

## PROJEKAT

“Ekonomski oporavak i uspostavljanje sistema ranog upozoravanja  
u poplavljenim zajednicama regije Doboј”

## STUDIJA

**u oblasti zaštite i spasavanja od elementarne nepogode i druge nesreće**  
Općina Doboј Istok, Općina Doboј Jug i Općina Usora  
sa akcentom na:

„Uspostavljanje sistema ranog upozoravanja u poplavljenim zajednicama“

doc.dr.sc.Bajro Imširović

Srebrenik, 19.07.2017.godine

## UVOD:

Upravljanje rizicima od poplava - prevencija, zaštita i ublažavanje postiže se usklađenim i koordiniranim djelovanjem koje bi stvorilo značajnu dodatnu vrijednost i poboljšalo sveukupni nivo zaštite od poplava. Iako su Zakonom određeni rokovi za donošenje Strategije, kao i Prvog plana upravljanja vodama sa Programom mjera nadležne institucije su donošenjem nove Uredbe o vrstama i sadržaju planova zaštite od štetnog djelovanja voda prolongirale zakonom određene rokove. Pored toga nisu se u dovoljnoj mjeri koristili i dopunjavali postojeći raspoloživi podaci iz stručnih studija u čijoj izradi su učestvovali stručnjaci iz nadležnog Federalnog ministarstva i Agencija. Ovo se prije svega odnosi na Nacrt Glavnog preventivnog plana odbrane od poplava, čiju su izradu navedene institucije naručile i finansirale i isti koriste navedeni dokument za planiranje aktivnosti.

Planiranje i provođenje prevencije u zaštiti od poplava u nadležnosti je institucija više nivoa vlasti. Za ugrožena područja predviđaju se mjere koje treba planirati i provoditi prema utvrđenim prioritetima. U istraživanju je uočen napredak u donošenju strateških, zakonskih i drugih planskih dokumenata. Taj napredak nije dovoljan i u većini slučajeva ne prati poduzimanje aktivnosti prevencije od poplava u skladu sa prioritetima. Između ostalog, tome doprinosi nedostatak koordinacije, kao i nedovoljna uključenost različitih nivoa pri planiranju i provođenju mjera za postizanje povećanja nivoa zaštite od poplava na cijelom vodnom području. U dosadašnjim istraživanjima, ukazano je da se ove aktivnosti provode fragmentirano i da nisu usklađene u okviru riječnog sliva.

Neobičajeno obilne kišne padavine su pogodile Bosnu i Hercegovinu između 14. i 19. maja 2014. a zatim i sredinom avgusta, su bile najveće padavine u periodu zadnjih 120 godina. Kapacitet zadržavanja vode u zemljištu i na padinama je bio premašen. Pomenute posljedice su pogoršane prethodnom degradacijom životne sredine povezanom sa degradacijskim faktorima kao što su uništavanje šuma, zahvati u riječnim koritima i gradnjom u zonama podložnim hazardu i riziku. Cijeli sliv rijeke Save (u BiH) je bio pogođen, generirajući bujice i premiještajući nizvodno raznolik nanos, trasirajući tako pojas uništenja i pustošenja. Nizvodno, na ravnijim terenima, akumulirana voda, mulj i nanos su izazvali velike poplave. Kako je rijeka Sava dostizala maksimum, drenaža terena je postala nemoguća, izazivajući zadržavanje vode u ravnici za duži period.

Veliki broj općina je odmah proglasio stanje prirodne nepogode, a druge su uradile isto u sljedećoj etapi. Procijenjeno je da je 81 lokalna samoprava pretrpila štete, gubitke, kao i udar na društvo i životnu sredinu u različitom stepenu. Oko 90 000 osoba je privremeno iseljeno iz svojih domova, a više od 40 000 je duže vremena boravilo u javnim i privatnim utočištima ili se preselilo privremeno kod rođaka i prijatelja.

U cjelini, totalni ekonomski udar katastrofe (uništavanja ili ozbiljna oštećenja na imovini, infrastrukturi i dobrima, kao i posljedični efekti na sredstvima za život, dohociima i proizvodnji, među ostalim faktorima) je procijenjen na 3,98 milijardi KM. Najveći dio toga je pogodilo privatni sektor; porodična, mala, srednja i velika preduzeća i poljoprivredne proizvođače, uključujući nepoznat broj ranjivih grupa stanovništva. U Federaciji BiH ukupna šteta iznosi 2,03 milijarde KM, u Republici Srpskoj 1,89 milijardi KM, a u Brčko Distriktu 57,89 miliona KM.

Procijenjeno je da su poplave uzrokovale ekvivalent od blizu 15 % BDP-a u štetama (9,3% BDP-a) i gubicima (5,6%) u Bosni i Hercegovini. Ovo iznosi oko 2,49 milijardi KM šteta i 1,49 milijardi KM gubitaka. Najteže pogođeni sektori su poljoprivreda, saobraćaj i proizvodne djelatnosti. Kao rezultat toga, očekivano smanjenje ekonomije BiH iznosi 0,7% u 2014. godini. Očekuje se da će poplave dodatno opteretiti javne finansije, podižući fiskalni deficit sa bazne linije od 2% BDP-a na 4,5% u 2014. godini. Otvoren je značajan finansijski jaz u javnom sektoru od 1,7% BDP-a, pored poznatih zavisnih finansiranja (potrebe iz perioda

od prije poplava) iz domaćih i stranih izvora. Trgovinski deficit će se vjerovatno povećati na 34 % BDP-a, dok se projekcija trenutno proračunatog deficita kreće sa bazne linije od 7,8% BDP-a na 9,7% BDP-a u 2014. godini. Štete nisu uniformnog karaktera u različitim sektorima i pogođenim općinama, zbog njihovog različitog porijekla, npr. od klizišta, poplave ili erozije, i intenziteta.

Indikativno je da se poplave na područje Bosne i Hercegovine ponavljaju, skoro svake godine, na istim područjima koja su identificirana u GPPOP-a. Kako ističu mediji, privrednici i nevladin sektor "Poplave uvijek iznenade jer nema prevencije". Sa stanovišta privrednika, vlasti nisu učinile dovoljno u provođenju preventivnih mjera, što ima za posljedicu plavljenje objekata, poljoprivrednog zemljišta i naselja. Istraživanja stručnjaka i studije ukazuju da su aktivnosti na rekonstrukciji i održavanju postojećih i izgradnji novih zaštitnih objekata nedovoljne i da je evidentna stagnacija. Prema procjeni stručnjaka „svaki uloženi dolar u prevenciju smanjuje štete od poplava i do osam puta“. Poplave kao prirodni fenomen, nije moguće spriječiti, ali poduzimanjem preventivnih mjera može se reducirati štetno djelovanje voda. U Procjeni ugroženosti navedeno je da je Bosna i Hercegovina podložna iznenadnim bujičnim poplavama koje stvaraju velike štete. Entitetskim Programima zaštite određeno je da preventivne mjere zaštite od prirodnih i drugih nesreća, pa tako i od poplava, imaju prednost nad svim oblicima planirane zaštite.

Upravljanje rizicima od poplava-prevencija, zaštita i ublažavanje postiže se usklađenim i koordiniranim djelovanjem koje bi stvorilo značajnu dodatnu vrijednost i poboljšalo sveukupni nivo zaštite od poplava. Iako su Zakonom određeni rokovi za donošenje Strategije, kao i Prvog plana upravljanja vodama sa Programom mjera nadležne institucije su donošenjem nove Uredbe o vrstama i sadržaju planova zaštite od štetnog djelovanja voda prolongirale zakonom određene rokove. Pored toga nisu se u dovoljnoj mjeri koristili i dopunjavali postojeći raspoloživi podaci iz stručnih studija u čijoj izradi su učestvovali stručnjaci iz nadležnog državnog ministarstva, entitetskih ministarstava i Agencija. Ovo se prije svega odnosi na Nacrt Glavnog preventivnog plana odbrane od poplava, čiju su izradu navedene institucije naručile i finansirale i isti koriste navedeni dokument za planiranje aktivnosti.

Planiranje i provođenje prevencije u zaštiti od poplava u nadležnosti je institucija više nivoa vlasti. Za ugrožena područja predviđaju se mjere koje treba planirati i provoditi prema utvrđenim prioritetima. U preliminarnom istraživanju uočen je napredak u donošenju strateških, zakonskih i drugih planskih dokumenata. Taj napredak nije dovoljan i u većini slučajeva ne prati poduzimanje aktivnosti prevencije od poplava u skladu sa prioritetima.

Između ostalog, tome doprinosi nedostatak koordinacije, kao i nedovoljna uključenost različitih nivoa pri planiranju i provođenju mjera za postizanje povećanja nivoa zaštite od poplava na cijelom vodnom području. U dosadašnjim istraživanjima, ukazano je da se ove aktivnosti provode fragmentirano i da nisu usklađene u okviru riječnog sliva.

Neobičajeno obilne kišne padavine su pogodile Bosnu i Hercegovinu između 14. i 19. maja 2014. a zatim i sredinom avgusta, su bile najveće padavine u periodu zadnjih 120 godina. Kapacitet zadržavanja vode u zemljištu i na padinama je bio premašen. Pomenute posljedice su pogoršane prethodnom degradacijom životne sredine povezanom sa degradacijskim faktorima kao što su uništavanje šuma, zahvati u riječnim koritima i gradnjom u zonama podložnim hazardu i riziku. Cijeli sliv rijeke Save (u BiH) je bio pogođen, generirajući bujice i premiještajući nizvodno raznolik nanos, trasirajući tako pojas uništenja i pustošenja. Nizvodno, na ravnijim terenima, akumulirana voda, mulj i nanos su izazvali velike poplave. Kako je rijeka Sava dostizala maksimum, drenaža terena je postala nemoguća, izazivajući zadržavanje vode u ravnici za duži period.

Veliki broj općina je odmah proglasio stanje prirodne nepogode, a druge su uradile isto u sljedećoj etapi. Stanje prirodne nepogode su proglasili i Entiteti kao i Brčko DC dok to, zbog složenosti državnog uređenja, nije uradila država Bosna i Hercegovina. Procijenjeno je da je 81 lokalna samoprava pretrpjela štete, gubitke, kao i udar na društvo i životnu sredinu u različitom stepenu. Oko 90.000 osoba je privremeno iseljeno iz svojih domova, a više od 40.000 je duže vremena boravilo u javnim i privatnim utočištima ili se preselilo privremeno kod rođaka i prijatelja.

Iako je poznato da je Bosna i Hercegovina izložena visokom riziku od poplava, funkcionalan, sveobuhvatan i učinkovit sustav zaštite od poplava nije nikad izgrađen. Postojeći se, naročito uzimajući u obzir poplave katastrofalnih razmjera iz 2014. godine, pokazao neadekvatnim da zadovolji potrebe građana Bosne i Hercegovine, bilo da je u pitanju zaštita života, bilo zaštita materijalnih dobara.

Unatoč činjenici da je prisutna velika fragmentacija u planiranju, zahvaljujući kompliciranom političkom uređenju, te stoga postoji i veliko kašnjenje u donošenju strateških dokumenata, kao što nije sporna niti oskudica materijalno tehničkih resursa, možda najbitniji segment u čitavom sustavu je nekvalitetno upravljanje i neobučenost ključnih sudionika u čitavom procesu budući da ni postojeći resursi nisu iskorišteni na kvalitetan način.

## **1. Organizacija Civilne zaštite u Federaciji Bosne i Hercegovine**

Odredbama Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća<sup>1</sup> je utvrđeno da se organizacija Civilne zaštite u Federaciji Bosne i Hercegovine sastoji od sedam ( 7 ) elemenata koji predstavljaju osnovu za organizaciju ukupnog sistema zaštite i spašavanja na svim nivoima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine ( na nivou Federacije, nivou kantona i nivou općina i grada). Organizacija Civilne zaštite obuhvata sljedeće elemente:

- a) ličnu i uzajamnu zaštitu građana;
- b) mjere zaštite i spašavanja;
- c) štabove civilne zaštite;
- d) povjerenike civilne zaštite;
- e) službe zaštite i spašavanja;
- f) jedinice civilne zaštite i
- g) rukovođenje i upotrebu snaga i sredstava civilne zaštite.

Međutim, odredbom stava 2. člana 40. Zakona o zaštiti i spašavanju, u organizaciju Civilne zaštite spadaju i stručni organi Civilne zaštite Federacije, kantona, općine i grada.

Takvim rješenjem organizacija Civilne zaštite ima ukupno osam ( 8 ) elemenata. Smatramo logičnim ovakvo zakonsko rješenje imajući u vidu da su navedeni organi Civilne zaštite stručni organi za poslove Civilne zaštite, odnosno poslove zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od svih vrsta prirodnih i drugih nesreća.

Predviđena organizacija Civilne zaštite predstavlja posebnu strukturu koja je u cjelini namijenjena za zaštitu i spašavanje ljudi i materijalnih dobara od svih vrsta prirodnih i drugih nesreća, što u osnovi znači da je ta struktura osnovna snaga u oblasti zaštite i spašavanja, koja se uvijek i u svim situacijama prva angažira na zaštiti i spašavanju.

Ostale snage ( pravna lica, organi vlasti i druge institucije i građani ), angažiraju se onda kada snage Civilne zaštite nisu dovoljne da same spriječe nastanak prirodne ili druge nesreće, odnosno da izvrše spašavanje ugroženih ljudi i materijalnih dobara i da otklone nastale posljedice na području koje je pogođeno prirodnom ili drugom nesrećom.

---

<sup>1</sup>“Službene novine Federacije BiH”,broj:39/03,22/06 i 43/10; član 40.

## 1.1. Lična i uzajamna zaštita građana

Lična i uzajamna zaštita građana je najmasovniji element organizacije Civilne zaštite namijenjen za ličnu zaštitu građana i koji vrše sami građani na dva načina:

a) putem lične zaštite tako što je svaki građanin dužan prvenstveno preduzimati one mjere i aktivnosti da zaštiti i spasi sebe, svoju porodicu i svoju imovinu, i

b) putem uzajamne zaštite koja predstavlja međusobnu pomoć koja se ostvaruje na taj način da svaki građanin pruži neposrednu pomoć ne samo svojim članovima porodice već i drugim građanima kojima je ta pomoć potrebna. Uzajamna ( međusobna ) pomoć predstavlja izraz općeg načela o dužnosti građana da solidarno, u okviru ukupnih napora društva u oblasti zaštite, spasavanjem sebe, svojih članova porodice i drugih članova, daju svoj puni doprinos ukupnoj zaštiti i spašavanju od prirodnih i drugih nesreća.

Za ostvarivanje lične i uzajamne zaštite ne vrši se organiziranje građana ni u kakve sastave ili formacije, već svaki građanin djeluje samostalno i samoinicijativno prema svojim sposobnostima i situaciji u kojoj se nađe u momentu ugrožavanja od prirodne ili druge nesreće.

Ove aktivnosti predstavljaju „prve“ intervencije u zaštiti i spašavanju što ovoj aktivnosti daje veliki značaj.

Lična i uzajamna zaštita se sprovodi i organizira u svim mjestima i sredinama u kojim građani žive i rade, a to su: stambene i poslovne zgrade, javni objekti ( autobusne i željezničke stanice, aerodromi itd. ), naselje ( selo, zaselak i druga naselja ), objekti u kojima su smješteni organi vlasti i druge institucije, mjesne zajednice, škole, bolnice i druge ustanove, privredna društva i sva druga pravna lica.

Ličnu i uzajamnu zaštitu čine mjere, radnje i postupci koji se odnose na preduzimanje sljedećih aktivnosti: preduzimanje preventivnih mjera zaštite i spašavanja, zbrinjavanje ugroženih i nastradalih ljudi, pružanje prve pomoći i samopomoći, zbrinjavanje djece i nemoćnih lica, spašavanje lične i druge imovine i druge mjere koje doprinose zaštiti i spašavanju. Ostvarivanje lične i uzajamne zaštite građani mogu obezbijediti samo ako se putem obuke osposobe za vršenje navedenih mjera, radnji i postupaka.

## 1.2. Mjere zaštite i spašavanja

Mjere zaštite i spašavanja predstavljaju organizirane mjere radnje i postupke preventivne i operativne prirode, koje se preduzimaju sa ciljem da se izbjegnu, umanje ili otklone posljedice od prirodnih i drugih nesreća kojima mogu biti ugroženi život i zdravlje ljudi, kao i materijalna i druga dobra. Predviđeno je sprovođenje 15 ( petnaest ) mjera zaštite i spašavanja prema sljedećim vrstama:

- sklanjanje ljudi i materijalnih dobara;
- evakuacija;
- zbrinjavanje ugroženih i stradalih;
- zamračivanje;
- zaštita i spašavanje od radioloških, hemijskih i bioloških sredstava;
- zaštita i spašavanje od rušenja;
- zaštita i spašavanje na vodi i pod vodom;
- zaštita i spašavanje od požara;
- zaštita od neeksplozivnih ubojnih sredstava;
- prva medicinska pomoć;
- zaštita i spašavanje životinja i namirnica životinjskog porijekla;
- asanacija terena;
- zaštita okoliša;

- zaštita i spašavanje u rudnicima;
- zaštita bilja i biljnih proizvoda.

Ukoliko postoji potreba, mogu se planirati, organizirati i provoditi i druge aktivnosti i mjere zaštite i spašavanja. Zbog činjenice da prirodne i druge nesreće predstavljaju opću opasnost koja svojim djelovanjem može ugroziti ljude i materijalna dobra u svim sredinama i mjestima u kojima ljudi žive i rade i gdje se nalaze materijalna dobra za nosioce mjera zaštite i spašavanja određuju se subjekti koji će ih provoditi. Subjekti mjera zaštite i spašavanja su svi federalni i kantonalni organi uprave i drugi organi uprave, sve općinske službe za upravu i drugi općinski i gradski organi vlasti i sva pravna lica ( privredna društva, zadruge, javne ustanove i druge institucije ). Samo angažiranjem svih navedenih subjekata moguće je ostvariti odgovarajuću i efikasnu zaštitu i spašavanje.

Mjere zaštite i spašavanja imaju dvojaku funkciju:

*-preventivnu*, koju predstavljaju one mjere zaštite i spašavanja koje se preduzimaju prije nastanka prirodne i druge nesreće i u vrijeme kada postoji neposredna opasnost od nastanka neke nesreće. Aktiviranje štabova Civilne zaštite i drugih organa nadležnih za rukovođenje zaštitom i spašavanjem; prikupljanje podataka o prijetećim opasnostima i utvrđivanje razmjera tih opasnosti; aktiviranje pravnih lica prema njihovoj djelatnosti u odnosu na vrste opasnosti; mobilizacija i aktiviranje odgovarajućih službi zaštite i spašavanja i sredstava za zaštitu i spašavanje i provođenje drugih aktivnosti i mjera značajnih za sprečavanje nastajanja i širenja opasnosti predstavljaju preventivnu funkciju zaštite i spašavanja. Preventiva je osnovna i najznačajnija funkcija sistema zaštite i spašavanja, jer se njom ostvaruje potpuna zaštita ljudi i materijalnih dobara od mogućeg ugrožavanja jer čim nema posljedica ili posljedice budu umanjene, time sistem zaštite i spašavanja ostvaruje svoju funkciju u punom kapacitetu.

