



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

KLASA: 041-01/23-10/19
URBROJ: 613-15-24-10
Zadar, 29. veljače 2024.

Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti

**Upravljanje i korištenje
skloništa za građane na
području Grada Zadra**

SADRŽAJ

stranica

PREDMET, SUBJEKT I CILJEVI REVIZIJE	2
METODE REVIZIJE	2
KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	3
JAVNA I DRUGA SKLONIŠTA U SUSTAVU CIVILNE ZAŠTITE	5
UPRAVLJANJE I KORIŠTENJE SKLONIŠTA ZA GRAĐANE NA PODRUČJU GRADA ZADRA	12
Normativno uređenje upravljanja i korištenja javnih i drugih skloništa	12
Evidencije javnih i drugih skloništa	15
Planiranje, izgradnja i održavanje te korištenje javnih skloništa	17
Informiranje javnosti	20
OCJENA UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA I KORIŠTENJA SKLONIŠTA ZA GRAĐANE NA PODRUČJU GRADA ZADRA	22
OČITOVANJE GRADA ZADRA	25

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
UPRAVLJANJA I KORIŠTENJA SKLONIŠTA ZA GRAĐANE
NA PODRUČJU GRADA ZADRA

Na temelju odredaba članaka 19. i 21. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), obavljena je revizija učinkovitosti upravljanja i korištenja skloništa za građane na području Grada Zadra.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim Okvirom profesionalnih načela, standarda i smjernica Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 17/20) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 17. srpnja 2023. do 29. veljače 2024.

PREDMET, SUBJEKT I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije učinkovitosti je upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa za građane na području Grada Zadra. Pod javnim skloništima u ovoj reviziji smatraju se skloništa u vlasništvu Grada Zadra i skloništa kojima upravlja Grad Zadar, a pod drugim skloništima smatraju se skloništa u stambenim i poslovnim zgradama u vlasništvu i nadležnosti drugih pravnih i fizičkih osoba te drugi objekti za sklanjanje ljudi. Pod upravljanjem i korištenjem skloništa smatraju se poslovi evidentiranja javnih i drugih skloništa, reguliranja vlasničkopravnog statusa, izgradnje, tekućeg i investicijskog održavanja javnih skloništa, davanja u zakup i na korištenje javnih skloništa te obavljanje drugih poslova u vezi s javnim i drugim skloništima, u skladu s propisima i unutarnjim aktima Grada Zadra.

Subjekt revizije je Grad Zadar (dalje u tekstu: Grad).

Osnovni cilj revizije je ocijeniti učinkovitost aktivnosti Grada u vezi s upravljanjem i korištenjem javnih skloništa na njegovom području.

Posebni ciljevi revizije su:

- provjeriti normativno uređenje odnosno uspostavu pravnog, strateškog i planskog okvira za učinkovito upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa
- provjeriti evidencije i cjelovitost podataka o javnim i drugim skloništima na području Grada
- provjeriti planiranje, izgradnju i održavanje javnih skloništa te koriste li se u skladu s unutarnjim aktima Grada i pažnjom dobrog gospodara
- provjeriti provođenje informiranja javnosti o aktivnostima koje se provode u sustavu civilne zaštite za ostvarivanje zaštite i spašavanja građana u slučajevima velikih nesreća i katastrofa te u otklanjanju posljedica terorizma i ratnih razaranja.

METODE REVIZIJE

U skladu s prihvaćenim revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI), revizija je planirana i obavljena na način koji osigurava potrebne revizijske dokaze i pruža razumnu osnovu za revizijske nalaze i zaključke te ostvarenje ciljeva revizije.

U fazi planiranja i pripreme za obavljanje revizije, analizirana je pravna regulativa i unutarnji akti subjekta revizije, objave u medijima te drugi dostupni podaci.

U provedbi postupaka revizije korištene su sljedeće metode:

- proučeni su i analizirani propisi te drugi dostupni materijali u vezi s upravljanjem i korištenjem skloništa
- analizirani su podaci iz planskih dokumenata sustava civilne zaštite koje donosi i objavljuje Grad
- provjerena je dokumentacija Grada u vezi s ustrojavanjem evidencija o stanju i opremljenosti te upravljanjem i korištenjem skloništa
- obavljani su razgovori s odgovornim osobama Grada i pribavljena obrazloženja o pojedinim aktivnostima u vezi s upravljanjem i korištenjem skloništa.

KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Za ocjenu učinkovitosti upravljanja i korištenja javnih i drugih skloništa utvrđeni su kriteriji koji proizlaze iz zakona i drugih propisa te poduzetih aktivnosti Grada u vezi s upravljanjem i korištenjem skloništa.

Kriteriji su utvrđeni prema područjima revizije: normativno uređenje upravljanja i korištenja javnih i drugih skloništa, evidencije javnih i drugih skloništa, planiranje, izgradnja i održavanje te korištenje javnih skloništa i informiranje javnosti.

Okosnicu revizije činilo je glavno pitanje:

- **Je li upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa na području Grada učinkovito?**

Revizijom su prikupljeni dokazi kako bi se odgovorilo na sljedeća potpitanja:

- Je li Grad normativno uredio upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa?
- Je li Grad ustrojio evidencije o javnim i drugim skloništima na svom području te jesu li podaci cjeloviti?
- Jesu li skloništa obuhvaćena planskim dokumentima sustava civilne zaštite, je li planskim dokumentima predviđena mogućnost izgradnje novih skloništa te održavaju li se i koriste javna skloništa u skladu s unutarnjim aktima Grada i pažnjom dobrog gospodara?
- Provodi li se informiranje javnosti o aktivnostima koje se provode u sustavu civilne zaštite u provedbi mjera zaštite i spašavanja građana?

U tablici broj 1 daju se kriteriji za ocjenu učinkovitosti upravljanja i korištenja skloništa, prema područjima revizije.

Tablica broj 1

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti, prema područjima revizije

Redni broj	Područja revizije	Kriteriji
	1	2
1.	Normativno uređenje upravljanja i korištenja javnih i drugih skloništa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Grad je normativno uredio poslove upravljanja i raspolaganja nekretninama u vlasništvu i suvlasništvu Grada, uključujući i javna skloništa. ○ Donesena je strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada te godišnji plan upravljanja nekretninama koji uključuje i plan upravljanja javnim skloništima. ○ Utvrđeni su načini i uvjeti upravljanja i korištenja javnih skloništa (davanja na korištenje ili u zakup). ○ Utvrđena je namjena javnih skloništa odnosno djelatnosti koje se u skloništima mogu obavljati u mirnodopskim uvjetima. ○ Grad je donio procjenu rizika od velikih nesreća i plan djelovanja sustava civilne zaštite (ili zajednički plan djelovanja civilne zaštite s drugim jedinicama lokalne samouprave). ○ Grad je donio godišnju analizu stanja sustava civilne zaštite, godišnji plan razvoja sustava civilne zaštite s financijskim učincima za trogodišnje razdoblje te smjernice za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite koje se razmatraju i usvajaju svake četiri godine.

Redni broj	Područja revizije	Kriteriji
	1	2
		<ul style="list-style-type: none"> ○ Planom djelovanja civilne zaštite (ili drugim planskim dokumentima i smjernicama) obuhvaćeni su, između ostalog, i podaci o svim skloništim na području Grada (pregled skloništa po vrsti i kapacitetu). ○ Planom djelovanja civilne zaštite utvrđen je način sklanjanja stanovništva, boravak u skloništim i imenovani su voditelji skloništa. ○ Grad je planskim i drugim dokumentima utvrdio primjereni broj i potrebne kapacitete skloništa i drugih objekata za sklanjanje.
2.	Evidencije javnih i drugih skloništa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Grad je ustrojio evidencije o javnim i drugim skloništim na svom području. ○ Evidencije o skloništim sadrže točne i sveobuhvatne podatke o kapacitetu pojedinog skloništa, vlasništvu, stanju skloništa, površini skloništa, posljednje obavljenom tekućem održavanju, korisnicima skloništa i druge podatke bitne za donošenje odluka i planskih dokumenata. ○ Javna skloništa su evidentirana u poslovnim knjigama i analitičkim evidencijama Grada. ○ Javna skloništa su evidentirana u registru imovine, sa svim podacima bitnima za upravljanje i raspolaganje. ○ Podaci o javnim skloništim u analitičkim knjigovodstvenim evidencijama su usklađeni s podacima u registru imovine. ○ Grad je obavio godišnji popis imovine i obveza, popisom su obuhvaćena javna skloništa te je njihovo knjigovodstveno stanje usklađeno sa stvarnim stanjem utvrđenim popisom. ○ U zemljišnim knjigama upisano je vlasništvo nad javnim skloništim, odnosno poduzimaju se potrebne aktivnosti radi upisa vlasništva.
3.	Planiranje, izgradnja i održavanje te korištenje javnih skloništa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Planskim dokumentima Grada utvrđena je mogućnost izgradnje novih skloništa. ○ Javna skloništa su redovno održavana i u ispravnom su stanju. ○ Javna skloništa su dana na korištenje ili u zakup. ○ Postupci davanja javnih skloništa na korištenje ili u zakup provedeni su u skladu s unutarnjim aktima Grada. ○ S korisnicima javnih skloništa zaključeni su ugovori o zakupu ili korištenju. ○ Ugovorima o zakupu ili korištenju utvrđeni su uvjeti korištenja i održavanja javnih skloništa. ○ Za javna skloništa koja nisu u funkciji poduzimane su aktivnosti za stavljanje skloništa u moguću upotrebu (provođenje tekućeg održavanja, davanje na povremeno korištenje ili u zakup). ○ Grad ostvaruje prihode i rashode od upravljanja i korištenja javnih skloništa. ○ Evidencije prihoda i rashoda od upravljanja i korištenja javnih skloništa vode se ažurno. ○ Analiziraju se i vrednuju ekonomski i financijski učinci upravljanja i korištenja javnih skloništa te se poduzimaju mjere i aktivnosti u cilju povećanja pozitivnih i smanjenja negativnih učinaka. ○ Propisane su ovlasti i odgovornosti u vezi s upravljanjem i korištenjem javnih skloništa.
4.	Informiranje javnosti	<ul style="list-style-type: none"> ○ Primjenjuje se načelo javnosti, odnosno objavljuju se akti i drugi dokumenti o upravljanju i korištenju skloništa na području Grada te dokumenti civilne zaštite. ○ Na mrežnim stranicama Grada objavljuju se informacije za građane o aktivnostima koje se provode u sustavu civilne zaštite i na osiguranju uvjeta za sklanjanje u provedbi mjera zaštite i spašavanja građana te osnovne informacije o skloništim na području Grada. ○ Provode se aktivnosti na edukaciji građana u cilju podizanja razine svijesti građana kao sudionika sustava civilne zaštite.

Upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa ocjenjuje se **učinkovitim**, ako je Grad normativno uredio upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa, ustrojio evidencije o javnim i drugim skloništim na području Grada, a podaci o skloništim su cjeloviti, ako se planiranje, izgradnja i održavanje te korištenje javnih skloništa obavlja u skladu s unutarnjim aktima Grada i pažnjom dobrog gospodara te se informira javnost o aktivnostima koje se provode u sustavu civilne zaštite u provedbi mjera zaštite i spašavanja građana.

Upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa ocjenjuje se **učinkovitim, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, ako su utvrđene određene slabosti i propusti koji ne utječu bitno na učinke upravljanja i korištenja.

Upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa ocjenjuje se **djelomično učinkovitim**, ako su utvrđene nepravilnosti i propusti koji utječu na učinkovito upravljanje i korištenje te su potrebna značajnija poboljšanja.

Upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa ocjenjuje se **neučinkovitim**, ako su utvrđene nepravilnosti i propusti koji bitno utječu na učinkovito upravljanje i korištenje u skladu s načelima ekonomičnosti, djelotvornosti i svrsishodnosti.

JAVNA I DRUGA SKLONIŠTA U SUSTAVU CIVILNE ZAŠTITE

Javna skloništa i drugi objekti pogodni za zaštitu i spašavanje važan su dio sustava civilne zaštite kod spašavanja ljudi te sklanjanja, evakuacije i zbrinjavanja građana u slučajevima velikih nesreća, katastrofa i ratnih razaranja.

Upravljanje i korištenje skloništa djelomično je uređeno odredbama Zakona o unutarnjim poslovima (Narodne novine 55/89, 18/90, 47/90, 19/91 – pročišćeni tekst, 73/91, 19/92, 33/92, 76/94, 161/98, 128/99, 29/00, 53/00 i 129/00). Odredbe o civilnoj zaštiti i skloništim dodane su u spomenuti Zakon donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima (Narodne novine 76/94) u 1994. do kada je ovo područje bilo regulirano propisima o obrani. Stupanjem na snagu Zakona o policiji u 2000. (Narodne novine 129/00 i 41/08), koji je bio na snazi od siječnja 2001. do travnja 2011., Zakon o unutarnjim poslovima prestao je važiti, ali su prema odredbama članka 134. na snazi ostale odredbe Zakona o unutarnjim poslovima koje su se odnosile na civilnu zaštitu (odredbe članaka od 13. do 24o.) i skloništa (odredbe članaka od 24p. do 24ž.). Odredbom članka 127. Zakona o policiji (Narodne novine 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16 i 66/19), koji je na snazi od travnja 2011., prethodno spomenuti Zakon o policiji prestao je važiti, ali odredbe ovog Zakona više ne spominju što je s odredbama Zakona o unutarnjim poslovima koje su se odnosile na civilnu zaštitu i skloništa, a koje je prethodni Zakon o policiji ostavio na snazi i koje kasnije donesenim propisima nisu stavljene izvan snage.

Prema odredbama spomenutog Zakona o unutarnjim poslovima, sklonište je objekt ili prostorija koja pruža propisani stupanj zaštite. Skloništa i drugi objekti za zaštitu ljudi planiraju se i grade radi zaštite i spašavanja ljudi, materijalnih i drugih dobara od opasnosti i posljedica prirodnih, tehničko-tehnoloških i ekoloških nesreća te ratnih razaranja, a skloništa se grade u skladu s prostornim planovima te planovima zaštite i spašavanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Općine i gradovi dužni su na svom području osigurati prostore za javna skloništa, a pri gradnji komunalnih i drugih građevina ispod površine tla investitor je dužan predvidjeti mogućnost njihove brze prilagodbe za sklanjanje ljudi. Za javna skloništa mogu se koristiti i pogodne postojeće komunalne i druge građevine prilagođene toj svrsi.

Vlasnici stambenih zgrada i poslovnih objekata, građani i pravne osobe dužni su u skladu s uputama i zahtjevima nadležnih tijela civilne zaštite pripremati i održavati podrumске i druge prostorije pogodne za sklanjanje te sudjelovati u gradnji rovovskih skloništa. Sredstva za opremanje i održavanje postojećih javnih skloništa obvezne su osiguravati općine i gradovi iz sredstava općinskog odnosno gradskog proračuna te od zakupnina za korištenje skloništa u miru za druge namjene. Sredstva za opremanje i održavanje skloništa u sastavu stambene ili poslovne ili stambeno-poslovne zgrade osiguravaju se iz zakupnine za korištenje skloništa u miru za druge namjene.

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima u prosincu 1998. (Narodne novine 161/98), ukinuta je općinama i gradovima obveza gradnje javnih skloništa, a na snazi su ostale odredbe prema kojima su investitori bili dužni graditi skloništa pri gradnji stambenih i poslovnih građevina, osim u slučajevima u kojima je nadležno upravno tijelo za prostorno uređenje uz prethodno pribavljeno mišljenje nadležne policijske uprave moglo utvrditi da je sklanjanje osigurano u već izgrađenim skloništim a te u slučajevima u kojima se moglo utvrditi da investitor nije dužan graditi sklonište jer bi zbog geološko-hidroloških uvjeta troškovi gradnje bili nerazmjerno visoki ili ako se radilo o građevini za privremenu uporabu. Navedenim izmjenama Zakona ukinut je i doprinos za izgradnju skloništa koji su bili u obvezi plaćati investitori kod izgradnje stambenih i poslovnih građevina, a koji nisu bili u obvezi graditi skloništa.

Do donošenja navedenih izmjena Zakona, sredstva za gradnju, opremanje i održavanje skloništa, osim iz gradskih i općinskih proračuna, osiguravala su se od doprinosa investitora koji nisu bili u obvezi graditi skloništa (što se uplaćivalo pri ishodu građevinske dozvole po stopi od 1,5 % od ukupne predračunske vrijednosti građevinskog dijela građevine), od najamnine, stanarine, odnosno zakupnine poslovnih zgrada i prostorija (po stopi od 1 % od ukupnog iznosa najamnine, stanarine, odnosno zakupnine poslovnih zgrada i prostorija) te od zakupnina za korištenje skloništa u miru za druge namjene. Navedena sredstva uplaćivala su se na poseban račun Ministarstva unutarnjih poslova (dalje u tekstu: Ministarstvo), a o rasporedu i uporabi ovih sredstava odlučivalo je Ministarstvo. S obzirom na to da navedenim izmjenama investitorima nije bila ukinuta obveza gradnje skloništa u sastavu stambenih i poslovnih građevina, a ukinuta je obveza plaćanja doprinosa za izgradnju skloništa investitorima koji nisu bili u obvezi graditi skloništa, ova obveza ukinuta je Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske u 2000., uz obrazloženje da je obveza gradnje skloništa dovela dio investitora u neravnotežan položaj.

Zakonom o zaštiti i spašavanju (Narodne novine 174/04, 79/07, 38/09 i 127/10) koji je bio na snazi od prosinca 2004. do kolovoza 2015. uređivao se sustav zaštite i spašavanja građana, materijalnih i drugih dobara u katastrofama (u katastrofe su uključene i posljedice nastale ratnim razaranjem i terorizmom) i velikim nesrećama. Navedenim Zakonom nije se uređivalo upravljanje i korištenje skloništa, osim što je odredbama koje su se odnosile na inspeksijski nadzor bilo propisano da inspektori zaštite i spašavanja mogu, između ostalog, pregledavati i prostorije namijenjene zaštiti i spašavanju (skloništa, skladišta i drugo).

Do stupanja na snagu Zakona o sustavu civilne zaštite (Narodne novine 82/15, 118/18, 31/20, 20/21 i 114/22), u kolovozu 2015., na snazi su bili provedbeni propisi, odnosno četiri pravilnika koja su pobliže regulirali gradnju, opremanje, te upravljanje i održavanje skloništa. Pravilnikom o tehničkim normativima za skloništa (Službeni list SFRJ 55/83) bili su utvrđeni tehnički normativi za skloništa za zaštitu stanovništva od ratnih djelovanja te su ovisno o namjeni, skloništa građena kao jednonamjenska (koriste se isključivo za potrebe zaštite i spašavanja) ili višenamjenska (u miru se koriste u mirnodopske svrhe, ali se prema potrebi u kratkom vremenu mogu pretvoriti u skloništa).

Prema stupnju zaštite razlikuju se skloništa za dopunsku zaštitu (moraju izdržati nadtlak od 50 kPa te omogućiti višesatni boravak do 50 osoba), za osnovnu zaštitu (nadtlak od 100 do 300 kPa; sedmodnevni boravak do 300 osoba) i za pojačanu zaštitu (izravan pogodak zrakoplovne bombe od 300 kg ili veće; četrnaestodnevni boravak do 2 000 osoba). Prema veličini sklonišnog prostora razlikuju se obiteljska skloništa, kućna skloništa i skloništa za stambeni blok, skloništa za poslovne subjekte i javna skloništa. Za javna skloništa se sklonišni prostor određivao prema broju stanovnika koji se mogu zateći na javnom mjestu i broju stanovnika za koji nisu osigurana obiteljska skloništa i kućna skloništa ili skloništa za stambeni blok u polumjeru gravitacije tom skloništu (250 m). Pravilnikom o održavanju skloništa i drugih zaštitnih objekata u miru (Narodne novine 45/84) bile su propisane vrste i dinamika održavanja skloništa i drugih zaštitnih objekata u miru te uređaja i opreme u njima (tekuće i investicijsko održavanje te tehnička kontrola ispravnosti i funkcionalnosti opreme). Pravilnikom o kriterijima za određivanje gradova i naseljenih mjesta u kojima se moraju graditi skloništa i drugi objekti za zaštitu (Narodne novine 2/91) bili su utvrđeni kriteriji za određivanje gradova i naseljenih mjesta u kojima se moraju graditi skloništa (prema veličini naselja i procijenjenom stupnju ugroženosti). Pravilnikom o uvjetima pod kojima se u miru skloništa mogu davati u zakup (Narodne novine 98/01) bili su propisani uvjeti pod kojima se u miru skloništa mogu davati u zakup (zakupnik ne smije obavljati adaptacije koje utječu na zaštitne značajke skloništa, na zahtjev nadležnog tijela sklonište se u roku od 24 sata mora osposobiti za sklanjanje i drugo).

Odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite, koji je donesen u kolovozu 2015., ukinuti su svi naprijed navedeni pravilnici, a civilna zaštita je utvrđena kao sustav organiziranja sudionika, operativnih snaga i građana za ostvarivanje zaštite i spašavanja ljudi, životinja, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša u velikim nesrećama i katastrofama te otklanjanju posljedica terorizma i ratnih razaranja. S obzirom na to da je navedenim Zakonom uređen sustav i djelovanje civilne zaštite, odredbe o civilnoj zaštiti prema Zakonu o unutarnjim poslovima su prestale važiti. Međutim, upravljanje i korištenje skloništa nije uređeno donošenjem Zakona o sustavu civilne zaštite ni drugim propisima donesenima nakon travnja 2011. Zakon o sustavu civilne zaštite spominje skloništa samo u odredbi članka 96., prema kojoj jedinice lokalne samouprave danom stupanja na snagu Zakona preuzimaju poslove upravljanja i održavanja javnih skloništa na svojem području. Pravni informacijski portali (IUS-INFO, CADIAL) smatraju da su odredbe Zakona o unutarnjim poslovima, koje se odnose na civilnu zaštitu i skloništa, i dalje na snazi te se navođenjem navedenih odredbi Zakona koriste i neke druge institucije pri donošenju svojih odluka i rješenja.

Odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite utvrđeni su pojmovi spašavanja stanovništva, te mjere koje se provode u spašavanju stanovništva, između kojih su i sklanjanje, evakuacija i zbrinjavanje. Spašavanje stanovništva je skup organiziranih i koordiniranih aktivnosti koje se provode radi očuvanja života i zdravlja ljudi. Sklanjanje je organizirano upućivanje građana u najbližu namjensku građevinu za sklanjanje ili u drugi pogodan prostor koji omogućava optimalnu zaštitu sa ili bez prilagodbe (podrumske i druge prostorije u građevinama koje su prilagođene za sklanjanje te komunalne i druge građevine ispod površine tla namijenjene javnoj uporabi kao što su garaže, trgovine i drugi pogodni prostori). Evakuacija je premještanje ugroženih osoba, životinja i pokretne imovine iz ugroženih objekata ili područja. Zbrinjavanje je osiguravanje hitnog, privremenog smještaja i opskrbe osnovnim životnim namirnicama i predmetima za osobnu higijenu za ugrožene građane koji se evakuiraju odnosno premještaju s ugroženog područja. Odredbama navedenog Zakona također je propisana obveza izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave (gradonačelnika, općinskog načelnika) da osigurava uvjete za premještanje, sklanjanje, evakuaciju i zbrinjavanje te izvršava zadaće u provedbi drugih mjera civilne zaštite u zaštiti i spašavanju građana, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša.

Iz prethodno opisanoga vidljivo je da propisima koji su na snazi nije utvrđena obveza gradnje skloništa niti postupak njihova upravljanja i održavanja, a nije definirano ni što se podrazumijeva pod pojmom javnih skloništa u smislu vlasništva i drugih kriterija. Stupanjem na snagu Zakona o sustavu civilne zaštite u 2015. Državna uprava za zaštitu i spašavanje, kao tijelo državne uprave koje je bilo nadležno za sustav civilne zaštite, nije gradovima i općinama izdala naputak o načinu preuzimanja poslova upravljanja i održavanja javnih skloništa. Ministarstvo odnosno Ravnateljstvo civilne zaštite, kao ustrojstvena jedinica Ministarstva, je na svojim mrežnim stranicama objavilo preporuke za održavanje i opremanje skloništa osnovne zaštite koja se nalaze u stambenim i poslovnim građevinama te javnih skloništa, iz kojih nije vidljiv datum objave.

Na mrežnim stranicama Ravnateljstva civilne zaštite nisu objavljene informacije o ukupnom broju skloništa i drugih objekata pogodnih za zaštitu i spašavanje ljudi na području Republike Hrvatske, kao ni o broju javnih skloništa odnosno broju skloništa kojima upravljaju jedinice lokalne samouprave (gradovi i općine).

Prema podacima iz Hrvatske enciklopedije (mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021.), u Republici Hrvatskoj je u 2005. bilo ukupno 1 975 izgrađenih skloništa u kojima se moglo skloniti 356 536 osoba. Od toga, 1 743 skloništa bila su skloništa osnovne zaštite za smještaj 267 320 osoba, 231 sklonište dopunske zaštite za smještaj 89 141 osobe i jedno sklonište pojačane zaštite sa 75 sklonišnih mjesta.

– Sustav civilne zaštite

Prema odredbama propisa kojima je uređeno ustrojstvo i djelokrug ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, poslovi civilne zaštite na području Republike Hrvatske su do listopada 1994. bili u djelokrugu Ministarstva obrane, od listopada 1994. do konca 2004. u djelokrugu Ministarstva, a od početka 2005. do konca 2018. u djelokrugu Državne uprave za zaštitu i spašavanje. Od početka 2019., osnivanjem Ravnateljstva civilne zaštite (dalje u tekstu: Ravnateljstvo), kao nove ustrojstvene jedinice Ministarstva, poslovi civilne zaštite su ponovno u djelokrugu Ministarstva.

Prema odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite, civilna zaštita obuhvaća mjere i aktivnosti (preventivne, planske, organizacijske, operativne, nadzorne i financijske) kojima se uređuju prava i obveze sudionika, ustroj i djelovanje svih dijelova sustava civilne zaštite i način povezivanja institucionalnih i funkcionalnih resursa sudionika koji se međusobno nadopunjuju u jedinstvenu cjelinu radi smanjenja rizika od katastrofa te zaštite i spašavanja građana, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša na teritoriju Republike Hrvatske od posljedica prirodnih, tehničko-tehnoloških velikih nesreća i katastrofa, otklanjanja posljedica terorizma i ratnih razaranja. Velika nesreća je događaj koji je prouzročen iznenadnim djelovanjem prirodnih sila, tehničko-tehnoloških ili drugih čimbenika s posljedicom ugrožavanja zdravlja i života građana, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša na mjestu nastanka događaja ili širem području, čije se posljedice ne mogu sanirati samo djelovanjem žurnih službi na području njezina nastanka. Katastrofa je stanje izazvano prirodnim i/ili tehničko-tehnološkim događajem koji opsegom, intenzitetom i neočekivanošću ugrožava zdravlje i živote većeg broja ljudi, imovinu veće vrijednosti i okoliš, a čiji nastanak nije moguće spriječiti ili posljedice otkloniti djelovanjem svih operativnih snaga sustava civilne zaštite područne (regionalne) samouprave na čijem je području događaj nastao te posljedice nastale terorizmom i ratnim djelovanjem.

Sustav civilne zaštite ustrojava se na lokalnoj, područnoj (regionalnoj) i državnoj razini, a povezuje resurse i sposobnosti sudionika, operativnih snaga i građana u jedinstvenu cjelinu radi smanjenja rizika od katastrofa, pružanja brzog i optimalnog odgovora na prijetnje i opasnosti nastanka te ublažavanja posljedica velike nesreće i katastrofe.

Sudionici u sustavu civilne zaštite su Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo kao središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove civilne zaštite, druga tijela državne uprave i druga državna tijela, Oružane snage Republike Hrvatske i policija te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ministarstvo koordinira djelovanje sustava civilne zaštite u Republici Hrvatskoj, obavlja poslove analize, obrade i dostave informacija i podataka o svim vrstama opasnosti i mogućim posljedicama velikih nesreća i katastrofa, aktivira operativne snage sustava civilne zaštite i koordinira njihovo djelovanje, objedinjava i vodi jedinstvenu informacijsku bazu podataka o operativnim snagama sustava civilne zaštite, materijalnim sredstvima i opremi te spremnosti za operativno djelovanje i obavlja brojne druge poslove u skladu s odredbama Zakona u sustavu civilne zaštite i Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva (Narodne novine 97/20, 7/22 i 149/22).

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne su, između ostalog, organizirati poslove iz svog samoupravnog djelokruga koji se odnose na planiranje, razvoj, učinkovito funkcioniranje i financiranje sustava civilne zaštite. Izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koordinira djelovanje operativnih snaga sustava civilne zaštite osnovanih za područje te jedinice u velikim nesrećama i katastrofama uz stručnu potporu nadležnog stožera civilne zaštite, osigurava uvjete za premještanje, sklanjanje, evakuaciju i zbrinjavanje te izvršavanje zadaća u provedbi drugih mjera civilne zaštite u zaštiti i spašavanju građana, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša, te obavlja druge poslove u skladu s odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite.

Prema odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite, sustav civilne zaštite financira se iz državnog proračuna Republike Hrvatske, proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, drugih izvora te iz donacija. U proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave osiguravaju se financijska sredstva za izvršavanje mjera i aktivnosti u sustavu civilne zaštite.

Nadzor nad provedbom Zakona o sustavu civilne zaštite provodi Ministarstvo. Upravni nadzor nad provedbom navedenog Zakona i drugih propisa u području civilne zaštite provodi se nad zakonitošću rada i postupanja tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti. Inspekcijski nadzor u sustavu civilne zaštite obavljaju inspektori Ministarstva.

– Planski dokumenti

Prema odredbama članka 49. Zakona o sustavu civilne zaštite, planske aktivnosti u sustavu civilne zaštite uređuju se dokumentima kojima se definiraju mjere smanjenja rizika od katastrofa, utvrđuje procjena rizika, planiranje, pripravnost za reagiranje i reagiranje sustava civilne zaštite te provedba mjera civilne zaštite. Prema odredbama članka 10. navedenog Zakona, Vlada Republike Hrvatske donosi Procjenu rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku, Strategiju smanjenja rizika od katastrofa, Strategiju razvoja sustava civilne zaštite i Državni plan djelovanja civilne zaštite, a prema odredbama članka 92. navedeni dokumenti trebali su biti doneseni u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu Zakona, odnosno do 1. kolovoza 2016.

