**O B R A Z L O Ž E NJ E**

**I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA**

Ustavni osnov za donošenje Zakona o obnovi nakon elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće sadržan je u članu 16 stav 1 tačka 5 Ustava Crne Gore, kojim je predviđeno da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru.

**II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA**

Posljednjih nekoliko godina u našoj državi, kao i u međunarodnoj zajednici brojni su i ključni napori radi razvoja, odnosno jačanja svijesti o klimatskim promjenama, koje u značajnoj mjeri utiču na povećanje broja i intenziteta elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških i drugih nesreća, kao i na potrebu za angažovanje državnih i ukupnih društvenih kapaciteta radi smanjenja, ublažavanja ili sanacije posljedica rizika.

Nakon nastupanja posljedica elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće pitanje angažovanja državnih i drugih resursa ne može se ostaviti van zakonodavnog okvira, kao ni uređenje postupka procjene šteta, gubitaka i potreba i postupka dodjele pomoći građanima i privrednim subjektima, nakon elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće.

Donošenjem Zakona o obnovi nakon elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće u Crnoj Gori će se po prvi put uspostaviti pravni okvir za uređenje ove osjetljive oblasti.

Analiza zakonodavnog okvira u Crnoj Gori pokazuje da se Zakonom o zaštiti i spašavanju ("Službeni list CG", br. 13/2007, 32/2011, 54/2016 i 146/2021) propisuju aktivnosti i postupanja koje se obavezno sprovode radi otklanjanje posljedica rizika, a to su, naročito: *1) procjena štete i posljedica; 2) sanacija područja zahvaćenog rizikom* (član 12 stav 1)*,* ali ne propisuje se kako, na koji način i na bazi kojih parametara će se vršiti procjene šteta, gubitaka i potreba nastalih nakon elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće. Odredbama član 36 stavu 1 al. 8 i 9 Zakona o zaštiti i spašavanju utvrđeno je da *Vlada Crne Gore utvrđuje visinu naknade štete prouzrokovane djelovanjem elementarne nepogode i druge nesreće i da odlučuje o pružanju pomoći opštinama za otklanjanje posljedica izazvanih elementarnom nepogodom i drugom nesrećom,* ali ne precizira postupak kako, na koji način i na bazi kojih parametara se utvrđuje visina naknade štete i na osnovu kojih kriterijuma Vlada Crne Gore odlučuje o pružanju pomoći opštinama za otklanjanje posljedica izazvanih elementarnom nepogodom, tehničko-tehnološkom i drugom nesrećom. Odredbom člana 41 stav 1 alineja 6 i člana 42 stav 1 alineja 4 označenog zakona utvrđeno je *da skupština opštine odlučuje o visini sredstava iz budžeta opštine za naknadu štete prouzrokovane rizikom, a predsjednik opštine utvrđuje visinu štete nastale od posljedica elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće i u roku od 30 dana od dana njihovog prestanka, dostavlja izvještaj Vladi o procijenjenim štetama i nastalim posljedicama.*

Takođe, zbog nedostatka uređene evidencija, odnosno baze podataka o nastalim štetama u Crnoj Gori, organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova nadležna za zaštitu i spašavanje, vodeći se i prioritetima Sendai okvira za smanjenje rizika od katastrofa za period 2015 - 2030 godina, koji je usvojen na Trećoj Svjetskoj konferenciji za smanjenje rizika od katastrofa, održanoj od 14. do 18. marta 2015. godine u gradu Sendai u Japanu, u organizaciji Kancelarije Ujedinjenih nacija za smanjenje rizika od katastrofa (The United Nations Office for Disaster Risk Reduction - UNDRR) sprovela je aktivnosti na izradi i usvajanju baze podataka o štetama (Desinventar Sendai) za period 2004 – 2022. godina, kao nacionalne platforme i metodologije za podršku na prikupljanju, evidentiranju i razmjeni podataka o štetama nakon elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških i drugih nesreća od lokalnog do nacionalnog nivoa. Nacionalni projekat prikupljanja podataka o štetama od katastrofa sproveden je uz podršku Kancelarije Ujedinjenih nacija za smanjenje rizika od katastrofa (*UNDRR*) i Svjetske banke. Podaci o štetama od katastrofa, koje su pogodile Crnu Goru objedinjeni su za 1979. godinu i period od 2005. do 2022. godine, a prikupljeni su na osnovu informacija dobijenih od opština, komisija za procjenu šteta i nadležnih ministarstava. Ovaj zadatak rezultirao je uvođenjem kartica u bazu podataka (*Desinventar Montenegro)* za 556 elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških i drugih nesreće koje su pogodile Crnu Goru. Ukupna nastala šteta iznosi 4.558.070.284 USD.

Nakon višegodišnje pravne neuređenosti i mnogobrojnih elementarnih nepogoda u kojima je pričinjena znatna materijalna šteta i veoma različitog postupanja države i opština i sa različitim efektima, potrebno je posebnim zakonom na jedinstven, jasan i sveobuhvatan način, između ostalog, urediti obnovu, utvrditi kako, na koji način i na bazi kojih parametara će se vršiti procjena šteta, gubitaka i potreba nakon elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće, unaprijed propisati postupak za utvrđivanje prava građanina i privrednog subjekta na pomoć zbog nastale materijalne štete i gubitka, obezbijediti Ustavom Crne Gore zagarantovano pravo na izjavljivanje žalbe, odnosno drugog odgovarajućag pravnog sredstva na odluku nadležnog organa o vrsti i visini pomoći, kao i druga pitanja.

