

АНАЛИЗА

ТЕКСТА ПРЕДНАЦРТ ЗАКОНА О МЕТЕОРОЛОШКОЈ И ХИДРОЛОШКОЈ ДЕЛАТНОСТИ И ДЕЛАТНОСТИ МОНИТОРИНГА КВАЛИТЕТА ВАЗДУХА И ВОДА

1. УВОД

Метеоролошко друштво Србије (у даљем тексту МДС) је по својој регистрацији невладина организација којој је превасходан интерес даљи развој метеоролошке науке и стручне праксе на нашим просторима. У оквиру статутарних норми МДС, посебна пажња је посвећена анализи свих законских и подзаконских аката којима се директно или посредно регулаторно уређује метеоролошка стручна пракса. Из тог разлога достављени Преднацрт Закона о метеоролошкој и хидролошкој делатности и делатности мониторинга квалитета ваздуха и вода (у даљем тексту Преднацрт Закона) је детаљно и свеобухватно анализиран. Све сугестије и оцене дате у овој Анализи имају за циљ да укажу како би се на најбољи начин свеобухватно дефинисала и уредила ова значајна област од посебног интереса за сваку земљу појединачно, али и за комплетну светску заједницу која чини огромне напоре да јединствено приступи заштити атмосфере, а самим тим и планете од даљег негативног човековог деловања.

У припреми ове анализе, Управни одбор је Преднацрт Закона доставио члановима МДС на њихове e-mail адресе и затражио појединачно сагледавање предложеног Преднацрта Закона. На основу достављеног материјала, сачињена је ова Анализа и усвојена на Управном одбору МДС.

Принципијелна неслагања са предложеним Преднацртом Закона онемогућила су амандмански приступ и предлагање исправки појединачних чланова и одредила став МДС да се мора дефинисати нови приступ у изради овако важног Закона.

2. ПРИНЦИПИЈЕЛНЕ ПРИМЕДБЕ

МДС на текст Преднацрта Закона има принципијелне примедбе које се углавном односе на:

1. неусаглашеност са документима Светске метеоролошке организације;
2. неусаглашеност са постојећом националном регулативом;
3. успостављање државног монопола;
4. употребу Закона за акт о организацији РХМЗ Србије;
5. покушај Законског спајања различитих послова - метеоролошких, хидролошких, квалитета ваздуха, квалитет вода.

У даљем тексту следе сажете сугестије, примедбе и коментари чланова МДС, што само по себи објашњава став и принципијелне примедбе МДС.

2.1 Неусаглашеност са документима Светске метеоролошке организације

Дефиниције нису усклађене са дефиницијама Светске метеоролошке организације (WMO/СМО), постоји неусклађеност у дефинисању појмова и термилошке непрецизности што ће довести до забуне приликом примене. Такође, треба дефинисати неке термине које приређивач користи. Следе неки од примера:

Члан 2.

- *«метеоролошко мерење и осматрање» јесте инструментално мерење и/или одређивање вредности једног или више метеоролошких елемената. Реч «одређивање» обухвата и инструментално мерење. Сва мерења у метеорологији нису инструментална (нпр. корак и/или растојање између светала на писти и/или метар не може се сматрати инструментом). У метеорологији је одавно усвојена дефиниција **»Метеоролошко осматрање (Осматрање)«**. Процена или мерење једног или више метеоролошких елемената» а самим тим и термин **«метеоролошко осматрање» (Meteorological observation (Observation). The evaluation or measurement of one or more meteorological elements.** WMO – No. 49, Tehnical Regulations, итд.);*

- прихватањем да су **«физичко-хемијски састав ваздуха и падавина, укључујући радиоактивност ваздуха и падавина, и садржај загађујућих материја у атмосфери»**, такође, метеоролошки елементи, губи се потреба за посебном дефиницијом **«мерење и осматрање квалитета ваздуха»**. Јединствен појам: **«метеоролошко осматрање»** омогућава одређивање вредности било ког појединачног метеоролошког елемента или било које комбинације метеоролошких елемента, унифицира појам осматрања и задржава сву разноврсност садржаја програма осматрања. Закон не треба да регулише разноврсност садржаја програма осматрања кроз различите дефиниције **«осматрања»** примерене сваком програму понаособ. Неприхватањем наведених аргумената, омогућава се да неко озбиљно да захтева увећање у националну регулативу дефиниције **«мерења и осматрања»**, редом, синоптичких елемената, климатолошких елемената, ваздухопловних елемената, радарских елемената, итд;

