



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU  
Područni ured Dubrovnik

KLASA: 041-01/23-10/20  
URBROJ: 613-21-24-10  
Dubrovnik, 18. ožujka 2024.

# Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti

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

## 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 DUBROVNIKA	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	22
Informiranje javnosti	25
OCJENA UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA I KORIŠTENJA SKLONIŠTA ZA GRAĐANE NA PODRUČJU GRADA DUBROVNIKA	28
OČITOVANJE GRADA DUBROVNIKA	31

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

Na temelju odredaba članka 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 Dubrovnika.

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

Postupci revizije provedeni su od 21. kolovoza 2023. do 18. ožujka 2024.

## PREDMET, SUBJEKT I CILJEVI REVIZIJE

**Predmet revizije** učinkovitosti je upravljanje i korištenje javnih i drugih skloništa za građane na području Grada Dubrovnika. Pod javnim skloništimu u ovoj reviziji smatraju se skloništa u vlasništvu Grada Dubrovnika i skloništa kojima upravlja Grad Dubrovnik, 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 Dubrovnika.

**Subjekt revizije** je Grad Dubrovnik (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 skloništim na području Grada (pregled skloništa po vrsti i kapacitetu).</li> <li>○ Planom djelovanja civilne zaštite utvrđen je način sklanjanja stanovništva, boravak u skloništim 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 skloništim na svom području.</li> <li>○ 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.</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 skloništim 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 skloništim, 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 skloništim 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 skloništima na području Grada, a podaci o skloništima 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 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 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 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 da Procjenom rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku iz studenoga 2019. nisu utvrđeni rizici od ratnih djelovanja i terorizma, ni Strategijom upravljanja rizicima od katastrofa do 2030. nije predviđeno upravljanje ovim rizicima.

Do donošenja Državnog plana djelovanja civilne zaštite na temelju odredbi Zakona o sustavu civilne zaštite u rujnu 2023., na snazi je bio Plan zaštite i spašavanja za područje Republike Hrvatske, donesen u srpnju 2010. na temelju odredbi Zakona o zaštiti i spašavanju.

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

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

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

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 DUBROVNIKA**

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 je utvrđen kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Dubrovačko-neretvanske županije. Površina Grada je 142,60 km<sup>2</sup>, a obuhvaća 32 naselja. Prema provedenom popisu stanovništva iz 2021., Grad ima 41 562 stanovnika.

Prema podacima Grada, na području Grada je devet skloništa osnovne zaštite, od kojih je osam samostojećih javnih skloništa te jedno sklonište u poslovnoj zgradi s ukupnim kapacitetom za 1 560 osoba, što iznosi 3,8 % od ukupnog broja stanovnika. Od navedenih skloništa, sedam je u vlasništvu Grada, jedno je u suvlasništvu Grada i pravne osobe, dok je jedno u vlasništvu osnovne škole. Osim navedenih skloništa, na području Grada je i 14 skloništa u stambenim i stambeno-poslovnim zgradama s kapacitetom za 1 570 osoba, što čini 3,8 % od ukupnog broja stanovnika.

## **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 svibnju 2022. donio Odluku o gospodarenju nekretninama u vlasništvu Grada Dubrovnika. Navedenom Odlukom utvrđeni su načini, uvjeti i postupak upravljanja, stjecanja i raspolaganja nekretninama u vlasništvu Grada. Spomenuta Odluka sadrži odredbe o procjeni vrijednosti nekretnina, upravljanju nekretninama u vlasništvu Grada, stjecanju i kupnji nekretnina, prihvatu darovanja, nasljeđivanju i ošasnoj imovini, postupku izvlaštenja, stjecanju drugih prava nad nekretninama u vlasništvu Grada, prodaji i ustupanju nekretnina u vlasništvu bez naknade, osnivanju prava služnosti, prava građenja, zamjeni nekretnina, osnivanju zaloge, dodjeli nekretnine na uporabu, davanju nekretnine u zakup, registru gradskih nekretnina te strategiji upravljanja i raspolaganja nekretninama. Odlukom o gospodarenju nekretninama u vlasništvu Grada Dubrovnika iz 2022. nisu utvrđeni načini i uvjeti upravljanja, korištenja i održavanja javnih skloništa.

Grad je u lipnju 2023. donio Strategiju upravljanja imovinom Grada Dubrovnika za razdoblje 2023. – 2029. te Godišnji plan upravljanja imovinom Grada Dubrovnika za 2023. Grad u prijašnjem razdoblju nije donosio strategiju upravljanja imovinom u vlasništvu Grada, već je primjenjivao odluke o gospodarenju nekretninama u vlasništvu Grada iz 1998. i 1999.

Strategijom upravljanja imovinom Grada Dubrovnika za razdoblje 2023. – 2029., između ostalog, utvrđeno je pet strateških ciljeva upravljanja imovinom Grada. Navedeni strateški ciljevi odnose se na cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje gradske nefinancijske imovine i uspostavu jedinstvenog mjesta evidentiranja nekretnina, procjenu vrijednosti imovine i povezivanje internih imovinskih evidencija putem inventarnog broja, menadžersko upravljanje imovinom, uređenje normativnog okvira i vlasničkopravnih odnosa i unaprjeđenje postupanja s gradskom imovinom koju koriste proračunski korisnici te s imovinom proračunskih korisnika. Strategijom je, između ostalog, utvrđeno i sklonište kao javni oblik imovine.

U Godišnjem planu upravljanja imovinom za 2023. odabrane su mjere i aktivnosti provođenjem kojih će se osigurati pretpostavke za implementaciju posebnih ciljeva koji se vezuju na strateške ciljeve određene za upravljanje imovinom u vlasništvu Grada. Izvješće o izvršenju godišnjeg plana upravljanja imovinom za 2023. izrađeno je u veljači 2024., ali do vremena obavljanja revizije Gradsko vijeće ga nije usvojilo. Navedeni Godišnji plan upravljanja imovinom i Izvješće o izvršenju godišnjeg plana ne sadrže podatke o upravljanju i korištenju javnih skloništa.

***Državni ured za reviziju preporučuje općim aktom urediti upravljanje i korištenje javnih skloništa, kao jednog od javnih oblika imovine, na način da utvrdi namjenu odnosno djelatnosti koje se mogu obavljati u javnim skloništima u mirnodopskim uvjetima te način i uvjete korištenja i održavanja javnih skloništa. Nadalje, preporučuje godišnjim planom upravljanja imovinom obuhvatiti i upravljanje skloništima te sastavljati izvješća o izvršenju godišnjih planova upravljanja nekretninama, koja bi, između ostalog, sadržavala 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, ukoliko 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 Dubrovačko-neretvanske županije i jedinica lokalne samouprave na području Županije donesene su u veljači 2017. te nakon toga nisu donesene nove smjernice.

Grad je donio Procjenu rizika od velikih nesreća u ožujku 2021., a prethodna Procjena rizika od velikih nesreća donesena je u veljači 2018. Procjenom rizika od velikih nesreća iz 2021. utvrđeno je pet vrsta prijetnji za područje Grada koje mogu uzrokovati ugrozu na cjelokupnom području Grada, a to su potres, poplava, požari otvorenog tipa, ekstremne temperature te epidemije i pandemije. 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 odgovorne osobe Grada, navedene opasnosti nisu obuhvaćene navedenom Procjenom jer nisu obuhvaćene ni spomenutim Smjernicama Dubrovačko-neretvanske županije.

