


**MJESTO I ULOGA IZVRŠNIH ORGANA VLASTI KANTONA I OPĆINA U
SISTEMU ZAŠTITE I SPAŠAVANJA LJUDI I MATERIJALNIH DOBARA
OD PRIRODNIH I DRUGIH NESREĆA**

Predavač: Enisa Bajrović



MJESTO I ULOGA IZVRŠNIH ORGANA VLASTI KANTONA I OPĆINA U SISTEMU ZAŠTITE I SPAŠAVANJA LJUDI I MATERIJALNIH DOBARA OD PRIRODNIH I DRUGIH NESREĆA

U okviru ove teme obrađuju se dva pitanja i to:

- nadležnost kantonalnih organa vlasti odnosno općinskih službi za upravu u oblasti zaštite i spašavanja i zaštite od požara i vatrogastva
- način izvršavanja naredbi kantonalnog odnosno općinskog štaba civilne zaštite.


1. Nadležnost kantonalnih organa vlasti odnosno općinskih službi za upravu u oblasti zaštite i spašavanja i zaštite od požara i vatrogastva

Zadaci ili nadležnost kantonalnih organa vlasti odnosno općinskih službi za upravu, u oblasti zaštite i spašavanja i zaštite od požara i vatrogastva, nisu konkretno utvrđeni Zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća («Službene novine Federacije BiH», br. 39/03, 22/06 i 43/10- u daljem tekstu: Zakon o zaštiti i spašavanju) i Zakonom o zaštiti od požara i vatrogastvu («Službene novine Federacije BiH», broj 64/09- u daljem tekstu: Zakon o zaštiti od požara).

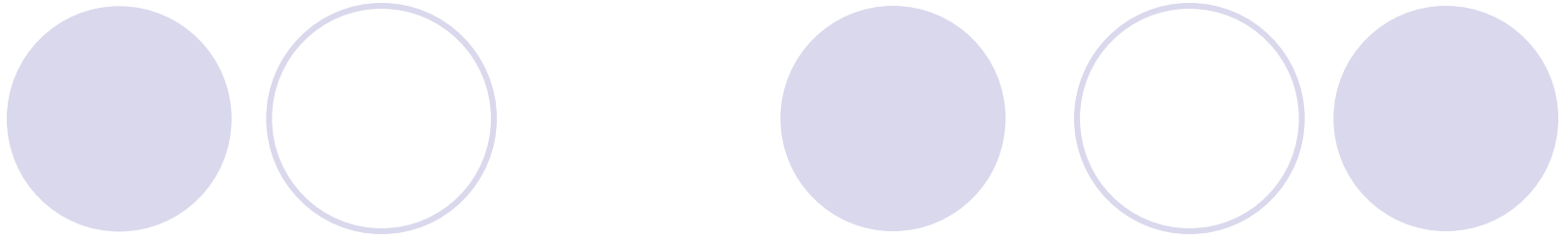
To nije učinjeno zbog ustavnih rješenja. Naime, prema Ustavu Federacije, svaki nivo vlasti svojim propisom osniva svoje organe i utvrđuje njihovu nadležnost.



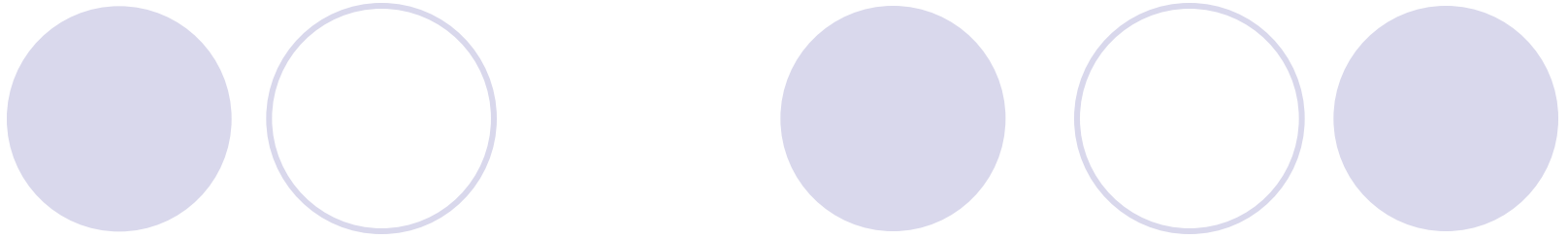
Međutim, ovo pitanje možemo da analiziramo na posredan način. To činimo time što je federalni zakon utvrdio nadležnost kantona odnosno općine kao jedinice lokalne samouprave. To je učinjeno u odredbi čl. 27. do 29. Zakona o zaštiti i spašavanju, kao i u odredbi čl. 14. do 17. Zakona o zaštiti od požara.



