

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

3790

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin, Miroslav Šeparović i Nevenka Šernhorst, u povodu prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici održanoj 15. prosinca 2010. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 47. stavka 1., u dijelu koji glasi: »s područja krša« i članka 58.a stavka 1. Zakona o vatrogastvu (»Narodne novine« broj 106/99., 117/01., 36/02., 96/03., 139/04. – pročišćeni tekst, 174/04. i 38/09.).

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

O b r a z l o Ź e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Prijedloge za ocjenu ustavnosti članka 47. stavka 1., u dijelu koji glasi: »s područja krša« i članka 58.a stavka 1., Zakona o vatrogastvu (»Narodne novine« broj 106/99., 117/01., 36/02., 96/03., 139/04. – pročišćeni tekst, 174/04. i 38/09., u nastavku: ZoVat), podnijeli su sljedeći predlagatelji:

- Općina Donji Andrijevci, koju zastupa predsjednik Općinskog vijeća Stanko Ćorić, (U-I-65123/2009),
- Općina Draganić, koju zastupa predsjednik Općinskog vijeća Ivan Bujan, (U-I-1815/2010),
- Općina Kaptol, koju zastupa predsjednik Općinskog vijeća Damir Poljanac, (U-I-2044/2010),
- Općina Generalski Stol, koju zastupa predsjednik Općinskog vijeća, (U-I-2408/2010),
- Općina Rakovica, koju zastupa općinski načelnik Franjo Franjković, (U-I-2458/2010),
- Općina Čaglin, koju zastupa predsjednik Općinskog vijeća Žarko Nemeček, (U-I-2938/2010),
- Općina Jalžabet, koju zastupa predsjednik Općinskog vijeća Antun Grđan, (U-I-2056/2010),
- Vatrogasna zajednica Požeško-slavonske županije, koju zastupa Željko Petrović, predsjednik, (U-I-1174/2010),
- Vatrogasna zajednica Požeštine, koju zastupa predsjednik Šimun Miletić, (U-I-1260/2010),

- Dobrovoljno vatrogasno društvo Zakorenje, Brestovac, koje zastupa predsjednik Slavko Lončarević, (U-I-1293/2010),
- Dobrovoljno vatrogasno društvo Kutjevo, koje zastupa predsjednik Tomislav Posedi, (U-I-1295/2010),
- Vatrogasna zajednica Pakrac – Lipik, koju zastupa predsjednik Damir Colosetti, (U-I-1306/2010),
- Dobrovoljno vatrogasno društvo Orljavac, koje zastupa predsjednik Josip Pavić, (U-I-1325/2010),
- Dobrovoljno vatrogasno društvo Čaglin, koje zastupa predsjednik Zdenko Šipec, (U-I-1437/2010),
- Dobrovoljno vatrogasno društvo Šumanovac, koje zastupa predsjednik Ivan Hlevištan, (U-I-1875/2010).

Prijedloge za ocjenu ustavnosti samo članka 58.a stavka 1. ZoVat-a, podnijeli su sljedeći predlagatelji:

- Općina Štrigova, koju zastupa predsjednik Općinskog vijeća Mladen Novak, (U-I-1134/2010),
- Grad Mursko Središće, kojeg zastupa predsjednik Gradskog vijeća Ivan Leček, (U-I-1245/2010),
- Općina Donja Voća, koju zastupa predsjednik Općinskog vijeća Mario Medenjak, (U-I-1247/2010),
- Općina Severin, koju zastupa predsjednik Općinskog vijeća Marinko Mitrović, (U-I-1315/2010),
- Općina Mala Subotica, koju zastupa predsjednik Općinskog vijeća Vladimir Mihalic, (U-I-1328/2010),
- Općina Mali Bukovec, koju zastupa predsjednik Općinskog vijeća Zlatko Golec, (U-I-1500/2010),
- Grad Novi Marof, kojeg zastupa predsjednik Gradskog vijeća Zdravko Maltar, (U-I-1708/2010),
- Grad Đakovo, kojeg zastupa Zoran Vinković, gradonačelnik, (U-I-1852/2010),
- Općinsko vijeće Općine Goričan, koje zastupa Stjepan Blagus, predsjednik, (U-I-1925/2010),
- Grad Lepoglava, Gradsko vijeće Grada Lepoglave, koje zastupa predsjednik Gradskog vijeća Zorislav Rodek, (U-I-1933/2010),

- Udruga općina u Republici Hrvatskoj, koju zastupa predsjednik Đuro Bukvić, (U-I-1944/2010),
- Grad Kutjevo, kojeg zastupa predsjednik Gradskog vijeća Vlado Krauthaker, (U-I-2387/2010),
- Općina Maruševac, koju zastupa predsjednik Općinskog vijeća Dragutin Kišić, (U-I-2653/2010),
- Grad Ludbreg, kojeg zastupa predsjednik Gradskog vijeća, Slavko Blagaj (U-III-3360/2100),
- Općina Podgorač, koju zastupa predsjednik Općinskog vijeća, Zvonko Ladnjak (U-I-3402/2010).

2. Ustavni sud napominje da je u konkretnom slučaju riječ o dvije vrste tipskih obrazaca, koja su podnijela predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave, Udruga općina u Republici Hrvatskoj i dobrovoljna vatrogasna društva. U obje vrste obrazaca predlagatelji upućuju Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ZoFinJLPS-a s Ustavom.