Pravilnikom o nositeljima, sadržaju i postupcima izrade planskih dokumenata u civilnoj zaštiti te načinu informiranja javnosti o postupku njihovog donošenja propisani su, između ostalog, nositelji, sadržaj i postupci u izradi plana djelovanja civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, godišnjeg plana razvoja sustava civilne zaštite, smjernica za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite i godišnje analize stanja sustava civilne zaštite u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prema odredbi članka 3. spomenutog Pravilnika, planski dokumenti u području civilne zaštite izrađuju se na temelju procjene rizika od velikih nesreća jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na temelju odredbi 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 Dubrovnika u srpnju 2021. Do donošenja navedenog Plana na snazi je bio Plan djelovanja civilne zaštite Grada Dubrovnika iz 2018., koji je donesen na temelju odredbi članka 97. Zakona o sustavu civilne zaštite, odnosno u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu Pravilnika o nositeljima, sadržaju i postupcima izrade planskih dokumenata u civilnoj zaštiti te načinu informiranja javnosti u postupku njihovog donošenja iz lipnja 2017.

Odredbama članka 23. Pravilnika 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. 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 Dubrovnika dani su podaci o javnim skloništima te drugim objektima i lokacijama pogodnim za sklanjanje i zbrinjavanje ljudi na području Grada. Prema spomenutom Planu (Prilog 40. Pregled skloništa na području Grada), na području Grada postoji devet javnih skloništa. Planom su navedeni podaci o lokacijama skloništa, vlasnicima, obavljenim radovima, drugoj namjeni te o voditelju skloništa i njegovom zamjeniku. Međutim, nisu navedeni podaci o opsegu zaštite skloništa (osnovna, pojačana i dopunska), površini i kapacitetu skloništa. Nadalje, Plan djelovanja civilne zaštite Grada Dubrovnika (Prilog 19. Popis i kapacitet pravnih osoba u sustavu civilne zaštite – smještajni kapaciteti i osiguranje prehrane) sadrži popis objekata za zbrinjavanje (smještajni, sanitarni uvjeti i kapaciteti za pripremu hrane) u kojem je navedeno sedam objekata u vlasništvu pravnih osoba koje su u sustavu civilne zaštite (šest hotela i jedna osnovna škola) te četiri objekta u vlasništvu Grada (osnovne škole) s ukupnim kapacitetom za 2 519 osoba.

Također, Plan sadrži i popis 51 mjesta s lokacijama za prihvat stanovništva na otvorenom (parkirališta, igrališta i parkovi) te jedno mjesto za prihvat s lokacijom u zatvorenom (sportska dvorana) bez kapaciteta za prihvat stanovništva. Spomenutim Planom utvrđeno je da na području Grada postoji i mogućnost podizanja šatorskih naselja na području dva nogometna igrališta, ali nije naveden kapacitet za zbrinjavanje.

Iako rizik od ratnih opasnosti nije utvrđen donesenom Procjenom rizika, Planom je predviđeno postupanje u ratnim i sličnim okolnostima na način da je predviđena evakuacija ranjivih skupina građana (majke ili staratelji s djecom mlađom od deset godina, djeca do navršениh 14 godina života, bolesne i nemoćne osobe, invalidi te osobe starije od 70 godina), njihovo premještanje i boravak na određenim lokacijama te povratak u ranije mjesto boravka kada za to budu stvoreni uvjeti. Evakuacija kao planska mjera premještanja stanovništva i materijalnih dobara iz ugroženih područja primjenjivat će se u ratnim i drugim uvjetima za određene kategorije građana.

***Državni ured za reviziju preporučuje u planskim i drugim dokumentima civilne zaštite Grada navoditi točne i sveobuhvatne podatke o skloništim na području Grada (podatke o broju skloništa, površini, kapacitetu zbrinjavanja i opsegu zaštite).***

Tijekom obavljanja revizije, utvrđeno je da je Grad u svojim poslovnim knjigama, osim devet javnih skloništa navedenih u Prilogu 40. Plana djelovanja civilne zaštite Grada Dubrovnika, evidentirao i 14 skloništa koja se nalaze u stambenim ili stambeno-poslovnim zgradama, a čije lokacije nisu navedene u Planu djelovanja civilne zaštite Grada Dubrovnika. Iz navedenog proizlazi da spomenutim Planom nisu navedene lokacije drugih skloništa odnosno nisu navedene lokacije skloništa u stambenim ili stambeno-poslovnim zgradama i u podrumskim prostorima 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 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.

***Državni ured za reviziju preporučuje Planom djelovanja civilne zaštite Grada Dubrovnika obuhvatiti skloništa u stambenim ili stambeno-poslovnim zgradama 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 uvjeta za sklanjanje ljudi.***

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 2021. Gradsko vijeće usvojilo je Smjernice za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite Grada Dubrovnika za razdoblje od 2021. – 2024., dok je u prosincu 2022. donijelo Analizu stanja sustava civilne zaštite Grada Dubrovnika za 2022. te Plan razvoja sustava civilne zaštite na području Grada Dubrovnika za 2023.

Spomenute Smjernice kao prioritete razvoju sustava civilne zaštite navode jačanje ljudskih potencijala, nabavu opreme, jačanje komunikacijskih sposobnosti i sveobuhvatne suradnje na svim razinama stručnosti te utvrđuju pojedinačne ciljeve i sveukupni cilj, konkretne korake, potrebne mjere radi kojih se ti koraci utvrđuju prioriternim u sustavu civilne zaštite, način nadzora i provođenja Smjernica.

Analiza stanja sustava civilne zaštite Grada Dubrovnika za 2022. sadrži uvod, zadaće i aktivnosti ostvarene tijekom 2022., uključujući i EU projekte u kojima je sudjelovao Grad, a odnose se na sustav civilne zaštite, operativne snage sustava civilne zaštite na području Grada (stožer civilne zaštite, postrojbe civilne zaštite, povjerenike i zamjenike povjerenika civilne zaštite, koordinate na lokaciji, operativne snage vatrogastva, Hrvatski Crveni križ – Gradsko društvo Crvenog križa Dubrovnik, Hrvatska gorska služba spašavanja – Stanica Dubrovnik, pravne osobe od interesa za sustav civilne zaštite, udruge u sustavu civilne zaštite) te zaključak.

Godišnji plan razvoja sustava civilne zaštite na području Dubrovnika za 2023. s financijskim učincima za trogodišnje razdoblje, između ostalog, sadrži 13 aktivnosti za razvoj sustava civilne zaštite na području Grada za 2023. te financijski plan programa civilne zaštite za 2023., 2024. i 2025.

U Analizi stanja sustava civilne zaštite Grada Dubrovnika za 2022. i Planu razvoja sustava civilne zaštite na području Dubrovnika za 2023. godinu s financijskim učincima za trogodišnje razdoblje iz prosinca 2022. te Smjernicama za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite na području Grada Dubrovnika za razdoblje od 2021. – 2024. iz prosinca 2021. nisu navedeni podaci o skloništim na području Grada.

### **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 te drugim potrebnim podacima. Evidencije su informatički povezane s glavnom knjigom.

