



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

Objedinjeno izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti

Upravljanje i korištenje skloništa za građane na području Republike Hrvatske



Zagreb, 28. svibnja 2024.

UPRAVLJANJE I KORIŠTENJE SKLONIŠTA ZA GRAĐANE

REVIZIJA UKRATKO



SKLONIŠTA ZA GRAĐANE

VRSTE SKLONIŠTA:

Javna skloništa

- skloništa u vlasništvu gradova
- skloništa kojima upravljaju gradovi

Druga skloništa

- skloništa u stambenim i poslovnim zgradama u vlasništvu i nadležnosti pravnih i fizičkih osoba
- drugi objekti za sklanjanje ljudi

UPRAVLJANJE I KORIŠTENJE SKLONIŠTA:



Evidentiranje javnih i drugih skloništa



Reguliranje vlasničkopravnog statusa



Izgradnja



Tekuće i investicijsko održavanje javnih skloništa



Davanje u zakup i na korištenje javnih skloništa



Obavljanje drugih poslova u vezi s javnim i drugim skloništim

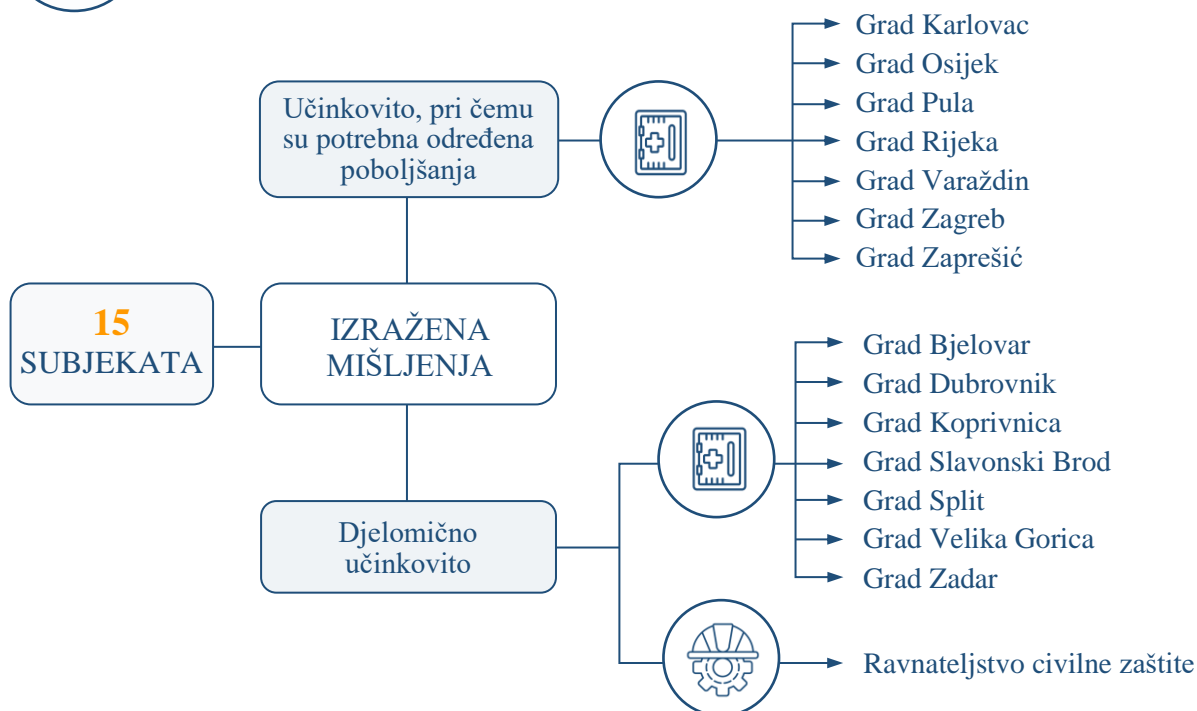


SUBJEKTI OBUHVAĆENI REVIZIJOM

1. Grad Bjelovar
2. Grad Dubrovnik
3. Grad Karlovac
4. Grad Koprivnica
5. Grad Osijek
6. Grad Pula
7. Grad Rijeka
8. Grad Slavonski Brod
9. Grad Split
10. Grad Varaždin
11. Grad Velika Gorica
12. Grad Zadar
13. Grad Zagreb
14. Grad Zaprešić
15. Ravnateljstvo civilne zaštite



OCJENA UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA I KORIŠTENJA SKLONIŠTA ZA GRAĐANE



BROJ DANIH NALOGA I PREPORUKA PREMA PODRUČJIMA REVIZIJE UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA I KORIŠTENJA SKLONIŠTA ZA GRAĐANE

UKUPNO JE DANO **158**
NALOGA I PREPORUKA

53



Pravni, strateški i planski okvir za učinkovito upravljanje javnim i drugim skloništim za građane na području Republike Hrvatske



37

Evidencije javnih i drugih skloništa



41

Planiranje, izgradnja i održavanje skloništa



1

Nadzor nad upravljanjem i održavanjem skloništa za građane

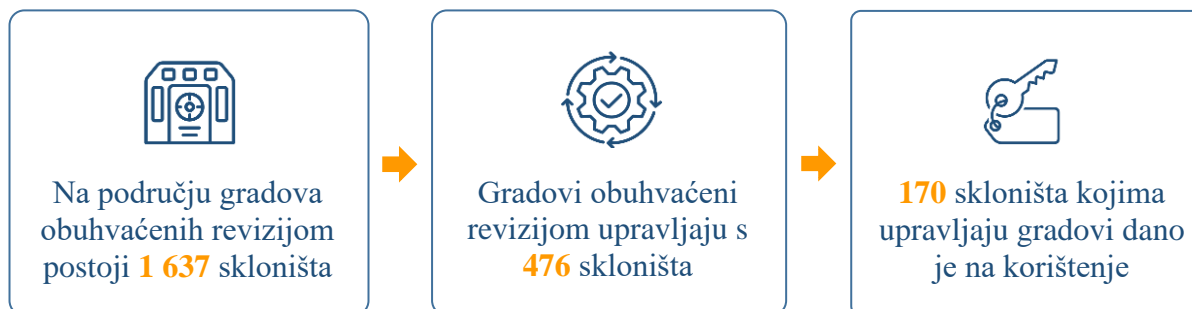


26

Informiranje javnosti



SKLONIŠTA OBUHVAĆENA REVIZIJOM



REVIZIJOM JE UTVRĐENO DA JE POTREBNO:



Poduzeti aktivnosti na donošenju prijedloga propisa kojima bi se utvrdili postupci i načini upravljanja i održavanja javnih i drugih skloništa za građane na području Republike Hrvatske, kako bi se stvorili preduvjeti za uspostavu učinkovitijeg upravljanja i održavanja javnim skloništima koja su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave te drugim skloništima za koje nadležnost upravljanja nije normativno jasno uređena.



Donositi godišnje planove upravljanja imovinom kojima se treba obuhvatiti upravljanje javnim skloništima.



Ažurirati evidenciju skloništa na svom području te dopuniti je s podacima koji nisu uneseni u evidenciju i drugim podacima koji su bitni za donošenje planova i odluka o upravljanju i korištenju skloništa.



Provesti detaljni pregled i kontrolu javnih skloništa u vlasništvu i suvlasništvu gradova radi provjere ispravnosti i dotrajalosti postojeće opreme i instalacija, procjene potreba tekućeg održavanja te o utvrđenom stanju sastaviti zapisnike.



Na mrežnim stranicama gradova objavljivati informacije o skloništima i 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.

S A D R Ź A J

stranica

PREDMET, SUBJEKT I CILJEVI REVIZIJE	2
METODE REVIZIJE	2
KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	3
JAVNA I DRUGA SKLONIŠTA U SUSTAVU CIVILNE ZAŠTITE	6
UPRAVLJANJE I KORIŠTENJE SKLONIŠTA ZA GRAĐANE NA PODRUČJU REPUBLIKE HRVATSKE	9
Pravni, strateški i planski okvir upravljanja i korištenja javnih i drugih skloništa	9
Evidencije javnih i drugih skloništa	13
Planiranje, izgradnja i održavanje te korištenje javnih skloništa	15
Nadzor nad upravljanjem i održavanjem skloništa za građane	16
Informiranje javnosti	17
OCJENA UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA I KORIŠTENJA SKLONIŠTA ZA GRAĐANE NA PODRUČJU REPUBLIKE HRVATSKE	19



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/24-10/22

URBROJ: 613-01-01-24-1

Zagreb, 28. svibnja 2024.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
UPRAVLJANJE I KORIŠTENJE SKLONIŠTA ZA GRAĐANE
NA PODRUČJU REPUBLIKE HRVATSKE

Na temelju odredaba članaka 19. i 21. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), obavljena je revizija učinkovitosti upravljanje i korištenje skloništa za građane na području Republike Hrvatske.

