



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/23-10/22
URBROJ: 613-01-07-1-24-11
Zagreb, 06. ožujka 2024.

Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti

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

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 KARLOVCA	12
Normativno uređenje upravljanja i korištenja javnih i drugih skloništa	12
Evidencije javnih i drugih skloništa	16
Planiranje, izgradnja i održavanje te korištenje javnih skloništa	18
Informiranje javnosti	21
OCJENA UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA I KORIŠTENJA SKLONIŠTA ZA GRAĐANE NA PODRUČJU GRADA KARLOVCA	23
OČITOVANJE GRADA KARLOVCA	25

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

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 Karlovca.

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 11. rujna 2023. do 05. ožujka 2024.

PREDMET, SUBJEKT I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije učinkovitosti je upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa za građane na području Grada Karlovca. Pod javnim skloništima u ovoj reviziji smatraju se skloništa u vlasništvu Grada Karlovca i skloništa kojima upravlja Grad Karlovac, a pod drugim skloništima smatraju se skloništa u stambenim i poslovnim zgradama u vlasništvu i nadležnosti drugih fizičkih i pravnih 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 zakupu i na korištenje javnih skloništa te obavljanje drugih poslova u vezi s javnim i drugim skloništima, u skladu s propisima i unutarnjim aktima Grada Karlovca.

Subjekt revizije je Grad Karlovac (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 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
- 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 javnih skloništa, prema područjima revizije.

Tablica broj 1

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti, prema područjima revizije

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

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

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

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

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

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

JAVNA I DRUGA SKLONIŠTA U SUSTAVU CIVILNE ZAŠTITE

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

Upravljanje i korištenje skloništa djelomično 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 skloništima dodane su u spomenuti Zakon izmjenama Zakona (Narodne novine 76/94) 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 podrumske 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 previđeni 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 KARLOVCA

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 Karlovac utvrđen je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Karlovačke županije. Površina Grada je 402 km², a obuhvaća 52 naselja. Prema provedenom popisu stanovništva iz 2021., Grad ima 49 377 stanovnika.

Na području Grada nalaze se 24 skloništa osnovne zaštite s kapacitetom za 4 250 osoba, što iznosi 8,6 % od ukupnog broja stanovnika. Od ukupnog broja skloništa, tri skloništa su u vlasništvu Grada, a preostala su u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba.

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.

Upravljanje i raspolaganje nekretninama Grad je uredio općim aktima. U rujnu 2020. Grad je donio Odluku o upravljanju i raspolaganju nekretninama u vlasništvu Grada Karlovca, kojom su utvrđeni poslovi upravljanja i raspolaganja nekretninama u vlasništvu i suvlasništvu Grada. Odlukom je, između ostalog, utvrđen način dodjele nekretnina na korištenje bez naknade. Navedena Odluka ne odnosi se na postupke davanja u zakup i kupoprodaju poslovnih prostora u vlasništvu Grada. Odluku o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora u vlasništvu Grada Karlovca Grad je donio u lipnju 2019. te se primjenjuje i na upravljanje javnim skloništima. Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora u vlasništvu Grada Karlovca donesena je u travnju 2022. Spomenutom Odlukom nije utvrđena namjena javnih skloništa odnosno djelatnosti koje se mogu obavljati u mirnodopskim uvjetima te nisu utvrđeni načini i uvjeti korištenja i održavanja javnih skloništa.

Prema obrazloženju odgovorne osobe Grada, Grad nije donio posebnu odluku o upravljanju, korištenju i održavanju javnih skloništa u vlasništvu Grada zbog nepostojanja podzakonskih akata kojima bi se pobliže definirali tehnički standardi i normativi za održavanje skloništa te uvjeta pod kojima se u miru skloništa mogu davati u zakup.

Državni ured za reviziju preporučuje za sva javna skloništa utvrditi namjenu odnosno djelatnosti koje se mogu obavljati u skloništima u mirnodopskim uvjetima te utvrditi način i uvjete korištenja i održavanja javnih skloništa.