U odnosu na obrasce koja su podnijela predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave, Ustavni sud napominje da se, u jednom tipu obrazaca (7 predmeta) navodi članak 36. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – počišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), a u drugom tipu obrazaca (14 predmeta) članak 38. stavak 1. Ustavnog zakona.

Ostali prijedlozi, koje su podnijela dobrovoljna vatrogasna društva (8 predmeta) i Udruga općina u Republici Hrvatskoj podneseni su na temelju članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona.

Zbog kontinuiranog zaprimanja tih podnesaka, koje je trajalo od 24. prosinca 2009. do 2. srpnja 2010. neprekidno, Ustavni sud odlučio je jednim rješenjem obuhvatiti sve predmete. Ustavni sud je u ovom ustavnosudskom postupku uvažio i činjenicu da su svi podnesci naslovljeni kao »prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ZoVat-a«.

3. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, od Vlade Republike Hrvatske zatraženo je i dobiveno očitovanje.

II. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

4. U prijedlozima, koji su istovjetni (dvije vrste »špranci«, s neznatnim međusobnim razlikama), podnositelji, uz ovdje osporene članke ZoVat-a, istodobno osporavaju i članak 45. stavak 4. točku 2. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (»Narodne novine« broj 117/93., 69/97., 33/00., 73/00., 127/00., 59/01., 107/01., 117/01., 150/02., 147/03., 132/06., 26/07. i 73/08., u nastavku: ZoFinJLPS), u dijelu koji glasi: »javne vatrogasne postrojbe«. O tim prijedlozima Ustavni sud će odlučivati u zasebnom ustavnosudskom postupku.

4.1. Osporeni članak 47. stavak 1. ZoVat-a, u cijelosti, glasi:

»Članak 47.

»Javno poduzeće za gospodarenje šumama i šumskim zemljištem u Republici Hrvatskoj dužno je izdvajati 5% od ukupnih sredstva koja su prikupljena od naknade za korištenje opće korisnih funkcija šuma, a uplaćuju ih vatrogasnim zajednicama jedinice lokalne samouprave s područja krša sukladno površinama pod šumom i šumskim zemljištem.«

Predlagatelji smatraju da navedeni članak, u osporenom dijelu, nije suglasan s člancima 3., 5. stavkom 1., 14. stavkom 2. i 137. Ustava Republike Hrvatske.

4.2. Osporeni članak 58.a stavak 1. ZoVat-a glasi:

»Članak 58.a

»Vlada Republike Hrvatske donijet će odluku o minimalnim financijskim standardima za obavljanje djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi, u skladu s posebnim propisima, koja će biti temelj za planiranje pomoći iz državnog proračuna na godišnjoj razini.

(...)«

Predlagatelji smatraju da navedeni članak, u osporenom dijelu, nije suglasan s člancima 3., 5. stavkom 1., 14. stavkom 2. i 137. Ustava Republike Hrvatske.

4.3. Predlagatelji svoje navode obrazlažu time da je zakonodavac Ustavom, općim i posebnim zakonima obvezao sve jedinice lokalne samouprave da na svom području, između ostalih, obavljaju i poslove protupožarne zaštite odnosno decentraliziranu funkciju vatrogastva. Također ističu da su do 1. siječnja 2000. poslove protupožarne zaštite obavljale prije svega javne vatrogasne postrojbe, na području bivših općina, koje su bile centralizirane i pod ingerencijom Ministarstva unutarnjih poslova.

Navode da su ZoVat-om, donesenim u listopadu 1999., koji je stupio na snagu 1. siječnja 2000., poslovi obavljanja protupožarne zaštite odnosno poslovi obavljanja vatrogasne djelatnosti decentralizirani na lokalne jedinice, te da je člankom 43. ZoVat-a propisano da se sredstva za financiranje redovne djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi općina, gradova i Grada Zagreba, osiguravaju u proračunu općine, grada ili Grada Zagreba, dok se sredstva za financiranje redovne djelatnosti dobrovoljnih vatrogasnih društava i vatrogasnih zajednica osiguravaju u proračunu općine, grada i Grada Zagreba, čije područje pokrivaju.

Ističu da je donošenjem ZoVat-a došlo do neustavnog financiranja vatrogastva u Republici Hrvatskoj.

Smatraju da se, na temelju ovdje osporenog članka 47. stavka 1. ZoVat-a, sredstva od naknade za korištenje općekorisnih funkcija šuma uplaćuju samo jedinicama lokalne samouprave s područja sedam županija (Istarske, Primorsko-goranske, Ličko-senjske, Zadarske, Šibensko-kninske, Splitsko-dalmatinske i Dubrovačko-neretvanske), te da je u 2008. jedinicama lokalne samouprave s područja navedenih županija, po navedenoj zakonskoj osnovi, uplaćen iznos od 20.489.918.11 kuna. Navode da su takvim financiranjem, za znatna financijska sredstva, oštećene jedinice lokalne samouprave s područja preostalih 13 hrvatskih županija, te da su te jedinice lokalne samouprave dovedene u nejednak položaj pristupa jednom od propisanih izvora financiranja za dodijeljenu funkciju vatrogastva.

Glede osporenog članka 58.a stavak 1. ZoVat-a navode, da su člankom 58. ZoVat-a, već u samom početku primjene ZoVat-a, u privilegiran položaj (tijekom četiri godine) stavljene jedinice lokalne samouprave koje su osnivači javnih vatrogasnih postrojbi, na način da su im sredstva za redovnu djelatnost javnih vatrogasnih postrojbi bila osigurana u državnom proračunu, do 31. prosinca 2004., a za preostale jedinice lokalne samouprave ta vrsta financijskih sredstava nije osigurana.