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 21. ožujka 2023. do 18. ožujka 2024.

PREDMET, SUBJEKT I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije učinkovitosti bilo je upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa za građane na području Republike Hrvatske te ocjena učinkovitosti uspostavljenog sustava upravljanja navedenim skloništim. S obzirom na to da zakonskom regulativom koja je na snazi nije utvrđeno što se podrazumijeva pod pojmom javna skloništa, pod javnim skloništim u ovoj reviziji smatraju se skloništa u vlasništvu i suvlasništvu gradova i skloništa kojima upravljaju gradovi, a pod drugim skloništim 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 skloništim, u skladu s propisima i unutarnjim aktima gradova.

Subjekti revizije bili su Ministarstvo unutarnjih poslova (dalje u tekstu: Ministarstvo), odnosno Ravnateljstvo civilne zaštite, kao ustrojstvena jedinica Ministarstva, (dalje u tekstu: Ravnateljstvo) te gradovi Bjelovar, Dubrovnik, Karlovac, Koprivnica, Osijek, Pula, Rijeka, Slavonski Brod, Split, Varaždin, Velika Gorica, Zadar, Zaprešić i Zagreb, na čijem se području nalazi najveći broj skloništa.

Osnovni cilj revizije bio je ocijeniti jesu li aktivnosti Ravnateljstva i gradova u vezi s upravljanjem i korištenjem javnih skloništa te uspostavljenog sustava upravljanja javnim i drugim skloništim za građane u sustavu civilne zaštite u Republici Hrvatskoj bile učinkovite.

Posebni ciljevi revizije su:

- provjeriti normativno uređenje odnosno uspostavu pravnog, strateškog i planskog okvira za učinkovito upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa na području Republike Hrvatske
- provjeriti evidencije i cjelovitost podataka o javnim i drugim skloništim za građane na području Republike Hrvatske
- provjeriti planiranje, izgradnju i održavanje javnih skloništa i koriste li se u skladu s unutarnjim aktima gradova i pažnjom dobrog gospodara
- provjeriti efikasnost upravnog i inspeksijskog nadzora nad upravljanjem i održavanjem javnih i drugih skloništa za građane
- 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 prikupljanja i analize podataka:

- 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 donose i objavljuju gradovi te podaci iz planskih dokumenata sustava civilne zaštite donesenih na razini Republike Hrvatske i baze podataka s kojom raspolaže Ravnateljstvo
- provjerena je dokumentacija gradova u vezi s ustrojavanjem evidencija o stanju i opremljenosti te s upravljanjem i korištenjem skloništa
- obavljani su razgovori s odgovornim osobama 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 u skladu s kojima Ravnateljstvo i gradovi obavljaju svoje poslovanje u vezi s upravljanjem i korištenjem skloništa za građane na području Republike Hrvatske.

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, nadzor nad upravljanjem i održavanjem skloništa za građane i informiranje javnosti.

Okosnicu revizije činilo je glavno pitanje:

- **Je li sustav upravljanja javnim i drugim skloništima za građane u Republici Hrvatskoj uspostavljen na način koji omogućuje da se njima upravlja učinkovito i upravljaju li gradovi javnim skloništima učinkovito?**

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

- Je li uspostavljen pravni, strateški i planski okvir za učinkovito upravljanje javnim i drugim skloništima za građane?
- Jesu li gradovi ustrojili 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 unutaršnjim aktima gradova i pažnjom dobrog gospodara?
- Je li Ravnateljstvo uspostavilo efikasan upravni i inspekcijski nadzor nad upravljanjem i održavanjem javnih i drugih skloništa za građane na području Republike Hrvatske?
- 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	3
1.	Pravni, strateški i planski okvir za učinkovito upravljanje javnim i drugim skloništima za građane	<ul style="list-style-type: none"> ○ Zakonskom regulativom su utvrđena skloništa kao objekti za sklanjanje u sustavu civilne zaštite. ○ Propisima je jasno utvrđeno što se podrazumijeva pod skloništima, odnosno pod javnim skloništima te drugim objektima za sklanjanje, odnosno propisima su utvrđeni navedeni pojmovi, kao i vrste skloništa prema stupnju zaštite. ○ Upravljanje skloništima jasno je uređeno zakonskom regulativom. ○ Normativno je, između ostalog, uređeno i područje upravljanja javnim skloništima koja su dana na upravljanje jedinicama lokalne samouprave. ○ Jedinicama lokalne samouprave dane su detaljnije upute o načinu preuzimanja poslova upravljanja i održavanja javnih skloništa. ○ Zakonskom regulativom predviđena je i mogućnost gradnje skloništa na području Republike Hrvatske te su utvrđeni uvjeti i kriteriji za planiranje i gradnju skloništa. ○ Doneseni su strateški i planski dokumenti u skladu s propisima vezanima za sustav civilne zaštite, kojima su utvrđene mjere smanjenja rizika od katastrofa. ○ Strateški i planski dokumenti donose se u propisanim rokovima. ○ Strateškim i planskim dokumentima prepoznati su i procijenjeni rizici koji mogu uzrokovati velike nesreće i katastrofe, među kojima su i rizici koji mogu nastati ratnim djelovanjem i terorizmom. ○ Strateškim i planskim dokumentima utvrđene su preventivne aktivnosti za smanjenje rizika od katastrofa, kao i mjere i aktivnosti svih sudionika civilne zaštite u otklanjanju posljedica velikih nesreća i katastrofa. ○ Strateškim i planskim dokumentima predviđene su mogućnosti gradnje skloništa i obveza održavanja postojećih skloništa u funkcionalnom stanju, kao neke od pripremnih aktivnosti zaštite i spašavanja stanovništva. ○ Gradovi su normativno uredili poslove upravljanja i raspolaganja nekretninama u vlasništvu i suvlasništvu gradova, uključujući i javna skloništa. ○ Donesena su strategije upravljanja i raspolaganja imovinom gradova te godišnji planovi 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. ○ Gradovi su donijeli procjenu rizika od velikih nesreća i planovi djelovanja sustava civilne zaštite (ili zajednički plan djelovanja civilne zaštite s drugim jedinicama lokalne samouprave). ○ Gradovi su donijeli 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. ○ Planom djelovanja civilne zaštite (ili drugim planskim dokumentima i smjernicama) obuhvaćeni su, između ostalog, i podaci o svim skloništima na području gradova (pregled skloništa po vrsti i kapacitetu). ○ Planom djelovanja civilne zaštite utvrđen je način sklanjanja stanovništva, boravak u skloništima i imenovani su voditelji skloništa. ○ Gradovi su planskim i drugim dokumentima utvrdili primjereni broj i potrebne kapacitete skloništa i drugih objekata za sklanjanje.
2.	Evidencije javnih i drugih skloništa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ravnateljstvo raspolaže s podacima o ukupnom broju i kapacitetu skloništa i drugih objekata za sklanjanje ljudi na području Republike Hrvatske. ○ Ravnateljstvo prikuplja od jedinica lokalne samouprave podatke o stanju i opremljenosti skloništa te druge podatke (o vlasništvu, održavanju, korištenju, drugo). ○ Gradovi su ustrojili evidencije o javnim i drugim skloništima na svojim područjima.

