



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

Управљање јавним склоништима у Републици Србији



број: 400-272/2023-03/19
Београд, 15. децембар 2023. године



Потребно је унапредити систем управљања јавним склоништима, како би обезбедили њихову сигурност и функционалност и омогућили да она пруже предвиђени степен заштите становништва

Склониште представља грађевински објекат или део грађевинског објекта намењен првенствено за склањање становништва у рату, притом може имати и мирнодопску намену. У Републици Србији има 1.442 јавна склоништа укупне површине око 285 хиљада m², којима управља ЈП Склоништа. Притом, инспекцијски надзор над тим склоништима обавља Сектор за ванредне ситуације.

У периоду од 2019. до 2022. године, Сектор за ванредне ситуације обавио је инспекцијски надзор над 426 јавних склоништа којима управља ЈП Склоништа. Том приликом утврђено је да 11 јавних склоништа није употребљиво, док је 331 јавно склониште употребљиво уз одређене недостатке, а 84 јавна склоништа била су без недостатака. Такође, том приликом инспекција је изрекла преко 2.000 мера у вези са текућим и инвестиционим одржавањем, од чега је ЈП Склоништа реализовало око 450 мера.

Није омогућено ефикасно управљање јавним склоништима јер ова област није уређена на одговарајући начин и недостају неопходни ресурси. Начин одржавања склоништа за склањање становништва није адекватно прописан, што у пракси отежава одржавање јавних склоништа, као и спровођење техничке контроле и инспекцијског надзора над њима. Поред тога, нису у довољној мери обезбеђена финансијска средства неопходна за адекватно одржавање јавних склоништа, а недостају и одређени стручни кадрови.

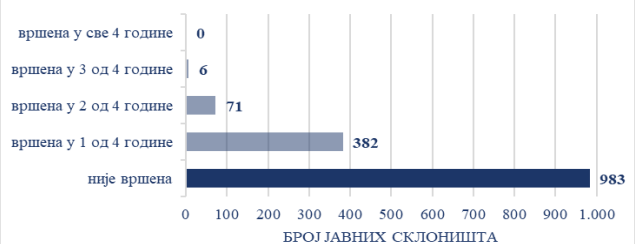
ЈП Склоништа не спроводи у довољном обиму техничку контролу над јавним склоништима којима управља, услед чега изостаје доказ о томе да ли је обезбеђена њихова сигурност и функционалност. Око две трећине од 1.442 јавна склоништа, којима управља ЈП Склоништа, није било предмет техничке контроле у периоду од 2019. до 2022. године, иако би контролу требало вршити једанпут годишње. Такође, није у потпуности омогућено спровођење техничке контроле јавних склоништа која су издата у закуп, што има за последицу да не буду извршени сви предвиђени прегледи и мерења.

Постојећи ниво одржавања јавних склоништа није довољан да обезбеди очување њихове сигурности и функционалности на дуг рок. Поједина јавна склоништа не пружају предвиђени степен заштите јер одређени недостаци утврђени кроз техничку контролу и инспекцијски надзор нису отклоњени ни након више година. Притом, ЈП Склоништа отежано одржава јавна склоништа која у мирнодопским условима станари користе као оставе јер нису јасно уређене обавезе станара.

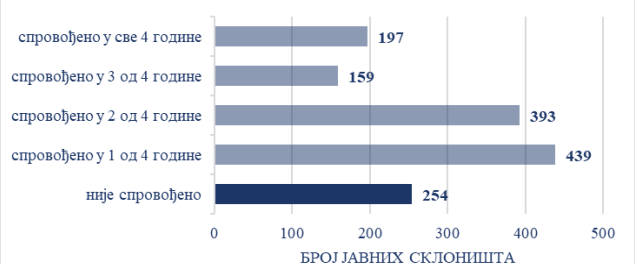
Кључне препоруке ЈП Склоништа:

- ↓ да покрене иницијативу за уређење начина одржавања склоништа за склањање становништва, као и за измену модела финансирања своје делатности;
- ↓ да у већој мери користи капацитете свог Контролног тела, које спроводи техничку контролу јавних склоништа и
- ↓ да изврши процену којом се утврђује код којих јавних склоништа је трајно нарушена њихова сигурност, како би оснивач и надлежни органи донели одлуку о њиховом даљем статусу.

Техничка контрола над 1.442 јавна склоништа у периоду од 2019. до 2022. године



Текуће одржавање код 1.442 јавна склоништа у периоду од 2019. до 2022. године





САДРЖАЈ

СКРАЋЕНИЦЕ И ТЕРМИНИ	4
I РЕЗИМЕ И ПРЕПОРУКЕ	5
1. Резиме откривених несврсисходности	5
2. Препоруке	8
3. Захтев за достављање одазивног извештаја	9
II УВОД	11
1. Избор теме	11
2. Циљ ревизије и ревизијска питања	12
3. Обухват ревизије	12
4. Методологија рада и ограничења	14
III ОПШТЕ ИНФОРМАЦИЈЕ	16
1. Јавна и блоковска склоништа у Републици Србији	16
2. Делатност и организација ЈП Склоништа	18
IV ЗАКЉУЧЦИ	19
Закључак 1. Није омогућено ефикасно управљање јавним склоништима јер ова област није уређена на одговарајући начин и недостају неопходни ресурси	19
Налаз 1.1. Начин одржавања склоништа за склањање становништва није адекватно прописан, што у пракси отежава одржавање јавних склоништа, као и спровођење техничке контроле и инспекцијског надзора над њима	20
Налаз 1.2. Нису у довољној мери обезбеђена финансијска средства неопходна за адекватно одржавање јавних склоништа, а недостају и одређени стручни кадрови	23
Закључак 2. ЈП Склоништа не спроводи у довољном обиму техничку контролу над јавним склоништима којима управља, услед чега изостаје доказ о томе да ли је обезбеђена њихова сигурност и функционалност	27
Налаз 2.1. Око две трећине од 1.442 јавна склоништа, којима управља ЈП Склоништа, није било предмет техничке контроле у периоду од 2019. до 2022. године, иако би техничку контролу требало вршити једанпут годишње	28
Налаз 2.2. Није у потпуности омогућено спровођење техничке контроле јавних склоништа која су издата у закуп, што има за последицу да не буду извршени сви предвиђени прегледи и мерења	31
Закључак 3. Постојећи ниво одржавања јавних склоништа није довољан да обезбеди очување њихове сигурности и функционалности на дуг рок	35
Налаз 3.1. Поједина јавна склоништа не пружају предвиђени степен заштите јер одређени недостаци утврђени кроз техничку контролу и инспекцијски надзор нису отклоњени ни након више година	36
Налаз 3.2. ЈП Склоништа отежано одржава јавна склоништа која у мирнодопским условима станари користе као оставе јер нису јасно уређене обавезе станара	42
V АНЕКСИ	47
Анекс 1. Преглед одабраних јавних склоништа за студије случаја	47



СКРАЋЕНИЦЕ И ТЕРМИНИ

Табела 1. Преглед најчешће коришћених скраћеница у извештају

Скраћеница	Пун назив
ДРИ	Државна ревизорска институција
ЈП Склоништа	Јавно предузеће за склоништа Београд – Нови Београд
РС	Република Србија
Сектор за ванредне ситуације	Министарство унутрашњих послова – Сектор за ванредне ситуације

Табела 2. Значење одређених термина у извештају

Термин	Значење
јавна склоништа	јавна и блоковска склоништа, намењена за склањање становништва од ратних дејстава и других несрећа, којима управља ЈП Склоништа у складу са одлукама ¹ Владе РС
Контролно тело	самостална организациона јединица у оквиру ЈП Склоништа, која обавља послове техничке контроле јавних склоништа, за шта је акредитована код Акредитационог тела Србије
одржавање склоништа	поступак којим се врши преглед, контрола, функционално испитивање и врше се радови и радње које се морају обавити периодично, а у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача ²
техничка контрола склоништа	контролисање и испитивање буке у просторијама за боравак, визуелни преглед конструкција, електричних инсталација, средстава за затварање отвора за кретање, опреме за боравак и инсталација за проветравање склоништа ³

¹ Одлука о оснивању Јавног предузећа за склоништа („Службени гласник РС“, бр. 3/92, 18/92, 63/01 и 112/06) и Одлука о усклађивању послова Јавног предузећа за склоништа Београд – Нови Београд са Законом о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 95/16, 38/18 и 81/20).

² Тачка 3 Процедуре за одржавање склоништа ЈП Склоништа од 15. фебруара 2019. године.

³ Тачка 1 Упутства за вршење техничке контроле склоништа ЈП Склоништа од 17. децембра 2021. године.



I РЕЗИМЕ И ПРЕПОРУКЕ

1. Резиме откривених несврсисходности

Склониште представља грађевински објекат или део грађевинског објекта намењен првенствено за склањање становништва у рату, али и од других несрећа, притом може имати и мирнодопску намену. У Републици Србији има 1.442 јавна склоништа, укључујући и блоковска, укупне површине око 285 хиљада m², којима управља ЈП Склоништа. Притом, инспекцијски надзор над тим склоништима обавља Сектор за ванредне ситуације.

У периоду од 2019. до 2022. године, Сектор за ванредне ситуације обавио је инспекцијски надзор над 426 јавних склоништа, односно обухваћено је око 30% јавних склоништа којима управља ЈП Склоништа. Том приликом утврђено је да 11 јавних склоништа није употребљиво, док је 331 јавно склониште употребљиво уз одређене недостатке, а 84 јавна склоништа била су без недостатака. Сходно томе, од прегледаних јавних склоништа око четири петине није било употребљиво или је било употребљиво уз одређене недостатке. Такође, том приликом инспекција је изрекла преко 2.000 мера у вези са текућим и инвестиционим одржавањем, од чега је ЈП Склоништа реализовало око 450 мера.

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања на тему „Управљање јавним склоништима у Републици Србији“. Субјект ревизије било је Јавно предузеће за склоништа Београд – Нови Београд, које управља јавним склоништима, у складу са одлукама Владе Републике Србије. Након спроведене ревизије утврдили смо следеће:

Потребно је унапредити систем управљања јавним склоништима, како би обезбедили њихову сигурност и функционалност и омогућили да она пружи предвиђени степен заштите становништва.

Наведено смо утврдили на основу закључака, које износимо у наставку, а закључци су донети на основу налаза, који су приказани испод сваког закључка.

ЗАКЉУЧАК 1. Није омогућено ефикасно управљање јавним склоништима јер ова област није уређена на одговарајући начин и недостају неопходни ресурси. Начин одржавања склоништа за склањање становништва није адекватно прописан, што у пракси отежава одржавање јавних склоништа, као и спровођење техничке контроле и инспекцијског надзора над њима. Поред тога, нису у довољној мери обезбеђена финансијска средства неопходна за адекватно одржавање јавних склоништа, а недостају и одређени стручни кадрови.

↓ **Налаз 1.1.** Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама из 2018. године, предвиђено је да министарство надлежно за унутрашње послове пропише начин одржавања склоништа за склањање становништва, у року од девет месеци. Четири године након истека рока, подзаконски акт се налази у радној верзији. У пракси се примењују два подзаконска акта, донета на основу закона који више нису на снази. У питању су Правилник о техничким нормативима за склоништа из 1983. године и Технички пропис за склоништа и друге заштитне објекте из 1998. године. Њихова примена у пракси је отежана из више разлога, што негативно утиче на одржавање јавних склоништа, као и на спровођење техничке контроле и инспекцијског надзора над њима.

↓ **Налаз 1.2.** ЈП Склоништа обавља делатност од општег интереса која, између осталог, обухвата одржавање и техничку контролу јавних склоништа у Републици Србији. Законска је обавеза да се ова делатност обавља у континуитету. Сходно томе, потребно је обезбедити неопходне ресурсе, пре свега финансијска средства и стручне кадрове. ЈП



Склоништа средства за обављање своје делатности углавном обезбеђује од давања у закуп склоништа и пословног простора. Међутим, од 1.442 јавна склоништа, којима управља ЈП Склоништа, две трећине није погодно за издавање. Код трећине која је погодна за издавање свако четврто није издато јер нема заинтересованих закупаца. Стога, принцип самоодрживости, кроз издавање у закуп, код већине јавних склоништа није применљив. До 2012. године, ЈП Склоништа је имало додатни извор средстава – накнаде за склоништа. Њихово укидање имало је значајан утицај на пословање ЈП Склоништа јер предузеће од 2013. године константно послује са губитком. Притом, ЈП Склоништа недостаје око трећине извршилаца, од 177 колико је предвиђено систематизацијом. Недостатак одређених стручних кадрова је посебно изражен у Сектору за техничке послове и Контролном телу, који обављају послове одржавања и техничке контроле јавних склоништа. Сходно наведеном, постоји ризик од тога да се јавна склоништа не одржавају на одговарајући начин.

ЗАКЉУЧАК 2. ЈП Склоништа не спроводи у довољном обиму техничку контролу над јавним склоништима којима управља, услед чега изостаје доказ о томе да ли је обезбеђена њихова сигурност и функционалност. Око две трећине од 1.442 јавна склоништа, којима управља ЈП Склоништа, није било предмет техничке контроле у периоду од 2019. до 2022. године, иако би контролу требало вршити једанпут годишње. Такође, није у потпуности омогућено спровођење техничке контроле јавних склоништа која су издата у закуп, што има за последицу да не буду извршени сви предвиђени прегледи и мерења.

- ↓ **Налаз 2.1.** У складу са Правилником о техничким нормативима за склоништа, мора се једанпут годишње вршити техничка контрола јавних склоништа, да би се обезбедила њихова сигурност и функционалност. У периоду од 2019. до 2022. године, око две трећине од 1.442 јавна склоништа, којима управља ЈП Склоништа, није било предмет техничке контроле. Са друге стране, ниједно од 459 јавних склоништа, која су била предмет техничке контроле, није контролисано у све четири посматране године. У наведеном периоду, код 12 од 50 јавних склоништа, која су одабрана за студије случаја, спроведена је техничка контрола и сва су добила оцену „не задовољава“, притом су три имала примедбе на сигурност, а свих 12 примедбе на функционалност. Недостатак финансијских средстава и одређених стручних кадрова утицали су на то да техничком контролом не буде обухваћено више јавних склоништа. Међутим, ни ЈП Склоништа није у довољној мери користило расположиве капацитете свог Контролног тела. Када се не спроводи техничка контрола над јавним склоништима изостаје доказ о томе да ли је обезбеђена њихова сигурност и функционалност, односно изостаје потврда да ли се она одржавају у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача.
- ↓ **Налаз 2.2.** Дозвољено је да се јавна склоништа у мирнодопским условима издају у закуп, али се том приликом не могу вршити адаптације и реконструкције које би нарушиле њихову сигурност и функционалност. Сходно томе, јавна склоништа која су издата у закуп захтевају посебну пажњу приликом спровођења техничке контроле. У периоду од 2019. до 2022. године, око 67% од 339 јавних склоништа, која су у том периоду била издата у закуп, није било предмет техничке контроле. Притом, анализа одабраних студија случаја је показала да код појединих јавних склоништа, која су била издата у закуп, није било омогућено спровођење свих предвиђених прегледа и мерења јер приступ просторијама, уређајима, инсталацијама и опреми није био могућ, због ствари закупаца. ЈП Склоништа није предузело све неопходне мере како би омогућило спровођење техничке контроле јавних склоништа која су издата у закуп. Наведено има за последицу недовољно информација о томе да ли је поступцима закупаца нарушена сигурност и функционалност јавних склоништа која су издата у закуп.



ЗАКЉУЧАК 3. Постојећи ниво одржавања јавних склоништа није довољан да обезбеди очување њихове сигурности и функционалности на дуг рок. Поједина јавна склоништа не пружају предвиђени степен заштите јер одређени недостаци утврђени кроз техничку контролу и инспекцијски надзор нису отклоњени ни након више година. Притом, ЈП Склоништа отежано одржава јавна склоништа која у мирнодопским условима станари користе као оставе јер нису јасно уређене обавезе станара.

- ↓ **Налаз 3.1.** Према Правилнику о техничким нормативима за склоништа, склоништа морају редовно да се одржавају у исправном стању, према важећим прописима и упутству за одржавање. ЈП Склоништа је дужно да у предвиђеном року отклони недостатке склоништа утврђене кроз техничку контролу или инспекцијски надзор. Код 1.245 или 86% јавних склоништа, којима управља ЈП Склоништа, није било обезбеђено да се бар једном годишње спроводе активности у вези са текућим одржавањем, у периоду од 2019. до 2022. године. Постојећи ниво одржавања код појединих јавних склоништа није довољан да обезбеди њихову сигурност и функционалност, показала је анализа одабраних студија случаја. Одређени недостаци код појединих јавних склоништа, утврђени кроз техничку контролу или инспекцијски надзор, нису отклоњени ни након више година. Према наводима представника ЈП Склоништа, део недостатака је постојао приликом преузимања склоништа на управљање, док је део настао под утицајем фактора који нису под контролом ЈП Склоништа, као у случају честих плављења склоништа, услед проблема са водоводном и/или канализационом инфраструктуром. Такође, наводе да недостаци нису отклоњени јер расположиви обим финансијских средстава није довољан. Наведено има за последицу да поједина јавна склоништа не пружају предвиђени степен заштите, притом је ЈП Склоништа поднело иницијативу за снижавање степена отпорности за 67 јавних склоништа.
- ↓ **Налаз 3.2.** Око четвртине од 1.442 јавна склоништа, којима управља ЈП Склоништа, чине објекти који се у мирнодопским условима користе као оставе станара. Ова склоништа морају испуњавати исте услове, као и сва друга јавна склоништа, односно морају се редовно одржавати у исправном стању. Поред управљача, код ових склоништа постоје и њихови корисници, то су станари зграда у којима се она налазе. Код појединих јавних склоништа, која се у мирнодопским условима користе као оставе, станари зграда су својим несавесним понашањем оштетили склоништа, показала је анализа студија случаја. Ниво одржавања и мере које је код тих склоништа предузимало ЈП Склоништа нису били довољни да обезбеде њихову сигурност и функционалност. Притом, ЈП Склоништа је било отежано да спроводи одржавање и техничку контролу тих склоништа, због поступака станара, којима је онемогућен приступ склоништу, инсталацијама, уређајима и опреми. Наведено је последица тога што права и обавезе управљача и корисника тих склоништа нису јасно уређена.



