

Humanitarne akcije u sustavu humanitarne pomoći

Bernard Iljazović*

Svjedoci smo velike društvene angažiranosti tijekom provedbe humanitarnih akcija u prikupljanju financijskih sredstava čime se pridonosi ostvarenju humanitarnih ciljeva. I kod prikupljanja sredstava u humanitarne svrhe potrebno je ispunjavati određene zakonske uvjete kako bi se prevenirale moguće nepravilnosti, a nadalje prikupila sredstva u onu svrhu za koju je i organizirana humanitarna akcija.

1. Uvod

Temeljni propis koji uređuje sustav humanitarne pomoći u Republici Hrvatskoj je Zakon o humanitarnoj pomoći¹. Zakonom se između ostalog uređuju uvjeti i način za provođenje humanitarnih akcija, prava i obveze organizatora humanitarnih akcija, upravljanje neutrošenim financijskim sredstvima prikupljenim u humanitarnim akcijama, nadzor nad provedbom humanitarnih akcija, prekršajne sankcije. Humanitarna pomoć može se prikupljati i pružati u obliku stalnog prikupljanja i pružanja humanitarne pomoći, te organiziranjem humanitarnih akcija. Prikupljanje i pružanje humanitarne pomoći poduzima se u svrhu osiguravanja: zaštite života, zaštite fizičkog i mentalnog zdravlja, hrane, prehrambenih artikala, higijenskih potrepština, odjeće i obuće, stanovanja, uvjeta odgoja i obrazovanja, pomoći u nabavi, obnovi, izgradnji i opremanju stambenih, javnih i drugih objekata, prijevoza pomoći i njezine dostupnosti, pomoći za umanjivanje posljedica nesreća, velikih nesreća i katastrofa na imovini fizičkih osoba te ublažavanja ili sprječavanja mogućih uzroka socijalne isključenosti.

Shodno tome, u nastavku teksta, naglasak će se staviti na provođenje humanitarnih akcija kao oblika prikupljanja i pružanja humanitarne pomoći.

2. Provedba humanitarnih akcija u Republici Hrvatskoj

Od stupanja na snagu Zakona o humanitarnoj pomoći, odnosno od 1. studenoga 2015. do 31. prosinca 2022. godine, nadležna upravna tijela su u tom razdoblju izdala 2.413 rješenja kojim se pravnim osobama (neprofitnim i profitnim) te fizičkim osobama odobrava provođenje humanitarnih akcija u Republici Hrvatskoj. U tom razdoblju humanitarne akcije su organizirane od strane neprofitnih i profitnih pravnih osoba, njih 2.176 ili 90,18 %, dok je 237 ili 9,82 % organizirano od strane fizičkih osoba.

Iz navedenih podataka proizlazi da se u Republici Hrvatskoj u prosjeku za provođenje humanitarnih akcija izda 336 rješenja godišnje, odnosno 28 rješenja mjesečno. Broj organiziranih humanitarnih akcija u tom razdoblju bio je

vrlo fluktuirajući. Naime, imao je trend rasta iznad prosjeka, u razdoblju od 2015. do 2019. godine, da bi od početka 2020. godine do kraja 2022. godine pokazao silaznu putanju. To se može tumačiti i posljedicom globalne krize, a i određenom zasićenošću građana raznim načinima prikupljanja financijskih sredstava (npr. putem platformi, društvenih mreža i sl.) koje je teško kontrolirati i imati povjerenje u njihove plemenite namjere.

Vrijednost ukupno prikupljene humanitarne pomoći, u razdoblju od 1. studenoga 2015. do 31. prosinca 2022. godine iznosila je 220.508.239,81 eura, dok je vrijednost ukupno pružene humanitarne pomoći iznosila 196.829.182,52 eura. Razlika sredstava između iznosa prikupljene i pružene humanitarne pomoći odnosi se na troškove organiziranja prikupljanja humanitarne pomoći (ljudski resursi, troškovi prostora i opreme, prateće usluge i sl.).

U tom razdoblju humanitarna pomoć je dodijeljena 4.857.703 neposrednih korisnika. Najzastupljenija kategorija korisnika su samci (2.430.574), potom skupina korisnika/šira zajednica – osobe koje žive u obiteljima (371.198), korisnici usluga određenih ustanova (1.367.528) i udruga (355.611) koje djeluju u području zdravstva i socijalne skrbi...

3. Humanitarna akcija

Humanitarna akcija je vremenski ograničeno, organizirano prikupljanje humanitarne pomoći za određenog korisnika, odnosno korisnike ili za definiranu svrhu, po čemu se humanitarna akcija razlikuje od stalnog prikupljanja i pružanja humanitarne pomoći kao kontinuiranog djelovanja.