Nadalje, da je zakonodavac, kada je rok iz članka 58. ZoVat-a isticao, navedeno dopunio člankom 58.a ZoVat-a, te je ponovno u privilegirani položaj stavio samo one jedinice lokalne samouprave koje su osnivači javnih vatrogasnih postrojbi, na način da se, na temelju jednogodišnjih odluka Vlade RH, za decentraliziranu funkciju vatrogastva, osiguravaju sredstva pomoći iz državnog proračuna.

Predlagatelji smatraju da navedenim zakonskim određenjem država uvodi dvostruka mjerila u financiranje vatrogastva, pokušavajući nametnuti tezu da su decentraliziranu funkciju vatrogastva preuzele samo one općine (3) i gradovi (58) koji su osnivači javnih vatrogasnih postrojbi. Smatraju da se ovim zakonskim rješenjem u nejednak položaj stavlja značajan broj udruga građana, dobrovoljnih vatrogasnih društava, u odnosu na javne vatrogasne postrojbe (javne ustanove).

Dodatno, Udruga općina u Republici Hrvatskoj, navodi da se trošak profesionalnih vatrogasnih postrojbi od 2000. kontinuirano povećava, te za to navode i statističke podatke. Ističe da, zbog uspostavljenog nejednakog tretmana, jedinice lokalne samouprave osnivaju javne vatrogasne postrojbe i na mjestima na kojima nema operativne opravdanosti za to, a to čine samo iz razloga da ostvare dotaciju iz državnog proračuna i na taj način rasterete lokalni proračun. Kao prilog navode i statističke podatke glede brojnosti vatrogasnih postrojbi i financiranja u odnosu na broj stanovnika, kao i broj požara u Republici Hrvatskoj od 2005. do 2008. godine. Zaključuju da postoji i operativno opravdanje u pogledu ravnomjernog financiranja vatrogasne djelatnosti u svim jedinicama, što je vidljivo iz statističkih podataka o broju intervencija. Ističu da dobrovoljna vatrogasna društva imaju nešto manji broj intervencija u usporedbi s javnim vatrogasnim postrojbama, ali znatno veći broj dobrovoljnih vatrogasaca sudjeluje na intervencijama u odnosu na profesionalne.

III. OČITOVANJE VLADE REPUBLIKE HRVATSKE

5. U očitovanju od 29. travnja 2010., zaprimljenom 25. svibnja 2010., Vlada Republike Hrvatske navodi da šumski požari nanose veliku štetu šumama u vlasništvu Republike Hrvatske, kojima gospodari trgovačko društvo »Hrvatske šume« d.o.o., koje je zaduženo za upravljanje, uzgoj i eksploataciju šuma, te u vezi s tim ostvaruje dobiti, kao i šumama u privatnom vlasništvu. U izvršavanju dužnosti Hrvatskih šuma d.o.o. otegotnu okolnost predstavljaju šumski požari.

U očitovanju se navodi da se te velike štete uzrokovane šumskim požarima mogu umanjiti relativno malim ulaganjima »Hrvatskih šuma« d.o.o., u preventivne mjere zaštite od požara i u operativne mjere odnosno vatrogastvo. Stoga su Zakonom o zaštiti od požara (»Narodne novine« broj 58/93., 33/05., 107/07. i 38/09.) i Zakonom o šumama (»Narodne novine« broj 140705., 82/06. i 129/08.), te Pravilnikom o zaštiti šuma od požara (»Narodne novine« broj 26/03.) propisane preventivne mjere zaštite od požara, a člankom 47. ZoVat-a propisano je izdvajanje financijskih sredstava sa svrhom unapređenja vatrogastva, prvenstveno resursa koji su namijenjeni gašenju šumskih požara na području krša.

Vlada Republike Hrvatske navodi da je člankom 47. ZoVat-a zakonodavac uvažio činjenicu da je broj šumskih požara, kao i veličina opožarenih površina višestruko veća na području županija smještenih na krškom području. Stoga su to područja koja trebaju financirati veći broj vatrogasaca i vatrogasne opreme.

Postupajući u skladu s člankom 134. stavkom 1. Ustava, jedinice lokalne samouprave zadužene su za protupožarnu zaštitu na svom području, međutim zbog navedenih okolnosti dio te djelatnosti na tim područjima sufinancira se izdvajanjem 5% naknade za korištenje općekorisnih funkcija šuma, te na taj način izdvojena sredstva Hrvatske šume uplaćuju vatrogasnim zajednicama jedinica lokalne samouprave s područja krša.

Vlada Republike Hrvatske ističe kako ni sva navedena sredstva nisu dovoljna za provođenje efikasnih mjera zaštite od požara i gašenja požara na krškom području, te Vlada Republike Hrvatske svake godine izdvaja i dodatna sredstva iz državnog proračuna, prvenstveno za provedbu Programa aktivnosti u provedbi posebnih mjera zaštite od požara od interesa za Republiku Hrvatsku, koji se donosi svake godine.

Glede osporenog članka 58.a stavka 1. ZoVat-a, Vlada Republike Hrvatske u očitovanju navodi da su, na temelju ZoVat-a iz 1993., vatrogasne postrojbe Ministarstva unutarnjih poslova obavljale vatrogasnu djelatnost na čitavom području države, a udruge dobrovoljnih vatrogasaca na području koje su pokrivale, odnosno gdje su djelovale. Tako je i financiranje bilo određeno dijelom putem sredstava iz državnog proračuna (za vatrogasne postrojbe MUP-a), a dijelom putem proračuna Grada Zagreba, gradova i općina, za djelatnosti dobrovoljnih vatrogasnih postrojbi.