2. Препоруке

У циљу успостављања ефикаснијег система управљања јавним склоништима у Републици Србији, Државна ревизорска институција даје **Јавном предузећу за склоништа Београд – Нови Београд** следеће препоруке:

1. да предузме неопходне активности и покрене иницијативу како би надлежни орган прописао начин одржавања склоништа за склањање становништва (**Приоритет 1**)⁴ – Налаз 1.1;
2. да покрене иницијативу код надлежних органа за измену модела финансирања своје делатности, тако да се омогући континуирано одржавање и техничка контрола јавних склоништа, у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача (**Приоритет 1**) – Налаз 1.2;
3. да у већој мери користи расположиве капацитете свог Контролног тела, приликом спровођења техничке контроле јавних склоништа којима управља (**Приоритет 2**)⁵ – Налаз 2.1;
4. да донесе план вршења техничке контроле јавних склоништа, који укључује временски распоред, како би обезбедило да свако склониште којим управља буде предмет техничке контроле у што краћем временском периоду (**Приоритет 1**) – Налаз 2.1;
5. да предузме неопходне мере како би обезбедило да се приликом спровођења техничке контроле јавних склоништа која су издата у закуп изврше сви предвиђени прегледи и мерења (**Приоритет 2**) – Налаз 2.2;
6. да изврши процену којом се утврђује код којих јавних склоништа којима управља постоји ризик од тога да је трајно нарушена њихова сигурност и да о томе обавести оснивача и надлежне органе, како би донели одлуку о њиховом даљем статусу (**Приоритет 3**)⁶ – Налаз 3.1;
7. да покрене иницијативу како би надлежни орган уредио права и обавезе управљача и корисника код јавних склоништа која се у мирнодопским условима користе као оставе станара (**Приоритет 1**) – Налаз 3.2.

⁴ Приоритет 1, означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана.

⁵ Приоритет 2, означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана.

⁶ Приоритет 3, означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године.



3. Захтев за достављање одазивног извештаја

Субјект ревизије је дужан, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана, почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањења ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању, за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјект ревизије је у обавези да у одазивном извештају искаже мере исправљања на основу откривених несврсисходности, односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, које је могуће отклонити у року од 90 дана, субјект ревизије је у обавези да достави доказе о отклањању несврсисходности, односно о предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, које је могуће отклонити у року до три године, субјект ревизије је у обавези да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању, као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40 став 2 Закона о Државној ревизорској институцији, одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе, извршиће се и провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена којом ће се утврдити да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57 став 1 тачка 3 Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије, у чијем су пословању откривене несврсисходности, не поднесе у прописаном року Државној ревизорској институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.



Ако се оцени да одазивни извештај не указује на то да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима, Државна ревизорска институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ставови од 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
15. децембар 2023. године



II УВОД

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања на тему „Управљање јавним склоништима у Републици Србији“. Ревизија сврсисходности је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁷, Пословником Државне ревизорске институције⁸ и Програмом ревизије ДРИ за 2023. годину.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним Оквиром професионалних стандарда ИНТОСАИ⁹, Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима ИССАИ¹⁰. Поступци ревизије су изведени у периоду од јануара до октобра 2023. године, у циљу доношења закључака и препорука заснованих на налазима, који су утврђени на основу доказа прикупљених у процесу ревизије.

1. Избор теме

Склониште представља грађевински објекат или део грађевинског објекта намењен првенствено за склањање становништва у рату, али и од других несрећа, притом може имати и мирнодопску намену. С обзиром да је рат, као и друге несреће, тешко предвидети, важно је да склоништа у сваком тренутку буду сигурна и функционална, односно да се у случају потребе могу привести основној намени у што краћем року. Тачније, за употребу у случају рата морају бити приведена основној намени најкасније у року од 24 сата.

Јавна и блоковска склоништа користе се за склањање лица која се затекну на јавном месту, односно за склањање станара више зграда у блоку. У Републици Србији има 1.442 јавна склоништа, укључујући и блоковска, укупне површине око 285 хиљада м², којима управља ЈП Склоништа. Притом, инспекцијски надзор над тим склоништима обавља Сектор за ванредне ситуације.

Сектор за ванредне ситуације, у периоду од 2011. до 2013. године, спровео је инспекцијски надзор над скоро свим јавним склоништима, којима управља ЈП Склоништа. Том приликом утврђено је да преко 100 јавних склоништа није употребљиво за основну намену, као и да преко 200 јавних склоништа има одређене проблеме у функционисању. Сходно томе, око петине јавних склоништа није било употребљиво или је било употребљиво уз одређене недостатке.

У периоду од 2019. до 2022. године, Сектор за ванредне ситуације обавио је инспекцијски надзор над 426 јавних склоништа, односно обухваћено је око 30% јавних склоништа којима управља ЈП Склоништа. Том приликом утврђено је да 11 јавних склоништа није употребљиво, док је 331 јавно склониште употребљиво уз одређене недостатке, а 84 јавна склоништа била су без недостатака. Сходно томе, од прегледаних јавних склоништа око четири петине није било употребљиво или је било употребљиво уз одређене недостатке.



График 1. Инспекцијски надзор над 1.442 јавна склоништа, којима управља ЈП Склоништа, у периоду 2019 – 2022. године

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон.

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 9/09.

⁹ Међународна организација врховних ревизорских институција ([International Organization of Supreme Audit Institutions](#)).

¹⁰ Међународни стандарди врховних ревизорских институција ([International Standards of Supreme Audit Institutions](#)).



Такође, том приликом инспекција је изрекла преко 2.000 мера у вези са текућим и инвестиционим одржавањем, од чега је ЈП Склоништа реализовало око 450 мера.

2. Циљ ревизије и ревизијска питања

Кључни циљ ревизије био је да оценимо да ли постоји простор за ефикасније управљање јавним склоништима у Републици Србији, како би она била сигурнија и функционалнија и како би у случају потребе могла пружити предвиђени степен заштите. Да бисмо остварили кључни циљ ревизије формулисали смо три ревизијска питања и били усмерени на давање одговора на њих.

- 1 Да ли су обезбеђени неопходни предуслови за адекватно управљање јавним склоништима?
- 2 У којој мери се спроводи техничка контрола јавних склоништа?
- 3 На који начин се одржавају јавна склоништа?

Илустрација 1. Ревизијска питања

Прво ревизијско питање било је усмерено на обезбеђеност неопходних предуслова за адекватно управљање јавним склоништима, односно да ли је ова област уређена на одговарајући начин и у којој мери су обезбеђени неопходни ресурси, пре свега финансијска средства и стручни кадрови. Друго ревизијско питање односило се на спровођење техничке контроле над јавним склоништима, кроз коју се потврђује да ли су склоништа сигурна и функционална, односно да ли се одржавају на одговарајући начин. Треће ревизијско питање било је у вези са одржавањем и стањем јавних склоништа, превасходно текућим одржавањем.

3. Обухват ревизије

Као што смо навели, склониште представља грађевински објекат или део грађевинског објекта намењен првенствено за склањање становништва у рату, али и од других несрећа, притом може имати и мирнодопску намену. Склониште намењено за заштиту становништва од ратних дејстава мора да има затворене и функционално повезане просторије које обезбеђују заштиту од механичког, топлотног, радијационог и хемијског дејства оружја. Такође, мора да има улаз и помоћни излаз који су отпорни на ударни талас експлозије, као и да има уграђена средства, опрему и уређаје за заштиту отвора и за задовољавање неопходних физиолошких потреба лица предвиђених за боравак у склоништу.¹¹

Постоји више подела склоништа, једна од њих је према обезбеђеном склонишном простору, где се склоништа деле на породична и кућна склоништа, склоништа за стамбени блок (тзв. блоковска склоништа), јавна склоништа и склоништа за привредна друштва и друга правна лица. Породична и кућна склоништа су намењена за склањање чланова домаћинства или станара мање зграде. Блоковска склоништа су намењена за склањање станара стамбене зграде или групе зграда. Јавна склоништа су намењена за склањање становника који се затекну на јавном месту или за које није обезбеђено друго склониште. Склоништа за привредна друштва и друга правна лица намењена су за склањање запослених у тим организацијама. Јавна и блоковска склоништа углавном имају већи склонишни простор од других склоништа, односно намењена су за склањање већег броја лица. Сходно томе, предмет ревизије била су јавна и блоковска склоништа

¹¹ Члан 2 Правилника о техничким нормативима за склоништа („Службени лист СФРЈ“, бр. 55/83).



(у даљем тексту: јавна склоништа), која су намењена за склањање становништва од ратних дејстава и других несрећа.

Предвиђено је да изградњу, одржавање, техничку контролу и мирнодопско коришћење јавних и блоковских склоништа врши јавно предузеће задужено за склоништа.¹² Влада Републике Србије основала је Јавно предузеће за склоништа Београд – Нови Београд ради обављања делатности организације изградње, одржавања, *Илустрација 2. Субјект ревизије* техничке контроле и мирнодопског коришћења јавних и блоковских склоништа.¹³ Сходно наведеном, за субјекта ревизије одабрано је Јавно предузеће за склоништа Београд – Нови Београд (у даљем тексту: ЈП Склоништа).



Изградњом склоништа повећава се број склоништа и склонишни простор за склањање становништва од ратних дејстава. Према наводима представника ЈП Склоништа у последњих десет година, односно након 2012. године, изграђено је само једно јавно склониште. Разлог за то је укидање обавезе изградње склоништа приликом изградње објеката у градовима и привредним центрима, односно укидање обавезе инвеститора да, уколико не гради склониште, уплати накнаду за склониште ЈП Склоништа у висини 2% од укупне вредности грађевинског дела објекта.¹⁴

Под мирнодопским коришћењем јавних склоништа углавном се подразумева њихово издавање у закуп. У 2021. години Државна ревизорска институција спровела је ревизију правилности пословања ЈП Склоништа у делу који се односи на издавање пословног простора у закуп за 2020. годину.¹⁵ Том приликом, нису утврђене материјално значајне неправилности у погледу издавања у закуп. Такође, у периоду од 2019. до 2022. године ЈП Склоништа повећавало је број издатих јавних склоништа, као и приходе од закупа по том основу, изузев 2020. године када је дошло до пада прихода јер је обустављено фактурисање закупа током трајања ванредног стања, у складу са препорукама Владе Републике Србије.

Сходно претходно наведеном, фокус ревизије био је на одржавању и техничкој контроли јавних склоништа. Притом је акценат био на текућем одржавању. У периоду од 2019. до 2022. године ЈП Склоништа углавном је спроводило текуће одржавање, док је инвестиционо одржавање јавних склоништа било на ниском нивоу. У наведеном периоду пословни расходи ЈП Склоништа у просеку су износили око 353 милиона динара годишње, док су се средства издвојена за инвестиционо одржавање кретала у просеку око 1,6 милиона динара годишње.

Илустрација 3. Предмет ревизије (осенчени део)



Ревизијом је био обухваћен период од 2019. до 2022. године, притом су за поједине анализе коришћени и подаци из ранијег периода, као и доступни подаци из 2023. године. Период од четири године био је довољан да се сагледају одређени трендови и промене у области

¹² Члан 61 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Службени гласник РС“, бр. 87/18).

¹³ Одлука о оснивању Јавног предузећа за склоништа („Службени гласник РС“, бр. 3/92, 18/92, 63/01 и 112/06) и Одлука о усклађивању пословања Јавног предузећа за склоништа Београд – Нови Београд са Законом о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 95/16, 38/18 и 81/20).

¹⁴ Закон о изменама и допунама Закона о ванредним ситуацијама („Службени гласник РС“, бр. 93/12).

¹⁵ [Извештај о ревизији правилности пословања Јавног предузећа за склоништа, Београд у делу који се односи на јавне набавке за 2019. и 2020. годину и на издавање пословног простора у закуп за 2020. годину](#), број 400-820/2021-06/17 од 8. октобра 2021. године.



управљања јавним склоништима. Такође, један од разлога за избор наведеног периода била је измена прописа у вези са склањањем становништва у ванредним ситуацијама, односно доношење Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, који је донет 2018. године.

4. Методологија рада и ограничења

У циљу давања одговора на ревизијска питања, успостављени су ревизијски критеријуми, односно очекивано стање. Полазна основа, приликом успостављања очекиваног стања, био је Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама¹⁶, којим се уређује цивилна заштита, у оквиру које је обухваћено склањање. Склањањем се обезбеђује заштита и спасавање људи, материјалних и културних добара, првенствено у случају ратне опасности. Склањање између осталог обухвата планирање и коришћење постојећих склоништа, као и њихово одржавање и коришћење за мирнодопске потребе.¹⁷ Такође, полазна основа, при успостављању очекиваног стања, био је и Правилник о техничким нормативима за склоништа¹⁸, којим се одређују технички нормативи за склоништа и двонаменске објекте и просторије за заштиту становништва од ратних дејстава и технички нормативи за средства, опрему и уређаје за употребу у склоништима. Поред тога, у обзир је узет и Технички пропис за склоништа и друге заштитне објекте¹⁹, којим се одређују технички нормативи и начин планирања, пројектовања, изградње, коришћења и одржавања склоништа и других заштитних објеката. За успостављање очекиваног стања коришћене су и интерне процедуре и упутства ЈП Склоништа, које су у вези са одржавањем и техничком контролом јавних склоништа, као и годишњи програми пословања ЈП Склоништа.

Илустрација 4. Методологија рада



Одржавање склоништа представља поступак којим се врши преглед, контрола, функционално испитивање и врше се радови и радње које се морају обавити периодично, а у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача.²⁰ Техничка контрола склоништа представља контролисање и испитивање буке у просторијама за боравак, визуелни преглед конструкција, електричних инсталација, средстава за затварање отвора за кретање, опреме за боравак и инсталација за проветравање склоништа.²¹ За потребе анализе одржавања и техничке контроле јавних склоништа, од ЈП Склоништа преузети су одређени подаци и прегледи за свих 1.442 јавна склоништа, којима управља ЈП Склоништа, за 2019, 2020, 2021. и 2022. годину. Наведени подаци и прегледи коришћени су за општу анализу на свих 1.442 јавна склоништа, у посматраном периоду.

ЈП Склоништа обављајући делатност одржавања склоништа користи информациони систем „ASW:Officius“, за потребе издавања, праћења и контроле одређених захтева, налога и пројеката, као и за потребе планирања активности и извештавања о њиховој реализацији. У информациони систем се уносе одређени подаци у вези са одржавањем склоништа, али и у вези са другим активностима, као што су интервенције, попис, мирнодопско коришћење и слично.

¹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 87/18.

¹⁷ Члан 61 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.

¹⁸ „Службени лист СФРЈ“, бр. 55/83.

¹⁹ „Службени војни лист“, бр. 13/98.

²⁰ Тачка 3 Процедуре за одржавање склоништа ЈП Склоништа од 15. фебруара 2019. године.

²¹ Тачка 1 Упутства за вршење техничке контроле склоништа ЈП Склоништа од 17. децембра 2021. године.



Такође, у информациони систем се уносе и одређена документа, као што су радни налози са описима извршеног посла, утрошеног материјала и евентуалним примедбама, и табеле о извршеним прегледима над грађевинским деловима, машинским и електроинсталацијама склоништа (тзв. ASW табеле). За потребе анализе одржавања јавних склоништа обезбеђен је приступ информационом систему „ASW:Officius“, самим тим и увид у унете податке и скенирану документацију.

Информациони систем „ASW:Officius“ налази се у фази увођења, односно ЈП Склоништа у њега уноси податке и документа за склоништа која одржава централа у Београду. Са друге стране, пословнице у Новом Саду, Нишу и Крагујевцу тренутно врше одређене припреме како би започеле унос потребних података и докумената у вези са одржавањем склоништа, која су им додељена. Притом, централа у Београду одржава око 71% јавних склоништа којима управља ЈП Склоништа. Поред тога, у информациони систем „ASW:Officius“ не уносе се одређени подаци и документа, која су нам била потребна за спровођење одређених анализа, као што су подаци о техничкој контроли и инспекцијском надзору. Сходно наведеном, одабрано је 50 јавних склоништа за студије случаја на којима је вршена детаљна анализа, односно за које су прикупљени додатни подаци и документација, извршени физички обиласци и увиди у просторије, сачињен фото материјал и обављени разговори са лицима ангажованим на њиховом одржавању. При одабиру студија случаја, у обзир су узета склоништа која одржава централа, као и склоништа која одржавају пословнице у Новом Саду, Нишу и Крагујевцу. Преглед 50 одабраних јавних склоништа, која су коришћена за студије случаја и на којима је вршена детаљна анализа, дат је у [Анексу 1](#) овог извештаја.