Humanitarne akcije se razvrstavaju u sljedeće vrste: liječenje bolesti, liječenje djece, liječenje odraslih osoba, rehabilitacija djece s teškoćama u razvoju i osoba s invaliditetom, nabava medicinskih uređaja i opreme, nabava ortopedskih i drugih pomagala, zadovoljavanje stambenih potreba socijalno osjetljivih skupina, zadovoljavanje potreba za prehranom i odjećom, unaprjeđenje uvjeta školovanja, obnova javnih i drugih objekata, smanjenje uzroka i posljedica katastrofa, velikih nesreća i kriza uzrokovanih ljudskim djelovanjem, ublažavanje ili sprječavanje mogućih uzroka socijalne isključenosti.

* Bernard Iljazović, dipl. iur., Zagreb

¹ Zakon o humanitarnoj pomoći, NN, br. 156/23.

S druge strane, humanitarnom akcijom se ne smatraju dobrotvorne priredbe i slične aktivnosti koje organizira zaklada radi stjecanja imovine u skladu sa Zakonom o zakladama, kao niti humanitarne aktivnosti koje provode tijela državne uprave i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Humanitarnu akciju mogu provesti:

- stalni prikupljači humanitarne pomoći ili
- neprofitne pravne osobe koje nemaju priznat status stalnog prikupljača humanitarne pomoći, profitne pravne osobe i fizičke osobe.

U dosadašnjoj praksi česte su bile situacije da su fizičke/ pravne osobe organizirale humanitarne akcije, te prikupljena financijska sredstva koristile za osobne svrhe, umjesto u one svrhe za koje su i organizirane humanitarne akcije. Stoga se Zakonom izričito propisuje da fizička osoba ne može biti organizator humanitarne akcije ako prikuplja humanitarnu pomoć za osobne potrebe, potrebe bračnog ili izvanbračnog druga, životnog ili neformalnog životnog partnera, srodnika u ravnoj lozi i srodnika u pobočnoj lozi do zaključno drugog stupnja srodstva.

Uz to, fizička osoba ne može organizirati humanitarnu akciju radi podmirenja troškova redovnog poslovanja pravne osobe. Dok, pravna osoba ne može organizirati humanitarnu akciju radi podmirenja vlastitih troškova redovnog poslovanja, niti troškova redovnog poslovanja bilo koje druge pravne osobe, kao što su materijalni troškovi, troškovi vodoopskrbe i odvodnje, troškovi energenata i drugih komunalnih usluga.

3.1. Trajanje i prekid humanitarne akcije

Zakonom nije ograničen broj humanitarnih akcija koje pojedini organizator može provesti na godišnjoj razini, ali je određeno trajanje humanitarnih akcija.

Humanitarna akcija traje najduže 90 dana, s tim da se trajanje humanitarne akcije može produljiti na zahtjev organizatora za najduže 90 dana ako to zahtijevaju posebne okolnosti.

Zahtjev za produljenje trajanja humanitarne akcije podnosi se nadležnom upravnom tijelu najkasnije 15 dana prije završetka humanitarne akcije.

S druge strane, trajanje humanitarne akcije može se prekinuti na zahtjev organizatora u sljedećim slučajevima:

- ako je potreba korisnika humanitarne akcije podmirena
- ako je potreba korisnika humanitarne akcije prestala ili
- su nastupile okolnosti koje priječe daljnje provođenje humanitarne akcije.

3.2. Provedba postupka za odobravanje humanitarne akcije

Zahtjev za provođenje, produljenje trajanja ili prekid trajanja humanitarne akcije podnosi se nadležnom upravnom tijelu kroz jedinstvenu elektroničku evidenciju humanitarne pomoći. Naime, zahtjev za provođenje humanitarne akcije podnosi se nadležnom upravnom tijelu najkasnije

15 dana prije planiranog početka humanitarne akcije, s tim da se zahtjev za provođenje humanitarne akcije može podnijeti i u kraćem roku ako postoji opasnost za život i zdravlje ljudi.

