



Zagreb, 30. rujna 2019.

Hrvatska vatrogasna zajednica
Selska cesta 90a
10000 Zagreb

Predmet: Nacrt prijedloga Zakona o vatrogastvu, kolovoz 2019.
- mišljenje, daje se

Poštovani,

Zahvaljujemo na dostavi Nacrta na mišljenje i održanim konzultacijama u vezi predmetnog Nacrta. Udruga gradova podržava aktivnosti vezane uz poboljšanje sustava vatrogasne zaštite te vam ovim putem dostavljamo komentare po člancima Nacrta.

Općenito, smatramo da je osnivanje vatrogasnih zajednica, nadležnosti njenih tijela te osnivanje javnih vatrogasnih postrojbi i unutarnji ustroj potrebno uskladiti sa Zakonom o udrugama i Zakonom o ustanovama. Također, radi povećanja operativne spremnosti i djelotvornosti vatrogasnih organizacija smatramo da je potrebno razdvojiti poslove zapovjednika i predsjednika na način da se zapovjednik bavi operativnim, a predsjednik upravljačkim poslovima.

U članku 2. dodati definiciju vatrogasnog plana i vatrogasne mreže

U članku 17. propisano je da vatrogasna zajednica odgovara županu, odnosno gradonačelniku. Pravna osoba trebala bi odgovarati pred zakonom, a odgovorne osobe mogu odgovarati tijelu koje ih je imenovalo.

Članak 18. i ostali članci koji govore o donošenju statuta i drugih standardnih akata – smatramo da je nepraktično propisivati prethodnu suglasnost HVZ pri donošenju statuta obzirom na mogućnost da se u proceduri donošenja akta izmijene određeni članci nakon čega je upitno vrijedi li suglasnost i dalje ili je potrebno provesti dvije sjednice skupštine – jednu na kojoj se utvrđuje nacrt statuta koji se upućuje na suglasnost te drugu sjednicu na kojoj se i formalno usvaja statut. Pri tome treba voditi računa i o mogućnosti da nadležno tijelo državne uprave prilikom provođenja upisa promjena iskaže primjedbe na akt. Praktičnije rješenje bi bila priprema oglednog primjera statuta u suradnji s nadležnim tijelom što bi omogućilo jednostavniji postupak donošenja (izmjena) statuta i standardizaciju unutar svih vatrogasnih zajednica.

Članak 19. izraz „službena tajna“ uskladiti s važećom klasifikacijom tajnosti podataka

Članak 20. stavak 7. je potrebno uskladiti s važećim Zakonom o udrugama. Nema opravdanog razloga za odstupanje od Zakona o udrugama.

Članak 23. stavak 1. riječi „osniva se“ zamijeniti riječima „može se osnovati“. Sadašnje uređenje je imperativne naravi, a zakon prepoznaje situacije u kojima se ne osniva vatrogasna zajednica grada već se članice mogu udruživati u VZ područja ili županije izravno. Nadalje, Zakon o udrugama propisuje minimum od tri osnivača pa predlažemo razmotriti opravdanost osnivanja udruge s manje od tri člana.

Članak 23. stavak 4. ne vidimo razlog zašto bi netko osnivao udrugu na području na kojem postoji samo jedan član. Takva udruga ne može zastupati zajedničke interese obzirom da ima samo interes jednog člana za zastupanje. Nadalje, jedinice lokalne samouprave samostalne su u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga te ne vidimo osnovu za propisivanje suglasnosti treće strane za osnivanje udruge.

Članak 23. stavak 9. je identičan članku 23. stavak 1.

Članak 25. stavak 2. vidjeti komentar na čl. 18. Dodatno, neuobičajeno je u svijetu članskih organizacija da krovna organizacija ima utjecaj na unutarnje ustrojstvo vlastitih članica.