Илустрација 5. Анализа података

У току ревизије, анализирана су бројна документа прикупљена од ЈП Склоништа. Предмет анализе били су финансијски извештаји, акти о организацији и систематизацији, као и попуњености радних места, извештаји о реализацији годишњих програма пословања, радни налози, извештаји о техничкој контроли, записници о инспекцијском надзору и друга документа. Такође, обављени су интервјуи са представницима ЈП Склоништа, односно са руководством, лицима која су ангажована на одржавању јавних склоништа, као и са лицима која обављају техничку контролу јавних склоништа. Разговори су обављени у циљу бољег разумевања прикупљених података и докумената.

За техничку контролу јавних склоништа, односно за проверу којом се испитује да ли јавна склоништа могу да пруже предвиђени степен заштите, потребна су одговарајућа стручна знања из различитих области (области грађевине, машинске и електро струке и слично). Сходно наведеном, нисмо се бавили оценом сигурности и функционалности јавних склоништа, већ смо се ослонили на постојеће извештаје о техничкој контроли. Притом, расположиви извештаји о техничкој контроли морају се узети са резервом јер се односе на одређени моменат у прошлости, односно не мора да значи да одговарају тренутном стању.



III ОПШТЕ ИНФОРМАЦИЈЕ

1. Јавна и блоковска склоништа у Републици Србији

У уводном делу, у оквиру Обухвата ревизије, навели смо шта се сматра склоништем за склањање становништва од ратних дејстава. Такође, навели смо поделу склоништа према склонишном простору, као и да су предмет ревизије била јавна склоништа, укључујући и блоковска. У Републици Србији има 1.442 јавна склоништа којима управља ЈП Склоништа, укупне површине око 285 хиљада m². Распрострањена су широм Србије, односно налазе се на територији 36 јединица локалне самоуправе. Највише се налази на територији Града Београда око 68%, односно 980 јавних склоништа, затим на територији Града Новог Сада 154 и на територији Града Ниша 53 јавна склоништа. Када је у питању Град Београд, посматрано по градским општинама, највише их има на територији Новог Београда 244 јавна склоништа, затим на територији Звездаре 132 и Раковице 130 јавних склоништа.

Као што смо већ навели, склониште намењено за заштиту становништва од ратних дејстава мора да има затворене и функционално повезане просторије које обезбеђују заштиту од механичког, топлотног, радијационог и хемијског дејства оружја. Такође, мора да има улаз и помоћни излаз који су отпорни на ударни талас експлозије, као и да има уграђена средства, опрему и уређаје за заштиту отвора и за задовољавање неопходних физиолошких потреба лица предвиђених за боравак у склоништу.²² Када су у питању просторије, у зависности од величине, склоништа морају/могу да имају просторије за кретање (устава улаза, устава помоћног излаза, просторију за деконтаминацију), просторије за боравак, санитарне просторије (уживник, претпростор, просторију за отпатке и експанзиону комору), просторије за уређаје (просторије за вентилационе и електричне уређаје и просторију за предфилтер и експанзиону комору) и друге просторије (просторија за воду, просторија за руководиоца склоништа, остава за храну, опрему, прибор и алат, просторија за подгревање хране, просторија за пружање медицинске помоћи).²³ Такође, у зависности од величине, склоништа морају/могу да имају опрему за боравак (седишта и лежајеве, а по потреби и столове, столице, ормаре и полице), санитарну опрему (суви нужници, писоари, умиваоници, посуде за отпадне воде, посуде за фекалије и уређаји за пресовање чврсте амбалаже), опрему за припремање хране и опрему за воду, као и опрему за самоспасивање (ашови, лопате, пијучи, ћускије, секирице, чекићи, пробојци, секачи, клешта, ручне тестере за бетонски челик, конопци, ручне дизалице и слично).²⁴ Поред тога, у зависности од величине, склоништа морају/могу да имају инсталације и опрему за проветравање, што укључује отворе за довођење и одвођење ваздуха, елементе за заштиту од ударног таласа, елементе за довођење ваздуха, елементе за пречишћавање, елементе за расподелу ваздуха и елементе за контролу, као и електричне инсталације и опрему, за јаке и слабе струје, које су неопходне за осветљење, покретање уређаја на електромоторни погон, успостављање телефонске и радио везе и друго.²⁵

²² Члан 2 Правилника о техничким нормативима за склоништа.

²³ Члан 29 Правилника о техничким нормативима за склоништа.

²⁴ Захтеви у погледу опреме коју склоништа морају/могу да имају, у зависности од њихове величине, регулисани су члановима 110 – 129 Правилника о техничким нормативима за склоништа.

²⁵ Захтеви у погледу инсталација и уређаја које склоништа морају/могу да имају, у зависности од њихове величине, регулисани су члановима 138 – 230 Правилника о техничким нормативима за склоништа.



Слика 1. Унутрашњост јавних склоништа (отвори, просторије, инсталације, уређаји, опрема), 2023. година, фото ДРИ



Заштитна својства склоништа изражавају се отпорношћу на дејства оружја која склониште може да поднесе без нарушавања функције, и то: у односу на механичко дејство – величином натпритиска ваздушног ударног таласа експлозије или калибром авио-бомбе или другог пројектила који директно погоди склониште, у односу на радијационо дејство – јачином и интензитетом радиоактивних зрачења (гама-зраци, неутрони), у односу на топлотно дејство – интензитетом и количином топлоте и у односу на хемијско дејство – концентрацијом отровних материја у спољној атмосфери.²⁶ Према карактеристикама, односно према обиму заштите, склоништа могу бити допунске, основне и појачане заштите. Склониште допунске заштите мора да има обим заштите од 50 кРа натпритиска и функционално решене просторије опремљене за вишечасовно задржавање до 50 лица. Склониште основне заштите мора да има обим заштите од 100 кРа до 300 кРа натпритиска и функционално решене просторије опремљене за седмодневни непрекидни боравак до 300 лица. Склониште појачане заштите мора да има обим заштите од директног поготка авио-бомбе калибра најмање 300 kg и функционално решене просторије опремљене за четрнаестодневни непрекидни боравак до 2.000 лица.²⁷ Такође, према обиму заштите, заштитни објекти се могу сврстати и у заклоне, који морају да имају обим заштите од 30 кРа до 50 кРа натпритиска и функционално решење простора опремљеног за вишечасовно задржавање до 50 лица.²⁸ Према величини, склоништа могу бити врло мала (предвиђена за боравак до седам лица), мала (предвиђена за боравак преко седам до 50 лица), средња (предвиђена за боравак преко 50 до 100 лица) и велика склоништа (предвиђена за боравак преко 100 лица).²⁹

²⁶ Члан 4 Правилника о техничким нормативима за склоништа.

²⁷ Члан 5 Правилника о техничким нормативима за склоништа.

²⁸ Тачка 5 Техничког прописа за склоништа и друге заштитне објекте.

²⁹ Члан 29 Правилника о техничким нормативима за склоништа.



2. Делатност и организација ЈП Склоништа

У уводном делу, у оквиру Обухвата ревизије, навели смо да је за субјекта ревизије одабрано Јавно предузеће за склоништа Београд – Нови Београд. Такође, навели смо које делатности обавља ЈП Склоништа, као и да је фокус ревизије био на одржавању и техничкој контроли јавних склоништа. Одржавање склоништа представља поступак којим се врши преглед, контрола и функционално испитивање, као и радови и радње који се морају обавити периодично, а у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача.³⁰ Техничка контрола склоништа представља контролисање и испитивање буке у просторијама за боравак, визуелни преглед конструкција, електричних инсталација, средстава за затварање отвора за кретање, опреме за боравак и инсталација за проветравање склоништа.³¹

Основне организационе целине ЈП Склоништа чине четири сектора: Сектор за економске послове, Сектор за правне, кадровске и опште послове, Сектор за мирнодопско коришћење објеката и Сектор за техничке послове. Поред тога, постоји и самостална организациона јединица за техничку контролу склоништа – Контролно тело. Послови одржавања склоништа, који се обављају у оквиру Сектора за техничке послове, поред централе у Београду, организовани су још у три пословнице – у Новом Саду,

Илустрација 6. Носиоци надлежности над јавним склоништима



Нишу и Крагујевцу. Сектор за техничке послове, између осталог, обавља послове текућег и инвестиционог одржавања склоништа, послове хитних интервенција, извођење грађевинско-занатских и инсталатерских радова у складу са могућностима, организовање спровођења мера санитарне и противпожарне заштите склоништа и друго. Контролно тело ЈП Склоништа, између осталог, обавља преглед производа, процеса, инсталација и изведених радова на машинским и електроинсталацијама, грађевинској конструкцији објекта, средствима за затварање отвора за кретање и мобилној опреми склоништа.³²

Инспекцијски надзор над управљањем јавним склоништима врши Министарство унутрашњих послова, конкретно Сектор за ванредне ситуације. Приликом инспекцијског надзора над јавним склоништима, Сектор за ванредне ситуације, између осталог, има право да утврди стање јавних склоништа и испуњење обавеза ЈП Склоништа у погледу управљања јавним склоништима, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рокове за њихово отклањање.³³

³⁰ Тачка 3 Процедуре за одржавање склоништа ЈП Склоништа од 15. фебруара 2019. године.

³¹ Тачка 1 Упутства за вршење техничке контроле склоништа ЈП Склоништа од 17. децембра 2021. године.

³² Правилник о организацији и систематизацији послова ЈП Склоништа, јануар 2018. године.

³³ Чланови 111 и 112 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.



IV ЗАКЉУЧЦИ

У овом поглављу износимо закључке до којих смо дошли спроводећи ревизију сврсисходности пословања на тему „Управљање јавним склоништима у Републици Србији“, код субјекта ревизије Јавног предузећа за склоништа Београд – Нови Београд. Изнети закључци представљају одговоре на постављена ревизијска питања, дефинисана у делу извештаја [Циљ ревизије и ревизијска питања](#). Закључци су донети на основу утврђених налаза, појединачно у оквиру сваког закључка. За формулисање налаза коришћени су бројни докази, прикупљени из различитих извора.

Закључак 1. Није омогућено ефикасно управљање јавним склоништима јер ова област није уређена на одговарајући начин и недостају неопходни ресурси

Наш циљ у овом делу извештаја био је да одговоримо на прво ревизијско питање, односно да ли су обезбеђени неопходни предуслови за адекватно управљање јавним склоништима. Под неопходним предусловима подразумевамо да је област управљања јавним склоништима уређена на одговарајући начин, као и да су у довољној мери обезбеђени потребни ресурси, пре свега финансијска средства и стручни кадрови. Када су обезбеђени неопходни предуслови, очекивано је да се јавна склоништа одржавају у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача. У супротном, постоји ризик од тога да се јавна склоништа не одржавају на одговарајући начин.



Није омогућено ефикасно управљање јавним склоништима јер ова област није уређена на одговарајући начин и недостају неопходни ресурси. Начин одржавања склоништа за склањање становништва није адекватно прописан, што у пракси отежава одржавање јавних склоништа, као и спровођење техничке контроле и инспекцијског надзора над њима. Поред тога, нису у довољној мери обезбеђена финансијска средства неопходна за адекватно одржавање јавних склоништа, а недостају и одређени стручни кадрови.

До наведеног закључка смо дошли анализирајући на који начин је уређено одржавање склоништа за склањање становништва, што обухвата и одржавање јавних склоништа. Поред тога, анализирали смо начин финансирања основне делатности ЈП Склоништа, која између осталог обухвата одржавање и техничку контролу јавних склоништа. Такође, анализирали смо у којој мери су попуњени кадровски капацитети у ЈП Склоништа, у чијем опису послова је одржавање и техничка контрола јавних склоништа.



Налаз 1.1. Начин одржавања склоништа за склањање становништва није адекватно прописан, што у пракси отежава одржавање јавних склоништа, као и спровођење техничке контроле и инспекцијског надзора над њима



Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама из 2018. године, предвиђено је да министарство надлежно за унутрашње послове пропише начин одржавања склоништа за склањање становништва, у року од девет месеци. Четири године након истека рока, подзаконски акт се налази у радној верзији. У пракси се примењују два подзаконска акта, донета на основу закона који више нису на снази. У питању су Правилник о техничким нормативима за склоништа из 1983. године и Технички пропис за склоништа и друге заштитне објекте из 1998. године. Њихова примена у пракси је отежана из више разлога, што негативно утиче на одржавање јавних склоништа, као и на спровођење техничке контроле и инспекцијског надзора над њима.

Делатност ЈП Склоништа, која обухвата одржавање јавних склоништа, представља делатност од општег интереса. Сходно томе, важно је да одржавање јавних склоништа буде уређено на одговарајући начин, кроз законе и подзаконска акта. На тај начин стварају се јасни предуслови за адекватно одржавање јавних склоништа, односно утврђују се овлашћења и одговорности у вези са одржавањем јавних склоништа, нормативи које јавна склоништа треба да испуне, као и начин одржавања, техничке контроле и инспекцијског надзора јавних склоништа.

У складу са Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама из 2018. године, предвиђено је да министарство надлежно за унутрашње послове пропише начин одржавања склоништа за склањање становништва.³⁴ Рок до ког је то требало да учини истекао је у августу 2019. године. Међутим, акт којим би се уредио начин одржавања склоништа није донет ни четири године након истека овог рока. Обавеза да се уреди начин одржавања склоништа постојала је и раније, односно од 2009. године. Тада је Законом о ванредним ситуацијама, који је претходио поменутом Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, било предвиђено да министарство надлежно за унутрашње послове ближе уреди начин одржавања склоништа за склањање становништва и то у року од шест месеци од ступања закона на снагу.³⁵ Процес израде подзаконског акта којим би се уредио начин одржавања склоништа за склањање становништва је у току, односно Министарство унутрашњих послова је предузело одређене активности. Тачније, формирана је радна група која је израдила радну верзију Правилника о начину одржавања склоништа и прилагођавања комуналних, саобраћајних и других подземних објеката за склањање становништва. Након разматрања одређених примедби и препорука, као и евентуалне измене радне верзије, очекује се доношење поменутог подзаконског акта, чиме ће се обезбедити један од предуслова за адекватно одржавање јавних склоништа, односно уређење ове области.

У пракси, када је у питању одржавање јавних склоништа, као и техничка контрола и инспекцијски надзор над њима, у примени су Правилник о техничким нормативима за склоништа и Технички пропис за склоништа и друге заштитне објекте. Оба наведена подзаконска акта донета су на основу закона који више нису на снази. Правилник о техничким нормативима за склоништа донет је 1983. године на основу Закона о стандардизацији³⁶, који није

³⁴ Члан 61 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.

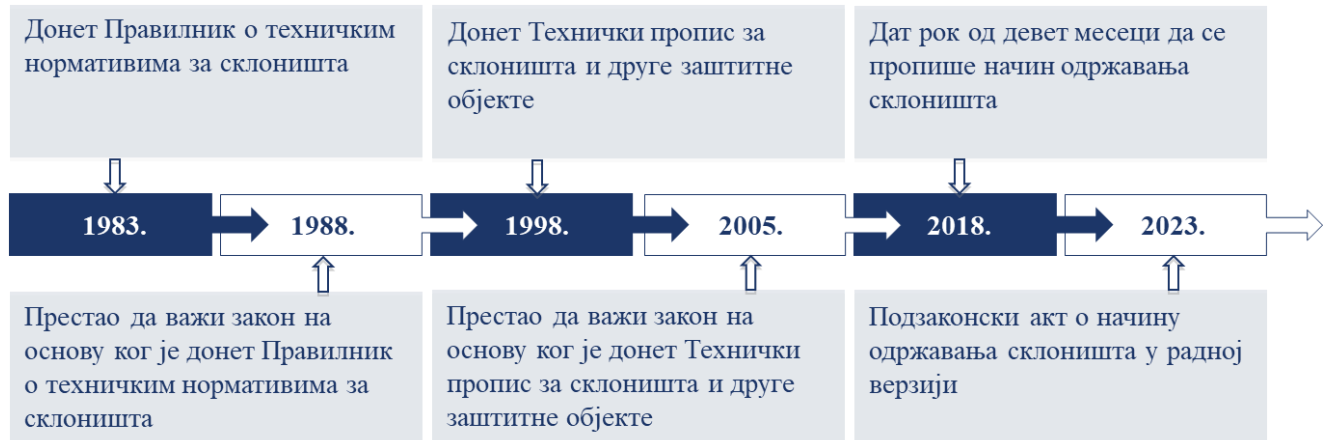
³⁵ Члан 63 Закона о ванредним ситуацијама („Службени гласник РС“, бр. 111/09, 92/11 и 93/12).

³⁶ Закон о стандардизацији („Службени лист СФРЈ“, бр. 38/77, 11/80 и 30/80), на основу ког је донет Правилник о техничким нормативима за склоништа, престао је да важи ступањем на снагу Закона о стандардизацији („Службени лист СФРЈ“, бр. 37/88 и 23/91). Подзаконска акта донета на основу претходног закона требало је да буду усаглашена у року од две године од ступања на снагу новог закона, али то није учињено када је у питању одржавање склоништа.