Kako je ZoVat-om iz 1999. izvršen prijenos, decentralizacija, poslova vatrogastva s države na jedinice lokalne samouprave, Vlada ističe da je stoga trebalo za prenesene obveze osigurati i dio sredstava odnosno pomoć u financiranju. To je zakonodavac učinio ovdje osporenim člankom 58.a i člankom 45. stavkom 4. točkom 2. Zakona o financiranju.

Prijedlozi nisu osnovani.

IV. MJERODAVNE ODREDBE USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

6. Neposredno mjerodavne odredbe Ustava za ocjenu ustavnosti osporenih članaka ZoVat-a su članci 5. stavak 1., 14. stavak 2., 134. stavak 1. i 137. Ustava, koji glase:

»Članak 5.

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom (...).«

»Članak 14.

(...)

Svi su pred zakonom jednaki.«

»Članak 134.

Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na... protupožarnu i civilnu zaštitu.

(...)«

»Članak 137.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojega djelokruga.

Prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom.

Država je dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom.«

V. MJERODAVNE ZAKONSKE ODREDBE

7. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Članak 19. stavak 1. podstavak 11. glasi:

»Članak 19.

Općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na:

(...)

– protupožarnu i civilnu zaštitu,

(...)

Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovoga članka odredit će se poslovi čije su obavljanje općine i gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati.«

8. Zakon o zaštiti od požara

Zakonom o zaštiti od požara (»Narodne novine« broj 92/10.) propisan je način organiziranja zaštite od požara, te donošenje plana zaštite od požara za jedinice lokalne samouprave.

Članak 4. glasi:

»Članak 4.

Zaštita od požara od posebnog je interesa za Republiku Hrvatsku.

Zaštitu od požara provode, osim fizičkih i pravnih osoba propisanih ovim Zakonom, i pravne osobe i udruge koje obavljaju vatrogasnu djelatnost i djelatnost zaštite i spašavanja te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, sukladno propisima kojima se uređuje područje zaštite i spašavanja.

Vatrogasna djelatnost te zaštita i spašavanje uređuju se posebnim propisima.«

Člankom 19. stavkom 1. Zakona propisano je:

»Članak 19.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave organiziraju zaštitu od požara na svom području kao javnu službu te skrbe o stanju zaštite od požara na svom području sukladno odredbama ovoga Zakona, propisima donesenim na temelju njega, planovima zaštite od požara, općim aktima i drugim odlukama, kao i priznatim pravilima tehničke prakse.«

8.1. Zakon o vatrogastvu

Ustavni sud napominje da su mjerodavne odredbe ZoVat-a više puta mijenjane. Riječ je o odredbama koje se odnose na to tko obavlja protupožarnu zaštitu i na koji način se financiraju određene vatrogasne postrojbe. Stoga u nastavku navodimo kronologiju tih zakonskih odredbi:

8.1.1. Zakon o vatrogastvu (1993.)

Zakon o vatrogastvu (»Narodne novine« broj 58/93., stupio na snagu 26. lipnja 1993., u daljnjem tekstu: ZoVat/93).

Članak 1. ZoVat/93 glasio je:

»Članak 1.

Vatrogasnu djelatnost obavljaju vatrogasne postrojbe Ministarstva unutarnjih poslova, udruge dobrovoljnih vatrogasaca u jedinicama lokalne samouprave i uprave i njihove zajednice te profesionalne i dobrovoljne vatrogasne postrojbe u gospodarstvu.

Vatrogasna djelatnost je gašenje požara i spašavanje osoba i imovine ugroženih požarom i eksplozijom, pružanje tehničke pomoći u nezgodama i opasnim situacijama, sudjelovanje u provođenju preventivnih mjera zaštite od požara i eksplozija kao i obavljanje drugih poslova iz navedenog područja.

Vatrogasna djelatnost je stručna i humanitarna djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku.«

Članak 47. ZoVat/93 glasio je:

»Članak 47.

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaju sa radom teritorijalne profesionalne vatrogasne jedinice kao organ odnosno dio organa općine.

Poslove, zadatke te djelatnike teritorijalnih profesionalnih vatrogasnih jedinica iz stavka 1. ovoga članka, koji su na dan stupanja na snagu ovoga Zakona zatečeni na poslovima u tim vatrogasnim jedinicama, preuzima Ministarstvo unutarnjih poslova.

Ministar unutarnjih poslova, u roku 60 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona, uredit će ustrojstvo i način rada na preuzetim poslovima i zadacima iz stavka 2. ovoga članka.

Djelatnicima vatrogasnih jedinica iz stavka 2. ovoga članka koji ne budu raspoređeni, radni odnos prestaje pod uvjetima i na način propisan Zakonom o upravi.

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona Ministarstvo unutarnjih poslova preuzima i nastavlja koristiti građevine, građevne dijelove, prostorije, opremu i sredstva koja su koristile vatrogasne jedinice iz stavka 2 ovoga članka.