Članak 26. stavak 1. Neprihvatljiva je odredba kojom se gradskog vatrogasnog zapovjednika imenuje uz suglasnost županijskog zapovjednika. Gradski zapovjednik morao je proći filter vlastite vatrogasne zajednice i steći povjerenje zajednice kojom će zapovjedati. Nadalje, stavak govori o „promjeni razloga za izdavanje suglasnosti“ i razrješenju zapovjednika „povlačenjem“ suglasnosti. Smatramo kako je takvo normativno rješenje neprikladno te da se razrješenje zapovjednika mora provoditi u postupku u kojem se donosi rješenje o razrješenju zapovjednika pri čemu također ne prihvaćamo ulogu županijskog zapovjednika, a posebno ne prevladavajuću ulogu istog. Ukoliko su zapovjednika imenovala dvije osobe tada se u istovjetnom postupku treba donijeti rješenje o razrješenju. Ukoliko je suglasnost županijskog zapovjednika propisana radi osiguranja provedbe naredbi po zapovjednoj liniji, tada smatramo da je ispravnije u razlozima za razrješenje prije isteka mandata propisati da mandat može prestati i ukoliko isti neopravdano odbije sudjelovati u vatrogasnoj intervenciji po zapovjedi županijskog zapovjednika. Obzirom na poteškoće koje se u praksi događaju u vezi nadoknade troškova na intervenciji po zapovjedi županijskog zapovjednika, predlažemo da se troškovi za takve intervencije isplate na teret županijske vatrogasne zajednice (kao što je i propisano u čl.110.st.9.) koja će se namiriti iz vatrogasne zajednice na području koje je intervencija izvršena. Neopravdanim odbijanjem sudjelovanja na vatrogasnoj intervenciji (razlogom za razrješenje) neće se smatrati odbijanje gradskog zapovjednika koje se temelji na učestalom nepodmirenju troškova intervencija na području drugih vatrogasnih zajednica.

Članak 26. stavak 9. unutarnje poslovanje neprofitnih organizacija uređuje se statutom i poslovníkom.

Članak 27. stavak 1. i zapovjednik i predsjednik zastupaju i predstavljaju vatrogasnu zajednicu. Razmotriti da samo jedan zastupa vatrogasnu zajednicu. Stavak 3. vidjeti (analogno) komentar na čl.18. U stavku 4. vidjeti komentar na čl.20.st.7.

Članak 31. stavak 2. riječi „kao neprofitnu pravnu osobu“ nisu nužne. U stavku 4. riječi „koje su osnivači“ su nejasne ili nisu nužne. U stavku 5. riječi „lokalnih samouprava“ zamijeniti riječima „lokalne samouprave“. U istom stavku uputiti i na Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi obzirom da se njime propisuju elementi sporazuma u međusobnoj suradnji na poslovima iz samoupravnog djelokruga.

Članak 31. stavak 6. Potrebno je propisati razloge i standarde u slučaju kojih je moguće osnovati JVP te urediti što se događa s minimalnim standardom za vatrogastvo ukoliko se dopusti osnivanje nove JVP. Do sada je standard ostajao isti, a dijelio se na više JVP zbog čega su dosadašnje JVP dobivale manje sredstava od države pa je više ulagala lokalna samouprava. Potrebno je detaljnije urediti pojam „ako je osnivač osigurao financijska sredstva“ obzirom da isti pojam predstavlja prepreku u decentralizaciji poslova. Potrebno je propisati da se u osigurana sredstva uračunava dodatni udio za vatrogastvo sukladno Zakonu o financiranju jedinica lokalne samouprave koji će lokalnoj jedinici pripasti ukoliko se odobri osnivanje JVP. U slučaju da će se nastaviti dioba postojećeg minimalnog standarda, u osigurana sredstva treba pripisati i dio standarda koji će slijediti lokalnoj jedinici. Napominjemo kako nismo suglasni s diobom postojećeg minimalnog standarda te smatramo da odobrenje države i glavnog vatrogasnog zapovjednika treba biti vezano uz osiguranje dodatnih sredstava u fond izravnjanja za decentralizirane funkcije. Međutim, ukoliko je namjera ovog propisa dozvoliti osnivanje dodatnih JVP bez financijskog učešća države, a na isključivi teret lokalnih jedinica, smatramo da je u tom slučaju dovoljna obavijest lokalne jedinice prema glavnom vatrogasnom zapovjedniku, obzirom da su lokalne jedinice sukladno Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi samostalne u raspolaganju vlastitim sredstvima.