на снази од 1988. године. Технички пропис за склоништа и друге заштитне објекте донет је 1998. године на основу Закона о стандардизацији³⁷, који није на снази од 2005. године.

Илустрација 7. Хронологија подзаконских аката који уређују начин одржавања склоништа за склањање становништва



Правилником о техничким нормативима за склоништа одређују се технички нормативи за склоништа и двонаменске објекте и просторије за заштиту становништва од ратних дејстава и технички нормативи за средства, опрему и уређаје за употребу у склоништима.³⁸ Техничким прописом за склоништа и друге заштитне објекте одређују се технички нормативи и начин планирања, пројектовања, изградње, коришћења и одржавања склоништа и других заштитних објеката.³⁹ У суштини, оба подзаконска акта уређују исту материју. Међутим, према наводима представника ЈП Склоништа, иако већину питања уређују на исти или сличан начин, постоје одређена питања која уређују на различит начин. Примера ради, према Правилнику о техничким нормативима за склоништа потребно је да запремина наменских посуда за отпадне воде, фекалије и отпатке, у складу са нормативима, буде довољна за седам дана у склоништима основне заштите.⁴⁰ Са друге стране, Техничким прописом за склоништа и друге заштитне објекте предвиђено је да буде довољна за три дана у склоништима основне заштите.⁴¹ Такође, примера ради, Технички пропис за склоништа и друге заштитне објекте код поделе заштитних објеката према обиму заштите поред склоништа допунске, основне и појачане заштите препознаје и законе.⁴² Са друге стране, Правилник о техничким нормативима за склоништа не препознаје законе, већ само склоништа допунске, основне и појачане заштите. Наведено указује на потребу доношења подзаконског акта којим би се на јединствен начин уредило одржавање склоништа за склањање становништва.

Према наводима представника ЈП Склоништа, поједине одредбе Правилника о техничким нормативима за склоништа, као и Техничког прописа за склоништа и друге заштитне објекте, није могуће испунити код свих јавних склоништа, без њихове претходне реконструкције. Ово је случај са јавним склоништима која су саграђена пре ступања на снагу наведених подзаконских аката. Према њиховим речима, склоништа саграђена пре 1983. године нису морала да испуњавају одређене услове у вези са дужином трајања условног натпритиска или потребним нивоом осветљености. Такође, нису била у обавези да имају просторије за фекалије. Представници ЈП Склоништа даље наводе да би реконструкција појединих јавних склоништа, у циљу испуњавања одредаба поменутих аката, захтевала значајна финансијска средства, у случајевима где је то

³⁷ Закон о стандардизацији („Службени лист СРЈ“, бр. 30/96, 59/98, 70/01 и 8/03), на основу ког је донет Технички пропис за склоништа и друге заштитне објекте, престао је да важи ступањем на снагу Закона о стандардизацији („Службени лист СЦГ“, бр. 44/05).

³⁸ Члан 1 Правилника о техничким нормативима за склоништа.

³⁹ Тачка 1 Техничког прописа за склоништа и друге заштитне објекте.

⁴⁰ Члан 133 Правилника о техничким нормативима за склоништа.

⁴¹ Тачка 136 Техничког прописа за склоништа и друге заштитне објекте.

⁴² Тачка 5 Техничког прописа за склоништа и друге заштитне објекте.



уопште и изводљиво. Поред тога, наводе да су у већини јавних склоништа уграђени опрема и уређаји која се више не производе, што знатно отежава њихово одржавање, као и набавку резервних делова. Неретко су принуђени да уместо оригиналних набављају нестандартне делове и опрему, како би оспособили постојеће уређаје и опрему. Такође, указују на то да на тржишту постоје савременији и ефикаснији уређаји и опрема, који су и јефтинији и доступнији, али их поменута подзаконска акта не препознају. Као пример наводе LED⁴³ расвету са својим предностима у односу на класично осветљење, у погледу мање потрошње електричне енергије и дужег века трајања, уз обезбеђење потребног нивоа осветљености. Све наведено указује на потребу да се кроз доношење подзаконског акта, којим би се уредио начин одржавања склоништа, узму у обзир и савремена техничка и технолошка достигнућа.

Доношење подзаконског акта којим би се уредио начин одржавања склоништа за склањање становништва важно је и за спровођење техничке контроле и инспекцијског надзора. На тај начин утврђују се нормативи које склоништа треба да испуњавају у погледу конструкције, средстава, опреме, инсталација и уређаја, а који представљају полазну основу за спровођење техничке контроле и инспекцијског надзора. Уколико су предвиђени нормативи испуњени, организација која спроводи техничку контролу може издати позитиван извештај о техничкој контроли склоништа, у супротном ће утврдити недостатке које је потребно отклонити. Такође, приликом инспекцијског надзора, уколико предвиђени нормативи нису испуњени, инспектор може да упозори одговорно лице на уочене неправилности и одреди мере и рокове за њихово отклањање. Уколико одговорно лице не предузме изречене мере, инспектор може да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка. Примера ради, у периоду од 2011. до 2013. године, Сектор за ванредне ситуације спроводио је инспекцијски надзор над јавним склоништима, којима управља ЈП Склоништа, и том приликом изрицао је мере за отклањање неправилности, код склоништа где су оне утврђене. Такође, подносио је захтеве за покретање прекршајног поступка када неправилности нису отклоњене, односно када изречене мере нису спровођене у задатим роковима. Пресуде које је доносио прекршајни суд углавном су биле ослобађајуће за одговорно лице ЈП Склоништа. У образложењу пресуда, као један од разлога за ослобођење од кривице, навођено је да ЈП Склоништа није било у обавези да поступа по Правилнику о техничким нормативима за склоништа из 1983. године и Техничком пропису за склоништа и друге заштитне објекте из 1998. године. Такође, у образложењу пресуда се наводи да су престанком важења закона на основу којих су донети подзаконски акти престали да важе и подзаконски акти јер новим законима није прописано да ће исти важити. Описана ситуација додатно иде у прилог потреби да се донесе подзаконски акт којим би се уредио начин одржавања склоништа за склањање становништва.



Препоручујемо ЈП Склоништа да предузме неопходне активности и покрене иницијативу како би надлежни орган прописао начин одржавања склоништа за склањање становништва.

⁴³ Light Emitting Diode.



Налаз 1.2. Нису у довољној мери обезбеђена финансијска средства неопходна за адекватно одржавање јавних склоништа, а недостају и одређени стручни кадрови



ЈП Склоништа обавља делатност од општег интереса која, између осталог, обухвата одржавање и техничку контролу јавних склоништа у Републици Србији. Законска је обавеза да се ова делатност обавља у континуитету. Сходно томе, потребно је обезбедити неопходне ресурсе, пре свега финансијска средства и стручне кадрове. ЈП Склоништа средства за обављање своје делатности углавном обезбеђује од давања у закуп склоништа и пословног простора. Међутим, од 1.442 јавна склоништа, којима управља ЈП Склоништа, две трећине није погодно за издавање. Код трећине која је погодна за издавање свако четврто није издато јер нема заинтересованих купаца. Стога, принцип самоодрживости, кроз издавање у закуп, код већине јавних склоништа није применљив. До 2012. године, ЈП Склоништа је имало додатни извор средстава – накнаде за склоништа. Њихово укидање имало је значајан утицај на пословање ЈП Склоништа јер предузеће од 2013. године константно послује са губитком. Притом, ЈП Склоништа недостаје око трећине извршилаца, од 177 колико је предвиђено систематизацијом. Недостатак одређених стручних кадрова је посебно изражен у Сектору за техничке послове и Контролном телу, који обављају послове одржавања и техничке контроле јавних склоништа. Сходно наведеном, постоји ризик од тога да се јавна склоништа не одржавају на одговарајући начин.

Као што смо навели, Влада Републике Србије основала је ЈП Склоништа ради обављања делатности од општег интереса, која обухвата организацију изградње, одржавања, техничке контроле и мирнодопског коришћења јавних и блоковских склоништа. Законом о јавним предузећима је прописано да је оснивач дужан да обезбеди да се делатност од општег интереса обавља у континуитету.⁴⁴ У суштини, да би ЈП Склоништа могло да обавља своју делатност у континуитету, потребно је обезбедити неопходне ресурсе, пре свега финансијска средства и стручне кадрове. На тај начин стварају се предуслови за адекватно управљање јавним склоништима и омогућава се њихово одржавање у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача.

ЈП Склоништа средства за обављање своје делатности обезбеђује из закупнине за коришћење склоништа у миру, као и из других извора.⁴⁵ У периоду од 2019. до 2022. године, управо су најзначајнији извор средстава за обављање делатности били приходи од закупа склоништа и гаражних места, који су се у просеку кретали око 118 милиона динара годишње. Од других извора средстава за обављање делатности једино значајни су били приходи од закупа пословног простора и локала, који су се у просеку кретали око 52 милиона динара годишње, у наведеном периоду. Притом, средства обезбеђена од давања у закуп пословног простора и локала нису предвиђена само за одржавање склоништа, већ су предвиђена и за одржавање пословног простора и локала.

У суштини, постојећи модел финансирања делатности ЈП Склоништа требало би да омогући да јавна склоништа буду самоодржива, односно да средства обезбеђена из закупнине за коришћење склоништа у миру буду довољна за њихово одржавање у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача. Међутим, према наводима представника ЈП Склоништа, у пракси средства обезбеђена од давања у закуп склоништа и гаражних места, укључујући и део средстава обезбеђен од давања у закуп пословног простора и локала, нису довољна за текуће одржавање склоништа којима управља ЈП Склоништа, а

⁴⁴ Члан 14 Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 15/16 и 88/19).

⁴⁵ Члан 5 Одлуке о оснивању Јавног предузећа за склоништа („Службени гласник РС“, бр. 3/92, 18/92, 63/01 и 112/06).



нарочито не за набавку потребне опреме и уређаја. Притом, око две трећине јавних склоништа није погодно за издавање, што значи да код њих принцип самоодрживости није ни применљив. Тачније, 951 јавно склониште, од 1.442 којима управља ЈП Склоништа, не може се издати јер се налазе један или два нивоа испод земље, немају инсталације за мирнодопско коришћење, немају санитарни чвор, немају природно светло и вентилацију и/или немају одговарајући прилаз, а нека су чак подложна и плављењу, како тврде представници ЈП Склоништа. Нека од тих склоништа могла би бити прилагођена за издавање, али су за то потребна значајна финансијска средства, према речима представника ЈП Склоништа. Са друге стране, када посматрамо склоништа која су погодна за издавање, један део њих није био издат у периоду од 2019. до 2022. године иако су више пута била оглашавана за издавање. Тачније, од 491 јавног склоништа, које је погодно за издавање, у просеку свако четврто није било издато у наведеном периоду јер није било заинтересованих закупаца. То значи да принцип самоодрживости није применљив ни код склоништа која су погодна за издавање, ако за њих нема заинтересованих закупаца. На основу наведених података, закључујемо да ЈП Склоништа остварује приходе од закупа код четвртине склоништа којима управља, а дужно је да одржава сва јавна склоништа у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача. Притом, потребно је узети у обзир да јавна склоништа која су издата у закуп захтевају мање средстава за одржавање јер и закупач има обавезу да одржава део склоништа који користи, у складу са уговорима о издавању склоништа у закуп.

Један део склоништа, којима управља ЈП Склоништа, чине двонаменски објекти или просторије. У питању су склоништа која су намењена за коришћење у време мира као оставе станара зграде, у чијем склопу се склоништа налазе. Тачније, ЈП Склоништа је додељено 362 јавна склоништа, која се у време мира користе као оставе станара и која притом нису погодна за издавање. ЈП Склоништа је у обавези да одржава и таква склоништа, на исти начин као и сва друга јавна склоништа. Са друге стране, није предвиђена обавеза станара зграде да одржавају та склоништа иако их користе као своје оставе. У пракси, већина станара не одржава таква склоништа, притом неки и нарушавају њихову сигурност и функционалност својим несавесним понашањем, према наводима представника ЈП Склоништа. Сходно томе, потребно је узети у обзир да јавна склоништа која се користе као оставе у време мира захтевају додатна средства за одржавање у односу на друга јавна склоништа и да та средства мора да обезбеди ЈП Склоништа.

До 2012. године, поред већ наведених извора средстава за обављање своје делатности, ЈП Склоништа је имало још један извор средстава – накнаде за склоништа. Тачније, до тада је постојала обавеза изградње склоништа приликом изградње објеката у градовима и привредним центрима, односно обавеза инвеститора да, уколико не гради склониште, уплати накнаду за склониште ЈП Склоништа у висини 2% од укупне вредности грађевинског дела објекта. Обавеза изградње склоништа, односно уплате накнаде за склониште, укинута је 2012. године, кроз измене и допуне Закона о ванредним ситуацијама.⁴⁶ Колико су накнаде за склоништа биле значајан извор средстава говори податак да су чиниле око две трећине пословних прихода ЈП Склоништа у 2012. години. Укидање накнада за склоништа имало је значајан утицај на пословање ЈП Склоништа. Од 2013. до 2022. године, ЈП Склоништа је константно пословало са губитком, који се кретао у просеку око 123 милиона динара годишње. То је довело до тога да укупан губитак, који поред

График 2. Кретање пословног прихода ЈП Склоништа, у периоду од 2012. до 2022. године, у милионима динара



⁴⁶ Закон о изменама и допунама Закона о ванредним ситуацијама („Службени гласник РС“, бр. 93/12).



результата пословања текуће године укључује и резултат пословања ранијих година, буде око 636 милиона динара, закључно са 2022. годином.⁴⁷

График 3. Кретање нето резултата пословања текуће године ЈП Склоништа, у периоду од 2012. до 2022. године, у милионима динара



График 4. Кретање укупног резултата пословања текуће и ранијих година ЈП Склоништа, у периоду од 2012. до 2022. године, у милионима динара



Поред финансијских средстава, за адекватно управљање јавним склоништима потребно је обезбедити и довољан број одговарајућих стручних кадрова. Обезбеђење потребних финансијских средстава претходи обезбеђењу потребних стручних кадрова, односно обезбеђење потребних стручних кадрова у зависности је од обезбеђења финансијских средстава. Правилником о организацији и систематизацији послова утврђују се организациони делови код послодавца, назив и опис послова, врста и степен захтеване стручне спреме, односно образовања и други посебни услови за рад на тим пословима, а може да се утврди и број извршилаца.⁴⁸ Сходно томе, правилником о организацији и систематизацији ЈП Склоништа утврђене су потребе за кадровима, у циљу обављања делатности ЈП Склоништа. ЈП Склоништа у просеку је недостајало око 35% извршилаца, у односу на систематизован број, према подацима од 31. децембра 2019, 2020, 2021. и 2022. године. Примера ради, према правилнику о организацији и систематизацији, који је важио 31. децембра 2022. године, било је систематизовано 177 извршилаца у ЈП Склоништа, док је било попуњено 107 извршилаца, односно недостајало је 70 извршилаца.

Сходно фокусу ревизије, издвојићемо две организационе јединице ЈП Склоништа, односно Сектор за техничке послове и Контролно тело. Сектор за техничке послове обавља послове у вези са одржавањем јавних склоништа, док Контролно тело обавља послове у вези са техничком контролом јавних склоништа. Степен попуњености систематизованог броја извршилаца у ове две организационе јединице био је мањи од степена попуњености на нивоу ЈП Склоништа. Када је у питању Сектор за техничке послове, у просеку је недостајало око 40% извршилаца, у односу на систематизован број, према подацима од 31. децембра 2019, 2020, 2021. и 2022. године. Са друге стране, када је у питању Контролно тело у просеку је недостајало око 60% извршилаца, у односу на систематизован број, према подацима од 31. децембра 2019, 2020, 2021. и 2022. године.

Табела 3. Преглед броја систематизованих и попуњених извршилаца у ЈП Склоништа, на нивоу предузећа и две организационе јединице (Сектору за техничке послове и Контролном телу), са стањем на 31. децембар 2019, 2020, 2021. и 2022. године

Година	ЈП Склоништа		Сектор за техничке послове		Контролно тело	
	систематизовано	попуњено	систематизовано	попуњено	систематизовано	попуњено
2019.	174	117	59	35	17	7
2020.	177	117	62	35	17	7
2021.	177	115	62	37	17	7
2022.	177	107	62	34	17	7

⁴⁷ Према подацима из финансијских извештаја ЈП Склоништа од 2012. до 2022. године, узимајући у обзир и одлуке Надзорног одбора ЈП Склоништа о расподели добитка и покрићу губитка у посматраном периоду.

⁴⁸ Члан 24 Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење).