*- operativnu* funkciju imaju one mjere koje se provode kroz dvije situacije:

a) mjere koje se provode neposredno poslije udara prirodne ili druge nesreće, odnosno u toku njenog djelovanja a u koje spadaju one mjere, radnje i postupci koji mogu doprinijeti hitnom spašavanju onih građana i materijalnih dobara koji su se našli na udaru prirodne ili druge nesreće čime se postiže spašavanje ugroženih a istovremeno i ublažavanje, odnosno, smanjenje posljedica. U ove mjere spadaju: neposredno učešće odgovarajućih službi zaštite i spašavanja, odnosno odgovarajućih jedinica Civilne zaštite, kao i povjerenika Civilne zaštite u provođenju odgovarajućih mjera zaštite i spašavanja; angažiranje odgovarajućih pravnih lica u zaštiti i spašavanju; sklanjanje ljudi i materijalnih dobara; neposredno provođenje drugih mjera u zaštiti i spašavanju; preduzimanje drugih aktivnosti i mjera na sprečavanju širenja i djelovanja nastalih posljedica od prirodne i druge nesreće, odnosno ratnih djelovanja i njihovih posljedica. Ove mjere se provode na cijelom pogođenom području s ciljem spašavanja ugroženih ljudi i materijalnih dobara od prirodne ili druge nesreće kojom su ugroženi.

b) mjere koje se provode s ciljem otklanjanja posljedica koje su nastale usljed djelovanja prirodne ili druge nesreće s ciljem efikasnog i što bržeg otklanjanja posljedica koje su nastale po zdravlje i život ljudi kao i posljedice nastale na materijalnim dobrima. Najčešće mjere koje se provode u cilju otklanjanja i ublažavanja posljedica te normalizacije stanja na pogođenom području su: angažiranje stručnih ekipa zdravstvene, veterinarske, komunalne i drugih službi; odgovarajućih jedinica Civilne zaštite za provođenje asanacije; stvaranje uslova za normalizaciju života ljudi i rada na ugroženom području; prikupljanje podataka i utvrđivanje obima posljedica nastalih djelovanjem prirodne i druge nesreće; organiziranje prikupljanja i raspodjele pomoći stradalom stanovništvu; provođenje zdravstvenih, veterinarskih i higijensko-epidemioloških mjera zaštite i provođenje drugih mjera koje mogu doprinijeti

ublažavanju ili otklanjanju neposrednih posljedica izazvanih djelovanjem prirodne ili druge nesreće.

### 1.3. Štabovi civilne zaštite

Štabovi civilne zaštite su posebni, operativno-stručni organi čija je osnovna funkcija rukovođenje akcijama zaštite i spašavanja na području za koje je osnovan. U situaciji kada vrši svoju funkciju rukovođenja ovlašten je da angažira građane, organe vlasti, pravna lica, nevladine organizacije, povjerenike i jedinice Civilne zaštite, službe zaštite i spašavanja i sve druge subjekte koji mogu pomoći u akcijama zaštite i spašavanja.



Štab Civilne zaštite je jedini organ koji ima ovlaštenje da operativno na terenu odlučuje o angažiranju učesnika spasilačke akcije na ona mjesta gdje je to potrebno i da usmjerava njihove aktivnosti, naređuje mjere koje treba preduzimati i obezbjeđuje sprovođenje tih mjera, određuje redoslijed radnji i broj učesnika na pojedinim zadacima i odlučuje o svim drugim aktivnostima za koje ocijeni da su potrebne radi efikasnog spašavanja ljudi i materijalnih dobara kao i otklanjanja nastalih posljedica na ugroženom području. Organiziraju se federalni, kantonalni i općinski štabovi Civilne zaštite a prema procjeni i u pravnom licu i mjesnoj zajednici.

Zakonom i podzakonskim propisima su detaljnije uređena ovlaštenja, nadležnosti, organiziranje, popuna, opremanje, funkcioniranje i druga pitanja neophodna za efikasan rad Štaba Civilne zaštite.

#### **1.4. Povjerenici Civilne zaštite**

Povjerenik Civilne zaštite predstavlja organiziranu snagu Civilne zaštite oličenu u jednoj osobi koja je ovlaštena da rukovodi aktivnostima zaštite i spašavanja. Imaju veliku ulogu u organiziranju i vršenju poslova Civilne zaštite jer se određuju u mjestima i objektima gdje ljudi žive i rade i u kojima se ne obrazuju štabovi Civilne zaštite koji bi vršili te poslove. Povjerenici Civilne zaštite se imenuju u:

- naselju, dijelu naselja, stambenoj zgradi, selu i zaseoku;
- u organima uprave;
- u javnim ustanovama i drugim pravnim licima u kojima nema uslova za imenovanje štaba Civilne zaštite;
- u mjesnim zajednicama.

Povjerenici Civilne zaštite nadomještaju funkciju štaba Civilne zaštite tamo gdje štabovi ne postoje, jer vrše određene poslove koji su od neposrednog značaja za zaštitu ljudi i njihove imovine u mjestima gdje žive i rade u četiri situacije:

- za preventivnu zaštitu ( za sprečavanje nastanka nesreće );
- za vrijeme nastanka nesreće ( faza odgovora – spašavanja );
- nakon prestanka nesreće ( faza otklanjanja posljedica );
- za neposrednu ratnu opasnost i za ratno stanje.

#### **1.5. Službe zaštite i spašavanja**

Službe zaštite i spašavanja predstavljaju poseban organizacioni oblik Civilne zaštite i namijenjene su za vršenje određenih poslova koji su u neposrednoj funkciji zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od određenih vrsta prirodnih nepogoda i drugih nesreća. Službe zaštite i spašavanja se formiraju u čitavom ili dijelu pravnog lica ili udruženja građana čija je redovna djelatnost od značaja za zaštitu i spašavanje kao što je oblast zdravstva, šumarstva, vodoprivrede, poljoprivrede, hemijske i petrohemijske industrije, vatrogastva i drugim oblastima. Za formiranje službe pravno lice ili udruženje treba ispuniti nekoliko uslova: da se bavi djelatnošću koja je u funkciji zaštite i spašavanja u oblasti za koju je osnovano; da raspolaže sa stručnim kadrovima za vršenje poslova iz nadležnosti službe i da raspolaže materijalno-tehničkim sredstvima i opremom koja služi za vršenje poslova iz nadležnosti službe. Ovlaštenja za formiranje službi zaštite i spašavanja, a u skladu sa njihovim potrebama utvrđenim u Procjenama ugroženosti imaju:

- vlada Federacije za organiziranje službi zaštite i spašavanja koje će djelovati na području Federacije;
- vlada kantona za organiziranje službi zaštite i spašavanja koje će djelovati na području kantona;
- općinski načelnik organizira službe zaštite i spašavanja koje će djelovati na području općine.

U Federaciji Bosne i Hercegovine je predviđena i mogućnost organiziranja samostalnih službi zaštite i spašavanja koje se mogu organizirati za područje Federacije, kantona i općine ali pod uslovom da se ta služba ne može organizirati u sastavu pravnog lica, da je procjenom ugroženosti predviđeno formiranje takve službe i da je neophodno vršiti poslove za koje se formira. Pravilnikom o organiziranju i funkcioniranju službi zaštite i spašavanja i jedinica Civilne zaštite se bliže uređuju njihovi poslovi i način rada.



## 1.6. Jedinice Civilne zaštite

Jedinice Civilne zaštite predstavljaju osnovnu organiziranu snagu Civilne zaštite. To su posebni sastavi ljudi koji su pokretni i opremljeni odgovarajućim tehničkim i drugim sredstvima zbog čega mogu uspješno izvršavati razne složene i druge zadatke u spasilačkim akcijama. Jedinice Civilne zaštite se formiraju s ciljem obezbjeđenja organiziranog angažiranja ljudi na vršenju poslova zaštite i spašavanja kako bi se obezbijedilo uspješno rukovođenje kada se izvode spasilačke operacije a to se može obezbijediti samo ukoliko su ljudi organizirani u formi jedinice koja ima svog stariješinu koji rukovodi tom jedinicom. Jedinice Civilne zaštite se angažiraju u fazi spašavanja ljudi i materijalnih dobara kada nastane prirodna ili druga nesreća i u fazi otklanjanja posljedica izazvanih prirodnom ili drugom nesrećom.

U zavisnosti od namjene, odnosno specifičnosti poslova, jedinice Civilne zaštite mogu biti formirane kao:

- *jedinice Civilne zaštite opće namjene* koje se formiraju za poslove za čije vršenje nisu potrebna posebna znanja i oprema i izvršavaju jednostavnije poslove zaštite i spašavanja i
- *jedinice Civilne zaštite specijalizirane namjene* koje se formiraju za obavljanje poslova čije izvršavanje iziskuje posebna znanja i osposobljenost i posebnu opremu a samim tim njeni pripadnici moraju imati odgovarajuća stručna znanja i stručnu osposobljenost kao i odgovarajuću opremu i sredstva potrebna za vršenje tih zadataka.

Ove jedinice se mogu formirati za:

- a) zaštitu od požara;
- b) prvu medicinsku pomoć;
- c) zaštitu i spašavanje od neeksplozivnih ubojnih sredstava;
- d) radiološko-hemijsku –biološku zaštitu;
- e) zaštitu i spašavanje iz ruševina;
- f) asanaciju terena kao i druge prema vlastitim procjenama.

Prilikom odlučivanja o vrsti, veličini i broju jedinica Civilne zaštite uzima se u obzir: procjena ugroženosti, ljudske, materijalne i druge mogućnosti općine ili pravnog lica. Općine obavezno organiziraju jedinice Civilne zaštite opće namjene o čijem organiziranju akt donosi općinski načelnik. Data je mogućnost da se ove jedinice organiziraju i u organima uprave ( federalni i kantonalni organi uprave ) općinske službe za upravu, u ustanovama i u pravnim licima za njihove potrebe, a akt o njihovom formiranju donosi rukovodilac tih organa ili direktor pravnog lica. Data je i mogućnost da općine formiraju zajedničke jedinice Civilne zaštite o čijem formiranju odlučuju kantoni i općine u kom slučaju se aktom o njihovom formiranju regulišu pitanja vrste jedinice, njeni zadaci, područje na kojem će djelovati; način popune ljudstvom, opremom i tehničkim sredstvima; obuku jedinica, način upotrebe tih jedinica i druga pitanja važna za njihov efikasan rad kao i obaveze općina koje ih formiraju.

Iako je formiranje jedinica Civilne zaštite specijalizirane namjene u nadležnosti općina i kantona, ostavljena je i mogućnost da te jedinice može formirati i Federacija Bosne i Hercegovine. Osnovni uslov za formiranje tih jedinica na federalnom nivou je procjena da formirane jedinice na nivou kantona i općina nisu dovoljne za zadovoljenje svih potreba u toj vrsti zaštite i spašavanja na području kantona, odnosno Federacije.

Jedinice Civilne zaštite se mogu angažirati i van područja za koje su osnovane o čemu odlučuju štabovi Civilne zaštite. Uslovi za organiziranje jedinica, njihovi poslovi i zadaci i način rada bliže se utvrđuju Pravilnikom koji donosi direktor Federalne uprave Civilne zaštite.

## 1.7. Rukovođenje i upotreba snaga i sredstava Civilne zaštite

Pod rukovođenjem se podrazumijeva ovlaštenje štaba Civilne zaštite da naređuje upotrebu snaga i sredstava Civilne zaštite, zatim pravnih lica i građana na izvršavanju zadataka kojima se spašavaju ugroženi i nastradali ljudi i materijalna dobra od prirodne ili druge nesreće, ako i otklanjanju posljedica koje nastanu od te nesreće. Rukovođenje obuhvata i ovlaštenje štaba Civilne zaštite da za cijelo vrijeme trajanja aktivnosti na spašavanju i otklanjanju posljedica odlučuje o svim pitanjima koja imaju operativni karakter na ugroženom području, a koja se odnosi na aktivnosti od značaja za zaštitu i spašavanje. Upotreba snaga i sredstava podrazumijeva radnju štaba Civilne zaštite koja predstavlja donošenje naredbe kojom se određene službe zaštite i spašavanja ili jedinice Civilne zaštite ili povjerenici Civilne zaštite ili pravna lica ili građani trebaju aktivirati i da pristupe vršenju poslova na zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara koji su ugroženi ili nastradali usljed djelovanja prirodne ili druge nesreće. Upotrebu snaga i sredstava Civilne zaštite i drugih operativnih snaga zaštite i spašavanja koje je osnovala općina, grad, kanton ili Federacija može narediti i rukovodilac organa Civilne zaštite općine, kantona i Federacije kada postoji neposredna opasnost od nastanka prirodne ili druge nesreće a cijeni se da nije potrebno vršiti aktiviranje Štaba Civilne zaštite. U ovom slučaju, njihovo angažiranje se vrši radi preduzimanja mjera i aktivnosti na sprečavanju nastanka nesreće, odnosno ublažavanju njenog djelovanja. Rukovodioci organa Civilne zaštite rukovode tim spasilačkim operacijama u skladu sa planom zaštite i spašavanja s tim da se angažiranje snaga i sredstava vrši sve dok se ne završe predviđene aktivnosti ili dok nadležni ovlašteni organ ne proglasi nastanak prirodne ili druge nesreće u kojoj situaciji se aktivira štab Civilne zaštite koji rukovodi dalje spasilačkom operacijom. I štabovima Civilne zaštite je data mogućnost aktiviranja kada prijeti neposredna opasnost od nastanka prirodne ili druge nesreće u cilju preduzimanja mjera na sprečavanju njenog nastanka ili ublažavanju njenog djelovanja u kojoj situaciji djeluju sve dok se ne otkloni opasnost odnosno dok nadležni organ ne proglasi nastanak stanja prirodne ili druge nesreće.

Aktiviranje štaba Civilne zaštite vezano je za momenat kada nadležni organ proglasi da je na određenom području nastala prirodna ili druga nesreća. Odluku o proglašenju stanja prirodne ili druge nesreće donose, na prijedlog nadležnog štaba Civilne zaštite ( Federalni, kantonalni ili općinski), sljedeći organi:

- vlada Federacije Bosne i Hercegovine za cijelo područje ili jedan dio Federacije;
- vlada kantona ili drugi nadležni organ vlasti određen propisom kantona za cijelo područje ili dio kantona;
- općinski načelnik ili drugi nadležni općinski organ vlasti za cijelo područje ili dio područja općine.

Razlog za aktiviranje štaba Civilne zaštite leži u činjenici da štab treba da vrši funkciju rukovođenja spasilačkom akcijom u toku trajanja prirodne ili druge nesreće, jer tu funkciju imaju isključivo štabovi Civilne zaštite i nijedan drugi organ. Štab Civilne zaštite se aktivira i u vrijeme organiziranja i izvođenja vježbi Civilne zaštite kao i u slučaju proglašenja ratnog stanja. Aktivirani štab Civilne zaštite upotrebu snaga i sredstava Civilne zaštite na zadacima zaštite i spašavanja vrši u skladu sa planovima zaštite i spašavanja i njihova upotreba, traje sve do momenta dok se ne završi spasilačka akcija ili se procijeni da dalje aktivnosti na zaštiti i spašavanju mogu uspješno provoditi nadležni organi i pravna lica u okviru svojih redovnih djelatnosti o čemu odluku donosi štab Civilne zaštite.

## **2. Civilna zaštita kao integralni dio javne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine**

Nadležnost organa javne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine u oblasti zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća utvrđena je u odredbama Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća<sup>2</sup> ( u daljem: Federalni zakon ) na svim nivoima ( Federacija, kantoni i općine/gradovi ) čime su stvorene pravne pretpostavke za izgradnju i efikasno funkcioniranje sistema zaštite i spašavanja. Ovim zakonom je u cjelini utvrđena nadležnost svih federalnih organa vlasti. Za nivo kantona, grada i općine je utvrđena samo njihova zbirna nadležnost, osim nadležnosti organa Civilne zaštite tih nivoa organiziranja, jer prema ustavu Federacije Bosne i Hercegovine svaki nivo vlasti svojim propisom osniva svoje organe vlasti i utvrđuje njihovu pojedinačnu nadležnost. Kada svi kantoni, gradovi i općine u Federaciji Bosne i Hercegovine svojim propisima utvrde nadležnost svojih organa vlasti, tek tada se stiču pravne pretpostavke za potpunu primjenu ovog Federalnog zakona i izgradnju jedinstvenog sistema zaštite i spašavanja i unutar njega sistema Civilne zaštite.

### **2.1. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine**

U nadležnost Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine<sup>3</sup> je dato samo donošenje Programa razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u Federaciji Bosne i Hercegovine ( u daljem: Federalni program). Federalni program je centralni dokument za izgradnju sistema zaštite i spašavanja na području cijele Federacije BiH zbog čega je i stavljen u nadležnost Parlamenta Federacije BiH. Utvrđeni zadaci iz Federalnog programa se moraju razraditi u planu zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u Federaciji BiH kao i ostalim dokumentima sistema zaštite i spašavanja.

### **2.2. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine**

Federalnim zakonom je utvrđena osnovna nadležnost Vlade Federacije BiH u oblasti zaštite i spašavanja i Civilne zaštite koja je osnovni nosilac izvršne vlasti. Vlada Federacije BiH ima značajna ovlaštenja u oblasti zaštite i spašavanja koja ostvaruje onda kada predviđena dokumenta i akta izrade federalni organi uprave koji su zaduženi za njihovu izradu i Vladi dostave u vidu nacrtu ili prijedloga na razmatranje i usvajanje. Nadležnost Vlade Federacije BiH je precizno definisana Federalnim zakonom<sup>4</sup> i to tako da:

- a) donosi procjenu ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća u Federaciji koju izrađuje Federalna uprava Civilne zaštite uz učešće svih federalnih ministarstava i drugih tijela Federalne uprave. Ova procjena se izrađuje na osnovu Metodologije koja se donosi na osnovu federalnog zakona.
- b) predlaže Federalni program razvoja koji izrađuju federalni organi uprave a donosi ga Parlament Federacije BiH.
- c) donosi Plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u Federaciji Bosne i Hercegovine koji takođe izrađuju federalni organi uprave.
- d) utvrđuje jedinstvenu Metodologiju za procjenu šteta od prirodnih i drugih nesreća koju izrađuje Federalna uprava civilne zaštite. Ovaj propis je jedinstven i veoma značajan

---

<sup>2</sup>(„Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 39/03, 22/06 i 43/10)

<sup>3</sup>Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 39/03, 22/06 i 43/10), član 23.

<sup>4</sup>Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 39/03, 22/06 i 43/10), član 24.

za utvrđivanje šteta koje nastanu od djelovanja prirodnih i drugih nesreća na cijelom području Federacije BiH.

- e) razmatra stanje zaštite i spašavanja u Federaciji i donosi propise o organiziranju, pripremanju i djelovanju Civilne zaštite na prijedlog Federalne uprave Civilne zaštite. Razmatranje stanja zaštite i spašavanja se ostvaruje putem razmatranja izvještaja ili informacija ili analiza o stanju zaštite i spašavanja na nivou Federacije BiH kojima se može obuhvatiti ukupno stanje zaštite i spašavanja a može i pojedinačno po pojedinim oblastima. Na osnovu dobijenih informacija, izvještaja ili analiza, Vlada Federacije BiH može utvrditi određene zadatke Federalnoj upravi Civilne zaštite i drugim federalnim organima uprave u cilju otklanjanja konstatovanih nedostataka i dogradnje sistema zaštite i spašavanja. Federalna vlada donosi federalne propise o organiziranju, pripremanju i djelovanju Civilne zaštite u Federaciji BiH na prijedlog resorno nadležnih federalnih organa uprave.
- f) donosi odluku o proglašenju nastanka prirodne i druge nesreće u Federaciji BiH kao i odluku o proglašenju prestanka stanja prirodne i druge nesreće koje izrađuje i predlaže Federalni štab Civilne zaštite.
- g) osigurava finansijska sredstva u budžetu Federacije potrebna za finansiranje zadataka zaštite i spašavanja iz nadležnosti Federacije BiH na prijedlog Federalne uprave Civilne zaštite. Kao osnov za utvrđivanje visine potrebnih sredstava se uzimaju zadaci utvrđeni u Federalnom programu razvoja zaštite i spašavanja i Federalnom planu zaštite i spašavanja.
- h) pored gore navedenih poslova, Federalna vlada vrši i druge poslove koji su joj Zakonom o zaštiti i spašavanju i drugim propisima stavljeni u nadležnost. Ove poslove Federalna vlada vrši na osnovu akata i dokumenata koje joj izrađuje i dostavlja Federalna uprava Civilne zaštite i drugi federalni organi uprave nadležni za pojedina pitanja.