U poslovnim knjigama Grada evidentirano je 21 sklonište, od kojih je pet u suvlasništvu Grada i drugih pravnih i fizičkih osoba, dva u vlasništvu Grada te dva u suvlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba. Za 12 skloništa Grad ne raspolaže zemljišnoknjižnim izvacima. Navedena skloništa evidentirana su u poslovnim knjigama Grada na temelju Zapisnika o primopredaji ključeva skloništa na području Grada Dubrovnika, koji su potpisale odgovorne osobe Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo i mjesnu samoupravu te Područnog ureda za zaštitu i spašavanje Dubrovnik iz veljače 2008. Prema navedenom Zapisniku, skloništa su dana Gradu na uporabu, korištenje i održavanje.

Prema obrazloženju odgovorne osobe Grada iz siječnja 2024., s obzirom na to da Zakon o sustavu civilne zaštite ne propisuje održavanje i korištenje kućnih i blokovskih skloništa, slijedom navedenog, Grad upravlja s osam skloništa u vlasništvu i suvlasništvu Grada te skloništem u vlasništvu osnovne škole (javna skloništa), dok je preostalih 14 skloništa (kućna i blokovska skloništa) prepušteno na upravljanje i održavanje suvlasnicima stambenih zgrada. U Strategiji upravljanja imovinom Grada za razdoblje 2023. – 2029. navedeno je da je sklonište u vlasništvu osnovne škole potrebno prenijeti u vlasništvo Grada.

S obzirom na to da Grad u vrijeme obavljanja revizije ne upravlja ni ne održava spomenutih 14 kućnih i blokovskih skloništa, a u međuvremenu nije donio odluku o prestanku korištenja i održavanja navedenih skloništa koja je preuzeo na korištenje i održavanje prema Zapisniku o primopredaji ključeva skloništa na području Grada Dubrovnika iz veljače 2008., Grad je trebao navedena skloništa evidentirati u poslovnim knjigama izvanbilančno, do utvrđivanja pravnog statusa, odnosno do donošenja odluke o prestanku održavanja i korištenja navedenih skloništa. Prema odredbi članka 17., stavka 2. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20), imovina su resursi koje kontrolira proračun odnosno proračunski korisnici kao rezultat prošlih događaja i od kojih se očekuju buduće koristi u obavljanju djelatnosti. Odredbom članka 85. navedenog Pravilnika propisano je da skupina računa 99 – Izvanbilančni zapisi sadrže stavke koje su vezane, ali nisu uključene u bilančne kategorije, i to, između ostalog, tuđu imovinu dobivenu na korištenje.

***S obzirom na to da je u poslovnim knjigama evidentirano 14 skloništa koja nisu u vlasništvu ili suvlasništvu Grada i kojima Grad ne upravlja, Državni ured za reviziju preporučuje navedena skloništa evidentirati u okviru izvanbilančnih zapisa, do utvrđivanja pravnog statusa, odnosno do donošenja odluke o prestanku održavanja i korištenja navedenih skloništa.***

Grad je obavio popis imovine i obveza za 2022. Popisom imovine i obveza obuhvaćeno je 21 sklonište. Skloništa obuhvaćena popisom imovine i obveza istovjetna su skloništima koja su evidentirana u analitičkoj knjigovodstvenoj evidenciji dugotrajne nefinancijske imovine Grada te obuhvaćaju i 14 skloništa koja nisu u vlasništvu ili suvlasništvu Grada.

Grad je ustrojio djelomičan registar imovine koji se sastoji od evidencije stanova, zemljišta, poslovnih prostora te komunalne infrastrukture. U registar imovine poslovnih prostora Grad je evidentirao devet javnih skloništa. Također, Grad je u registru imovine zemljišta evidentirao i četiri zemljišnoknjižne čestice na kojima se u naravi nalaze škola te zgrade u kojima je Grad suvlasnik (etažno vlasništvo) tri stana. Na navedenim zemljišnoknjižnim česticama u zemljišnim knjigama skloništa nisu upisana kao zasebni dio nekretnine, već je Grad u registru imovine zemljišta naveo da se zajednički dijelovi nekretnine (podrumske prostorije) koriste kao javna skloništa.

Grad je ustrojio evidenciju javnih skloništa na svom području. Prema navedenoj evidenciji, na području Grada postoji devet skloništa, od čega se pet samostojećih skloništa nalazi u gradskim objektima ili objektima javne namjene, tri samostojeća skloništa u objektima javnih ustanova te jedno sklonište u poslovnoj zgradi. Evidencija sadrži podatke o lokaciji, zemljišnoknjižne podatke, podatke o vlasništvu i korisniku pojedinog skloništa te napomene. Međutim, evidencija ne sadrži podatke o površini pojedinog skloništa, kapacitetu skloništa, opsegu zaštite, stanju skloništa, kao ni podatak o zadnje obavljenom tekućem održavanju skloništa. Također, podaci u evidenciji nisu istovjetni podacima o skloništima koja su evidentirana u poslovnim knjigama Grada. Prema navedenoj evidenciji, osam skloništa je u vlasništvu Grada, a jedno sklonište je u vlasništvu osnovne škole. Osim navedenog, evidencija ne sadrži pregled preostalih 14 skloništa koja nisu u vlasništvu ili suvlasništvu Grada.

Odredbama članka 17. Zakona o sustavu civilne zaštite propisano je da izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave, između ostalog, 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.

Da bi izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave moglo osigurati uvjete za premještanje, sklanjanje, evakuaciju i zbrinjavanje građana, mora imati evidenciju namjenskih građevina za sklanjanje ili evidenciju drugih pogodnih prostora koji omogućavaju optimalnu zaštitu sa ili bez prilagodbe. S obzirom na to da evidencija skloništa osnovne zaštite Grada nije točna i pouzdana te ne sadrži sve potrebne podatke, Grad ne raspolaže svim podacima koji su važni za donošenje budućih planova i odluka o upravljanju i korištenju javnih skloništa.

**Državni ured za reviziju preporučuje evidenciju skloništa dopuniti s podacima o preostalim skloništim na području Grada te drugim podacima koji nisu uneseni u evidenciju, a bitni su za donošenje planova i odluka o upravljanju i korištenju skloništa. Nadalje, preporučuje uskladiti podatke o skloništim u evidenciji skloništa i poslovnim knjigama Grada.**

Prema podacima iz zemljišnih knjiga, od devet skloništa navedenih u evidenciji skloništa, tri su u vlasništvu Grada, od kojih je za jedno upisana zasebna cjelina podzemnog skloništa površine 218 m<sup>2</sup>; za tri skloništa je u zemljišnim knjigama navedeno da zemljišnoknjižni izvadak ne postoji jer nije proveden postupak povezivanja zemljišne knjige i knjige položenih ugovora; dva skloništa su u suvlasništvu Grada i drugih pravnih osoba i nisu upisana u zemljišnim knjigama kao zasebna cjelina, već kao neplodno zemljište i preostali dio zgrade izuzev opisanog etažnog vlasništva unutar kojeg se nalazi i sklonište te jedno sklonište koje je u vlasništvu osnovne škole i koje u zemljišnu knjigu nije upisano kao zasebna cjelina unutar zemljišnoknjižne čestice na kojoj se nalazi.