Uz zahtjev za provođenje humanitarne akcije neprofitne pravne osobe koje nemaju priznat status stalnog prikupljača humanitarne pomoći, profitne pravne osobe i fizičke osobe dužne su dostaviti sljedeću dokumentaciju:

- plan provođenja humanitarne akcije
- plan korištenja prikupljene humanitarne pomoći koji uključuje i kriterije raspodjele pomoći ako se radi o više korisnika
- broj računa za humanitarnu akciju, osim ako se radi o humanitarnoj akciji u kojoj se prikupljaju isključivo materijalna dobra
- podatak o broju računa na kojem će se zaprimati uplate sredstava ako se financijska sredstva prikupljaju u svrhu zaštite i spašavanja žrtava katastrofa i velikih nesreća, te žrtava kriza izazvanih ljudskim djelovanjem, a koji ne može biti osobni transakcijski račun fizičke osobe, odnosno transakcijski račun pravne osobe namijenjen redovitom poslovanju
- dokaz da se protiv pravne osobe i odgovorne osobe u toj pravnoj osobi ili protiv fizičke osobe ne vodi kazneni postupak za propisana kaznena djela

U slučaju ako organizator humanitarne akcije podnosi zahtjev za produljenje trajanja humanitarne akcije, tada nije dužan dostaviti navedenu dokumentaciju.

O zahtjevu za provođenje, produljenje trajanja ili prekid trajanja humanitarne akcije, nadležno upravno tijelo odlučuje rješenjem.

Izvršnošću rješenja o odobrenju provođenja humanitarne akcije, organizator humanitarne akcije stječe pravo korištenja logotipa humanitarne akcije i pravo preuzimanja QR koda.

Na temelju izvršnog rješenja, organizator humanitarne akcije upisuje se u jedinstvenu elektroničku evidenciju humanitarne pomoći koju vodi Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (u nastavku teksta: Ministarstvo).

O žalbi protiv rješenja nadležnog upravnog tijela odlučuje Ministarstvo. Protiv rješenja Ministarstva nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

Treba naglasiti da žalba ne odgađa izvršenje rješenja.

3.3. Izvršnost rješenja za provedbu humanitarne akcije

Humanitarna akcija može se provesti nakon **izvršnosti rješenja** o odobrenju provođenja humanitarne akcije. U određenim okolnostima humanitarna akcija se može provesti i prije donošenja rješenja kojim se odobrava provođenje humanitarne akcije, odnosno ako prijeti opasnost za život ili zdravlje ljudi, ako je zahtjev za provođenje humanitarne akcije podnesen nadležnom upravnom tijelu, nadležnom upravnom tijelu dostavljen je dokaz o otvorenom računu za humanitarnu akciju.

Nadležno upravno tijelo dužno je donijeti rješenje u roku od osam dana od dana podnošenja urednoga zahtjeva.

Iznimno, humanitarna akcija se može provesti i bez dokaza o otvorenom računu za humanitarnu akciju ako se radi o humanitarnoj akciji kojom se prikupljaju isključivo materijalna dobra ili financijska sredstva u svrhu zaštite i spašavanja žrtava katastrofa i velikih nesreća, te žrtava kriza izazvanih ljudskim djelovanjem. U tom slučaju, organizator humanitarne akcije dužan je dostaviti podatak o broju računa na kojem će se zaprimati uplate sredstava, a koji ne može biti osobni transakcijski račun fizičke osobe, odnosno transakcijski račun pravne osobe namijenjen redovitom poslovanju.

Produženje trajanja humanitarne akcije, te oslobođenje obveze otvaranja računa organizatora humanitarne akcije za humanitarnu akciju, ako se u akciji prikupljaju isključivo materijalna dobra ili financijska sredstva u svrhu zaštite i spašavanja žrtava katastrofa i velikih nesreća te žrtava kriza izazvanih ljudskim djelovanjem, pridonosi smanjenju troškova humanitarne akcije te racionalizaciji vremena potrebnog za organizaciju humanitarne akcije. Ujedno se na taj način potiče i potencijalne organizatore na humanitarno djelovanje.

3.4. Obveze organizatora humanitarne akcije

Organizator humanitarne akcije dužan je prikupljena financijska sredstva voditi na računu za humanitarnu akciju te na taj račun uplatiti sredstva prikupljena u gotovini u roku od tri dana od dana završetka aktivnosti u kojoj su sredstva prikupljena.

Također, dužan je prikupljenu humanitarnu pomoć u vidu materijalnih dobara dodijeliti korisniku u roku od osam dana od dana zaprimanja materijalnih dobara, s iznimkom dodjele prikupljenih financijskih sredstava i/ili materijalnih dobara u roku od 30 dana od dana završetka humanitarne akcije organizirane u svrhu zaštite i spašavanja žrtava katastrofa i velikih nesreća, te žrtava kriza izazvanih ljudskim djelovanjem.

Financijska sredstva prikupljena u provedenoj humanitarnoj akciji mogu se koristiti za podmirenje troškova korisnika nastalih od dana podnošenja zahtjeva za provođenje humanitarne akcije.