Sredstva za financiranje redovne djelatnosti i specifičnih potreba jedinica iz stavka 2. ovoga članka, osiguravaju se na postojeći način u proračunu dosadašnjih općina do 31. prosinca 1993. godine, a razlika nedostatnih sredstava osigurava se u državnom proračunu.«

8.1.2. Zakon o vatrogastvu (1999.)

Sabor Republike Hrvatske, na sjednici održanoj 1. listopada 1999., donio je (novi) Zakon o vatrogastvu, koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 106/99. (u daljnjem tekstu: ZoVat/99). Taj je zakon stupio na snagu osmog dana od dana objave, a primjenjuje se od 1. siječnja 2000. Zakon je od objave šest puta mijenjan i dopunjavan (»Narodne novine« broj 117/01., 36/02., 96/03., 139/04. – pročišćeni tekst, 174/04., 38/09. i 80/10.).

Mjerodavne odredbe ZoVat/99 glase:

»Članak 1.

Vatrogasna djelatnost je sudjelovanje u provedbi preventivnih mjera zaštite od požara i eksplozija, gašenje požara i spašavanje ljudi i imovine ugroženih požarom i eksplozijom, pružanje tehničke pomoći u nezgodama i opasnim situacijama te obavljanje i drugih poslova u nesrećama, ekološkim i inim nesrećama.

Vatrogasna djelatnost je stručna i humanitarna djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku.

Odredbe se ovoga Zakona ne primjenjuju na osnivanje, ustroj i djelovanje vatrogasnih postrojbi u oružanim snagama Republike Hrvatske.«

»Članak 2.

Vatrogasnu djelatnost obavljaju vatrogasne postrojbe, dobrovoljna vatrogasna društva i vatrogasne zajednice kao stručne i humanitarne organizacije koje ostvaruju prava na olakšice i povlastice, sukladno propisima.

Vatrogasna postrojba iz stavka 1. ovoga članka može biti:

1. javna vatrogasna postrojba koja se osniva za područje općine ili grada, dobrovoljna ili profesionalna,

2. postrojba dobrovoljnoga vatrogasnog društva,
3. profesionalna vatrogasna postrojba u gospodarstvu,
4. postrojba dobrovoljnoga vatrogasnog društva u gospodarstvu,
5. postrojba za brzo djelovanje (u daljnjem tekstu: intervencijska postrojba).

Vatrogasne postrojbe iz stavka 2. točke 1., 2. i 5. ovoga članka vatrogasnu djelatnost obavljaju kao javnu službu.

Vatrogasne postrojbe iz stavka 2. točke 3. i 4. ovoga članka, kada sudjeluju u vatrogasnoj intervenciji po zapovijedi glavnog ili županijskog vatrogasnog zapovjednika, vatrogasnu djelatnost obavljaju kao javnu službu.«

»Članak 3.

Općinsko odnosno gradsko poglavarstvo te poglavarstvo Grada Zagreba i županijsko poglavarstvo ima pravo i obvezu skrbiti o potrebama i interesima građana na svom području za organiziranjem i djelovanjem učinkovite vatrogasne službe.

Općinsko odnosno gradsko poglavarstvo te poglavarstvo Grada Zagreba, radi zadovoljavanja potreba iz stavka 1. ovoga članka, osniva javne vatrogasne postrojbe ili poticanjem osnivanja dobrovoljnih vatrogasnih društava osigurava djelotvornu vatrogasnu službu.

Na području općine, grada i Grada Zagreba mora djelovati onoliki broj javnih vatrogasnih postrojbi ili dobrovoljnih vatrogasnih društava koliko je utvrđeno njihovim planom zaštite od požara ili najmanje jedna javna vatrogasna postrojba odnosno dobrovoljno vatrogasno društvo koje ima vatrogasnu postrojbu određenu ovim Zakonom.«

»Članak 8.

Javnu vatrogasnu postrojbu odlukom osniva poglavarstvo općine, grada ili Grada Zagreba, sukladno svojim planovima zaštite od požara, kao javnu ustanovu jedinice lokalne samouprave.

Poglavarstvo općine, grada ili Grada Zagreba, odlukom iz stavka 1. ovoga članka utvrđuje poslove i broj profesionalnih odnosno dobrovoljnih vatrogasaca javne vatrogasne postrojbe, sukladno planovima zaštite od požara i ovim Zakonom propisanim mjerilima.

Na osnivanje javne vatrogasne postrojbe s dobrovoljnim vatrogascima primjenjuju se odredbe članka 9. ovoga Zakona.« (prema članku 6. Zakona – dobrovoljna vatrogasna društva osnivaju se u skladu sa Zakonom o udrugama – op. Ustavnog suda).«

»Članak 43.

Sredstva za financiranje redovne djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi općina, gradova i Grada Zagreba osiguravaju se u proračunu općine, grada ili Grada Zagreba.

Sredstva za financiranje redovne djelatnosti dobrovoljnih vatrogasnih društava te vatrogasnih zajednica osiguravaju se u proračunu općine, grada i Grada Zagreba čije područje pokrivaju.

Sredstva za financiranje djelatnosti vatrogasnih zajednica županija i Grada Zagreba osiguravaju se u proračunima županija, odnosno Grada Zagreba.

Sredstva za troškove intervencije vatrogasnih postrojbi koje interveniraju po nalogu županijskoga vatrogasnog zapovjednika osiguravaju se u proračunu županije.

Sredstva za financiranje intervencijskih vatrogasnih postrojbi osiguravaju se u državnom proračunu.

Sredstva za troškove utvrđene sporazumom iz članka 37. stavka 6. ovoga Zakona osiguravaju se u državnom proračunu.