Odredbama članaka 18. i 19. Zakona o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine 52/18 i 155/23) utvrđena je obveza donošenja strategije upravljanja i raspolaganja državnom imovinom, kao i obveza donošenja godišnjih planova upravljanja i raspolaganja državnom imovinom. Odredbama članka 35. 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) propisano je da se na pravo vlasništva jedinica lokalne samouprave na odgovarajući način primjenjuju pravila o vlasništvu Republike Hrvatske.

U veljači 2021. donesena je Strategija upravljanja imovinom Grada Karlovca za razdoblje 2021. – 2027., kojom su utvrđeni srednjoročni ciljevi, mjere, vizije i smjernice za upravljanje i raspolaganje imovinom.

Smjernice za upravljanje imovinom odnose se na interes Grada Karlovca kao vlasnika različitih pojavnih oblika imovine za svrhovitim, djelotvornim, učinkovitim i transparentnim upravljanjem imovinom, učinkovit sustav odlučivanja u vezi s upravljanjem i/ili raspolaganjem imovinom, učinkovitiju uporabu svih pojavnih oblika imovine, ostvarivanje gospodarske i socijalne funkcije Grada u svrhu zadovoljavanja javnih potreba građana Grada Karlovca, vođenje cjelovite interne evidencije pojavnih oblika imovine te zadržavanje dobre prakse i iskustava u upravljanju imovinom.

Grad je prethodnih godina redovito donosio godišnje planove upravljanja imovinom i izvješća o provedbi godišnjih planova.

Godišnji plan upravljanja imovinom Grada Karlovca za 2023. donesen je u ožujku 2023., a u svibnju 2023. doneseno je Izvješće o provedbi godišnjeg plana upravljanja imovinom Grada Karlovca za 2022. Godišnjim planovima definirani su kratkoročni ciljevi te izvedbene mjere i aktivnosti koje će se tijekom godine provoditi u svrhu učinkovitog upravljanja i raspolaganja imovinom, međutim iz njih nije vidljivo upravljanje i korištenje javnih skloništa na području Grada.

Državni ured za reviziju preporučuje u godišnji plan upravljanja imovinom uključiti i plan upravljanja javnim skloništima kao pojavnim oblikom imovine te u izvješća o izvršenju godišnjih planova upravljanja imovinom uključiti i podatke o upravljanju i korištenju javnih 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 prepozna nova prijetnja.

Smjernice za izradu procjene rizika od velikih nesreća za područje Karlovačke županije i jedinica lokalne samouprave na području Županije donesene su u siječnju 2017. te nakon toga nisu donesene nove smjernice.

Grad je donio Procjenu rizika od velikih nesreća u rujnu 2021., a prethodna Procjena rizika donesena je u listopadu 2018. Procjenom rizika od velikih nesreća iz 2021. utvrđeno je sedam vrsta prijetnji za područje Grada Karlovca koje mogu uzrokovati ugrozu na cjelokupnom području Grada, a to su potres, poplave, degradacija tla – klizišta, ekstremne vremenske pojave – snijeg i led, požari otvorenog tipa, tehničko-tehnološke prijetnje s opasnim tvarima te epidemije i pandemije. Navedenom Procjenom nisu obuhvaćene prijetnje poput ratova i terorističkih djelovanja te ostalih zlonamjernih aktivnosti pojedinaca koje mogu ugroziti stanovništvo, materijalna i kulturna dobra te okoliš, kao što su opasnosti od nuklearnih i radioloških nesreća. Navedene opasnosti nisu obuhvaćene Procjenom rizika od velikih nesreća jer nisu obuhvaćene spomenutim županijskim Smjernicama.

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, navedenim Pravilnikom, koji je važio do lipnja 2021., odredbom članka 66. bilo je propisano da je planske dokumente u civilnoj zaštiti (plan djelovanja civilne zaštite, godišnji plana 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 Karlovca u studenome 2021. Do donošenja navedenog Plana na snazi je bio Plan djelovanja civilne zaštite Grada Karlovca iz rujna 2019., iz čega proizlazi da je Grad donio Plan djelovanja civilne zaštite sa zakašnjenjem od tri mjeseca, računajući rok prema odredbi članka 97. Zakona o sustavu civilne zaštite, odnosno da je Grad trebao donijeti plan djelovanja civilne zaštite najkasnije do lipnja 2019.

