtu Kancelarije za pomoć i obnovu poplavljenih područja.

Dosadašnja iskustva u Republici Srbiji, samo u poslednjoj deceniji ukazuju da se elementarne i druge nepogode događaju i donose teške posledice na živote i zdravlje ljudi, životnu sredinu, materijalna, kulturna i druga dobra. Iskustva, drugih i razvijenih država, govore da elementarne i druge nepogode pogađaju sve države, bez obzira na njihovu ekonomsku snagu i razvijenost, i bez obzira na njihove karakteristike.

Opravdanost donošenja ovog zakona je u izvesnosti da elementarne i druge nepogode svakako nastupaju, a da je jedino nepoznato kada će nastupiti, i da Republika Srbija ima zakonom unapred pripremljene mehanizme koji se u tom slučaju aktiviraju.



IZJAVA O USKLAĐENOSTI PROPISA SA PROPISIMA EVROPSKE UNIJE
--

1. Ovlašćeni predlagač propisa: Vlada

 Obrađivač: Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture

2. Naziv propisa

Predlog zakona o obnovi nakon elementarne i druge nepogode
Draft Law on reconstruction after natural and other disasters

3. Usklađenost propisa s odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Sporazum), odnosno s odredbama Prelaznog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Prelazni sporazum):

a) Odredba Sporazuma i Prelaznog sporazuma koja se odnose na normativnu sadržinu propisa

/

b) Prelazni rok za usklađivanje zakonodavstva prema odredbama Sporazuma i Prelaznog sporazuma

/

v) Ocena ispunjenosti obaveze koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma i Prelaznog sporazuma

/

g) Razlozi za delimično ispunjavanje, odnosno neispunjavanje obaveza koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma i Prelaznog sporazuma

/

d) Veza sa Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije

/

4. Usklađenost propisa sa propisima Evropske unije:

a) Navođenje odredbi primarnih izvora prava Evropske unije i ocene usklađenosti sa njima

/

b) Navođenje sekundarnih izvora prava Evropske unije i ocene usklađenosti sa njima

/

v) Navođenje ostalih izvora prava Evropske unije i usklađenost sa njima

/

g) Razlozi za delimičnu usklađenost, odnosno neusklađenost

/

d) Rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije

/

5. Ukoliko ne postoje odgovarajuće nadležnosti Evropske unije u materiji koju reguliše propis, i/ili ne postoje odgovarajući sekundarni izvori prava Evropske unije sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost, potrebno je obrazložiti tu činjenicu. U ovom slučaju, nije potrebno popunjavati Tabelu usklađenosti propisa. Tabelu usklađenosti nije potrebno popunjavati i ukoliko se domaćim propisom ne vrši prenos odredbi sekundarnog izvora prava Evropske unije već se isključivo vrši primena ili sprovođenje nekog zahteva koji proizilazi iz odredbe sekundarnog izvora prava (npr. Predlogom odluke o izradi strateške procene uticaja biće sprovedena obaveza iz člana 4. Direktive 2001/42/EZ, ali se ne vrši i prenos te odredbe direktive).

/

6. Da li su prethodno navedeni izvori prava Evropske unije prevedeni na srpski jezik?

/

7. Da li je propis preveden na neki službeni jezik Evropske unije?

/

8. Učešće konsultanata u izradi propisa i njihovo mišljenje o usklađenosti