Donošenjem ovog zakona, obezbijediće se razvijanje i jačanje kapaciteta Crne Gore za pomoć i obnovu nakon elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće. Dodjeljivanjem pomoći građanima i privrednim subjektima obezbjeđuju se uslovi za uspostavljanje normalnog života na teritoriji koja je pogođena elementarnom nepogodom, tehničko-tehnološkom i drugom nesrećom, kao i zaštita života i zdravlja ljudi, zaštita imovine, zaštita životinja, zaštita životne sredine, prirodne i kulturne baštine, dok se obnovom stvara društvo bolje i otpornije na sve rizike i nesreće u budućnosti. Vidovi otklanjanja štetnih posljedica predviđeni ovim zakonom zasnovani su na načelu solidarnosti, na jačanju i promociji socijalne kohezije i ne uključuje odgovornost Crne Gore za nastalu štetu. Ovim zakonom će se jasno definisati da se građanima i privrednim subjektima dodjeljuje pomoć, a ne vrši se naknada štete nastale nakon elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće.

**III. USKLAĐENOST ZAKONA SA EVROPSKIM ZAKONODAVSTVOM I**

**POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM UGOVORIMA**

Ne postoji izvor prava Evropske unije, ni potvrđeni međunarodni ugovori ove vrste s kojima bi se tekst Zakona o obnovi nakon elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće mogao uporediti radi utvrđivanja stepena njegove usklađenosti.

**IV. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA I RJEŠENJA**

Zakonje sistematizovan u deset cjelinama (poglavlja) sa sljedećim sadržajem:

**Osnovne odredbe**

Odredbom člana 1 utvrđen je predmet Zakona, a to je uređivanje postupka obnove i dodjele pomoći građanima i privrednim subjektima koji su pretrpjeli štetu usljed elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće.

U članu 2 utvrđeno je ravnopravno značenje izraza u muškom i u ženskom rodu.

U članu 3 utvrđen je cilj ovoga zakona, a to je stvaranje uslova za uspostavljanje normalnog života na pogođenoj teritoriji, kao i zaštita života i zdravlja ljudi, zaštita imovine, životinja, životne sredine, prirodne i kulturne baštine.

U članu 4 utvrđuje se da su poslovi obnove i dodjele pomoći od javnog interesa i svi subjekti, organi i drugi učesnici u sprovođenju ovog zakona su dužni da hitno postupaju.

U član 5 definisan je pojam obnove u smislu ovog zakona, koja obuhvata rekonstrukciju i izgradnju objekata i infrastrukture, oštećenih ili uništenih kao posljedica nepogode, kao i hitne sanacione radove. Rekonstrukcija objekata i infrastrukture obuhvata srednjoročno i dugoročno obnavljanje, popravku i ponovnu izgradnju građevinskih objekata, objekata kritične infrastrukture i drugih objekata javne namjene potrebnih za normalno funkcionisanje zajednice pogođene nepogodom.

U članu 6 određuje se krug fizičkih lica koja imaju pravo na pomoć i konkretizuje se pravni status tih lica. 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 Crnoj Gori. Takođe, definisan je pojam privrednog subjekta koji, u smislu ovog zakona, ostvaruju pravo na pomoć, a to su privredna društva, druga pravna lica, preduzetnici i poljoprivredna gazdinstva.

U članu 7 definisan je pojam elementarne nepogoda, tehničko-tehnološke i druge nesreće, kao pojave ili događaja uzrokovanog dejstvom prirodnih sila ili ljudskom aktivnošću, koji prekida normalno odvijanje života u mjeri koja prevazilazi redovnu sposobnost pojedinca i jedinice lokalne samouprave, Glavnog grada ili Prijestonice (u daljem tekstu: opštine) da se oporavi bez pomoći države i prouzrokuje štetu i gubitak koja je veća od 10% budžeta opštine. Izuzetno, Vlada Crne Gore može, na predlog organa državne uprave nadležnog za zaštitu i spašavanje (u daljem tekstu: Ministarstvo) odlučiti o pomoći i kada je prouzrokovana šteta i gubitak manji od 10% budžeta opštine, a za to postoje posebno opravdani razlozi.

U član 8 utvrđuje se da Vlada Crne Gore donosi Listu nepogoda i utvrđuje pojave i događaje koji predstavljaju nepogode i šifre za označavanje tih pojava i događaja, radi ujednačenog navođenja vrste nepogode kad građani ili privredni subjekti podnose prijave šteta nakon nepogode. Lista se objavljuje u “Službenom listu Crne Gore”.

U članu 9 određeno je značenje izraza upotrijebljenih u ovom zakonu, i to: šteta, gubitak, posljedica, uticaj, stvar, potreba, oporavak i pomoć.

