



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU  
Područni ured Split

KLASA: 041-01/23-10/18  
URBROJ: 613-19-24-9  
Split, 5. ožujka 2024.

# Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti

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

## 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 SPLITA	12
Normativno uređenje upravljanja i korištenja javnih i drugih skloništa	13
Evidencije javnih i drugih skloništa	17
Planiranje, izgradnja i održavanje te korištenje javnih skloništa	18
Informiranje javnosti	21
OCJENA UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA I KORIŠTENJA SKLONIŠTA ZA GRAĐANE NA PODRUČJU GRADA SPLITA	23
OČITOVANJE GRADA SPLITA	25

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

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 Splita.

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 26. lipnja 2023. do 5. ožujka 2024.

## **PREDMET, SUBJEKT I CILJEVI REVIZIJE**

**Predmet revizije** učinkovitosti je upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa za građane na području Grada Splita. Pod javnim skloništimu u ovoj reviziji smatraju se skloništa u vlasništvu Grada Splita i skloništa kojima upravlja Grad Split, a pod drugim skloništimu 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 skloništimu, u skladu s propisima i unutarnjim aktima Grada Splita.

**Subjekt revizije** je Grad Split (dalje u tekstu: Grad).

**Osnovni cilj revizije** je ocijeniti učinkovitost aktivnosti Grada u vezi s upravljanjem i korištenjem javnih skloništa na svom 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 skloništimu na području Grada
- provjeriti planiranje, izgradnju i održavanje javnih skloništa i 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 s 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"> <li>○ Grad je normativno uredio poslove upravljanja i raspolaganja nekretninama u vlasništvu i suvlasništvu Grada, uključujući i javna skloništa.</li> <li>○ Donesena je strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada te godišnji plan upravljanja nekretninama koji uključuje i plan upravljanja javnim skloništima.</li> <li>○ Utvrđeni su načini i uvjeti upravljanja i korištenja javnih skloništa (davanja na korištenje ili u zakup).</li> <li>○ Utvrđena je namjena javnih skloništa odnosno djelatnosti koje se u skloništima mogu obavljati u mirnodopskim uvjetima.</li> <li>○ 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).</li> <li>○ 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.</li> </ul>

Redni broj	Područja revizije	Kriteriji
	1	2
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Planom djelovanja civilne zaštite (ili drugim planskim dokumentima i smjernicama) obuhvaćeni su, između ostalog, i podaci o svim skloništima na području Grada (pregled skloništa po vrsti i kapacitetu).</li> <li>○ Planom djelovanja civilne zaštite utvrđen je način sklanjanja stanovništva, boravak u skloništima i imenovani su voditelji skloništa.</li> <li>○ Grad je planskim i drugim dokumentima utvrdio primjereni broj i potrebne kapacitete skloništa i drugih objekata za sklanjanje.</li> </ul>
2.	Evidencije javnih i drugih skloništa	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Grad je ustrojio evidencije o javnim i drugim skloništima na svom području.</li> <li>○ 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.</li> <li>○ Javna skloništa su evidentirana u poslovnim knjigama i analitičkim evidencijama Grada.</li> <li>○ Javna skloništa su evidentirana u registru imovine, sa svim podacima bitnima za upravljanje i raspolaganje.</li> <li>○ Podaci o javnim skloništima u analitičkim knjigovodstvenim evidencijama su usklađeni s podacima u registru imovine.</li> <li>○ Grad je obavio godišnji popis imovine i obveza, popisom su obuhvaćena sva javna skloništa te je njihovo knjigovodstveno stanje usklađeno sa stvarnim stanjem utvrđenim popisom.</li> <li>○ U zemljišnim knjigama upisano je vlasništvo nad javnim skloništima, odnosno poduzimaju se potrebne aktivnosti radi upisa vlasništva.</li> </ul>
3.	Planiranje, izgradnja i održavanje te korištenje javnih skloništa	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Planskim dokumentima Grada utvrđena je mogućnost izgradnje novih skloništa.</li> <li>○ Javna skloništa su redovno održavana i u ispravnom su stanju.</li> <li>○ Javna skloništa su dana na korištenje ili u zakup.</li> <li>○ Postupci davanja javnih skloništa na korištenje ili u zakup provedeni su u skladu s unutarnjim aktima Grada.</li> <li>○ S korisnicima javnih skloništa zaključeni su ugovori o zakupu ili korištenju.</li> <li>○ Ugovorima o zakupu ili korištenju utvrđeni su uvjeti korištenja i održavanja javnih skloništa.</li> <li>○ 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).</li> <li>○ Grad ostvaruje prihode i rashode od upravljanja i korištenja javnih skloništa.</li> <li>○ Evidencije prihoda i rashoda od upravljanja i korištenja javnih skloništa vode se ažurno.</li> <li>○ 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.</li> <li>○ Propisane su ovlasti i odgovornosti u vezi s upravljanjem i korištenjem javnih skloništa.</li> </ul>
4.	Informiranje javnosti	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Primjenjuje se načelo javnosti, odnosno objavljuju se akti i drugi dokumenti o upravljanju i korištenju skloništa na području Grada te dokumenti civilne zaštite.</li> <li>○ 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 skloništima na području Grada.</li> <li>○ Provode se aktivnosti na edukaciji građana u cilju podizanja razine svijesti građana kao sudionika sustava civilne zaštite.</li> </ul>

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 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). Odredbe o civilnoj zaštiti i skloništim dodane su u spomenuti Zakon izmjenama Zakona donesenim 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, 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, gradovi i Grad Zagreb 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, 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 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 od 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 zbog naprijed navedenih razloga 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 neravnopravni položaj.