Redni broj	Područja revizije	Kriteriji
	1	2
		<ul style="list-style-type: none"> ○ Evidencije o skloništima 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 gradova. ○ Javna skloništa su evidentirana u registru imovine, sa svim podacima bitnima za upravljanje i raspolaganje. ○ Podaci o javnim skloništima u analitičkim knjigovodstvenim evidencijama su usklađeni s podacima u registru imovine. ○ Gradovi su obavili godišnji popis imovine i obveza, popisom su obuhvaćena sva javna skloništa te je njihovo knjigovodstveno stanje usklađeno sa stvarnim stanjem utvrđenim popisom. ○ U zemljišnim knjigama upisano je vlasništvo nad javnim skloništima, 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 gradova 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 gradova. ○ 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). ○ Gradovi ostvaruju 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.	Nadzor nad upravljanjem i održavanjem skloništa za građane	<ul style="list-style-type: none"> ○ Služba za inspeksijske poslove Ravnateljstva provodila je nadzor provedbe obveza predstavničkih i izvršnih tijela jedinica lokalne samouprave koje su propisane Zakonom o sustavu civilne zaštite i drugim propisima, u smislu donošenja planskih i drugih dokumenata u području civilne zaštite. ○ Upravnim i inspeksijskim nadzorom obuhvaćen je i sadržaj dokumenata civilne zaštite jedinica lokalne samouprave, uključujući i popis skloništa te drugih objekata za sklanjanje ljudi na području pojedine jedinice lokalne samouprave te kapaciteti za sklanjanje i zbrinjavanje. ○ Upravnim i inspeksijskim nadzorom obuhvaćen je i nadzor skloništa.
5.	Informiranje javnosti	<ul style="list-style-type: none"> ○ Primjenjuje se načelo javnosti, odnosno objavljuju se propisi, strateški i planski dokumenti te unutarnji akti u sustavu civilne zaštite, a na mrežnim stranicama gradova dodatno se objavljuju i unutarnji akti o upravljanju i korištenju skloništa na području gradova. ○ Ravnateljstvo na svojim mrežnim stranicama objavljuje preporuke o održavanju skloništa te upute za građane o postupanju u opasnostima, nesrećama i katastrofama. ○ Na mrežnim stranicama Ravnateljstva i gradova objavljuju se informacije za građane 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. ○ Provode se aktivnosti na edukaciji građana u cilju podizanja razine svijesti građana kao sudionika sustava civilne zaštite. ○ Primjenjuje se načelo javnosti, odnosno objavljuju se akti i drugi dokumenti o upravljanju i korištenju skloništa na području gradova te dokumenti civilne zaštite.

Upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa ocjenjuje se **učinkovitim**, ako je donesen pravni, strateški i planski okvir za učinkovito upravljanje javnim i drugim skloništima za građane na području Republike Hrvatske i ako su gradovi unutarnjim normativnim aktima uredili upravljanje i korištenje navedenih skloništa, ako postoje cjeloviti podaci i evidencije o skloništima i drugim objektima za sklanjanje, ako se planiranje, izgradnja i održavanje te korištenje javnih skloništa obavlja u skladu s unutarnjim normativnim aktima gradova i pažnjom dobrog gospodara, ako je uspostavljen učinkovit nadzor nad upravljanjem i održavanjem skloništa 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 značajna 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

Zbog povećanog interesa javnosti o stanju skloništa nakon početka rata u Ukrajini, u Republici Hrvatskoj javlja se potreba za uvidom u stanje javnih i drugih skloništa. Prema podacima iz medija i analizama jedinica lokalne samouprave vidljivo je da nakon 1990. nije bilo sustavnog pristupa problematici javnih i drugih skloništa, da na području Republike Hrvatske skloništa nisu građena iz sredstava državnog i lokalnih proračuna, ne zna se ukupan broj skloništa na području Republike Hrvatske, uključujući i broj javnih skloništa u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, u kakvom su stanju, u kojem roku se mogu prilagoditi svrsi te koji broj građana mogu prihvatiti za privremeni smještaj. Javno je objavljen samo podatak o broju skloništa u 2005., odnosno prema podacima iz Hrvatske enciklopedije (mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021.), da je u Republici Hrvatskoj u 2005. bilo ukupno 1 975 izgrađenih skloništa u kojima se moglo skloniti 356 536 osoba. Skloništa se većinom nalaze u većim gradovima, dok manja mjesta najčešće nemaju javna i druga skloništa.

Kao primjer dobre prakse, Republika Finska, uz Švicarsku, ima najviše izgrađenih skloništa u Europi. Republika Finska je zbog mogućeg rizika od ratnog sukoba sa susjednom Ruskom Federacijom, ali i izgubljenog dijela teritorija tijekom Drugog svjetskog rata, u proteklih nekoliko desetljeća razvila sustav javnih skloništa u kojima može prihvatiti više od 4,5 milijuna građana od ukupno 5,6 milijuna, a prema potrebi se u skloništima može smjestiti i cjelokupno stanovništvo Republike Finske. Prema finskim zakonima, svaka građevina veća od 1 000 četvornih metara mora imati sklonište.

Sustav civilne zaštite uveden je u zakonsku regulativu Republike Hrvatske u 1994. donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima (Narodne novine 76/94), a nakon toga i donošenjem Zakona o sustavu civilne zaštite u kolovozu 2015. (Narodne novine 82/15, 118/18, 31/20, 20/21 i 114/22).

Odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite utvrđena je civilna zaštita 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. Odredbama navedenog Zakona utvrđeni su pojmovi spašavanja stanovništva te mjere koje se provode u spašavanju stanovništva, između kojih su i sklanjanje, evakuacija i zbrinjavanje. 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. 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.

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 kao nove ustrojstvene jedinice Ministarstva, poslovi civilne zaštite su ponovno u djelokrugu Ministarstva.

Odredbe Zakona o sustavu civilne zaštite i podzakonski akti koji su na snazi propisuju sustav i djelovanje civilne zaštite, ali ne propisuju skloništa kao dio sustava civilne zaštite. Upravljanje i održavanje skloništa djelomično su uredile odredbe 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). Prema odredbama navedenog Zakona, 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-tehnoških, ekoloških nesreća te ratnih razaranja. Sredstva za opremanje i održavanje postojećih javnih skloništa obvezne su osiguravati općine, gradovi i Grad Zagreb 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 policiji u 2000. (Narodne novine 129/00 i 41/08) prestao je važiti Zakon o unutarnjim poslovima, ali su prema odredbama članka 134. Zakona o policiji, na snazi ostale odredbe Zakona o unutarnjim poslovima koje se odnose na civilnu zaštitu i skloništa. U travnju 2011. je na snagu stupio novi Zakon o policiji (Narodne novine 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16 i 66/19), kojim je prethodno spomenuti Zakon o policiji prestao važiti. Međutim, odredbe novog Zakona o policiji ne propisuju sustav i djelovanje civilne zaštite i postupanje sa skloništima. Sustav i djelovanje civilne zaštite je u 2015. uređen donošenjem Zakona o sustavu civilne zaštite te su zbog primjene ovog zakona prestale važiti odredbe o civilnoj zaštiti prema Zakonu o unutarnjim poslovima. Međutim, odredbe Zakona o sustavu civilne zaštite, kao ni drugi propisi koji su, u vrijeme obavljanja revizije (siječanj 2024.) na snazi, ne uređuju postupanje sa skloništima, niti je utvrđen prestanak važenja odredbi o skloništima prema Zakonu o unutarnjim poslovima.

Do stupanja na snagu Zakona o sustavu civilne zaštite, u kolovozu 2015., na snazi su bila četiri pravilnika kojima su detaljnije bila uređena skloništa. Pravilnikom o tehničkim normativima za skloništa (Službeni list SFRJ 55/83) bili su utvrđeni tehnički normativi za skloništa te vrste skloništa prema stupnju zaštite (skloništa za osnovnu zaštitu, dopunsku zaštitu i za pojačanu zaštitu) i veličini skloništa (obiteljska skloništa, kućna skloništa i skloništa za stambeni blok, skloništa za poslovne subjekte i javna skloništa).

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. 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, a Pravilnikom o uvjetima pod kojima se u miru skloništa mogu davati u zakup (Narodne novine 98/01) bili su propisani uvjeti pod kojima se skloništa u miru mogu davati u zakup. Spomenuti pravilnici su u cijelosti ukinuti donošenjem navedenog Zakona, a nisu doneseni novi propisi kojima bi bila uređena navedena područja vezana za skloništa.

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima u prosincu 1998. (Narodne novine 161/98), općinama i gradovima je ukinuta 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 Izmenama 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.