Prema odredbama članka 93. navedenog Zakona, do donošenja navedenih dokumenata na snazi ostaju dokumenti doneseni na temelju Zakona o zaštiti i spašavanju, u dijelu u kojem nisu u suprotnosti s ovim Zakonom, između ostalog i Plan zaštite i spašavanja za područje Republike Hrvatske (Narodne novine 96/10).

Vlada Republike Hrvatske donijela je u studenome 2019. Procjenu rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku, u listopadu 2022. Strategiju upravljanja rizicima od katastrofa do 2030., a 14. rujna 2023. donesen je Državni plan djelovanja civilne zaštite (Narodne novine 107/23). Strategija razvoja sustava civilne zaštite prema odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite do prosinca 2023. nije donesena.

Procjenom rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku iz studenoga 2019. utvrđeno je 15 jednostavnih rizika i jedan složeni rizik koji se odnose na opasnosti i posljedice prirodnih i tehničko-tehnoloških nesreća i katastrofa. Navedenom Procjenom nisu predviđeni rizici koji mogu nastati ratnim djelovanjem i terorizmom.

Strategija upravljanja rizicima od katastrofa do 2030. donesena je umjesto Zakonom o sustavu civilne zaštite propisane Strategije smanjenja rizika od katastrofa. Prema obrazloženju uz odluku o donošenju navedene Strategije, donesena je kao akt strateškog planiranja povezan s uvjetima koji omogućuju provedbu fondova Europske unije u razdoblju od 2021. do 2027., te osim preventivnih aktivnosti koje se odnose na smanjenje rizika od katastrofa sadrži i sredstva i aktivnosti koje se odnose na spremnost i odgovor na katastrofe, što zajedno čini ciklus upravljanja rizicima. Strategijom je ispunjen i uvjet iz Zakona o sustavu civilne zaštite i uvjet iz Uredbe (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. koji se odnosi na usvajanje „Djelotvornog okvira za upravljanje rizicima od katastrofa“. S obzirom na to da Procjenom rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku iz studenoga 2019. nisu utvrđeni rizici od ratnih djelovanja i terorizma, ni Strategijom upravljanja rizicima od katastrofa do 2030., nije predviđeno upravljanje ovim rizicima.

Do donošenja Državnog plana djelovanja civilne zaštite na temelju odredbi Zakona o sustavu civilne zaštite u rujnu 2023., na snazi je bio Plan zaštite i spašavanja za područje Republike Hrvatske, donesen u srpnju 2010. na temelju odredbi Zakona o zaštiti i spašavanju. U spomenutom Planu iz 2010. navedeno je da je sklanjanje stanovništva hitna mjera civilne zaštite koja se provodi kod nastanka katastrofe ili velike nesreće uzrokovane tehničko-tehnološkim nesrećama u gospodarskim objektima i u prometu, nuklearnim i radiološkim nesrećama, epidemiološkim i sanitarnim nesrećama ili ratnim djelovanjima i terorizmom. Sklanjanje stanovništva provodi se u skloništima, koja su namjenski ili adaptirani objekti – sklonišni prostori (dodatno zaštićeni vrećama pijeska, paletama s ciglom ili nekim drugim građevinskim materijalom), u koje se sklanja stanovništvo na područjima za koja je oglašena opasnost. Uvijek kada lokalni uvjeti dozvoljavaju, ugroženo stanovništvo sklanja se u skloništa osnovne zaštite, koja osiguravaju djelomičnu zaštitu i u slučaju nuklearnog udara. Ako skloništa osnovne zaštite ne postoje na ugroženom području, stanovništvo se sklanja u druge primjerene prostore (podrume, prostorije bez prozora, prostorije udaljene od otvora i drugo u kojima se provodi hermetizacija brtvljenjem otvora), tunele, prirodna udubljenja (pećine i drugo) te zaklone. Općinski načelnik, gradonačelnik ili župan na području svojih lokalnih jedinica planiraju provođenje sklanjanja i drugih aktivnosti i mjera u zaštiti i spašavanju ljudi, imovine i okoliša, u skladu s planovima zaštite i spašavanja tih lokalnih jedinica te standardnih operativnih postupaka izvedenih na temelju tih planova. U Planu zaštite i spašavanja za područje Republike Hrvatske navedeno je da se kapaciteti u sklonišnim mjestima s kojima Republika Hrvatska raspolaže procjenjuju na oko 7,0 % u odnosu na potrebe.

Državnim planom djelovanja civilne zaštite iz 2023. utvrđene su mjere i aktivnosti svih sudionika civilne zaštite u slučaju velike nesreće i katastrofe za sve rizike utvrđene navedenom Procjenom te i za otklanjanje posljedica terorističkog napada. Ovisno o vrsti i intenzitetu posljedica terorizma u dijelu nadležnosti sustava civilne zaštite, Ministarstvo nastalu situaciju može odrediti kao posebnu okolnost u koju se uključuju sudionici i operativne snage lokalne i područne (regionalne) razine ili predložiti Vladi Republike Hrvatske proglašenje katastrofe pri čemu se uključuju i sudionici i operativne snage s državne razine. U okviru mjera civilne zaštite navedeno je da je sklanjanje organizirano upućivanje građana u najbližu namjensku građevinu za sklanjanje ili u drugi pogodan prostor koji omogućava optimalnu zaštitu sa ili bez prilagodbe (podrumske i druge prostorije u građevinama te komunalne i druge građevine ispod površine tla namijenjene javnoj uporabi, kao što su garaže, trgovine i drugi pogodni prostori), a provodi se kod tehničko-tehnoloških nesreća u gospodarskim objektima, nuklearnih i radioloških nesreća ili ratnih djelovanja i terorizma. Mjera se može provoditi kao samozaštitna ili organizirana hitna mjera civilne zaštite u skladu s uputama nadležnih tijela. U planu je navedeno da je Državni plan usklađen s Planom obrane Republike Hrvatske u dijelu otklanjanja posljedica ratnih razaranja u skladu s člankom 10., stavkom 2. Zakona o sustavu civilne zaštite.

Donesenim planskim dokumentima na državnoj razini nije predviđena gradnja skloništa, kao ni obveza održavanja postojećih skloništa u funkcionalnom stanju, kao jedna od mjera pripremljenih aktivnosti zaštite i spašavanja stanovništva.

Prema odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donose procjenu rizika od velikih nesreća, plan djelovanja civilne zaštite, godišnju analizu stanja sustava civilne zaštite, godišnji plan razvoja sustava civilne zaštite s financijskim učincima za trogodišnje razdoblje te smjernice za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite koje se razmatraju i usvajaju svake četiri godine.

Procjena rizika od velikih nesreća donosi se u skladu s Pravilnikom o smjernicama za izradu procjena rizika od katastrofa i velikih nesreća za područje Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 65/16) i smjernicama za izradu procjene rizika od velikih nesreća za područje županije koje donosi župan u skladu s Kriterijima za izradu smjernica koje donose čelnici područne (regionalne) samouprave za potrebe izrade procjena rizika od velikih nesreća na razinama jedinica lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava, koje je donijela Državna uprava za zaštitu i spašavanje u studenome 2016. Prema navedenim Kriterijima, identificirano je 28 pojedinačnih rizika koji se odnose na opasnosti i posljedice prirodnih i tehničko-tehnoloških nesreća i katastrofa. Identificirane prijetnje na području jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju biti u skladu s identificiranim i obrađenim prijetnjama i rizicima iz Procjene rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku, ali se mogu obrađivati i drugi na nacionalnoj razini identificirani rizici te rizici koji nisu obrađivani na nacionalnoj razini, a za koje se preliminarnom procjenom županija utvrdi da su od značaja za područje županija.

Na temelju procjene rizika od velikih nesreća, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donose plan djelovanja civilne zaštite za svoje područje. Sadržaj plana djelovanja civilne zaštite, godišnje analize stanja sustava civilne zaštite, godišnjeg plana razvoja sustava civilne zaštite te smjernica za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđen je Pravilnikom o nositeljima, sadržaju i postupcima izrade planskih dokumenata u civilnoj zaštiti te načinu informiranja javnosti u postupku njihovog donošenja (Narodne novine 66/21), koji je na snazi od lipnja 2021.

UPRAVLJANJE I KORIŠTENJE SKLONIŠTA ZA GRAĐANE NA PODRUČJU GRADA ZADRA

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06 – ispravak, 16/07 – ispravak, 95/08 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/10 – ispravak, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15), Grad Zadar utvrđen je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Grada je 194 km², a obuhvaća 15 naselja. Prema provedenom popisu stanovništva iz 2021., Grad ima 70 779 stanovnika.

Na području Grada evidentirano je 49 skloništa osnovne zaštite s kapacitetom za 7 350 osoba, što iznosi 10,4 % ukupnog broja stanovnika. Od ukupnog broja evidentiranih skloništa, šest ih je u zemljišnu knjigu upisano kao vlasništvo Grada, četiri kao suvlasništvo Grada i drugih suvlasnika zgrada u kojima se skloništa nalaze, četiri kao društveno vlasništvo, a tri kao vlasništvo Republike Hrvatske.

Normativno uređenje upravljanja i korištenja javnih i drugih skloništa

Jedinice lokalne samouprave samostalno utvrđuju pravila i procedure upravljanja i raspolaganja imovinom u okvirima zadanim zakonima i drugim propisima. Donošenjem strategije upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave mogu utvrditi srednjoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja imovinom, a donošenjem godišnjih planova upravljanja i raspolaganja imovinom utvrđuju se kratkoročni ciljevi i smjernice upravljanja imovinom te provedbene mjere u svrhu provođenja strategije.

Grad nije donio strategiju upravljanja i raspolaganja imovinom, niti je donosio godišnje planove upravljanja i raspolaganja imovinom, kojima bi se, između ostalog, obuhvatilo i upravljanje i korištenje javnih skloništa na području Grada.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti strategiju upravljanja i raspolaganja imovinom te donositi godišnje planove upravljanja, kojima će se odrediti srednjoročni i kratkoročni ciljevi, smjernice i provedbene mjere upravljanja i raspolaganja gradskom imovinom, uključujući i javna skloništa. Preporučuje se sastavljati izvješća o izvršenju godišnjih planova upravljanja imovinom, koja bi, između ostalog, sadržavala i podatke o upravljanju i korištenju javnih skloništa.