Zakon 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 je 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. Navedeni Zakon nije uređivao upravljanje i korištenje skloništa, osim što je odredbama članka 51., 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, koji 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).

Donošenjem Zakona o sustavu civilne zaštite u kolovozu 2015., odredbom članka 98. navedenog Zakona ukinuti su svi naprijed navedeni pravilnici.

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. 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 tada bilo nadležno za sustav civilne zaštite nije gradovima i općinama izdalo nputak 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 nema objavljenih informacija 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 kao nove ustrojstvene jedinice Ministarstva (dalje u tekstu: Ravnateljstvo), 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 pripremnih aktivnosti zaštite i spašavanja 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 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.

Procjenu rizika od velikih nesreća donose jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave 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) te smjernicama za izradu procjene rizika od velikih nesreća za područje županije koje donosi župan.

Spomenute smjernice župan donosi 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 preliminarnom procjenom županija odlučuje da su od značaja na području županija.

Na temelju procjene rizika od velikih nesreća, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donose plan djelovanja civilne zaštite za svoje područje. Sadržaj planova 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 bio je utvrđen Pravilnikom o nositeljima, sadržaju i postupcima izrade planskih dokumenata u civilnoj zaštiti te načinu informiranja javnosti u postupku njihovog donošenja (Narodne novine 49/17), koji je bio na snazi od lipnja 2017. do lipnja 2021. te 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 SPLITA**

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 Split utvrđen je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Splitsko-dalmatinske županije. Površina Grada je 79,38 km<sup>2</sup>, a obuhvaća osam naselja. Prema provedenom popisu stanovništva iz 2021., Grad ima 160 577 stanovnika.

Na području Grada nalazi se 112 skloništa osnovne zaštite s kapacitetom za 20 677 osoba i 10 deset skloništa dopunske zaštite s kapacitetom za 481 osobom, što iznosi 13,2 % od ukupnog broja stanovnika. Od ukupnog broja skloništa, šest skloništa osnovne zaštite i jedno sklonište dopunske zaštite su u vlasništvu ili suvlasništvu Grada, a za preostala skloništa nije utvrđeno vlasništvo. Grad upravlja sa svih 122 skloništa. Prema obrazloženju Grada, za većinu skloništa nije obavljen upis vlasništva u zemljišne knjige, budući su u tijeku mnogobrojni postupci povezivanja zemljišne knjige i knjige položenih ugovora i upisa vlasništva posebnog dijela nekretnine.

## **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 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.

Grad je u srpnju 2023. donio Odluku o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora, kojom su utvrđeni uvjeti i postupak davanja u zakup i kupoprodaji poslovnog prostora u vlasništvu ili suvlasništvu Grada. Poslovni prostor daje se u zakup putem javnog natječaja na određeno vrijeme na rok od pet godina. Navedena Odluka se na odgovarajući način primjenjuje i na davanje u zakup javnog skloništa koje je u vlasništvu ili pod upravljanjem Grada na temelju zakona kojim se uređuje sustav civilne zaštite. Početni iznos zakupnine za sklonište određuje se u iznosu umanjenom za 40,0 % od početne zakupnine koja se plaća za poslovni prostor za odnosnu zonu i djelatnost. Prema Odluci, u skloništu je zabranjeno obavljati djelatnost kojom se remeti javni red i mir te djelatnost kojom bi se narušila osnovna zaštitna funkcija skloništa. Zakupnik skloništa obavezan je osigurati odgovarajući prostor za pravilan smještaj opreme skloništa, te čuvati instalacije i uređaje i ostalu opremu i elemente koji osiguravaju zaštitnu funkciju skloništa. Zakupniku skloništa se izričito zabranjuje rekonstrukcija skloništa koja utječe ili može utjecati na temeljnu namjenu i zaštitne značajke skloništa, kao i korištenje i skladištenje opasnih tvari u skloništu te ne smije sklonište koristiti na način kojim će pogoršati postojeće higijenske i tehničke uvjete u skloništu. U slučaju početka primjene odgovarajućih propisa kojima bi se izričito zabranilo davanje skloništa u zakup, Grad će otkazati ugovor o zakupu. Odlukom je nadalje utvrđeno da zakupnik skloništa preuzima obvezu, na zahtjev nadležnog tijela civilne zaštite bez odgode, a najkasnije u roku od 24 sata od zahtjeva, isprazniti sklonište i osposobiti ga za sklanjanje ljudi te omogućiti ovlaštenoj osobi civilne zaštite obavljanje inspekcijskog nadzora skloništa.