U skladu s odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite, Grad je prethodnih godina redovito donosio godišnje analize stanja i planove razvoja sustava civilne zaštite. U prosincu 2022. Grad je donio Analizu stanja sustava civilne zaštite Grada Karlovca za 2022. i Plan razvoja sustava civilne zaštite Grada Karlovca za 2023., a u prosincu 2023. Analizu stanja sustava civilne zaštite Grada Karlovca za 2023. i Plan razvoja sustava civilne zaštite Grada Karlovca za 2024. U prosincu 2019. donesene su Smjernice za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite Grada Karlovca za razdoblje 2020. – 2023., a u prosincu 2023. Smjernice za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite Grada Karlovca za razdoblje 2024. – 2027.

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.

U Planu djelovanja civilne zaštite navedeno je da na prostoru Grada ne postoje organizirana skloništa osnovne zaštite, gdje će se u slučaju nesreće (npr. ratna opasnost i terorizam te nuklearne i radiološke nesreće) stanovništvo sklanjati.

Prema obrazloženju odgovorne osobe Grada, navedeno se odnosi na namjenska skloništa koja su privedena svrsi. Međutim, Planom su utvrđena druga mjesta za sklanjanje i mjesta za zbrinjavanje stanovništva. Mjesta za sklanjanje stanovništva odabrana su na temelju određenih kriterija: armiranobetonska konstrukcija otporna na potrese, niža etaža objekta (suteran i prvi kat), postojanje sportske dvorane za smještaj i kuhinje za pripremu toplih obroka te laka pristupačnost objektu. Prema spomenutom Planu, na području Grada predviđeno je šest mjesta za sklanjanje s ukupnim kapacitetom za 2 000 osoba te 33 mjesta za zbrinjavanje stanovništva s ukupnim kapacitetom za 2 610 osoba. Također, predviđa se sklanjanje stanovništva u postojeće podzemne garaže, podrumске zaklone, suterenske prostorije, prostore bez prozora te u prostore udaljene od otvora, koji će se urediti za tu namjenu. Podrumске zaklone u zajedničkim stambenim građevinama treba očistiti, pripremiti i prilagoditi za sklanjanje. Po potrebi treba se izvršiti potpora stropne konstrukcije s daskama i odgovarajućim podupiračima, pojačanje ili zaštita ulaza te zaštita svih otvora (prozora) na odgovarajući način. Hermetizacija otvora ljepljivim trakama ili drugim sredstvima provodi se u slučaju ratne opasnosti, nuklearnih i radioloških nesreća te eventualno kod tehničko-tehnoloških nesreća s opasnim tvarima

U Analizi stanja sustava civilne zaštite na području Grada Karlovca za 2022. godinu i Planu razvoja sustava civilne zaštite na području Grada Karlovca za 2023. godinu navedeno je da je Grad za potrebe građanstva osigurao šest objekata za sklanjanje, evakuaciju i zbrinjavanje stanovništva. Navedeni planski dokumenti također ne sadrže podatke o javnim skloništim.

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

Evidencije javnih i drugih skloništa

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

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). Evidencije su informatički povezane s glavnom knjigom.

Koncem 2022. u poslovnim knjigama su evidentirana tri skloništa u vlasništvu Grada, zajedno s poslovnim prostorima unutar zgrada u kojima se nalaze skloništa, u vrijednosti od 1.357.481,00 kn. Grad je obavio popis imovine i obveza sa stanjem na 31. prosinca 2022. te su popisom obuhvaćena skloništa. Prijašnjih godina Grad je ustrojio i vodi registar imovine sa svim podacima potrebnima za upravljanje i raspolaganje. Javna skloništa evidentirana su u registru imovine Grada.