Obaveza kantona je da svojim propisom odnosno zakonom detaljno utvrdi nadležnost svih organa vlasti kantona, a to znači: za skupštinu i vladu kantona, sve kantonalne organe uprave (ministarstva i uprave) i upravne organizacije (zavode, direkcije i agencije) i druge organe kantonalne uprave. Obzirom na značaj tog pitanja ovdje važi osnovni pravni princip da nadležnost organa vlasti, a naročito izvršnih organa i organa uprave i upravnih organizacija predstavlja zakonsku materiju i može se utvrđivati samo zakonom. Taj pravni princip izričito je utvrđen odredbom člana 5. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 35/05).



Obaveza općine je također, da svojim propisom odnosno odlukom općinskog vijeća detaljno utvrdi nadležnost svih organa vlasti općine (općinskog vijeća i općinskog načelnika), a time i opštinskih službi za upravu. (Obaveza utvrđena u članu 30. Zakona o zaštiti i spašavanju i u članu 16. Zakona o zaštiti od požara).



U oblasti zaštite od požara i vatrogastva, također je ustanovljena obaveza kantona, općine i grada da svojim propisom utvrdi i nadležnost svojih organa vlasti u ovoj oblasti i ta obaveza je utvrđena odredbom člana 165. Zakona o zaštiti od požara.



Kako treba utvrditi nadležnost kantonalnih organa vlasti odnosno općinskih službi za upravu u oblasti zaštite i spašavanja i zaštite od požara i vatrogastva?

Pitanje nadležnosti treba biti utvrđeno analogno kako je utvrđena nadležnost federalnih organa vlasti u odredbi čl. 23. do 25. Zakona o zaštiti i spašavanju odnosno odredbi čl. 10. do 13. Zakona o zaštiti od požara.

Analogija znači isto ili slično, prilagođena organizaciji kantonalnih organa vlasti odnosno općinskih službi za upravu i upravnim organizacijama.

Osnovni princip kod utvrđivanja nadležnosti kantonalnih organa vlasti odnosno općinskih službi za upravu jeste:

- da svaki organ odnosno služba vrši poslove zaštite i spašavanja i zaštite od požara u odnosu na sva pitanja iz oblasti za koju je organ odnosno služba osnovana.

Odredbom člana 27. Zakona o zaštiti i spašavanju utvrđena je nadležnost kantona u oblasti zaštite i spašavanja. Navedenom odredbom utvrđeno je da kanton:

- 1) razmatra stanje priprema za zaštitu i spašavanje i donosi mjere za organiziranje, razvoj i jačanje civilne zaštite u kantonu;
- 2) donosi program razvoja zaštite od prirodnih i drugih nesreća kantona;
- 3) donosi propise o organiziranju i funkcionisanju civilne zaštite kantona, u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima;
- 4) organizira kantonalni operativni centar civilne zaštite u kantonu, u skladu sa ovim zakonom i obezbjeđuje njegovo funkcioniranje;
- 5) uređuje pitanja financiranja zaštite i spašavanja iz nadležnosti kantona;
- 6) donosi akte o osnivanju kantonalnog štaba civilne zaštite, postavljenju komandanta i načelnika štaba i određivanju funkcija u kantonalnim ministarstvima, kantonalnoj upravi civilne zaštite i drugim tijelima kantonalne uprave – čiji su nosioci po položaju članovi kantonalnog štaba civilne zaštite;
- 7) donosi plan zaštite od prirodnih i drugih nesreća kantona;
- 8) na prijedlog kantonalnog štaba civilne zaštite, proglašava stanje prirodne i druge nesreće na području kantona i naređuje upotrebu snaga i sredstava civilne zaštite, organa uprave, privrednih društava i drugih pravnih lica sa područja kantona na prevenciji, ublažavanju i otklanjanju štetnih posljedica po ljude i materijalna dobra;
- 9) vrši i druge poslove zaštite i spašavanja, u skladu sa zakonom i drugim propisima.