Do srpnja 2023. na snazi je bila Odluka o zakupu skloništa u miru (Službeni glasnik Grada Splita 40/14 i 2/15). Prema navedenoj Odluci, skloništa se daju u zakup putem javnog natječaja te je Grad bio dužan pisanim putem izvijestiti nadležni područni ured civilne zaštite i Policijsku upravu Splitsko-dalmatinsku o svakom zaključenom ugovoru o zakupu skloništa, te o svakoj promjeni ugovornih obveza koje utječu na temeljnu namjenu i zaštitne značajke skloništa, što je i učinjeno. Prema Odluci, u skloništu je zabranjeno obavljati djelatnost kojom se remeti javni red i mir te djelatnost kojom bi se narušila osnovna zaštitna funkcija skloništa. Odlukom je bilo utvrđeno da ugovor o zakupu treba sadržavati odredbu prema kojoj je zakupnik skloništa dužan na zahtjev nadležnog tijela civilne zaštite, bez odgode, a najkasnije u roku od 24 sata, isprazniti sklonište i osposobiti ga za sklanjanje ljudi te omogućiti ovlaštenoj osobi civilne zaštite obavljanje inspekcijskog nadzora skloništa.

Grad je navedenim odlukama utvrdio namjenu odnosno djelatnosti koje se mogu obavljati u javnim skloništima u mirnodopskim uvjetima te način i uvjete korištenja i održavanja javnih skloništa.

Grad je do rujna 2014., skloništa davao u zakup na temelju zaključaka gradskog poglavarstva odnosno gradonačelnika o dodjeli (na privremeno korištenje i produženo privremeno korištenje), a od rujna 2014. putem javnog natječaja u skladu s Odlukom o zakupu skloništa u miru (Službeni glasnik Grada Splita 40/14 i 2/15) te od srpnja 2023. u skladu s Odlukom o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora (Službeni glasnik Grada Splita 51/23).

Revizijom je utvrđeno da Grad nema donesenu strategiju upravljanja i raspolaganja nekretninama, kao ni godišnje planove upravljanja nekretninama, iz kojih bi bilo vidljivo, između ostalog, upravljanje i korištenje javnih skloništa na području Grada Splita.

Grad je pokrenuo proceduru izrade Strategije upravljanja i raspolaganja nekretninama u vlasništvu Grada. Do listopada 2023. navedena Strategija nije donesena.

Strategijom se određuju srednjoročni ciljevi i smjernice za upravljanje imovinom u vlasništvu Grada. Strategija se donosi u skladu s odredbama članka 18. Zakona o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine 52/18 i 155/23) i predstavlja okvir međusobno usklađenih strateških mjera, projekata i aktivnosti koje su usmjerene prema realizaciji razvojnog smjera upravljanja gradskim nekretninama, kao i realizaciji strateških i posebnih ciljeva upravljanja nekretninama. Nakon donošenja strategije donositi godišnje planove upravljanja nekretninama uključujući i javna skloništa kao javni oblik nekretnine.

***Državni ured za reviziju preporučuje donijeti strategiju upravljanja i raspolaganja nekretninama te nakon donošenja strategije donositi godišnje planove upravljanja nekretninama uključujući i javna skloništa.***

Odredbama članka 17. Zakona o sustavu civilne zaštite utvrđene su obveze jedinica lokalne i jedinica 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.

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, 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. Prema odredbama članka 8. spomenutog Pravilnika, procjene rizika od velikih nesreća za područja jedinica lokalne samouprave izrađuju se 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 te prve procjene rizika od velikih nesreća za područja općina i gradova moraju biti usvojene do kraja ožujka 2018. godine, a za područja županija i Grada Zagreba do početka rujna 2018. godine. 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 prepoznava nova prijetnja.

Smjernice za izradu procjene rizika od katastrofa i velikih nesreća za područje Splitsko-dalmatinske županije donesene su u ožujku 2017. te nakon toga nisu donesene nove smjernice.



Grad je donio Procjenu rizika od velikih nesreća u travnju 2022., a prethodna Procjena rizika donesena je u siječnju 2019. Procjenom rizika od velikih nesreća utvrđeno je šest vrsti prijetnji za područje Grada Splita koje mogu uzrokovati ugrozu na cjelokupnom području Grada, a to su potres, požari otvorenog tipa, ekstremne temperature, poplave, epidemije i pandemije te tehničko-tehnološke i druge nesreće u pomorskom prometu. Navedenom Procjenom 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. Prema obrazloženju Grada, Vlada Republike Hrvatske donosi Državni plan djelovanja civilne zaštite koji se usklađuje s Planom obrane Republike Hrvatske u dijelu koji se odnosi na otklanjanje posljedica ratnog razaranja što je propisano odredbama članka 10. Zakona o sustavu civilne zaštite. Nadalje navode, da se planski dokumenti u civilnoj zaštiti, izrađeni u skladu s Pravilnikom o nositeljima, sadržaju i postupcima izrade planskih dokumenata u civilnoj zaštiti te načinu informiranja javnosti o postupku njihovog donošenja, primjenjuju 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, što je propisano odredbama članka 56. spomenutog Pravilnika.