Посматрано по појединим радним местима у ЈП Склоништа, има ситуација да је систематизован одређени број извршилаца, али да није било запослених на тим радним местима, са стањем на 31. децембар 2022. године. Примера ради, у Сектору за техничке послове, на радном месту самостални стручни сарадник за одржавање електроинсталација и машинских инсталација била су систематизована два извршиоца, са седмим степеном стручне спреме у научној области електротехничких и машинских наука, али није било запослених. У опису послова овог радног места је да учествује у организовању и да врши надзор над извођењем послова одржавања електро и машинских инсталација, као и да учествује у раду стручних комисија, утврђује узроке, последице и начине санације проблема у склоништима и др. Такође, примера ради, на радном месту помоћни радник на одржавању у Сектору за техничке послове било је систематизовано шест извршилаца, са основним образовањем, али није било запослених. У опису послова овог радног места је да учествује у поступку одржавања склоништа извођењем најједноставнијих послова (црпљење воде, чишћење, помоћ при фарбању, утовар и истовар материјала и пренос до склоништа, слагање опреме и др.). Сличних ситуација има и код Контролног тела, где су на радном месту самостални стручни сарадник за контролу конструкције и опреме била систематизована два извршиоца, са седмим степеном стручне спреме у научној области архитектонских, грађевинских или машинских наука, али није било запослених. У опису послова овог радног места је да организује и координира рад контролора на терену, организује и активно учествује у обављању послова контролисања грађевинских радова, узидних елемената, средстава за затварање отвора за кретање и мобилне опреме на терену и др. Наведене ситуације знатно отежавају обављање делатности ЈП Склоништа, односно одржавање и техничку контролу јавних склоништа.



Препоручујемо ЈП Склоништа да покрене иницијативу код надлежних органа за измену модела финансирања своје делатности, тако да се омогући континуирано одржавање и техничка контрола јавних склоништа, у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача.



Закључак 2. ЈП Склоништа не спроводи у довољном обиму техничку контролу над јавним склоништима којима управља, услед чега изостаје доказ о томе да ли је обезбеђена њихова сигурност и функционалност

Наш циљ у овом делу извештаја био је да одговоримо на друго ревизијско питање, односно у којој мери се спроводи техничка контрола јавних склоништа. Техничка контрола јавних склоништа је важна јер се на тај начин потврђује да ли је обезбеђена њихова сигурност и функционалност, односно да ли се она одржавају у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача.



ЈП Склоништа не спроводи у довољном обиму техничку контролу над јавним склоништима којима управља, услед чега изостаје доказ о томе да ли је обезбеђена њихова сигурност и функционалност. Око две трећине од 1.442 јавна склоништа, којима управља ЈП Склоништа, није било предмет техничке контроле у периоду од 2019. до 2022. године, иако би контролу требало вршити једанпут годишње. Такође, није у потпуности омогућено спровођење техничке контроле јавних склоништа која су издата у закуп, што има за последицу да не буду извршени сви предвиђени прегледи и мерења.

До наведеног закључка смо дошли анализирајући у којој мери је ЈП Склоништа спроводило техничку контролу код 1.442 јавна склоништа којима управља, у периоду од 2019. до 2022. године. Такође, за 50 одабраних јавних склоништа, односно студија случаја на којима је вршена детаљна анализа, прибављени су подаци о спровођењу техничке контроле над њима и анализирани извештаји о техничкој контроли, где је иста спровођена. Притом, посебан акценат је стављен на техничку контролу јавних склоништа која су издата у закуп јер је код њих присутан ризик од тога да ће закупци својим случајним или намерним поступцима оштетити склоништа и тиме угрозити њихову сигурност и функционалност.



Налаз 2.1. Око две трећине од 1.442 јавна склоништа, којима управља ЈП Склоништа, није било предмет техничке контроле у периоду од 2019. до 2022. године, иако би техничку контролу требало вршити једанпут годишње



У складу са Правилником о техничким нормативима за склоништа, мора се једанпут годишње вршити техничка контрола јавних склоништа, да би се обезбедила њихова сигурност и функционалност. У периоду од 2019. до 2022. године, око две трећине од 1.442 јавна склоништа, којима управља ЈП Склоништа, није било предмет техничке контроле. Са друге стране, ниједно од 459 јавних склоништа, која су била предмет техничке контроле, није контролисано у све четири посматране године. У наведеном периоду, код 12 од 50 јавних склоништа, која су одабрана за студије случаја, спроведена је техничка контрола и сва су добила оцену „не задовољава“, притом су три имала примедбе на сигурност, а свих 12 примедбе на функционалност. Недостатак финансијских средстава и одређених стручних кадрова утицали су на то да техничком контролом не буде обухваћено више јавних склоништа. Међутим, ни ЈП Склоништа није у довољној мери користило расположиве капацитете свог Контролног тела. Када се не спроводи техничка контрола над јавним склоништима изостаје доказ о томе да ли је обезбеђена њихова сигурност и функционалност, односно изостаје потврда да ли се она одржавају у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача.

Према Правилнику о техничким нормативима за склоништа, да би се обезбедила сигурност и функционалност склоништа, мора се једанпут годишње вршити техничка контрола склоништа, а нарочито: конструкције, средстава за затварање отвора, опреме за боравак, система за проветравање и електроенергетске инсталације. Такође, недостаци утврђени приликом техничке контроле морају се отклонити у року од 30 дана од дана њиховог утврђивања.⁴⁹ Обавеза вршења техничке контроле склоништа на исти начин је уређена и Техничким прописом за склоништа и друге заштитне објекте.⁵⁰ У суштини, позитиван извештај техничке контроле склоништа представља доказ да је обезбеђена сигурност и функционалност склоништа. Сходно наведеном, очекивали смо да се једанпут годишње врши техничка контрола јавних склоништа, којима управља ЈП Склоништа.

Контролно тело ЈП Склоништа врши техничку контролу јавних склоништа којима управља ЈП Склоништа. Оно је акредитовано код Акредитационог тела Србије, што значи да је компетентно за обављање послова контролисања. Техничка контрола склоништа представља контролисање и испитивање буке у просторијама за боравак, визуелни преглед конструкција, електричних инсталација, средстава за затварање отвора за кретање, опреме за боравак и инсталација за проветравање склоништа. На сигурност склоништа утичу неусаглашености на елементима који су изложени непосредном дејству ударног таласа, док остале неусаглашености утичу на функционалност предмета контролисања. У случају да нека од карактеристика склоништа битно утиче на сигурност и функционалност предмета контролисања, склониште ће добити оцену „не задовољава“.⁵¹

У радној верзији Правилника о начину одржавања склоништа и прилагођавања комуналних, саобраћајних и других подземних објеката за склањање становништва, такође је предвиђено вршење техничке контроле склоништа, у циљу обезбеђења сигурности и функционалности склоништа. Међутим, за разлику од претходно наведених подзаконских аката,

⁴⁹ Члан 233 Правилника о техничким нормативима за склоништа.

⁵⁰ Члан 237 Техничког прописа за склоништа и друге заштитне објекте.

⁵¹ Тачка 6 Упутства за вршење техничке контроле склоништа ЈП Склоништа од 17. децембра 2021. године.



у њој се наводи да се техничка контрола склоништа врши једном у три године. Подсетићемо да је у питању акт који је у фази израде, односно који још увек није донет.

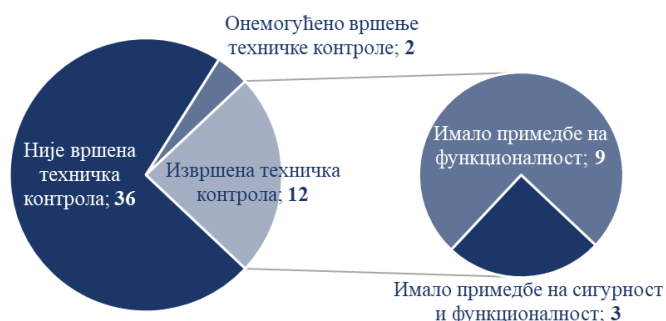
У периоду од 2019. до 2022. године, око две трећине јавних склоништа, којима управља ЈП Склоништа, није било предмет техничке контроле. Тачније, код 983 јавна склоништа није вршена провера њихове сигурности и функционалности, у наведеном периоду. Самим тим, изостао је доказ о томе да ли су та склоништа одржавана у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача. Са друге стране, 459 јавних склоништа било је предмет техничке контроле, у периоду од 2019. до 2022. године. Када је у питању 459 јавних склоништа, техничка контрола је вршена у једној, две или три године од четири наведене. Сходно томе, ниједно од 1.442 јавна склоништа није било предмет техничке контроле сваке године, у посматраном периоду.

График 5. Техничка контрола над 1.442 јавна склоништа којима управља ЈП Склоништа, у периоду од 2019. до 2022. године



За 50 одабраних јавних склоништа, односно студија случаја на којима је вршена детаљна анализа, прибављени су подаци о спровођењу техничке контроле над њима, у периоду од 2019. до 2022. године, као и извештаји о техничкој контроли, уколико је иста спровођена. Код 36 од 50 одабраних јавних склоништа није спровођена техничка контрола, у посматраном периоду. Код два јавна склоништа покушано је спровођење техничке контроле у 2019. години, али провера заштитних својстава склоништа није учињена јер су склоништа била под закупом. У питању су склоништа која се налазе у Новом Саду, једно у Партизанских база 19, а друго у Родољуба Чолаковића 8а. У посматраном периоду, код 12 јавних склоништа спроведена је техничка контрола и сва су добила оцену „не задовољава“. Притом, три склоништа су имала примедбе које битно утичу на сигурност и на функционалност склоништа, док је девет имало примедбе које битно утичу на функционалност склоништа.

График 6. Техничка контрола код 50 одабраних студија случаја, у периоду од 2019. до 2022. године



Када су у питању склоништа која су имала примедбе на сигурност, два се налазе у Београду, у Пере Велимировића 12 и 12а, и једно у Нишу, у Војводе Мишића 50. Код оба склоништа у Београду пробијен је спољни зид за пролазак каблова који не припадају склоништу, чиме је значајно нарушена сигурност склоништа, према извештајима о техничкој контроли из 2020. и 2022. године. Код склоништа у Нишу ППХ преграда⁵² је окренута у смеру дејства ударног таласа, што није дозвољено, чиме је значајно нарушена сигурност склоништа, према извештају о техничкој контроли из 2021. године. Наведене примедбе на сигурност нису биле отклоњене до половине 2023. године.

Слика 2. Пробијен спољни зид у склоништу, Пере Велимировић 12, Београд, 2023. година, фото ДРИ



⁵² Преграда отпорна на притисак и херметичка.



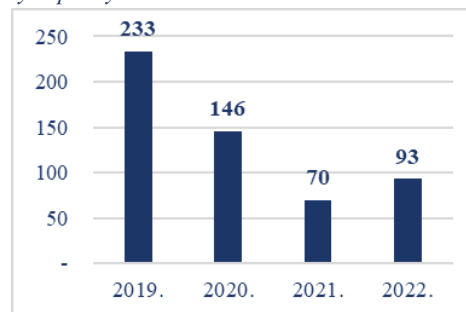
Примедбе на функционалност је имало свих 12 јавних склоништа код којих је спроведена техника контрола, од чега се девет склоништа налази у Београду, док су три у Нишу. Примедбе на функционалност су бројне, притом се неке од њих понављају код више склоништа. Један део примедби се односио на условно трајање натпритиска у заштитном режиму, које није било могуће проверити из више разлога или није задовољавало прописану вредност, тамо где је провера вршена. Затим, код појединих склоништа су недостајали противударни вентили за регулисање натпритиска или нису били исправно уграђени. Такође, код појединих склоништа није био формиран пешчани предфилтер или су недостајали елементи за контролу система за проветравање. Примедби је било и на резервни излаз, који није био приступачан или је КПХ капак⁵³ био блокиран. Поред тога, један део примедби се односио на опрему за боравак, која није била монтирана или је иста недостајала. Примедби је било и у вези са осветљењем, које није било одговарајуће, притом су у појединим случајевима недостајали ручни генератори за напајање инсталација. Ниво буке у просторијама за боравак код појединих склоништа је био преко дозвољених вредности. У неким склоништима је недостајала књига одржавања са пратећом документацијом. Поред наведених, постојале су и друге примедбе које указују да функционалност склоништа није била обезбеђена.

Слика 3. Корозија и оштећена заптивна трака на вратима у склоништу, Вајара Живојина Лукића 10, Београд, 2023. година, фото ДРИ

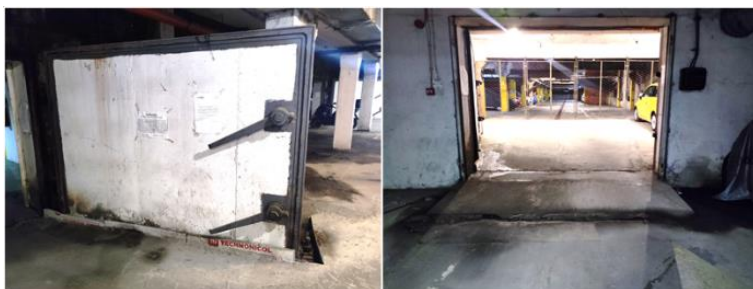


Недостатак финансијских средстава и одређених стручних кадрова, о чему је било речи у оквиру првог закључка, утицали су на то да се техничка контрола јавних склоништа, којима управља ЈП Склоништа, не спроводи у довољној мери. Међутим, ЈП Склоништа ни постојеће капацитете није користило у потпуности. У 2019. години, Контролно тело ЈП Склоништа спровело је 233 техничке контроле над јавним склоништима. У наредним годинама, односно у 2020, 2021. и 2022. години, тај број је био знатно мањи. Тако је у 2021. години спроведено 70 техничких контрола над јавним склоништима. Притом, кадровски капацитети Контролног тела нису се мењали у посматраном периоду. Такође, представници Контролног тела су потврдили да имају довољно капацитета да спроведу око 200 техничких контрола јавних склоништа у просеку годишње. Напомињемо да је техничка контрола важна јер указује на недостатке које је потребно отклонити, како би била обезбеђена сигурност и функционалност склоништа. Примера ради, у периоду од 2019. до 2022.

График 7. Број спроведених техничких контрола над јавним склоништима од стране Контролног тела ЈП Склоништа, у периоду од 2019. до 2022. година



Слика 4. Уклоњена ППХ преграда и избетониран улаз у склониште, Булевар Милутина Миланковића 32, Београд, 2023. година, фото ДРИ



године, није рађена техничка контрола склоништа у Булевару Милутина Миланковића 32, у Београду. Ово склониште је било предмет инспекцијског надзора 2011. године. Тада је констатовано да недостаје део опреме за самоспасавање, али да је исправно и да служи сврси склањања. У мирnodопским условима у склоништу се издају гаражна места. У

⁵³ Капак отпоран на притисак и херметички.



циљу лакшег коришћења гаражних места, на улазу у склониште постављена је приступна бетонска рампа због које није могуће затворити ППХ преграду. Према наводима представника ЈП Склоништа, у питању је привремена бетонска рампа на пешчањој подлози. Описана ситуација указује да постоји ризик од тога да је угрожена сигурност склоништа, али недостаје извештај техничке контроле, који би потврдио да ли је сигурност склоништа заиста угрожена или не.



Препоручујемо ЈП Склоништа да у већој мери користи расположиве капацитете свог Контролног тела, приликом спровођења техничке контроле јавних склоништа којима управља.

Такође, препоручујемо ЈП Склоништа да донесе план вршења техничке контроле јавних склоништа, који укључује временски распоред, како би обезбедило да свако склониште којим управља буде предмет техничке контроле у што краћем временском периоду.

Налаз 2.2. Није у потпуности омогућено спровођење техничке контроле јавних склоништа која су издата у закуп, што има за последицу да не буду извршени сви предвиђени прегледи и мерења



Дозвољено је да се јавна склоништа у мирнодопским условима издају у закуп, али се том приликом не могу вршити адаптације и реконструкције које би нарушиле њихову сигурност и функционалност. Сходно томе, јавна склоништа која су издата у закуп захтевају посебну пажњу приликом спровођења техничке контроле. У периоду од 2019. до 2022. године, око 67% од 339 јавних склоништа, која су у том периоду била издата у закуп, није било предмет техничке контроле. Притом, анализа одабраних студија случаја је показала да код појединих јавних склоништа, која су била издата у закуп, није било омогућено спровођење свих предвиђених прегледа и мерења јер приступ просторијама, уређајима, инсталацијама и опреми није био могућ, због ствари закупаца. ЈП Склоништа није предузело све неопходне мере како би омогућило спровођење техничке контроле јавних склоништа која су издата у закуп. Наведено има за последицу недовољно информација о томе да ли је поступцима закупаца нарушена сигурност и функционалност јавних склоништа која су издата у закуп.

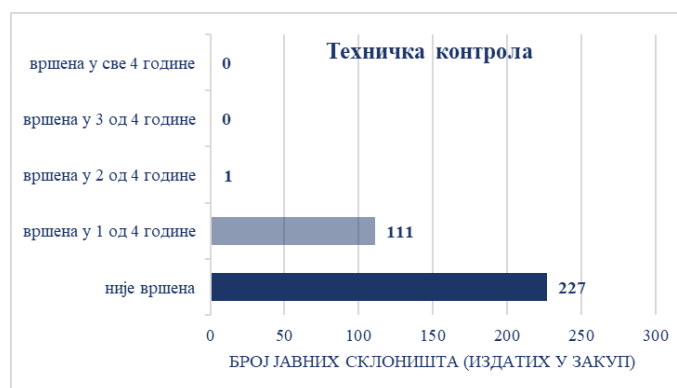
Основна намена јавних склоништа је склањање становништва у рату, али могу имати и мирнодопску намену. Када је у питању мирнодопска намена, ЈП Склоништа један део јавних склоништа издаје у закуп, као магаџински простор, гаражна места, простор за обављање културних делатности (нпр. музички и плесни студио), простор за обављање спортских активности (нпр. теретана, фитнес клуб, школа спорта), простор за комерцијалне сврхе (нпр. архива, штампарија, обућарска радња, медицинска ординација, продајни простор) и др. Циљ издавања јавних склоништа у закуп је остваривање прихода за обављање основне делатности ЈП Склоништа, као и смањење трошкова одржавања склоништа јер и купац има обавезу да одржава део склоништа који користи, у складу са уговорима о издавању склоништа у закуп. Међутим, издавање склоништа у закуп има и последицу, то је ризик од тога да ће купац својим случајним или намерним поступцима оштетити склониште и тиме угрозити његову сигурност и функционалност, која су битне за његову основну намену – склањање становништва у рату. Сходно томе, очекивали смо да ЈП Склоништа посебну пажњу посвећује техничкој контроли јавних склоништа која су издата у закуп, односно да једанпут годишње спроводи техничку контролу над њима, у циљу провере њихове сигурности и функционалности, као и утврђивања евентуалних оштећења од стране закупаца. Такође, очекивали смо да том приликом врши све предвиђене прегледе и мерења, односно да су обухваћени сви предвиђени аспекти техничке контроле.



Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама дата је могућност да се склоништа у мирнодопским условима издају у закуп, али се том приликом не могу вршити адаптације и реконструкције које би нарушиле техничке и хигијенске услове и функционалну употребљивост склоништа. Такође, предвиђено је да се у случају ратне опасности морају испразнити и оспособити за заштиту, најкасније у року од 24 часа.⁵⁴ У уговорима о издавању склоништа у закуп предвиђена су права и обавезе ЈП Склоништа (закуподавца) и закупца. Тако је ЈП Склоништа овлашћено да врши техничку контролу склоништа, инсталација, уређаја и опреме у њему, уз обавезу да о томе обавести закупца три дана раније. Уколико купац онемогући техничку контролу склоништа, ЈП Склоништа је овлашћено да без сагласности и присуства закупца уђе у склониште и изврши планирану контролу. Такође, уговором је предвиђено да купац не може вршити радње на преправци или адаптацији склоништа без писане сагласности ЈП Склоништа. Поред тога, купац не може користити делове склоништа намењене за смештај опреме и уређаја.

У периоду од 2019. до 2022. године, 339 од 491 јавног склоништа, које је погодно за издавање, било је издато у закуп све време или у неком делу периода. У истом периоду, 67% од 339 јавних склоништа која су била издата није било предмет техничке контроле. Тачније, код 227 јавних склоништа која су била издата није вршена провера њихове сигурности и функционалности у наведеном периоду. Самим тим, изостао је доказ о томе да ли закупци брину о тим склоништима у складу са уговорима о издавању склоништа у закуп, односно да ли је обезбеђена њихова сигурност и функционалност. Са друге стране, 111 јавних склоништа која су била издата било је предмет техничке контроле у једној од четири наведене године, док је једно склониште било предмет техничке контроле у две од четири посматране године.

График 8. Техничка контрола над 339 јавних склоништа која су била издата у закуп, у периоду од 2019. до 2022. године



Сходно наведеном, закључујемо да ЈП Склоништа није посветило довољно пажње техничкој контроли јавних склоништа која су издата у закуп, као и да постоји висок ризик од тога да су закупци вршили преправке или адаптације склоништа, које би нарушиле њихову сигурност и функционалност.

Од 50 одабраних јавних склоништа, односно студија случаја на којима је вршена детаљна анализа, 19 склоништа је било издато у закуп у периоду од 2019. до 2022. године. Код шест од 19 јавних склоништа која су била издата у закуп спроведена је техничка контрола у једној од четири посматране године. Свих шест склоништа се налази у Београду, притом код пет је техничка контрола спроведена у 2019. години, а код једног у 2021. години. Оцену „не задовољава“ добило је свих шест склоништа која су контролисана, притом су сва имала примедбе које битно утичу на њихову функционалност, према извештајима о техничкој контроли склоништа. Када су у питању примедбе на функционалност, оне се односе на стање склоништа, инсталација, уређаја, опреме и слично, о чему је више речи било у претходном налазу. Међутим, код три од шест наведених склоништа постоје и додатне примедбе, које су у непосредној вези са издавањем склоништа у закуп. Примера ради, у склоништу у Булевару Зорана Ђинђића 45а демонтирана је ППХ преграда, како би био омогућен улазак возила јер се у склоништу издају гаражна места, услед чега није било могуће вршити мерење условног трајања натпритиска у заштитном режиму. Такође, у склоништу у Народних хероја 38а није било могуће вршити мерење условног трајања натпритиска у заштитном режиму јер није омогућен приступ

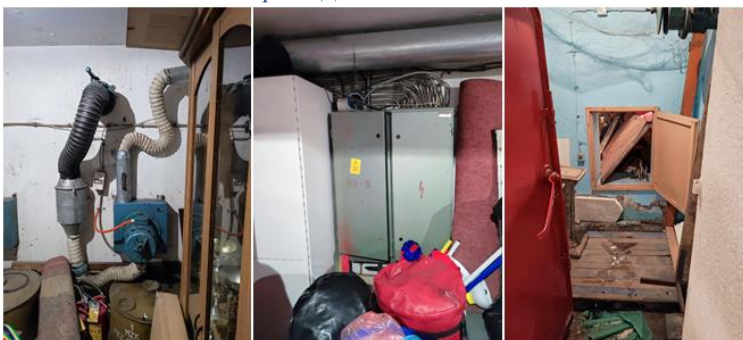
⁵⁴ Члан 61 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.



свим вентилима, односно вентили у експанзионој комори су били прекривени робом закупца. Слична је ситуација и у склоништу у Јапанској 18⁵⁵, где није било могуће вршити мерење условног трајања натпритиска у заштитном режиму јер није било могуће приступити свим просторијама склоништа и није било могуће затворити сва средства за затварање отвора, због робе закупца. Притом, из истог разлога, у склоништу у Јапанској 18 није било могуће проверити елементе за заштиту од ударног таласа, елементе за прочишћавање ваздуха и поједине елементе за одвођење ваздуха, а био је онемогућен и приступ резервном излазу. Све додатне примедбе требало је да буду отклоњене пре спровођења техничке контроле, како би било могуће извршити све потребне прегледе и мерења, односно обухватити све аспекте техничке контроле склоништа. У суштини, на тај начин се доказује и да ли склониште може бити приведено основној намени у кратком року, односно у року од 24 часа.

Код два од 19 јавних склоништа која су била издата у закуп покушано је спровођење техничке контроле у 2019. години, али провера заштитних својстава склоништа није учињена јер то није било омогућено од стране закупца. У питању су склоништа која се налазе у Новом Саду, једно у Партизанских база 19, а друго у Родољуба Чолаковића 8а. Када је у питању склониште у Партизанских база 19, приликом обилазака у мају 2023. године, нисмо могли да уђемо у просторије склоништа јер представници ЈП Склоништа нису имали кључеве од истог, док је купац био одсутан. Када је у питању склониште у Родољуба Чолаковића 8а, током обилазака у мају 2023. године, просторије у којима се налазе уређаји и инсталације, као и резервни излаз, били су затрпани стварима закупца. Подсетићемо да је купац у обавези да омогући вршење техничке контроле, као и да ЈП Склоништа има овлашћење да без сагласности и присуства закупца уђе у склониште и изврши планирану контролу.

Слика 5. Просторије са уређајима и инсталацијама у склоништу, као и резервни излаз, затрпани стварима закупца, Родољуба Чолаковића 8а, Нови Сад, 2023. година, фото ДРИ



Код 11 од 19 јавних склоништа која су била издата у закуп техничка контрола није спровођена у току четири посматране године, односно у 2019, 2020, 2021. и 2022. години. Сходно томе, изостао је доказ о томе да ли су та склоништа сигурна и функционална, али није изостао ризик од тога да је купац извршио одређене преправке или адаптације без сагласности ЈП Склоништа, које би угрозиле њихову основну намену. Постојање ризика можемо видети на примеру склоништа у Партизанских база 14, у Новом Саду, где је пробијен спољни зид склоништа приликом постављања климе. Оваква преправка може угрозити сигурност склоништа, али није спроведена техничка контрола која би то и потврдила.

Слика 6. Пробијен спољни зид у склоништу, Партизанских база 14, Нови Сад, 2023. година, фото ДРИ



О разлозима недовољног спровођења техничке контроле над јавним склоништима било је речи у оквиру претходног налаза. Међутим, када су у питању ограничења у спровођењу техничке контроле, у јавним склоништима која су издата у закуп, присутан је још један значајан разлог. У питању су закупци, који не сарађују приликом спровођења техничке контроле над склоништима која користе јер то ремети њихове активности, према наводима представника ЈП Склоништа. Притом, како тврде представници ЈП Склоништа, постоји ризик од тога да ће

⁵⁵ Стара адреса Душана Вукасовића 61а, Београд.



закупци раскинути уговор и напустити склониште, уколико се инсистира на спровођењу техничке контроле, што би умањило приходе предузећа. Овај разлог може бити разумљив, али не може представљати оправдање да се техничка контрола не спроводи. Подсетићемо да је основна намена склоништа склањање становништва од рата, а не њихово издавање у закуп. Такође, обавеза закупаца, према уговорима о издавању у закуп склоништа, јесте да омогуће спровођење техничке контроле склоништа. Поред тога, интерним процедурама ЈП Склоништа је предвиђено да се активности одржавања склоништа или неки други поступци усклађују са термином вршења техничке контроле, како би се што мање реметио рад закупаца и његово коришћење закупљеног склоништа.⁵⁶



Препоручујемо ЈП Склоништа да предузме неопходне мере како би обезбедило да се приликом спровођења техничке контроле јавних склоништа која су издата у закуп изврше сви предвиђени прегледи и мерења.

⁵⁶ Тачка 4.3.2.2 Процедуре о давању непокретности у закуп од 15. фебруара 2019. године.



Закључак 3. Постојећи ниво одржавања јавних склоништа није довољан да обезбеди очување њихове сигурности и функционалности на дуг рок

Наш циљ у овом делу извештаја био је да одговоримо на треће ревизијско питање, односно на који начин се одржавају јавна склоништа. Да би се обезбедила сигурност и функционалност јавних склоништа, она морају редовно да се одржавају у исправном стању, према важећим прописима и упутству за одржавање. Уколико се не одржавају редовно или постојећи ниво одржавања није довољан, постоји ризик од тога да она неће моћи да пруже предвиђени ниво заштите становништва приликом њиховог склањања.



Постојећи ниво одржавања јавних склоништа није довољан да обезбеди очување њихове сигурности и функционалности на дуг рок. Поједина јавна склоништа не пружају предвиђени степен заштите јер одређени недостаци утврђени кроз техничку контролу и инспекцијски надзор нису отклоњени ни након више година. Притом, ЈП Склоништа отежано одржава јавна склоништа која у мирнодопским условима станари користе као оставе јер нису јасно уређене обавезе станара.

До наведеног закључка смо дошли анализирајући у којој мери ЈП Склоништа спроводи активности одржавања, пре свега текућег одржавања, код јавних склоништа којима управља. Такође, код одабраних јавних склоништа, односно студија случаја на којима је вршена детаљна анализа, испитивали смо у каквом се стању налазе та склоништа, као и да ли су отклоњени недостаци утврђени кроз техничку контролу и инспекцијских надзор, код склоништа где је било утврђених недостатака. Притом, посебан акценат је стављен на одржавање јавних склоништа која се у мирнодопским условима користе као оставе станара јер је код њих присутан ризик од тога да станари својим несавесним понашањем оштете склоништа и тиме угрозе њихову сигурност и функционалност.



Налаз 3.1. Поједина јавна склоништа не пружају предвиђени степен заштите јер одређени недостаци утврђени кроз техничку контролу и инспекцијски надзор нису отклоњени ни након више година



Према Правилнику о техничким нормативима за склоништа, склоништа морају редовно да се одржавају у исправном стању, према важећим прописима и упутству за одржавање. ЈП Склоништа је дужно да у предвиђеном року отклони недостатке склоништа утврђене кроз техничку контролу или инспекцијски надзор. Код 1.245 или 86% јавних склоништа, којима управља ЈП Склоништа, није било обезбеђено да се бар једном годишње спроводе активности у вези са текућим одржавањем, у периоду од 2019. до 2022. године. Постојећи ниво одржавања код појединих јавних склоништа није довољан да обезбеди њихову сигурност и функционалност, показала је анализа одабраних студија случаја. Одређени недостаци код појединих јавних склоништа, утврђени кроз техничку контролу или инспекцијски надзор, нису отклоњени ни након више година. Према наводима представника ЈП Склоништа, део недостатака је постојао приликом преузимања склоништа на управљање, док је део настао под утицајем фактора који нису под контролом ЈП Склоништа, као у случају честих плављења склоништа, услед проблема са водоводном и/или канализационом инфраструктуром. Такође, наводе да недостаци нису отклоњени јер расположиви обим финансијских средстава није довољан. Наведено има за последицу да поједина јавна склоништа не пружају предвиђени степен заштите, притом је ЈП Склоништа поднело иницијативу за снижавање степена отпорности за 67 јавних склоништа.

У складу са Правилником о техничким нормативима за склоништа, склониште мора редовно да се одржава у исправном стању, према важећим прописима и упутству за одржавање склоништа које је саставни део техничке документације склоништа.⁵⁷ Такође, Техничким прописом за склоништа и друге заштитне објекте је предвиђено да се склониште редовно одржава у исправном стању, према важећим прописима и упутству за одржавање склоништа, које је саставни део техничке документације склоништа.⁵⁸ Одржавање склоништа представља поступак којим се врши преглед, контрола, функционално испитивање и врше се радови и радње које се морају обавити периодично, а у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача.⁵⁹

Одржавање јавних склоништа обухвата обављање послова текућег и инвестиционог одржавања. Текуће одржавање обухвата радове и поправке мањег обима, којима се обезбеђује исправност склоништа, као и њихова заштита од мањих оштећења, која могу да настану као последица експлоатације и коришћења склоништа у мирнодопским условима. Послове текућег одржавања јавних склоништа углавном обављају запослени у ЈП Склоништа. Примера ради, према интерној процедури ЈП Склоништа, послови текућег одржавања обухватају чишћење подова, зидова, врата, капака, цеви, вентила, канала резервног излаза и др, сервисирање електроопреме на филтровентилационим уређајима, подмазивање клизајућих елемената, замену заптивних трака на вратима и капцима, оправке уређаја за затварање врата и капака итд.⁶⁰ Са друге стране, инвестиционо одржавање обухвата извођење грађевинско-занатских и других радова у циљу побољшања услова коришћења склоништа. Послове инвестиционог одржавања јавних склоништа обављају запослени у ЈП Склоништа или предузеће ангажује извођаче радова, уколико запослени нису оспособљени за те послове или не поседују одговарајућу опрему, уређаје, алате и сл. Примера ради, послови инвестиционог одржавања, према интерним

⁵⁷ Члан 231 Правилника о техничким нормативима за склоништа.

⁵⁸ Члан 235 Техничког прописа за склоништа и друге заштитне објекте.

⁵⁹ Тачка 3 Процедуре за одржавање склоништа ЈП Склоништа од 15. фебруара 2019. године.

⁶⁰ Тачка 3 Процедуре за одржавање склоништа ЈП Склоништа од 15. фебруара 2019. године.



процедурама ЈП Склоништа, обухватају оправке и замену уређаја и елемената климатизације и вентилације склоништа, замену дотрајалих врата и капака у склоништу, замену дотрајалих делова противударних вентила, оправке и замену канализационе и водоводне мреже која припада склоништу, оправке и замену конструктивних елемената склоништа и потпорних зидова који припадају склоништу, оправке и замену хидроизолације итд.⁶¹

Код јавних склоништа врло је важно да се она одржавају редовно, како не би дошло до њиховог запуштања и неисправности. Такође, редовно одржавање јавних склоништа омогућава да она буду спремна за склањање становништва у кратком року, односно у року од 24 часа. Поред тога, склоништа која се не одржавају редовно захтевају већа средства да се доведу у исправно стање, него што би било потребно када би се она редовно одржавала. Када су у питању послови текућег одржавања, у зависности од врсте радова, они се обављају једном месечно, неколико пута годишње, једном годишње, по потреби и слично. Примера ради, према интерној процедури ЈП Склоништа, проветравање склоништа се ради једанпут месечно, као и сервисирање електроопреме на филтровентилационом уређају, чишћење и брисање врата и капака се ради четири пута годишње, као и чишћење цеви и вентила, док се оправка уређаја за затварање врата и капака ради по потреби, као и бројне друге активности. Када су у питању послови инвестиционог одржавања они се раде када за то постоји потреба. Сходно наведеном, узимајући у обзир недостатак средстава и одређених кадрова, очекивали смо да ЈП Склоништа има активности у вези са текућим одржавањем, код сваког јавног склоништа којим управља, минимум једном годишње.

Постојање редовних активности у вези са текућим одржавањем одређеног јавног склоништа, као и периодичних активности у вези са инвестиционим одржавањем, указује да ЈП Склоништа одржава то јавно склониште. Међутим, да ли је тај ниво одржавања довољан, односно да ли се конкретно јавно склониште одржава у складу са законском регулативом, техничким нормативима и препорукама произвођача, може се утврдити спровођењем техничке контроле тог склоништа, као и спровођењем инспекцијског надзора над њим. Уколико Контролно тело утврди недостатке код склоништа, приликом спровођења техничке контроле, ЈП Склоништа је дужно да их отклони у року од 30 дана од дана њиховог утврђивања.⁶² Такође, ЈП Склоништа је дужно да отклони и недостатке које утврди инспекција, приликом спровођења инспекцијског надзора, у року који је одређен решењем Сектора за ванредне ситуације.