Odredbama člana od 10 do 14 daje se prikaz načela koja se propisuju, a čije poštovanje je od izuzetnog značaja prilikom obnove i vođenja postupka dodjele pomoći.

Načelo ravnopravnosti građana u ostvarivanju prava na pomoć nakon nepogode omogućava svim građanima da pod jednakim uslovima i u jednako sprovedenom postupku ostvaruju pravo na pomoć za slučaj elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće, uz odsustvo diskriminacije po bilo kom osnovu. Diskriminacijom se ne smatra primjena zakonom propisanih mjera radi zaštite posebno ranjivih grupa i građana (član 10).

Nadležni organi će u obavljanju poslova iz ovog zakona posebno voditi računa o ravnopravnosti polova, a naročito će se starati da ni jedna odluka, mjera ili radnja ne podstiče ili dovodi do nepovoljnijeg položaja žena (član 11). Zakon na ovaj način posebno dopušta preduzimanje mjera sa ciljem postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica ženskog pola.

Zakonom je propisano da prednost pri redosljedu rješavanja zahtjeva i dodjele pomoć ima lice sa invaliditetom, odnosno lice u čijem je porodičnom domaćinstvu lice sa invaliditetom ili lice ozbiljno narušenog zdravlja, samohrani roditelji, građani u čijem je domaćinstvu jedno ili više djece, korisnici socijalne pomoći, penzioneri, žrtve rodno zasnovanog nasilja i nezaposleni (član 12). Davanje prednosti ranjivim grupama predstavlja instrument postizanja potpune jednakosti građana i posebno je važno u ovoj materiji s obzirom da oni mogu biti pogođeni štetnim posljedicama nepogoda teže od ostalih građana. Davanje prioriteta ranjivim grupama pored višeg nivoa pravne zaštite ne isključuje poštovanje opštih principa kada su u pitanju ova lica, datih u Konvenciji UN o pravima lica sa invaliditetom, ali se mogu primjeniti i na ostale ranjive grupe.

Odredbom člana 13 utvrđuje se da su nakon elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće javnosti dostupni svi podaci koji se odnose na vrstu i visinu štete, postupke za dodjelu pomoći, korisnike pomoći, visinu i vrstu pomoći, kao i podaci o donacijama, davanjima iz budžeta, humanitarnoj pomoći i drugim pitanjima koja se odnose na pomoć građanima i privrednim subjektima. Ove informacije su od javnog značaja. One se nalaze u dokumentima nastalim u radu ili u vezi sa radom državnih ili lokalnih organa i o njima javnost ima opravdani interes da zna.

Odredbom člana 14 propisano je da će organi koji učestvuju u pripremi i realizaciji obnove nastojati da u procesu obnove objekata i infrastrukture izgrade bolji sistem koji će objekte, infrastrukturu i društvo u cjelini činiti otpornijim na elementarne nepogode, tehničko tehnološke i druge nesreće. Ovo načelo je sadržano i u prioritetu četiri Sendai okvira za smanjenje rizika od katastrofa za period 2015-2030 godina.

**Program pomoći i program obnove**

Odredbama člana 15 propisano je da se dodjela pomoći sprovodi na osnovu Programa pomoći i Programa obnove, koje donosi Vlada na predlog Ministarstva i resornih ministarstava. Programom pomoći utvrđuje se način, mjere i kriterijumi za dodjelu pomoći, a programom obnove mjere, kriterijumi i postupak za obnovu i saniranje posljedica elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće.

Time će se obezbijediti da obnova i dodjela pomoći nakon elementarne nepogode, tehničke-tehnološke i druge nesreće bude uspješana. Programi obnove i programi pomoći sprovode se neposredno nakon elementarne nepogode, tehničko-tehnološke ili druge nesreće i temelje se na sveobuhvatnom i multi-sektorskom pristupu kojim se sagledava ekonomska, proizvodna, komercijalna, društvena i ljudska dimenzija obnove, kao i na značajnim naporima u usklađivanju aktivnosti i potreba mnogobrojnih učesnika.

Članom 16 propisani su obavezni elementi Programa pomoći, a koji se odnose na: teritoriju na kojoj se sprovode mjere; analizu zatečenog stanja i nastale štete i sagledavanje mogućih daljih štetnih posljedica; mjere koje treba preduzeti; postupak sprovođenja mjera; redosljed sprovođenja mjera; rokove za sprovođenje mjera; kriterijume i mjerila za utvrđivanje visine pomoći; organe državne uprave nadležne za koordinaciju, odnosno nosioce sprovođenja pojedinih mjera i aktivnosti; procjenu potrebnih finansijskih sredstava i izvore finansiranja; organ koji vrši plaćanja; način isplate pomoći i druge potrebne elemente. Takođe, propisano je da se pomoć može dodijeliti u vidu isplate određenog novčanog iznosa ili davanja određenih materijalnih dobara, bespovratno ili sa obavezom vraćanja, ili u vidu usluga, a ukoliko se pomoć dodjeljuje sa obavezom vraćanja, programom pomoći utvrđuje se rok, uslovi i način vraćanja sredstava.