Evidencija javnih i drugih skloništa osnovne zaštite na području Grada ustrojena je u ožujku 2022. Prema navedenoj evidenciji, na području Grada evidentirana su 24 skloništa osnovne zaštite. U 2022. provedena je kontrola i obilazak 27 potencijalnih lokacija skloništa. Na 24 lokacije utvrđena su skloništa osnovne zaštite na kojima je obavljen vizualan pregled, dvije lokacije nisu imale prostor skloništa, a jedna je lokacija napuštena, stoga nije bilo moguće utvrditi postoji li sklonište na lokaciji niti izvršiti uvid u stanje skloništa.

Od 24 skloništa, jedanaest skloništa se nalazi u stambenim zgradama, pet skloništa se nalazi u zgradama javne namjene, četiri u poslovnim zgradama, tri u zgradama mješovite namjene, a jedno sklonište je samostojeće. Evidencija sadrži podatke o lokaciji, osobi za kontakt (predstavnik stanara u stambenoj zgradi, predstavnik zakupca, predstavnik javne ustanove i sl.), kapacitetu, korisniku pojedinog skloništa te stanju skloništa, međutim ne sadrži zemljišnoknjižne podatke, podatke o površini, otpornosti i vlasništvu skloništa, mirnodopskoj namjeni te godini u kojoj je obavljeno zadnje tekuće održavanje skloništa.

Državni ured za reviziju preporučuje evidenciju skloništa na području Grada dopuniti s podacima koji nisu uneseni u evidenciju i drugim podacima koji su bitni za donošenje planova te odluka o upravljanju i korištenju skloništa.

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

Tablica broj 2

Podaci o lokacijama, površini, kapacitetu i vlasništvu skloništa osnovne zaštite na području Grada

Redni broj	Lokacija skloništa*	Površina skloništa* (u m ²)	Kapacitet skloništa** (broj osoba)	Vlasnik skloništa*
	1	2	3	4
1.	Ivana Meštrovićeva 10, lijevo	171,09	200	Grad Karlovac
2.	Ivana Meštrovićeva 10, desno	91,21	200	Grad Karlovac
3.	Dr. Vladka Mačeka 8 i 10 ¹	136,90	100	Grad Karlovac
4.	Tuškanova bb	186,00	300	Ministarstvo obrane RH
5.	Marina Držića 4	-	150	Republika Hrvatska
6.	Ljudevita Šestića 5	-	150	javna ustanova
7.	Kukuljevićeva 2	-	150	javna ustanova
8.	Primorska 9	-	200	osnovna škola
9.	Bašćinska cesta 39	-	-	suvlasnici stambene zgrade
10.	Domobraska 20/B	-	200	suvlasnici stambene zgrade
11.	Kralja Petra Krešimira IV 2	-	200	suvlasnici stambene zgrade
12.	Kralja Petra Krešimira IV 6	-	200	suvlasnici stambene zgrade
13.	Kralja Zvonimira 6	-	200	suvlasnici stambene zgrade
14.	Kralja Zvonimira 12	-	200	suvlasnici stambene zgrade
15.	Luščić 41/D	-	200	suvlasnici stambene zgrade
16.	Ljudevita Šestića 2	-	200	suvlasnici stambene zgrade
17.	Ljudevita Šestića 4	-	200	suvlasnici stambene zgrade
18.	Maksimilijana Vrhovca 5	-	200	suvlasnici stambene zgrade
19.	Maksimilijana Vrhovca 13	-	200	suvlasnici stambene zgrade
20.	Maksimilijana Vrhovca 19	-	200	suvlasnici stambene zgrade
21.	Mala Švarča 197	-	200	trgovačko društvo
22.	Matka Laginje 10	-	100	trgovačko društvo
23.	Stanka Vraza 42D	-	150	suvlasnici stambene zgrade
24.	Stanka Vraza 42H	-	150	suvlasnici stambene zgrade
	Ukupni kapacitet skloništa		4 250	

* Izvor podataka: zemljišne knjige

** Izvor podataka: evidencija skloništa osnovne zaštite Grada

¹ Sklonište na adresi Vladka Mačeka proteže se ispod poslovne zgrade na broju 8 i stambene zgrade na broju 10 koje su međusobno povezane te je ulaz u sklonište moguć iz poslovne i iz stambene zgrade

Prema podacima iz zemljišnih knjiga, od 24 skloništa na području Grada, za tri skloništa upisano je vlasništvo Grada. Površina javnih skloništa koja su u zemljišnim knjigama upisana kao zasebne cjeline iznosi 585,2 m².