Grad je u travnju 2016. donio Odluku o dodjeli gradskih prostora na korištenje udrugama, kojom su utvrđeni uvjeti, mjerila i postupci za dodjelu gradskih prostora, uključujući i javna skloništa, na korištenje udrugama koje provode aktivnosti od značaja za opće dobro. Spomenutom Odlukom utvrđene su aktivnosti od značaja za opće dobro, odnosno područja djelatnosti koje se mogu obavljati u skloništimu u mirnodopskim uvjetima. Odlukom je određeno da se skloništa udrugama u pravilu dodjeljuju provedbom javnih natječaja te da se s odabranim korisnicima zaključuju ugovori koji sadrže odredbe o visini naknade, trajanju ugovora i druge odredbe o korištenju skloništa. Mjesečna naknada za korištenje skloništa određena je u iznosu od 1,00 kn/m² bez PDV-a, a ugovor o korištenju skloništa može se, na zahtjev korisnika, obnoviti svakih pet godina bez provedbe javnog natječaja radi dodjele na korištenje, pod uvjetom da je korisnik dodijeljeno sklonište koristio u skladu s ugovorom i uredno izvršavao ugovorne obveze te i dalje ima potrebu za korištenjem skloništa.

Odredbama članka 17. Zakona o sustavu civilne zaštite utvrđene su obveze jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da u postupku donošenja proračuna razmatraju i usvajaju godišnju analizu stanja i godišnji plan razvoja sustava civilne zaštite s financijskim učincima za trogodišnje razdoblje, donose smjernice za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite koje se razmatraju i usvajaju svake četiri godine, donose procjenu rizika od velikih nesreća te plan djelovanja civilne zaštite.

Na temelju odredaba Zakona o sustavu civilne zaštite, Grad je u prosincu 2020. donio Smjernice za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite Grada Zadra za razdoblje od 2020. do 2023. godine, u kolovozu 2021. Procjenu rizika od velikih nesreća za Grad Zadar, a u studenome 2021. Plan djelovanja sustava civilne zaštite Grada Zadra. U prosincu 2022. donesena je Analiza stanja sustava civilne zaštite na području Grada Zadra u 2022. godini i Plan razvoja sustava civilne zaštite na području Grada Zadra za 2023. godinu.

Prema odredbama članka 6. Pravilnika o smjernicama za izradu procjena rizika od katastrofa i velikih nesreća za područje Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, župan donosi smjernice za izradu procjene rizika od velikih nesreća koje se primjenjuju u postupcima izrade procjena rizika od velikih nesreća za županiju i sve jedinice lokalne samouprave na području županije. Odredbama članka 8. spomenutog Pravilnika propisano je da se procjene rizika od velikih nesreća za područja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađuju najmanje jednom u tri godine te se njihovo usklađivanje i usvajanje mora provesti do kraja mjeseca ožujka, a županijskih do početka rujna u svakom trogodišnjem ciklusu. Navedene procjene rizika mogu se izrađivati i češće, ako u trogodišnjem periodu nastupi značajna promjena ulaznih parametara u korištenim scenarijima i postupcima analiziranja rizika ili ako se prepozna nova prijetnja.

Smjernice za izradu procjene rizika od velikih nesreća za područje Zadarske županije donesene su u siječnju 2017. Na temelju spomenutih smjernica, Grad je Procjenom rizika od velikih nesreća utvrdio pet prijetnji koje mogu uzrokovati ugrozu na njegovom području, a to su potres, požari otvorenog tipa, ekstremne temperature (toplinski val), poplava te epidemije i pandemije. Navedenom Procjenom nisu obuhvaćene prijetnje poput ratova i terorističkih djelovanja te ostalih zlonamjernih i drugih aktivnosti koje mogu ugroziti stanovništvo, okoliš te materijalna i kulturna dobra, kao što su opasnosti od nuklearnih i radioloških nesreća. Prema obrazloženju Grada, navedene opasnosti nisu obuhvaćene Procjenom rizika od velikih nesreća jer nisu obuhvaćene ni Smjernicama za izradu procjene rizika od velikih nesreća za područje Zadarske županije.

Pravilnikom o nositeljima, sadržaju i postupcima izrade planskih dokumenata u civilnoj zaštiti te načinu informiranja javnosti o postupku njihovog donošenja propisani su, između ostalog, nositelji, sadržaj i postupci u izradi plana djelovanja civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, godišnjeg plana razvoja sustava civilne zaštite, smjernica za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite i godišnje analize stanja sustava civilne zaštite u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prema odredbi članka 3. spomenutog Pravilnika, planski dokumenti u području civilne zaštite izrađuju se na temelju procjene rizika od velikih nesreća jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na temelju odredbi spomenutog Pravilnika i drugih relevantnih propisa i dokumenata. Prema odredbi članka 56. navedenog Pravilnika, planski dokumenti u civilnoj zaštiti, izrađeni sukladno odredbama istog Pravilnika, primjenjuju se i kod uporabe operativnih snaga sustava civilne zaštite u otklanjanju posljedica od ratnih djelovanja i većih posljedica od terorizma na svim razinama za koje se donose.

Odredbama članka 23. Pravilnika o nositeljima, sadržaju i postupcima izrade planskih dokumenata u civilnoj zaštiti te načinu informiranja javnosti o postupku njihovog donošenja propisano je, između ostalog, da plan djelovanja civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži kapacitete i objekte za sklanjanje te kapacitete za zbrinjavanje.

Planom djelovanja sustava civilne zaštite Grada Zadra dani su podaci o skloništima osnovne zaštite te drugim objektima i lokacijama pogodnim za sklanjanje i zbrinjavanje ljudi na području Grada. U Planu je navedeno da se na području Grada nalazi 49 skloništa osnovne zaštite s kapacitetom za sklanjanje 7 350 osoba. Za zbrinjavanje ljudi kod prirodnih katastrofa i elementarnih nepogoda predviđeni su smještajni kapaciteti u tri hotela, dvije sportske dvorane i jednom hostelu, u kojem se mogu smjestiti 294 osobe. Broj osoba koje se mogu smjestiti u spomenutim hotelima i sportskim dvoranama nije naveden. Spomenutim Planom je utvrđeno da, ako potreba za zbrinjavanjem premašuje iskazane mogućnosti smještaja u navedenim objektima, postoji još i mogućnost podizanja šatorskih naselja na području jednog autokampa za 2 500 osoba te na području jednog gradskog parkirališta, za koje nije naveden kapacitet.

Planom djelovanja sustava civilne zaštite Grada Zadra u objekte i kapacitete za sklanjanje nisu uključeni i drugi pogodni prostori koji omogućavaju optimalnu zaštitu sa ili bez prilagodbe, kao što su podrumске i druge prostorije u građevinama koje su prilagođene za sklanjanje te komunalne i druge građevine ispod površine tla namijenjene javnoj uporabi kao što su garaže, trgovine i drugi pogodni prostori, kako je propisano odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite.

Državni ured za reviziju preporučuje Planom djelovanja sustava civilne zaštite Grada Zadra obuhvatiti sve objekte i kapacitete za sklanjanje ljudi koji omogućavaju optimalnu zaštitu sa ili bez prilagodbe, kao što su podrumске i druge prostorije u građevinama koje su prilagođene za sklanjanje te komunalne i druge građevine ispod površine tla namijenjene javnoj uporabi kao što su garaže, trgovine i drugi pogodni prostori, u cilju osiguravanja uvjeta za sklanjanje ljudi u skladu s odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite i Pravilnika o nositeljima, sadržaju i postupcima izrade planskih dokumenata u civilnoj zaštiti te načinu informiranja javnosti o postupku njihovog donošenja.

Revizijom je također utvrđeno da u Planu djelovanja sustava civilne zaštite Grada Zadra za pojedina skloništa nisu navedeni točni podaci o lokaciji, vlasništvu ili stanju skloništa, dok su podaci o površini skloništa evidentirani samo za dva skloništa. U Analizi stanja sustava civilne zaštite na području Grada Zadra u 2022. godini i Smjernicama za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite Grada Zadra za razdoblje od 2020. do 2023. godine navedeno je da Grad raspolaže sa skloništima osnovne zaštite izgrađenim u stambenim i poslovnim objektima, da je izrađena evidencija skloništa te da se obavlja tekuće i investicijsko održavanje skloništa, za što su osigurana sredstva u gradskom proračunu. Također je navedeno da je određeni broj skloništa dan na korištenje neprofitnim udrugama i sportskim klubovima koji ih i održavaju, čime su prostori skloništa oplemenjeni i spremni za privođenje osnovnoj svrsi u kratkom roku. Iz navedene dokumentacije nije vidljivo koja su skloništa u vlasništvu Grada, odnosno koja su skloništa javna skloništa.

Državni ured za reviziju preporučuje u planskim i drugim dokumentima koji se odnose na sustav civilne zaštite navoditi točne i sveobuhvatne podatke o skloništima na području Grada (podatke o broju skloništa, lokaciji, vlasništvu, stanju odnosno ispravnosti skloništa i druge podatke).

Evidencije javnih i drugih skloništa

Grad vodi poslovne knjige i knjigovodstvene evidencije o imovini prema propisima o proračunskom računovodstvu. Ustrojio je i vodi analitičke knjigovodstvene evidencije dugotrajne nefinancijske imovine po vrsti, količini i vrijednosti te s drugim potrebnim podacima. Analitičke evidencije su informatički povezane s glavnom knjigom. Koncem 2022. obavio je popis imovine sa stanjem na dan 31. prosinca 2022. Također, Grad je ustrojio i vodi registar imovine.

Skloništa u vlasništvu i suvlasništvu Grada nisu obuhvaćena navedenim popisom imovine i obveza te nisu evidentirana u analitičkim knjigovodstvenim evidencijama i registru imovine. Popis imovine i obveza je postupak utvrđivanja stvarnog stanja imovine i obveza, propisan odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20) te Uputom o obavljanju popisa imovine i obveza koju je donio ministar financija u prosincu 2015.

Državni ured za reviziju nalaže godišnjim popisom imovine i obveza obuhvatiti javna skloništa u vlasništvu i suvlasništvu Grada, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i Uputom o obavljanju popisa imovine i obveza, te ih evidentirati u analitičkim knjigovodstvenim evidencijama i registru imovine Grada.