### **2.3. Federalna ministarstava i drugi organi Federacije**

Globalna nadležnost za sve federalne organe uprave i druge federalne organe je utvrđena odredbom člana 25. Federalnog zakona i koja se odnosi na: sva federalna ministarstva, sve federalne uprave ( samostalne i u sastavu ministarstva ), sve federalne upravne organizacije ( zavode, direkcije, agencije i druge upravne organizacije), stručne službe federalnih organa uprave, sve stručne i druge službe koje osniva Vlada Federacije BiH, stručne službe Predsjednika i Potpredsjednika Federacije BiH i stručne službe Parlamenta Federacije BiH. Svi navedeni organi, agencije i službe su obavezni da kroz svoju redovnu djelatnost vrše i određene poslove zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara a posebno;

- a) vrše poslove zaštite i spašavanja koji se odnose na vlastite potrebe organiziranja, planiranja i osiguravanja provođenja preventivnih mjera zaštite vlastitog ljudstva, materijalnih sredstava i objekata koje koriste u svom radu te određuju izvršioce planiranih mjera, obezbjeđuju sredstva i opremu za provođenje planiranih mjera te osposobljavaju i obučavaju državne službenike i namještenike za provođenje planiranih mjera zaštite i spašavanja. Ova pitanja se rješavaju u vlastitim planovima zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća koje izrađuju navedeni federalni organi i službe,
- b) učestvuju u izradi dva osnovna planska dokumenta iz oblasti zaštite i spašavanja na nivou Federacije:
  - procjene ugroženosti Federacije BiH,
  - federalnog programa razvoja zaštite i spašavanja,
  - federalnog plana zaštite i spašavanja.

Pored obaveze na učešću u izradi ovih dokumenata te rješavanja svih pitanja iz oblasti zaštite i spašavanja iz svoje oblasti za koju su osnovani, imaju obavezu da izvršavaju sve zadatke utvrđene ovim dokumentima. Izvršavanje tih zadataka vrši se u sve tri faze: fazi preventive – u okviru redovnih poslova i svog godišnjeg programa rada, u fazi spašavanja ljudi i materijalnih dobara kada nastane prirodna ili druga nesreća i u fazi otklanjanja nastalih posljedica,

c) provode mjere zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara iz svoje oblasti i izvršavanje naredbi Federalnog štaba CZ koje se odnose na angažiranje službi zaštite i spašavanja, privrednih društava i drugih pravnih lica u zaštiti i spašavanju. Ova odredba se odnosi samo na federalna ministarstva i upravne organizacije koje su osnovane za određene upravne oblasti,

d) federalna ministarstva, ali i drugi federalni organi, su obavezni da obavještavaju Federalnu upravu Civilne zaštite o podacima koji su od značaja za planiranje, organiziranje i provođenje zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara iz nadležnosti Federacije BiH u sve tri faze zaštite i spašavanja. Ovdje se radi o podacima iz oblasti zaštite i spašavanja koji mogu biti značajni za planiranje, organiziranje i sprovođenje zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara iz nadležnosti Federacije BiH ili o pojavi koja može dovesti do nastanka određene prirodne ili druge nesreće. Dostava podataka se vrši s ciljem stvaranja uslova da Federalna uprava Civilne zaštite, kao osnovni stručni organ za oblast zaštite i spašavanja, može blagovremeno preduzimati i predlagati odgovarajuće mjere na dogradnji sistema zaštite i spašavanja ili izvršiti aktiviranje Federalnog štaba CZ,

e) obavezni su da organiziraju i izvode odgovarajuće združene ili samostalne vježbe te učestvuju u izradi elaborata za izvođenje ovakvih vježbi. Vježbe imaju za cilj da se praktično vrši osposobljavanje tih organa javne uprave za izvršavanje mjera zaštite i spašavanja za koje su oni zaduženi kao i otkrivanje i otklanjanje slabosti u cilju dogradnje sistema zaštite i spašavanja.

f) vrše i druge poslove u oblasti zaštite i spašavanja u skladu sa zakonom, drugim propisima i općim aktima.

## **2.4. Federalna uprava Civilne zaštite**

Odredbom člana 26. stav 1. Federalnog zakona ustanovljena je Federalna uprava Civilne zaštite kao federalni organ uprave koji ima status samostalne federalne uprave. Njeno osnivanje i djelokrug rada utvrđeni su u odredbama člana 22. Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave<sup>5</sup>. Federalna uprava Civilne zaštite predstavlja centralni federalni stručni organ uprave za sve upravne, stručne i druge poslove iz oblasti zaštite i spašavanja iz nadležnosti Federacije BiH koja svoje djelovanje vrši horizontalno na nivou Federacije BiH i vertikalno prema kantonima, gradovima i općinama.

Odredbama člana 26. stav 2. Federalnog zakona utvrđena je osnovna nadležnost Federalne uprave Civilne zaštite koja se odnosi na sljedeće poslove:

- a) provodi utvrđenu politiku koja se odnosi na oblast zaštite i spašavanja iz nadležnosti Federacije BiH koja se u suštini utvrđuje u Procjeni ugroženosti Federacije BiH, Programu razvoja i Planu zaštite i spašavanja Federacije BiH. Obavezna je i da provodi Federalni zakon i podzakonske propise donesene na osnovu Federalnog zakona kao i druge propise u kojima je regulirana oblast zaštite i spašavanja. Ovdje se

---

<sup>5</sup> „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06 i 61/06

radi o obavezi i ovlaštenju Federalne uprave Civilne zaštite da u odnosu na federalne, kantonalne i općinske organe uprave preduzima konkretne mjere, pokreće inicijative i ali i da im pruža odgovarajuću stručnu pomoć,

- b) obezbjeđuje izradu procjene ugroženosti za teritoriju Federacije BiH uz učešće svih federalnih organa uprave. Procjenom ugroženosti se u suštini vrši prognoza za buduće vrijeme koje treba da odgovori na pitanje da li će i do koje vrste prirodne ili druge nesreće moći nastati na određenom području. Federalna uprava CZ je osnovni nosilac izrade Procjene ugroženosti što podrazumijeva njenu obavezu da pokrene i vodi sve aktivnosti od njene izrade do donošenja odnosno usvajanja,
- c) izrađuje Federalni program razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u Federaciji BiH koji se donosi na period od najmanje pet godina. Program razvoja se izrađuje u saradnji sa federalnim ministarstvima, svako iz svoje oblasti za koju je nadležan,
- d) predlaže Federalni plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u Federaciji BiH. Federalna uprava Civilne zaštite ima ulogu koordinatora svih aktivnosti federalnih organa uprave na vršenju zadataka koji su utvrđeni u Federalnom planu zaštite i spašavanja,
- e) donosi odgovarajuće podzakonske propise kojim se bliže reguliraju pitanja vezana za sadržaj, način i rokove izvještavanja o prirodnim i drugim nesrećama,
- f) dužna je da organizira, priprema i obučava štabove, jedinice i povjerenike Civilne zaštite i službe zaštite i spašavanja,
- g) organizira i usklađuje provođenje mjera zaštite i spašavanja te organizuje i provodi poslove zaštite od požara i vatrogastvo,
- h) organizira Federalni operativni centar civilne zaštite koji vrši prikupljanje, obradu i distribuciju podataka o svim opasnostima koje mogu da dovedu do nastanka prirodne ili druge nesreće ili je ista već nastupila,
- i) ovlaštena je da, putem nadležnih organa Bosne i Hercegovine, a prvenstveno putem Ministarstva sigurnosti BiH, jer su u njegovoj nadležnosti nalaze poslovi zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća iz nadležnosti Bosne i Hercegovine, ostvaruje međunarodnu saradnju u oblasti zaštite i spašavanja u skladu sa propisima u nadležnosti državnih organa vlasti. Određeni poslovi se mogu realizirati i putem drugih organa Bosne i Hercegovine,
- j) prema potrebi, može donijeti i izdati određene instrukcije kantonalnim organima uprave, kantonalnim ustanovama i općinskim službama za upravu za izvršavanje Federalnog zakona i drugih federalnih propisa iz oblasti zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara. Federalna uprava civilne zaštite može donijeti instrukcije na inicijativu kantonalnih ili općinskih službi za upravu ili po svojoj inicijativi, odnosno kada za to procijeni potrebu s ciljem da se bliže reguliraju pitanja koja nisu dovoljno jasna i da se obezbijedi jedinstven način vršenja navedenih poslova u svim kantonima i općinama,
- k) vrši inspekcijski nadzor u oblasti zaštite i spašavanja. Inspekcijski nadzor vrši federalna inspekcija Civilne zaštite koja se nalazi u sastavu Federalne uprave Civilne zaštite koja je organizirana kroz Inspektorat Civilne zaštite kao osnovne organizacione jedinice kojom rukovodi glavni federalni inspektor Civilne zaštite,
- l) vodi propisane evidencije i vrši druge poslove zaštite i spašavanja u skladu sa federalnim zakonom i drugim propisima i općim aktima.

Nadležnost Federalne uprave Civilne zaštite je utvrđena i u čitavom nizu drugih odredbi Federalnog zakona.

## **2.5. Civilna zaštita kao integralni dio javne uprave kantona**

Kantoni i općine imaju veoma značajnu ulogu u oblasti zaštite i spašavanja koja je uređena u skladu sa njihovom ustavnom pozicijom u društveno-političkom sistemu Federacije BiH. Federalnim zakonom su regulirana sva najznačajnija pitanja iz nadležnosti kantona čime se obezbjeđuje izgradnja jedinstvene organizacije sistema zaštite i spašavanja od svih vrsta prirodnih i drugih nesreća na području cijele Federacije BiH. Federalnim zakonom nisu u cijelosti regulirana sva pitanja iz nadležnosti kantona u oblasti zaštite i spašavanja te je predviđeno da svaki kanton svojim propisom o zaštiti i spašavanju reguliše određena specifična pitanja<sup>6</sup>.

Polazeći od svojih ustavnih ovlaštenja te ovlaštenja delegiranih Federalnim zakonom, svaki kanton donosi svoje Zakone o zaštiti i spašavanju kojima utvrđuje nadležnosti čime se u potpunosti pravno zaokružuju sva pitanja u oblasti zaštite i spašavanja koja su značajna za kanton i za koja je, u skladu sa odredbama člana 27. Federalnog zakona odgovoran ( nadležan). Svaki kantonalni zakon bi načelno trebao da reguliše sljedeća pitanja:

- osnovne ( opće ) odredbe,
- nadležnost kantonalnih organa vlasti,
- organizirane strukture Civilne zaštite,
- kantonalni operativni centar Civilne zaštite,
- obučavanje i osposobljavanje,
- programiranje i planiranje,
- finansiranje i naknade,
- prelazne i završne odredbe.

U nastavku ćemo analizirati odredbe Zakona o zaštiti i spašavanju Tuzlanskog kantona<sup>7</sup> ( u daljem tekstu: Kantonalni zakon ) s ciljem njegove analize načina podjele nadležnosti između kantonalnih organa vlasti: zakonodavne – Skupštine kantona i izvršne vlasti – Vlade kantona sa njenim ministarstvima i kantonalnom upravom Civilne zaštite.

### **2.5.1. Kantonalne Skupštine**

Odredbom člana 4. Kantonalnog zakona Skupštini kantona je data nadležnost da donosi Program razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća koji izrađuje Kantonalna uprava Civilne zaštite u saradnji sa resorno nadležnim kantonalnim ministarstvima i drugim kantonalnim organima. Program razvoja prvo razmatra i utvrđuje kantonalna vlada koja ga predlaže Skupštini kantona na usvajanje. Programom razvoja se utvrđuju ciljevi, politika i strategija zaštite i spašavanja na području kantona na duži period a najmanje na period od pet godina.

---

<sup>6</sup> Odredbama tačke 3. i 5. stava 1. i stava 2. člana 27. Federalnog zakona je utvrđeno da se ta pitanja reguliraju posebnim propisom kantona tj. Ona pitanja koja regulišu organizaciju i funkcionisanje ukupne zaštite i spašavanja kao i civilne zaštite te da utvrdi nadležnost kantonalnih organa vlasti u izvršavanju poslova iz oblasti organizacije i funkcionisanja zaštite i spašavanja kantona.

<sup>7</sup> Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Tuzlanskom kantonu („Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj: 10/08)

## 2.5.2. Kantonalna Vlada

Odredbama člana 5. Kantonalnog zakona su regulirana pitanja iz nadležnosti kantonalne vlade a koja se odnose na vršenje sljedećih poslova:

- a) na prijedlog Kantonalne uprave CZ donosi procjenu ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća u kantonu. Procjena ugroženosti se donosi u skladu sa Metodologijom za izradu procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća<sup>8</sup> koja se jedinstveno primjenjuje za sve nivoe vlasti koji se bave planiranjem i procjenjivanjem u oblasti zaštite i spašavanja,
- b) donosi kantonalni Plan zaštite od prirodnih i drugih nesreća kojim se razrađuju zadaci utvrđeni u Programu razvoja zaštite i spašavanja kantona na prijedlog Kantonalne uprave Civilne zaštite. Plan zaštite se donosi i na osnovu procjene ugroženosti područja kantona od prirodnih i drugih nesreća. Sadržaj i način izrade Plana zaštite je bliže regulisan Uredbom o sadržaju i načinu izrade planova zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća<sup>9</sup>,
- c) ovlaštena je da razmatra stanje priprema za zaštitu i spašavanje i da donosi mjere za organiziranje, razvoj i jačanje Civilne zaštite u kantonu. Ove mjere kantonalna vlada vrši kroz dvije vrste poslova,
  - poslove koji se odnose na razmatranje stanja priprema u oblasti zaštite i spašavanja vrši kroz uvid u cjelokupno stanje zaštite i spašavanja na području kantona i ima ovlaštenje da utvrdi da li je ta organizacija optimalna i da li zadovoljava potrebe kantona, da utvrdi nedostatke i slabosti koje se pojave u domenu organizacijskih, materijalnih, kadrovskih i drugih pitanja i da predloži i preduzme odgovarajuće konkretne mjere za otklanjanje tih nedostataka,

Ove poslove kantonalna vlada vrši, po pravilu, razmatrajući pripremljene informacije, analize, izvještaje i druge materijale koje priprema Kantonalna uprava Civilne zaštite najmanje jednom godišnje a prema potrebi i češće, o čemu konačnu odluku donosi vlada kantona,

- druga vrsta poslova, koji se odnose na donošenje mjera za organiziranje, razvoj i jačanje Civilne zaštite u kantonu, kantonalna vlada vrši na osnovu izvršene procjene stanja zaštite i spašavanja. Kantonalna vlada može preduzeti mjere koje mogu biti organizacijske, kadrovske, materijalno-tehničke, finansijske i druge prirode a sve u cilju doprinosa na razvoju i jačanju sistema Civilne zaštite, odnosno ukupne zaštite i spašavanja na području cijelog kantona,
- d) dužna je donijeti propis kojim se treba regulirati organizacija i funkcioniranje Civilne zaštite na području kantona kojim se mora regulirati i ukupna organizacija zaštite i spašavanja. Kanton, donošenjem ovog propisa, obezbjeđuje sve pravne pretpostavke za izgradnju jedinstvene i cjelovite organizacije i funkcioniranja sistema zaštite i spašavanja na području kantona,
  - e) donosi akt o osnivanju Kantonalnog štaba Civilne zaštite kojim utvrđuje njegov sastav, koji mora biti reprezentativan, a što se obezbjeđuje time da u njegovom sastavu mora biti što više rukovodilaca i rukovodećih državnih službenika iz kantonalnih organa uprave. Štab CZ je jedini organ koji ima značajna ovlaštenja da vrši funkciju rukovođenja akcijama zaštite i spašavanja na području kantona nakon što nadležni organ proglasi stanje prirodne ili druge nesreće na pogođenom području,

<sup>8</sup> „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj:35/04

<sup>9</sup> „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 23/04 i 38/06



- f) na prijedlog Kantonalnog štaba Civilne zaštite, kada zaprijeti ili je nastala prirodna ili druga nesreća velikih razmjera na području dvije ili više općina istovremeno, odnosno na cijelom prostoru jedne općine, a snage i sredstva tih općina, odnosno te općine, nisu dovoljna za sprečavanje opasnosti, odnosno uklanjanje posljedica njihovog djelovanja, proglašava nastanak prirodne i druge nesreće na području kantona ili njegovom dijelu i donosi naredbu o upotrebi 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,
- g) za potrebe finansiranja izvršavanja zadataka zaštite i spašavanja iz nadležnosti kantona, planira i osigurava potrebna finansijska sredstva u budžetu kantona. Ova sredstva se planiraju neposredno u toku faze pripreme i izrade budžeta Kantona o čemu se neposredno stara Kantonalna uprava Civilne zaštite koja treba predložiti iznos potrebnih finansijskih sredstava.

Kao osnov za utvrđivanje visine iznosa potrebnih finansijskih sredstava se uzimaju zadaci utvrđeni u Kantonalnom Programu razvoja zaštite i spašavanja i Kantonalnom Planu zaštite i spašavanja,

- h) na prijedlog Kantonalne uprave Civilne zaštite određuje pravna lica i uduženja građana od kojih će se organizirati službe zaštite i spašavanja za područje kantona. Službe zaštite i spašavanja imaju prioritet u formiranju zato što se u sistem Civilne zaštite uvode već uvježbane, obučene, opremljene i popunjene strukture kojima je redovna djelatnost zaštita i spašavanje. Njihovim organiziranjem, Kanton stvara pretpostavke da, putem Kantonalne uprave Civilne zaštite, radi na njihovom stručnom, kadrovskom i materijalnom usavršavanju,
- i) ukoliko ne postoje uvjeti da se u okviru određenog pravnog lica ili udruženja građana formira određena specifična služba zaštite i spašavanja, može da osnuje samostalnu službu zaštite i spašavanja za potrebe Kantona. Ova mogućnost je veoma važna iz razloga što Kantonu vladi daje pravo da može obrazovati specifične multidisciplinarnе višenamjenske službe zaštite i spašavanja s deficitarnim kadrovima i popunjene sa visokosofisticiranom opremom za zaštitu i spašavanje,
- j) ukoliko ne postoji mogućnost organiziranja službi zaštite i spašavanja, osniva jedinice Civilne zaštite specijalizirane namjene u Kantonu,
- k) kantonalna vlada vrši i druge poslove zaštite i spašavanja u skladu sa Federalnim i Kantonalnim zakonom i drugim propisima.

### **2.5.3. Kantonalna ministarstava i drugi organi kantona**

Utvrđivanje nadležnosti kantonalnih organa vlasti predstavlja prvi i osnovni uslov da bi kanton mogao vršiti poslove zaštite i spašavanja. Nadležnost predstavlja utvrđivanje određenih poslova koje će vršiti pojedini organi vlasti. Ovdje važi princip da nadležnost organa vlasti, a naročito izvršnih organa i organa uprave i upravnih organizacija predstavlja zakonsku materiju i može se utvrđivati samo zakonom. Za utvrđivanje nadležnosti organa uprave i upravnih organizacija, taj pravni princip izričito je utvrđen u članu 5. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH<sup>10</sup> kojim je predviđeno da se nadležnost federalnih i kantonalnih organa uprave i upravnih organizacija utvrđuje zakonom kojim se uređuje određena upravna oblast, s tim da su kantonalni organi uprave dužni vršiti i upravne i stručne poslove koji se federalnim zakonom delegiraju ili prenesu u njihovu nadležnost.