S obzirom na to da navedenim Izmenama Zakona investitorima nije bila ukinuta obveza gradnje skloništa u sastavu stambenih i poslovnih građevina, a ukinuta je obveza plaćanja doprinosa za izgradnju skloništa investitorima koji zbog naprijed navedenih razloga nisu bili u obvezi graditi skloništa, ova obveza ukinuta je Odlukom i Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske (Narodne novine 29/00) iz 2000., uz obrazloženje da je obveza gradnje skloništa dovela dio investitora u neravnopravni položaj.

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.

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 sredinom 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. Do donošenja Državnog plana djelovanja civilne zaštite, na snazi je bio Plan zaštite i spašavanja za područje Republike Hrvatske, donesen u srpnju 2010. na temelju odredbi Zakona o zaštiti i spašavanju (Narodne novine 174/04, 79/07, 38/09 i 127/10), koji je bio na snazi do kolovoza 2015.

Spomenutim Planom zaštite i spašavanja bilo je predviđeno da se sklanjanje stanovništva provodi u skloništim a koja su namjenski ili adaptirani objekti i u koje se sklanja stanovništvo na područjima za koja je oglašena opasnost. Također je, između ostalog, bilo navedeno da uvijek kada lokalni uvjeti dozvoljavaju, ugroženo stanovništvo se sklanja u skloništa osnovne zaštite, koja osiguravaju djelomičnu zaštitu i u slučaju nuklearnog udara, a 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. Međutim, Državnim planom djelovanja civilne zaštite i drugim planskim dokumentima donesenim na državnoj razini, skloništa se više ne spominju kao objekti koji se koriste za sklanjanje stanovništva.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prema odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite donose procjenu rizika od velikih nesreća, plan djelovanja civilne zaštite, godišnju analizu stanja i godišnji plan razvoja sustava civilne zaštite te smjernice za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite. Obveze navođenja podataka o skloništim na području pojedinih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u navedenim dokumentima civilne zaštite nisu propisane.

Prema odredbama članka 3. Zakona o sustavu civilne zaštite, zahtjevi sustava civilne zaštite u području prostornog uređenja znače preventivne aktivnosti i mjere koje moraju sadržavati dokumenti prostornog uređenja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Odredbama članka 49. spomenutog Zakona je propisano 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.

S obzirom na to da Procjenom rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku nisu predviđeni rizici koji mogu nastati ratnim djelovanjem i terorizmom te nema propisanih obveza i tehničkih normativa za gradnju skloništa, postavlja se pitanje na koji način svrsishodno utvrditi lokacije za gradnju skloništa, kao i lokacije na kojima bi se pri izgradnji stambenih ili objekata javne namjene gradile podrumske i druge prostorije za potrebe sklanjanja ljudi.

Iako skloništa nisu propisana kao dio sustava civilne zaštite, Ravnateljstvo je na svojim mrežnim stranicama objavilo Preporuke za održavanje i opremanje skloništa osnovne zaštite koja se nalaze u stambenim, stambeno-poslovnim ili poslovnim građevinama te javnih skloništa.

UPRAVLJANJE I KORIŠTENJE SKLONIŠTA ZA GRAĐANE NA PODRUČJU REPUBLIKE HRVATSKE

Na području 14 gradova obuhvaćenih revizijom nalazi se 1 637 skloništa za građane s kapacitetom za 304 033 osobe, što iznosi 19,5 % od ukupnog broja stanovnika na području navedenih gradova prema provedenom popisu stanovništva iz 2021. (ukupno 1 559 940 stanovnika). Od ukupnog broja skloništa, gradovi upravljaju s 476 skloništa ili 29,1 %.

Pravni, strateški i planski okvir upravljanja i korištenja javnih i drugih skloništa

Prema odredbi članka 96. Zakona o sustavu civilne zaštite, danom stupanja na snagu navedenog Zakona (u kolovozu 2015.) jedinice lokalne samouprave preuzimaju poslove upravljanja i održavanja javnih skloništa na svojem području. Međutim, navedenim Zakonom ni drugim podzakonskim aktima koji su na snazi, nije utvrđeno što se podrazumijeva pod pojmom javnih skloništa (s osnove vlasništva, stupnja zaštite skloništa i drugih kriterija), a koja su jedinice lokalne samouprave trebale preuzeti na upravljanje i održavanje. Također, nisu utvrđeni ni postupci i načini upravljanja i održavanja javnih skloništa, a Državna uprava za zaštitu i spašavanje kao tijelo državne uprave koje je tada bilo nadležno za sustav civilne zaštite nije gradovima i općinama izdalo naputak o tumačenju javnih skloništa i načinu preuzimanja spomenutih poslova.

Zbog navedenog, tijekom obavljanja revizije nije bilo moguće utvrditi koja skloništa bi trebala biti u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, odnosno nisu stvoreni preduvjeti za uspostavu učinkovitog upravljanja i održavanja javnih skloništa. Uzimajući u obzir i nejasno važenje odredbi o skloništima prema odredbama Zakona o unutarnjim poslovima, sve naprijed navedeno utjecalo je na neujednačeno postupanje gradova prilikom preuzimanja skloništa na upravljanje i održavanje te na kasnije njihovo upravljanje i održavanje, odnosno gradovima je prepušteno da samostalno utvrđuju načine njihova upravljanja, održavanja i korištenja.

Dodatni je problem upravljanje skloništima koja se nalaze u stambenim i stambeno poslovnim zgradama kod kojih najčešće nisu riješeni imovinsko pravni, odnosno vlasnički odnosi. Revizijom je utvrđeno da pojedini gradovi ne upravljaju takvim skloništima, neki gradovi upravljaju navedenim skloništima iako vlasništvo nije riješeno, a pojedini gradovi upravljaju samo skloništima koja su u njihovom vlasništvu prema zemljišnim knjigama.

Prema Preporukama Ravnateljstva za održavanje i opremanje skloništa osnovne zaštite koja se nalaze u stambenim, stambeno-poslovnim ili poslovnim građevinama te javnih skloništa, skloništa u stambenim zgradama su zajednički dio stambene zgrade, odnosno njihovo održavanje i opremanje utvrđeno je odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15 i 94/17) i Uredbe o održavanju zgrada (Narodne novine 64/97) te je u nadležnosti suvlasnika zgrada. Međutim, odredbe navedenog Zakona i Uredbe uopće ne uređuju skloništa, pa tako ni ne utvrđuju skloništa u stambenim zgradama kao zajedničke dijelove zgrade. Zbog navedenog, ne može se sa sigurnošću utvrditi da sklonište u stambenoj zgradi predstavlja zajednički dio zgrade ili se smatra kao zasebni dio zgrade, odnosno kao samostalna uporabna cjelina. Uvidom u pojedine sudske presude, objavljene na pravnom portalu, utvrđeno je da navedeno prvenstveno ovisi o dokaznim materijalima u trenutku stjecanja. S obzirom na to da su skloništa građena za zaštitu i spašavanje ljudi od opasnosti i posljedica prirodnih, tehničko-tehnoloških, ekoloških nesreća i ratnih razaranja, kako je propisano odredbama Zakona o unutarnjim poslovima, te ako je sklonište opremljeno kao sklonište od ratnih opasnosti na kojem nije obavljena nikakva prenamjena prostora nakon izgradnje zgrade, sud smatra da sklonište u tom slučaju ne služi zgradi kao cjelini već se smatra samostalnom uporabnom cjelinom. Iz navedenog proizlazi da nadležnost upravljanja skloništima u stambenim zgradama nije normativno jasno uređena, odnosno da nisu stvoreni preduvjeti za uspostavu učinkovitog upravljanja i održavanja skloništa u stambenim zgradama, kao i drugim skloništima (primjerice u poslovnim zgradama) koja jedinice lokalne samouprave nisu preuzele na upravljanje.

Prema odredbi članka 12. Zakona o sustavu civilne zaštite, Ministarstvo, između ostalog, izrađuje i dostavlja Vladi Republike Hrvatske na donošenje propise i planske dokumente za provedbu navedenog Zakona. Odredbom članka 13. navedenog Zakona propisano je da za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva, ministar donosi odluke, naredbe, smjernice, upute, komunikacijske standardne operativne postupke i protokole.