U članu 17 propisano je da se Program obnove izrađuju za sve djelatnosti, a po potrebi mogu se izraditi i posebni sektorski programi obnove. Program obnove sadrži sljedeće elemente: opis i analizu stanja nakon nepogode, sektor u kojem se sprovode mjere, teritoriju na kojoj se sprovode mjere; analizu nastale štete i načina obnove; ciljeve obnove i smjernice za njihovo ostvarivanje, viziju željenog društva nakon oporavka; mjere i aktivnosti koje treba preduzeti za svaki sektor; prioritete, način i obim sprovođenja mjera i aktivnosti, kao i kriterijume za sprovođenje mjera; redosljed sprovođenja mjera; rokove za sprovođenje mjera; organe državne uprave nadležne za koordinaciju, odnosno nosioce sprovođenja pojedinih mjera i aktivnosti; procjenu potrebnih finansijskih sredstava i izvore finansiranja; nadzor i evaluaciju procesa i način izvještavanja i druge potrebne elemente.

Odredbe čl. 16 i 17 daju mogućnost Vladi Crne Gore da za svaki konkretan slučaj odredi najpovoljniji način pružanja pomoći i obnove.

 **Nadležni organi i tijela**

Imajući u vidu da postupak dodjele pomoći i obnove nakon elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nepogode zahtijeva kompleksan vidokrug znanja, vještina i kapaciteta za više sektora, neophodno je kreirati posebnu institucionalnu organizaciju u okviru državne uprave. Na osnovu jasnih procesa rada, principa i standarda koji su usaglašeni sa međunarodnim, uspostavili bi se dobri temelji u državi da se proces obnove sprovodi efikasno. Koordinacija i saradnja svih aktera su neophodni i ukoliko uloge nijesu jasno podijeljene u samom početku, to može biti veliki problem i otežavajući faktor u procesu dodjele pomoći i obnove. Saradnja između državnih institucija, saradnja sa opštinama i međunarodnim akterima je jako značajna za efikasnu i djelotovornu obnovu, kao i uključivanje pogođene zajednice/građana i nevladinih subjekata. Neophodno je uspostaviti sistem, izraditi jasna uputstva i smjernice i profesionalno usavršiti stručni kadar za sprovođenje svih potrebnih mjera. Vrijeme je u tom trenutku važna komponenta kako bi se proces obnove započeo što prije i ugroženi građani odmah dobili pomoć.

Zbog toga je odredbama člana 18 utvrđeno da je Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore (Kancelarija za obnovu, kao posebna organizaciona jedinica), nadležni organ za pomoć i obnovu u Crnoj Gori, i da: organizuje procjenu potreba nakon nepogode, koordinira i usklađuje aktivnosti komisija za procjenu šteta i drugim aktivnostima utvrđenim ovim zakonom; prikuplja donatorska sredstva; preduzima mjere i radnje u cilju pružanja pomoći i sprovođenja obnove; vrši potrebne nabavke dobara i usluga po hitnoj proceduri; vrši nadzor nad sprovođenjem javnih nabavki koje sprovode korisnici (opštine, javna preduzeća i dr); usklađuje i usmjerava rad drugih organa i organizacija uključenih u pružanje pomoći i obnove; vrši transparentno i redovno izvještavanje o procesu dodjele pomoći i obnove i obavlja druge poslove u cilju ostvarivanja efikasne pomoći i obnove, u skladu sa zakonom.

Organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova nadležna za zaštitu i spašavanje, opštinski organi uprave i drugi organi i tijela u okviru propisanog djelokruga i u skladu s odredbama ovog zakona ovlašćeni su za obavljanje pojedinih poslova i radnji u postupku pomoći i obnove.

Poslove procjene šteta, gubitaka i potreba nakon nepogode obavljaju komisije za procjenu šteta, gubitaka i potreba, koje se obrazuju kao stalna ili privremena tijela.

Članom 19 utvrđuje se da su stalna tijela koja vrše procjenu šteta, gubitaka i potreba: Komisija za procjenu šteta, gubitaka i potreba Vlade Crne Gore (u daljem tekstu: Državna komisija); Komisija za procjenu šteta, gubitaka i potreba opštine (u daljem tekstu: Opštinska komisija) i Komisija za procjenu šteta, gubitaka i potreba privrednog subjekta (u daljem tekstu: preduzetna komisija).

Odredbama člana 20 utvrđuje se sastav stalnih komisija, koje imaju predsjednika, zamjenika predsjednika i određeni broj članova, koji se imenuju na period od četiri godine. Sastav Državne komisije određuje se aktom o imenovanju, koji donosi Vlada Crne Gore. Sastav Opštinske komisije određuje se aktom o imenovanju, koji donosi predsjednik opštine, odnosno gradonačelnik Glavnog grada ili Prijestonice. Sastav Preduzetne komisije određuje se aktom o imenovanju, koji donosi odgovorno lice u tom privrednom subjektu. Za člana stalne komisije imenuje se stručno lice koje posjeduje odgovarajuće stručno znanje potrebno za obavljanje poslova procjene šteta, gubitaka i potreba nakon elementarne nepogode, tehničko-tehnološke ili druge nesreće.