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  
na području Grada

Redni broj	Lokacija skloništa	Površina skloništa* (u m <sup>2</sup> )	Kapacitet skloništa** (broj osoba)	Vlasnik skloništa***
	1	2	3	4
<b>I.</b>	<b>Samostojeća skloništa kojima upravlja Grad</b>			
1.	Bartola Kašića 10	242,00	200	Grad Dubrovnik
2.	Orašac, Lujaci 2	-	30	Grad Dubrovnik
3.	Dr. Vlatka Mačeka bb	218,00	200	Grad Dubrovnik
4.	Od Batale 14	-	30	Osnovna škola Lapad
5.	Bartola Kašića 2	237,00	200	Grad Dubrovnik
6.	Uz Jadransku cestu bb – istočno	236,00	200	Grad Dubrovnik
7.	Uz Jadransku cestu bb – zapadno	237,00	200	Grad Dubrovnik
8.	Bartola Kašića 8	700,00	300	Grad i pravne osobe
9.	Vinogradarska 1	-	200	Grad i pravne osobe
Ukupni kapacitet skloništa			1 560	
<b>II.</b>	<b>Skloništa u stambenim ili stambeno-poslovnim zgradama kojima upravljaju upravitelji zgrada odnosno pravne osobe</b>			
10.	Ulica generala Janka Bobetka 16	-	100	Grad i pravne osobe
11.	Andrije Hebranga 33	-	100	Grad te pravne i fizičke osobe
12.	Ulica kneza Domagoja 17	-	20	fizičke osobe
13.	Liechteinsteinov put 11	-	100	Grad i fizičke osobe
14.	Liechteinsteinov put 23	-	50	fizičke osobe
15.	Marina Kneževića 2	-	-	-
16.	Marina Kneževića 6	-	150	-
17.	Marina Kneževića 60	-	150	-
18.	Od izvora 78	-	150	-

19.	Između dolaca 1	-	150	-
20.	Između dolaca 9	-	150	-
21.	Između dolaca 10	-	150	-
22.	Između dolaca 20	-	150	-
23.	Bartola Kašića 13	-	150	-
Ukupni kapacitet skloništa			1 570	
Sveukupni kapacitet skloništa			3 130	

\* Izvor podataka: Posjedovni list

\*\* Izvor podataka: Zapisnici o tehničkoj kontroli skloništa sastavljeni od 2013. do 2017.

\*\*\* Izvor podataka: zemljišne knjige

U studenome 2020. Grad je obavio očevid javnih skloništa i skloništa u stambenim zgradama na području Grada, o čemu je sastavljeno Izvješće o provedbi očevida javnih skloništa i skloništa u sklopu stambenih zgrada na području Grada. Prema navedenom Izvješću, obavljen je očevid nad 23 skloništa te je za svako utvrđena lokacija, zemljišnoknjižna oznaka i katastarska općina, trenutačni korisnik, namjena za koju je sklonište uređeno te osobe kod kojih se nalaze ključevi skloništa. Prilog navedenom Izvješću su fotografije skloništa odnosno zatečenog stanja.

Slike broj 1, 2 i 3 prikazuju skloništa u Gradu Dubrovniku.

Slika broj 1



Izvor: Grad Dubrovnik (studen 2020.)



Slika broj 2



Izvor: Grad Dubrovnik (studeni 2020.)

Slika broj 3



Izvor: Grad Dubrovnik (studeni 2020.)

## **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 Dubrovnika 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.

U Prostornom planu uređenja Grada Dubrovnika – pročišćeni tekst (Službeni glasnik Grada Dubrovnika 5/23) i Generalnom urbanističkom planu Grada Dubrovnika – pročišćeni tekst (Službeni glasnik Grada Dubrovnika 5/23), navedeno je da je Grad na svom teritoriju dužan osigurati uvjete za sklanjanje ljudi, materijalnih i drugih dobara te da je u tu svrhu potrebno utvrditi zone ugroženosti, i to uglavnom za gradsko područje Dubrovnika, s obzirom na to da ostala naselja Grada imaju manje od 2 000 stanovnika pa za njih nije obvezna gradnja skloništa. Zbog pograničnog položaja Grada, potrebna je detaljnija procjena ugroženosti i manjih naselja, o čemu ovisi hoće li se utvrditi obveza gradnje skloništa za ljude i materijalna dobra. Nadalje, pri projektiranju svih građevina planiranih za izgradnju nužno je provesti mjere koje omogućuju lokaliziranje i ograničavanje dometa posljedica prirodnih opasnosti – potresa, koje su, između ostalog, razmještaj vodoopskrbnih i energetske objekata i uređaja koji će se koristiti u iznimnim uvjetima te mjere koje omogućuju učinkovitije provođenje mjera civilne zaštite (sklanjanje, evakuacija i zbrinjavanje stanovništva i materijalnih dobara) te za sklanjanje – mreža skloništa s kapacitetima i vrstom skloništa te radijusom gravitacije. Također, Generalnim urbanističkim planom Grada preporučuje se gradnja građevina koje će u podzemnim etažama služiti za parkiranje, a u nadzemnom dijelu će se moći koristiti za javne, poslovne, stambene i ugostiteljsko-turističke sadržaje. Javna garaža sadržava i dvonamjensko sklonište za sklanjanje stanovništva. Radi osiguranja gradnje skloništa unutar gradskog područja naselja Dubrovnik, moraju se odrediti zone ugroženosti na temelju kriterija propisanih podzakonskim aktima.



Osnovni kriterij za određivanje stupnja ugroženosti je broj stanovnika. Prema tom kriteriju uže urbano područje Grada ubraja se u područje I. stupnja ugroženosti, a prigradsko područje (Rijeka dubrovačka do Šumeta) u II. stupanj ugroženosti. Skloništa za zaštitu stanovništva pri pojavi ratne opasnosti grade se u višestambenim građevinama, javnim i društvenim građevinama (dječji vrtići, škole, učilišta, uprava, kultura, vjerske građevine i drugo), gospodarskim građevinama i kompleksima, poslovnim i trgovačkim centrima, garažno-poslovnim kompleksima, turističkim i hotelskim kompleksima, lučkim sklopovima i drugim. U obiteljskim i višeobiteljskim stambenim građevinama, redovito, potrebno je graditi podrum koji se može koristiti kao zaklon. Sva skloništa obvezno se grade kao dvonamjenska. U miru se njime koristi u skladu s potrebama vlasnika građevine (skladište, spremište, garaža i drugo) i uz mogućnosti brze prenamjene u sklonišni prostor.

***lako obveza izgradnje skloništa propisima nije utvrđena, Državni ured za reviziju je mišljenja da je prostornim planom svrsishodno utvrditi lokacije na kojima bi se pri izgradnji stambenih ili objekata javne namjene gradile podrumске i druge prostorije koje su sa ili bez prilagodbe pogodne za sklanjanje, u cilju ravnornjernog prostornog rasporeda skloništa i osiguranja uvjeta za sklanjanje ljudi, materijalnih i drugih dobara u slučaju neposredne ratne opasnosti, u skladu s odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite i Pravilnika o mjerama zaštite od elementarnih nepogoda i ratnih opasnosti u prostornom planiranju i uređivanju prostora.***

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, dezinsekciju i deratizaciju prostorija.

Od 2013. do 2017. obavljane su tehničke kontrole skloništa. Tehničkim kontrolama obuhvaćeno je 20 skloništa koja su evidentirana u poslovnim knjigama Grada te dva skloništa koja se nalaze u osnovnim školama. Zapisnicima o tehničkoj kontroli skloništa utvrđeno je kako skloništa u većini slučajeva po izvedbi i stanju instalacija ne odgovaraju tehničkim propisima i normama te kako je potrebno provesti mjere sanacije, kompletirati opremu te servisirati uređaje. Nadalje, u jednom skloništu nije bilo moguće obaviti sve elemente tehničke kontrole, dok je u jednom skloništu izražen utjecaj vlage te je potrebno pristupiti sanaciji. Iako je u 2020. Grad obavio očevid nad javnim skloništima i skloništima u stambenim zgradama i stambeno-poslovnoj zgradi na području Grada, prema podacima iz Izvješća o provedenom očevidu, nad pojedinim skloništima očevid nije obavljen zbog nemogućnosti pristupa njima tako da kontrola skloništa prema preporukama Ravnateljstva nije obavljena.