Pravilnikom o nositeljima, sadržaju i postupcima izrade planskih dokumenata u civilnoj zaštiti te načinu informiranja javnosti o postupku njihovog donošenja, koji je na snazi od lipnja 2021., 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 ovog Pravilnika i drugih relevantnih propisa i dokumenata. Prema odredbi članka 56. navedenog Pravilnika, planski dokumenti u civilnoj zaštiti, izrađeni u skladu s odredbama ovog 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.

Rokovi za donošenje planskih dokumenata u sustavu civilne zaštite propisani su odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite i odredbama spomenutog Pravilnika o nositeljima, sadržaju i postupcima izrade planskih dokumenata u civilnoj zaštiti te načinu informiranja javnosti u postupku njihovog donošenja. Prema odredbi članka 97. Zakona o sustavu civilne zaštite, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave bile su obvezne donijeti procjenu rizika od velikih nesreća i plan djelovanja civilne zaštite u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu spomenutog Pravilnika.

S obzirom na to da je prvi doneseni Pravilnik o nositeljima, sadržaju i postupcima izrade planskih dokumenata u civilnoj zaštiti te načinu informiranja javnosti u postupku njihovog donošenja stupio na snagu početkom lipnja 2017., procjena rizika od velikih nesreća i plan djelovanja civilne zaštite trebali su biti doneseni do lipnja 2019. Međutim, odredbom članka 66. navedenog Pravilnika, koji je važio do lipnja 2021., bilo je propisano da je planske dokumente u civilnoj zaštiti (plan djelovanja civilne zaštite, godišnji plan razvoja sustava civilne zaštite, smjernice za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite i godišnja analiza stanja sustava civilne zaštite) potrebno uskladiti s odredbama ovog Pravilnika u roku od šest mjeseci od dana usvajanja procjene rizika. Iz navedenog proizlazi da su propisima bili utvrđeni različiti rokovi za donošenje plana djelovanja civilne zaštite.

Odredbom članka 59. Pravilnika o nositeljima, sadržaju i postupcima izrade planskih dokumenata u civilnoj zaštiti te načinu informiranja javnosti u postupku njihovog donošenja, koji je na snazi od lipnja 2021., propisano je da je planske dokumente u civilnoj zaštiti potrebno 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.

Grad je donio Plan djelovanja civilne zaštite Grada Splita u ožujku 2023. Do donošenja navedenog plana na snazi je bio Plan djelovanja civilne zaštite Grada Splita iz srpnja 2019.

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 civilne zaštite Grada Splita dani su podaci o skloništima osnovne zaštite te drugim objektima i lokacijama pogodnim za sklanjanje i zbrinjavanje ljudi na području Grada. U spomenutom Planu, navedeni su kapaciteti i objekti za sklanjanje i kapaciteti za zbrinjavanje stanovništva u slučaju prirodnih katastrofa (potresa, poplave, ekstremne temperature), požara otvorenog tipa, epidemije i pandemije te postupanje u slučaju industrijske nesreće s opasnim tvarima u području postrojenja operatera i u prometu.

Kapaciteti i objekti za sklanjanje sadrže pregled skloništa osnovne zaštite na području Grada po lokaciji. Revizijom je utvrđeno da nisu iskazani podaci o skloništima dopunske zaštite, a za skloništa osnovne zaštite nisu navedeni podaci o kapacitetu skloništa i stanju skloništa u smislu ispravnosti.

Planom djelovanja civilne zaštite Grada Splita nisu navedeni i drugi podrumski prostori koji se u slučaju potrebe mogu prilagoditi za potrebe sklanjanja, odnosno u objekte i kapacitete za sklanjanje nisu uključeni 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.

Uz navedeno, Plan djelovanja civilne zaštite Grada Splita sadrži djelomično i kapacitete za zbrinjavanje (smještajni, sanitarni uvjeti i kapaciteti za pripremu hrane) u objektima tri pravne osobe.

Prema spomenutom Planu, u slučaju potresa predviđena je evakuacija stanovništva s ugroženog na neugroženo područje, na vrijeme duže od 48 sati, uz organizirano zbrinjavanje evakuiranog stanovništva s pregledom pravaca za evakuaciju stanovništva i površina za prihvatanje stanovništva i postavljanje šatorskih naselja. Površine za prihvatanje stanovništva obuhvaćaju 33 mjesta s lokacijama prihvata za ukupno 7 725 osoba i popis 18 lokacija za formiranje šatorskih naselja ukupnog kapaciteta za 27 000 osoba.

Vezano za mjesta za podizanje šatorskih naselja, u Planu je navedeno da ako potreba za zbrinjavanjem premašuje iskazane mogućnosti smještanja u osnovnim školama, sportskim dvoranama i dječjim vrtićima moguće je formirati kamp naselja te je dan popis 18 lokacija za formiranje šatorskih naselja ukupnog kapaciteta za 27 000 osoba. Međutim, Plan ne sadrži popis i smještajne kapacitete u osnovnim školama, sportskim dvoranama i dječjim vrtićima.

U skladu s odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite, Grad je prethodnih godina redovito donosio godišnje analize stanja i planove razvoja sustava civilne zaštite. Smjernicama za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite na području Grada Splita za razdoblje od 2022. – 2026., iz ožujka 2022., Procjenom rizika od velikih nesreća, iz travnja 2022. te u Analizi stanja sustava civilne zaštite Grada Splita za 2022. i Planu razvoja sustava civilne zaštite Grada Splita za 2023. koji su doneseni u prosincu 2022. nisu obuhvaćena skloništa.