---

<sup>10</sup> „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 35/05

Odredbom člana 6. Kantonalnog zakona, utvrđena je nadležnost kantonalnih ministarstava i drugih organa uprave Kantona u oblasti zaštite i spašavanja i to:

- a) u cilju zaštite vlastitog ljudstva, materijalnih sredstava i objekata koje koriste u svom radu moraju organizirati, planirati i osigurati provođenje preventivnih mjera zaštite i spašavanja,
- b) prema donešenim programima rada na njihovoj izradi, dužni su da učestvuju u izradi Procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća u Kantonu, Programu razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u kantonu i Plana zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u Kantonu u pitanjima iz oblasti za koju su osnovani. U okviru svoje redovne djelatnosti planiraju realizaciju utvrđenih zadataka, koji se za njihove oblasti utvrde u tim dokumentima i odgovorni su za stanje te zaštite u svojoj oblasti,
- c) prema naredbama Kantonalnog štaba CZ su dužni da provode mjere zaštite i spašavanja a koje se odnose na angažiranje službi zaštite i spašavanja, privrednih društava i drugih pravnih lica u zaštiti i spašavanju,
- d) o svim podacima koji su od značaja za planiranje, organiziranje i provođenje zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara iz nadležnosti Kantona obavještavaju Kantonalnu upravu Civilne zaštite te po tim pitanjima ostvaruju stalnu saradnju,
- e) sa općinskim službama Civilne zaštite i općinskim službama za upravu ostvaruju stalnu saradnju i pružaju im stručnu pomoć u smislu osiguranja svih potrebnih podataka pri izradi procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća u općini kao i Programa razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u općini te općinskog Plana zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća. Ova saradnja se ostvaruje i kada je u pitanju izrada drugih planskih dokumenata koji se izrađuju u općinama kao i realiziranju zadataka utvrđenih u tim planovima i programima,
- f) planiranje i izvođenje združenih ili samostalnih vježbi je veoma efikasan način da se izvrši provjera uspostavljene organizacije i njenog funkcioniranja u uslovima djelovanja prirodne ili druge nesreće zbog čega su obavezni da učestvuju u izradi elaborata za izvođenje tih vježbi zaštite i spašavanja.

U skladu sa Federalnim zakonom, Kantonalnim zakonom, drugim propisima i općim aktima vrše i druge poslove u oblasti zaštite i spašavanja.

#### **2.5.4. Kantonalna uprava Civilne zaštite**

Kantonalna uprava Civilne zaštite predstavlja organ uprave koji ima status samostalne kantonalne uprave a kako je to precizirano odredbama člana 28. stav 1. Federalnog zakona i koja vrši upravne, stručne i druge poslove iz oblasti zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća. Postojanje kantonalne uprave Civilne zaštite je veoma važno i nužno zbog raznovrsnosti i obima poslova i zadataka zaštite i spašavanja koji su od posebnog značaja za kanton. Ovakav zaključak proizilazi iz činjenice što razne prirodne nepogode i druge nesreće mogu ugroziti sve ljude i materijalna dobra na cijelom području kantona.

Kantonalna uprava Civilne zaštite svoju ulogu u izgradnji jedinstvenog sistema zaštite i spašavanja na području cijelog kantona ostvaruje crpeći ovlaštenja iz odredbi stava 2. člana 28. Federalnog zakona a koja se odnose na vršenje sljedećih poslova i zadataka:

- a) podstiče, usmjerava i koordinira aktivnosti svih kantonalnih organa uprave da vrše poslove zaštite i spašavanja iz svoje nadležnosti. U tom cilju, dužna je da tim

organima pruži odgovarajuću stručnu pomoć s ciljem da poslove zaštite i spašavanja vrše pravilno i kontinuirano. Na ovaj način Kantonalna uprava Civilne zaštite obezbjeđuje izgradnju i funkcioniranje sistema zaštite i spašavanja na području cijelog kantona,

- b) uz obezbjeđenje učešća svih kantonalnih organa uprave izrađuje procjenu ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća za područje kantona,
- c) predlaže Vladi kantona da donese akt o formiranju interresorne grupe sastavljene od svih kantonalnih organa uprave koja će u saradnji sa Kantonalnom upravom Civilne zaštite pripremiti Program razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u kantonu,
- d) predlaže Plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u kantonu koji se takođe izrađuje uz učešće svih kantonalnih organa uprave, načelno, kroz formiranje interresorne grupe za njegovu izradu. Veoma je bitno da se u izradi sva tri navedena dokumenta angažiraju svi kantonalni organi uprave jer se radi o planskim dokumentima koja su centralna za ukupnu organizaciju sistema Civilne zaštite i spašavanja na području kantona i njegovo efikasno funkcioniranje,
- e) kroz vršenje inspekcijuskog nadzora ali i putem razmatranja raznih izvještaja i informacija od kantonalnih organa uprave, pravnih lica i službi Civilne zaštite općina sa područja kantona analizira i procjenjuje stanje i problemime u organiziranju i funkcioniranju zaštite i spašavanja u pojedinim oblastima na području kantona.

Nakon izvršene analize i procjene dobijenih podataka, a u cilju rješavanja utvrđenih problema i slabosti Kantonalna uprava može da sama, u okvirima svojih nadležnosti, preduzme odgovarajuće konkretne mjere i aktivnosti kod nadležnih kantonalnih organa uprave i pravnih lica kao i organa Civilne zaštite općina u cilju da se riješe i otklone konstatirani nedostaci i propusti uz pružanje svoje stručne pomoći. U situaciji kada procijeni da je to potrebno, može i da upozna vladu kantona i predloži mjere koje bi vlada kantona utvrdila za kantonalne organe uprave u čijoj oblasti postoje problemi i nedostaci u pripremama zaštite i spašavanja kroz pripremu odgovarajućih informacija i drugih akata,

- f) organizira i provodi obučavanje svih struktura Civilne zaštite koje formira kanton kao i državnih službenika i namještenika iz kantonalnih organa uprave i drugih tijela kantonalne uprave. Ova obaveza obučavanja se odnosi samo na one službenike i namještenike koji nisu raspoređeni u određene strukture Civilne zaštite i odnosi se na obučavanje i osposobljavanje za ličnu i kolektivnu zaštitu. Obučavanje i osposobljavanje pripadnika Civilne zaštite se vrši kroz organiziranje specijalističkih kurseva za pojedine strukture prema posebnim nastavnim planovima i programima koje donosi Federalna uprava Civilne zaštite,
- g) organizira i koordinira provođenje mjera zaštite i spašavanja koje predstavljaju organizirane mjere, radnje i postupke preventivne i operativne prirode koje se preduzimaju s ciljem sprečavanja nastanka, umanjenja ili otklanjanja posljedica od prirodnih i drugih nesreća kojima mogu biti ugroženi život i zdravlje ljudi kao i materijalna, kulturna i druga dobra. Pored toga, organizira i provodi poslove zaštite od požara i vatrogastvo na način predviđen zakonom kojim se regulira ta zaštita od požara i vatrogastvu. Obje vrste poslova se vrše na taj način što Kantonalna uprava određene poslove zaštite i spašavanja i poslove zaštite od požara i vatrogastva rješava samostalno a za neke poslove je ovlaštena da koordinira, podstiče i usmjerava aktivnosti kantonalnih organa uprave i pravnih lica na njihovom angažiranju u vršenju tih poslova iz njihove nadležnosti,

- h) u cilju vršenja prikupljanja, obrade i distribucije podataka, naredbi i izvještaja iz oblasti zaštite i spašavanja, organizira kantonalni operativni centar Civilne zaštite i obezbjeđuje njegov rad,
- i) organizira i izvodi praktične vježbe na jedan od sljedećih načina:
- organizira samostalne vježbe za strukture Civilne zaštite za koje je nadležna: kantonalni i općinski štabovi Civilne zaštite, jedinice Civilne zaštite kantona i općina i službe zaštite i spašavanja kantona i općina.
  - organiziranjem zajedničkih vježbi Civilne zaštite u saradnji i uz učešće kantonalnih organa uprave i drugih organa kantonalne uprave a može i uz učešće općinskih organa uprave sa područja kantona. Zajedničke vježbe se organiziraju na osnovu odluke Vlade kantona koju predlaže kantonalna uprava Civilne zaštite, dok se učešće općinskih organa uprave u tim vježbama vrši u saradnji sa općinskim načelnicima. Vježbe se organiziraju s ciljem da se provjeri stanje organiziranosti i način funkcioniranja struktura Civilne zaštite, odnosno svih subjekata zaštite i spašavanja kantona i općina,
- j) vrši poslove i preduzima mjere oko organiziranja i popune struktura Civilne zaštite ljudstvom: štabove, jedinice Civilne zaštite i službe zaštite i spašavanja te sve poslove vezano za njihovo opremanje materijalno – tehničkim sredstvima i opremom te vođenje propisanih evidencija o pripadnosti Civilnoj zaštiti. Navedeni poslovi su veoma važni jer predstavljaju uslov da bi strukture Civilne zaštite postojale i da bi mogle funkcionirati, odnosno vršiti svoje poslove. Prema tome, strukture Civilne zaštite prvo moraju biti popunjene ljudstvom a zatim opremljene odgovarajućim materijalno-tehničkim sredstvima i opremom koja je neophodna za vršenje poslova za koje je struktura nadležna. Osnovni uslov za popunu struktura Civilne zaštite ljudstvom jeste postojanje odgovarajućih evidencija pripadnika Civilne zaštite,
- k) priprema propise iz oblasti zaštite i spašavanja iz nadležnosti kantona vršeći izradu predmeta, nacрта i prijedloga propisa koji se odnose na Skupštinu kantona i Vladu kantona,
- l) organizira i provodi obuku stanovništva na jedan od načina: mogu se građani okupljati u manje grupe u određenim prostorima i vremenskim periodima radi vršenja predavanja uz angažiranje stručnjaka raznih profila ili vršenjem snimanja određenih sadržaja i njihovim emitiranjem putem radio i TV stanica ( filmovi, reportaže i sl.), obuka se može vršiti i dijeljenjem letaka, brošura itd.,
- lj) vršeći inspekcijski nadzor iz oblasti zaštite i spašavanja koji spada u jednu vrstu upravnog nadzora, kako je to utvrđeno u odredbi člana 15. i 18. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>11</sup>. Iz ovih zakonskih odredbi proizilazi da inspekcijski nadzor predstavlja aktivnost organa uprave da na licu mjesta – neposredno na terenu ostvaruje vlast ( pregleda, naređuje i zabranjuje) zbog čega inspekcijski nadzor predstavlja najautoritativniji vid nadzora putem kojeg se osigurava izvršavanje zakona i drugih propisa prinudnim putem.
- m) odredbe koje se odnose na vođenje evidencija i vršenje drugih poslova zaštite i spašavanja u skladu sa zakonom, drugim propisima i općim aktima imaju upućujući karakter. Naime, predhodno nabrojanim ovlaštenjima nisu obuhvaćene sve nadležnosti Kantonalne uprave Civilne zaštite, već su određeni poslovi i nadležnosti utvrđeni u

---

<sup>11</sup> "Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", broj: 35/05

odredbama drugih članova Federalnog zakona ali i u odredbama Kantonalnog zakona i drugim kantonalnim propisima u kojima se reguliraju određena pitanja iz oblasti zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća na području kantona.

## **2.6. Civilna zaštita kao integralni dio javne uprave općine/grada**

Općina je jedinica lokalne samouprave koja je na osnovu ispunjavanja propisanih kriterija uspostavljena zakonom<sup>12</sup>. Općina je osnovna jedinica lokalne samouprave i njena osnovna organizacija i način funkcioniranja uređena je u poglavlju VI. čl. 1. do 7. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i amandmanima LIV (54) i LXIII ( 63 ), LXXXVI ( 86 ) na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine<sup>13</sup>. Pored pitanja reguliranih Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, osnovna rješenja o općini nalaze se i u ustavima kantona.

Osnovna nadležnost općine, kao jedinice lokalne samouprave, je utvrđena Federalnim zakonom<sup>14</sup> koja poslove zaštite i spašavanja vrši na sljedeći način:

- a) općina je dužna donijeti posebnu odluku kojom se moraju regulisati sva pitanja iz oblasti organizacije i funkcioniranja sistema zaštite i spašavanja na području općine. Ovom odlukom se obuhvataju sva pitanja iz člana 29. Federalnog zakona kao i pitanja koja su drugim odredbama Federalnog zakona stavljena u nadležnost općine. Ova odluka, koju donosi Općinsko vijeće, je prvi i osnovni uslov za stvaranje pravne pretpostavke za vršenje svih poslova zaštite i spašavanja koji su ovim Federalnim zakonom stavljeni u nadležnost općine,
- b) općina je dužna donijeti svoj Program razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća koji mora biti usaglašen sa Programom razvoja i Planom zaštite i spašavanja kantona u onom dijelu kada su ovim kantonalnim planskim dokumentima utvrđeni zadaci za općinu. Program razvoja izrađuje služba Civilne zaštite općine, jer je ta služba osnovni stručni organ za oblast zaštite i spašavanja iz nadležnosti općine. Ova služba pokreće inicijativu da se na izradi ovog planskog dokumenta angažiraju sve općinske službe za upravu, svaka iz svoje nadležnosti, i vodi sve aktivnosti dok se ne okonča proces njegove izrade i usvajanja. Obaveza učešća ostalih službi za upravu u izradi ovog dokumenta leži u činjenici da se navedenim planskim dokumentom utvrđuju pitanja u svim oblastima društvenog života iz nadležnosti općine kao jedinice lokalne samouprave. Prema tome, uloga službe Civilne zaštite je da koordinira i usmjerava sve aktivnosti svih općinskih službi za upravu i obezbijedi izradu Programa razvoja prema propisu koji se odnosi na sadržaj i način njegove izrade,
- c) u budžetu općine treba da planira i obezbijedi finansijska sredstva potrebna za zaštitu i spašavanje i to:
  - opremanje, obučavanje i rad službe Civilne zaštite općine;
  - pripremanje, opremanje, finansiranje i obuku Općinskog štaba Civilne zaštite, štabova Civilne zaštite u mjesnim zajednicama, službi zaštite i spašavanja, operativnog centra Civilne zaštite općine i jedinica Civilne zaštite koje organizira općina i povjerenika

<sup>12</sup>Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 49/06), član 4.

<sup>13</sup>„Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 1/94 , 1/94, 13/97, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03, 9/04, 32/07, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08)

<sup>14</sup>Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 39/03, 22/06 i 43/10), član 29.

- Civilne zaštite općine, kao i troškove koji nastanu tokom njihovog učešća u provođenju mjera zaštite i spašavanja po naređenju općinskog štaba Civilne zaštite;
- opremanje pravnih lica u dijelu kada postavljene zadatke tim licima nadilaze njihove materijalne mogućnosti;
  - prilagođavanje i održavanje drugih zaštitnih objekata potrebama sklanjanja ljudi i materijalnih dobara;
  - nabavku i održavanje sistema za uzbunjivanje stanovništva;
  - saniranje dijela šteta nastalih prirodnom i drugom nesrećom, u skladu sa svojim materijalnim mogućnostima;
  - prema potrebi može pružiti finansijsku podršku drugim općinama, a naročito za opremanje i obuku štabova Civilne zaštite, službi zaštite i spašavanja, jedinica Civilne zaštite, operativnih centara Civilne zaštite i pomoć u saniranju posljedica prirodnih i drugih nesreća. Prema potrebi može vršiti udruživanje sredstava posebne naknade sa općinama, kantonima i Federacijom u zajedničkim projektima razvoja sistema zaštite i spašavanja;
  - druge potrebe zaštite i spašavanja, u skladu sa zakonom ili drugim propisima.

Ova obaveza se ne odnosi na sredstva koja se prikupljaju za potrebe zaštite i spašavanja prema odredbi člana 180. Federalnog zakona, jer to nisu budžetska sredstva. Namjenska sredstva su posebna i služe isključivo za finansiranje potreba zaštite i spašavanja i prikupljaju se na način predviđen u ovoj zakonskoj odredbi. Namjenska sredstva mogu da posluže kao jedan od elemenata za planiranje visine sredstava koja treba obezbijediti u budžetu općine. Prema tome, svaka općina, pored namjenskih sredstava mora obavezno planirati i obezbijediti posebna sredstva za planiranje potreba u oblasti zaštite i spašavanja koja utvrdi u svom Programu razvoja zaštite i spašavanja;

- d) organizira operativni centar Civilne zaštite u općini u skladu sa Federalnim zakonom i osigurava njegovo funkcioniranje. Ovi centri se organiziraju u okviru organa Civilne zaštite općine a što se preciznije regulira Pravilnikom o sistematizaciji poslova i zadataka u organima uprave općine. Operativni centar je ovlašten da stalno prikuplja podatke o svim pojavama i opasnostima sa područja općine koje mogu dovesti do pojave prirodne ili druge nesreće. Sva pravna lica, udruženja, organi uprave, ustanove i institucije imaju obavezu da dostavljaju informacije o svim opasnostima i pojavama koje su u njihovoj djelatnosti pojave, a odnose se na oblast prirodnih i drugih nesreća. Operativni centri primljene podatke obrađuju i odmah dostavljaju nadležnim organima vlasti i pravnim licima na dalje postupanje. Bliža pitanja o organiziranju i funkcioniranju Operativnih centara se uređuju posebnim pravilnikom<sup>15</sup>;
- e) osniva Općinski štab Civilne zaštite posebnim aktom te postavlja komandanta i načelnika štaba i određuje funkcije u općinskim službama za upravu i službi Civilne zaštite čiji su nosioci po položaju članovi Općinskog štaba Civilne zaštite. Pitanja sastava i kriterija za sastav općinskog štaba CZ regulišu se u odluci o organiziranju i funkcioniranju zaštite i spašavanja općine koju donosi Općinsko/gradsko vijeće. Ovom odlukom se određuju funkcije općinskim organima i općinskim službama za upravu i drugim organima čiji su nosioci po položaju članovi Općinskog štaba CZ i svakom od njih dodjeljuje jedna ili više mjera zaštite i spašavanja za koje će biti odgovoran. Optimalno rješenje je da se za komandanta postavlja općinski načelnik iz razloga što se na taj način stvara najdirektnija veza između izvršne vlasti i Općinskog štaba CZ spajanjem funkcija u jednoj osobi. Spasilački odgovor troši resurse za čije plaćanje se moraju obezbijediti značajna

---

<sup>15</sup>Pravilnik o organiziranju i funkcioniranju operativnih centara civilne zaštite („Službene novine Federacije BiH“, broj:8/07)

finansijska sredstva u budžetu općine a nalogodavac za izvršenje budžeta je upravo općinski načelnik. Takođe, za članove općinskog štaba CZ je najracionalnije i najadekvatnije rješenje da se postavljaju rukovodioci službi za upravu i direktori značajnih pravnih lica iz oblasti zdravstva, veterinarstva itd. Na ovaj način popunjen Općinski štab CZ postaje reprezentativan i autoritativan, uzimajući u obzir i obim njegovih ovlaštenja u rukovođenju akcijama zaštite i spašavanja ugroženih ljudi i materijalnih dobara, odnosno u otklanjanju nastalih posljedica u vrijeme trajanja prirodne ili druge nesreće. Općinski načelnik, na osnovu ove odluke Općinskog vijeća a na prijedlog općinske službe Civilne zaštite, donosi rješenje o postavljenju komandanta, načelnika i članova općinskog štaba Civilne zaštite prema funkcijama koje su utvrđene u odluci Općinskog vijeća;

- f) donosi općinski plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća koji se izrađuje u skladu sa Uredbom o sadržaju i načinu izrade planova zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća koji donosi Vlada Federacije BiH. Plan je obavezujući za sve subjekte zaštite i spašavanja na području općine, jer se njime utvrđuju mjere zaštite i spašavanja u sve tri faze zaštite i spašavanja kao i način organizacije sistema zaštite i spašavanja u cilju realizacije utvrđenih mjera i zadataka;
- g) općina proglašava nastanak prirodne ili druge nesreće na dijelu ili cjelokupnom području općine i određuje snage i sredstva Civilne zaštite, općinske službe za upravu, pravna lica i udruženja građana na području koja će učestvovati u spasilačkom odgovoru. Proglašenje stanja prirodne ili druge nesreće i određivanje snaga i sredstava koje će učestvovati u spasilačkom odgovoru načelno se vrši jednim aktom, tj. odlukom o proglašenju stanja prirodne ili druge nesreće. Ova odluka sadrži obavezu učešća navedenih struktura u spasilačkom odgovoru a samo učešće i konkretne zadatke naređuje Općinski štab CZ kada rukovodi akcijama zaštite i spašavanja na pogođenom području.
- h) obzirom da navedenim članom nisu obuhvaćene sve nadležnosti općine, to zadnja podtačka ima upućujući karakter i određuje da općina vrši i druge poslove zaštite i spašavanja u skladu sa zakonom, drugim propisima i općim aktima. Neophodno je da općina u svom radu koristi sve te propise jer se samo na taj način mogu vršiti svi poslovi zaštite i spašavanja koji spadaju u nadležnost općine.