S obzirom na to da propisima koji su na snazi nisu uređeni postupci upravljanja i održavanja skloništa za građane, Državni ured za reviziju preporučio je Ministarstvu poduzeti aktivnosti na donošenju prijedloga propisa kojima bi se utvrdili postupci i načini upravljanja i održavanja javnih i drugih skloništa za građane na području Republike Hrvatske, kako bi se stvorili preduvjeti za uspostavu učinkovitijeg upravljanja i održavanja javnim skloništima koja su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave te drugim skloništima za koje nadležnost upravljanja nije normativno jasno uređena.

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 te 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.

Gradovi su svojim odlukama o gospodarenju imovinom u svom vlasništvu i suvlasništvu utvrdili poslove raspolaganja i upravljanja imovinom, ali u većini slučajeva nisu utvrdili namjenu javnih skloništa odnosno djelatnosti koje se mogu obavljati u skloništima u mirnodopskim uvjetima te nisu utvrdili načine i uvjete korištenja i održavanja javnih skloništa.

Državni ured za reviziju preporučio je gradovima utvrditi namjenu odnosno djelatnosti koje se mogu obavljati u javnim skloništima u mirnodopskim uvjetima te utvrditi način i uvjete korištenja i održavanja javnih skloništa.

Većina gradova donijela je strategiju upravljanja i raspolaganja imovinom u svom vlasništvu i suvlasništvu kojom su utvrđene smjernice za njihovo učinkovito upravljanje. Strategijama su utvrđene obveze donošenja godišnjeg plana upravljanja imovinom. Međutim, većina gradova nije donosila godišnje planove upravljanja imovinom, kojima bi se obuhvatile provedbene mjere upravljanja pojedinim pojavnim oblikom imovine, a gradovi koji su donosili navedene godišnje planove, planovima nisu obuhvatili upravljanje i korištenje javnih skloništa na svom području.

Državni ured za reviziju preporučio je gradovima donositi godišnje planove upravljanja imovinom, odnosno navedenim planovima obuhvatiti i upravljanje javnim skloništima.

Odredbama članka 17. Zakona o sustavu civilne zaštite propisane su obveze jedinica lokalne i jedinica područne (regionalne) samouprave da donose procjenu rizika od velikih nesreća, plan djelovanja civilne zaštite, godišnju analizu stanja i 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.

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 (Narodne novine 65/16), smjernice za izradu procjene rizika od velikih nesreća donosi župan, odnosno gradonačelnik Grada Zagreba, a izrađuju se na temelju donesenih kriterija za određivanje smjernica i primjenjuju se u postupcima izrade procjena rizika od velikih nesreća za županiju i Grad Zagreb kao i za sve jedinice lokalne samouprave na području županije. Smjernice za izradu procjene rizika od velikih nesreća za područje županija u čijem su sastavu gradovi kao subjekti revizije donesene su u 2016. ili 2017. te nakon toga nisu donesene nove smjernice.

Rokovi za donošenje procjene rizika od velikih nesreća propisani su odredbama Pravilnika o smjernicama za izradu procjena rizika od katastrofa i velikih nesreća za područje Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (izrađuju se najmanje jednom u tri godine), a za donošenje plana djelovanja civilne zaštite propisani su odredbama Pravilnika o nositeljima, sadržaju i postupcima izrade planskih dokumenata u civilnoj zaštiti te načinu informiranja javnosti o postupku njihovog donošenja (Narodne novine 66/21), prema kojima se planski dokumenti u području civilne zaštite izrađuju na temelju procjene rizika od velikih nesreća jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a potrebno ih je uskladiti s odredbama ovog Pravilnika u roku od šest mjeseci od dana stupanja ovog Pravilnika na snagu, odnosno do konca prosinca 2021., ali samo ako su nastale suštinske promjene.

Gradovi su donosili procjene rizika od velikih nesreća kojima su utvrđene prijetnje odnosno rizici koji predstavljaju potencijalnu ugrozu za stanovništvo na području pojedinog grada te je utvrđen stupanj rizika. Navedenim procjenama nisu obuhvaćene prijetnje poput ratova i terorističkih djelovanja te ostalih zlonamjernih i drugih aktivnosti pojedinaca koje mogu ugroziti stanovništvo, okoliš te materijalna i kulturna dobra, kao što su opasnosti od nuklearnih i radioloških nesreća, jer navedene opasnosti nisu obuhvaćene ni županijskim smjernicama. Četiri grada nakon isteka propisanog roka nisu pokrenula aktivnosti na izradi nove procjene rizika od velikih nesreća i/ili plana djelovanja civilne zaštite za svoje područje.

Gradovi su, također, donosili planove djelovanja civilne zaštite za svoje područje. Gradovi su u navedenim planovima iskazivali određene podatke o skloništima te drugim objektima i lokacijama pogodnim za sklanjanje i zbrinjavanje ljudi na svom području.

Međutim, u navedenim planovima nisu navedene sve moguće lokacije za sklanjanje, odnosno 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.

Prema odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite, sklanjanje je organizirano upućivanje građana u najbližu namjensku građevinu za sklanjanje ili u drugi pogodan prostor koji omogućava 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. 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.

Državni ured za reviziju preporučio je gradovima da svojim planovima djelovanja civilne zaštite obuhvate 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, kako je propisano 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, u cilju osiguravanja većih uvjeta za sklanjanje ljudi.

Revizijom je utvrđeno da gradovi u svojim planovima djelovanja civilne zaštite u većini slučajeva nisu iskazali točne i/ili sveobuhvatne podatke o skloništima (nisu iskazani točni podaci o lokaciji svakog skloništa, nema podataka o vlasništvu, kapacitetu, površini i stanju skloništa u smislu ispravnosti).

Gradovi su donosili godišnje analize stanja i planove razvoja sustava civilne zaštite te smjernice za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite za razdoblje od četiri godine. Navedeni dokumenti ne sadrže podatke o skloništima ili informacije nisu sveobuhvatne i točne.

Državni ured za reviziju preporučio je gradovima u planskim i drugim dokumentima civilne zaštite navoditi točne i sveobuhvatne podatke o skloništima (podatke o broju skloništa, lokaciji, vlasništvu, stanju odnosno ispravnosti skloništa i druge podatke).

Evidencije javnih i drugih skloništa

Do 2015. su nadležna državna tijela za poslove obrane i njihovi slijednici imali obvezu vođenja registra skloništa, na temelju odredbi članka 13. Pravilnika o održavanju skloništa i drugih zaštitnih objekata u miru, koji je bio na snazi do kolovoza 2015. Nakon toga, za navedena tijela više nije propisana obveza vođenja registra ili evidencije skloništa. Obveza vođenja evidencije skloništa nije propisana ni za jedinice lokalne samouprave koje su preuzele poslove upravljanja i održavanja javnih skloništa, a ni Ravnateljstvo navedene podatke ne prikuplja od jedinica lokalne samouprave. Zbog navedenog, Ministarstvo, odnosno Ravnateljstvo ne raspolaže podacima o broju i stanju skloništa i drugih objekata za sklanjanje stanovništva u velikim nesrećama i katastrofama.

Međutim, Ravnateljstvo je za potrebe obavljanja revizije prikupilo podatke o broju i kapacitetu skloništa na području županija od područnih ureda civilne zaštite u sjedištima županija. Podaci o površini skloništa, stupnju otpornosti, stanju i opremljenosti skloništa te drugi podaci o skloništim (podaci o vlasništvu, upravitelju i drugo) nisu dostavljeni Ravnateljstvu ili su nepotpuni. Prema pisanom obrazloženju Ravnateljstva, područni uredi civilne zaštite su navedene podatke neslužbeno prikupili od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zbog navedenog, prikupljeni podaci o skloništim nisu pouzdani i ažurirani. Osim toga, Ravnateljstvo nema podataka o tome je li bilo izgradnje skloništa za građane na području Republike Hrvatske nakon 2000. Prema prikupljenim podacima Ravnateljstva iz rujna 2023. u Republici Hrvatskoj ima ukupno 2 040 skloništa za građane, s kapacitetom za 367 965 osoba što je 9,5 % od ukupnog stanovništva prema popisu stanovništva iz 2021. Navedena skloništa nalaze se na području 100 jedinica lokalne samouprave (2 007 skloništa na području 77 grada i 33 skloništa na području 23 općine). Najveći broj skloništa za građane nalazi se na području Grada Zagreba (1.055 skloništa), što je 51,7 % ukupnih skloništa za građane u Republici Hrvatskoj.