***Državni ured za reviziju preporučuje u planskim i drugim dokumentima civilne zaštite Grada navoditi sveobuhvatne podatke o skloništima na području Grada (podatke o kapacitetu skloništa, vlasništvu te stanju odnosno ispravnosti skloništa). Također, preporučuje navoditi cjelovite podatke o kapacitetima za zbrinjavanje u osnovnim školama, sportskim dvoranama i dječjim vrtićima. Nadalje, preporučuje Planom djelovanja civilne zaštite Grada Splita obuhvatiti i druge 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 u postupku njihovog donošenja, u cilju osiguravanja većih kapaciteta za sklanjanje ljudi.***

### **Evidencije javnih i drugih skloništa**

Grad vodi poslovne knjige i knjigovodstvene evidencije o imovini prema propisima o proračunskom računovodstvu.

Grad je ustrojio i vodi 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).

Koncem 2022. u poslovnim knjigama su evidentirana 122 skloništa kojima upravlja Grad u vrijednosti od 77.264.621,28 kn. Grad je obavio popis imovine i obveza sa stanjem na 31. prosinca 2022. Popisom su obuhvaćena javna skloništa.

Prijašnjih godina Grad je ustrojio i vodi registar imovine. Javna skloništa nisu evidentirana u registru imovine Grada.

***Državni ured za reviziju preporučuje javna skloništa u vlasništvu i suvlasništvu Grada evidentirati u registru imovine Grada.***

Grad je ustrojio evidenciju skloništa osnovne i dopunske zaštite na svom području.

Prema navedenoj evidenciji, na području Grada postoji 112 skloništa osnovne zaštite površine 20 200,20 m<sup>2</sup> s kapacitetom za 20 677 osoba i deset skloništa dopunske zaštite površine 476,80 m<sup>2</sup> s kapacitetom za 481 osobom. Evidencija sadrži podatke o lokaciji, opsegu zaštite, površini, kapacitetu, otpornosti, vlasništvu, mirnodopskoj namjeni i korisniku pojedinog skloništa.

S obzirom na to da evidencija skloništa ne sadrži zemljišnoknjižne podatke (naziv katastarske općine, broj zemljišnoknjižnog uloška i broj katastarske čestice), podatke o stanju skloništa (ispravno ili neispravno) i godini u kojoj je obavljeno posljednje tekuće održavanje, Grad ne raspolaže sa svim podacima koji su važni za donošenje budućih planova te odluka o upravljanju i korištenju javnih skloništa.

***Državni ured za reviziju preporučuje dopuniti evidenciju skloništa osnovne i dopunske zaštite na području Grada s podacima koji su bitni za donošenje planova te odluka o upravljanju i korištenju javnih 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 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.

Planom djelovanja civilne zaštite Grada Splita iz srpnja 2019. i ožujka 2023., na području Grada nisu planirana područja za gradnju novih skloništa te komunalni i drugi objekti s mogućom prilagodbom za potrebe sklanjanja.

Prema odredbama Generalnog urbanističkog plana Grada Splita iz studenoga 2014. (Službeni glasnik Grada Splita 55/14), Grad Split je dužan na svome teritoriju osigurati uvjete za sklanjanje ljudi, materijalnih i drugih dobara.

Radi osiguranja građenja skloništa unutar gradskog područja Splita, a do donošenja preciznijih zakonskih odredbi, određene su zone ugroženosti, na temelju kriterija propisanih podzakonskim aktom i razrađeni kriteriji radi definiranja područja i način gradnje zaštitnih građevina, zaklona, dopunskih skloništa otpornosti 50 kPa, skloništa osnovne zaštite otpornosti 100 kPa i drugo.

Svi elementi za gradnju skloništa i provođenje drugih mjera zaštite određeni su u Prostornom planu uređenja Grada Splita (Mjere zaštite od elementarnih nepogoda i ratnih opasnosti sadržane su u Knjizi IV Plan urbanističkih mjera zaštite od elementarnih nepogoda i ratnih opasnosti) objavljenom u prosincu 2005. (Službeni glasnik Grada Splita 31/05). Prema mišljenju Državne uprave za zaštitu i spašavanje iz studenoga 2005., navedeni Plan urbanističkih mjera zaštite od elementarnih nepogoda i ratnih opasnosti sadrži sve potrebne mjere zaštite od elementarnih nepogoda i ratnih opasnosti te su određene zone ugroženosti i zadovoljavajuće riješene potrebe za sklanjanjem budućih korisnika objekata kroz izgradnju skloništa osnovne i dopunske zaštite i zaklona.

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. Prema navedenim Preporukama, 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 provjetravanje 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.