Članak 32. stavak 1. prihvaćamo razloge za imenovanje na mandat od 5 godina te preimenovanje upravnog vijeća u vatrogasno vijeće.

Članak 32. stavak 4. ne prihvaćamo propisivanje sastava vatrogasnog vijeća zakonom obzirom da se sastav vijeća određuje aktom o osnivanju, a zakonom samo u slučajevima kada se ustanova osniva donošenjem zakona. Sastav vatrogasnog vijeća kako je propisan ovim stavkom ne jamči adekvatna upravljačka prava osnivaču koji je odgovoran za zakonito poslovanje i financijske rizike koji proizlaze iz osnivanja ustanove. Nadalje, nije nam poznat primjer u kojem Republika Hrvatska ima svog predstavnika u upravljačkom tijelu ustanove kojoj nije osnivač. Ista primjedba se analogno odnosi na stavak 5. ovog članka.

Članak 33. Kome odgovara zapovjednik? Stavak 2. zvuči prerestriktivno i nejasno - molimo precizirati i pojasniti razloge.

Članak 34. stavak 2. neprihvaljivo je sudjelovanje trećih strana u postupku imenovanja zapovjednika javne vatrogasne postrojbe. Vidjeti analogno komentar na čl. 26. stavak 1.

Članak 34. stavak 4. uskladiti s klasifikacijom tajnih podataka.

Članak 34. stavak 4. briše se. Propisano je istim člankom.

Članak 36. stavak 1. vidjeti komentar na čl.17.

Članak 37. stavak 2. neprikladno – vidjeti komentar na članak 18. analogno.

Članak 39. stavak 4. zapovjednik ne može odgovarati svima. Razmotriti opravdanost suglasnosti iz stavka 5. i urediti razrješenje putem odluke ili sukladno statutu.

Članak 40. uskladiti sa Zakonom o udrugama

Članak 42. stavak 4. Nejasno je postoji li potreba zapošljavanja profesionalnih vatrogasaca u dobrovoljnim društvima na području kojih djeluje javna vatrogasna postrojba.

Članak 46. stavak 2. Koji troškovi će se podmiriti sukladno raspodjeli iz vatrogasnog plana, ako je financiranje intervencija, rada i obučavanja već propisano člancima koji slijede?

Članak 50. stavak 2. Što je vatrogasna mreža? Pravna osoba, fond ili nešto treće?

Članak 58. stavak 6. i 7.

Sukladno prijedlogu Zakona, na radne odnose zaposlenika primjenjuju se odredbe Zakona o radu uz uputu za sklapanje Kolektivnog ugovora s jedinicom lokalne samouprave (dalje u tekstu: JLS). Navedenim člankom zakonski je uvjetovana „iznadprosječna“ visina otpremnina koju bi inače JLS mogla sama odrediti u svom kolektivnom ugovoru sukladno mogućnostima Proračuna. Također je propisana mala razlika između otpremnine za odlazak u prijevremenu (12 prosječnih neto plaća) ili u starosnu mirovinu (10 prosječnih neto plaća). Razumijemo intenciju zakonodavca da stimulira odlazak u mirovinu neoperativnih vatrogasaca, no u ovom slučaju propisane su visoke otpremnine i za vatrogasce koji odlaze u starosnu mirovinu. Na JLS je trošak povećeg bruto iznosa otpremnine, obzirom da se na neto iznose otpremnina većih od 8.000,00kn obračunavaju porezi i doprinosi, a također je potrebno osigurati i sredstva za isplatu plaće i materijalnih prava za novo zapošljavanje (obzirom da je odlaskom u mirovinu upražnjeno radno mjesto za novog vatrogasca).