Radi uklanjanja uočenih nedostataka u devet javnih skloništa, Grad je pribavio okvirnu i informativnu ponudu u ukupnom iznosu od 105.177,00 eura te je, prema obrazloženju odgovorne osobe Grada, odlučeno kako se radovi i nabava opreme još neće obaviti jer zakonski i podzakonski propisi, kao ni smjernice za navedeno nisu donesene.

**Državni ured za reviziju preporučuje provesti detaljni pregled i kontrolu svih skloništa radi provjere ispravnosti i dotrajalosti postojeće opreme i instalacija, potrebnog tekućeg održavanja te poduzeti mjere za otklanjanje utvrđenih nedostataka. Također, preporučuje u suradnji s vlasnicima drugih skloništa prikupiti detaljnije podatke o ispravnosti za skloništa na području Grada, kako bi se raspolagalo cjelovitim podacima o stanju i ispravnosti svih skloništa na području Grada.**

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 Program javnih potreba za obavljanje djelatnosti Hrvatske gorske službe spašavanja Stanica Dubrovnik i Odluka o kriterijima i mjerilima te načinu financiranja Javne vatrogasne pristojbe Grada Dubrovnika. Programima javnih potreba nisu planirana sredstva za javna skloništa.

Planovima razvoja sustava civilne zaštite na području Grada Dubrovnika za 2021., 2022. i 2023. planirana su sredstva za aktivnosti u sustavu civilne zaštite (za vatrogastvo i druge operativne snage civilne zaštite). Nadalje, Planovima za 2021. i 2022. planirana su sredstva za tekuće održavanje javnih skloništa u godišnjem iznosu od 10.000,00 kn, dok Planom za 2023. sredstva za tekuće održavanje javnih skloništa nisu planirana. Prema Analizama stanja sustava civilne zaštite na području Grada Dubrovnika za 2020., 2021. i 2022., rashodi za održavanje javnih skloništa nisu ostvareni. Međutim, prema dostavljenoj dokumentaciji i obrazloženju odgovornih osoba Grada, tijekom 2020., 2021. i 2022. Grad je plaćao troškove električne energije za 2020. u iznosu od 4.536,00 kn, za 2021. u iznosu od 4.957,00 kn te za 2022. u iznosu od 4.231,00 kn, odnosno u ukupnom iznosu od 13.724,00 kn (1.821,00 euro).

Grad ne ostvaruje prihode od zakupa javnih skloništa. Prema podacima iz evidencije javnih skloništa Grada, dva skloništa koriste upravna tijela Grada, a sedam skloništa dana su na korištenje udrugama bez naknade i zaključenog ugovora. Odluka o davanju u zakup javnih skloništa nije donesena. Odlukom o gospodarenju nekretninama u vlasništvu Grada Dubrovnika iz svibnja 2022. određeno je da Grad gospodari nekretninama u svom vlasništvu učinkovito i razumno, pažnjom dobrog gospodara, sukladno načelima odgovornosti, javnosti, ekonomičnosti i predvidljivosti, a u interesu stvaranja uvjeta za gospodarski razvoj Grada te za osiguranje društvenih i drugih interesa. Nadalje, određeno je da se nekretnine u vlasništvu Grada daju u zakup na temelju javnog natječaja te na određeni vremenski rok u trajanju do pet godina, o čemu odluku donosi gradonačelnik.

Jedan od strateških ciljeva utvrđenih Strategijom upravljanja i raspolaganja nekretninama u vlasništvu Grada Dubrovnika od 2023. do 2029. odnosi se na menadžersko upravljanje imovinom, odnosno utvrđivanje i propisivanje nadležnosti različitih upravnih odjela u odnosu na raspolaganje nekretninama iste vrste u vlasništvu Grada, analizu mogućnosti povećanja prihoda po portfeljima (stanova, poslovnih površina i zemljišta) te povećanje financijskih učinaka, odnosno provođenje aktivnosti da što veći dio nekretnina bude aktiviran te tako povećati prihode proračuna i ostvariti veću djelotvornost.

***Državni ured za reviziju preporučuje javna skloništa davati na korištenje na temelju provedenog javnog natječaja i zaključenih ugovora u skladu s Odlukom o gospodarenju nekretninama u vlasništvu Grada Dubrovnika i Strategijom upravljanja i raspolaganja nekretninama u vlasništvu Grada Dubrovnika.***

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

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 i drugih skloništa.

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

Od 2021. do vremena obavljanja revizije (veljača 2024.) nadležni odjel Ravnateljstva je u veljači 2021. proveo inspekcijski nadzor Grada nad provedbom obveza predstavničkog i izvršnog tijela Grada prema odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite. Zapisnikom o obavljenom nadzoru nisu utvrđene nepravilnosti. Inspekcijskim nadzorom nije obuhvaćeno upravljanje i održavanje javnih 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. Nadalje, prema odredbama članka 47. Zakona, aktivnosti u sustavu civilne zaštite su pripremne aktivnosti koje se provode kao preventivne i planske u okviru redovne djelatnosti sudionika sustava civilne zaštite i operativne aktivnosti koje se provode u rasponu od ranog upozoravanja, pripravnosti do reagiranja.

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.

Prema odredbama članka 54. Pravilnika 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., svi nositelji izrade planskih dokumenata u civilnoj zaštiti dužni su u postupak donošenja propisa uključiti javnost kako bi se prikupile informacije o interesima, stavovima i prijedlozima zainteresirane javnosti u vezi s javnim politikama na području civilne zaštite te pravovremeno uočile slabosti i negativni učinci javnih politika, a koje kroz postupak savjetovanja treba otkloniti prije njihovog formalnog usvajanja.

Grad je u postupku donošenja planskih i drugih dokumenata (Analiza stanja sustava civilne zaštite na području Grada Dubrovnika za 2022., Godišnji plan razvoja sustava civilne zaštite na području Grada Dubrovnika za 2023. s financijskim učincima za trogodišnje razdoblje, Smjernice za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite na području Grada Dubrovnika 2024. – 2027. te Analiza stanja sustava civilne zaštite na području Grada Dubrovnika za 2023.) na mrežnim stranicama objavljuvao nacрте dokumenata kako bi se u postupak donošenja uključila javnost i prikupili prijedlozi zainteresirane javnosti. Prema obrascima izvješća o provedenom savjetovanju, na nacрте spomenutih dokumenata nije pristigao nijedan prijedlog.