Kako bi se utvrdilo postojeće stanje skloništa, Grad Split je u 2014. započeo postupak izrade elaborata stanja skloništa osnovne zaštite, radi njihovog dovođenja u ispravno i funkcionalno stanje. U razdoblju do 2017. izrađeno je 29 elaborata koji sadržavaju: tehnički opis skloništa, tlocrt skloništa, shematski prikaz vodovodnih, kanalizacijskih, strojarskih i električnih instalacija, foto album zatečenog stanja, opće stanje skloništa, provedene preinake u skloništu (ako ih ima) i ocjenu stanja istih, popis opreme (sredstva za zatvaranje, elemente za dobavu, distribuciju i kontrolu zraka, elektroopremu i ostalu opremu skloništa), te specifikaciju (troškovnik) nedostajuće opreme (iste ili jednakovrijedne) i potrebnih radova (građevinskih, strojarskih, električnih, čišćenja – deratizacije, tehničke kontrole i drugo) za dovođenje skloništa u ispravno stanje. Prema Smjernicama za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite na području Grada Splita za razdoblje od 2018. do 2022. Gradskog vijeća iz prosinca 2017., navedena skloništa nalaze se u lošem stanju, s obzirom na to da se u njima duže vremena nije provodilo ni tekuće ni investicijsko održavanje.

Prema podacima iz evidencije skloništa osnovne i dopunske zaštite Grada, 71 sklonište se koristi na temelju zaključenih ugovora, 45 skloništa se ne koristi (36 skloništa osnovne zaštite i devet skloništa dopunske zaštite), tri skloništa se koriste kao skladište, za dva (skloništa-garaže na adresi Fausta Vrančića 5 i Fausta Vrančića 15) je u tijeku postupak privođenja svrsi, a za jedno sklonište (Biogradska 9) se vodi sudski postupak ispražnjenja od bespravnih korisnika i predaje u posjed Gradu (postupak deložacije).

Prema obrazloženju Grada, skloništa koja nisu dana u zakup ili na korištenje nisu prikladna za obavljanje bilo kakve djelatnosti iz raznih razloga: neodržavanja, poplavljenosti, nedostatka osnovne infrastrukture, neadekvatnog pristupa i slično.

Nadležna služba inspekcijskih poslova Ministarstva je u studenom 2021. dostavila Gradu mišljenje na temelju obavljenog nadzora za dva skloništa, na adresi Fausta Vrančića 5 i Fausta Vrančića 15. Prema navedenom mišljenju, Grad posjeduje građevinsku dozvolu za navedene prostore čiji je sastavni dio Izvedbeni projekt za objekt skloništa-garaže i grupne garaže.

Uvidom u projekt i očevidom na objektu utvrđeno je da navedeni projekt predviđa korištenje objekta kao skloništa, a u mirnodopskim uvjetima korištenje kao garaže. Prema projektu, za garažu je projektiran sustav ventilacije i unutarnja hidrantska mreža te postavljanje vatrogasnih aparata. Očevidom na objektu utvrđeno je da navedeni sustavi nisu ispravni i funkcionalni. Stoga je dano mišljenje, da je prije stavljanja garaže u funkciju, garažu potrebno prilagoditi propisima kojima se propisuju zahtjevi koje građevine moraju zadovoljiti iz područja zaštite od požara. Nadalje, pri prilagodbi garaže propisima koji su na snazi treba voditi računa da i sklonište mora osigurati mjeru sklanjanja po potrebi sukladno propisima iz područja civilne zaštite.

Od 2014. do 2017. izrađeno je 29 elaborata stanja skloništa osnovne zaštite dok za preostala 83 skloništa osnovne zaštite Grad nema podataka o opremljenosti skloništa, odnosno podataka o nedostajućoj opremi i instalacijama potrebnima u odnosu na kapacitet skloništa, dotrajalosti uređaja, stanju svih prostorija i vrata skloništa te drugih podataka u skladu s Preporukom Ravnateljstva.

***Državni ured za reviziju preporučuje provesti detaljni pregled i kontrolu javnih skloništa Grada radi provjere ispravnosti i dotrajalosti postojeće opreme i instalacija te potrebnog tekućeg održavanja i o utvrđenom stanju sastaviti zapisnike. Nadalje, preporučuje poduzeti aktivnosti kako bi se sva javna skloništa stavila u moguću upotrebu, odnosno kako bi se učinkovitije koristila. Također, preporučuje u suradnji s vlasnicima drugih skloništa prikupiti detaljnije podatke o ispravnosti i za preostala skloništa na području Grada, kako bi se raspolagalo cjelovitim podacima o stanju i ispravnosti svih skloništa na području Grada.***

Prema podacima iz evidencije skloništa osnovne i dopunske zaštite Grada, 71 sklonište se koristi na temelju zaključenih ugovora (od kojih je 54 ugovora o zakupu s ugovorenom naknadom i 17 ugovora o privremenom korištenju na vrijeme do dvije godine bez ugovorene naknade). Skloništa su do srpnja 2023., kada je donesena nova odluka, davana u zakup i na korištenje na temelju Odluke o zakupu skloništa u miru (Službeni glasnik Grada Splita 40/14 i 2/15). Navedenom Odlukom je bilo utvrđeno da se skloništa daju u zakup putem javnog natječaja te da gradonačelnik može svojom odlukom dodijeliti sklonište na korištenje ustanovama za predškolski odgoj i obrazovanje, raznim udrugama i udruženjima građana, političkim strankama, likovnim i drugim umjetnicima, strukovnim organizacijama i drugim zaslužnim građanima za obavljanje njihove djelatnosti, na vrijeme ne duže od dvije godine. U slučaju potrebe, prostori se mogu vrlo brzo pretvoriti iz poslovnih prostora u skloništa, što je regulirano i ugovorima sa zakupcima. Isto tako, gradonačelnik može zaključkom o dodjeli skloništa odrediti drugačije cijene zakupnine od cijene zakupnine utvrđene rješenjem o utvrđivanju početnih cijena zakupnine za skloništa u miru na području Grada Splita koja se daju u zakup putem javnog natječaja.