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.

Prema Planu djelovanja civilne zaštite Grada Karlovca i dokumentima prostornog uređenja, na području Grada nisu planirana područja za gradnju novih skloništa te komunalni i drugi objekti s mogućom prilagodbom za potrebe sklanjanja. Prema Generalnom urbanističkom planu Grada Karlovca (Službeni glasnik Grada Karlovca 14/07, 6/11, 8/14, 139/19 i 15/19 – pročišćeni elaborat), Grad je dužan osigurati zaštitu i spašavanje stanovnika u skladu s važećim propisima. Stoga treba osigurati kontinuirano održavanje postojećih skloništa, korištenje javnih i drugih podzemnih garaža te prilagodbu postojećih podrumskih prostora u stambenim zgradama. Prema Prostornom planu uređenja Grada Karlovca (Službeni glasnik Grada Karlovca 1/02, 5/10, 6/11, 17/20, 21/23 i 24/23 – pročišćeni tekst), u slučaju neposrednog ugrožavanja ljudi i dobara od prirodnih nepogoda ili ratnih i drugih razaranja, zbog opasnosti od tih događaja izvan građevinskih područja dozvoljena je izgradnja građevine od interesa za obranu i građevine za zaštitu od prirodnih nepogoda sukladno odredbama Zakona o gradnji (Posebni slučajevi građenja – Građenje u slučaju neposredne opasnosti).

Prema Prostornom planu uređenja Grada, sklanjanje stanovništva je hitna mjera civilne zaštite koja se provodi kod nastanka katastrofe ili velike nesreće, a obavlja se u slučajevima ugroze od tehničko-tehnoloških nesreća u stacionarnim objektima i prometu, ratne opasnosti i terorizma te nuklearne i radiološke nesreće. Nedostatni broj sklonišnih mjesta riješit će se sklanjanjem ljudi i materijalnih dobara u postojeće podzemne garaže, podrumске zaklone, suterenske prostorije, prostore bez prozora ili u prostore udaljene od otvora, koji će se urediti za tu namjenu.

Drugi objekti na razini Grada određeni kao mjesta za sklanjanje odabrani su na temelju kriterija: armiranobetonska konstrukcija otporna na potrese, niža etaža objekta (suteran i prvi kat), postojanje sportske dvorane za smještaj i kuhinje za pripremu toplih obroka te laka pristupačnost objektu. U obuhvatu Plana određeno je šest mjesta za sklanjanje s ukupnim kapacitetom od 2 000 stanovnika.

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 natpritiska 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, dezinsekciju i deratizaciju prostorija.

Odlukom gradonačelnika o imenovanju Radne skupine za obilazak skloništa na području Grada iz ožujka 2022., radna skupina obavila je vizualnu kontrolu 24 skloništa na području Grada. Na temelju obavljene kontrole sastavljeno je Izvješće o izvidu stanja skloništa te je utvrđeno da dio skloništa ima određene nedostatke. Utvrđeni nedostaci se većinom odnose na neispravne instalacije električne energije, neispravan ventilacijski sustav, nedostatak ili neispravnost opreme, ispražnjene spremnike za vodu, prodor vode i vlagu te neuredan i zapušten sanitarni čvor i prostor skloništa. Također, utvrđeno je da su dijelovi pojedinih skloništa prenamijenjeni u ostave koje koriste stanari zgrade ili u druge svrhe. Od 24 skloništa obuhvaćena kontrolom, tri su u vlasništvu Grada te je utvrđeno da sva skloništa imaju čist i suh prostor, međutim, jedno sklonište ima zapušten sanitarni čvor, a jedno sklonište nema električnu energiju u dijelu prostorija i sadrži radijatore za koje nije bilo moguće utvrditi jesu li u funkciji.