U članu 21 utvrđuje se da na osnovu analize konkretne situacije nakon nepogode koja je prouzrokovala znatniji obim štetnih posljedica, odnosno štetne posljedice na većem dijelu ili cijeloj teritorije države, odnosno opštine, kao i na osnovu potrebe da se vršenje poslova procjene šteta povjeri licima koji imaju specifična stručna znanja, obrazuje se potreban broj stručnih komisija, kao privremenih tijela na državnom, odnosno opštinskom nivou. Aktom o obrazovanju stručnih komisija određuje se sastav, poslovi i rokovi u kojima će se zadatak obaviti, način rada, finansiranja, kao i organ državne, odnosno opštinske uprave koji je dužan da obezbijedi administrativne i druge uslove za rad stručne komisije.

Članom 22 propisano je da se u sastav stručne komisije mogu imenovati lica zaposlena u državnoj ili opštinskoj upravi ako imaju adekvatna stručna znanja za procjenu šteta, gubitaka i potreba, a po potrebi se sastav stručne komisije može proširiti angažovanjem i imenovanjem jednog ili više lica koja imaju specifična stručna znanja ili koja se bave poslovima procjene šteta, gubitaka i potreba u osiguravajućim društvima, sudske vještake, inženjere, finansijske stručnjake, stručna lica za: životnu sredinu, smanjenje rizika od katastrofa, zaštitu i spašavanje, klimatske promjene ili druga lica kada to zahtijevaju određeni obim i vrsta štete koja je prouzrokovana elementarnom nepogodom, tehničko-tehnološkom ili drugom nesrećom.

 **Metodologija za procjenu šteta, gubitaka i potreba**

U članu 23 utvrđuje se da stalne i privremene komisije vrše procjenu šteta, gubitaka i potreba nastalih nakon nepogode u skladu sa jedinstvenom metodologijom za procjenu šteta, gubitaka i potreba od nepogoda koju propisuje Vlada, a kojom se obezbjeđuje primjena istih principa i metoda procjenjivanja kod svih organizovanih procjena šteta, gubitaka i potreba izazvanih različitim uzrocima, a naročito poplavama, zemljotresima, požarima, sušama, olujama i gradom, klizanjem zemljišta, epidemijama, epizootijama, štetama od biljnih bolesti i različitih vrsta štetočina u poljoprivredi i drugih nepogoda koje prouzrokuju štete većih razmjera. Po ovoj metodologiji procjenjuju se i štete prouzrokovane zagađenjem zemljišta, vode i vazduha, druge štete većih razmjera nastale usljed tehničkih nedostataka ili zastarjele tehnologije, kao i štete nastale usljed drugih uzroka za koje se organizuje procjena.

Stručne komisije, kao privremena tijela, prilikom procjene šteta, gubitaka i potreba nastalih nakon nepogode pored jedinstvene metodologije primjenjuju u svom radu i pravila struke i uputstva opštinske ili državne komisije. Na ovaj način otklanja se mogućnost različitog pristupa i postupanja nadležnih organa prilikom procjene šteta, gubitaka i potreba radi dodjeljivanja pomoći, kao i obnove pogođenog područja.

 **Obuka članova komisije**

U članu 24 utvrđuje se da Ministarstvo organizuje i sprovodi početnu i redovnu obuku odmah nakon imenovanja članova državne, opštinske, preduzetne i stručnih komisija, u skladu sa programom obuke za procjenu šteta, gubitaka i potreba nastalih nakon nepogode.

Troškove obuke snosi subjekat koji je komisiju imenovao, odnosno opština, Vlada Crne Gore, javno preduzeće, javna ustanova, privredno društvo, drugo pravno lice i preduzetnik. Ministarstvo izdaje uvjerenje o sprovedenoj obuci i o tome vodi evidenciju.

Program obuke i način sprovođenja obuke, sadržaj i način vođenja evidencije propisuje Ministarstvo.

**Poslovi komisija**

Odredbama čl. 25, 26 i 27 utvrđeni su poslovi koje obavljaju državna, opštinska i preduzetna komisija za procjenu šteta, gubitaka i potreba.

Državna komisija obavlja sljedeće poslove: na predlog rukovodioca organa državne uprave obrazuje državne stručne komisije koje neposredno vrše procjenu štete, gubitaka i potreba na oštećenoj imovini u državnoj svojini i uslugama koje su u javnoj nadležnosti; stara se o primjeni jedinstvene metodologije u radu stručnih državnih i opštinskih komisija i daje im obavezujuća uputstva za rad; prikuplja izvještaje državnih stručnih komisija i izrađuje zbirni izvještaj o procijenjenim štetama, gubicima i potrebama nakon nepogode i dostavlja ga Vladi na usvajanje; usvojeni zbirni izvještaj dostavlja Ministarstvu radi verifikacije procjene šteta, gubitaka i potreba; izrađuje konačni izvještaj i dostavlja ga Generalnom sekretarijatu Vlade; obavlja i druge poslove utvrđene ovim zakonom (član 25).