Propisom kantona utvrđuju se nadležnosti kantonalnih organa vlasti u izvršavanju poslova iz stava 1. ovoga člana u skladu sa ovim zakonom.

Odredbom člana 14. Zakona o zaštiti od požara kanton, u oblasti zaštite od požara i vatrogastva:

- 1) svojim propisom uređuje organizaciju i način funkcioniranja zaštite od požara i vatrogastvo na području kantona od značaja za kanton, u skladu sa ovim zakonom,
- 2) u okviru programa razvoja zaštite i spašavanja kantona, utvrđuje ciljeve, smjer i strategiju razvoja zaštite od požara i vatrogastva od značaja za kanton;
- 3) u okviru procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća kantona, utvrđuje i procjenu ugroženosti od požara;
- 4) donosi plan zaštite od požara kantona i obezbjeđuje njegovu realizaciju;
- 5) organizira i provodi zaštitu od požara iz nadležnosti kantona, u skladu sa ovim zakonom i propisom iz tačke 1. stav 1. ovog člana;
- 6) organizira profesionalnu zajedničku vatrogasnu jedinicu za gašenje požara na području kantona i osigurava kadrovske, materijalne, tehničke i druge potrebe za efikasno funkcioniranje vatrogastva na području kantona i odgovoran je za funkcioniranje vatrogastva u općinama i gradu na području kantona, u skladu sa ovim zakonom i propisima kantona;
- 7) osigurava finansijska sredstva u budžetu kantona potrebna za zaštitu od požara i vatrogastvo;
- 8) vrši i druge poslove zaštite od požara i vatrogastva, u skladu sa ovim zakonom i propisima kantona.

Propisom kantona utvrđuje se nadležnost kantonalnih organa vlasti u izvršavanju poslova iz stava 1. ovog člana, kao i pitanja iz člana 165. ovog zakona.

Odredbom član 28. Zakona o zaštiti i spašavanju utvrđeno je da upravne, stručne i druge poslove u oblasti zaštite i spašavanja iz nadležnosti kantona, vrši kantonalna uprava civilne zaštite, kao samostalna kantonalna uprava.

Kantonalna uprava civilne zaštite obavlja sljedeće poslove:

- 1) organizira, priprema i prati funkcionisanje zaštite i spašavanja na području kantona;
- 2) izrađuje procjenu ugroženosti za područje kantona;
- 3) priprema program razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća kantona;
- 4) predlaže plan zaštite od prirodnih i drugih nesreća kantona;
- 5) prati stanje priprema zaštite i spašavanja i predlaže mjere za unapređenje organizacije i osposobljavanja civilne zaštite kantona i općina;
- 6) organizira i prati realiziranje obuke nosilaca civilne zaštite;
- 7) organizira i koordinira provođenje mjera zaštite i spašavanja te organizira i provodi poslove zaštite od požara i vatrogastvo;
- 8) organizira kantonalni operativni centar civilne zaštite i obezbjeđuje njegov rad;
- 9) predlaže programe zajedničkih i samostalnih vježbi i izradu elaborata za izvođenje vježbi pripadnika civilne zaštite, organa uprave, privrednih društava i drugih pravnih lica iz oblasti zaštite i spašavanja;
- 10) predlaže i poduzima mjere za popunu ljudstvom štabova, jedinica civilne zaštite i službi zaštite i spašavanja, te njihovo opremanje materijalno-tehničkim sredstvima;
- 11) priprema propise u oblasti zaštite i spašavanja iz nadležnosti kantona;
- 12) organizira i provodi obuku stanovništva i pruža pomoć službama civilne zaštite općina u vršenju poslova iz njihove nadležnosti;
- 13) vrši inspekcijski nadzor iz oblasti zaštite i spašavanja;
- 14) vodi propisane evidencije i vrši druge poslove zaštite i spašavanja, u skladu sa zakonom, drugim propisima i općim aktima.