Prema podacima iz evidencije skloništa osnovne zaštite Grada, devet skloništa se koriste kao ostave, arhiva i dvorana za borilačke sportove, a 15 skloništa se ne koristi. Od tri skloništa u vlasništvu Grada, dva skloništa se koriste, a jedno se ne koristi.

Jedno sklonište dano je u zakup tijelu državne uprave. Ugovor o zakupu zaključen je bez provedbe javnog natječaja, u skladu s odredbama članka 6. Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora (Narodne novine 125/11, 64/15 i 112/18) i članka 7. Odluke o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora u vlasništvu Grada. Ugovor je zaključen u ožujku 2021. na razdoblje od pet godina uz plaćanje zakupnine u iznosu od 9,00 kn/m² uvećano za pripadajući porez na dodanu vrijednost. Ugovorom je u zakup dan prostor koji je u naravi sklonište površine 76,58 m². Režijske troškove te javna i druga davanja koja proizlaze iz korištenja zakupljenog prostora i zajedničkih uređaja, prostorija i usluga zgrade podmiruje zakupnik.

Drugo sklonište, koje je prenamijenjeno u arhivu, koriste dvije javne ustanove bez naknade i zaključenog ugovora. Ugovorom o uređenju vlasničkih odnosa i uspostavi etažnog vlasništva zaključenim između Grada i jedne javne ustanove, poslovni prostori podijeljeni su na način da su podrumске prostorije (skloništa) pripale Gradu, a javna ustanova nastavila je koristiti sklonište za potrebe arhive bez ugovora. Druga javna ustanova ima zaključen ugovor o zakupu poslovnih prostora u prizemlju i na prvom katu zgrade te koristi i prostor u podrumu (sklonište) koji nije posebno naveden u ugovoru.

Grad je u zakup dao i sklonište u vlasništvu Ministarstva obrane Republike Hrvatske. Ugovor o zakupu zaključen je u srpnju 2002. sa sportskim klubom na razdoblje od deset godina, a dodatkom ugovora iz lipnja 2004. zakup je ugovoren na razdoblje od 30 godina. Ugovorena je zakupnina u iznosu od 1,00 kn godišnje.

Zakupnik se obvezao da neće obavljati adaptaciju skloništa koja utječe ili može utjecati na temeljnu namjenu i zaštitne značajke skloništa, da sklonište neće rabiti na način i u svrhe koje pogoršavaju postojeće higijenske i tehničke uvjete u njemu, da će na zahtjev nadležnog tijela civilne zaštite sklonište bez odgode, a najkasnije u roku od 24 sata od priopćenog zahtjeva isprazniti od osoba i osposobiti za sklanjanje ljudi, da će omogućiti ovlaštenoj osobi civilne zaštite obavljanje inspeksijskog nadzora skloništa, omogućiti zakupodavcu kontrolu stanja i korištenja objekta te voditi brigu o održavanju objekta i plaćati komunalije i ostale režijske troškove. Prema obrazloženju odgovorne osobe Grada, stručne službe Grada su u postupku osnivanja nove zemljišne knjige za k. o. Karlovac II tijekom 2008., temeljem Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima te temeljem odredaba Zakona o unutarnjim poslovima, koji je tada bio na snazi, tražile upis prava vlasništva nad skloništem na Grad, ali je sud na prijedlog Općinskog državnog odvjetništva u Karlovcu takav prijedlog odbio, s obzirom na to da je dotadašnji posjednik skloništa bio Sekreterijat za narodnu obranu Karlovac, a njegov pravni sljednik temeljem Uredbe o preuzimanju sredstava bivše JNA i SSNO iz 1991. je Republika Hrvatska, Ministarstvo obrane.

Državni ured za reviziju preporučuje javna skloništa davati na korištenje na temelju zaključenih ugovora te ugovarati zakup javnih skloništa sa svim potrebnim elementima. Nadalje, preporučuje poduzeti aktivnosti kako bi se sva javna skloništa stavila u moguću upotrebu, odnosno kako bi se učinkovitije koristila.