- дефиниција СМО гласи **»Метеоролошка станица јесте место на коме се врше метеоролошка осматрања» (Meteorological observing station (Station). A place where meteorological observations are made with the approval of the Member or Members concerning.** WMO – No. 49, Tehnical Regulations, итд.). При том постоје и дефиниције врста метеоролошких станица. Очигледно је да ова дефиниција обухвата све околности у којима се може наћи **«метеоролошка станица»**, па чак и прилике у којима **«метеоролошка станица»** може постојати и без земљишне парцеле, што је увек случај ако се метеоролошка осматрања, на пример, обављају из ваздуха (авиона) или космоса (сателита) или изнад мора, океана и копнених вода (брод);

- дефинише се **«систематско праћење и истраживање времена, климе и вода»** а потом овај термин не може да се пронађе бар још једном у даљем

тексту. Зашто се дефинише термин који се нигде не употребљава у Преднацрту Закона?;

- у понуђеном тексту се употребљавају појмови за које би у контексту понуђених решења било нужно дати дефиниције, или им бар дати нека објашњења. На пример, нужно је дефинисати метеоролошке параметре и елементе, «*атмосферске процесе*» што се као термин употребљава пре него што се дефинише, а нужно би било дефинисати и «*атмосферске појаве*». У примере термина који се употребљавају у тексту, а који би морали бити претходно дефинисани или бар објашњени, спадају и:

- осматрачки систем,
- рачунарски и/или телекомуникациони систем,
- аналитичко-прогностички систем,
- мониторинг,
- мрежа станица,
- базе и банке података,
- ваздухопловни метеоролошки телекомуникациони систем,
- систем одбране од града,
- нумерички модел (атмосфере) за прогнозу времена,
- државна метеоролошка служба,
- међународни метеоролошки информациони системи,
- функције хидрометеоролошке службе,
- функције националног метеоролошког центра, итд.

- уочава сличност неких термина, па није јасно да ли се то ради о терминолошкој непрецизности или о различитим терминима (нпр. «*планетарни*» и «*глобални*» су у метеорологији синоними).

Члан 4., став 1

Поређењем наведених тзв. метеоролошких (и хидролошких) послова у 29 нумерисаних тачака по структури, садржају, приоритетима, терминологији и дефиницијама са Главним програмима СМО (**Major WMO programmes**) уочава се фрапантна различитост. Чланом 4. понуђена је «нова» метеорологија без структуре, приоритета и хијерархије, само са набацаним садржајима. При томе, «ново» само по себи не значи лоше, али недостатак јасно приказаних сврсисходних принципа и критеријума на основу којих су те «новине» саопштене су тешко прихватљиве, а доводе и до тога да предложени текст буде неконзистентан.

2.2. Неусаглашеност са националном законском регулативом

Назив

Назив «*делатност*» се јавља у називу Закона о класификацији делатности и о регистру јединица разврставања, потом у Закону о раду ... итд. Употреба појма «*делатност*» у називу, може довести до забуна током примене.

Члан 4., 6, 9 и 10.

Изабрани приступ изради предложеног текста је **Чланом 4**, те **Чланом 6** и **Чланом 10** довео до чињенице да се послови Републичког хидрометеоролошког завода дефинисани у **Члану 25** Закона о министарствима (*“Републички хидрометеоролошки завод обавља стручне послове који се односе на: метеоролошки, метеоролошко-радарски, агрометеоролошки и хидролошки осматрачки и аналитичко-прогностички систем ... , утврђивање степена градоопасности и деловање на градоносне облаке ...*) мењају, и то:

1. Смањују се **Чланом 10** који гласи:

Послове, из члана 4. став 1, тачка 23. који се односе на модификацију времена, ради сузбијања града и стимулације падавина, обавља орган управе или јавно предузеће, на начин утврђен Законом о одбрани од града.

До доношења Закона о одбрани од града, послове из става 1. овог члана, обављаће Републички хидрометеоролошки завод.