Ugovori o privremenom korištenju (17 ugovora) zaključeni su 2021. na rok od dvije godine bez plaćanja mjesečne naknade, na temelju zaključka gradonačelnika. Svi navedeni ugovori ističu koncem 2023. te prema pisanom obrazloženju odgovorne osobe, Grad nema namjeru davati skloništa na korištenje bez naknade. Grad je u 2023. produžio ugovore o zakupu (s ugovorenom naknadom) za pet skloništa s postojećim zakupcima koji su ispunjavali sve ugovorne obveze.

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.

Na godišnjoj razini u proračunu Grada planiraju se sredstva za civilnu zaštitu te se donose programi javnih potreba Hrvatske gorske službe spašavanja.

Proračunom Grada Splita za 2020., 2021. i 2022. programom upravljanja gradskom imovinom planirana su sredstva za održavanje skloništa po izvorima prihoda. Za održavanje skloništa (za usluge tekućeg održavanja skloništa, električnu energiju, opskrbu vodom te druge komunalne usluge), proračunom za 2020. planirano je 498.000,00 kn, a izvršeno je 445.061,00 kn, za 2021. planirano je 545.000,00 kn, a izvršeno je 532.192,00 kn te je za 2022. planirano 26.680,00 kn, a izvršeno je 26.673,00 kn.

Grad od 2019., Planovima razvoja sustava civilne zaštite, ne planira aktivnosti i sredstva za provođenje tekućeg održavanja skloništa. Naime, Planovima razvoja sustava civilne zaštite Grada Splita koji su doneseni do prosinca 2017., među ostalim, planirane su aktivnosti za nastavak provođenja tekućeg i investicijskog održavanja skloništa za 2018., 2019. i 2020. u godišnjem iznosu od 150.000,00 kn. Planovima razvoja sustava civilne zaštite Grada Splita iz prosinca 2018., prosinca 2019., prosinca 2020., prosinca 2021. i prosinca 2022. nisu planirane aktivnosti i sredstva za održavanje skloništa.

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

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) te Pravilnika o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru (Narodne novine 42/16 i 77/19), unutarnjim revizijama obavljenim tijekom 2022. i prijašnjih godina je obuhvatio aktivnosti i procese u vezi s upravljanjem i raspolaganjem nekretninama Grada kojima su obuhvaćena i skloništa.

Od 2021. do vremena obavljanja revizije (listopad 2023.) nadležni odjel Ravnateljstva je u veljači 2023. proveo inspekcijski nadzor nad provedbom obveza predstavničkog i izvršnog tijela Grada prema odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite. Zapisnikom o inspekcijskom nadzoru 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, Plan djelovanja civilne zaštite Grada Splita, 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, Operativni plan za evakuaciju i zbrinjavanje turista na području grada Splita za 2023., Plan djelovanja Grada Splita u području prirodnih nepogoda za 2023. te Odluku o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora).

U cilju podizanja razine svijesti građana kao sudionika sustava civilne zaštite, Planovima razvoja sustava civilne zaštite Grada Splita za 2020., 2021. i 2022. planirana je edukacija građana. Planirane aktivnosti na godišnjoj razini, između ostalog, odnose se na upoznavanje građana o naravi i problematici različitih kriznih situacija te provođenje edukacije građana, posebno djece vrtičke i školske dobi kao i studenata o samozaštiti u slučaju ugroza. Tako je vezano za izradu potrebnih naputaka o postupanju stanovništva u slučaju potrebe, Grad pripremio letak s uputama za ponašanje u slučaju potresa te koridorima evakuacije i površinama za postavljanje šatorskih naselja u slučaju potresa namijenjen građanima i gostima. Letak je dvojezičan, hrvatsko-engleski, te je osim na mrežnoj stranici Grada, objavljen na Facebook-u i u aplikaciji SmartCity. U tijeku je izrada ploča kojima bi se navedene površine i fizički obilježile.

U Analizama stanja sustava civilne zaštite Grada za 2020., 2021. i 2022. nije vidljivo koje su aktivnosti edukacije stanovništva provedene.

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. Na području Grada u prethodnih nekoliko godina nije bila proglašena velika nesreća.