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.

Planovima razvoja sustava civilne zaštite Grada Karlovca za 2022. i 2023. planirana su sredstva za aktivnosti u sustavu civilne zaštite (za vatrogastvo, Gradsko društvo Crvenog križa Karlovac te Hrvatsku gorsku službu spašavanja – stanica Karlovac). U proračunu Grada za 2022. i 2023. bila su osigurana dostatna financijska sredstva za razvoj civilne zaštite kako bi se ostvarilo izvršenje svih zadaća u sustavu civilne zaštite.

Navedenim planovima razvoja sustava civilne zaštite nisu planirana sredstva za tekuće održavanje javnih skloništa. Prema Analizama stanja sustava civilne zaštite Grada Karlovca za 2021. i 2022., rashodi za održavanje javnih skloništa nisu ostvareni. Revizijom je utvrđeno da Grad ostvaruje prihode od zakupa javnih skloništa. U 2021. ukupno je ostvaren prihod od zakupa u iznosu od 6.893,00 kn, a u 2022. u iznosu od 8.272,00 kn.

Poslovi upravljanja i raspolaganja imovinom Grada te poslovi nadzora najvećim se dijelom obavljaju u okviru Upravnog odjela za imovinsko pravne poslove i upravljanje imovinom. Ovlasti i odgovornosti zaposlenika navedenog Upravnog odjela utvrđene su Pravilnikom o unutarnjem redu gradske uprave Grada.

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 nije obuhvatio aktivnosti i procese u vezi s upravljanjem i korištenjem javnih skloništa.

Prema obrazloženju odgovorne osobe Grada, revizije se planiraju prema procjeni rizika na prijedlog unutarnjeg revizora uz suglasnost gradonačelnika Grada. S obzirom na donesene odluke od strane Gradskog vijeća Grada (odluke o donošenju Procjene rizika od velikih nesreća, Analize stanja sustava civilne zaštite i Plana razvoja sustava civilne zaštite s financijskim učincima za trogodišnje razdoblje) sa svrhom provedbe zadaća civilne zaštite na području Grada, za sljedeće trogodišnje razdoblje 2024. – 2026. Služba za unutarnju reviziju izradit će Strateški plan s prijedlogom za provedbu navedenog procesa.

Od 2021. do vremena obavljanja revizije (siječanj 2024.) nadležni odjel Ravnateljstva je u studenome 2022. proveo inspekcijski nadzor Grada nad provedbom obveza predstavničkog i izvršnog tijela Grada prema odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite te je sastavljen Zapisnik o inspekcijskom nadzoru. Inspekcijskim nadzorom nisu utvrđene nepravilnosti niti su 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 većinu donesenih planskih i drugih dokumenata u sustavu civilne zaštite (godišnje analize stanja sustava civilne zaštite, godišnje planove razvoja sustava civilne zaštite, plan djelovanja civilne zaštite, smjernice za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite, odluke o određivanju pravnih osoba od interesa za sustav civilne zaštite i o imenovanju Stožera civilne zaštite) te Odluku o upravljanju i raspolaganju nekretninama u vlasništvu Grada Karlovca, Odluku o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora u vlasništvu Grada Karlovca, kao i Strategiju upravljanja imovinom Grada Karlovca za razdoblje 2021. – 2027. Procjena rizika od velikih nesreća nije objavljena na mrežnim stranicama Grada.

U cilju podizanja razine svijesti građana kao sudionika sustava civilne zaštite, Planovima razvoja sustava civilne zaštite Grada Karlovca za 2021., 2022. i 2023. planirana je edukacija građana. Planirane aktivnosti na godišnjoj razini, između ostalog, odnose se na upoznavanje građana sa sadržajem Planova zaštite putem javnih rasprava i putem mrežnih stranica Grada te na izradu potrebnih naputaka (letaka) o postupanju stanovništva u slučaju velikih nesreća i katastrofa naročito za moguće nesreće i katastrofe izazvane poplavama, potresima i opasnim tvarima u stacionarnim objektima.