Grad je na svojim mrežnim stranicama u službenim glasnicima objavio donesene planske i druge dokumente u sustavu civilne zaštite (Procjena rizika od velikih nesreća iz 2019. i 2021., Plan djelovanja civilne zaštite Grada Dubrovnika iz 2018. i 2021., godišnje analize stanja sustava civilne zaštite, godišnji planovi razvoja sustava civilne zaštite, godišnji planovi djelovanja u području prirodnih nepogoda, Plan vježbi civilne zaštite za 2020. te Smjernice za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite na području Grada Dubrovnika za razdoblje od 2021. do 2024.) te Odluku o imenovanju povjerenika civilne zaštite i njihovih zamjenika za područje Grada Dubrovnika, Odluku o osnivanju savjeta za razvoj civilnog društva Grada Dubrovnika te Odluku o gospodarenju nekretninama u vlasništvu Grada Dubrovnika, kao i Strategiju upravljanja i raspolaganja nekretninama u vlasništvu Grada Dubrovnika od 2023. – 2029. Međutim, prilozi (između ostalog, popis i kapaciteti pravnih osoba u sustavu civilne zaštite te pregled skloništa na području Grada) uz Plan djelovanja civilne zaštite Grada Dubrovnika iz 2021. nisu objavljeni. Prilozi uz Plan djelovanja civilne zaštite Grada Dubrovnika iz 2018. objavljeni su na mrežnim stranicama Grada, ali nisu istovjetni podacima iz priloga uz Plan djelovanja civilne zaštite Grada Dubrovnika iz 2021.

Edukacija građana u cilju podizanja razine svijesti građana kao sudionika sustava civilne zaštite nije planirana dokumentima civilne zaštite koji se donose na godišnjoj razini.

Osim objavljivanja dokumenata u postupku donošenja na mrežnim stranicama Grada te objavljivanja donesenih dokumenata u službenim glasnicima, Grad nije provodio druge aktivnosti radi 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, kao i podizanja razine svijesti građana kao sudionika sustava civilne zaštite.

U Analizi stanja sustava civilne zaštite na području Grada Dubrovnika za 2021., između ostalog, navedeni su dokumenti iz područja civilne zaštite doneseni u 2021. te kapaciteti za zbrinjavanje i drugi objekti za sklanjanje. Nadalje, analizama stanja sustava civilne zaštite na području Grada Dubrovnika za 2022. i 2023., između ostalog, određene su zadaće i aktivnosti obavljene tijekom godine.

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 bilo proglašanih velikih nesreća.

Primjerene preventivne pripreme i sveobuhvatne i pravovremene mjere zaštite i spašavanja čuvaju živote i imovinu, umanjuju nastale posljedice, a cjelokupan sustav civilne zaštite čine učinkovitijim.

***Državni ured za reviziju preporučuje provoditi aktivnosti na edukaciji građana u vezi sa sustavom civilne zaštite. Također, preporučuje na mrežnim stranicama Grada objavljivati informacije o skloništima.***

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

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 planske i druge dokumente u sustavu civilne zaštite, sastavio je evidenciju javnih skloništa na svom području te je u poslovnim knjigama evidentirao dio skloništa u svom vlasništvu ili suvlasništvu te skloništa u stambenim i stambeno-poslovnim zgradama kojima upravljaju upravitelji zgrada odnosno pravne osobe. Međutim, za javna skloništa nije utvrdio namjenu odnosno djelatnosti koje se mogu obavljati u skloništima u mirnodopskim uvjetima te način i uvjete korištenja i održavanja skloništa; planskim i drugim dokumentima civilne zaštite te u ustrojenim evidencijama nije navodio točne i sveobuhvatne podatke o skloništima i drugim objektima i kapacitetima za sklanjanje ljudi, a koji su važni za donošenje planova i odluka o upravljanju i korištenju javnih skloništa; planom djelovanja civilne zaštite nisu obuhvaćeni svi objekti i kapaciteti za sklanjanje; godišnjim popisom imovine i obveza obuhvaćena su i skloništa koja nisu u vlasništvu ili suvlasništvu Grada, a koja su u poslovnim knjigama Grada evidentirana bilančno umjesto izvanbilančno; nije proveo detaljni pregled i kontrolu svih skloništa radi utvrđivanja njihove ispravnosti; nije provodio javni natječaj za davanje javnih skloništa u zakup niti je ugovarao zakup i korištenje javnih skloništa; nije provodio aktivnosti na edukaciji građana u vezi sa sustavom civilne zaštite te nije u potpunosti informirao javnost o skloništima i 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. Općim aktom urediti upravljanje i korištenje javnih skloništa, kao jednog od pojavnih oblika imovine, na način da utvrdi namjenu odnosno djelatnosti koje se mogu obavljati u javnim skloništima u mirnodopskim uvjetima te način i uvjete korištenja i održavanja javnih skloništa.
  - 1.2. Godišnjim planom upravljanja imovinom obuhvatiti i upravljanje skloništima te sastavljati izvješća o izvršenju godišnjih planova upravljanja nekretninama, koja bi, između ostalog, sadržavala 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, površini, kapacitetu zbrinjavanja i opsegu zaštite).
- 1.4. Planom djelovanja civilne zaštite Grada Dubrovnika obuhvatiti skloništa u stambenim ili stambeno-poslovnim zgradama 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 uvjeta za sklanjanje ljudi.

## 2. Evidencije javnih i drugih skloništa

- 2.1. Skloništa koja nisu u vlasništvu ili suvlasništvu Grada i kojima Grad ne upravlja, a koja su evidentirana u poslovnim knjigama Grada, evidentirati u okviru izvanbilančnih zapisa, do utvrđivanja pravnog statusa, odnosno do donošenja odluke o prestanku održavanja i korištenja navedenih skloništa.
- 2.2. Dopuniti evidenciju skloništa s podacima o preostalim skloništima na području Grada te drugim podacima koji nisu uneseni u evidenciju, a bitni su za donošenje planova i odluka o upravljanju i korištenju skloništa te uskladiti podatke o skloništima u evidenciji skloništa i poslovnim knjigama Grada.

## 3. Planiranje, izgradnja i održavanje te korištenje javnih skloništa

- 3.1. Provesti detaljni pregled i kontrolu javnih skloništa u vlasništvu i suvlasništvu Grada radi provjere ispravnosti i dotrajalosti postojeće opreme i instalacija te potrebnog tekućeg održavanja i poduzeti mjere za otklanjanje utvrđenih nedostataka.
- 3.2. U suradnji s vlasnicima drugih skloništa prikupiti detaljnije podatke o ispravnosti za skloništa na području Grada, kako bi se raspolagalo cjelovitim podacima o stanju i ispravnosti svih skloništa na području Grada.
- 3.3. Javna skloništa davati na korištenje na temelju provedenog javnog natječaja i zaključenih ugovora u skladu s Odlukom o gospodarenju nekretninama u vlasništvu Grada Dubrovnika i Strategijom upravljanja i raspolaganja nekretninama u vlasništvu Grada Dubrovnika.

## 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 skloništima.

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 skloništima koji su bitni za donošenje planova i odluka o upravljanju i korištenju skloništa, planiranjem, izgradnjom, održavanjem i korištenjem javnih skloništa te informiranjem javnosti, čime bi se povećala učinkovitost upravljanja i korištenja skloništa na području Grada.