Poslovi Opštinske komisije su: neposredno vrši procjenu štete, gubitaka i potreba na oštećenim stvarima u svim oblicima svojine na teritoriji opštine; određuje opštinskim stručnim komisijama teritoriju na kojoj će vršiti procjena šteta, gubitaka i potreba i određuje rok za obavljanje poslova procjene šteta, gubitaka i potreba, stara se o usaglašenoj primjeni jedinstvene metodologije, daje im uputstva za rad i pruža stručnu pomoć u radu, objedinjava i kontroliše njihov rad; koordinira i daje smjernice za rad opštinskih stručnih komisija i preduzetnih komisija; vrši stalnu komunikaciju i koordinaciju sa Državnom komisijom i Ministarstvom i dostavlja im potrebne podatke i izvještaje; izrađuje zbirni izvještaj o procijenjenim štetama, gubicima i potrebama na teritoriji opštine i podnosi ga predsjedniku opštine, odnosno gradonačelniku Glavnog grada ili Prijestonice, na usvajanje; usvojeni izvještaj dostavlja Ministarstvu radi verifikacije procjene šteta, gubitaka i potreba i obavlja i druge poslove utvrđene ovim zakonom (član 26).

Preduzetna komisija obavlja sljedeće poslove, i to: neposredno vrši procjenu šteta, gubitaka i potreba na oštećenim stvarima u svojini privrednog subjekta; izrađuje izvještaj o procijenjenim štetama, gubicima i potrebama u privrednom subjektu i dostavlja ga Ministarstvu radi verifikacije procjene šteta, gubitaka i potreba; obavlja i druge poslove utvrđene ovim zakonom (član 27).

Odredbom članu 28 utvrđuje se da organizaciona jedinica Ministarstva nadležna za zaštitu i spašavanje: preduzima mjere i radnje u cilju pružanja pomoći komisijama i sprovođenja poslova procjene šteta, gubitaka i potreba; vrši verifikaciju izvještaja koje su pripremile stalne i privremene komisije za procjenu šteta, gubitaka i potreba; obavlja i druge poslove utvrđene ovim zakonom.

**Postupak za ostvarivanje prava na pomoć građanima**

 Članom 29 su predviđeni kumulativni uslovi koji moraju biti ispunjeni da bi građani ostvarili pravo na pomoć. Osnov za dodjelu pomoći je isključivo neposredna šteta i gubitak uzrokovan elementarnom nepogodom, tehničko-tehnološkom i drugom nesrećom i da je šteta i gubitak prijavljen na način propisan ovim zakonom. Zatim se određuje da samo lice iz čl. 1 i 6 ovog zakona koje je pretrpjelo štetu može da inicira postupak. Takođe, uslov je i da je oštećena ili uništena stvar služila i bila neophodna za zadovoljenje osnovnih životnih potreba te je kao takva bila u svakodnevnoj ili redovnoj upotrebi i da je čuvana u skladu sa pravnim standardom “pažnjom dobrog domaćina”, kao i da su preduzete sve radnje radi smanjenja rizika od posljedica elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće, čime se na posredan način podstiču građani da čuvaju i štite svoju imovinu.

Opština, u skladu sa članom 30, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prestanka elementarne nepogode, tehničko-tehnološke ili druge nesreće poziva građane da prijave nastalu štetu i gubitke, čime počinje postupka koji ima za cilj dodjelu pomoći. Rok za prijavu štete i gubitka od strane građana ne može biti kraći od 15, a ni duži od 60 dana od dana objavljivanja poziva. Izuzetno, u slučaju spriječenosti iz objektivnih razloga, građanin može štetu i gubitak prijaviti u roku od 15 dana od dana prestanka spriječenosti, a najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja poziva. Građanin prijavljuje štetu i gubitak podnošenjem prijave štete i gubitka na obrascu čiju sadržinu i oblik utvrđuje Ministarstvo. Postupak kojim se utvrđuje pravo na pomoć se vodi u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje upravni postupak, ako ovim zakonom nije drugčije određeno.

U članu 31 utvrđuje se da organizaciona jedinica Ministarstva nadležna za zaštitu i spašavanje vrši verifikaciju procjene štete, gubitaka i potreba. Verifikacija je stručni postupak koji podrazumijeva potvrđivanje ispravnosti i tačnosti procijenjene štete, gubitka i potrebe koju je izvršila stalna ili privremena komisija. Rukovodilac organizacione jedinice Ministarstva nadležne za zaštitu i spašavanje organizuje postupak verifikacije procjene šteta, gubitaka i potreba.

Ako su u postupku verifikacije procjene šteta, gubitaka i potreba utvrđene nepravilnosti, organizaciona jedinica Ministarstva nadležna za zaštitu i spašavanje će o tome obavijestiti stalnu ili povremenu komisiju, sa obavezujućim uputstvom kako da se nepravilnosti otklone. Ako se nepravilnosti ne otklone, organizaciona jedinica Ministarstva nadležna za zaštitu i spašavanje će preuzeti organizaciju procjene štete, gubitaka i potreba o trošku subjekta koji je obrazovao komisiju.

U članu 32 propisano je da nakon prijave, izvršenoj procjeni i verifikaciji štete, gubitaka i potreba nadležni opštinski organ uprave nastavlja postupak za utvrđivanje prava na pomoć, pozivom stranci da se izjasni o verifikovanom zapisniku o procjeni štete, gubitaka i potreba i drugim relevantnim okolnostima i činjenicama od značaja za utvrđivanje prava na pomoć. Ukoliko se stranka koja je uredno pozvana ne odazove pozivu, a ne opravda svoj izostanak, smatraće se da je saglasna sa verifikovanim zapisnikom o procjeni štete, gubitaka i potreba.