Gradovi vode poslovne knjige i knjigovodstvene evidencije o imovini prema propisima o proračunskom računovodstvu. Ustrojili su analitičke knjigovodstvene evidencije dugotrajne nefinancijske imovine po vrsti, količini i vrijednosti, a u većini slučajeva i s drugim podacima o nekretnini (površina, broj katastarske čestice, zemljišnoknjižni uložak i drugo). Većina gradova je ustrojila registar imovine sa svim podacima potrebnima za upravljanje i raspolaganje ili je ustroj registra imovine u tijeku.

Gradovi su u većini slučajeva javna skloništa evidentirali u svojim poslovnim knjigama ranijih godina ili su ih evidentirali tijekom obavljanja revizije (u 2023.). Gradovi koji skloništa nisu evidentirali u poslovnim knjigama ili su ih evidentirali tijekom 2023., navedena skloništa nisu obuhvatili popisom imovine i obveza sa stanjem na 31. prosinca 2022., što nije u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu te Uputom o obavljanju popisa imovine i obveza. Isto tako, skloništa u vlasništvu i suvlasništvu gradova i kojima upravljaju gradovi u većini slučajeva nisu evidentirana u gradskim registrima imovine.

Državni ured za reviziju naložio je gradovima da godišnjim popisom imovine i obveza obuhvate javna skloništa u svom vlasništvu i suvlasništvu, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu te Uputom o obavljanju popisa imovine i obveza. Također, gradovima je preporučio u registru imovine evidentirati skloništa kojima upravlja.

Iako jedinice lokalne samouprave nemaju obvezu vođenja evidencije skloništa na svom području, 14 gradova koji su obuhvaćeni revizijom ustrojili su evidencije skloništa za građane na svom području ili su navedene evidencije ustrojili tijekom obavljanja revizije (u 2023.).

U sljedećoj tablici daju se podaci o ukupnom broju i kapacitetu skloništa na području gradova te broju skloništa kojima gradovi upravljaju i koja se koriste.

Tablica broj 2

Podaci o ukupnom broju i kapacitetu skloništa na području gradova te broju skloništa kojima gradovi upravljaju i koja se koriste

Redni broj	Jedinica lokalne samouprave	Broj skloništa na području grada	Kapacitet Skloništa (broj osoba)	Broj skloništa kojima upravljaju gradovi	
				Ukupan broj skloništa	Skloništa koja se koriste
	1	2	3	4	5
1.	Grad Bjelovar	15	1 925	8	2
2.	Grad Dubrovnik	23	3 130	9	9
3.	Grad Karlovac	24	4 250	3	2
4.	Grad Koprivnica	15	1 747	4	2
5.	Grad Osijek	32	4 375	7	7
6.	Grad Pula	60	51 535	60	19
7.	Grad Rijeka	168	25 271	113	21
8.	Grad Slavonski Brod	17	2 700	17	8
9.	Grad Split	122	21 158	122	74
10.	Grad Varaždin	20	3 800	10	1
11.	Grad Velika Gorica	26	4 620	16	9
12.	Grad Zadar	49	7 350	17	8
13.	Grad Zagreb	1 041	168 122	84	6
14.	Grad Zaprešić	25	4 050	6	2
Ukupno		1 637	304 033	476	170

Na području navedenih gradova postoji 1 637 skloništa (skloništa osnovne zaštite, skloništa dopunske zaštite ili tunelska skloništa, skloništa pojačane zaštite te skloništa za koje nije utvrđen stupanj zaštite). Od toga, gradovi obuhvaćeni revizijom upravljaju s 476 skloništa ili 29,1 % od ukupnog broja skloništa na području navedenih gradova. S obzirom na to da nema propisanih tehničkih normativa za skloništa prema stupnju zaštite, gradovi razlikuju skloništa prema stupnju zaštite koji su bili propisani Pravilnikom o tehničkim normativima za skloništa, a koji je bio na snazi do kolovoza 2015.

Revizijom je utvrđeno da u većini gradova evidencija nije potpuna i nije ažurirana te da u pojedinim slučajevima ne sadrži podatke o površini pojedinog skloništa. Također, gradovi ne raspolažu točnim zemljišnoknjižnim podacima za pojedina skloništa. S obzirom na to da evidencije skloništa nisu točne i pouzdane te ne sadrže sve potrebne podatke (kapacitet, vlasništvo, korisnik i/ili stanje skloništa), gradovi ne raspolažu sa svim podacima koji su važni za donošenje planova te odluka o upravljanju i korištenju javnih skloništa.

Državni ured za reviziju preporučio je gradovima ažurirati evidenciju skloništa na svom području, dopuniti je s podacima koji nisu uneseni u evidenciju i drugim podacima koji su bitni za donošenje planova te odluka o upravljanju i korištenju 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.

Donošenjem Zakona o sustavu civilne zaštite u kolovozu 2015. ukinuti su provedbeni propisi (četiri pravilnika donesena ranijih godina) kojima je normativno bilo uređeno područje gradnje, upravljanja, održavanja i korištenja skloništa, a istodobno su skloništa dana na upravljanje i održavanje jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Od 2000. nije propisana obveza gradnje skloništa. Zbog navedenog, prema propisima koji su na snazi, poslovi planiranja, gradnje, upravljanja i održavanja skloništa nisu zakonski regulirani. Također, ni donesenim planskim dokumentima u sustavu civilne zaštite na državnoj razini (Procjena rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku, Strategija upravljanja rizicima od katastrofa do 2030. i Državni plan djelovanja civilne zaštite) nije predviđena mogućnost gradnje skloništa, kao ni obveza održavanja postojećih skloništa u funkcionalnom stanju.

Za Ministarstvo, odnosno Ravnateljstvo kao ustrojstvenu jedinicu spomenutog Ministarstva nisu normativno utvrđene obveze sudjelovanja u poslovima upravljanja skloništima te koordiniranja aktivnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u provođenju navedenih poslova.

Prostornim planovima gradova obuhvaćenih revizijom navedeni su opći podaci o načinu sklanjanja stanovništva, osnovni uvjeti gradnje i planiranja mreže skloništa, ali nisu planirane lokacije za moguću gradnju skloništa.

Prema Preporukama Ravnateljstva za održavanje i opremanje skloništa osnovne zaštite koja se nalaze u stambenim, stambeno-poslovnim ili poslovnim građevinama te javnih skloništa, preporučeno je provoditi kontrolu skloništa, tekuće održavanje skloništa te utvrditi opremu, elemente i instalacije koje su potrebne u odnosu na kapacitet postojećih skloništa. 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. Tekuće održavanje skloništa obuhvaća provjetranje svih prostorija, uočavanje eventualnih oštećenja i vlage, podmazivanje brtvila na vratima i kliznih elemenata, čišćenje prašine, potrebne popravke vrata te dezinfekciju, dezinfekciju i deratizaciju prostorija.

U gradovima je tijekom 2022. i/ili ranijih godina organiziran obilazak skloništa radi utvrđivanja njihova općeg stanja. Sedam gradova je obavilo detaljniji pregled skloništa te je zapisnicima utvrđeno stanje ispravnosti skloništa, odnosno za dio skloništa su popisani nedostaci i utvrđene potrebe za održavanjem prostora.

Preostalih sedam gradova je obavilo vizualni pregled skloništa bez sastavljanja zapisnika, a osnovni podaci o ispravnosti su navedeni u evidencijama. Nad pojedinim skloništima (kojima gradovi ne upravljaju) nije obavljen pregled skloništa zbog nemogućnosti pristupa. Neki gradovi su ranijih godina ulagali u održavanje skloništa radi stavljanja skloništa u upotrebu ili kako bi se spriječilo daljnje propadanje skloništa.