Odredbom člana 15. Zakona o zaštiti od požara, regulisano je da kantonalna uprava civilne zaštite, u oblasti zaštite od požara i vatrogastva, vrši slijedeće poslove:

- 1) preuzima odgovarajuće mjere i aktivnosti na organizovanju i provođenju zaštite od požara i vatrogastva na području kantona, u skladu sa ovim zakonom i propisom kantona iz člana 14. stav 1. tačka 1. ovog zakona;
- 2) izrađuje procjenu ugroženosti od požara od značaja za kanton, u okviru procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća za područje kantona, uz učešće kantonalnih ministarstava;
- 3) u okviru programa razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća kantona, izrađuje pitanja koja se odnose na razvoj zaštite od požara i vatrogastva od značaja za kanton;
- 4) izrađuje plan zaštite od požara kantona, u saradnji sa kantonalnim ministarstvima;
- 5) ostvaruje saradnju sa općinskim i gradskim službama civilne zaštite na području kantona u pitanjima od značaja za kanton i tim službama pruža stručnu i drugu pomoć u oblasti zaštite od požara i organiziranja profesionalnih vatrogasnih jedinica općine i grada;
- 6) organizira, priprema i provodi sve poslove koji se odnose na osnivanje zajedničke profesionalne vatrogasne jedinice kantona i poduzima mjere na njenoj popuni ljudstvom i planiranju i nabavci vatrogasne opreme, tehničkih i drugih sredstava neophodnih za rad i funkcioniranje te jedinice;
- 7) poduzima i predlaže mjere u oblasti organiziranja i provođenja stručne obuke i osposobljavanja pripadnika vatrogasne jedinice i drugih lica za potrebe vatrogastva, u skladu sa ovim zakonom i propisima kantona;
- 8) pruža stručnu i drugu pomoć dobrovoljnim vatrogasnim društvima formiranim na području kantona na njihovom osposobljavanju za vršenje poslova iz njihove nadležnosti od značaja za zaštitu od požara i vatrogastvo, i ostvaruje posebnu saradnju sa pravnim licima koja su formirala vatrogasne jedinice radi rješavanja pitanja od zajedničkog interesa za vatrogastvo;
- 9) vrši inspekcijski nadzor iz oblasti zaštite od požara i vatrogastva, u skladu s ovim zakonom;
- 10) ostvaruje odgovarajuću saradnju sa Federalnom upravom civilne zaštite, kao i sa kantonalnim upravama civilne zaštite susjednih kantona u pitanjima od zajedničkog interesa za zaštitu od požara i vatrogastvo;
- 11) vrši i druge poslove iz oblasti zaštite od požara i vatrogastva, u skladu sa ovim zakonom i poslove koji se propisom kantona stave u nadležnost uprave.

Za vršenje poslova iz stava 1. ovog člana u kantonalnoj upravi civilne zaštite osniva se organizacijska jedinica za zaštitu od požara i vatrogastvo.

Odredbom člana 29. Zakona o zaštiti i spašavanju utvrđeno je da u ostvarivanju prava i dužnosti u oblasti zaštite i spašavanja općina odnosno Grad:

- 1) donosi odluku o organiziranju i funkcionisanju zaštite i spašavanja općine odnosno Grada i obezbjeđuje njeno provođenje, u skladu sa ovim zakonom i propisima kantona;
- 2) donosi program razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća općine odnosno Grada;
- 3) planira i utvrđuje izvore finansiranja za izvršavanje poslova zaštite i spašavanja iz nadležnosti općine odnosno Grada;
- 4) organizira operativni centar civilne zaštite u općini odnosno Gradu, u skladu sa ovim zakonom i obezbjeđuje njegovo funkcionisanje;
- 5) donosi akte o osnivanju općinskog odnosno gradskog štaba civilne zaštite, postavljenju komandanta i načelnika štaba i određivanju funkcija u općinskim odnosno gradskim službama za upravu i službi civilne zaštite općine odnosno Grada, čiji su nosioci po položaju članovi općinskog odnosno gradskog štaba civilne zaštite;
- 6) donosi plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća općine odnosno Grada;
- 7) proglašava stanje prirodne i druge nesreće i naređuje upotrebu snaga i sredstava civilne zaštite, službi za upravu, privrednih društava i drugih pravnih lica sa područja općine odnosno Grada na prevenciji, ublažavanju i otklanjanju štetnih posljedica od prirodnih i drugih nesreća po ljude i materijalna dobra na području općine odnosno Grada;
- 8) vrši i druge poslove zaštite i spašavanja, u skladu sa zakonom, drugim propisima i općim aktima.