Sredstva za troškove intervencije vatrogasnih postrojbi koje interveniraju po nalogu glavnoga vatrogasnog zapovjednika osiguravaju se u državnom proračunu.

Sredstva za financiranje djelatnosti Hrvatske vatrogasne zajednice osiguravaju se u državnom proračunu.

Sredstva za financiranje djelatnosti Nacionalnog odbora za preventivnu zaštitu i gašenje požara osiguravaju se u državnom proračunu, sukladno utvrđenom planu rada.

Sredstva za financiranje redovne djelatnosti profesionalnih i dobrovoljnih vatrogasnih postrojbi u gospodarstvu osigurava osnivač, sukladno planu zaštite od požara i svojim općim aktima.«

»Članak 44.

Predstavničko tijelo općine, grada i Grada Zagreba može za financiranje redovne djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi i dobrovoljnih vatrogasnih društava donijeti odluku o uvođenju ili povećanju komunalne naknade glede financiranja vatrogastva.

Visinu komunalne naknade treba uskladiti sa zahtjevima iz Plana zaštite od požara jedinice lokalne samouprave.«

»Članak 56.

Danom početka primjene ovoga Zakona vatrogasne postrojbe – postaje i ispostave Ministarstva unutarnjih poslova nastavljaju s radom kao javne vatrogasne postrojbe općine, grada i Grada Zagreba u kojima su sjedišta tih postrojbi – postaja i ispostava.

Poslove i zaposlenike vatrogasnih postrojbi – postaja i ispostava Ministarstva unutarnjih poslova iz stavka 1. ovoga članka, koji su na dan primjene ovoga Zakona zatečeni na poslovima u tim vatrogasnim postrojbama – postajama i ispostavama, preuzimaju općine, gradovi i Grad Zagreb u kojima su sjedišta tih postrojbi – postaja i ispostava.

Broj zaposlenika iz stavka 2. ovoga članka općina, grad i Grad Zagreb ne može smanjiti ako nije napravila procjenu ugroženosti i plan zaštite od požara za svoje područje, kojim je utvrđen ustroj vatrogastva.

Nakon izrade procjene ugroženosti i donošenja plana zaštite od požara te rasporeda zaposlenika iz stavka 2. ovoga članka, eventualni višak vatrogasaca zaposlit će se na radnim mjestima profesionalnih vatrogasaca u vatrogasnim postrojbama s područja županije, sukladno planu zaštite od požara županije.

Profesionalni vatrogasci koji se ne zaposle temeljem stavka 4. ovoga članka riješit će se prema mjerilima i na način utvrđen Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti («Narodne novine», br. 74/94, 86/94, 7/95).

Dobrovoljna vatrogasna društva i vatrogasna zajednica, osnovane sukladno Zakonu o vatrogastvu («Narodne novine», br. 58/93. i 87/96), nastavljaju s radom u ustrojstvu i na način predviđen tim zakonom do usklađivanja s ovim Zakonom.

Vatrogasci s posebnim ovlastima i odgovornostima utvrđenim ovim Zakonom koji na dan njegove primjene nemaju odgovarajuću stručnu spremu propisanu istim Zakonom, mogu nastaviti obavljati ove poslove pod uvjetom da u roku od 4 godine steknu odgovarajuću spremu.

Nadzor nad provedbom odredbi stavka 3. i 4. ovoga članka provodit će Ministarstvo unutarnjih poslova uz suradnju s Hrvatskom vatrogasnom zajednicom.«

»Članak 58.

Sredstva za financiranje redovne djelatnosti zaposlenika javnih vatrogasnih postrojbi – postaje i ispostave Ministarstva unutarnjih poslova, osiguravaju se prema propisima koji su bili na snazi do dana početka primjene Zakona o vatrogastvu («Narodne novine», br. 106/99.) u državnom proračunu do 31. prosinca 2004. godine, s time da se ukupan iznos sredstava postupno smanjuje i to:

– u 2002. godini – za 25%

– u 2003. godini – za 50%

– u 2004. godini – za 75%.«

8.1.3. Zakon o dopuni Zakona o vatrogastvu («Narodne novine» broj 174/04., u daljnjem tekstu: ZoVat/04)

Članak 1. ZoVat/04 glasi:

»Članak 1.

U Zakonu o vatrogastvu ('Narodne novine', br. 106/99., 117/01., 36/02., 96/03. i 139/04. – pročišćeni tekst) iza članka 58. dodaje se članak 58.a koji glasi:

'Članak 58.a

Vlada Republike Hrvatske donijet će odluku o minimalnim financijskim standardima za obavljanje djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi, u skladu s posebnim propisima, koja će biti temelj za planiranje pomoći iz državnog proračuna na godišnjoj razini.

Odluku iz stavka 1. ovoga članka, Vlada Republike Hrvatske donosi do 30. rujna tekuće godine.

Odluka iz stavka 1. ovoga članka objavljuje se u 'Narodnim novinama'.«

8.1.4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o vatrogastvu (»Narodne novine« broj 80/10.; u daljnjem tekstu: ZoVat/10).

Članak 4. ZoVat/10 glasi:

»Članak 4.

Članak 45. mijenja se i glasi:

'Sredstva iz članka 43. stavka 2. i 3. ovoga Zakona (navedeni stavci odnose se na sredstva za financiranje redovne djelatnosti dobrovoljnih vatrogasnih društava i djelatnosti vatrogasnih zajednica – op. Ustavnog suda) osiguravaju općine, gradovi i županije iz vlastitih proračuna.