Истовремено ово је занимљиво законско решење о ком би правници вероватно имали доста тога да кажу;

2. Повећавају се **Чланом 6.** који послове из **Члана 4., тачка 13 и 14,** *“Метеоролошке и хидролошке послове, из члана 4. став 1, тачке од 1. до 22. и функције хидрометеоролошке службе из члана 5. овог закона, извршава орган републичке управе надлежан за хидролошке и метеоролошке послове, у даљем тексту: „Републички хидрометеоролошки завод”* насупрот важећој законској регулативи (Закон о ваздушном саобраћају, важеће одлуке Владе и сл.) додељује РХМЗ на извршавање.

Члан 9.

“Послове, из члана 4. став 1, тачка 14. овог закона, који се односе на метеоролошка осматрања на аеродромским метеоролошким станицама, израду ваздухопловних метеоролошких прогноза за аеродроме, може обављати орган управе или друго правно лице надлежно за послове контроле летења, на начин утврђен прописима донетим на основу овог закона.” регулаторно су уређени Законом о ваздушном саобраћају, Законом о спровођењу Уставне повеље и Уговором државе Србије у државе Црне Горе о оснивању Агенције за контролу летења (КЛ). Држава ће ако, и када, буде нашла за потребно, органима, организацијама, установама... мењати надлежности и поверавати послове (**Члан 4.** Закон о државној управи). За сада, по одлуци Државе, *“орган управе или друго правно лице надлежно за послове контроле летења”* је Директорат Цивилног Ваздухопловства, а КЛ врши послове (пружа услуге) контроле летења (као и метеоролошке услуге, услуге ваздухопловних информација, итд.).

Члан 19., став 4

Аеродромске метеоролошке станице, као део државног метеоролошког осматрачког система сада не постоје па их је потребно установити. Чињеница је да су на свим аеродромима где постоје Оперативне организационе јединице КЛ

успостављене ваздухопловне метеоролошке станице (ВМС) које поред ваздухопловних метеоролошких осматрања за потребе метеоролошког обезбеђења ваздушног саобраћаја, врше и синоптичка и климатолошка осматрања за потребе РХМЗ Србије у складу са давно успостављеним захтевима. Јасно је да посебно установљавање аеродромских метеоролошких станица сигурно изискује додатна буџетска средства и вероватно повећава број запослених у РХМЗ, а самим тим навод у **тачки 4.** образложења је нетачан. Формирање нових станица у надлежности РХМЗ Србије на локацијама на којима већ постоје ВМС КЛ представља наметање законске обавезе за нерационалан облик пословања Државе. Узимање у обзир Резолуцију 40, WMO (Анекс 1, 2 и 3) која са једне стране јасно дефинише део обавеза Државе у односу на WMO (Анекс 1) и даје смернице за промене превазиђених и успостављање савремених односа између НМЦ и комерцијалног сектора (Анекс 2 и 3) представља добру полазну основу да се грешке, као што је ова у **члану 19., став 4** не дешавају.

Чланови 32., 33. и 34.

Стручно технички надзор припада области **унутрашње контроле над извршаваним пословима**, и регулише се на нивоу стручно-техничких и дисциплинских правилника Органа, организације, ... итд. која обавља све, или неке, послове одређене делатности.

Ако, и где, постоји потреба надзора над извршавањем послова, нарочито ако су надзорни послови обавеза Државе, или када постоје послови од интереса за Државу, сигурно је да се контрола (надзор) врши тако што се она повери независним контролорима. Термин независни овде се користи са значењем да контролоре не поставља исти орган, организација итд. који је надлежан и за извршавање послова. Према понуђеном концепту, РХМЗ треба да контролише управо послове које извршава.

Познат је пример решења међународне обавезе Државе по овом питању: Анекс 3, ИСАО, део II, Глава 4, тачка 4.1.4: *Свака Држава уговорница треба да обезбеди да се на њеним ваздухопловним метеоролошким станицама врши инспекција у довољно честим интервалима да би се обезбедио висок стандард осматрања, тачно функционисање метеоролошких инструмената и свих њихових показивача и провера да ли се тачност инструмената значајно променила.* Одговарајућим одлукама Држава је извршавање послова на ваздухопловним метеоролошким станицама поверила Агенцији за контролу летења Србије и Црне Горе, али је (инспекцијски) надзор над тим пословима поверен, независном контролном органу, Директорату цивилног ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе (ДЦВ).