## OČITOVANJE GRADA DUBROVNIKA

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

*U vezi s preporukom koja se odnosi na utvrđivanje namjene odnosno djelatnosti koje se mogu obavljati u javnim skloništima u mirnodopskim uvjetima Grad u Očitovanju navodi da će tijekom 2024. regulirati način korištenja skloništa općim aktom u skladu sa Strategijom upravljanja imovinom Grada Dubrovnika za razdoblje od 2023. – 2029. i Odlukom o gospodarenju nekretninama u vlasništvu Grada Dubrovnika te predviđa općim aktom urediti upravljanje i korištenje javnih skloništa, kao jednog od pojavnih oblika imovine, na način da se utvrdi namjena djelatnosti koje se mogu obavljati u javnim skloništima u mirnodopskim uvjetima te način i uvjeti korištenja i održavanja javnih skloništa.*

*U vezi s preporukom koja se odnosi na iskazivanje točnih i sveobuhvatnih podataka o skloništima u planskim i drugim dokumentima civilne zaštite, Grad navodi kako trenutačno važećom Procjenom rizika od velikih nesreća za Grad Dubrovnik nisu obuhvaćene prijetnje ratova i terorističkih djelovanja te ostalih zlonamjernih i drugih aktivnosti pojedinaca koje mogu ugroziti stanovništvo, okoliš te materijalna i kulturna dobra zato što to nije obuhvaćeno i obrađeno Procjenom rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku, a samim time ni Smjernicama za izradu procjene rizika od velikih nesreća za područje Dubrovačko-neretvanske županije i jedinica lokalne samouprave na području Županije. Nadalje se navodi kako u Planu djelovanja civilne zaštite Grada Dubrovnika nisu navedeni podaci o opsegu zaštite skloništa (osnovna, pojačana i dopunska), površini i kapacitetu skloništa zato što nema važećih propisanih tehničkih normativa za skloništa (nema važećih propisanih kriterija za osnovno, pojačano i dopunsko sklonište te kriterija po kojim se određuje kapacitet skloništa).*

*U vezi s preporukom koja se odnosi na Plan djelovanja civilne zaštite Grada Dubrovnika kojim je potrebno obuhvatiti i skloništa u stambenim ili stambeno-poslovnim zgradama te druge objekte i kapacitete za sklanjanje ljudi, Grad navodi da je u prilogu spomenutog Plana određeno devet skloništa u vlasništvu Grada predviđenih za sklanjanje ljudi, a nije određeno 14 skloništa koja se nalaze u stambenim ili stambeno-poslovnim zgradama, jer su ona privatno vlasništvo i stanari njima upravljaju stanari, a Grad nema nikakve zakonske osnove na bilo koji način upravljati njima niti im Grad može pristupiti bez odobrenja vlasnika. Nadalje se navodi kako Grad u navedenom Planu djelovanja može obuhvatiti samo ono što je propisano važećim zakonskim i podzakonskim aktima. Također se navodi kako u Analizi stanja sustava civilne zaštite Grada Dubrovnika za 2022. i Planu razvoja sustava civilne zaštite na području Grada Dubrovnika za 2023. s financijskim učincima za trogodišnje razdoblje iz prosinca 2022. te Smjernicama za organizaciju i razvoj sustava civilne zaštite na području Grada Dubrovnika za razdoblje od 2021. – 2024. iz prosinca 2021. nisu navedeni podaci o skloništima na području Grada jer nijednim važećim propisom jedinici lokalne samouprave nije propisana obveza navođenja podataka o skloništima u navedenim aktima Grada.*

*U vezi s preporukom koja se odnosi na evidentiranje u poslovnim knjigama skloništa koja nisu u vlasništvu ili suvlasništvu Grada i kojima Grad ne upravlja, Grad u Očitovanju navodi kako će se skloništa koja se nalaze u poslovnim knjigama Grada tijekom 2024., u suradnji s nadležnim upravnim odjelima Grada, ažurirati.*

*U vezi s preporukom koja se odnosi na evidenciju skloništa koju je potrebno dopuniti s podacima o preostalim skloništim na području Grada i drugim podacima koji nisu uneseni u evidenciju, a bitni su za donošenje planova i odluka o upravljanju i korištenju skloništa, Grad u Očitovanju navodi kako evidencija javnih skloništa ne sadrži podatke o površini pojedinog skloništa, kapacitetu skloništa, opsegu zaštite, stanju skloništa, kao ni podatak o zadnje obavljenom tekućem održavanju skloništa jer nema važećih propisanih tehničkih normativa za skloništa (nema važećih propisanih kriterija za osnovno, pojačano i dopunsko sklonište te kriterija po kojim se određuje kapacitet skloništa). Također, navodi kako evidencija ne sadrži pregled preostalih 14 skloništa koja nisu u vlasništvu Grada jer nisu u vlasništvu Grada. Nadalje, navodi kako nije suglasan da se evidencija javnih skloništa Grada dopuni s podacima o preostalim skloništim, ali predlaže da se ustroji jedinstvena evidencija javnih i drugih skloništa na području Grada s podacima o njihovim adresama kako bi se mogli osigurati uvjeti za premještanje, sklanjanje, evakuaciju i zbrinjavanje građana. Nadalje, navodi kako Grad upravlja s devet javnih skloništa na području Grada. Grad je u zemljišnim knjigama Općinskog suda u Dubrovniku upisan na četiri nekretnine kao vlasnik, jedna nekretnina upisana je kao vlasništvo osnovne škole, jedna nekretnina upisana je kao suvlasništvo Grada i pravne osobe – trgovačkog društva, dok tri nekretnine nisu evidentirane u zemljišnim knjigama navedenog suda, već samo u katastarskom operatu Državne geodetske uprave, Područnog ureda za katastar Dubrovnik. U odnosu na nekretninu u suvlasništvu Diobnim ugovorom i Dodatkom Diobnom ugovoru s društvom Konzum plus d.o.o. razvrgava se suvlasnička zajednica u odnosu na nekretninu oznake test. zem. 1021/1 k. o. Obuljeno. Grad je navedenim pravnim poslom ostao u vlasništvu točno određenog fizičkog dijela nekretnine oznake čest. zem. 1021/1 k. o. Obuljeno, na kojem dijelu se nalazi javno sklonište. Za tri nekretnine koje nisu evidentirane u zemljišnim knjigama navedenog suda na temelju provedenog prijavnog lista u katastarskom operatu formirane su građevne čestice te je u tijeku postupak provedbe prijavnog lista u zemljišnim knjigama navedenog suda. Također, navodi kako Strategijom upravljanja imovinom Grada Dubrovnika za razdoblje od 2023. – 2029. (Službeni glasnik Grada Dubrovnika 11/23) gdje je u sklopu Strateškog cilja 5. Unaprijeđenje postupanja s gradskom imovinom koju koriste proračunski korisnici te s imovinom proračunskih korisnika kao posebna mjera, između ostalog, propisano i reguliranje imovinskopravnih odnosa nekretnina u vlasništvu proračunskih korisnika s ciljem uspostave jedinstvenog mjesta upravljanja gdje se kao mjera navodi i operativna provedba odluke o prijenosu nekretnina u vlasništvu ustanova kojima je osnivač Grad u vlasništvo Grada, putem nadležnih tijela u skladu s posebnim propisima te predlaže da se isto navede u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja i korištenja skloništa za građane na području Grada Dubrovnika.*