Općina/grad svojim propisom<sup>16</sup> razrađuju odredbe predhodnog člana uz jasno definisanje i podjelu nadležnosti u oblasti zaštite i spašavanja između općinskih organa vlasti. Odlukom o organiziranju i funkcioniranju zaštite i spašavanja općine, koju donosi općinsko vijeće, naročito se definišu sljedeća pitanja:

- opće odredbe,
- način ostvarivanja prava i dužnosti građana i pravnih lica u zaštiti i spašavanju,
- nadležnost općinskih organa vlasti,
- strukture civilne zaštite,
- programiranje i planiranje,
- obučavanje i osposobljavanje,
- finansiranje i naknade i
- prelazne i završne odredbe.

Donošenjem navedene odluke, stvaraju se sve pravne pretpostavke da se Federalni i Kantonalni zakon u oblasti zaštite i spašavanja mogu u cijelosti i po svim pitanjima sprovoditi u općini/gradu, a to znači da time općina/grad stiče uslove da organizira i vrši sve poslove

---

<sup>16</sup>Odlukom o organiziranju i funkcioniranju zaštite i spašavanja općine/grada

zaštite i spašavanja iz svoje nadležnosti i da pravilno organizira sistem zaštite i spašavanja na svom području.

### **2.6.1. Općinsko/gradsko vijeće**

Odlukom o organiziranju i funkcioniranju zaštite i spašavanja se utvrđuje i nadležnost općinskog/gradskog vijeća u oblasti zaštite i spašavanja. Imajući u vidu sadržaj i značaj određenih pitanja te funkcionalnost organizacije cjelokupnog sistema zaštite i spašavanja, općinskom/gradskom vijeću je najracionalnije utvrditi sljedeća ovlaštenja u oblasti zaštite i spašavanja:

- a) da donosi Odluku o organiziranju i funkcioniranju zaštite i spašavanja općine/grada i osigurava njeno provođenje koju priprema općinska služba Civilne zaštite a predlaže općinski načelnik;
- b) na prijedlog Općinskog načelnika/gradonačelnika donosi Program razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća općine/grada koji izrađuje služba Civilne zaštite u saradnji sa svim općinskim/gradskim organima uprave;
- c) prilikom razmatranja i donošenja budžeta, planira i utvrđuje izvore finansiranja za izvršavanje poslova zaštite i spašavanja a prvenstveno onih zadataka koji su utvrđeni u Programu razvoja i Planu zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća općine/grada;
- d) odlukom o organiziranju i funkcioniranju zaštite i spašavanja općine utvrđuje sastav Općinskog/gradskog štaba civilne zaštite što predstavlja ujedno i akt o njegovom osnivanju;
- e) usvaja Procjenu ugroženosti područja općine od prirodnih i drugih nesreća. Nosilac izrade ovog akta je služba Civilne zaštite u saradnji sa ostalim organima općinske uprave. Prije usvajanja od strane Općinskog/gradskog vijeća, Procjenu ugroženosti prvo razmatra Općinski/gradski štab CZ uz čije mišljenje Općinska/gradska služba Civilne zaštite upućuje Općinskom načelniku/gradonačelniku, koji je zatim sa svojim mišljenjem dalje upućuje prema Općinskom/gradskom vijeću;
- f) razmatra informacije i izvještaje o stanju zaštite i spašavanja na području općine/grada i na osnovu dobijenih podataka utvrđuje mjere za otklanjanje nedostataka u cilju razvoja i usavršavanja sistema zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća;
- g) organizaciju i funkcionisanje zaštite od požara i vatrogastva na području općine utvrđuje posebnom odlukom koja se donosi u skladu sa Zakonom o zaštiti od požara i vatrogastvu<sup>17</sup> i propisima kantona i osigurava provođenje te zaštite;
- h) osigurava kadrovske, materijalne, tehničke i druge uslove potrebne za uspješno funkcioniranje profesionalne vatrogasne jedinice općine/grada za gašenje požara.

### **2.6.2. Općinski načelnik/gradonačelnik**

U ostvarivanju prava i dužnosti u oblasti zaštite i spašavanja na području općine/grada, Općinski načelnik/gradonačelnik ovlašten je i dužan da organizira i vrši sljedeće poslove i zadatke:

---

<sup>17</sup>Zakon o zaštiti od požara i vatrogastvu („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 64/09), član 16 stav 1. tačka 1.



- a) pravilnikom o sistematizaciji radnih mjesta u organima uprave planira i organizuje Općinski/gradski operativni centar Civilne zaštite u skladu sa Zakonom i osigurava njegovo funkcioniranje.  
Općinski/gradski operativni centar obavezno mora funkcionirati u toku radnog vremena. Ukoliko se to Procjenom ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća općine/grada utvrdi, može funkcionirati i neprekidno. Bez obzira na procjenu ugroženosti, Općinski/gradski operativni centar Civilne zaštite obavezno funkcionira neprekidno kada općinski načelnik/gradonačelnik proglasi stanje prirodne i druge nesreće i funkcionira do donošenja odluke o prestanku tog stanja;
- b) donosi rješenje o postavljanju komandanta, načelnika štaba i članova Općinskog/gradskog štaba Civilne zaštite u skladu sa Odlukom<sup>18</sup> koju donosi općinsko/gradsko vijeće ;
- c) donosi akte o postavljenju komandanta, načelnika štaba i članova štaba u štabovima Civilne zaštite koji se obrazuju u mjesnoj zajednicu ili za dvije i više mjesnih zajednica ( mjesnim područjima ) u skladu sa Odlukom iz predhodne tačke ;
- d) donosi Plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća Općine/grada na prijedlog općinske/gradske službe civilne zaštite;
- e) proglašava stanje prirodne i druge nesreće i naređuje upotrebu snaga isredstava civilne zaštite, službi za upravu, privrednih društava i drugih pravnih lica sa područja Općine/grada na prevenciji, ublažavanju i otkanjanju štetnih posljedica od prirodnih i drugih nesreća po ljude i materijalna dobra na području Općine/grada. Odluka o proglašenju prirodne ili druge nesreće se donosi na prijedlog Općinskog/gradskog štaba Civilne zaštite ili odmah po saznanju da su nastupile takve okolnosti da se opasnost po živote i zdravlje ljudi i materijalna dobra nemože otkloniti ili umanjiti kroz redovnu djelatnost općinskih organa uprave, pravnih lica i udruženja građana;
- f) proglašava prestanak prirodne i druge nesreće na području Općine/grada.  
Općinski načelnik/gradonačelnik, na prijedlog Općinskog/gradskog štaba Civilne zaštite svojom Odlukom proglašava prestanak stanja prirodne ili druge nesreće. Snage i sredstva Civilne zaštite angažirane naredbama Općinskog/gradskog štaba Civilne zaštite nastavljaju svoj rad i poslije donošenja Odluke o prestanku stanja prirodne ili druge nesreće dok ne izvrše posljednje dobijene naredbe. Stanje prirodne ili druge nesreće traje sve dok se ne stvori minimum uslova za život i rad ljudi na pogođenom području o čemu procjenu vrši Općinski/gradski štab Civilne zaštite;
- h) naređuje mobilizaciju građana i njihovih sredstava i sredstava pravnih lica, samostalnih privrednika, državnih organa kao i jedinica, štabova, povjerenika i službi za zaštitu i spašavanje. Građani su dužni da se sa svojim materijalnim sredstvima uključe u akcije zaštite i spašavanja u svojim mjestima stanovanja odmah po uočavanju da prijete opasnost od nastanka prirodne ili druge nesreće i kada u tim akcijama učestvuju na području svoje mjesne zajednice za taj rad nemaju pravo na naknadu;
- i) organizira i provodi zaštitu od požara iz nadležnosti općine/grada u skladu sa Zakonom i propisima općine/grada<sup>19</sup>. Organizacija zaštite od požara se realizira

<sup>18</sup>Odluka o organizovanju i funkcionisanju zaštite i spašavanja kojom se reguliše sastav, odnosno funkcije čiji se nosioci postavljaju na dužnosti u Općinskom štabu civilne zaštite.

<sup>19</sup>Organizacija i provođenje zaštite od požara i vatrogastvu je utvrđena posebnim federalnim Zakonom o zaštiti od požara i vatrogastvu. Najodgovornija osoba za stanje zaštite od požara i vatrogastvu na područje općine je općinski načelnik, kao nosilac izvršne vlasti.

donošenjem propisa iz nadležnosti općine/grada a njeno provođenje se osigurava formiranjem profesionalnih i dobrovoljnih vatrogasnih jedinica kao i vatrogasnih jedinica u pravnim licima;

- j) donosi Plan zaštite od požara općine/grada na prijedlog općinske/gradske službe Civilne zaštite i osigurava njegovo realiziranje. Realizacija plana zaštite od požara općine se obezbjeđuje planiranjem i izvršavanjem svih utvrđenih zadataka u sve tri faze od kojih su posebno važne faze preventivne i represivne zaštite od požara;
- k) planira i osigurava finansijska sredstva u budžetu općine/grada za potrebe zaštite od požara i vatrogastva na prijedlog općinske/gradske službe Civilne zaštite a u skladu sa donesenim planskim dokumentima: Programom razvoja zaštite i spašavanja općine/grada i Plana zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća općine/grada;
- m) vrši i druge poslove zaštite od požara i vatrogastva, u skladu sa Zakonom i propisima kantona.

### **2.6.3. Općinski/gradski organi uprave**

Općinski organi uprave u okviru svojih prava i dužnosti utvrđenih zakonom, statutom općine i drugim propisima, u oblasti zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća vrše sljedeće poslove i zadatke:

- a) izvršavaju i obezbjeđuju izvršavanje zakona, drugih propisa i općih akata kroz vršenje redovne djelatnosti za koju su osnovani;
- b) staraju se o organiziranju i sprovođenju mjera zaštite u oblasti za koju su osnovani i odgovorni su za stanje te zaštite. Organi uprave su dužni da u svojim godišnjim planovima rada planiraju i razrađuju zadatke utvrđene u planskim dokumentima iz oblasti zaštite i spašavanja općine/grada;
- c) prate stanje zaštite i predlažu mjere za razvoj i unapređenje zaštite. Svaki organ uprave, kroz vršenje redovne djelatnosti ima najdirektniji uvid u stanje u oblasti za koju je zadužen i, analogno tome, dužan je da preduzima mjere na unapređenju tog stanja. Organ uprave ove poslove vrši neposrednim preduzimanjem potrebnih korektivnih mjera ili, ukoliko procijeni da je to potrebno, sačinjavanjem informacije za potrebe općinskog načelnika/gradonačelnika sa prijedlogom mjera za poboljšanje stanja.
- d) vrše nadzor nad sprovođenjem zakona, planova zaštite i sprovođenje preventivnih mjera zaštite u pravnim licima i druge poslove koje su im zakonom i drugim propisima stavljeni u nadležnost.

Organi uprave su dužni da sve navedene zadatke razrađuju u svojim planovima rada a po završetku izvještajnog perioda kroz sačinjavanje informacije o svom radu obavezno obuhvataju i realizaciju planiranih zadataka iz oblasti zaštite i spašavanja.

### **2.6.4. Općinske/gradske službe Civilne zaštite**

U odredbi člana 31. stav 2. Federalnog zakona utvrđena je osnovna nadležnost općinske/gradske službe Civilne zaštite u oblasti zaštite i spašavanja. Organiziranjem i vršenjem tih poslova izgrađuje se sistem zaštite i spašavanja na području općine/grada. Ove poslove služba Civilne zaštite općine/grada vrši na sljedeći način:

- a) organizira, priprema i provodi zaštitu i spašavanje na području općine na taj način što se angažira na preduzimanju svih mjera i aktivnosti na organiziranju ukupnog sistema zaštite i spašavanja na području općine što predstavlja njenu primarnu funkciju kao centralnog

stručnog organa općine/grada za te poslove. Općinska/gradska služba Civilne zaštite je ovlaštena a time i obavezna da podstiče i usmjerava aktivnosti organe uprave, pravna lica i institucije na vršenju tih poslova i tako obezbijedi izgradnju sistema zaštite i spašavanja na području općine. U okviru ove funkcije, služba CZ preuzima sve neophodne načelne i konkretne mjere koje imaju za cilj da svi organi vlasti općine/grada i pravna lica, kao i građani izvršavaju poslove zaštite i spašavanja koji su zakonom<sup>20</sup> i propisom općine/grada<sup>21</sup> stavljeni u njihovu nadležnost.

U saradnji sa organima uprave izrađuje Procjenu ugroženosti općine/grada od prirodnih i drugih nesreća. Ovo je temeljni akt koji ima veoma veliki značaj u daljem procesu izgradnje sistema zaštite i spašavanja kroz izradu ostalih planskih dokumenata. Iz tih razloga, Procjenu ugroženosti prvo razmatra Općinski/gradski štab Civilne zaštite koji daje svoje mišljenje. Služba Civilne zaštite s dobijenim mišljenjem i otklonjenim nedostacima, Procjenu ugroženosti dostavlja općinskom načelniku/gradonačelniku na razmatranje koji sa svojim mišljenjem istu upućuje općinskom/gradskom vijeću na razmatranje i donošenje. Općinska/gradska služba Civilne zaštite, prema posebnoj proceduri<sup>22</sup> vrši redovno ažuriranje Procjene ugroženosti;

b) u saradnji sa ostalim organima uprave priprema Program razvoja zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u općini/gradu koji donosi Općinsko/gradsko vijeće. Program razvoja se donosi na duži period, najčešće na period od pet godina, i sadrži razradu politika i ciljeva na izgradnji sistema zaštite i spašavanja općine/grada utvrđenih u Planovima zaštite i spašavanja;

c) predlaže planove zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u općini/gradu općinskom načelniku/gradonačelniku na usvajanje. Planovi zaštite i spašavanja se izrađuju poslije donošenja Programa na izradi planova zaštite i spašavanja. Iako je služba Civilne zaštite nosilac, optimalno rješenje je da se formira multidisciplinarni tim stručnjaka iz raznih oblasti koji će raditi na njegovoj izradi a za čiju podlogu se uzimaju zaključci iz Procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća općine/grada;

d) općinska/gradska služba Civilne zaštite, kao centralni općinski/gradski organ za poslove zaštite i spašavanja je ovlaštena i dužna da prati stanje zaštite i spašavanja na području cijele općine/grada u svim oblastima privrednih i društvenih djelatnosti. Praćenje stanja u oblasti zaštite i spašavanja se vrši s ciljem da, s jedne strane, služba Civilne zaštite samostalno u granicama svojih ovlaštenja, može preduzeti odgovarajuće mjere i aktivnosti kako bi se riješili određeni problemi ili da općinskom načelniku/gradonačelniku ili općinskim/gradskim službama za upravu predloži da u granicama svojih ovlaštenja preduzimaju potrebne mjere za rješavanje određenog pitanja u oblasti zaštite i spašavanja;

e) koristeći različite metode, organizira, izvodi i prati realizaciju obuke građana na provođenju lične i uzajamne zaštite. Jedna od mogućnosti je organiziranje predavanja po mjesnim zajednicama, međutim, uzimajući u obzir današnja društvena dostignuća, ovaj način je veoma spor i neefikasan. Kao najefikasniji način masovnog obučavanja građana treba

---

<sup>20</sup> Federalni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća je krovni zakon u Federaciji BiH. Svaki kanton je donijeo svoje Zakone o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća kojim je regulirao najvažnija pitanja iz svoje nadležnosti a koja nisu razrađena Federalnim zakonom.

<sup>21</sup> Svaka općina donosi odluku o organiziranju i funkcioniranju zaštite i spašavanja na svom području razrađujući svoja ovlaštenja dodijeljena federalnim i kantonalnim zakonom o zaštiti i spašavanju.

<sup>22</sup> Metodologija za izradu procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 35/04

koristiti sredstva medija kao što su televizija i radio, osmišljavanjem i izradom sadržajnih emisija.

Obavezno se mora uzeti u obzir i moć interneta te koristiti njegove prednosti za izvođenje obuke. Štampanje letaka, plakata, brošura treba prakticirati povremeno za neposredne kontakte sa građanima u raznim prigodama s ciljem prenošenja informacija i raznih edukativnih sadržaja;

f) organizira i koordinira te provodi mjere zaštite i spašavanja i zaštite od požara i vatrogastvo. U okviru vršenja poslova obučavanja i osposobljavanja struktura Civilne zaštite u općini/gradu organizira i izvodi vježbe struktura Civilne zaštite za koje je zadužena: Općinski/gradski štab Civilne zaštite, povjerenici i jedinice Civilne zaštite i službe zaštite i spašavanja općine/grada. Vježbe se izvode prema posebnim programima koje usvaja općinski načelnik/gradonačelnik a prema elaboratu za organiziranje i izvođenje vježbe koji izrađuje služba Civilne zaštite uz učešće svih općinskih/gradskih službi za upravu. Organiziranje i izvođenje vježbi se vrši sa ciljem da se na praktičan način provjeri osposobljenost svih subjekata zaštite i spašavanja na vršenju poslova zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća;

g) organizira općinski/gradski operativni centar Civilne zaštite i obezbjeđuje njegov rad;

h) vrši popunu ljudstvom štabova Civilne zaštite, službi zaštite i spašavanja i jedinica Civilne zaštite i određuje povjerenike Civilne zaštite i osigurava njihovo opremanje materijalno-tehničkim sredstvima, te „organizira, izvodi i prati realizaciju njihove obuke“<sup>23</sup>.

i) priprema nacрте i prijedloge propisa iz oblasti zaštite i spašavanja iz nadležnosti općine/grada, koje donosi općinsko/gradsko vijeće i općinski načelnik/gradonačelnik s tim da se u izradi tih propisa obezbjeđuje učešće i općinskih/gradskih službi za upravu i to onih kada se određenim propisom reguliraju pitanja zaštite i spašavanja iz njihove nadležnosti.

j) vršenje poslova na vođenju određenih evidencija se realizira u skladu sa odgovarajućim podzakonskim propisima.

k) vrši i druge poslove zaštite i spašavanja jer se Federalnim zakonom utvrđuju samo osnovni poslovi, te se potpuna nadležnost službe Civilne zaštite utvrđuje u propisu općine/grada.

### **3. Operativno- komunikacijski centar Bosne i Hercegovine -112**

Sa aspekta zaštite i spašavanja građana na teritoriji Bosne i Hercegovine je veoma važno uvođenje jedinstvenog broja „112“ za poziv za pomoć, na koji građani mogu da traže pomoć svih službi koje reagiraju uhitnim slituacijama.