Члан 35.

Инспекцијски надзор над применом прописа о метеоролошком обезбеђењу ваздушног саобраћаја, укључујући израду ваздухопловне документације за лет и ваздухопловних климатолошких информација, као и опреме за обављање тих послова, врши орган или друго правно лице, надлежно за послове ваздухопловне

инспекције, у складу са законом и прописима о вршењу инспекцијског надзора. Надзор се врши над пословима који из неког разлога (нпр. међународне обавезе) морају да се врше у складу са прописима, појам ваздухопловне инспекције је дискутабилан и недефинисан, а уз то потпуно је бесмислено предложеним текстом дати право Држави да определи да *“инспекцијски надзор ... врши орган или друго правно лице, надлежно за послове ваздухопловне инспекције”* тим пре што је ова област већ уређена Законом о ваздушном саобраћају, Законом о спровођењу Уставне повеље и Одлуком о оснивању Директората Цивилног Ваздухопловства државе Србије и државе Црне Горе.

Члан 36.

Директор Завода доноси Правилник о ваздухопловној метеоролошкој документацији. Очигледно је да је **“ваздухопловна метеоролошка документација за лет”** појам настао на основу **Члана 189.** Закона о ваздушном саобраћају где је формулација *“Начин израде и форма метеоролошке документације за лет и ваздухопловних климатолошких информација”* одувек била погрешна, што је проверљиво у Анексу 3, ИСАО (Глава 1, Глава 9, 9.2.1, 9.4.1, 9.4.2), а потом и у другим Анексима (јер, поред метеоролошких, за документацију за лет прописане су и друге информације). Скуп метеоролошких информација које су саставни део документације за лет је прописан стандардима и препорукама датим у Анексу 3, ИСАО, а обезбеђују се ваздухопловним корисницима у складу са њиховим потребама.

Образложење

Тврдње изнете у Образложењу (тачка 2) су нетачне.

1. Законом о спровођењу Уставне повеље, који су усвојиле скупштине обе државе, **Члан 15., тачка 2,** *“До дефинисања њиховог коначног статуса, настављају да обављају послове следеће организације: ... 2. Савезни хидрометеоролошки завод;... ,* потом и одговарајућим актима Владе(а) дефинисан је коначни статус Савезног хидрометеоролошког завода **Одлуком о прихватању споразума држава чланица о дефинисању коначног статуса органа и организација из Члана 15. Закона за спровођење уставне повеље Државне Заједнице Србија и Црна Гора (2. априла 2003. године),** након чега је је престао са радом. Истовремено је, Законом о министарствима део III, Посебне организације **тачка 4, Члан 23.** успостављен је Републички хидрометеоролошки завод чији стручни послови су наведени у **Члану 27.** Ни држава Србија, ни држава Црна Гора, својим актима нису на Републичке хидрометеоролошке заводе пренеле све послове Савезног хидрометеоролошког завода, а нарочито не оне који се односе обезбеђење ваздушног саобраћаја. Држава Србија је, у складу са **Одлуком о прихватању споразума држава чланица о дефинисању коначног статуса органа и организација** и Одлуком о оснивању, заједно са државом Црном Гором, формирала Директорат Цивилног Ваздухопловства Државе Србије и Државе Црне Горе (ДЦВ), а Уговором о оснивању формирала КЛ и дефинисала њихове послове и надлежности.

Послови метеоролошког обезбеђења ваздушног саобраћаја држава Србија је, у складу са својим правима и обавезама, ставила у надлежност ДЦВ и КЈ.

2.3 Успостављање државног монопола

Приређивач у низу примера покушава да постави РХМЗ Србије као државни монопол, као што је:

Члан 11.

Опште је познато да постоје врло успешна научна истраживања и када их не обављају одговарајуће образовне и научно-истраживачке институције зато је одредба предложеног текста “Послове из члана 4. став 1, тачке 24. и 25. овог закона који се односе на научна истраживања у области метеорологије и хидрологије и образовање кадрова метеоролошке и хидролошке струке обављају одговарајуће образовне и научно-истраживачке институције у складу са законом” којом се научна истраживања дозвољавају само образовним и научно-истраживачким институцијама неприхватљива, као И свођење научних истраживања у области метеорологије само на Члан 4 став 1, тачка 24 “Фундаментална истраживања процеса у атмосфери и хидролошких процеса, укључујући развој нумеричких модела атмосфере и хидролошких модела, као и истраживања у области модификације времена.”