Grad je 2003., na temelju podataka Policijske uprave zadarske, ustrojio evidenciju skloništa na svom području u kojoj je bilo evidentirano 48 skloništa. Jedno sklonište u evidenciju je dodano nakon izgradnje 2008. te evidencija sadrži podatke o 49 skloništa. Podaci predviđeni za unos u evidenciju odnose se na lokaciju (adresu), otpornost i kapacitet skloništa, vlasništvo nad skloništima, stanje skloništa uočeno vizualnim pregledom te na korisnike skloništa i namjenu za koju se koriste u mirnodopskim uvjetima. Revizijom je utvrđeno da navedena evidencija, osim za sklonište naknadno dodano u evidenciju za koje je navedena samo lokacija, sadrži potpune podatke o lokacijama, otpornosti i kapacitetu skloništa, pri čemu za lokacije pojedinih skloništa nisu navedene točne adrese nego su navedeni opisni podaci, dok su ostali predviđeni podaci, uključujući podatke o stanju skloništa i vlasništvu nad njima, navedeni samo za dio evidentiranih skloništa. Evidencija ne sadrži niti je u nju predviđen unos podataka o površini pojedinog skloništa, broju katastarske čestice i nazivu katastarske općine u kojoj se nalazi. Iz navedenog proizlazi da Grad ne raspolaže sa svim podacima koji su važni za upravljanje i korištenje skloništa.

U tablici broj 2 daju se podaci o lokacijama, kapacitetu i vlasništvu skloništa na području Grada, prema podacima Grada.

Tablica broj 2

Podaci o lokacijama, kapacitetu i vlasništvu skloništa na području Grada

Redni broj	Lokacija skloništa	Kapacitet skloništa (broj osoba)**	Vlasnik skloništa*
	1	2	3
1.	Put Petrića 51 E	100	-
2.	Put Petrića 49 A	200	-
3.	Put Petrića 43 B	200	-
4.	Put Petrića 34 A	100	-
5.	Put Petrića 34 B	100	-
6.	Ivana Gundulića 4 D	200	-
7.	Miroslava Krlježe (desno sklonište)	200	društveno vlasništvo
8.	Miroslava Krlježe (lijevo sklonište)	200	društveno vlasništvo
9.	Fra Grge Martića bb	100	-
10.	Gradski bedem (kod ribarnice)	200	-
11.	Sv. Vinka Paulskog 19	100	fizičke i pravne osobe
12.	Sv. Vinka Paulskog 17 A	200	fizičke i pravne osobe
13.	Sv. Vinka Paulskog 13	200	fizičke i pravne osobe
14.	Molatska 11 A	100	-
15.	Vinkovačka bb	200	-
16.	Put Pudarice bb	200	-
17.	Vukovarska 1	200	-
18.	Novogradiška 7 A	100	-
19.	Ante Starčevića 11 C	100	-
20.	Ante Starčevića 11 D	100	-
21.	Ante Starčevića 13 A	100	-
22.	Ante Starčevića 13 D	100	-
23.	Ante Starčevića 15 C	100	-
24.	Ante Starčevića 15 D	100	-
25.	Ante Starčevića 19 A	100	-
26.	Ante Starčevića 19 B	100	-
27.	Ante Starčevića 23 A	200	-
28.	Ante Starčevića 23 G	200	-
29.	Ante Starčevića 25 E	200	-
30.	Ante Starčevića 8 E i F	100	-
31.	Ante Starčevića 8 (lijevo)	100	-
32.	Ante Starčevića 8 (sredina)	100	-
33.	Ante Starčevića 8 (desno)	200	-
34.	Franka Lisice 4 (lijevo)	100	-
35.	Franka Lisice 4 (sredina)	100	-
36.	Franka Lisice 4 (desno)	200	-
37.	Ante Starčevića 17 A	100	Grad Zadar
38.	Ante Starčevića 17 B	100	Grad Zadar
39.	Tomislava Ivčića 3	250	Grad Zadar
40.	Josipa Jovića 1	50	-
41.	Obala kneza Trpimira 21	200	-
42.	Bribirski prilaz 2	200	-
43.	Ivana Lucića 47	200	-
44.	Bože Peričića 5	200	-
45.	Glagoljaška 3	200	-
46.	Domovinskog rata 1	200	poslovna banka
47.	Gaženica bb (Polikem)	150	-
48.	Gaženica bb (Tvornica za preradu soje)	100	-
49.	Polačišće 4	200	-
	Ukupni kapacitet skloništa	7 350	

* Izvor podataka: zemljišne knjige

** Izvor podataka: evidencija skloništa Grada Zadra i Plan djelovanja sustava civilne zaštite Grada Zadra

Prema podacima iz zemljišne knjige, devet skloništa je upisano kao posebni etažni dijelovi nekretnina u kojima se nalaze. Za tri skloništa upisano je etažno vlasništvo Grada, za jedno sklonište etažno vlasništvo poslovne banke, za tri skloništa etažno suvlasništvo fizičkih i pravnih osoba kao vlasnika pojedinih dijelova zgrade u kojoj se skloništa nalaze, dok je za dva skloništa upisano društveno vlasništvo. Preostalih 40 skloništa nalazi se u nekretninama koje su upisane u zemljišnu knjigu bez upisa skloništa kao posebnih etažnih dijelova. Za tri takve nekretnine upisano je vlasništvo Grada, za pet suvlasništvo Grada i drugih pravnih i fizičkih osoba, za tri vlasništvo Republike Hrvatske, za dvije društveno vlasništvo, za 27 nekretnina vlasništvo i suvlasništvo drugih pravnih i fizičkih osoba, dok za jednu nekretninu u zemljišnoj knjizi nisu dostupni podaci o vlasništvu, a u katastru je kao posjednik upisana pravna osoba. Podaci o površini skloništa dostupni su za dva skloništa.

Državni ured za reviziju preporučuje ažurirati evidenciju skloništa na području Grada točnim podacima, dopuniti je podacima koji nisu uneseni u evidenciju te zemljišnoknjižnim i drugim podacima koji su bitni za upravljanje i korištenje skloništa.

Planiranje, izgradnja i održavanje te korištenje javnih skloništa

Prema odredbama članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 – pročišćeni tekst, 137/15 – ispravak, 123/17, 98/19 i 144/20), imovinu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave čine sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koja pripadaju jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave mora upravljati, koristiti se i raspolagati svojom imovinom pažnjom dobrog gospodara.

Prema odredbi članka 17. Zakona o sustavu civilne zaštite, izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave osigurava, između ostalog, uvjete za sklanjanje, evakuaciju i zbrinjavanje u provedbi mjera civilne zaštite u zaštiti i spašavanju građana, materijalnih i kulturnih dobara.

Prema odredbama članka 3. Zakona o sustavu civilne zaštite, zahtjevi sustava civilne zaštite u području prostornog uređenja odnose se na preventivne aktivnosti i mjere koje moraju sadržavati dokumenti prostornog uređenja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Odredbama članka 49. spomenutog Zakona propisano je da ministar nadležan za poslove civilne zaštite donosi pravilnik o mjerama civilne zaštite u prostornom planiranju. Navedeni pravilnik nije donesen, a prema odredbi članka 197. Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19 i 67/23) na snazi je Pravilnik o mjerama zaštite od elementarnih nepogoda i ratnih opasnosti u prostornom planiranju i uređivanju prostora (Narodne novine 29/83, 36/85 i 42/86), kojim je propisano da se osiguranje gradnje skloništa i prilagođavanje pogodnih komunalnih i prirodnih objekata za potrebe sklanjanja ostvaruje u pripremi, izradi, donošenju i provođenju prostornih planova na područjima koja bi, prema procjeni, mogla biti cilj napada u ratu.

Prema Prostornom planu uređenja Grada Zadra (Glasnik Grada Zadra 4/04, 3/08, 4/08, 10/08, 16/11, 2/16, 6/16, 13/16 i 14/19), mjere za sklanjanje stanovništva na području Grada preuzimaju se iz Prostornog plana Zadarske županije (Službeni glasnik Zadarske županije 2/01, 6/04, 2/05, 17/06, 25/09, 3/10, 15/14, 14/15 i 5/23).

Prostornim planom Zadarske županije određuje se izgradnja skloništa osnovne i dopunske zaštite te prilagođavanje pogodnih prirodnih, podrumskih i drugih građevina za sklanjanje ljudi, u zonama obvezne izgradnje skloništa koje se određuju prostornim planovima uređenja gradova i općina. Skloništa osnovne zaštite su otpornosti 100-300 kPa, a dopunske zaštite otpornosti 50 kPa i obvezno se planiraju i projektiraju kao dvonamjenske građevine s prvenstveno mirnodopskom namjenom u skladu s opredjeljenjima i interesima investitora ili projektantskim smjernicama prostornih i urbanističkih planova. Dvonamjenske objekte, kao i skloništa kojima nije moguće odrediti mirnodopsku namjenu, treba projektirati kao višenamjenske poslovne prostore s propisanim minimalnim zahtjevima u pogledu visine, prilaza glavnom i rezervnom izlazu, sanitarnih čvorova, izvedbe priključaka na vodovod i kanalizaciju te telefonskih i antenskih priključaka. Pri planiranju i gradnji podzemnih javnih, komunalnih i sličnih građevina, dio kapaciteta nužno je prilagoditi zahtjevima sklanjanja ljudi, ako u zoni takve građevine sklanjanje nije osigurano na drugi način.

U vrijeme obavljanja revizije (listopad 2023.) na snazi je bilo 49 urbanističkih planova uređenja za područje Grada s detaljnim uvjetima korištenja i uređenja prostora te građenja građevina unutar njihovog obuhvata, od čega 24 urbanistička plana uređenja obuhvaćaju zone obvezne izgradnje skloništa te sadrže odredbe kojima se određuje izgradnja skloništa osnovne i dopunske zaštite te prilagođavanje pogodnih prirodnih, podrumskih i drugih građevina za sklanjanje ljudi, u skladu s odredbama Prostornog plana zadarske županije. Navedene odredbe ugrađene su u spomenuta 24 urbanistička plana uređenja njihovim donošenjem ili donošenjem njihovih izmjena i dopuna u razdoblju od ožujka 2006. do veljače 2023. S obzirom na to da evidencija o skloništima kojom Grad raspolaže datira iz 2003. te da je u nju dodano tek jedno sklonište, izgrađeno 2008., proizlazi da Grad evidenciju skloništa ne dopunjava podacima o skloništima te podrumskim i drugim građevinama pogodnima, nakon prilagodbe, za sklanjanje ljudi u slučaju neposredne ratne opasnosti, izgrađenima u skladu s odredbama važećih urbanističkih planova uređenja koji obuhvaćaju zone obvezne izgradnje skloništa na području Grada.