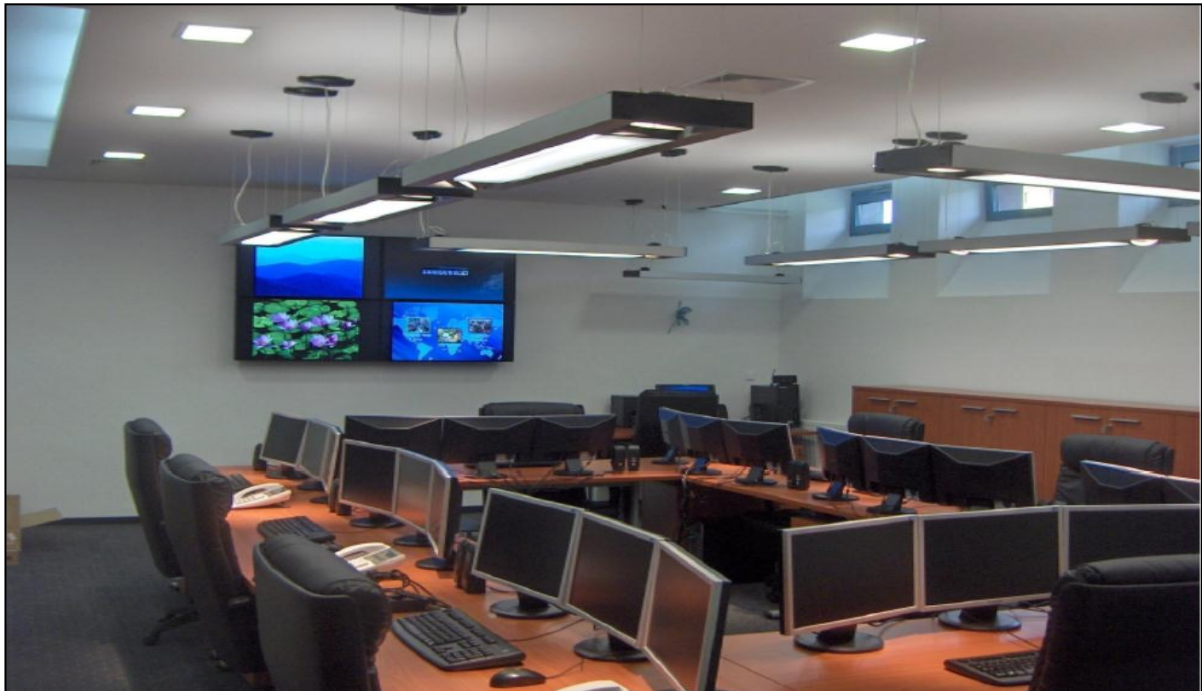
Operativno - komunikacijski centar Bosne i Hercegovine – 112 ( u daljem tekstu: Centar – 112 ) ima obavezu da svim osobama koja se nalaze na teritoriji Bosne i Hercegovine omogući da u prirodnoj ili drugoj nesreći besplatnim pozivom na broj 112, dobiju adekvatnu pomoć stručnih službi, na način i u vremenskom roku koji su predviđeni direktivama Evropske unije ( 91/396/EEC; 2002/22/EC ).

Formiranje Centra – 112, kao jedinstvenog sistema u komunikaciji nadležnih organa, relevantnih institucija i građana, kao i razmjeni informacija o svemu što je neophodno za adekvatno i pravovremeno interveniranje u prirodnim i drugim nesrećama, ima za cilj da se razorne posljedice prirodnih i drugih nesreća svedu na najmanju moguću mjeru te je interes

---

<sup>23</sup>Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 39/03, 22/06 i 43/10), član 31. stav 2. tačka 9.

društva i države mnogo veći od proste međunarodne obaveze, kojom se često opravdava uvođenje novih strukturnih pojava u našoj zemlji.



Slika 53.- Operatorska soba:Operativno-komunikacijski centar 112

Centar -112 za hitne pozive je sistem koji podrazumijeva razvijene operativne procedure, tehničku opremu i povećanu operativnu spremnost i obučeno osoblje u skladu sa evropskim standardima. Takođe, formira se baza podataka svih događaja, opasnosti, katastrofa i kriza te unapređuje sistem za obavještanje, ranou pozoravanje i uzbunjivanje u Bosni i Hercegovini s ciljem koordiniranja procesa donošenja odluka, određivanja, dodjeljivanja i izvršenja zadataka.

U Bosni i Hercegovini je uveden sistem jedinstvenog evropskog broja za hitne situacije 112 i uspostavljen Centar 112, s ciljem stalnog prikupljanja podataka o svim vrstama pojava i opasnosti koje mogu dovesti do prirodne ili druge nesreće, kao i podataka o posljedicama koje su nastale pojavom prirodne ili druge nesreće po ljude i materijalna dobra na ugroženom području, obrade tih podataka i njihove distribucije nadležnim organima vlasti i pravnim licima. Centar – 112 je formiran u okviru Ministarstva sigurnosti BiH, s kojim se funkcionalno uvezuju operativni centri drugih institucija i organa Bosne i Hercegovine, kao i Operativni centri entiteta i Brčko Distrikta BiH.

#### **4. OPERATIVNI CENTAR CIVILNE ZAŠTITE**

Radi stalnog prikupljanja podataka o svim vrstama pojava i opasnosti koje mogu dovesti do prirodne ili druge nesreće, kao i podataka o posljedicama koje su nastale pojavom prirodne ili druge nesreće po ljude i materijalna dobra na ugroženom području, obradu tih podataka i njihove distribucije nadležnim organima vlasti i pravnim licima, kao i prenošenje naredbi štaba civilne zaštite u vrijeme funkcioniranja tih štabova, formiraju se operativni centri civilne zaštite **112** (u daljnjem tekstu:operativni centar).

Operativni centri prikupljaju i obrađuju podatke o svim oblicima opasnosti, vrše uzbunjivanje i upozoravanje građana, prenose naređenja nadležnog štaba civilne zaštite, oglašavaju prestanak opasnosti, te primaju, pripremaju i šalju izvještaje o poduzetim mjerama, provedenoj mobilizaciji i drugim mjerama i aktivnostima nadležnim organima vlasti, susjednim općinskim operativnim centrima, te operativnim centrima kantona, odnosno Operativnom centru Federacije.

U skladu sa odredbama člana 149. stav 2. Zakona, operativni centri CZ se organiziraju u sastavu organa civilne zaštite i to:

1) Federalni operativni centar CZ u sastavu Federalne uprave civilne zaštite (u daljnjem tekstu: Federalna uprava),

2) kantonalni operativni centri CZ u sastavu kantonalnih uprava civilne zaštite (u daljnjem tekstu: kantonalna uprava),

3) općinski operativni centri CZ u sastavu općinske službe civilne zaštite.

Operativni centri rade neprekidno 24 sata, dok u općine moraju osigurati njegov rad u minimalnom trajanju od 8 sati dnevno i neprekidan rad u uslovima prirodne i druge nesreće.

Dvije ili više susjednih općina, a posebno općine u sastavu grada, mogu formirati zajednički operativni centar CZ, kako je predviđeno u članu 149. stav 3. Zakona, što se uređuje odlukom ili ugovorom o formiranju zajedničkog operativnog centra CZ koji donose općinski načelnici tih općina. To rješenje mogu koristiti samo nerazvijene općine koje nemaju materijalnih mogućnosti da u uvjetima nepostojanja prirodne i druge nesreće osiguraju odgovarajuće pretpostavke za rad svog operativnog centra CZ.

Za rad operativnih centara CZ moraju se osigurati neophodni uvjeti koji se odnose na prostor, materijalno - tehnička sredstva i opremu. Oprema i sredstva operativnih centara CZ za potrebe informacijsko-komunikacijske podrške treba da osiguraju:

1) efikasnu organizaciju, funkcioniranje i rukovođenje akcijama zaštite i spašavanja u prirodnim i drugim nesrećama na savremenim tehničko-tehnološkim osnovama,

2) pretpostavke za funkcionalnu, tehnološku dogradnju (skalabilnu) i faznu izgradnju sistema za komunikacijsku i informacijsku podršku operativnih centara CZ sa aspekta optimalnih organizacijskih, tehničko-tehnoloških i ekonomskih rješenja.

Osnovu za rad Federalnog, kantonalnih i općinskih operativnih centara CZ, osiguravaju:

1) Sistemi za komunikacijsku i informacijsku podršku:

a) multiservisna komunikacijska i informacijska mreža: prijenos govora, prijenos podataka i prijenos slike;

b) komunikacijski sistem prijenosa govora i podataka u uvjetima stanja prirodne i druge nesreće;

c) mreža širokog područja za velike udaljenosti povezane preko javnih komunikacijskih ili izvornih komunikacijskih linija (WAN) i LAN koji predstavlja grupu računara u istoj zgradi povezanih mrežnim kablovima ili sistemom bežičnih mreža (Wireless);

d) sistem za integraciju osnovnih komponenata sistema: Multiservisne komunikacijske i informacijske mreže, Komunikacijskog sistema prijenosa govora i podataka u uvjetima stanja prirodne i druge nesreće, te WAN i LAN sistema bežičnih mreža.

2) Računarski sistemi i računarske mreže za informatičku podršku i automatizaciju:

a) procesa rukovođenja akcijama zaštite i spašavanja u uvjetima stanja prirodne i druge nesreće i

b) poslovnih procesa.

3) Uredska oprema i SW (software) i HW (hardware) alati za obradu i kopiranje dokumenata:

a) u elektronskom obliku i

b) u papirnom obliku.

4) Elektroenergetski sistemi za osiguranje :

- a) rezervnog napajanja i agregati i
- b) sistemi za neprekidno napajanje.

5) Sistemi (sistemski, aplikacijski i dBase) za podršku geografskom informacionom sistemu (GIS):

- a) sistemi za globalno pozicioniranje (GPS) i
- b) ostala potrebna uredska i videooprema.

Izgradnja i opremanje sredstvima i opremom operativnih centara CZ za potrebe informacijske i komunikacijske podrške u razvoju i izgradnji operativnih centara treba da bude u skladu sa dokumentima razvoja i usvojenim projektnim rješenjima za komunikacijsku i informacijsku podršku sistema zaštite i spašavanja radi osiguranja efikasne organizacije, funkcioniranja i rukovođenje akcijama zaštite i spašavanja u prirodnim i drugim nesrećama, na savremenim tehničko-tehnološkim osnovama i u skladu sa rastućim potrebama i materijalnim mogućnostima odgovornih organa vlasti.

Ova pitanja se uređuju na jedinstvenim osnovama za sve operativne centre CZ po posebnom projektu tehničko-tehnološkog i organizacijskog rješenja sistema za komunikacijsko informacijsku podršku rukovođenja akcijama zaštite i spašavanja u prirodnim i drugim nesrećama.

Općinski operativni centar CZ nadležan je za vršenje sljedećih poslova:

1) vrši prikupljanje, obradu i distribuciju podataka o svim prirodnim i drugim nesrećama na području općine i te podatke i informacije dostavlja nadležnim organima općine i kantonalnom operativnom centru CZ, a prema potrebi i Federalnom operativnom centru CZ na način predviđen ovim Pravilnikom;

2) prenosi naredbe Federalnog i kantonalnog i općinskog štaba civilne zaštite u vrijeme kada ti štabovi rukovode akcijama zaštite i spašavanja na području općine;

3) prima, priprema i šalje izvještaje nadležnim organima općine i kantonalnom operativnom centru CZ o mjerama i aktivnostima koje se poduzimaju u toku sprovođenja aktivnosti na zaštiti i spašavanju na području općine;

4) prenosi saopćenja javnim medijima općine o podacima koji se odnose na prirodne i druge nesreće kojima raspolaže;

5) ostvaruje stalni kontakt sa operativnim centrima CZ susjednih općina i sa kantonalnim operativnim centrom CZ u vezi međusobnog dostavljanja potrebnih podataka i informacija o prirodnim i drugim nesrećama i postupa po nalogima i zahtjevima kantonalnog operativnog centra CZ;

6) vrši i sve druge poslove koji se odnose na prikupljanje i distribuciju podataka o prirodnim i drugim nesrećama na području općine koje se zakonom i drugim propisima stave u nadležnost tog centra.

## **5. OSVRT NA ORGANIZACIJU ODBRANE OD POPLAVA**

U široj javnosti je prisutno nerazumijevanje nadležnosti oko upravljanja sa vodama i rizicima koje voda sa sobom nosi. S obzirom da je ovakvo nerazumijevanje prisutno i kod stručnjaka te nosilaca vlasti, u daljem ćeu ukazati na rizike od poplava i redukciju tih rizika prema važećoj legislativi.

Upravljanje vodama se zasniva na načelu osiguranja zaštite od štetnog djelovanja voda, koje prvenstveno proizilazi iz potrebe za zaštitom stanovništva i imovine te potreba za uklanjanjem posljedica njenog štetnog djelovanja. Zaštitom od voda obuhvaćene su sve mjere, aktivnosti i

radnje koje se u širem prostoru planiraju, preduzimaju i izvode, sa ciljem da se umanje (ili eliminišu) posljedice koje nastaju štetnim dejstvom neuređenog vodnog režima.

Uređenje vodotoka, i drugih voda obuhvata: izvidenje, tehničko i investiciono održavanje regulisanih vodotoka, zaštitnih vodnih objekata i objekata melioracionih sistema, te druge radove kojima se omogućava kontrolisan i neškodljiv protok voda i njihovo namjensko korištenje.

Zaštita od štetnog djelovanja voda obuhvata radove i mjere za odbranu od poplava (upravljanje poplavama), odbranu od leda, zaštitu od erozija i bujica, borbu protiv suša, kao i otklanjanje posljedica od štetnog djelovanja istih.

## **5.1. Pravni okvir planiranja redukcije rizika od poplava**

Međunarodni okvir upravljanja vodama za Bosnu i Hercegovinu čine međunarodni ugovori koje je Bosna i Hercegovina potpisala, ili preuzela iz ranijeg perioda, te potpisane konvencije i sporazumi iz ove oblasti.

Zbog svog položaja, unutrašnjeg pravnog uređenja i međunarodnog okruženja Bosna i Hercegovina, i njeni entiteti, su upućene na međunarodnu saradnju u oblasti upravljanja vodama, prvenstveno sa susjednim zemljama regiona. Unutarnja organizacija zemlje nalaže da se poslovi vanjske politike sektora voda vode preko institucija države Bosne i Hercegovine, (Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa), ali je provođenje preuzetih obaveza na entitetima.

S obzirom na pripadnost prostora Bosne i Hercegovine, riječnom bazenu rijeke Dunav i slivu Jadranskog mora, određeni su i okviri međunarodne saradnje po ovim osnovama prožeti kroz konvencije: Konvencija o saradnji za zaštitu i održivo korištenje rijeke Dunav , (Konvencija za zaštitu rijeke Dunav) i Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od zagađenja (Barselonska konvencija).

Regionalna saradnja zemalja koje gravitiraju rijeci Savi definirana je Okvirnim sporazum o slivu rijeke Save , kojim je dogovoreno:

- uspostavljanje međunarodnog režima plovidbe;
- uspostavljanje održivog upravljanja vodama;
- poduzimanje mjera u cilju sprečavanja ili ograničavanja štetnih posljedica od voda i
- uspostavljanje mehanizama za kreiranje efikasne multilateralne saradnje zemalja podsliva rijeke Save.

Bilateralni odnosi sa susjednom Republikom Hrvatskom iz oblasti upravljanja vodama određeni su posebnim dokumentom: Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Bosne i Hercegovine o uređenju vodospospodarskih odnosa, o uređenju odnosa u oblasti voda između dvije zemlje, od zajedničkog interesa, a na osnovu Konvencije o zaštiti i upotrebi prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera – Helsinška konvencija . Procesi približavanja naše zemlje evropskim integracijama podrazumijevaju preuzimanje niza obaveza i pravila rada u oblasti upravljanja vodama. Okvirna direktiva o vodama (ODV) (Water Framework Directive WFD ) je svakako osnovni dokument iz ove oblasti.

## **5.2. Nadležnosti Bosne i Hercegovine**

Današnje stanje vodnog prava Bosne i Hercegovine (BiH) ima izražene specifičnosti koje ga suštinski razlikuju od nacionalnih sistema vodnog prava susjednih zemalja, odnosno zemalja Jugoistočne Evrope. Te specifičnosti proizilaze prije svega iz ustavnog karaktera Bosne i Hercegovine, koju čine Entiteti: Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska, kao i Brčko Distrikt.



Saglasno Ustavu BiH i ustavima Federacije BiH i Republike Srpske, i Arbitražnoj odluci o Brčko Distriktu, nadležnosti za upravljanje vodama (tj. za razvoj, zaštitu, korišćenje, zaštitu od štetnog dejstva) u nadležnosti su Entiteta i Brčko Distrikta. Analiza ustavno-pravnog okvira BiH pokazuje da, za razliku od brojnih drugih mirovnih sporazuma, zaključivanih u različitim vremenima, Dejtonosko-pariski mirovni sporazumi ne sadrže specifične i jasne odredbe koje bi se odnosile na nacionalne vodne resurse BiH, odnosno na principe kojima bi konstitutivni elementi države BiH, tj. Entiteti—Federacija BiH i Republika Srpska i Brčko District – trebali da se rukovode u upravljanju zajedničkim vodnim resursima (resursima presječenim entitetskom, odnosno distriktskom graničnom linijom). Stoga organi BiH nemaju nadležnost za uređivanje tih među-entitetskih odnosa. Pored toga, ne postoji pouzdan institucionalni i procesni sistem unutar koga bi se rješavali mogući nesporazumi i sporovi u upravljanju zajedničkim vodnim resursima.

Istovremeno, spoljna politika BiH je u nadležnosti institucija BiH. Entiteti imaju pravo da uspostavljaju specijalne odnose sa susjednim državama, u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH, a sa pristankom Parlamentarne skupštine BiH mogu zaključivati sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama. Kad je riječ o upravljanju vodnim resursima BiH, to znači da je za zaključivanje odgovarajućih međunarodnih sporazuma (kako multilateralnih, tako i bilateralnih) nadležna jedino BiH, ali da su za njihovo izvršavanje nadležni Entiteti i Distrikt.

Ovakvo ustavno rješenje omogućilo je da se uspostavi nadležnost Ministarstva spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH za obavljanje određenih poslova i zadataka iz oblasti voda. Sektor za prirodne resurse, energetiku i zaštitu okoline Ministarstva u tom smislu je nadležan za obavljanje normativno-pravnih, studijsko-analitičkih i informacijsko-dokumentacijskih poslova, koji se, između ostalog, odnose na:

- izradu zakona i podzakonskih akata iz oblasti voda;
  - izradu stručnih analiza, informacija i prijedloga u vezi sa stanjem u oblasti voda;
  - utvrđivanje strategije i razvojne politike u oblasti voda;
  - predlaganje mjera za poboljšanje stanja;
  - prikupljanje, praćenje i analiziranje podataka o vodnim resursima;
  - praćenje i implementacija međunarodnih i domaćih inicijativa, konvencija, projekata i programa u oblasti voda;
  - izvještavanje institucija u zemlji i inostranstvu o stanju u oblasti voda;
  - saradnja sa sličnim institucijama u inostranstvu i zemlji u raznim vidovima, ukoliko je to u interesu BiH;
  - saradnja sa relevantnim institucijama na državnom i entitetskom nivou;
  - analitičko praćenje i izrada stručnih analiza, informacija i mišljenja;
  - koordinacija mjera na planu racionalnog korišćenja vodnih resursa, regionalno i globalno;
- i sve druge aktivnosti u okviru međunarodne i domaće saradnje koje se pokažu kao neophodne za adekvatno praćenje stanja, provođenje politike i implementaciju potrebnih mjera i projekata u svrhu održivog upravljanja vodama.

### **5.3. Nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine**

Propisi o vodama Federacije BiH donose se i na nivou Federacije BiH i na nivou kantona, a u skladu sa tako definisanim ustavnim okvirom. Zakon o vodama Federacije BiH, koji je donešen 2006. godine, de jure je unijeo strukturne promjene sistema upravljanja vodama Federacije BiH, razvijenog i naslijeđenog iz ranijeg socijalističkog perioda, kada je „vodoprivreda“ bila uređivana propisima koji su se donosili za cijelu teritoriju SR Bosne i Hercegovine. Pravac u kome se promjene postojećeg sistema odvijaju jeste razvoj pravnog i institucionalnog okvira upravljanja vodama na principima i u skladu sa zahtjevima politike i

prava Evropske Unije. Osnovni instrument koji služi kao generalna paradigma, u odnosu na koji se domaći sistem razvija, jeste Okvirna direktiva o vodama (ODV), uz koju u obzir treba uzeti i desetine drugih propisa EU-e. Radi se o procesu koji se mora provoditi postepeno, u dužem vremenskom periodu, paralelno sa promjenama u drugim segmentima društva, zbog toga što je riječ o izuzetno složenom upravljačkom sistemu, pri čemu su zahtjevane promjene takvog karaktera da iziskuju visok nivo finansijskog ulaganja koji se ne može obezbjediti u kratkom vremenskom periodu.