Интерном процедуром, ЈП Склоништа је предвидело доношење годишњег плана одржавања склоништа, који би требало да обухвати списак адреса склоништа планираних за одржавање, са временским терминима одржавања.⁶³ ЈП Склоништа је донело годишње планове одржавања склоништа за 2019, 2020, 2021. и 2022. годину. Наведени планови садрже списак склоништа планираних за одржавање, али без временских термина. У просеку, у периоду од 2019. до 2022. године, планом одржавања било је обухваћено близу 800 јавних склоништа годишње, од 1.442 којима управља ЈП Склоништа. Сходно томе, можемо закључити да на годишњем нивоу ЈП Склоништа не планира одржавање скоро половине јавних склоништа којима управља. Разлог за то је, пре свега, недостатак финансијских средстава и кадрова, како наводе представници ЈП Склоништа, о чему је више речи било у оквиру [Налаза 1.2](#). Када је у питању реализација годишњег плана одржавања, она се у просеку кретала око 80%, у посматраном периоду, изузев 2021. године када је била око 90%. То значи да се у просеку код 20% јавних склоништа, која су планирана за одржавање у току године, активности одржавања не спроведу. Разлог за то су, према наводима представника ЈП Склоништа, хитне интервенције код других јавних склоништа, као што је црпљење воде из склоништа, услед плављења од стране подземних вода или кишне и фекалне канализације, и чишћење смећа и отпада, који су последица

⁶¹ Тачка 4.6 Процедуре за одржавање склоништа ЈП Склоништа од 15. фебруара 2019. године.

⁶² Члан 233 Правилника о техничким нормативима за склоништа.

⁶³ Тачка 4.1 Процедуре за одржавање склоништа ЈП Склоништа од 15. фебруара 2019. године.



несавесног понашања станара зграде или трећих лица. Заиста, када је у питању црпљење воде из склоништа, број склоништа код којих је оно спровођено био је у просеку око 20% већи од броја склоништа код којих је оно планирано, у периоду од 2019. до 2022. године.

У периоду од 2019. до 2022. године, код 18% јавних склоништа, којима управља ЈП Склоништа, није спровођено текуће одржавање. Тачније, код 254 јавна склоништа није било активности у вези са текућим одржавањем, у наведеном периоду. Већина, односно 210 од 254 наведена јавна склоништа било је издато у закуп, у посматраном периоду. У складу са уговорима о издавању склоништа у закуп, закупци имају обавезу да о свом трошку обављају одржавање склоништа. Међутим, купац не може користити делове склоништа намењене за смештај опреме и уређаја склоништа. Сходно томе, потребно је да ЈП Склоништа одржава делове склоништа, инсталација, уређаја и опреме, којима купац нема право приступа, односно које купац не користи. Са друге стране, 14% јавних склоништа, односно 197 јавних склоништа од 1.442 којима управља ЈП Склоништа, имало је активности у вези са текућим одржавањем, у свакој од четири посматране године, односно у 2019, 2020, 2021. и 2022. години. Закључујемо да код 1.245 или 86% јавних склоништа није испуњен минимум очекивања, односно да ЈП Склоништа бар једном у току године спроведе одређене активности у вези са текућим одржавањем. Када је у питању инвестиционо одржавање, оно је спровођено код 26 јавних склоништа, у периоду од 2019. до 2022. године.

Слична ситуација, у вези са текућим одржавањем, била је и код 50 одабраних јавних склоништа, односно студија случаја на којима је вршена детаљна анализа. Тачније, код 15 јавних склоништа није било активности у вези са текућим одржавањем, у периоду од 2019. до 2022. године. Код 13 јавних склоништа активности у вези са текућим одржавањем је било у једној од четири посматране године, код девет јавних склоништа у две посматране године и код једног јавног склоништа у три посматране године. У све четири посматране године, активности у вези са текућим одржавањем било је код 12 јавних склоништа.

График 9. Текуће одржавање код 1.442 јавна склоништа којима управља ЈП Склоништа, у периоду од 2019. до 2022. године

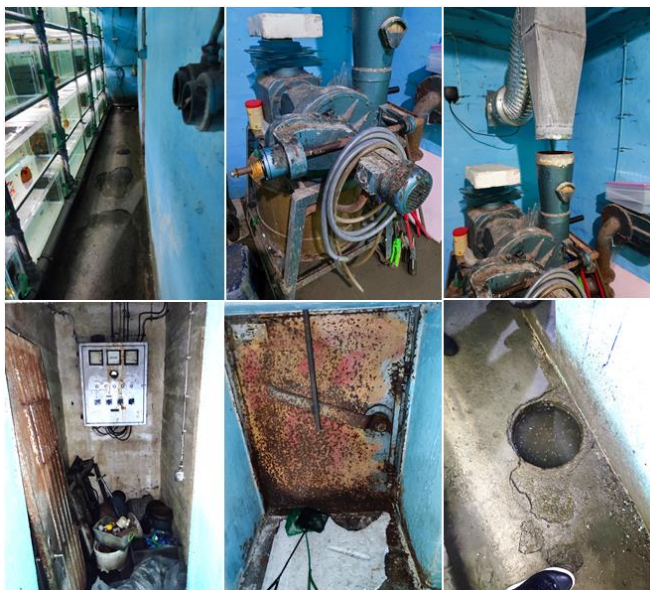




Од 15 студија случаја код којих није било текућег одржавања, у периоду од 2019. до 2022. године, десет је било издато у закуп. Примера ради, једно од њих се налази у Новом Саду, на

адреси Београдски кеј 39, и издато је у закуп, као магацин опреме и материјала за акваријуме. Код овог склоништа није рађена техничка контрола у периоду од 2019. до 2022. године. Редован инспекцијски надзор над овим склоништем последњи пут је спроведен 2013. године. Том приликом утврђено је да недостаје помична опрема (опрема за боравак, санитарна опрема, опрема за воду и опрема за самоспасавање), да су некомплетни елементи за контролу система за проветравање, да су некомплетни елементи за пречишћавање ваздуха, да окно резервног излаза није обезбеђено металном решетком или поклопцем, као и да техничка документација склоништа није комплетна (недостају употребна и грађевинска дозвола и записник о техничком пријему склоништа). Слични налази су били утврђени и приликом инспекцијског надзора 2011. године. Према речима представника ЈП Склоништа, ово склониште је приликом преузимања 1992. године било у лошем стању, притом утврђени недостаци у међувремену нису отклоњени јер је било потребно спровести значајне радове, за које недостају финансијска средства. Услед наведене ситуације ЈП Склоништа је 2013. године упутило иницијативу Сектору за ванредне ситуације за снижавање степена отпорности овог склоништа. Такође, представници ЈП Склоништа су навели да је ово склониште често предмет плављења, што је последица проблема са канализацијом која не припада склоништу. Поред овог склоништа, односно на адреси Београдски кеј 45, налази се још једно склониште које је у веома сличном стању. На основу ових примера, видимо да није довољно да само купац одржава склониште, притом се од њега не може очекивати да отклања недостатке за које није одговоран.

Слика 7. Трагови плављења, некомплетна и оштећена опрема, присуство корозије у склоништима, Београдски кеј 39 и Београдски кеј 45, Нови Сад, 2023. година, фото ДРИ



Међу 15 студија случаја код којих није било текућег одржавања, у периоду од 2019. до 2022. године, налази се и пет јавних склоништа која нису била издата у закуп јер нису погодна за издавање или нема заинтересованих купаца. Такви примери су два склоништа у Младена Митрића 4⁶⁴, у Београду, која су врло слична по стању у коме се налазе. Код оба склоништа техничка контрола није рађена у периоду од 2019. до 2022. године. Редован инспекцијски надзор над овим склоништима последњи пут је спроведен 2017. године. Том приликом утврђени су недостаци из области функционалности, употребљивости и опремљености код оба склоништа. Код једног од склоништа је утврђено да су филтери за колективну заштиту у значајној мери кородирали, као последица плављења објекта, због чега је степен њихове заштитне функције непоуздан. Поред тога, наводи се да је у

Слика 8. Црпљење воде и последице плављења склоништа, Младена Митрића 4, Београд, 2023. година, фото ДРИ



⁶⁴ Стара адреса Николе Вучете 4, Београд.



објекту присутна прекомерна количина влаге, због плављења претпростора склоништа, што доводи до пропадања металних делова инсталација и опреме у склоништу и онемогућава коришћење објекта за пројектовану намену. Такође, констатовано је да је склониште оштећено, односно подови и зидови објекта нису функционално исправни за коришћење, због веће количине корозије и муља, као последица плављења објекта. Према наводима представника ЈП Склоништа, недостаци нису отклоњени јер то не би било исплативо услед честих плављења, притом је узрок плављења проблем са канализацијом која не припада склоништу. Према подацима из информационог система „ASW:Officius“, у оба склоништа је било плављења у 2019, 2021. и 2022. години. Такође, током обилазака у мају 2023. године, затекли смо запослене ЈП Склоништа како црпе воду из оба склоништа.

Код 12 од 50 студија случаја било је активности у вези са текућим одржавањем у све четири посматране године, односно 2019, 2020, 2021. и 2022. години. Међутим, ни то није гарант да ће склониште бити у исправном стању јер постојећи ниво одржавања није довољан да то обезбеди. Примера ради, у склоништу на адреси Кнеза Михаила 84, у Крагујевцу, било је текућег одржавања у све четири наведене године, али се то углавном сводило на чишћење склоништа. У овом склоништу техничка контрола није спровођена у периоду од 2019. до 2022. године. Последњи пут је покушано спровођење техничке контроле у 2018. години, али то није било могуће јер је склониште комплетно било под водом, што битно утиче на сигурност склоништа. Када је у питању редован инспекцијски надзор, он је последњи пут рађен 2011. године. Тада је утврђено да се склониште не одржава редовно и у исправном стању, према важећим прописима и упутству за одржавање склоништа. Према наводима представника ЈП Склоништа, ово склониште је преузето 2001. године без пројектне документације и са постојећим проблемима. С обзиром да нису у могућности да доведу склониште у исправно стање, како наводе представници ЈП Склоништа, покренули су иницијативу код Сектора за ванредне ситуације за снижавање степена отпорности овог склоништа. Још један пример склоништа, где је било активности текућег одржавања у све четири посматране године, јесте склониште у Незнаног јунака I/II, у Крагујевцу. Код овог склоништа техничка контрола није рађена у периоду од 2019. до 2022. године, али јесте 2017. године, када је склониште добило оцену „не задовољава“, због примедби које битно утичу на сигурност склоништа. У извештају о техничкој контроли је наведено да није било могуће испитати натпритисак у заштитном режиму јер нису монтирани филтери колективне заштите и брзозатварајући вентили, да је присутна вода у ходнику резервног излаза дубине 20 см, да није омогућено отварање и затварање појединих херметичких средстава за затварање отвора за кретање итд. Редован инспекцијски надзор овог склоништа последњи пут је рађен 2011. године, када је утврђено да се склониште не одржава редовно и у исправном стању, према важећим прописима и упутству за одржавање склоништа. Примедбе утврђене 2017. године још увек нису отклоњене, према наводима представника ЈП Склоништа. Приликом обиласка овог склоништа, током јуна 2023. године, затекли смо воду у склоништу.

Слика 10. Оштећен и некомплетан филтровентилациони уређај у склоништу, Кнеза Михаила 84, Крагујевац, 2023. година, фото ДРИ



Слика 9. Присуство воде и влаге у склоништу, Незнаног јунака I/II, Крагујевац, 2023. година, фото ДРИ





У суштини, највећи проблем код склоништа, која су била предмет детаљне анализе, представља плавлeње објеката. Присуство воде и влаге оштећује склоништа, средства, уређаје и опрему, притом отежава спровођење активности текућег одржавања. Према тврдњама представника ЈП Склоништа, узроци плавлeња су углавном изван склоништа (подземне воде, атмосферске падавине, неодговарајућа кишна и фекална канализација, дотрајала водоводна и канализациона инфраструктура и др.). Поред тога, представници ЈП Склоништа, наводе да не би било исплативо улагати у опремање склоништа и замену уређаја и средстава, док се не отклоне узроци плавлeња. Такође, наводе да је за отклањање узрока плавлeња, поред финансијских средстава, потребна и сарадња других надлежних институција, предузећа, органа и сл. Једно од склоништа које има проблем са плавлeњем јесте склониште у Гундулићевој 2, у Панчеву. Када је у питању ово склониште, активности текућег одржавања спровођене су у 2019. години, док их у 2020, 2021. и 2022. години није било. Такође, у периоду од 2019. до 2022. године није вршена техничка контрола овог склоништа. Последњи пут је техничка контрола рађена 2017. године, када је склониште добило оцену „не задовољава“ јер су утврђени недостаци који битно утичу на сигурност и функционалност склоништа. У извештају о техничкој контроли је наведено да није одрађено испитивање натпритиска у склоништу у заштитном режиму јер недостају херметички капак на пешчаном предфилтеру и противударни вентил, да није омогућено затварање КХ⁶⁵ врата на устави улаза резервног излаза и КПХ врата на резервном излазу, да је присутна појава воде у заштитном објекту, да су поједина херметичка средства за затварање отвора за кретање нагрижена корозијом итд. Редован инспекцијски надзор овог склоништа последњи пут је рађен 2017. године. Том приликом су утврђени недостаци из области функционалности, употребљивости и опремљености склоништа и наложено је осам мера за отклањање утврђених недостатака, које су касније делимично испуњене. Инспекцијски надзор је рађен и 2012. и 2014. године. У 2012. години, између осталог, констатовано је да недостаје опрема за боравак у склоништу, санитарна опрема и опрема за воду, што су били једни од недостатака и у 2017. години. У 2014. години, поред недостајуће опреме, констатовано је да је присутна вода у окну резервног излаза у висини преливања и у једној просторији за боравак у висини до 3 см, која је узрокована атмосферским падавинама. Такође, наведено је да су спољне стране склоништа бетонски тротоари оштећени и одвојени од надземног дела објекта, притом су видљива велика улегнућа тротоара, која задржавају атмосферске падавине и спроводе их у склониште. Према подацима из информационог система „ASW:Officius“, у склоништу је било плавлeња у 2021. и 2022. години. Приликом обиласка овог склоништа, током јуна 2023. године, затекли смо воду у склоништу.

Слика 11. Присуство воде и влаге у склоништу, Гундулићева 2, Панчево, 2023. година, фото ДРИ



ЈП Склоништа поднело је иницијативу Сектору за ванредне ситуације за снижавање степена отпорности за 67 јавних склоништа којима управља. У питању су склоништа код којих је трајно нарушена сигурност објекта, према наводима представника ЈП Склоништа. У суштини, у питању су склоништа која не могу да испуне предвиђене услове, притом се ти услови не могу остварити накнадним прилагођавањем, уградњом нових или заменом постојећих елемената опреме и уређаја или отклањање утврђених недостатака није економски оправдано. Под снижавањем степена отпорности склоништа подразумева се редефинисање његовог статуса, што би за последицу требало да има ниже услове које је потребно испунити, као и мањи обим одржавања. Међутим, постојећим прописима није предвиђена могућност снижавања степена отпорности јавних склоништа. У радној верзији Правилника о начину одржавања склоништа и

⁶⁵ Капак херметички.



прилагођавања комуналних, саобраћајних и других подземних објеката за склањање становништва, предвиђена је опција снижавања степена заштите склоништа. Подсетићемо, још једном, да је у питању акт који је у фази израде, односно који још увек није донет.

Извештај техничке контроле склоништа, између осталог, даје одговор на питање да ли је нарушена сигурност јавног склоништа. Код склоништа која имају битне недостатке који утичу на сигурност склоништа, потребно је да стручна лица процене да ли је у питању трајно нарушавање сигурности објекта, односно да ли се склониште може довести у исправно стање и да ли би то било економски оправдано. У оквиру [Закључка 2](#), навели смо да код већине јавних склоништа којима управља ЈП Склоништа није спровођена техничка контрола, у периоду од 2019. до 2022. године. Сходно томе, нисмо били у могућности да оценимо код колико јавних склоништа постоји ризик од тога да не пружају предвиђени степен заштите, већ смо на одабраним примерима показали да таквих склоништа има.



Препоручујемо ЈП Склоништа да изврши процену којом се утврђује код којих јавних склоништа којима управља постоји ризик од тога да је трајно нарушена њихова сигурност и да о томе обавести оснивача и надлежне органе, како би донели одлуку о њиховом даљем статусу.

Налаз 3.2. ЈП Склоништа отежано одржава јавна склоништа која у мирнодопским условима станари користе као оставе јер нису јасно уређене обавезе станара



Око четвртине од 1.442 јавна склоништа, којима управља ЈП Склоништа, чине објекти који се у мирнодопским условима користе као оставе станара. Ова склоништа морају испуњавати исте услове, као и сва друга јавна склоништа, односно морају се редовно одржавати у исправном стању. Поред управљача, код ових склоништа постоје и њихови корисници, то су станари зграда у којима се она налазе. Код појединих јавних склоништа, која се у мирнодопским условима користе као оставе, станари зграда су својим несавесним понашањем оштетили склоништа, показала је анализа студија случаја. Ниво одржавања и мере које је код тих склоништа предузимало ЈП Склоништа нису били довољни да обезбеде њихову сигурност и функционалност. Притом, ЈП Склоништа је било отежано да спроводи одржававање и техничку контролу тих склоништа, због поступака станара, којима је онемогућен приступ склоништу, инсталацијама, уређајима и опреми. Наведено је последица тога што права и обавезе управљача и корисника тих склоништа нису јасно уређена.