Državni ured za reviziju preporučio je gradovima provesti detaljni pregled i kontrolu javnih skloništa u njihovu vlasništvu i suvlasništvu radi provjere ispravnosti i dotrajalosti postojeće opreme i instalacija te ocjene potreba tekućeg i investicijskog održavanja i o utvrđenom stanju sastaviti zapisnike. Također, gradovima je preporučio da u suradnji s vlasnicima drugih skloništa prikupe detaljnije podatke o ispravnosti i za preostala skloništa na području pojedinog grada, kako bi se raspolagalo cjelovitim podacima o stanju i ispravnosti svih skloništa na području pojedinog grada.

Od 476 skloništa kojima gradovi upravljaju, 170 skloništa ili 35,7 % je na korištenju (uglavnom su skloništa dana na korištenje udrugama). Preostalih 306 skloništa se ne koristi, a gradovi za navedena skloništa nisu poduzimali aktivnosti za njihovo stavljanje u moguću upotrebu (davanje na povremeno korištenje ili u zakup, uz eventualno prethodno provođenje tekućeg održavanja prema potrebi).

Državni ured za reviziju preporučio je gradovima poduzeti aktivnosti kako bi se sva javna skloništa stavila u upotrebu, odnosno kako bi se učinkovitije koristila.

Nadzor nad upravljanjem i održavanjem skloništa za građane

Prema odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite, Ministarstvo, odnosno Ravnateljstvo provodi upravni i inspekcijski nadzor nad provedbom navedenog Zakona. Uvidom u planove djelovanja civilne zaštite pojedinih jedinica lokalne samouprave i u njihove procjene rizika od velikih nesreća koje su javno objavljene, revizijom je utvrđeno da su neke jedinice lokalne samouprave u svojim planovima djelovanja civilne zaštite navele lokacije i kapacitete skloništa na svom području i drugih objekata za sklanjanje i zbrinjavanje stanovnika u slučajevima katastrofa, ali u većini slučajeva nisu navedeni i drugi pogodni prostori 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, kako je propisano odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite. Osim toga, utvrđeno je da neke jedinice lokalne samouprave u svojim planovima djelovanja civilne zaštite nemaju nikakvih informacija i podataka o skloništima i drugim objektima za sklanjanje i zbrinjavanje. Iz navedenog je vidljivo da su jedinice lokalne samouprave neujednačeno postupale u donošenju svojih planova djelovanja civilne zaštite.

Također, uvidom u godišnje analize stanja sustava civilne zaštite i godišnje planove razvoja sustava civilne zaštite pojedinih jedinica lokalne samouprave koji su javno objavljeni, revizijom je utvrđeno da navedeni dokumenti (koji se donose na godišnjoj razini) sadrže opće informacije o operativnim snagama sustava civilne zaštite te planirana i utrošena sredstva za sustav civilne zaštite, odnosno da većim dijelom ne sadrže informacije o skloništima i drugim objektima za sklanjanje, planiranim i provedenim aktivnostima jedinice lokalne samouprave na povećanju mjera zaštite i spašavanja stanovništva te planiranim i provedenim aktivnostima na edukaciji stanovništva u cilju podizanja razine svijesti građana kao sudionika sustava civilne zaštite.

Služba za inspekcijske poslove Ministarstva, odnosno Ravnateljstva, tijekom 2022. i ranijih godina provodila je nadzor provedbe obveza predstavničkih i izvršnih tijela jedinica lokalne samouprave koje su propisane Zakonom o sustavu civilne zaštite i drugim provedbenim propisima, u smislu donošenja planskih i drugih dokumenata u sustavu civilne zaštite i potrebe njihovih ažuriranja. Iz zapisnika i rješenja o provedenim nadzorima uglavnom je vidljivo jesu li jedinice lokalne samouprave donijele dokumente civilne zaštite u rokovima propisanim odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite i drugim provedbenim propisima, ali nadzorom nije obuhvaćen sadržaj donesenih dokumenata, odnosno sadrže li dokumenti civilne zaštite sve propisane elemente.

Iz navedenog proizlazi da nadzorima nije provjereno, između ostalog, sadrže li planovi djelovanja civilne zaštite jedinica lokalne samouprave popis mogućih objekata za sklanjanje, uključujući i popis lokacija skloništa na području pojedine jedinice lokalne samouprave. Nadalje, nadzorima nije obuhvaćen nadzor javnih skloništa jer ne postoji obveza provođenja takve kontrole. Također, nadzorima nije provjeravano provode li jedinice lokalne samouprave kontrolu i održavanje skloništa u skladu s objavljenim Preporukama Ravnateljstva za održavanje i opremanje skloništa osnovne zaštite koja se nalaze u stambenim, stambeno-poslovnim ili poslovnim građevinama te javnih skloništa.

Državni ured za reviziju preporučio je Ministarstvu, odnosno Ravnateljstvu da se, između ostalog, upravnim i inspekcijskim nadzorom obuhvate i sadržaji planskih i drugih dokumenata civilne zaštite koje donose jedinice lokalne samouprave, kako bi bilo vidljivo sadrže li navedeni dokumenti sve propisane elemente, uključujući i kapacitete i objekte za sklanjanje te kapacitete za zbrinjavanje i kako bi jedinice lokalne samouprave ujednačeno postupale pri donošenju svojih dokumenata civilne zaštite.

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 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. Mediji putem kojih se objavljuju informacije obvezni su u slučaju prijetnje ili nastanka velike nesreće i katastrofe bez naknade ustupiti korištenje usluga svoje komunikacijske mreže/komunikacijskog sustava za prijenos signala i obavijesti i objaviti službena priopćenja.

Ravnateljstvo je na svojim mrežnim stranicama objavilo propise, strateške i planske dokumente te odluke, naputke, preporuke i druge dokumente donesene u sustavu civilne zaštite. Između ostalog, objavljena je Procjena rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku, Državni plan djelovanja civilne zaštite i Strategija upravljanja rizicima od katastrofa do 2030. Također redovno objavljuje informacije o provođenju aktivnosti u sustavu civilne zaštite i edukaciji djece.

Informiranje javnosti o aktivnostima koje se provode u sustavu civilne zaštite i na osiguranju zbrinjavanja građana na području gradova 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.

Gradovi na svojim mrežnim stranicama u službenim glasicima većim dijelom imaju objavljene planske i druge dokumente u sustavu civilne zaštite (procjene rizika od velikih nesreća, planove djelovanja civilne zaštite, godišnje analize stanja sustava civilne zaštite, godišnje planove razvoja sustava civilne zaštite, smjernice za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite, drugo), kao i odluke i strategije upravljanja i raspolaganja nekretninama. Kod onih gradova kod kojih objavljeni planski i drugi dokumenti sustava civilne zaštite sadrže informacije o skloništima, odnosno kapacitetima i objektima za sklanjanje, navedene informacije su javno dostupne.

Veći broj gradova nije provodio aktivnosti na edukaciji građana u vezi sa sustavom civilne zaštite. Većina gradova na svojim mrežnim stranicama nije objavljivalo informacije o skloništima i/ili 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.

Državni ured za reviziju preporučio je gradovima provoditi aktivnosti na edukaciji građana u vezi sa sustavom civilne zaštite. Također, gradovima je preporučio da na svojim mrežnim stranicama objavljuju informacije o skloništima i 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.