Odredbom člana 16. Zakona o zaštiti od požara utvrđeno je da općina, odnosno grad, u oblasti zaštite od požara i vatrogastva:

1) svojim propisom uređuje organizaciju i funkcionisanje zaštite od požara i vatrogastva na području općine, odnosno grada, u skladu sa ovim zakonom i propisima kantona i osigurava provođenje te zaštite;

2) organizira i provodi zaštitu od požara iz nadležnosti općine, odnosno grada u skladu sa ovim zakonom i propisima općine odnosno grada;

3) organizira profesionalnu vatrogasnu jedinicu općine, odnosno grada za gašenje požara, te osigurava kadrovske, materijalne, tehničke i druge uslove koji su potrebni za uspješno i efikasno funkcioniranje te jedinice, u skladu sa ovim zakonom i propisima općine, odnosno grada;

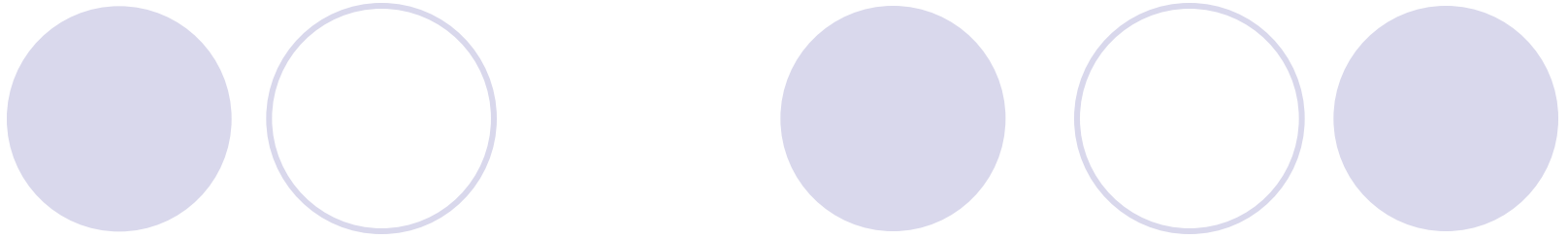
4) utvrđuje procjenu ugroženosti od požara, kao i program razvoja zaštite od požara i vatrogastva iz nadležnosti općine, odnosno grada u okviru procjene ugroženosti, odnosno programa razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća;

5) donosi plan zaštite od požara općine, odnosno grada i osigurava njegovu realizaciju;

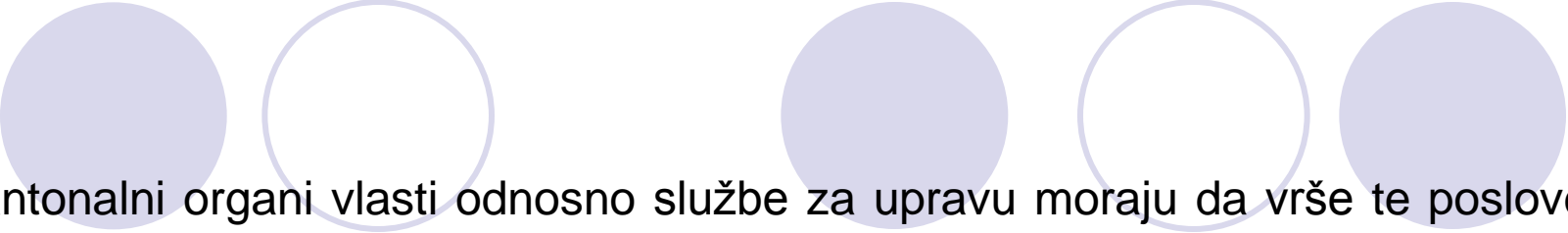
6) planira i osigurava finansijska sredstva u budžetu općine, odnosno grada za potrebe zaštite od požara i vatrogastva;

7) vrši i druge poslove zaštite od požara i vatrogastva, u skladu sa ovim zakonom i propisima kantona.