Члан 12.

Први пут се појављује појам "друго правно лице" где приређивач подразумева приватну компанију и где му се потпуно омеђује простор рада за који се може регистровати. То су искључиво послови из Члан 4. дефинисани од редног броја 26. до 30., а јасно преведено значи да се приватне компаније једино могу бавити истраживањем, развојем техничких уређаја и анализом локалних метео и хидро услова. Ово је сигурно решење које је противно свим напорима Владе да се читава Држава тржишно-конкурентно уреди, где се нпр. приватној компанији не оставља простор да се бави:

- прогнозом времена из подтачке 8., што је иначе у развијеном свету малтене потпуно препуштено приватном сектору, а посебно када се ради о тзв. прогнози за медије,
- агрометеоролошким анализама и прогнозама из подтачке 19., а постојећа пракса је и код нас била у последњих 30 година да пољопривредни комбинати сами развијају овакву делатност по специфичним потребама,
- Обука и усавршавање кадрова у области метеоролошке и хидролошке делатности из подтачке 22., што би значило да се забрањују приватни факултети за овакве намене,
- Послови модификације времена из подтачке 23., који нигде у свету нису забрањени приватним компанијама уз нормалну контролу Државе,
- Фундаментална истраживања из подтачке 24.

- Образовање кадрова из подтачке 25.

Члан 13.

Приватној компанији се условљава да мора имати једног запосленог високе спреме метеоролошке или хидролошке струке, што је у реду, али је потпуно погрешно да стручни испит лице из приватне компаније полаже пред Комисијом коју образује Директор РХМЗ Србије. Потпуно неадекватно решење. Чак и сви запослени у РХМЗ Србије стручни, односно, Државни испит полажу пред Комисијом Владе Републике Србије, а не пред Комисијом Директора Завода. Ако се већ захтева стручни испит, сасвим је нормално да се он полаже пред независним институцијама, а то су струковна удружења или коморе које на основу тога издају сертификат, или би то могли да буду у прво време факултети који се баве образовањем оваквих стручњака. Потпуно је незамисливо да се полаже стручни испит код тржишног конкурента у ионако тесно омеђеном простору конкуренције.

Члан 23.

Дефинисана обавеза правних и физичких лица по питању метео и хидро мерења и осматрања је погрешна. У тржишној утакмици са РХМЗ Србије, приватна компанија победи на тендеру и има Уговор да обави одређена специфична мерења, а онда након завршеног тендера пријављује конкуренту, РХМЗ Србије, када почињу и шта је предмет и садржај рада. Затим следи невероватно решење, све што раде шаљу на верификацију тржишном конкуренту.

Члан 32.

Прописује право РХМЗ, тржишном конкуренту, да врши стручни надзор над пословима које ће » ... *правно и физичко лицу*» извршавати за сопствене потребе «*о свом трошку*».

Да ли је израз «*о свом трошку*» употребљив у закону?.

Члан 33.

Директор Завода одређује лице које врши стручни надзор. Пошто се и Завод у најширем смислу бави свим врстама мерења, испада да се успоставља САМОКОНТРОЛА. Ако је потребан стручни надзор ваљда то мора радити независно стручно тело које контролише и Државу и правна лица.

Члан 34.

Потврђује опредељење за монополем. Приватна компанија добија на тендеру посао, податке мора да стави на располагање РХМЗ, а онда РХМЗ као тржишни конкурент оцењује квалитет и доноси забрану даљег рада ако као тржишни конкурент оцени да нешто није у реду.

Члан 36.

Директор РХМЗ доноси Правилник о образовању допунске мреже метеоролошки и хидролошких станица које, иначе, по Члану 22. имају право да оформе сва постојећа правна лица и да финансирају њихов рад. Не треба да буде интерес Директора Државне институције што приватна компанија, која се нпр. бави воћарском производњом, за своје специфичне намене купује, инсталира и са мрежом аутоматских метеоролошких станица мери потребне податке битне за квалитетнију производњу. Или да брине Директор што Општина Нови Пазар из својих средстава купује аутоматску метеоролошку станицу и својим грађанима даје податке о метеоролошким параметрима пошто по плану Државне мреже станица на том локалитету не постоје никаква мерења.