Sredstva vlastitih proračuna iz stavka 1. ovoga članka čine prihodi proračuna umanjeni za:

- dodatni udio u porezu na dohodak za decentralizirane funkcije,
- pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije, a kod općina i gradova na otocima udio u porezu na dohodak za zajedničko financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka,
- vlastite prihode,
- namjenske prihode i primitke.

Sredstva iz proračuna za financiranje poslova vatrogastva koja općine, gradovi i županije moraju izdvojiti za poslove vatrogastva utvrđuju se prema sljedećim mjerilima:

1. općina, grad ili županija s proračunom do 5.000.000,00 kuna izdvaja 5% sredstava iz proračuna, a svakim povećanjem proračunskih sredstava za 1.000.000,00 kuna izdvajanje se smanjuje za 0,1% do 25.000.000,00 kuna ukupne vrijednosti proračuna,
2. općina, grad ili županija s proračunom od 25.000,000,00 kuna izdvaja 3% sredstava iz proračuna, a svakim povećanjem proračunskih sredstava za 2.000.000,00 kuna izdvajanje se smanjuje za 0,1 do 45.000.000,000 kuna ukupne vrijednosti proračuna,
3. općina, grad i županija s proračunom od 45.000.000,00 kuna izdvaja 2% sredstava iz proračuna, a svakim povećanjem proračunskih sredstava za 10.000.000,00 kuna izdvajanje se smanjuje za 0,1%, s tim da smanjenje ne može biti manje od 1% ukupnih proračunskih sredstava, općine, grada ili županije, a Grad Zagreb izdvaja 0,35% iz proračuna Grada Zagreba.

Prema mjerilima utvrđenima stavkom 3. ovoga članka, općine, gradovi i županije uplaćuju sredstva na račun vatrogasnih zajednica ili dobrovoljnih vatrogasnih društava gdje nema vatrogasne zajednice.

Grad Zagreb uplaćuje sredstva na račun Vatrogasne zajednice Grada Zagreba, sukladno procjeni ugroženosti i planu zaštite od požara Grada Zagreba.

Predstavničko tijelo općine, grada i Grada Zagreba može odlukom povećati iznos sredstava, utvrđen prema mjerilima iz stavka 3. ovoga članka (sukladno procjeni i planu zaštite od požara), ukoliko to zahtijevaju specifične potrebe zaštite od požara njihova područja.

Subjekti iz članka 43. stavka 2. i 3. ovoga Zakona dužni su dati potvrdu za svoje godišnje financijske proračune i izvješća nadležnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave'.«

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

9. U ocjeni osporenih zakonskih odredbi, Ustavni sud polazi od članka 134. stavka 1. Ustava i članka 19. stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, na temelju kojih poslovi protupožarne i civilne zaštite pripadaju samoupravnom djelokrugu jedinica lokalne samouprave (u poslove koje obavljaju – mogu obavljati te jedinice kao decentraliziranu funkciju).

ZoVat-om, kao posebnim zakonom, u smislu članka 19. stavka 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, uređeno je osnivanje, ustroj i djelovanje vatrogasnih postrojbi, kao i tko je nadležan osigurati financijska sredstva za njihovo djelovanje. Polazeći od odredbi ZoVat-a citiranih u točki 8.1. ove odluke proizlazi, primjerice, da se sredstva za financiranje intervencijskih vatrogasnih postrojbi i djelatnosti Hrvatske vatrogasne zajednice kontinuirano osiguravaju u državnom proračunu, dok je osiguranje sredstava za financiranje dobrovoljnih vatrogasnih društava osnovanih na njihovim području u nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Dakle, jedinice su ta sredstva dužne osigurati u svojim proračunima.

U odnosu na osnivanje i financiranje djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi, situacija je, međutim, drukčija. Naime, u razdoblju od 1993. do 2000., osnivanje javnih vatrogasnih postrojbi, kao profesionalnih postrojbi, bilo je u isključivoj nadležnosti države. Ovo stoga što su se te postrojbe nalazile u sastavu Ministarstva unutarnjih poslova kao postaje i ispostave tog Ministarstva. Slijedom navedenoga, sredstva za njihovo djelovanje osiguravala su se u državnom proračunu. Do promjene dolazi stupanjem na snagu Zakona/99 (1. siječnja 2000.), kada su te postrojbe prenesene u nadležnost jedinica lokalne samouprave, u kojima su bila sjedišta dotadašnjih postaja i ispostava Ministarstva unutarnjih poslova.

Proizlazi, dakle, da je tek stupanjem na snagu Zakona/99 i djelatnost javnih vatrogasnih postrojbi postala decentralizirana funkcija, u nadležnosti jedinica lokalne samouprave (s tim što su te poslove preuzele samo one jedinice na čijem teritoriju se nalazilo sjedište dotadašnjih profesionalnih postrojbi i ispostava Ministarstva unutarnjih poslova). Time je u nadležnost jedinica lokalne samouprave prešla i obveza njihovog financiranja.

Međutim, polazeći od toga da je vatrogasna djelatnost, kao stručna i humanitarna, djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku, a kako bi se spriječio poremećaj u financiranju prenesenih funkcija, zakonodavac je propisao obvezu državi da ih nastavi djelomično financirati do 31.

prosina 2004., postupno smanjujući u tom razdoblju postotak udjela države u njihovom financiranju.

U svojim navodima predlagatelji ističu da navedeno predstavlja neustavno financiranje vatrogastva, te da se pokušava nametnuti teza da su decentralizirane funkcije preuzele samo one jedinice lokalne samouprave koji su osnivači javnih vatrogasnih postrojbi.