Organizator humanitarne akcije dužan je za vrijeme trajanja humanitarne akcije (ako se za time pokaže potreba) te nakon završetka humanitarne akcije, podmiriti iskazane potrebe korisnika ili izvršiti plaćanje pravnoj, odnosno fizičkoj osobi koja neposredno korisniku humanitarne akcije pruža usluge koje su predmet humanitarne akcije, a sukladno planu korištenja prikupljene humanitarne pomoći.

Isplate pravnoj ili fizičkoj osobi koja neposredno korisniku humanitarne akcije pruža usluge koje su predmet humanitarne akcije vrše se na temelju odgovarajuće financijske i druge vjerodostojne dokumentacije vezane uz svrhu humanitarne akcije. Dok se podmirenje iskazanih potreba korisnika vrši na temelju pisane izjave korisnika, njegova zakonskog zastupnika ili druge osobe koju korisnik ovlasti,

a koja sadržava specifikaciju materijalnih i financijskih potreba korisnika vezanih uz svrhu humanitarne akcije.

3.5. Obveza isticanja logotipa i QR koda

Organizator humanitarne akcije prilikom provedbe i oglašavanja humanitarne akcije dužan je na odgovarajući način istaknuti logotip i QR kod humanitarne akcije.

Takvim zakonskim određenjem osigurava se odgovarajuća razina transparentnosti prema građanima, a kojima će logotip i QR kod humanitarne akcije predstavljati znak da je akcija organizirana sukladno Zakonu, te će im pružiti i sigurnost da će se i prikupljena sredstva utrošiti u naznačenu svrhu.

3.6. Raspolaganje neutrošenim financijskim sredstvima i/ili nedodijeljenim materijalnim dobrima nakon završetka humanitarne akcije

Organizator humanitarne akcije dužan je na računu za humanitarnu akciju zadržati neutrošena financijska sredstva preostala na računu za humanitarnu akciju i/ili nedodijeljena materijalna dobra ako je potreba korisnika humanitarne akcije podmirena ili prestala ili su nastupile okolnosti koje priječe daljnje provođenje humanitarne akcije.

O iznosu neutrošenih financijskih sredstava i/ili nedodijeljenim materijalnim dobrima dužan je obavijestiti nadležno upravno tijelo podnošenjem izvješća o provedenoj humanitarnoj akciji kroz jedinstvenu elektroničku evidenciju humanitarne pomoći.

Neurošena financijska sredstva i/ili nedodijeljena materijalna dobra dužan je na temelju izvršnog rješenja nadležnog upravnog tijela uplatiti na račun prve sljedeće odobrene humanitarne akcije iste oznake vrste (umanjen za iznos naknade korištenja usluga banke kod koje je otvoren račun za humanitarnu akciju) i/ili dodijeliti organizatoru humanitarne akcije iste oznake vrste.

3.7. Raspolaganje neutrošenim financijskim sredstvima i nedodijeljenim materijalnim dobrima

Ako u roku od 90 dana od dana podnošenja izvješća u kojem su navedeni podaci o postojanju neutrošenih financijskih sredstava, odnosno nedodijeljenih materijalnih dobara ne bude odobrena niti jedna humanitarna akcija iste oznake vrste, Ministarstvo može rješenjem naložiti organizatoru humanitarne akcije da ta financijska sredstva uplati na račun odobrene humanitarne akcije čija je svrha zaštita života i zdravlja ljudi (npr. liječenje djece, nabava medicinskih uređaja i opreme, smanjenje uzroka i posljedica katastrofa, velikih nesreća i kriza uzrokovanih ljudskim djelovanjem), a nedodijeljena materijalna dobra dodijeli pravnim ili fizičkim osobama koje obavljaju djelatnost zdravstva ili socijalne skrbi.

Organizator humanitarne akcije dužan je o postupanju po rješenjima dostaviti dokaz nadležnom upravnom tijelu i Ministarstvu u roku od 15 dana od dana isplate preostalih sredstava, odnosno dodjele nedodijeljenih materijalnih dobara.

Protiv tih rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

3.8. Nenamjenski utrošena financijska sredstva

Nadležni inspektor rješenjem utvrđuje iznos financijskih sredstava prikupljenih u humanitarnoj akciji koja su utrošena nenamjenski, a koje se dostavlja nadležnom upravnom tijelu koje će na temelju rješenja naložiti organizatoru humanitarne akcije da odmah, a najkasnije u roku od osam dana od dana primitka rješenja, iznos financijskih sredstava za koja je utvrđeno da su nenamjenski utrošena uplati na račun državnog proračuna Republike Hrvatske kao privremeno deponirana sredstva.