***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 Grada. Također, preporučuje na mrežnim stranicama Grada objavljivati informacije 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.***



## OCJENA UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA I KORIŠTENJA SKLONIŠTA ZA GRAĐANE NA PODRUČJU GRADA SPLITA

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.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, primjenjujući utvrđene kriterije, Državni ured za reviziju ocijenio je da je Grad većim dijelom normativno uredio upravljanje i raspolaganje nekretninama u svom vlasništvu, donio je planske i druge dokumente u sustavu civilne zaštite, sastavio je evidenciju javnih skloništa na svom području te je javna skloništa evidentirao u poslovnim knjigama, godišnjim popisom imovine i obveza je obuhvatio javna skloništa, utvrdio je djelatnosti koje se mogu obavljati u skloništima u mirnodopskim uvjetima te način i uvjete upravljanja i korištenja skloništa, ugovarao je zakup i korištenje javnih skloništa sa svim potrebnim elementima te je dokumentima prostornog uređenja odredio zone ugroženosti i planirao izgradnju skloništa osnovne i dopunske zaštite i zaklona u slučaju ratne opasnosti. Međutim, nije donio strategiju upravljanja i raspolaganja imovinom Grada koja treba sadržavati srednjoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja imovinom i godišnje planove upravljanja nekretninama, planom djelovanja civilne zaštite nisu obuhvaćeni svi objekti i kapaciteti za sklanjanje i zbrinjavanje, planskim i drugim dokumentima civilne zaštite te u ustrojenim evidencijama nije navodio sve podatke o javnim skloništima koji su bitni za donošenje planova i odluka o upravljanju i korištenju javnih skloništa, javna skloništa nije evidentirao u registru imovine Grada, nije proveo detaljni pregled i kontrolu javnih skloništa radi utvrđivanja njihove ispravnosti, za javna skloništa koja nisu u funkciji nije poduzeo aktivnosti za njihovo stavljanje u moguću upotrebu te nije u potpunosti informirao javnost o aktivnostima koje se provode u sustavu civilne zaštite.

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 preporuke, prema područjima revizije:

1. Normativno uređenje upravljanja i korištenja javnih i drugih skloništa
  - 1.1. Donijeti strategiju upravljanja i raspolaganja nekretninama te godišnje planove upravljanja nekretninama uključujući i javna skloništa.
  - 1.2. U planskim i drugim dokumentima civilne zaštite Grada navoditi sveobuhvatne podatke o skloništima na području Grada (podatke o kapacitetu skloništa, vlasništvu te stanju odnosno ispravnosti skloništa).
  - 1.3. U planskim i drugim dokumentima civilne zaštite Grada navoditi podatke o kapacitetima za zbrinjavanje u osnovnim školama, sportskim dvoranama i dječjim vrtićima.

- 1.4. Planom djelovanja civilne zaštite Grada Splita obuhvatiti i druge 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 u postupku njihovog donošenja, u cilju osiguravanja većih kapaciteta za sklanjanje ljudi.
2. Evidencije javnih i drugih skloništa
    - 2.1. Javna skloništa u vlasništvu i suvlasništvu Grada evidentirati u registru imovine Grada.
    - 2.2. Dopuniti evidenciju skloništa osnovne i dopunske zaštite na području Grada s podacima koji su bitni za donošenje planova i odluka o upravljanju i korištenju javnih skloništa.
3. Planiranje, izgradnja i održavanje te korištenje javnih skloništa
    - 3.1. Provesti detaljni pregled i kontrolu javnih skloništa Grada radi provjere ispravnosti i dotrajalosti postojeće opreme i instalacija te potrebnog tekućeg održavanja i o utvrđenom stanju sastaviti zapisnike.
    - 3.2. Poduzeti aktivnosti kako bi se sva javna skloništa stavila u moguću upotrebu, odnosno kako bi se učinkovitije koristila.
    - 3.3. U suradnji s vlasnicima drugih skloništa prikupiti detaljnije podatke o ispravnosti i za preostala skloništa na području Grada, kako bi se raspolagalo cjelovitim podacima o stanju i ispravnosti svih skloništa na području Grada.
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 Grada.
    - 4.2. Na mrežnim stranicama Grada objavljivati informacije o aktivnostima koje se provode u sustavu civilne zaštite i na osiguranju zbrinjavanja građana u slučajevima velikih nesreća i katastrofa te u otklanjanju posljedica terorizma i ratnih razaranja.

Državni ured za reviziju mišljenja je da bi se provedbom navedenih preporuka postigla znatna poboljšanja u vezi s normativnim uređenjem za učinkovito upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa, evidentiranjem podataka o javnim i drugim skloništim a 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 SPLITA

*Grad Split očitovao se na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja i korištenja javnih i drugih skloništa na području Grada.*

*U Očitovanju se navodi da Ured Grada, Odsjek za mjesnu samoupravu i sigurnost prihvaća preporuke revizije iz svoje nadležnosti u točkama 1.2, 1.3, 1.4, 4.1 i 4.2. te Upravni odjel za gradsku imovinu, Odsjek za gospodarenje gradskom imovinom prihvaća preporuke revizije iz svoje nadležnosti u točkama 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2 i 3.3. U Očitovanju navodi da je Odsjek za gospodarenje gradskom imovinom već registrirao skloništa u Registar imovine te će ga nadopuniti podacima prema preporuci iz izvješća. Također, navodi da u ožujku 2024. planira započeti postupak izvida skloništa da se utvrdi ispravnost odnosno neispravnost skloništa na području Grada, a u trećem tromjesečju 2024. planirano je donošenje strategije upravljanja i raspolaganja nekretninama.*