 U članu 33 utvrđuje se obaveza sprovođenja upravnog postupka radi donošenja prvostepenog rješenja o pravu na pomoć o svakoj prijavljenoj šteti, gubitku i potrebi. U tom postupku se cijeni ispunjenost uslova za ostvarivanje prava na pomoć građana. Prvostepeno rješenje o pravu na pomoć, po sprovedenom postupku, primjenom kriterijuma i mjerila iz programa pomoći, donosi nadležni opštinski organ uprave, kao preneseni (povjereni) posao, i dostavlja ga podnosiocu zahtjeva. Opštinski organ uprave dostavlja rješenje i Ministarstvu, kao i organu nadležnom za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Crne Gore, elektronskim putem, sa svim spisima predmeta. U postupanju sa elektronskim dokumentima primenjuje se propis kojim je uređeno elektronsko kancelarijsko poslovanje organa državne uprave.

U članu 34 utvrđuje se da se protiv prvostepenog rješenja može izjaviti žalba Državnoj komisiji, odnosno utvrđuje se dvostepenost postupka za ostvarivanje prava na pomoć.

Protiv izvršnog rješenja može se pokrenuti upravni spor, čime se ostavlja mogućnost stranci da se pravilnost i zakonitost donijetog rješenja može cijeniti jedino u upravnom sporu pred nadležnim sudom. Protiv presude Upravnog suda može se podnijeti zahtjev za preispitivanje sudske odluke Vrhovnom sudu, čime se stranci u ovom postupku daje pravna mogućnost da se zakonitost zahtjeva za naknadu štete preispituje pred tim sudom.

U članu 35 utvrđeno je da se sprovođenje svih upravnih radnji vrši na jednom mjestu. Opština će radi lakšeg ostvarivanja prava građana na pomoć odrediti jedan opštinski organ uprave kojem će građani podnositi sve prijave, zahtjeve i druge podneske ili tražiti informacije koje se tiču ostvarivanja prava i pravnih interesa propisanih ovim zakonom. Propisivanje opštinskog organa uprave kojem se građani mogu obraćati radi ostvarivanja pomoći nakon elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće ne utiče na stvarnu i mjesnu nadležnost organa, niti na pravo stranke da se neposredno obraća nadležnom organu. Navedeno je opravdano s obzirom na to da je u postupku ostvarivanja prava na pomoć nakon elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće primjenom odredaba ovog zakona predviđena nadležnost više organa koji pripadaju različitim nivoima organizacije uprave i različitim granama vlasti. Time se želi olakšati pravna pozicija građana i stvoriti dodatni uslovi za efikasno odvijanje ove vrste postupka.

Prijavu, zahtjev i drugi podnesak organ koji ga je primio, po službenoj dužnosti, bez odlaganja dostavlja organima nadležnim za odlučivanje, odnosno postupanje.

Odredbom člana 36 daje se ovlašćenje organu nadležnom za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Crne Gore da izjavi žalbu, odnosno pokrene upravni spor protiv rješenja kojim je povrijeđen propis u korist stranke, a na štetu javnog interesa.

U članu 37 utvrđen je način na koji nadležni organi obavještavaju javnost o dodijeli pomoći. Opština je obavezna da sve informacije koje se tiču pomoći objavi na posebnoj internet stranici opštine. Opština je dužna da na oglasnoj tabli i internet stranici učini dostupnim javnosti prvostepeno i drugostepeno rješenje o dodjeli pomoć, nakon dostavljanja stranci. Vlada je dužna da obezbijedi dostupnost svih informacija o prilivima donatorskih sredstava, donatorima, izvršenim isplatama i primaocima pomoći u novcu, odnosno robama i uslugama, putem internet stranice Vlade Crne Gore. Pri objavljivanju podataka posebna pažnja poklanja se zaštiti podataka o ličnosti.

Članom 38 uspostavlja se obaveza Generalnog sekterarijata Vlade da redovno obavještava svaka tri mjeseca Vladu o toku postupka dodjele pomoći, broju korisnika i procijenjenoj šteti i gubicima i drugim bitnim elementima postupka za dodjelu pomoći, kao i konačni izvještaj nakon okončanja postupka dodjele pomoći. Svi izvještaji se objavljuju na internet stranici Vlade.

U članu 39 utvrđuje se da o svim zapisnicima, podnescima i predmetima za dodjelu pomoći opština vodi posebnu evidenciju u skladu sa propisima kojima se uređuje kancelarijsko poslovanje. Sadržinu i način vođenja posebne evidencije propisuje organ državne uprave nadležan za poslove lokalne samouprave.

U članu 40 utvrđeno je da se predmeti o dodjeli pomoći čuvaju trajno u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast kancelarijskog i arhivskog poslovanja. Imajući u vidu da pomoć može biti različite vrste, te da postoji mogućnost da se predmeti mogu svrstati u različite kategorije registraturskog materijalai, sa različitim vremenskim periodom čuvanja, to je ovim članom utvrđena obaveza trajnog čuvanja.