OCJENA UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA I KORIŠTENJA SKLONIŠTA ZA GRAĐANE NA PODRUČJU REPUBLIKE HRVATSKE

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja i korištenja javnih i drugih skloništa na području Republike Hrvatske. Ciljevi revizije bili su provjeriti normativno uređenje odnosno uspostavu pravnog, strateškog i planskog okvira za učinkovito upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa za građane na području Republike Hrvatske, provjeriti evidencije i cjelovitost podataka o javnim i drugim skloništima, provjeriti planiranje, izgradnju i održavanje javnih skloništa i koriste li se u skladu s unutarnjim aktima gradova i pažnjom dobrog gospodara, provjeriti efikasnost provođenja nadzora nad upravljanjem i održavanjem skloništa 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.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, primjenjujući utvrđene kriterije, Državni ured za reviziju ocijenio je da su gradovi većim dijelom normativno uredili upravljanje i raspolaganje nekretninama u svom vlasništvu, donošenjem strategije utvrdili su srednjoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja imovinom, donijeli su planske i druge dokumente u sustavu civilne zaštite, u svojim planovima djelovanja civilne zaštite iskazivali su određene podatke o skloništima te drugim objektima za sklanjanje, ustrojili su evidencije skloništa za građane na svom području te su većinom evidentirali javna skloništa u svojim poslovnim knjigama. Ravnateljstvo je provodilo nadzor provedbe obveza predstavničkih i izvršnih tijela jedinica lokalne samouprave prema odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite i drugim provedbenim propisima te je informiralo javnost o sustavu civilne zaštite i provedenim aktivnostima. Međutim, Ravnateljstvo nije poduzelo aktivnosti na donošenju prijedloga propisa kojima bi se utvrdili postupci i načini upravljanja i održavanja javnih skloništa koja su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave te drugih skloništa za koje nadležnost upravljanja nije normativno jasno uređena, a upravnim i inspekcijskim nadzorom nije obuhvatilo sadržaje planskih i drugih dokumenata civilne zaštite jedinica lokalne samouprave. Također, većina gradova nije svojim normativnim općim aktima utvrdila djelatnosti koje se mogu obavljati u javnim skloništima u mirnodopskim uvjetima te načine i uvjete njihova upravljanja i korištenja, nije donosila godišnje planove upravljanja imovinom ili planovima nije obuhvaćeno i upravljanje javnim skloništima, svojim planom djelovanja civilne zaštite nisu obuhvatili sve objekte i kapacitete za sklanjanje, a u planskim i drugim dokumentima civilne zaštite te u ustrojenim evidencijama nisu navodili točne i sveobuhvatne podatke o skloništima. Većina gradova javna skloništa nije obuhvatila godišnjim popisom imovine i obveza te ih evidentirala u svom registru imovine, nije provela pregled i kontrolu javnih skloništa radi utvrđivanja njihove ispravnosti te prikupila podatke o drugim skloništima, kako bi se raspolagalo cjelovitim podacima o stanju i ispravnosti svih skloništa na području pojedinog grada. Za javna skloništa koja nisu u funkciji (306 skloništa ili 64,3 %) gradovi nisu poduzeli aktivnosti za njihovo stavljanje u moguću upotrebu, nisu u potpunosti informirali javnost o skloništima i aktivnostima koje se provode u sustavu civilne zaštite te nisu provodili aktivnosti na edukaciji građana u vezi sa sustavom civilne zaštite.

Slijedom navedenog, Državni ured za reviziju ocjenjuje da su aktivnosti provedene u vezi s upravljanjem i korištenjem javnih i drugih skloništa na području Republike Hrvatske u sedam gradova (Karlovac, Osijek, Pula, Rijeka, Varaždin, Zagreb i Zaprješć) **učinkovite, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, dok su aktivnosti u Ravnateljstvu civilne zaštite i sedam gradova (Bjelovar, Dubrovnik, Koprivnica, Slavonski Brod, Split, Velika Gorica i Zadar) **djelomično učinkovite**.

Uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, Državni ured za reviziju na temelju utvrđenih činjenica, Ravnateljstvu civilne zaštite i gradovima, dao je sljedeće naloge i preporuke, prema područjima revizije:

1. Pravni, strateški i planski okvir za učinkovito upravljanje javnim i drugim skloništima za građane
 - 1.1. Poduzeti aktivnosti na donošenju prijedloga propisa kojima bi se utvrdili postupci i načini upravljanja i održavanja javnih i drugih skloništa za građane na području Republike Hrvatske, kako bi se stvorili preduvjeti za uspostavu učinkovitijeg upravljanja i održavanja javnim skloništima koja su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave te drugim skloništima za koje nadležnost upravljanja nije normativno jasno uređena. (Ministarstvo, odnosno Ravnateljstvo)
 - 1.2. Utvrditi namjenu odnosno djelatnosti koje se mogu obavljati u javnim skloništima u mirnodopskim uvjetima te utvrditi način i uvjete korištenja i održavanja javnih skloništa. (gradovi Bjelovar, Dubrovnik, Karlovac, Koprivnica, Slavonski Brod, Velika Gorica i Zaprešić)
 - 1.3. Donositi godišnje planove upravljanja imovinom, odnosno navedenim planovima obuhvatiti i upravljanje javnim skloništima. (svi gradovi, osim gradova Osijek i Zaprešić)
 - 1.4. Planovima djelovanja civilne zaštite 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, kako je propisano 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, u cilju osiguravanja većih uvjeta za sklanjanje ljudi. (svi gradovi, osim gradova Karlovac i Zagreb)
 - 1.5. U planskim i drugim dokumentima civilne zaštite Grada navoditi točne i sveobuhvatne podatke o skloništima na području Grada (podatke o broju skloništa, lokaciji, vlasništvu, stanju odnosno ispravnosti skloništa i druge podatke). (svi gradovi, osim gradova Osijek i Zagreb)
2. Evidencije javnih i drugih skloništa
 - 2.1. Godišnjim popisom imovine i obveza obuhvatiti javna skloništa u svom vlasništvu i suvlasništvu, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu te Uputom o obavljanju popisa imovine i obveza. (gradovi Bjelovar, Koprivnica, Pula, Rijeka, Slavonski Brod, Varaždin, Velika Gorica, Zadar i Zagreb)
 - 2.2. Javna skloništa u vlasništvu i suvlasništvu te kojima se upravlja evidentirati u registru imovine. (gradovi Bjelovar, Koprivnica, Pula, Slavonski Brod, Split, Varaždin i Velika Gorica)

- 2.3. Ažurirati evidenciju skloništa na svom području s točnim podacima, dopuniti je s podacima koji nisu uneseni u evidenciju i drugim podacima koji su bitni za donošenje planova te odluka o upravljanju i korištenju skloništa. (svi gradovi, osim gradova Osijek, Rijeka i Zagreb)
3. Planiranje, izgradnja i održavanje te korištenje javnih skloništa
 - 3.1. Provesti detaljni pregled i kontrolu javnih skloništa u njihovu vlasništvu i suvlasništvu radi provjere ispravnosti i dotrajalosti postojeće opreme i instalacija te potrebnog tekućeg održavanja i o utvrđenom stanju sastaviti zapisnike. (gradovi Bjelovar, Dubrovnik, Koprivnica, Slavonski Brod, Split, Zadar i Zaprešić)
 - 3.2. U suradnji s vlasnicima drugih skloništa prikupiti detaljnije podatke o ispravnosti i za preostala skloništa na području pojedinog grada, kako bi se raspolagalo cjelovitim podacima o stanju i ispravnosti svih skloništa na području pojedinog grada. (gradovi Bjelovar, Dubrovnik, Koprivnica, Slavonski Brod, Split, Varaždin, Zadar i Zaprešić)
 - 3.3. Poduzeti aktivnosti kako bi se sva javna skloništa stavila u moguću upotrebu, odnosno kako bi se učinkovitije koristila. (gradovi Bjelovar, Karlovac, Koprivnica, Slavonski Brod, Split, Varaždin, Velika Gorica, Zadar, Zagreb i Zaprešić)
 4. Nadzor nad upravljanjem i održavanjem skloništa
 - 4.1. Upravnim i inspekcijskim nadzorom obuhvatiti, između ostalog, i sadržaje planskih i drugih dokumenata civilne zaštite koje donose jedinice lokalne samouprave, kako bi bilo vidljivo sadrže li navedeni dokumenti sve propisane elemente, uključujući i kapacitete i objekte za sklanjanje te kapacitete za zbrinjavanje i kako bi jedinice lokalne samouprave ujednačeno postupale pri donošenju svojih dokumenata civilne zaštite. (Ministarstvo, odnosno Ravnateljstvo)
 5. Informiranje javnosti
 - 5.1. Provoditi aktivnosti na edukaciji građana u vezi sa sustavom civilne zaštite. (gradovi Bjelovar, Dubrovnik, Karlovac, Koprivnica, Pula, Rijeka, Slavonski Brod, Split, Velika Gorica, Zadar, Zagreb i Zaprešić)
 - 5.2. Na mrežnim stranicama gradova objavljivati informacije o skloništima i 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. (svi gradovi, osim gradova Osijek i Zagreb)

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, nadzorom nad upravljanjem i održavanjem skloništa te informiranjem javnosti, čime bi se povećala učinkovitost upravljanja i korištenja skloništa na području Republike Hrvatske.