Propisom iz stava 1. tačke 1. ovog člana utvrđuje se nadležnost općinskih, odnosno gradskih organa vlasti u izvršavanju poslova iz stava 1. ovog člana, kao i pitanja iz člana 165. ovog zakona od značaja za općinu i grad.



Kada se analiziraju odredbe čl. 27. do 29. Zakona o zaštiti i spašavanju i odredbe čl. 14. do 16. Zakona o zaštiti od požara, i pođe od navedenog principa da svaki organ odnosno služba vrši poslove zaštite i spašavanja i zaštite od požara u odnosu na sva pitanja iz oblasti za koju je organ odnosno služba osnovana, može se postaviti logično pitanje, zašto te poslove da obavljaju kantonalni organi vlasti odnosno službe za upravu kada postoji kantonalna uprava civilne zaštite odnosno općinska služba civilne zaštite?



Kantonalni organi vlasti odnosno službe za upravu moraju da vrše te poslove zbog toga što one raspolažu sa stručnim kadrovima, imaju odgovarajuća materijalna sredstva i strukturu u oblasti za koju su osnovane (razna pravna lica i druge institucije).

Te uslove nema kantonalna uprava civilne zaštite odnosno služba civilne zaštite općine.

Upravo te dvije činjenice – stručni kadrovi i postojanje strukture – omogućava kantonalnim organima vlasti odnosno službama za upravu da vrše sve zadatke iz svoje nadležnosti, pa time i zadatke u oblasti zaštite i spašavanja i zaštite od požara.



Pitanje nadležnosti kantonalnih organa vlasti u oblasti zaštite i spašavanja i zaštite od požara mora biti regulisano zakonom, a pitanje nadležnosti službi za upravu u ovoj oblasti mora biti regulisano odlukom općinskog vijeća.

Ako kanton odnosno općina to pitanje nije regulisala svojim zakonom odnosno odlukom, u tom slučaju, kantonalni organi vlasti odnosno općinske službe za upravu ne mogu vršiti poslove u oblasti zaštite i spašavanja i zaštite od požara.

Prema tome, rješavanje ovog pitanja predstavlja osnovni uslov za rad kantonalnih organa vlasti odnosno općinskih službi za upravu u ovoj oblasti.



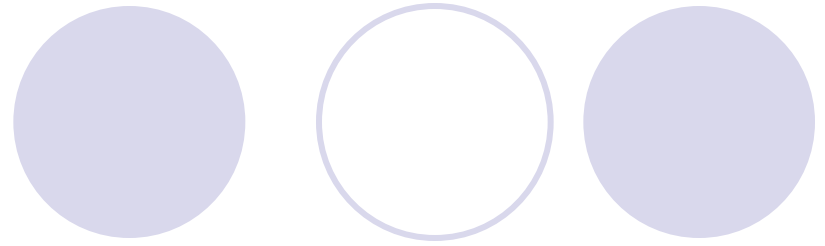
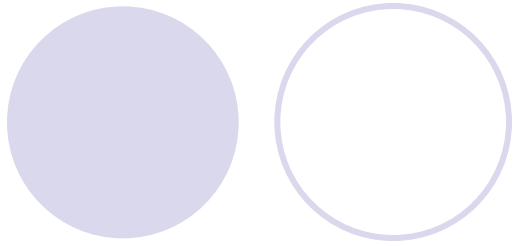
1. Način sprovođenja naredbi kantonalnog odnosno općinskog štaba civilne zaštite

Ovo pitanje je neposredno vezano za dvije činjenice, a to su:

- prvo, da je utvrđena nadležnost kantonalnih organa vlasti odnosno općinskih službi za upravu u oblasti zaštite i spašavanja i zaštite od požara i vatrogastva,
- drugo, da je pravilno utvrđen sastav kantonalnog odnosno općinskog štaba civilne zaštite.