Državni ured za reviziju preporučuje evidenciju skloništa dopunjavati podacima o skloništima te podrumskim i drugim građevinama pogodnima, nakon prilagodbe, za sklanjanje ljudi u slučaju neposredne ratne opasnosti, izgrađenima u skladu s odredbama važećih urbanističkih planova uređenja za područje Grada, kako bi Grad na svom području mogao osigurati uvjete za sklanjanje ljudi, materijalnih i drugih dobara u slučaju neposredne ratne opasnosti, u skladu s odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite i Pravilnika o mjerama zaštite od elementarnih nepogoda i ratnih opasnosti u prostornom planiranju i uređivanju prostora.

Na mrežnim stranicama Ravnateljstva objavljene su Preporuke za održavanje i opremanje skloništa osnovne zaštite koja se nalaze u stambenim, stambeno-poslovnim ili poslovnim građevinama te javnih skloništa. Preporučeno je provoditi kontrolu i tekuće održavanje skloništa te utvrditi potrebnu opremu, elemente i instalacije u odnosu na kapacitet skloništa. Prema navedenim preporukama, kontrola skloništa obuhvaća vizualnu kontrolu svih dijelova skloništa, provjeru rada svih uređaja u skloništu, ocjenu dotrajalosti uređaja s potrebom nabavljanja uređaja i dijelova koji se ne mogu popraviti ili im je istekao rok trajanja te mjerenje natpritisaka u skloništu. Pod tekućim održavanjem skloništa podrazumijeva se provjetravanje svih prostorija, uočavanje eventualnih oštećenja i vlage, podmazivanje brtvila na vratima i kliznih elemenata, čišćenje prašine, popravak vrata te dezinfekcija, dezinsekcija i deratizacija prostorija.

Prema Pregledu skloništa na području Grada Zadra navedenom u Planu djelovanja sustava civilne zaštite Grada Zadra iz studenoga 2021., od 49 evidentiranih skloništa, 12 ih je u ispravnom stanju, četiri skloništa je potrebno sanirati zbog prodiranja vode, dva skloništa je potrebno očistiti te provesti deratizaciju i dezinfekciju, dok za 31 sklonište podaci o stanju nisu navedeni. Jedno sklonište u suvlasništvu Grada je u ispravnom stanju, jedno sklonište u vlasništvu Grada potrebno je sanirati, dok za preostalih osam skloništa u vlasništvu i suvlasništvu Grada podaci o stanju nisu navedeni. Dva skloništa za koja je u zemljišnu knjigu upisano vlasništvo Republike Hrvatske su u ispravnom stanju, dok za preostalih pet skloništa za koja je upisano vlasništvo Republike Hrvatske ili društveno vlasništvo podaci o stanju nisu navedeni. Prema obrazloženju Grada, podaci o stanju skloništa u evidenciju su uneseni na temelju obavljene kontrole skloništa, o čemu zapisnici nisu sastavljeni. Iz dokumentacije nije vidljivo pravo stanje skloništa u smislu njihove funkcionalnosti, jer nema podataka o opremljenosti skloništa, odnosno nedostajućoj opremi i instalacijama u odnosu na kapacitet skloništa, o dotrajalosti opreme i instalacija, o stanju svih prostorija i vrata skloništa te drugih podataka u skladu s Preporukom Ravnateljstva.

Državni ured za reviziju preporučuje provesti detaljan pregled i kontrolu javnih skloništa radi provjere ispravnosti i dotrajalosti postojeće opreme i instalacija te potrebnog tekućeg održavanja i o utvrđenom stanju sastavljati zapisnike. Preporučuje se, u suradnji s njihovim vlasnicima, prikupiti detaljnije podatke o ispravnosti drugih skloništa, kako bi se raspolagalo cjelovitim podacima o stanju i ispravnosti svih skloništa na području Grada, u cilju osiguravanja uvjeta za sklanjanje ljudi, materijalnih i drugih dobara u skladu s odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite.

Prema podacima iz gradske evidencije skloništa, 12 skloništa se koristi kao drvarnice stanara zgrada u kojima se skloništa nalaze, pet skloništa se koristi kao skladište, četiri skloništa koriste udruge građana koje provode aktivnosti od značaja za opće dobro, jedno sklonište se koristi kao dječja igraonica, dok se 27 skloništa ne koristi. Od 17 skloništa za koja je u zemljišnu knjigu upisano vlasništvo ili suvlasništvo Grada, vlasništvo Republike Hrvatske ili društveno vlasništvo, ili se nalaze u nekretninama s upisanim vlasništvom ili suvlasništvom Grada, vlasništvom Republike Hrvatske ili društvenim vlasništvom, a koje su upisane u zemljišnu knjigu bez upisa skloništa kao posebnih etažnih dijelova, osam ih se koristi, a devet ne koristi. Četiri skloništa se koriste kao drvarnice, a četiri skloništa ukupne površine 940 m² dodijeljena su na korištenje udrugama iz područja sporta i područja zaštite zdravlja na način i uz uvjete propisane internom Odlukom o dodjeli gradskih prostora na korištenje udrugama.

Strategijom razvoja Grada Zadra utvrđene su smjernice za učinkovito upravljanje gradskom imovinom, a odnose se na provođenje aktivnosti u cilju definiranja strateškog usmjerenja upravljanja gradskom imovinom i učinkovitijeg korištenja postojećih kapaciteta, kako bi se ostvarile potrebe građana u području socijalne skrbi, kulture, tjelesne kulture, sporta i drugim područjima iz samoupravnog djelokruga Grada.

Državni ured za reviziju preporučuje poduzeti aktivnosti kako bi se sva javna skloništa stavila u upotrebu u cilju ostvarivanja potreba građana u području socijalne skrbi, kulture, tjelesne kulture, sporta i drugim područjima iz samoupravnog djelokruga Grada, u skladu sa strategijom razvoja Grada Zadra.

Prema odredbama članka 16. Zakona o sustavu civilne zaštite, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su organizirati poslove iz svog samoupravnog djelokruga koji se, između ostalog, odnose i na financiranje sustava civilne zaštite.

Godišnjim proračunima Grada planiraju se, u sklopu aktivnosti zaštite i spašavanja, sredstva za financiranje sustava civilne zaštite. Proračunima nisu planirana sredstva za opremanje i održavanje postojećih javnih skloništa.

Planovima razvoja sustava civilne zaštite na području Grada Zadra za 2021., 2022. i 2023. planirana su sredstva za aktivnosti u sustavu civilne zaštite (za djelatnost postrojbi civilne zaštite, vatrogastvo, udruge građana koje sudjeluju u sustavu civilne zaštite i drugo). Navedenim planovima nisu planirana sredstva za tekuće održavanje javnih skloništa. Prema Analizama stanja sustava civilne zaštite na području Grada Zadra u 2021. i 2022., rashodi za održavanje javnih skloništa nisu ostvareni.

Državni ured za reviziju preporučuje godišnjim planovima razvoja sustava civilne zaštite Grada planirati sredstva za održavanje javnih skloništa koja se ne koriste te njihovo stavljanje u moguću upotrebu.

Poslovi upravljanja i raspolaganja imovinom Grada te poslovi nadzora najvećim se dijelom obavljaju u Upravnom odjelu za gospodarenje gradskom imovinom. Ovlasti i odgovornosti zaposlenika navedenog Upravnog odjela utvrđene su Pravilnikom o unutarnjem redu.

Grad, kao obveznik uspostave unutarnje revizije, u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15 i 102/19) i Pravilnika o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru (Narodne novine 42/16 i 77/19), unutarnjim revizijama obavljenim tijekom 2022. i prijašnjih godina nije obuhvatio aktivnosti i procese u vezi s upravljanjem i korištenjem javnih skloništa.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi budućim godišnjim planovima rada unutarnje revizije trebalo planirati, između ostalog, i aktivnosti i procese u vezi s upravljanjem i korištenjem javnih skloništa.

U razdoblju od 2021. do vremena obavljanja revizije (listopad 2023.) Ravnateljstvo je, u srpnju 2022., provelo inspekcijski nadzor nad provedbom obveza Grada propisanih odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite, pri čemu nisu utvrđene nepravilnosti. Inspekcijskim nadzorom nisu obuhvaćena javna skloništa.

Informiranje javnosti

Prema odredbama članka 43. Zakona o sustavu civilne zaštite svaki građanin dužan je sudjelovati u aktivnostima sustava civilne zaštite, a nadležni stožer civilne zaštite putem sredstava javnog informiranja ili na drugi primjereni način javno poziva građane na provedbu aktivnosti u sustavu civilne zaštite.

Preventivne aktivnosti u sustavu civilne zaštite, prema odredbama članka 48. navedenog Zakona, između ostalog obuhvaćaju i jačanje svijesti građana, ranjivih i posebnih ciljanih društvenih skupina o opasnostima i mjerama za zaštitu te korištenje broja 112, odgoj i obrazovanje djece o specifičnim sadržajima na temelju postojećih ili posebnih programa te javno informiranje i suradnju u medijima, a provode ih sudionici i operativne snage sustava civilne zaštite i građani u okviru redovne djelatnosti radi smanjenja rizika, prijetnji i opasnosti za život i zdravlje građana, materijalnih dobara i okoliša od svih vrsta prirodnih i tehničko-tehnoloških velikih nesreća i katastrofa.

Informiranje javnosti o aktivnostima koje se provode u sustavu civilne zaštite i na osiguranju zbrinjavanja građana u slučajevima velikih nesreća i katastrofa može se, između ostalog, provoditi distribucijom edukativno-informacijsko-promidžbenog materijala (letaka, brošura), održavanjem predavanja i radionica te objavama na mrežnim stranicama Grada.