U Analizama stanja sustava civilne zaštite Grada za 2021., 2022. te 2023. nije navedeno na koji način se provodi edukacija stanovništva. Iz spomenutih Analiza nije vidljivo koje su konkretne aktivnosti edukacije stanovništva provedene. Na mrežnim stranicama Grada objavljene su informacije za građane o aktivnostima koje se provode u sustavu civilne zaštite o postupanju u slučaju potresa, epidemija i elementarnih nepogoda, međutim, nisu objavljene osnovne informacije o skloništima. S obzirom na to da planski dokumenti u civilnoj zaštiti ne sadrže podatke o skloništima osnovne zaštite na području Grada, informacije o skloništima nisu javno dostupne.

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 lipnju 2023. bila je proglašena prirodna nepogoda poplava.

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 sve dokumente u sustavu civilne zaštite te informacije o skloništima.

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

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, donošenjem strategije utvrdio je srednjoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja imovinom, donio je godišnje planove upravljanja imovinom, izvješća o provedbi godišnjih planova, planske i druge dokumente u sustavu civilne zaštite, proveo je detaljni pregled i kontrolu javnih skloništa, sastavio evidenciju skloništa osnovne zaštite na svom području, evidentirao javna skloništa u poslovnim knjigama i registru imovine te ih je obuhvatio popisom imovine i obveza. Međutim, za javna skloništa nije utvrdio djelatnosti koje se mogu obavljati u skloništima u mirnodopskim uvjetima te način i uvjete upravljanja i korištenja skloništa, nije uključio javna skloništa u godišnje planove upravljanja imovinom, u ustrojenim evidencijama nije navodio sveobuhvatne podatke o skloništima koji su bitni za donošenje planova i odluka o upravljanju i korištenju javnih skloništa, u planskim i drugim dokumentima civilne zaštite nije navodio sveobuhvatne podatke o skloništima, nije ugovorio zakup i korištenje jednog javnog skloništa te nije u potpunosti informirao javnost o skloništima.

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 **učinkovite, pri čemu su potrebna određena poboljšanja** te daje sljedeće preporuke, prema područjima revizije:

1. Normativno uređenje upravljanja i korištenja javnih i drugih skloništa
 - 1.1. Utvrditi namjenu odnosno djelatnosti koje se mogu obavljati u javnim skloništima u mirnodopskim uvjetima te utvrditi način i uvjete korištenja i održavanja javnih skloništa.
 - 1.2. U godišnje planove upravljanja nekretninama uključiti i plan upravljanja javnim skloništima kao pojavnim oblikom imovine te u izvješća o izvršenju godišnjih planova upravljanja imovinom uključiti i podatke o upravljanju i korištenju javnih skloništa.
 - 1.3. 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).

2. Evidencije javnih i drugih skloništa
 - 2.1. Ažurirati evidenciju skloništa na području Grada, odnosno 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.
3. Planiranje, izgradnja i održavanje te korištenje javnih skloništa
 - 3.1. Javna skloništa davati na korištenje na temelju zaključenih ugovora te ugovarati zakup javnih skloništa sa svim potrebnim elementima.
 - 3.2. Poduzeti aktivnosti kako bi se sva javna skloništa stavila u moguću upotrebu, odnosno kako bi se učinkovitije koristila.
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 sve dokumente u sustavu civilne zaštite te informacije o skloništim.

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

Grad Karlovac očitovao se na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja i korištenja skloništa za građane na području Grada Karlovca te je prihvatio preporuke koje se odnose na normativno uređenje upravljanja i korištenja javnih skloništa u vlasništvu Grada, evidenciju javnih i drugih skloništa, planiranje, izgradnju i održavanje te korištenje javnih skloništa u vlasništvu Grada, kao i informiranje javnosti. U Očitovanju Grad Karlovac također navodi da ne može upravljati i normativno uređivati upravljanje, korištenje i održavanje skloništa koja nisu u njegovom vlasništvu.