Истовремено, овај члан није одредба Закона већ списак који се уобичајено назива преглед прописа (подзаконских аката) које треба донети на основу неког закона.

Из наведеног списка тешко је установити зашто постоје баш само наведени правилници које прописује Директор Републичког Хидрометеоролошког Завода, а истовремено само по себи се намеће питање зашто Директор, а не руководицац (финкционер ...) органа (организације ...) надлежне за дате послове. Потреба за постојањем сваког подзаконског акта одређује се јасним показатељима да је у некој области нешто неопходно регулаторно уредити, а да је то немогуће или непрактично уредити на нивоу Закона. При том подзаконски акт мора јасно да произилази из одредби Закона датих у ставу, ставовима, члану или члановима, а уобичајено је и да именовање подзаконског акта буде пропраћено позивањем на одредбу Закона из које произилази.

Поглавље XIII казнене одредбе

За све казне је надлежан РХМЗ Србије. Он пријављује све оне који не поштују државни монопол, који се баве Прогнозом времена, а не смеју, који нису код њега положили стручни испит, који нису питали Директора Завода смеју ли на свом имању да инсталирају метеоролошку станицу, који не дозвољавају надзор над приватним радом, који хоће да приватним капиталом буду конкурентни итд.

2.4 Употреба Закона за акт о организацији РХМЗ Србије

Приређивач Закона којим треба урадити делатност, већ у Члану 6. показује намеру да Законом дефинисани државни монопол спроведе РХМЗ Србије. Коректно би било да се у овом Члану дефинише да Држава за обављање одређених послова за које процени општи интерес посебним Законом образује стручне организације које ће се тим пословима бавити.

Не треба посебно подвлачити да је од овог Члана све остало у ствари акт о организацији РХМЗ Србије. Чланови Закона број 7. , 8., 10, 12, 13, 14, 15, 18, 20, 23, 24, 25, 26, 27,29,30, 31, 32,33,34, 36, дефинишу све оно што ће радити РХМЗ Србије.

Ако је приређивач имао намеру да говори о делатности онда је требао да се само тога држи, а ако је хтео да направи Закон о оснивању РХМЗ Србије онда би овакав текст делимично био у реду.

2.5. Покушај Законског спајања различитих послова - метеоролошких, хидролошких, квалитета ваздуха, квалитет вода.

Већ неведеном констатацијом да је ово покушај Законског дефинисања акта о организацији РХМЗ Србије придодаје приређивач стриктно опредељење да се сви ови послови морају организовати и уредити кроз функционисање једне целине – РХМЗ Србије, осим када је у питању евентуално ваздухопловна метеорологија или модификација времена. Овде се одмах види потпуно одсуство смисла за Законским уређивањем послова од интереса за Државу јер се упало у замку утврђивања темеља постојеће Државне посебне организације.

Апсолутно је непотребно, а и немогуће, у истом Закону дефинисати метеоролошке, хидролошке и послове квалитета ваздуха и воде. Ипак су то засебне дисциплине. Било би потпуно логично метеоролошке послове дефинисати овим Законом, хидролошке у Закону о водама, а у Закону о заштити животне средине послове квалитета ваздуха и воде.

3. ЗАВШНА ОЦЕНА

Потребан је потпуно нов концепт Закона којим ће се дефинисати међународне и националне обавезе Државе, које ће кроз функције НМЦ Држава финансирати и гарантовати, а као Јавни сервис дати свим пореским обвезницима на потпуно бесплатно и слободно коришћење. Уређена Државе треба да створи здраве основе које морају да доведу до напретка у даљем развоју метеорологије, а не до државног монопола који ограничава и кочи приватно предузетништво.

Метеоролошко друштво Србије стоји на потпуном располагању да учествује у креирању новог приступа Закона о метеоролошким пословима и да са свим чиниоцима метеоролошке стручне праксе направи модеран, европски, Закон који ће омогућити и обезбедити сталан напредак и развој метеорологије.