Treba istaknuti da je navedeno rješenje **ovršna isprava**, te protiv njega nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

Izvršnošću rješenja Republika Hrvatska stupa u pravni položaj vlasnika iznosa nenamjenski utrošenih financijskih sredstava, a radi zaštite interesa građana Republike Hrvatske u postupcima koji se u vezi s povratom tih sredstava pokreću i vode pred nadležnim tijelima.

Naime, u postupcima radi povrata nenamjenski utrošenih financijskih sredstava Republiku Hrvatsku zastupa nadležno državno odvjetništvo.

Ako organizator humanitarne akcije ne ispuní obvezu prema rješenju, tada će nadležno upravno tijelo dostaviti rješenje s potvrdom o izvršnosti nadležnom državnom odvjetništvu radi pokretanja ovrhe.

Ovršni prijedlog, odnosno drugi zahtjev za naplatu u ovršnom postupku koji se odnose na povrat nenamjenski utrošenih financijskih sredstava, sadrži prijedlog da se sredstva ostvarena u ovršnom postupku isplaćuju na račun državnog proračuna Republike Hrvatske kao privremeno deponirana financijska sredstva, pri čemu se obvezno naznačuje evidencijska oznaka humanitarne akcije u kojoj su sredstva prikupljena, te poziv na broj koji odlukom određuje ministar.

Na taj način osigurava se da sredstva koja su nenamjenski utrošena, a njihov ekvivalent bude uplaćen u državni proračun, budu transferirana u onu svrhu u koju su prvotno bila i namijenjena. Republika Hrvatska tako štiti interese građana i drugih subjekata koji su sudjelovali u prikupljanju financijskih sredstava u pojedinoj humanitarnoj akciji.

Organizator humanitarne akcije kojemu su u provedbi nadzora izrečene mjere u skladu s odredbama Zakona,

zahtjev za provođenje humanitarne akcije može podnijeti nadležnom upravnom tijelu nakon isteka roka od dvije godine od dana izvršnosti rješenja inspektora.

4. Prekršajne sankcije

Za nepridržavanje zakonskih odredbi o provedbi humanitarne akcije propisane su i prekršajne sankcije. Novčanom kaznom u iznosu od 1320,00 do 2650,00 eura kaznit će se za prekršaj neprofitna pravna osoba, te profitna pravna osoba ako organizira i provede humanitarnu akciju bez izvršnog rješenja nadležnog upravnog tijela, dok će se za navedeni prekršaj fizička osoba kazniti novčanom kaznom u iznosu od 2650,00 do 6630,00 eura.

Novčanom kaznom u iznosu od 2650,00 do 6630,00 eura kaznit će se za prekršaj organizator humanitarne akcije ako ne zadrži neutrošena sredstva na računu za humanitarnu akciju i/ili ne zadrži nedodijeljena materijalna dobra, o iznosu neutrošenih sredstava i/ili nedodijeljenih materijalnih dobara ne obavijesti nadležno upravno tijelo, po izvršnom rješenju nadležnog upravnog tijela neutrošena financijska sredstva ne uplati na račun prve sljedeće odobrene humanitarne akcije iste oznake vrste i/ili ne dodijeli nedodijeljena materijalna dobra organizatoru humanitarne akcije iste oznake vrste.

Novčanom kaznom u iznosu od 1320,00 do 2650,00 eura kaznit će se za prekršaj organizator humanitarne akcije organizirane u svrhu zaštite i spašavanja žrtava katastrofa i velikih nesreća, te žrtava kriza izazvanih ljudskim djelovanjem ako u roku od 30 dana od dana završetka humanitarne akcije ne dodjeli korisnicima prikupljena financijska sredstva i/ili materijalna dobra, ako iz prikupljenih financijskih sredstava ne podmiri iskazane potrebe korisnika ili ne izvrši plaćanje pravnoj, odnosno fizičkoj osobi koja neposredno korisniku humanitarne akcije pruža usluge koje su predmet humanitarne akcije.

5. Zaključno

Uspostavljen zakonodavni okvir kroz provedbu intenzivnog inspekcijskog nadzora omogućava osiguravanje transparentnosti u raspodjeli prikupljenih financijskih sredstava, te prevenciju različitih zloupotreba od strane organizatora humanitarnih akcija. Za većim angažmanom građana u provedbi humanitarnih akcija nužno je jačanje svijesti u samoj društvenoj zajednici o značaju humanitarnih akcija, ne samo sa financijskog aspekta, nego i sa aspekta solidarnosti i pomoći najugroženijima, a kako bi tako dali svoj doprinos u izgradnji humanijeg i ravnopravnijeg društva.