*U vezi s preporukama koje se odnose na provođenje detaljnog pregleda i kontrole javnih skloništa te prikupljanje podataka o ispravnosti drugih skloništa na području Grada, kako bi se raspolagalo cjelovitim podacima o stanju i ispravnosti svih skloništa na području Grada, Grad u Očitovanju navodi kako nema zakonske osnove prikupljati detaljne podatke o ispravnosti skloništa koja nisu u vlasništvu Grada. U Očitovanju se navodi kako trenutačno ne postoje kako zakonski, tako i podzakonski propisi kojim bi se regulirala eventualna obveza gradnje skloništa i drugih objekata za zaštitu, tehnički normativi za skloništa, održavanje skloništa i drugih zaštitnih objekata u miru te uvjeti pod kojima se u miru skloništa mogu davati u zakup, pogotovo zato što bi Grad imao obvezu opremiti skloništa nekakvom opremom koja nije propisana nikakvim važećim propisom, na koji način bi se navedena oprema koja nije propisana zakonskim i podzakonskim propisima mogla pravdati u proračunu i postupcima javne nabave, što ako bi se nakon donošenja odgovarajućih propisa utvrdilo da prethodno nabavljena oprema nije u skladu s tim novim propisanim standardima. Također se navodi kako su prestali vrijediti tehnički standardi i normativi za održavanje skloništa te isti više nisu relevantni.*

*U skladu s navedenim normativnim promjenama, prestale su i daljnje nadležnosti za provedbu inspekcijskog nadzora stanja skloništa, tako i obveze vlasnika skloništa za njihovo održavanje prema prethodno definiranim tehničkim standardima.*

*U vezi s preporukom koja se odnosi na davanje javnih skloništa na korištenje na temelju provedenog javnog natječaja i zaključenih ugovora, Grad navodi kako će se, u skladu sa strateškom mjerom 3. Menadžersko upravljanje kao dijelu prijedloga Godišnjeg plana upravljanja imovinom Grada Dubrovnika za 2024. koji je upućen Gradskom vijeću Grada na usvajanje u ožujku 2024., za javna skloništa kojima upravlja Grad, tijekom 2024., regulirati način korištenja istih općim aktom u skladu sa Strategijom upravljanja imovinom Grada Dubrovnika za razdoblje od 2023. – 2029. i Odlukom o gospodarenju nekretninama u vlasništvu Grada Dubrovnika. Nadalje se navodi kako se predviđa općim aktom urediti upravljanje i korištenje javnih skloništa, kao jednog od pojavnih oblika imovine, na način da se utvrdi namjena djelatnosti koje se mogu obavljati u javnim skloništimu u mirnodopskim uvjetima te način i uvjeti korištenja i održavanja javnih skloništa. Također se navodi kako će se na temelju javnog natječaja zaključivati ugovori o zakupu.*

*U vezi s preporukama koje se odnose na provođenje edukacije građana u vezi sa sustavom civilne zaštite te objavu informacija na mrežnim stranicama Grada o skloništimu i aktivnostima koje se provode u sustavu civilne zaštite, Grad u Očitovanju navodi kako nije ovlašten održavati predavanja i radionice iz područja civilne zaštite niti provoditi edukaciju građana u vezi sa sustavom civilne zaštite, već je za navedeno ovlašteno Ravnateljstvo civilne zaštite.*

*Vežano za mišljenje Državnog ureda za reviziju da je prostornim planom svrsishodno utvrditi lokacije na kojima bi se pri izgradnji stambenih ili objekata javne namjene gradile podrumске i druge prostorije koje su sa ili bez prilagodbe pogodne za sklanjanje, u cilju ravnomjernog prostornog rasporeda skloništa i osiguranja uvjeta za sklanjanje ljudi, materijalnih i drugih dobara u slučaju neposredne ratne opasnosti, u skladu s odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite i Pravilnika o mjerama zaštite od elementarnih nepogoda i ratnih opasnosti u prostornom planiranju i uređivanju prostora, u Očitovanju se navodi kako je 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 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. Međutim, Procjenom rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku, a samim time ni Smjernicama za izradu procjene rizika od velikih nesreća za područje Dubrovačko-neretvanske županije i jedinica lokalne samouprave na području Županije, pa tako i Procjenom rizika od velikih nesreća za Grad Dubrovnik, nisu obuhvaćene prijetnje ratova i terorističkih djelovanja te ostalih zlonamjernih i drugih aktivnosti pojedinaca koje mogu ugroziti stanovništvo, okoliš te materijalna i kulturna dobra, pa stoga nisu planirana područja za gradnju novih skloništa te komunalnih i drugih objekata s mogućom prilagodbom za potrebe sklanjanja. Nadalje, navodi budući da nema propisa kojima je utvrđena obveza izgradnje skloništa, postavlja se pitanje na koji način prostornim planom svrsishodno utvrditi lokacije na kojima bi se pri izgradnji stambenih ili objekata javne namjene gradile podrumске i druge prostorije koje su sa ili bez prilagodbe pogodne za sklanjanje u cilju ravnomjernog prostornog rasporeda skloništa i osiguranja uvjeta za sklanjanje ljudi, materijalnih i drugih dobara u slučaju neposredne ratne opasnosti. Osim toga, po kojim kriterijima bi se gradila eventualna skloništa kad ne postoje važeći kako zakonski, tako i podzakonski propisi kojim bi se regulirala eventualna obveza gradnje skloništa i drugih objekata za zaštitu, tehnički normativi za skloništa, održavanje skloništa i drugih zaštitnih objekata u miru te uvjeti pod kojima se u miru skloništa mogu davati u zakup.*

*Naročito zato što bi Grad imao obvezu opremiti skloništa nekakvom opremom koja nije propisana nikakvim važećim propisom, na koji način bi se navedena oprema koja nije propisana zakonskim i podzakonskim propisima mogla pravdati u proračunu i postupcima javne nabave, što ako bi se nakon donošenja odgovarajućih propisa utvrdilo da prethodno nabavljena oprema nije u skladu s tim novim propisanim standardima. Također, u Očitovanju Grad skreće pažnju na to kako se u Procjenama rizika od katastrofa i velikih nesreća ne navode zahtjevi zaštite i spašavanja u dokumentima prostornog uređenja koji se trebaju implementirati u prostorne planove jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao što je to sadržavala Procjena ugroženosti stanovništva, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša od katastrofa i velikih nesreća u Prilogu B za urbaniste. Nadalje, navodi kako u svakom postupku izrade prostornih planova, kao i njihovim izmjenama i dopunama, sudjeluje Ministarstvo unutarnjih poslova, Ravnateljstvo civilne zaštite, sa zahtjevima i mišljenjima Sektora za inspekcijske poslove i Službe civilne zaštite Dubrovnik, sukladno posebnim propisima iz svoje nadležnosti.*

*Vezano za mišljenje Državnog ureda za reviziju kako bi budućim godišnjim planovima rada unutarnje revizije trebalo planirati, između ostalog, i aktivnosti i procese u vezi s upravljanjem i korištenjem javnih i drugih skloništa, u Očitovanju se navodi kako je Služba za unutarnju reviziju izradila Strateški plan unutarnje revizije za razdoblje 2024. – 2026. i Godišnji plan unutarnje revizije za 2024. u skladu s Međunarodnim standardima za profesionalno obavljanje unutarnje revizije i Priručnikom za unutarnje revizore – Uputom za izradu strateškog i godišnjeg plana unutarnje revizije. Strateški i Godišnji plan izrađeni su na temelju utvrđivanja i procjene rizika na razini potencijalnih područja revidiranja te pripadajućih pojedinačnih revizija (sustava, procesa, aktivnosti ili institucija iz nadležnosti). Nadalje, navodi kako u skladu s nalazima Državnog ureda za reviziju i dogovorima s nadležnim pročelnicima, Služba za unutarnju reviziju može proces upravljanja i korištenja javnih i drugih skloništa obaviti kao ad hoc reviziju ili ga uključiti u sljedeće trogodišnje razdoblje.*