 **Ostvarivanje prava na pomoć privrednim subjektima**

U članu 41 utvrđuje se da Vlada Crne Gore može odlučiti o pomoći privrednim subjektima koji su pretrpjeli štetu i gubitak usljed elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće.

Ovaj član se odnosi na mogućnost Vlade Crne Gore da kroz programe pomoći i programe obnove pruži pomoć i privrednim subjektima. U slučaju da odluči da je privrednim subjektima zbog pretrpljene materijalne štete neophodna pomoć, Vlada Crne Gore će donijeti Program dodjele pomoći privrednim subjektima na određenom području, na osnovu koga se podnosi zahtjev za dodjelu pomoći. Uporedna praksa pokazuje da je ta pomoć najčešće bila u vidu bespovratnih sredstava, a iznos pomoći se određivao prema ukupnom broju zaposlenih i drugim kriterijumima. Programom se utvrđuje način obezbjeđivanja neophodih finansijskih sredstava za dodjelu pomoći, kao i rok za sprovođenje Programa.

U članu 42 utvrđuju se uslovi koje privredni subjekt mora ispuniti da bi se dodijelila pomoć, i to da je: nastala šteta i gubitak koja podrazumijeva fizička oštećenja ili uništenja nepokretnih ili pokretnih stvari u svojini privrednog subjekta; nastala šteta i gubitak posljedica nepogode; šteta i gubitak prijavljen u skladu sa odredbama ovog zakona; privredni subjekt preduzeo sve neophodne i propisane radnje zaštite u cilju smanjenja rizika od posljedica nepogode; nastala šteta i gubitak takve vrste i obima da ugrožava dalji opstanak privrednog subjekta; šteta i gubitak nastala od rizika koji ne osiguravaju subjekti koji se bave osiguranjem imovine i da su ispunjeni drugi uslovi predviđeni ovim zakonom. Navedeni uslovi moraju biti kumulativno ispunjeni. Ovi uslovi su postavljeni strože nego kod ostvarivanja prava na pomoć fizičkih lica. Naime, isključuje se mogućnost dodjeljivanja pomoći za štetu koja je nastala od rizika koji mogu biti osigurani, zato što se od pravnih lica očekuje da razumiju i koriste institut osiguranja i zato što je opravdano pitanje u kojoj mjeri bi pomoć privrednim subjektima iz sredstava koja pripadaju svim građanima odgovarala načelu solidarnosti kao što je slučaj sa građanima kojima se pomoć pruža da bi se obezbijedile njihove egzistencijalne potrebe (hrana, prostor za stanovanje i sl.)

Članom 43 se utvrđuje da su postupak i nadležnost organa za utvrđivanje prava na dodjelu pomoći za privredne subjekte ista kao oni koji su predviđeni odredbama ovog zakona za dodjelu pomoći građanima.

U članu 44 utvrđuje se da se odredbe ovog zakona primjenjuju i ako se pomoć građanima i privrednim subjektima dodjeljuje iz budžeta opštine. Ovim rješenjem se želi obezbijediti primjena istih načela i istovjetan postupak za dodjelu pomoći iz državnog ili iz opštinskog budžeta, što podrazumijeva i donošenje opšteg akta kao što je program pomoći i program obnove.

**Finansiranje**

Odredbom člana 45 utvrđeni su izvori finansiranja, a to su: budžet Crne Gore; budžet opštine; donacije; prilozi i pokloni; primanja od zaduživanja; primanja od prodaje finansijske imovine; sredstva javnih preduzeća i drugih oblika organizovanja čiji je osnivač Crna Gora i drugih izvora u skladu sa zakonom.

U članu 46 utvrđeno je pravo da se na podneske, radnje i izdavanje dokumentacije potrebne za ostvarivanje prava na pomoć, građanin oslobađa obaveze plaćanja administrativne takse i druge naknade za usluge i radnje organa državne i opštinske uprave. Takođe, na donacije u novcu budžetu Crne Gore, odnosno opštine, ne plaćaju se provizije, niti druge vrste naknada finansijskim institucijama za finansijske transakcije i druge usluge koje su neophodne za realizaciju donacije.

Pomoć građanima koja se dodjeljuje u skladu sa ovim zakonom ne može biti predmet izvršenja ili obezbjeđenja sredstava iz drugih postupaka.

**Prelazne i završne odredbe**

Prelaznim i završnim odredbama (čl. 47 do 51) predviđeno je:

-imenovanje članova komisija za procjenu šteta, gubitaka i potreba u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovog zakona;

-donošenje programa obuka u roku od dvanaest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona;

-donošenje podzakonskih akata u roku od devet mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona;

-prestanak primjene Uputstva o jedinstvenoj metodologiji za procjenu šteta od elementarnih nepogoda („Službeni list SFRJ”, broj 27/87) danom stupanja na snagu akta iz člana 23 stav 3 ovog zakona i

-da Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

**V PROCJENA IZNOSA FINANSIJSKIH SREDSTAVA POTREBNIH ZA SPROVOĐENJE ZAKONA**

Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva u budžetu Crne Gore.