Također, važno je napomenuti da JLS sklapaju kolektivne ugovore i sa ostalim proračunskim korisnicima, pa bi iznadprosječna materijalna prava za vatrogasce značila i zahtjeve ostalih korisnika za povećanje njihovih materijalnih prava. Vrsta posla te razina opasnosti i odgovornosti razlog su uvećanih plaća vatrogasaca i računanja beneficiranog staža, no visina otpremnina i ostala materijalna prava trebala bi biti u nadležnosti JLS sukladno njenim proračunskim mogućnostima, uvažavajući prosjek godina zaposlenika postrojbi te kolektivne ugovore sklopljene s ostalim korisnicima.

Članak 60. stavak 1. točka 1. Je li to usklađeno s Ministarstvom financija, odnosno Pravilnikom o porezu na dohodak, obzirom da bi obveze za ime poreza i doprinosa više nego udvostručile ta davanja?

Članak 67. stavak 2. Predlažemo uključiti i osnivače postrojbi. Republika Hrvatska i gradovi te općine trenutno u jednakim omjerima sudjeluju u financiranju vatrogastva te stoga trebaju imati mogućnost sudjelovati u odlukama koje se tiču financiranja te djelatnosti.

Članak 74. Propisati da se u slučaju prethodnog upozorenja o mogućnosti nastanka štete odgovornost prenosi na nadređenu osobu. Trenutno postoji praznina u propisu jer je odgovornost za nanesenu štetu propisana za vatrogasca koji je nanio štetu, ali ne i za rukovoditelja koji je naredio štetnu radnju.

Članak 94. stavak 2. uskladiti sa člankom 110. stavak 9.

Članak 96. stavak 1. Jedinice lokalne samouprave osiguravaju sredstva za rad dobrovoljnih vatrogasnih društava u svom proračunu i prenose ih vatrogasnoj zajednici. Budući da su sredstva za rad DVD-a već isplaćena iz proračuna, zašto se nadoknada plaće dobrovoljnom vatrogascu isplaćuje na teret jedinice lokalne samouprave, a ne na teret dobrovoljnog društva ili vatrogasne zajednice?

Članak 96. stavak 4. vidi komentar na čl. 96. stavak 1.

Članak 110. Općenito u vezi sustava financiranja vatrogasne djelatnosti i aktivnosti – smatramo da je potrebno uspostaviti izravnu vezu između stvarnih rizika od požara na području grada, sposobnosti i opremljenosti vatrogasnih aktera na području grada, stupnja urbanizacije te potrebne razine financiranja.

Danas se financiranje provodi kroz minimalne standarde za JVP i paušalno izdvajanje prema visini proračuna za VZ/DVD. Takav sustav nije povezan sa stvarnom incidencijom požara zbog čega se izdvojena sredstva na određenim područjima ne koriste optimalno, a na drugim mjestima nisu dostatna.

Primjerice, u gradu koji ima ustrojenu JVP izdvaja se 1% poreza na dohodak uvećan za sredstva izravnjanja i dodatnih 5% prihoda proračuna za financiranje DVD/VZ. Istovremeno, usporedivi grad iste razine rizika od požara koji nema JVP za vatrogasnu djelatnost izdvaja 5% proračuna.