Zakonom je propisana obaveza donošenja Strategije upravljanja vodama (Strategija), kojom se, u najširem smislu definiše politika upravljanja vodama Federacije BiH. Strategiju, na prijedlog Vlade, usvaja Parlament Federacije BiH, na period od 12 godina. Strategija upravljanja vodama čini dio Strategije zaštite životne sredine. Za sprovođenje Strategije upravljanja vodama, Zakonom je propisana obaveza donošenja planova upravljanja vodama za svako od vodnih područja. Sadržaj ovih planova je definisan u skladu sa odgovarajućim zahtjevima Okvirne direktive o politici voda EU. Isto se odnosi i na program mjera kojim se utvrđuju osnovne mjere potrebne za postizanje ciljeva u vezi sa zaštitom voda, uređenjem voda i zaštitom od štetnog djelovanja voda i korištenjem voda. Zakonom su isto tako utvrđeni i ciljevi zaštite životne sredine čije postizanje mora biti obezbjeđeno provođenjem vodnih planova i programa. Uloga javnosti u procesima planiranja takođe je definisana Zakonom.

Na prijedlog federalnog ministra, Vlada Federacije donosi propise o:

1. metodologiji za određivanje tipova vodnih tijela površinskih voda i karakterizaciju vodnih tijela površinskih i podzemnih voda ;
2. referentnim uvjetima za klasifikaciju ekološkog stanja i dopuštene granične vrijednosti parametara hemijskog kvaliteta za klasifikaciju hemijskog stanja vodnog tijela površinskih voda ;
3. parametrima kvantitativnog i hemijskog kvaliteta za klasifikaciju stanja vodnog tijela podzemnih voda ;
4. postupku provođenja ekonomske analize korištenja voda;
5. uspostavljanju ciljeva zaštite okoliša;
6. monitoringu i sadržaju programa monitoringa voda.

S ciljem implementacije Zakona o vodama u Federaciji BiH, doneseni su sljedeći podzakonski propisi:

1. Pravilnik o graničnim vrijednostima opasnih i štetnih materija za tehnološke otpadne vode prije njihovog ispuštanja u sistem javne kanalizacije odnosno drugi prijemnik („Službene novine Federacije BiH“ br. 50 /07);
2. Pravilnik o graničnim vrijednostima opasnih i štetnih materija za vode koje se nakon prečišćavanja iz sistema javne kanalizacije ispuštaju u prirodni prijemnik („Službene novine Federacije BiH“ br. 50 /07);
3. Pravilnik o sadržaju, obliku, uvjetima, načinu izdavanja i čuvanja vodnih akata („Službene novine Federacije BiH“ br. 6/08);
4. Pravilnik o uvjetima za određivanje zona sanitarne zaštite i zaštitnih mjera za izvorišta voda koja se koriste ili planiraju da koriste za piće („Službene novine Federacije BiH“ br. 51/02);
5. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije i dostavljanje podataka o količinama zahvaćene vode („Službene novine Federacije BiH“ br. 83/08);
6. Pravilnik o načinu određivanja granice vodnog dobra i o postupku utvrđivanja pripadnosti zemljišne čestice javnom vodnom dobru („Službene novine Federacije BiH“ br. 26/09);
7. Pravilnik o načinu i uvjetima ograničenog prava korištenja javnog vodnog dobra („Službene novine Federacije BiH“ br. 26/09);
8. Pravilnik o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenta na vodama i obalnom vodnom zemljištu („Službene novine Federacije BiH“ br. 71/09);

9. Pravilnik o utvrđivanju područja podložnih eutrofikaciji i osjetljivih na nitratre („Službene novine Federacije BiH“ br. 71/09);
10. Pravilnik o monitoringu u područjima podložnim eutrofikaciji i osjetljivim na nitratre („Službene novine Federacije BiH“ br. 71/09);
11. Pravilnik o uspostavi i upravljanju informacionim sistemom voda („Službene novine Federacije BiH“ br. 77/09);
12. Pravilnik o uvjetima koje moraju ispunjavati referentne, odnosno ovlaštene laboratorije za ispitivanje voda, sadržaju i načinu davanja ovlasti („Službene novine Federacije BiH“ br. 14/10);
13. Uredba o vrstama i sadržaju planova zaštite od štetnog djelovanja voda („Službene novine Federacije BiH“ br. 26/09);
14. Uredba o klasifikaciji voda i voda obalnog mora Jugoslavije u granicama SR BiH voda („Službeni list SR BiH“ br. 18/806);
15. Uredba o kategorizaciji vodotoka („Službeni list SR BiH“ br. 42/67 );
16. Uredba o štetnim i opasnim materijama u vodama („Službene novine Federacije BiH“ br. 43/07);
17. Pravilnik o načinu obračunavanja, postupku i rokovima za obračunavanje i plaćanje i kontroli izmirivanja obaveza na osnovu opće vodne naknade i posebnih vodnih naknada („Službene novine Federacije BiH“ br. 92/07 i 46/09);
18. Odluka o granicama riječnih bazena i vodnih područja na teritoriji FBiH („Službene novine Federacije BiH“ br. 41/07);
19. Odluka o visini posebnih vodnih naknada („Službene novine Federacije BiH“ br. 46/07);
20. Pravilnik o uvjetima i kriterijima koje mora ispunjavati specijalizirana i ovlaštena pravna osoba za provođenje mjera otklanjanja ili sprečavanja zagađenja voda u slučaju iznenadnog zagađenja ili opasnosti od iznenadnog zagađenja voda i načinu davanja ovlaštenja („Službene novine Federacije BiH“ br. 06/11).

#### **5.4. Nadležnosti Kantona**

U skladu sa Zakonom o vodama iz 2006. godine, kantoni imaju obavezu da odredbe kantonalnih zakona o vodama usklade sa odredbama Zakona. Ovim zakonom je utvrđen i obim ovlašćenja kantona za uređivanje tih pitanja svojim propisima. Naime, zakonima kantona regulišu se pitanja organizacije i načina obavljanja poslova koji su Zakonom o vodama Federacije BiH stavljeni u nadležnost kantonima.

Upravljanje vodama na kantonalnom nivou u Bosni i Hercegovini je dosta složeno pitanje. Kao što je prethodno spomenuto, Federacija BiH se sastoji od deset kantona čije su nadležnosti definirane Ustavom FBiH. Svaki kanton ima svoju vladu koja usvaja kantonalne zakone (koji su usklađeni sa zakonodavstvom FBiH). Ne postoji jedinstven oblik organizacije ili politike za ministarstva koja se bave pitanjima zaštite voda na kantonalnom nivou.

Kako nikakav mehanizam koordinacije i, eventualno, verifikacije i informisanja o aktivnostima, u vezi sa ovim zahtjevom za usklađivanje kantonalnih vodnih propisa, nije predviđen Zakonom o vodama Federacije BiH, u narednom periodu je neophodno i ovakvu obavezu urediti zakonom, kako bi se obezbjedili sigurniji i efikasniji osnovi koordinacije u donošenju vodnih propisa i njihovom izvršavanju.

Kantoni koji su donijeli svoje zakone o vodama su općinama i gradovima prenijeli u vlasništvo vodotoke II kategorije a time i obaveze planiranja i njihovog održavanja. S druge strane, kantoni su zadržali pravo u planiranju korištenja finansijskih sredstava, izdavanja vodnih akata i koordinacije između općina i gradova.

## 5.5. Nadležnosti Republike Srpske

Izrada Strategije integralnog upravljanja vodama je regulisana Zakonom o vodama Republike Srpske koja baznog planskog dokumenta za usmjeravanje razvoja čitavog sektora voda Republike Srpske. Kao jedna od međufaza u procesu izrade tog strateškog planskog dokumenta najvišeg nivoa značajnosti urađen je ovaj Okvirni plan razvoja vodoprivrede Republike Srpske (ubuduće: Okvirni plan). Okvirni plan razvoja vodoprivrede treba da popuni plansko-upravljački interegnum do donošenja ključnih strateških planskih dokumenata u sektoru voda, ali treba da posluži i kao podloga pri izradi Strategije razvoja Republike Srpske.

Okvirni plan definiše kriterijume, uslove i ograničenja za dalji razvoj vodne infrastrukture i za upravljanje čitavim sektorom voda. Pod vodnom infrastrukturom se podrazumijevaju svi objekti i sistemi kojima se ostvaruju ciljevi korišćenja voda, zaštite od voda i zaštite voda.

U oblasti uređenja voda i zaštite od poplava ključne grane su: uređenje slivova i konzervacija zemljišta, antieroziona zaštita, regulacija rijeka, odbrana od poplava, odvodnjavanje zemljišta, uređenje voda i vodotoka u urbanim sistemima koje prati oblast upravljanja i gazdovanja vodama: upravljanje vodoprivrednim sistemima, pravna zaštita voda, međunarodna vodna politika itd.

Zakonom o vodama utvrđena su dva osnovna Oblasna riječna sliva za upravljanje vodama:

- a) Oblasni riječni sliv rijeke Save i
- b) Oblasni riječni sliv rijeke Trebišnjice.

Agencije za vode za definisane Oblasne riječne slivove zadužene se za sprovođenje zadataka u oblasti integralnog upravljanja vodnim resursima na Oblasnim riječnim slivovima rijeka Save i Trebišnjice.

Vlada Republike Srpske je 2013.g. donijela je odluku o osnivanju Javne ustanove "Vode Srpske" koja upravlja vodama, javnim vodnim dobrom, kao i hidrotehničkim objektima i sistemima, rijekama, potocima, jezerima, na način propisan zakonom, na teritoriji Republike Srpske u skladu sa odredbama Zakona o vodama i drugim odgovarajućim propisima čiji su osnovni poslovi i zadaci da:

- a) organizuje rad i funkcionisanje vodoprivrede na oblasnom i riječnom slivu, kao i rad kancelarija vodnih uprava sliva,
- b) predlaže dugoročne i srednjoročne planove i programe razvoja vodoprivrede,
- c) stara se o obezbjeđenju potrebnih sredstava i utvrđuje način njihovog korištenja,
- d) prati realizaciju planova i programa razvoja vodoprivrede,
- e) vrši kontrolu namjenskog korištenja sredstava
- f) predlaže visinu stopa naknada,
- g) predlaže godišnji program radova i finansijski plan
- h) predlaže kriterijume i mjerila za usmjeravanje i raspoređivanje sredstava.

U oblasti zaštite voda u Republici Srpskoj doneseni su sljedeći podzakonski propisi:

1. Pravilnik o uslovima ispuštanja otpadnih voda u javnu kanalizaciju („Službeni glasnik RS“ br. 44/01);
2. Pravilnik o uslovima ispuštanja otpadnih voda u površinske vode („Službeni glasnik RS“ br. 44/01);
3. Pravilnik o mjerama zaštite, načinu određivanja i održavanja zona i pojaseva sanitarne zaštite, područja na kojima se nalaze izvorišta, kao i vodnih objekata i voda namijenjenih ljudskoj upotrebi („Službeni glasnik RS“ br. 7/03);
4. Odluka o stopama posebnih vodoprivrednih naknada („Službeni glasnik RS“ br. 22/08);

5. Odluka o utvrđivanju granica oblasnih riječnih slivova (distrikta) i slivova na teritoriji Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ br. 98/06);
6. Uredba o načinu, postupku i rokovima obračunavanja i plaćanja posebnih vodnih naknada („Službeni glasnik RS“ br. 74/09);
7. Uredba o klasifikaciji voda i kategorizaciji vodotoka („Službeni glasnik RS“ br. 42/01);
8. Uredba o načinu učešća javnosti u upravljanju vodama („Službeni glasnik RS“ br. 35/07);
9. Pravilnik o načinu i metodama određivanja stepena zagađenosti otpadnih voda kao osnovice za utvrđivanje vodoprivredne naknade („Službeni glasnik RS“ br. 44/01);
10. Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju vodoprivredne laboratorije kao pravna lica ili u okviru pravnih lica koje vrše određenu vrstu ispitivanja površinskih, podzemnih i otpadnih voda („Službeni glasnik RS“ br. 44/01);
11. Pravilnik o tretmanu i odvodnji otpadnih voda za područja gradova i naselja gdje nema javne kanalizacije („Službeni glasnik RS“ br. 68/01);
12. Pravilnik o načinu održavanja riječnih korita i vodnog zemljišta („Službeni glasnik RS“ br. 9/00).

## **5.6. Odnosi između Entiteta**

Odnosi između Entiteta, povodom raznih pitanja u različitim oblastima života, relativno često su u proteklom periodu uređivani specifičnim pravnim instrumentima—memorandumima o razumjevanju. Međutim, ta praksa, iako nije u suprotnosti sa ustavnim normama, nije izrazito službeno podržavana kao način uređivanja otvorenih među-entiteskih pitanja. Sem toga, ni u mjeri u kojoj je memorandum o razumjevanju, kao pravni instrument, korišten u praksi izvršne vlasti, nije doživio razvoj u pravcu potvrđivanja od strane parlamentarne vlasti (bilo entiteske, distriktne ili državne), čime bi dobio snagu zakona. Slučajevi zaključivanja memoranduma o razumjevanju između državnih organa i organa Entiteta i Distrikta, kojima bi bilo uređeno koordiniranje vršenja određenih nadležnosti u vezi sa vodama, nisu do sada zabilježeni.

U sektoru voda, memorandumima o razumjevanju do sada su potpisivani između vlada Entiteta, između entitetskih ministara nadležnih za vode i vlada Entiteta i Komisije EU. Namjera je bila da se uređivanjem pitanja međuentitske saradnje povodom zajedničkih vodnih resursa na ovaj način omogući, u postojećim ustavno-pravnim okvirima, upravljanje vodnim resursima Bosne i Hercegovine na usklađen način.

Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Federacije BiH i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske potpisala su 2001. godine Memorandum o saradnji kojim su se uzajamno obavezala na buduću saradnju, između ostalog i u okviru sektora voda. Memorandumom je uspostavljena Međuentitetska komisija za koordinaciju, definisan njen djelokrug, način i uslovi rada. Komisija odlučuje konsensusom, a za slučaj nemogućnosti donošenja odluke konsensusom, predviđen je mehanizam rješavanja sporne situacije. Memorandumom je, između ostalog, predviđeno da ministarstva pojačaju saradnju sa Međuentitetskom komisijom za vodoprivredu i da joj pruže punu podršku kroz potpunije provođenje postojećeg memoranduma o saradnji i koordinaciji pitanja iz oblasti vodoprivrede. Takođe je predviđeno da dva ministarstva harmonizuju propise i usklade organizaciju provođenja i kontrole zaštite voda, posebno odbrane od poplava i incidentnih zagađenja, i da zajednički pripreme dokument o postupku izdavanja vodoprivrednih akata (uslova, saglasnosti i dozvola) za objekte na zajedničkim vodotocima, odnosno za objekte na području između Entiteta.

## 5.7. Nadležnosti Općina i drugih subjekata na nivou JLS

Na prostoru Federacije BiH Kantoni ukupno obuhvataju 79 općina. Nadležnosti općina regulirani su Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ br. 49/06). U članu 8. tog Zakona navode se formulacija i implementacija politika prostornog uređenja i okoliša, upravljanje vodama, upravljanje otpadom i upravljanje prirodnim resursima na nivou općine kao neke od samoupravnih nadležnosti koje ne mogu ograničiti ili uskratiti federalne ili kantonalne vlasti, osim u slučajevima i u obimu koji je određen zakonom.

Vodni objekti kao što su: nasipi, obaloutvrde, uređena korita vodotoka I kategorije, odvodni kanali, obodni (lateralni) kanali za zaštitu od vanjskih voda, odvodni tuneli, brane s akumulacijama ustave, retenzije i drugi pripadajući objekti, kao i objekti za zaštitu od erozija i bujica koji pripadaju vodotocima II kategorije, su u vlasništvu grada i općine koje mogu to pravo prenijeti na upravljanje i korištenje pravnom licu u skladu sa zakonom.

Utvrđena je i obaveza gradu i općini da moraju obezbijediti neophodne materijalne i organizacione uslove za održavanje vodnih objekata u funkcionalnom stanju te da se koriste u skladu sa njihovom prirodom i namjenom te da se čuvaju od oštećenja i uništenja odnosno nenamjenskog korištenja.

Izvršenje navedenih poslova grad i općina obezbjeđuju donošenjem odluka o načinu korištenja i drugim pitanjima od značaja za njihovo održavanje i čuvanje.

Kantonalnim zakonima je utvrđeno da općina i grad u saradnji sa kantomom u cilju zaštite od štetnog djelovanja voda na svom području, na ugroženom području planiraju mjere zaštite, gradnju i upravljanje zaštitnom vodnim objektima a naročito gradnju nasipa, brana i pregrada, objekata za stabilizaciju dna i obala, objekata za odvođenje unutrašnjih voda i druge procijenjene mjere i aktivnosti. Obim navedenih aktivnosti se utvrđuje u planovima zaštite od poplava i leda, planovima zaštite od erozije i bujica i planovima zaštite od vanrednog zagađenja vode koji se donose prema odredbama kantonalnih zakona. Veoma je upitno zakonsko rješenje kojim se izdvajaju planovi aktivne odbrane u vrijeme opasnosti od velikih (poplavnih) voda, odnosno da navedeni plan aktivne odbrane od poplave donosi ministar za područja uz površinske vode II kategorije na području kantona. Upravni nadzor nad provođenjem propisa koje donose općine i gradovi u skladu sa navedenim zakonima o vodama vrše općine i gradovi.

Za izvršavanje navedenih obaveza na područjima jedinica lokalne samouprave sredstva se obezbjeđuju iz namjenski prikupljenih sredstava po osnovu zakona o vodama dok se njihova raspodjela vrši u skladu sa godišnjim planom i programom koji donosi nadležno ministarstvo za vodoprivredu. Plan i program korištenja ovih sredstava se izrađuje u saradnji sa općinama koje su, u dosadašnjem periodu u najvećem dijelu ova sredstva koristili za izgradnju i održavanje vodovoda i objekata vodosnabdijevanja.

Republika Srpska obuhvata 63 općine i njihove nadležnosti su regulirane Zakonom o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“ br. 101/04). Prema članu 12 ovog Zakona, općine u RS-u imaju nezavisne nadležnosti nad javnim uslugama poput zaštite okoliša i upravljanja vodama. Konkretno nadležnosti lokalne samouprave u pogledu zaštite okoliša i prirodnih resursa navedene u članu 22 su:

- zaštita i uređenje poljoprivrednog zemljišta,
- određivanje erozivnih područja i protiverozivnih mjera,
- određivanje uvjeta i načina uređenja pašnjaka,
- upravljanje prirodnim jezerima, izvorima, javnim bunarima i česmama,
- upravljanje vodosnabdijevanjem,
- zaštita, uređenje i unapređenje područja sa prirodnim ljekovitim svojstvima,

- propisivanje graničnih vrijednosti emisije za štetne materije, kada je to propisano zakonom,
- objavljivanje podataka o kvalitetu zraka i poboljšanje kvaliteta zraka prema potrebi,
- zaštita od buke i mjerenje buke,
- zaštita prirodnog nasljeđa i vrijednosti općine,
- pitanja koja se odnose na veterinarstvo,
- stočarstvo i pčelarstvo.

Nadležnost općina u Republici Srpskoj je utvrđena Zakonom o vodama RS na taj način što JLS surađuju sa nadležnom agencijom za vode u pogledu planiranja i operativnog provođenja navedenih planova.

Općine u oba entiteta obično izvršavaju svoje nadležnosti u oblasti zaštite voda putem različitih odjeljenja, odnosno službi unutar općina poput odjeljenja za komunalne poslove, prostorno uređenje, urbanizam, razvoj, inspekcije, itd.