Štab civilne zaštite je kolegijalno tijelo i prema odredbi člana 113. Zakona o zaštiti i spašavanju čine ga:

- komandant,
- načelnik štaba i
- članovi štaba.



Zašto je važan sastav štaba?

Sastav štaba je važan iz dva razloga:

- prvo, zbog značaja ovlaštenja koja ima u svojoj nadležnosti, i
- drugo, zbog načina sprovođenja naredbi koje donosi kantonalni odnosno općinski štab civilne zaštite, jer te naredbe, koje donose štabovi u ostvarivanju svoje operativne funkcije, se provode upravo putem kantonalnih organa vlasti odnosno općinskih službi za upravu.

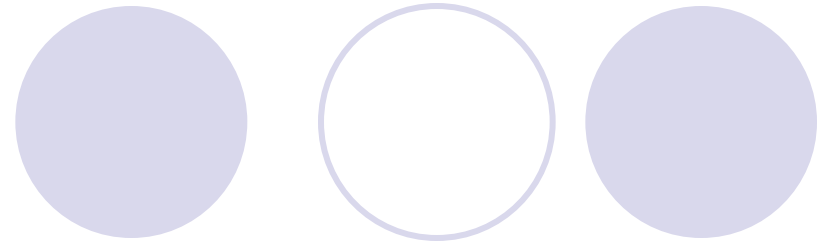
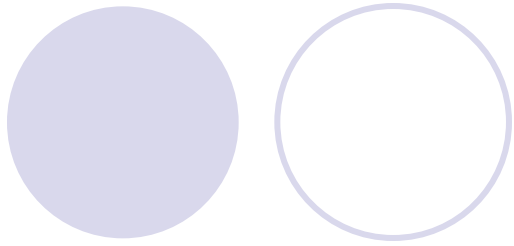


Štab civilne zaštite nema vlastitu strukturu da sprovodi svoje naredbe.

Postavlja se onda pitanja kako može da sprovodi svoje naredbe?

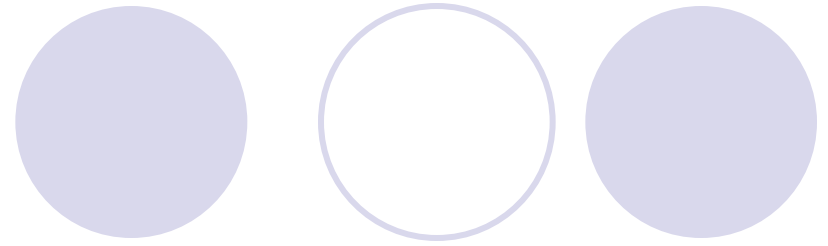
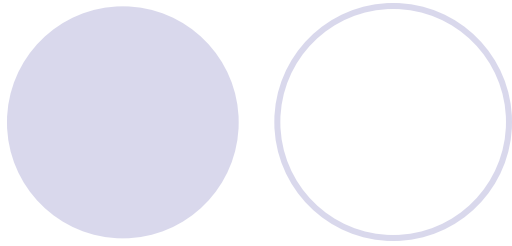
To pitanje Zakonom o zaštiti i spašavanju je riješeno tako da naredbe štaba civilne zaštite sprovode organi koji postoje u kantonu (kantonalna ministarstva, rukovodioci određenih pravnih lica kao što je oblast zdravstva, veterinarstva i slično), odnosno u općini prvenstveno općinske službe za upravu i upravne organizacije. Svaki organ odnosno služba u svojoj oblasti.

Takav način sprovođenja naredbi štaba civilne zaštite treba da obezbijede članovi štaba.