Drugi primjer neprikladnosti postojećeg paušalnog rješenja nalazimo usporedbom dalmatinskog grada koji ima 15.000 stanovnika i proračun od 25 milijuna kuna pa izdvaja 3% prihoda proračuna za DVD/VZ te tri slavonska grada koji uspješno surađuju u vatrogasnoj zajednici područja koje ima 15.000 stanovnika, ali zbog činjenice da je proračun svakog od njih 8,3 milijuna kuna (ukupno 25 milijuna) oni su dužni izdvajati 4,7% svojih prihoda za financiranje iste usluge na istoj površini područja, neovisno o incidenciji požara. Ovakav model, osim što je nepravedan, potiče fragmentaciju vatrogasne djelatnosti i izravno destimulira međuopćinsku suradnju koju je potrebno poticati radi učinkovitijeg i ekonomičnijeg pružanja usluga poduzetnicima i građanima.

Izdvajanje neovisno o stvarnim potrebama nije prihvatljivo i sporno je u odnosu na zajamčenu autonomiju lokalnih jedinica i njihovo pravo slobodnog raspolaganja sredstvima koju je u više navrata štiti Ustavni sud. Smatramo da je nužno povezati stvarne potrebe određenog područja sa razinom ukupnog izdvajanja neovisno o načinu organizacije obavljanja vatrogasne djelatnosti – javnom vatrogasnom postrojbom, dobrovoljnim društvom ili kombinacijom oba.

Nadalje, potrebno je propisati da se sredstva koji jedinice lokalne samouprave osiguravaju za vatrogasnu zaštitu smiju koristiti samo za financiranje vatrogasne djelatnosti, ali ne i drugih aktivnosti kao što su ugostiteljska djelatnost i sl. Osigurana sredstva se moraju utrošiti sukladno Zakonu o proračunu i Zakonu o fiskalnoj odgovornosti, a izvještaj o utrošku dostaviti nadležnoj JLRS.

Članak 111. je potrebno temeljito revidirati u skladu s primjedbama izraženim uz prethodni članak. Ne odstupajući od navedenog, a radi poboljšanja budućeg članka 111. napominjemo:

Stavak 1. već se nalazi u članku 110. - brisati

Stavak 2. „**Osnovicu za izračun sredstava za financiranje vatrogasne djelatnosti na koje se primjenjuje postotak iz stavka 2. ovog članka čine prihodi od poreza (račun iz računskog plana 61) manjeni za dodatni udio u porezu na dohodak za decentralizirane funkcije ostvareni u godini koja prethodi godini izrade proračuna**“ – obrazloženje: pohvaljujemo promjenu godine koja je do sada stvarala probleme u praksi i predlažemo (ako predlagatelj inzistira na paušalnom financiranju) da se zakonom propiše jasna osnovica kako bi se poboljšalo i olakšalo planiranje proračuna. Ovim prijedlogom se pojašnjava osnovica na razini konta 61 koji neće trpjeti izmjene financijskog plana, a iz osnovice se izbacuju marginalni dijelovi koji su u 2018. godini iznosili približno 300 milijuna kuna. Obzirom da je porez na dohodak 2017/18 osnovicu povećao za približno 3 mlrd kuna, smatramo da je ova korekcija prihvatljiva. Također, ovim prijedlogom se eliminira izraz „vlastiti proračun“ koji nije poznat u terminologiji lokalnih financija.

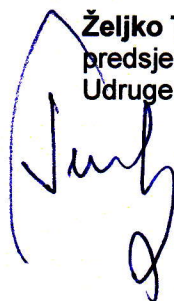
Stavak 3. postaje stavak 2. i svi ostali stavci slijede.

Članak 112. nejasno je na koji račun se uplaćuju sredstva ako nije osnovana vatrogasna zajednica grada

Članak 116. pojasniti što je vatrogasna mreža – stavka proračuna, proračunski korisnik, dio planskog dokumenta ili nešto treće? Dodati odredbe koje se odnose na osnivanje ili mjerila za izradu te izvore financiranja.

Članak 118. stavak 1. točka 18. dopuniti „te ako koriste sredstva iz članka 110. i članka 111. za druge poslove i aktivnosti osim poslova vatrogasne djelatnosti“.

S poštovanjem,

 **Željko Turk, dipl.oec**
predsjednik
Udruga gradova