U vezi s navedenim Ustavni sud pripominje da djelatnost javnih vatrogasnih postrojbi (kao decentraliziranih funkcija) i jesu preuzele samo one jedinice lokalne samouprave na čijem području su bila sjedišta postrojbi Ministarstva unutarnjih poslova.

No, jedinice lokalne samouprave slobodne su da u okviru svog samoupravnog djelokruga, sukladno članku 8. Zakona/99 osnuju (nove) javne vatrogasne postrojbe kao javne ustanove jedinica lokalne samouprave. Hoće li to učiniti ili ne, ovisi isključivo o prosudbi nadležnih tijela jedinica lokalne samouprave.

U pogledu navoda o nejednakom tretmanu u pogledu financiranja ostalih vatrogasnih postrojbi, Ustavni sud ističe da se novim zakonskim uređenjem situacija u odnosu na financiranje dobrovoljnih vatrogasnih društava nije promijenila jer su se one i prije njegovog stupanja na snagu financirale (samo) iz vlastitih prihoda jedinica lokalne samouprave. Zbog navedene promjene pravnog položaja profesionalnih, javnih vatrogasnih postrojbi, ZoVat-om utvrđen je i novi sustav financiranja njihove djelatnosti.

Međutim, kako navodi Vlada Republike Hrvatske u zaprimljenom očitovanju, iako je Zakon o vatrogastvu stupio na snagu 1. siječnja 2000., zbog loše financijske situacije u većini jedinica lokalne samouprave, zakonodavac je, na temelju članka 58. ZoVat-a, nastavio s dotadašnjim načinom financiranja redovne djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi i njihovih zaposlenika sredstvima državnog proračuna, smanjujući s vremenom postotak ukupnog iznosa tako osiguranih sredstava po stopi od 25% godišnje. Od 31. prosinca 2004. javne vatrogasne postrojbe se, slijedom odredbi ZoVat-a, prestaju financirati iz državnog proračuna. Tim Zakonom su poslovi, koje je do tada obavljala država, preneseni u nadležnost nekih jedinica lokalne samouprave. Određeni broj jedinica lokalne samouprave obavljale su poslove protupožarne zaštite putem dobrovoljnih vatrogasnih postrojbi određenih planom zaštite od požara, pa su njihovo djelovanje i prije i nakon donošenja ZoVat-a iz 1999., bile dužne financirati.

Ustavni sud posebno naglašava sadržaj članka 47. ZoVat-a, kojim je utvrđena obveza »Hrvatskih šuma« d.o.o., kao javnog poduzeća za gospodarenje šumama i šumskim zemljištem u Republici Hrvatskoj, koje je dužno izdvajati 5% od ukupnih sredstva koja su prikupljena od naknade za korištenje opće korisnih funkcija šuma, te ih uplaćivati vatrogasnim zajednicama jedinice lokalne samouprave s područja krša sukladno površinama pod šumom i šumskim zemljištem. Ta odredba proizašla je iz geografskih karakteristika Republike Hrvatske i potrebe da područja s područja krša imaju poseban položaj kada je u pitanju opasnost i zaštita od požara. Ta zaštita može biti učinkovita ukoliko postoje sigurni financijski izvori, što je osporenim člankom propisano.

Slijedom navedenog Ustavni sud ocjenjuje da, hoće li zakonodavac proširiti (omogućiti) financiranje iz državnog proračuna i ostalim vatrogasnim postrojbama, ne predstavlja ustavnopravno pitanje već se radi o procjeni zakonodavca hoće li (treba li) promijeniti i u kom opsegu dosadašnji način njihovog financiranja. Člankom 2. stavkom 4. Ustava određeno je da

Hrvatski sabor samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj, što je u konkretnom slučaju zakonodavac i učinio.

Ustavni sud na kraju opetovano podsjeća da nije u njegovoj nadležnosti ocjenjivati svrsishodnost i opravdanost pojedinih zakonskih rješenja, polazeći od činjenice da zakonodavac ima ustavnu ovlast samostalnog odlučivanja o javnim politikama, pri čemu uživa široku slobodu procjene, ali i isključivu odgovornost za svrsishodnost propisanih zakonskih mjera.

9.1. Ocjena je Ustavnog suda da predlagatelji svojim navodima nisu doveli u sumnju suglasnost osporenih zakonskih odredbi s odredbama Ustava na koje ukazuju u prijedlozima.

9.2. Na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona odlučeno je kao u izreci rješenja.

Objava ove odluke i rješenja temelji se na članku 29. stavku 1. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-65123/2009 U-I-1815/2010

U-I-1134/2010 U-I-1852/2010

U-I-1174/2010 U-I-1875/2010

U-I-1245/2010 U-I-1925/2010

U-I-1247/2010 U-I-1933/2010

U-I-1260/2010 U-I-1944/2010

U-I-1293/2010 U-I-2044/2010

U-I-1295/2010 U-I-2056/2010

U-I-1306/2010 U-I-2387/2010

U-I-1315/2010 U-I-2408/2010

U-I-1325/2010 U-I-2458/2010

U-I-1328/2010 U-I-2653/2010

U-I-1437/2010 U-I-2938/2010

U-I-1500/2010 U-I-3360/2010

U-I-1708/2010 U-I-3402/2010

Zagreb, 15. prosinca 2010.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica
dr. sc. Jasna
Omejec, v. r.