### **5.8. Procjenjivanje redukcije rizika od poplava**

U odredbama članova 21 – 43 Zakona o vodama Federacije Bosne i Hercegovine, u dijelu pod nazivom „Upravljanje vodama“, definirana su osnovna planska dokumenta koje treba pripremiti, a odnose se na Strategiju upravljanja vodama i planove upravljanja vodama na definiranim vodnim područjima. Strategija je osnovni dokument koji određuje politiku upravljanja vodama, a planovi upravljanja vodama treba da osiguraju realizaciju ciljeva zacrtanih strategijom. Strategija upravljanja vodama je prepoznata kao osnovni planski dokument razvoja oblasti upravljanja vodama, s jednim od sastavnih dijelova: ciljevi i pravci zaštite voda, zaštite od štetnog djelovanja voda i održivog korištenja voda. Strategijom je, kao što ZoV FBiH navodi, potrebno odrediti politiku upravljanja vodama Federacije BiH, odnosno odrediti pravce djelovanja po pitanjima zaštite voda, zaštite od štetnog djelovanja voda i održivog korištenja voda.

Nadležne institucije su obavezne da u toku izrade plana upravljanja vodama obavezno uspostavljaju i osiguravaju koordinaciju svih aktivnosti sa odgovarajućom nadležnom institucijom za izradu plana za isto vodno područje iz Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Brčko Distrikt) radi osiguranja donošenja jedinstvenog plana upravljanja vodama vodnog područja u Bosni i Hercegovini. U daljoj proceduri, Vlada Federacije donese plan upravljanja vodama podnosi Vijeću ministara Bosne i Hercegovine radi usvajanja a Federalno ministarstvo obavještava ministarstvo Bosne i Hercegovine nadležno za vode i organ Republike Srpske nadležan za vode o donesenom planu upravljanja vodama.

Agencija za vode na području za koje je nadležna da između ostalog, organizira i obavlja poslove vezano za:

- organizira hidrološki monitoring i monitoring kvaliteta voda;
- priprema plan upravljanja vodama za pripadajuće vodno područje, organizira izradu tehničke dokumentacije za pojedina pitanja upravljanja vodama, te obavlja i druge poslove koji se odnose na upravljanje vodama;
- priprema planove za sprečavanje i smanjenje štetnih uticaja prouzrokovanih poplavama,

Zaštita i spašavanje na vodi i pod vodom je regulisana i u doredbama članova 79. do 82. Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća (Zakon o zaštiti i spašavanju) utvrđen je sadržaj te mjere, obaveze organa uprave i izvršiooci. U svim naseljenim mjestima koja mogu biti ugrožena poplavama oko većih rijeka, jezera i na moru se

mora organizirati zaštita i spašavanje na vodi i pod vodom. Zaštita i spašavanje na vodi i pod vodom se organizira i provodi u tri faze, i to:

- a) prva faza se odnosi na preduzimanje preventivnih mjera zaštite (izgradnja i održavanje objekata za zaštitu od poplava, osmatranje i izviđanje stanja vodotoka i druge mjera),
- b) spašavanje ugroženih i nastradalih ljudi i materijalnih dobara se sprovodi u drugoj fazi u vrijeme kada su ljudi ugroženi poplavama kao što je ispumpavanje vode iz poplavljenih objekata i izvlačenje utopljenika kao i druge neophodne mjere,
- c) otklanjanje posljedica (saniranje posljedica izazvanih poplavama) se provodi u trećoj fazi.

U odredbi člana 81. Zakona o zaštiti i spašavanju je utvrđena nadležnost organa uprave za vodoprivredu i privredna društva koji su nadležni za organiziranje i sprovođenje mjera zaštite i spašavanja od poplava a tu se prvenstveno misli na kantonalne i federalne organe uprave te privredna društva i agencije u oblasti vodoprivrede. Njihova odgovornost, nadležnost i zadaci se konkretno odnose na otkrivanje i utvrđivanje opasnosti i organiziranja provođenja zaštite i spašavanja od poplava izazvanih oštećenjem ili rušenjem visokih brana, nasipa ili drugih vodozaštitnih objekata, te opasnosti od bujičnih i podzemnih voda koje uzrokuju poplave. Sve navedene aktivnosti predhodno navedeni organi i privredna društva vrše u okviru svoje redovne djelatnosti.

Organiziranje i provođenje preventivne zaštite i spašavanja od poplava se vrši izradom i donošenjem posebnih dokumenta:

- a) Preliminarna procjena poplavnih rizika
- b) Karte opasnosti od poplava i Karte rizika od poplava i
- c) Planovi upravljanja poplavnim rizicima.

Navedena dokumenta se izrađuju prema propisima koji uređuju oblast voda a to su:

- Zakon o vodama koji regulira da se obim zaštite od štetnog djelovanja voda i potrebne mjere određuju sljedećim planovima: posebnim planovima zaštite od poplava i leda, planovima zaštite od erozije i bujica i planovima zaštite od vanrednog zagađenja voda;
- Uredbu o vrstama i sadržaju planova zaštite od štetnog djelovanja voda u koji su transponirane odredbe EU Direktive o poplavama dok su vremenski rokovi implementacije usklađeni sa nacionalnom legislativom.

Veoma je važno napomenuti da, pored predhodno navedenih planskih dokumenata, određene obaveze u preduzimanju mjera, postupaka i radnji za zaštitu i spašavanje od poplava imaju općine i kantoni koje razrađuju u svojim Planovima zaštite i spašavanja od poplava. To se prije svega odnosi na obavezu razrade onih mjera i radnji koje mogu preduzimati građani, pravna lica i jedinice civilne zaštite za zaštitu na vodi i pod vodom i sportski klubovi koji se bave sportom na vodi. Prvenstveno se planiraju mjere zaštite i spašavanja nastradalih i ugroženih ljudi i materijalnih dobara i u fazi otklanjanja posljedica kao što su: evakuacija, zbrinjavanje evakuiranih, obezbjeđenje prelaska preko poplavljenih površina i asanacija terena. Veoma je važno da se tokom izrade plana zaštite i spašavanja općine i kantona izvrši njegovo usklađivanje sa rješenjima koja su utvrđena u planu odbrane od poplave i tako eliminišu dupla rješenja.

## **6. ANATOMIJA SISTEMA CIVILNE ZAŠTITE**

U daljem smo, nakon uvida u stanje sistema zaštite i spašavanja opserviranih općina neposrednim uvidom, ali i uvidom u dokumentaciju koja nam je dostavljena na uvid, nastojali napraviti presjek aktuelnog stanja sistema civilne zaštite kroz uporednu analizu datu u tabelarnom pregledu kako slijedi:



a) Pregled prirodnih i drugih nesreća koje su procijenjene kao opasnosti

nesreća	Doboj Istok	Doboj Jug	Usora
Poplava	DA	DA	DA (Op)
Zemljotres	DA	DA	
Visoi snijeg i sniježni nanosi	DA	DA	
Klizanje odronjavanje zemljišta	DA	DA	DA(Op)
Suša	DA	DA	
Olujni vjetar	DA	DA	
Grad	DA	DA	
Mraz	DA	DA	
Prolom oblaka	DA		
Epidemije i epizootije zaraznih bolesti	DA	DA	
Kalamiteti biljnih bolesti i štetočina	DA	DA	
Veliki požari	DA	DA	
Eksplozije plinova i opasne tvari		DA	
Rušenje brana na hidroakumulacijama (HA) i preljevanje vode preko brane na HA	DA		
Radioaktivno i drugo zagađenje zraka, vode i tla	DA	DA	
Nesreće na terenima kojisu zagađeni minsko-eksplozivnim sredstvima (MES) i neeksplozivnim ubojitim sredstvima (NUS)	DA	DA	
Velike nesreće na cestovnom, željezničkom i zračnom prometu	DA	DA	

b) administrativna organizacija

Opis opservacije	Doboj Istok	Doboj Jug	Usora
Samostalna služba CZ	DA	NE	NE
Služba CZ u sastavu druge službe	NE	DA	DA
Formiran Općinski štab civilne zaštite	DA	DA	DA
Operativni centar CZ	DA	DA	NE
Operativni centar CZ u funkciji 8 sati	DA	NE	NE
Sistem za uzbunjivanje i rano upozoravanje	NE	NE	NE
Profesionalna vatrogasna jedinica	NE	NE	NE
Dobrovoljna vatrogasna jedinica	NE	NE	NE

c) Planska dokumentacija

dokument	Doboj Istok	Doboj Jug	Usora
Procjena ugroženosti	DA	DA	NE
Plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća	DA	DA	DA
Godina zadnjeg ažuriranja Procjene ugroženosti	2016.	2011	0
Godina zadnjeg ažuriranja Plana zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća	2013.	2011	0
Odluka o organiziranju i funkcioniranju zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća općine	DA	DA	NE
Izvještaj o poplavi za 2014.godinu	DA	DA	NE
Analiza iskustava iz poplave 2014.	NE	NE	NE

d) Organiziranost i popunjenost struktura civilne zaštite

Struktura CZ	Doboj Istok	Doboj Jug	Usora
Općinski štab civilne zaštite	DA	DA	
Štabovi CZ u mjesnim zajednicama	DA (5)	NE	
Povjerenici civilne zaštite	DA		
Jedinica opće namjene	DA	DA, 2 (64)	
Služba zaštite i spašavanja iz ruševina		DA	
Služba zaštite i spašavanja za asanaciju terena, vodosnabdijevanje i čistoću		DA	
Služba za medicinsku pomoć		DA	
Služba zaštite od požara		DA	
Zaštita životinja i namirnica životinjskog porijekla		DA	
Specijalizovana jedinica za RHB zaštitu	DA		
Specijalizovana jedinica za zaštitu od NUS-a	DA		
Specijalizovana jedinica za asanaciju terena	DA		
Specijalizovana jedinica za zaštitu od požara	DA		
Specijalizovana jedinica za pružanje PMP	DA		

Zaključci koje možemo izvesti iz analize anatomije sistema civilne zaštite opserviranih općina:

- Općine su pretrpjele velike štete od poplava i klizišta, ali i grada, tokom 2014.godine.
- Detaljna analiza prirodne ili druge nesreće je obavezna nakon njenog završetka kako bi se naučene lekcije prenijele u plansku dokumentaciju i ugradile u svakodnevni život. Takve analize mogu biti učinkovite i polučiti rezultate samo ukoliko su obuhvatile sve događaje sa njihovim slabostima, vrlinama i mjerama za popravak. Izvještaj o štetama nikako nemože biti dobra analiza prirodne ili druge nesreće.
- Gotovo sve prirodne i druge nesreće su procijenjene da se mogu dogoditi i događale su se na prostorima općina zbog čega su i uzete u obzir tokom izrada procjena ugroženosti.
- Uspostava kvalitetne organizacije sistema civilne zaštite, njegovih struktura i njegove popune i obuke s ciljem jačanja spremnosti na odgovor prilikom udara nesreće je preduslov za opstanak društva i što brži njegov oporavak. Nemožemo reći da su općine dimenzionirale svoje snage u skladu sa procijenjenim rizicima i opasnostima.

- e) Opremanje struktura civilne zaštite je osnovni preduslov za njihovu kvalitetnu upotrebu na intervenciji. Općine nemaju opremljene spasilačke kapacitete, posebno kada su u pitanju spašavanja u poplavama i iz ruševina.
- f) Namjenska sredstva za zaštitu i spašavanje nisu jedina sredstva koja se koriste za ulaganje u sistem zaštite i spašavanja jedne općine. To su dodatna sredstva a osnovna sredstva za zaštitu i spašavanje se obezbjeđuju iz budžeta općine. Općina kroz uložena sredstva za razvoj sistema civilne zaštite pokazuje svoju spremnost da jača otpornost na prirodne i druge nesreće.
- g) Pravovremena i kvalitetna informacija je preduslov za donošenje pravilnih i pravovremenih odluka organa rukovođenja. Općine ne posjeduju sisteme za prenos govora i zvuka građanima putem sistema sirena.
- h) Razvojem i jačanjem Operativnih centara civilne zaštite općina se stvaraju preduslovi da se građani pravovremeno obavijeste o nadolazećoj opasnosti. Nemože se reći da su općine uložile napore, unatoč proklamovanoj priči kako za „to“ nema novaca u budžetu, da podignu sistem uzbunjivanja i ranog upozoravanja na viši nivo. Izuzetak je Doboj Istok koji ima organiziran Operativni centar civilne zaštite dok to kod druge dvije općine nije slučaj.
- i) Situiranjem službenika koji rade na poslovima civilne zaštite u sastav drugih službi je jedan od pokazatelja nerazumijevanja i pogrešne percepcije sistema civilne zaštite. Ovakvim pimanjem stvari nema napretka u razvoju sistema, nema odgovornosti. To je slučaj u općinama Doboj Jug i Usora. Služba za civilnu zaštitu se brine o sistemu civilne zaštite jedne općine. Mora se znati i da samo rukovodilac Službe civilne zaštite može i ima pravo koristiti ovlasti dodijeljene u članu 134. Zakona.
- j) Planska dokumentacija neodražava stvarne potrebe općina za otpornost na udare katastrofa. Procijenjene opasnosti na području općina traže malo dublju, ne šablonsku, analizu potreba za spasilačkim resursima.
- k) Organizirane snage civilne zaštite, koje su predviđene u planskoj dokumentaciji, nisu dovoljno organizirane, opremljene, popunjene i obučene za davanje spasilačkog odgovora koji se stavlja pred njih.
- l) Sistem zaštite od poplava je fragmentiran, a odgovornosti svakog od nivoa vlasti nisu jasno određene;
- lj) Planiranje preventivnih mjera zaštite od poplava se vrši na više nivoa vlasti po različitoj metodologiji, bez usaglašavanja na vodnom području i utvrđenih prioriteta;
- m) Implementacija preventivnih mjera je parcijalna i ne postoje indikatori učinka tako poduzetih mjera;
- n) Koordinacija institucija nadležnih za provođenje preventivnih mjera na vodnom području nije određena procedurama, a nadzor i praćenje se provode djelimično;
- o) Višegodišnje odlaganje donošenja Glavnih operativnih planova odbrane od poplave za posljedicu ima da se u momentu udara poplave, odbranom od poplava bave uglavnom lokalne zajednice sa svojim skromnim i ograničenim raspoloživim resursima.
- p) Obuka građana za samozaštitu je obaveza Službe za civilnu zaštitu. Neizvođenje ove obuke stvara veliku prazninu u jačanju i stvaranju otpornosti na udare prirodnih i drugih nesreća kako porodice tako i društva u cjelini. Informisani i educirani građani će se kvalitetnije uključiti u provođenje preventivnih, operativnih i sanacionih mjera zaštite i spašavanja. S druge strane, takvi građani će uveliko doprinijeti svojim ponašanjem da se smanje mogućnosti za nastanak prirodne i druge nesreće.

**Preporuke i sugestije za uspostavu i jačanje sistema zaštite i spašavanja sa posebnim naglaskom na sistem za rano upozoravanje**

- a) Učiniti dodatne napore da se, na bazi naučenih lekcija iz predhodnih prirodnih i drugih nesreća, izvrši ažuriranje Procjene ugroženosti i Plana zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća. Ažuriranje uraditi timski uz angažiranje vanjskih eksperata kako bi se smanjili subjektivni utjecaji na sadržaj ovih strateških dokumenata. Plansku dokumentaciju osvježiti sa kvalitetnim mapama rizika.
- b) Za uspostavu i jačanje sistema zaštite i spašavanja osigurati namjensko trošenje sredstava zaštite i spašavanja uz obezbjeđenje nedostajućih sredstava u budžetu općina. To ulaganje je veoma isplativo, ukoliko se uzme u obzir da se uložena 1 KM u preventivu šteti 9 KM u otklanjanju posljedica.
- c) Ostvariti bolju suradnju sa susjednim općinama kroz razmjenu iskustava ali i suradnju sa nadležnom Agencijom za vode. Međuopćinskom suradnjom će se povećati kapacitete za suprotstavljanje katastrofama i nesrećama uzrokovanim elementarnom nepogodom ili drugom nesrećom. Ovakva suradnja može se razvijati na različitim nivoima, na primjer zaključivanjem ugovora o međusobnoj suradnji u oblasti zaštite i spasavanja i civilne zaštite, razmjenom informacija, uvođenjem zajedničkog sistema za rano upozoravanje, zajedničkom obukom i vježbama, učešćem u projektima od zajedničkog interesa, uređivanjem pitanja i procedura pružanja i traženja pomoći, zajedničko formiranje jedinica i timova i slično. Uskladiti planove djelovanja u slučaju katastrofa. Ovo je veoma važno ukoliko znamo nadležnosti Agencije u oblasti preventivnog i operativnog djelovanja. Razmjena informacija s ciljem rane prognoze i najave eventualne opasnosti je ključ za pravovremenu reakciju.
- d) U suradnji sa višim nivoima vlasti i Agencijom nastaviti izgradnju odbrambenih objekata-nasipa, njihovo redovno održavanje kao i uređenje kritičnih dionica vodotoka II kategorije.
- e) Uspostavom kvalitetnih baza podataka o opasnostima i unosom istih u GIS će se uveliko pospješiti procesi odlučivanja. Uspostaviti službene fb stranice civilne zaštite općine, operativnih centara civilne zaštite s ciljem transparentnosti svih podataka važnih za zaštitu i spašavanje.
- f) Odmah pristupiti animiranju menadžmenta obrazovnih ustanova da revidiraju svoje planove zaštite i spašavanja, planove evakuacije a sve sa ciljem da se djeca uče osnovnim pravilima ponašanja u slučaju nastanka prirodnih i drugih nesreća. Dobro bi bilo u maju mjesecu da, pod pokroviteljstvom Službe za civilnu zaštitu, budu organizirana i takmičenja učenika iz ove oblasti.
- g) Obuka struktura civilne zaštite kroz organizaciju zajedničkih, združenih vježbi će doprinijeti da se civilna zaštita predstav i populariše kod građana ali i nosilaca vlasti u općini. Obuke će poslužiti za provjeru dostignutog nivoa opremljenosti i obučenosti ali i provjeru koordinacije između učesnika.
- h) U skladu sa urađenim projektima sistema za OiU razviti sistem veza, Veze su nervni sistem rukovođenja ali i jedini izlaz u svijet u datim okolnostima kada imamo potrebu da svijet čuje za nas.
- i) Obezbjediti prostoriju za nesmetan i efikasan rad operativnog centra općine.
- j) Obezbjediti materijalno – tehničke i kadrovske preduslove za rad operativnog kcentra općine.
- k) Uvezati operativni centar općine sa: operativnim centrima subjekta od značaja za zaštitu i spašavanje općine; sa operativnim centrima susjednih i drugih općina od značaja za uspješno i blagovremeno funkcionisanje sistema zaštite i spašavanja; sa kanttonalnim operativnim centrom, a sve u skladu sa važećim zakonima i

sporazumima kojima je regulisana oblast zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća.

- l) Odrediti, opremiti, obučiti i osposobiti lica za uspješno i efikasno obavljanje zadataka iz djelokruga nadležnosti operativnog centra općine (najmanje 6 osoba).
- m) Sačiniti Plan osmatranja, ranog upozoravanja, obavješćavanja i uzbunjivanja sa preciznim zadacima i aktivnostima, izvršiocima zadataka i aktivnosti i rokovima.
- n) U općinama Doboj Jug i Usora uspostaviti samostalne službe za civilnu zaštitu u skladu sa Zakonom. Na taj način će se osigurati autonoman razvoj savremenog, građanima i njihovim potrebama prilagođenog sistema civilne zaštite u skladu sa proklamovanim politikama.
- o) Općina Doboj Istok je učinila respektabilne napore u obezbjeđenju rezervi za slučaj prirodnih i drugih nesreća. Općina Doboj Jug bi trebala pod hitno promijeniti prostoriju za skladištenje kako bi se sačuvale ionako skromne zalihe rezervi. Općina Usora nema svoje magacine sa rezervama opreme i trebala bi da odmah obezbijedi adekvatnu magacinsku prostoriju i u nju smjesti odgovarajuće rezerve opreme.
- p) Postojeće specijalizirane jedinice nastojati zamijeniti sa organiziranjem službi zaštite i spašavanja pri čemu koristiti postojeće resurse pravnih lica i udruženja građana.

Doc.dr.sc.Bajro Imširović