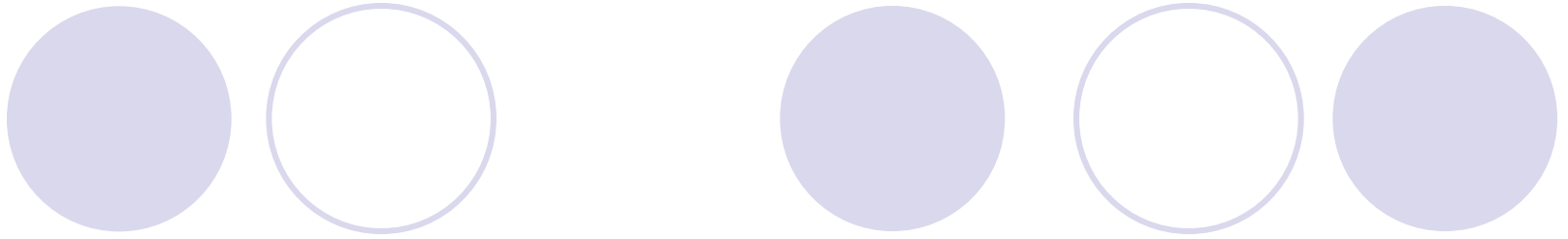
Na koji način oni to treba da učine?

Članovi štaba civilne zaštite su rukovodeći državni službenici iz kantonalnih ministarstava (sekretari ministarstva i pomoćnici ministra) odnosno rukovodioci općinskih službi za upravu (pomoćnici općinskog načelnika).



Praktičan primjer


Kada štab donese naredbu za izvršenje određenih mjera u oblasti zdravstva, sprovođenje te naredbe treba da obezbijedi član štaba koji je rukovodeći državni službenik iz kantonalnog ministarstva zdravstva odnosno član štaba koji rukovodi opštinskom službom za upravu u čijoj se nadležnosti nalazi zdravstvo.



Na koji način će ti članovi štaba to da učine?

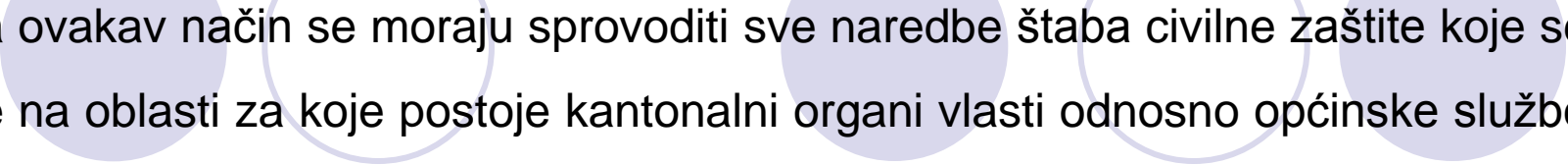
Članovi štaba će to da učine tako što će zadužiti državne službenike koji su u kantonalnom ministarstvu zdravstva odnosno općinskoj službi zaduženi za zdravstvo – da sprovedu naredbu štaba civilne zaštite.

Ti službenici naredbu štaba civilne zaštite sprovode putem angažovanja strukture koja postoji u oblasti zdravstva (dom zdravlja ili zavod za zdravstvo i slično).



Naravno član štaba – stalno prati sprovođenje naredbe i ako treba preduzima odgovarajuće mjere koje on ima kao rukovodeći državni službenik u ministarstvu odnosno kao rukovodilac službe za upravu. Znači ovdje se, za sprovođenje naredbe koriste ovlaštenja rukovodećeg državnog službenika odnosno rukovodioca službe, jer ta ovlaštenja moraju obezbijediti sprovođenje naredbe štaba civilne zaštite.

Ako ovlaštenja rukovodećeg državnog službenika odnosno rukovodioca službe za upravu nisu dovoljna da se sprovede naredbe štaba, u tom slučaju će rukovodeći državni službenik kantonalnog ministarstva zdravstva odnosno kao rukovodilac službe, u funkciji člana štaba civilne zaštite, tražiti od ministra odnosno općinskog načelnika da preduzme odgovarajuće mjere da se naredba štaba sprovede.



Na ovakav način se moraju sprovesti sve naredbe štaba civilne zaštite koje se odnose na oblasti za koje postoje kantonalni organi vlasti odnosno općinske službe za upravu.

HVALA NA PAŽNJI