Grad je na svojim mrežnim stranicama u službenim glasnicima objavio donesene planske i druge dokumente u sustavu civilne zaštite (Procjenu rizika od velikih nesreća za Grad Zadar, Plan djelovanja sustava civilne zaštite Grada Zadra, godišnje analize stanja sustava civilne zaštite, godišnje planove razvoja sustava civilne zaštite, smjernice za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite, odluke o određivanju operativnih snaga sustava civilne zaštite) te strategiju razvoja Grada Zadra. Godišnjim planovima razvoja sustava civilne zaštite planirana je edukacija građana u području civilne zaštite radi pravilnog postupanja i smanjenja štete u slučaju velikih nesreća. Planirane aktivnosti odnose se na informiranje građana putem mjesnih odbora i drugih institucija, sredstava javnog informiranja i mrežnih stranica Grada te obilježavanjem datuma od značaja za zaštitu i spašavanje i prezentacijom rada redovnih snaga civilne zaštite.

U Analizama stanja sustava civilne zaštite na području Grada Zadra u 2021. i 2022. navedeno je da nije provedena posebna edukacija stanovništva u području sustava civilne zaštite. Na mrežnim stranicama Grada objavljene su informacije o aktivnostima koje se provode u sustavu civilne zaštite te poveznice na mrežne stranice pravnih osoba koje čine operativne snage sustava civilne zaštite (javna vatrogasna postrojba, Hrvatski Crveni križ i Hrvatska gorska služba spašavanja), na kojima su navedene informacije o djelovanju operativnih snaga sustava civilne zaštite, sa savjetima za građane u vezi sa zaštitom i spašavanjem iz djelokruga navedenih pravnih osoba. Na mrežnim stranicama Grada nema informacija za građane o skloništima i postupanju u slučaju potrebe za provedbom mjere sklanjanja u zaštiti i spašavanju građana.

Informiranje javnosti o mogućem nastanku i razvoju katastrofe, prema odredbama članka 67. Zakona o sustavu civilne zaštite, provode Ministarstvo, nadležne službe drugih tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge stručne službe u području svoje nadležnosti. Informiranje javnosti mora biti pravodobno i svima dostupno.

Prema odredbama članka 17. stavka 5. navedenog Zakona, obveza izvršnog tijela jedinica lokalne samouprave je, između ostalog, pružati redovito i u najprimjerenijem obliku jasne i lako razumljive, preispitane i usklađene informacije o sigurnosnim mjerama i nužnom ponašanju u slučaju velike nesreće na području svoje nadležnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje provoditi aktivnosti na edukaciji građana u vezi sa sustavom civilne zaštite, u skladu s godišnjim planovima razvoja sustava civilne zaštite na području Grada. Preporučuje se na mrežnim stranicama Grada objavljivati informacije o skloništima i postupanju u slučaju potrebe za provedbom mjere sklanjanja u zaštiti i spašavanju građana na području Grada.

OCJENA UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA I KORIŠTENJA SKLONIŠTA ZA GRAĐANE NA PODRUČJU GRADA ZADRA

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja i korištenja javnih i drugih skloništa na području Grada. Ciljevi revizije bili su provjeriti normativno uređenje odnosno uspostavu pravnog, strateškog i planskog okvira za učinkovito upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa, provjeriti evidencije i cjelovitost podataka o javnim i drugim skloništima na području Grada, provjeriti planiranje, izgradnju i održavanje javnih skloništa i koriste li se u skladu s unutarnjim aktima Grada i pažnjom dobrog gospodara te provjeriti provođenje informiranja javnosti o aktivnostima koje se provode u sustavu civilne zaštite za ostvarivanje zaštite i spašavanja građana u slučajevima velikih nesreća i katastrofa te u otklanjanju posljedica terorizma i ratnih razaranja.

Revizijom je utvrđeno da je Grad dijelom normativno uredio upravljanje i raspolaganje nekretninama u svom vlasništvu, donio je planske i druge dokumente u području civilne zaštite te je ustrojio je evidenciju skloništa na svom području. Međutim, utvrđeno je i da nije donesena strategija niti su donošeni godišnji planovi upravljanja i raspolaganja imovinom, u planskim dokumentima civilne zaštite i evidenciji skloništa nisu navedeni točni i sveobuhvatni podaci o skloništima koji su bitni za njihovo upravljanje i korištenje, javna skloništa nisu obuhvaćena godišnjim popisom imovine i obveza te nisu evidentirana u analitičkim knjigovodstvenim evidencijama i registru gradske imovine, evidencija skloništa nije dopunjavana podacima o skloništima te podrumskim i drugim građevinama pogodnima, nakon prilagodbe, za sklanjanje ljudi u slučaju neposredne ratne opasnosti, izgrađenima u skladu s odredbama važećih urbanističkih planova uređenja na području Grada, nije proveden detaljan pregled i kontrola javnih skloništa radi utvrđivanja njihove ispravnosti, a javnost nije u potpunosti informirana o skloništima i postupanju u slučaju potrebe za provedbom mjere sklanjanja u zaštiti i spašavanju građana na području Grada.

Slijedom navedenog, Državni ured za reviziju ocjenjuje da su aktivnosti Grada provedene u vezi s upravljanjem i korištenjem javnih i drugih skloništa na području Grada **djelomično učinkovite** te daje sljedeće naloge i preporuke, prema područjima revizije:

1. Normativno uređenje upravljanja i korištenja javnih i drugih skloništa
 - 1.1. Donijeti strategiju upravljanja i raspolaganja imovinom te donositi godišnje planove upravljanja, kojima će se odrediti srednjoročni i kratkoročni ciljevi, smjernice i provedbene mjere upravljanja i raspolaganja gradskom imovinom, uključujući i javna skloništa. Preporučuje se sastavljati izvješća o izvršenju godišnjih planova upravljanja imovinom, koja bi, između ostalog, sadržavala i podatke o upravljanju i korištenju javnih skloništa.
 - 1.2. Planom djelovanja sustava civilne zaštite Grada Zadra obuhvatiti sve objekte i kapacitete za sklanjanje ljudi koji omogućavaju optimalnu zaštitu sa ili bez prilagodbe, kao što su podrumske i druge prostorije u građevinama koje su prilagođene za sklanjanje te komunalne i druge građevine ispod površine tla namijenjene javnoj uporabi kao što su garaže, trgovine i drugi pogodni prostori, u cilju osiguravanja uvjeta za sklanjanje ljudi u skladu s odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite.

1.3. U planskim i drugim dokumentima koji se odnose na sustav civilne zaštite navoditi točne i sveobuhvatne podatke o skloništima na području Grada (podatke o broju skloništa, lokaciji, vlasništvu, stanju odnosno ispravnosti skloništa i druge podatke).

2. Evidencije javnih i drugih skloništa

2.1. Godišnjim popisom imovine i obveza obuhvatiti javna skloništa u vlasništvu i suvlasništvu Grada, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i Uputom o obavljanju popisa imovine i obveza, te ih evidentirati u analitičkim knjigovodstvenim evidencijama i registru imovine Grada.

2.2. Ažurirati evidenciju skloništa na području Grada točnim podacima, dopuniti je podacima koji nisu uneseni u evidenciju te zemljišnoknjižnim i drugim podacima koji su bitni za upravljanje i korištenje skloništa.

3. Planiranje, izgradnja i održavanje te korištenje javnih skloništa

3.1. Evidenciju skloništa dopunjavati podacima o skloništima te podrumskim i drugim građevinama pogodnima, nakon prilagodbe, za sklanjanje ljudi u slučaju neposredne ratne opasnosti, izgrađenima u skladu s odredbama važećih urbanističkih planova uređenja za područje Grada, kako bi Grad na svom području mogao osigurati uvjete za sklanjanje ljudi, materijalnih i drugih dobara u slučaju neposredne ratne opasnosti, u skladu s odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite i Pravilnika o mjerama zaštite od elementarnih nepogoda i ratnih opasnosti u prostornom planiranju i uređivanju prostora.

3.2. Provesti detaljan pregled i kontrolu javnih skloništa radi provjere ispravnosti i dotrajalosti postojeće opreme i instalacija te potrebnog tekućeg održavanja i o utvrđenom stanju sastavljati zapisnike.

3.3. U suradnji s njihovim vlasnicima, prikupiti detaljnije podatke o ispravnosti drugih skloništa, kako bi se raspolagalo cjelovitim podacima o stanju i ispravnosti svih skloništa na području Grada, u cilju osiguravanja uvjeta za sklanjanje ljudi, materijalnih i drugih dobara u skladu s odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite.

3.4. Poduzeti aktivnosti kako bi se sva javna skloništa stavila u upotrebu u cilju ostvarivanja potreba građana u području socijalne skrbi, kulture, tjelesne kulture, sporta i drugim područjima iz samoupravnog djelokruga Grada, u skladu sa strategijom razvoja Grada Zadra.

3.5. Godišnjim planovima razvoja sustava civilne zaštite Grada planirati sredstva za održavanje javnih skloništa koja se ne koriste te njihovo stavljanje u moguću upotrebu.

4. Informiranje javnosti

- 4.1. Provoditi aktivnosti na edukaciji građana u vezi sa sustavom civilne zaštite, u skladu s godišnjim planovima razvoja sustava civilne zaštite na području Grada.
- 4.2. Na mrežnim stranicama Grada objavljivati informacije o skloništima i postupanju u slučaju potrebe za provedbom mjere sklanjanja u zaštiti i spašavanju građana na području Grada.

Državni ured za reviziju mišljenja je da bi se provedbom navedenih naloga i preporuka postigla znatna poboljšanja u vezi s normativnim uređenjem za učinkovito upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa, evidentiranjem podataka o javnim i drugim skloništima koji su bitni za donošenje planova i odluka o upravljanju i korištenju skloništa, planiranjem, izgradnjom, održavanjem i korištenjem javnih skloništa te informiranjem javnosti, čime bi se povećala učinkovitost upravljanja i korištenja skloništa na području Grada.

OČITOVANJE GRADA ZADRA

Grad se očitovao na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja i korištenja skloništa za građane na području Grada te prihvatio nalog i preporuke Državnog ureda za reviziju.

Grad je u Očitovanju naveo da nema primjedbi na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji te da prihvaća opisane činjenice, kao i nalog i preporuke Državnog ureda za reviziju u cilju poboljšanja učinkovitosti upravljanja i korištenja skloništa za građane na području Grada.