Један део јавних склоништа чине објекти који се у мирнодопским условима користе као оставе станара. Основна намена ових објеката јесте заштита становништва у време рата. Сходно томе, ови објекти морају испуњавати исте услове, као и сва друга јавна склоништа, односно морају се редовно одржавати у исправном стању, према важећим прописима и упутству за одржававање склоништа које је саставни део техничке документације склоништа. Они су додељени ЈП Склоништа на управљање, што између осталог обухвата и њихово одржававање. Међутим, поред њиховог управљача, односно ЈП Склоништа, постоје и њихови корисници, а то су станари зграда у којима се она налазе. Према подацима ЈП Склоништа, постоји 362 јавна склоништа која се у мирнодопским условима користе као оставе станара и која притом нису погодна за издавање у закуп.

Када у мирнодопским условима поред управљача јавних склоништа, односно ЈП Склоништа, постоје и корисници тих објеката, потребно је уредити њихове односе, одговорности и овлашћења, као и начин одржавања тих склоништа јер код њих постоји ризик од тога да корисници својим случајним или намерним поступцима оштете склоништа и тиме угрозе њихову



сигурност и функционалност. Примера ради, код јавних склоништа која су издата у закуп, то је уређено уговорима о издавању склоништа у закуп. Тамо је предвиђено да купац о свом трошку одржава склониште, инсталације, уређаје и опрему, у делу који користи, односно који је у закупу. Такође, предвиђено је да купац може користити склониште искључиво за сврху која је наведена у уговору, као и да не може вршити радње на преправци или адаптацији склоништа без писане сагласности ЈП Склоништа. Поред тога, купац не може користити делове склоништа намењене за смештај опреме и уређаја склоништа. Сходно томе, те делове склоништа, као и опрему и уређаје у њима, требало би да одржава ЈП Склоништа. Са друге стране, ЈП Склоништа је овлашћено да спроводи техничку контролу склоништа, као и редовне прегледе, како би утврдило да ли се склониште користи и одржава у складу са техничким прописима и одредбама уговора. Уколико том приликом ЈП Склоништа утврди недостатке и неправилности, купац је дужан да их отклони у року од 15 дана, када је за исте одговоран. Сходно наведеном, када су у питању јавна склоништа која се у мирнодопским условима користе као оставе, очекивали смо да су на одговарајући начин уређени односи између ЈП Склоништа, као управљача, и корисника тих јавних склоништа, односно станара зграда у којима се она налазе. Такође, очекивали смо да се таква јавна склоништа редовно одржавају у исправном стању, што је обавеза код свих јавних склоништа. Узимајући у обзир недостатак средстава и одређених кадрова, очекивали смо да ЈП Склоништа има активности у вези са текућим одржавањем минимум једном годишње, код сваког јавног склоништа које се у мирнодопским условима користи као остава станара.

Код 80% јавних склоништа, односно код 291 од 362 јавна склоништа, која се користе као оставе станара ЈП Склоништа није имало активности текућег одржавања, у свакој од четири посматране године, односно у 2019, 2020, 2021. и 2022. години. Када су у питању активности у вези са инвестиционим одржавањем, њих је било код једног склоништа које се користи као остава станара, у периоду од 2019. до 2022. године. Редовност одржавања јавних склоништа која се користе као оставе станара слична је као и код свих јавних склоништа којима управља ЈП Склоништа, о чему је више речи било у оквиру [Налаза 3.1.](#)

У којој мери и на који начин станари зграде, који користе јавна склоништа у мирнодопским условима као оставе, воде рачуна о јавним склоништима може се утврдити спровођењем техничке контроле над њима. Међутим, код 206 од 362 јавна склоништа која се користе као оставе станара није спровођена техничка контрола, у периоду од 2019. до 2022. године. Код 156 јавних склоништа која се користе као оставе станара техничка контрола је спровођена у једној, две или три године, од четири посматране. Спровођење техничке контроле јавних склоништа која се користе као оставе станара слично је као и код свих јавних склоништа којима управља ЈП Склоништа, о чему је више речи било у оквиру [Налаза 2.1.](#)

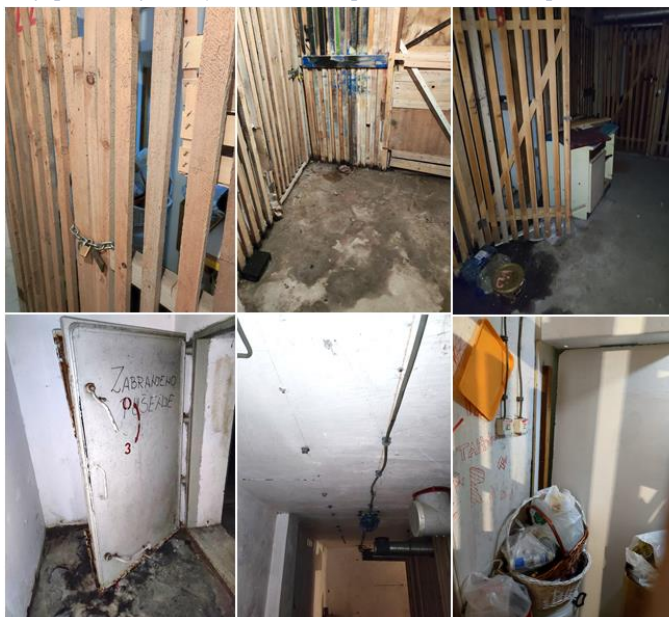
Од 50 одабраних јавних склоништа, односно студија случаја на којима је вршена детаљна анализа, осам су јавна склоништа која се користе као оставе станара. Када је у питању текуће одржавање код ових осам јавних склоништа, ситуација је различита, од тога да је било активности у све четири посматране године, па до тога да није било активности текућег одржавања, у периоду од 2019. до 2022. године. Такође, ситуација је различита и када је у питању техничка контрола код тих осам јавних склоништа, од тога да је рађена у две од четири посматране године, до тога да техничка контрола није спровођена у посматраном периоду. Оно што је заједничко за ових осам склоништа, према наводима представника ЈП Склоништа, јесте несавестан однос станара зграде према њима. Представници ЈП Склоништа наводе да има примера оштећења склоништа, инсталација, уређаја и опреме од стране станара, узурпације просторија које не би требало да користе јер се у њима налазе уређаји и опрема, као и одлагања смећа и отпада у склоништу. Такође, наводе да је отежано спровођење текућег одржавања и техничке контроле код ових склоништа јер станари не достављају кључеве ЈП Склоништа када изврше замену браве, те је стога онемогућен приступ склоништу, или су ствари станара разбацане по склоништу, што онемогућава приступ инсталацијама, уређајима, опреми итд.



Поред тога, наводе да ЈП Склоништа нису додељена овлашћења, на основу којих би могло да предузме одговарајуће мере, како би утицало на понашање станара и захтевало њихову одговорност за нанету штету на склоништима. Мере које ЈП Склоништа спроводи, како наводе, углавном се односе на опомене упућене стамбеној заједници и станарима зграде.

Техничка контрола склоништа на адреси Вајара Живојина Лукића 10, у Београду, које се користи као остава станара, спроведена је 2020. године. Склониште је том приликом добило оцену „не задовољава“ јер су утврђене примедбе које битно утичу на функционалност склоништа. Једна од примедби је била да није омогућен приступ резервном излазу и пешчаном предфилтеру због остава станара које се налазе у склоништу, услед чега није било могуће извршити испитивање условног трајања натпритиска у заштитном режиму. Такође, у 2020. години над овим склоништем спроведен је и редован инспекцијски надзор. Кроз инспекцијски надзор утврђени су недостаци из области функционалности и употребљивости, као и опремљености склоништа. Када су у питању активности текућег одржавања код овог склоништа, ЈП Склоништа их је спроводило у 2019, 2020. и 2022. години, док их у 2021. години није било. Ово склониште смо обишли у јуну 2023. године. Тада се кључ од склоништа налазио код једног од станара зграде, резервни излаз је био блокиран дрвеном преградом, једна од врата склоништа захватила је корозија, притом је заптивна трака на њима била оштећена, део каблова од електроинсталација је недостајао, док је у склоништу био присутан отпад и смеће.

Слика 12. Блокиран резервни излаз, присуство влаге, оштећена врата, некомплетна електроинсталација и отпад у склоништу, Вајара Живојина Лукића 10, Београд, 2023. година, фото ДРИ



Техничка контрола склоништа на адреси Матице српске 64, у Београду, које се користи као остава станара, није спровођена у периоду од 2019. до 2022. године. Редован инспекцијски надзор овог склоништа последњи пут је рађен 2012. године. У записнику о извршеном инспекцијском надзору, констатовано је да су метални делови опреме кородирали јер је склониште плављено осам пута у претходних шест година, да је један филтровентилациони уређај некомплетан јер недостаје редуктор, да недостају термометри и хигрометри, као и делови санитарне опреме, опреме за боравак и за самоспасавање и др. У периоду од 2019. до 2022. године, ЈП Склоништа је имало активности у вези са текућим одржавањем само у 2021. години, када је рађено црпљење воде из склоништа. Према наводима представника ЈП Склоништа, проблем са плављењем склоништа није

Слика 13. Трагови плављења, присуство воде, оштећена опрема и отпад у склоништу, Матице српске 64, Београд, 2023. година, фото ДРИ





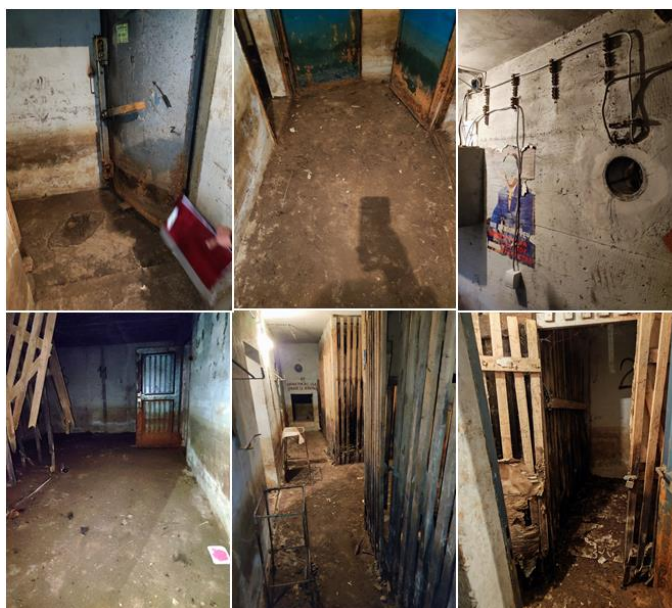
решен ни до 2023. године, а узрок поплава је дотрајала фекална канализација која не припада склоништу. Даље, наводе да је услед честих плављења стање склоништа лоше. Такође, наводе и да су станари зграде, који имају оставе у склоништу, својим несавесним понашањем утицали да стање склоништа буде лоше. Ово склониште смо обишли у мају 2023. године. Тада се кључ од склоништа налазио код једног од станара зграде, склониште је било прилично запуштено, код улаза у склониште су видљиви трагови сливања фекалних вода, код резервног излаза је присутна вода, недостају делови електроинсталација, у склоништу су разбацани отпад и смеће, у просторији са опремом је присутна вода, док је опрема кородирала. С обзиром на стање овог склоништа, ЈП Склоништа је поднело иницијативу Сектору за ванредне ситуације за снижавање његовог степена отпорности.

Техничка контрола склоништа на адреси Матице српске 66, у Београду, које се користи као остава станара, није спровођена у периоду од 2019. до 2022. године. Редован инспекцијски надзор овог склоништа последњи пут је рађен 2012. године. У записнику о извршеном инспекцијском надзору, констатовано је да је склониште неупотребљиво, да су метални делови опреме у склоништу кородирали, да се у претпростору склоништа налази вода, да недостају термометри и хигрометри, као и делови санитарне опреме, опреме за боравак и за самоспасавање и др. Такође, констатовано је да је у објекту био пожар и да су можда оштећене електроинсталације јер нема светла. У периоду од 2019. до 2022. године, ЈП Склоништа је имало активности у вези са текућим одржавањем само у 2021. години, када је склониште затечено у катастрофалном стању. Према подацима из информационог система „ASW:Officius“, приликом спровођења текућег одржавања, затечене су ствари и поломљене шупе од станара свуда по склоништу, услед поплава све у склоништу је у фази распадања, док су делови електроинсталација били покрадени.

Према наводима представника ЈП Склоништа, проблем са плављењем склоништа није решен ни до 2023. године, а узрок поплава је дотрајала кишна и фекална канализација која не припада склоништу. Даље, наводе да је услед честих плављења стање склоништа лоше. Такође, наводе и да су станари зграде, који имају оставе у склоништу, својим несавесним понашањем утицали да стање склоништа буде лоше. Ово склониште смо обишли у мају 2023. године. Тада се кључ од склоништа налазио код једног од станара зграде, склониште је било прилично запуштено, видљиви су трагови плављења, свуда по склоништу су поломљени трули делови шупа, недостају делови електроинсталација, у склоништу су разбацани отпад и смеће. С обзиром на стање овог склоништа, ЈП Склоништа је поднело иницијативу Сектору за ванредне ситуације за снижавање његовог степена отпорности.

На претходним примерима јавних склоништа, видимо да станари својим несавесним понашањем могу значајно да оштете склоништа која у мирнодопским условима користе као оставе. Наравно, ово није апсолутно правило јер постоје зграде где се станари односе према склоништима са дужном пажњом. Међутим, када нису јасно уређени односи између онога ко управља склоништем, односно ЈП Склоништа, и онога ко користи склониште, односно станара,

Слика 14. Трагови плављења, корозија на вратима, некомплетна електроинсталација, смеће и отпад у склоништу, Матице српске 66, Београд, 2023. година, фото ДРИ





то јест када нису уређена њихова права и обавезе, постоји висок ризик од тога да ће корисници својим поступцима, случајним или намерним, угрозити сигурност и функционалност склоништа.



Препоручујемо ЈП Склоништа да покрене иницијативу како би надлежни орган уредио права и обавезе управљача и корисника код јавних склоништа која се у мирнодопским условима користе као оставе станара.



V АНЕКСИ

Анекс 1. Преглед одабраних јавних склоништа за студије случаја

Редни број	Место	Адреса	Да ли је рађена техничка контрола у периоду 2019–2022. године?	Да ли је било издато у закуп у периоду 2019–2022. године?	Да ли се у мирнодопским условима користи као остава станара?	Да ли је предложено за смањење степена отпорности?
1	Београд - Звездара	Матице српске 64	Не	Не	Да	Да
2	Београд - Звездара	Матице српске 65	Не	Не	Не	Не
3	Београд - Звездара	Матице српске 66	Не	Не	Да	Да
4	Београд - Нови Београд	Булевар Зорана Ђинђића 45а (Склониште 1)	Не	Не	Не	Не
5	Београд - Нови Београд	Булевар Зорана Ђинђића 45а (Склониште 2)	Не	Да	Не	Не
6	Београд - Нови Београд	Булевар Зорана Ђинђића 45а (Склониште 3)	Да	Да	Не	Не
7	Београд - Нови Београд	Булевар Зорана Ђинђића 45а (Склониште 4)	Не	Не	Не	Не
8	Београд - Нови Београд	Булевар Милутина Миланковића 32 (Склониште 1)	Не	Да	Не	Не
9	Београд - Нови Београд	Булевар Милутина Миланковића 32 (Склониште 2)	Не	Да	Не	Не
10	Београд - Нови Београд	Булевар уметности 27	Не	Не	Не	Не
11	Београд - Нови Београд	Вајара Живојина Лукића 10	Да	Не	Да	Не
12	Београд - Нови Београд	Гандијева 53а (Склониште 1)	Да	Да	Не	Не
13	Београд - Нови Београд	Гандијева 53а (Склониште 2)	Да	Да	Не	Не
14	Београд - Нови Београд	Гандијева 56	Да	Да	Не	Не
15	Београд - Нови Београд	Др Агостина Нета 32	Не	Да	Не	Не
16	Београд - Нови Београд	Др Ивана Рибара 40	Не	Не	Да	Не
17	Београд - Нови Београд	Душана Вукасовића 65	Не	Не	Не	Не
18	Београд - Нови Београд	Душана Вукасовића 68	Не	Не	Не	Не
19	Београд - Нови Београд	Јапанска 18 (Склониште 1)	Не	Да	Не	Не
20	Београд - Нови Београд	Јапанска 18 (Склониште 2)	Да	Да	Не	Не
21	Београд - Нови Београд	Народних хероја 38а	Да	Да	Не	Не
22	Београд - Нови Београд	Народних хероја 41	Не	Не	Не	Не
23	Београд - Раковица	Пере Велимировића 12 (Склониште 1)	Да	Не	Да	Не
24	Београд - Раковица	Пере Велимировића 12 (Склониште 2)	Да	Не	Да	Не
25	Београд - Раковица	Пере Велимировића 12а (Склониште 1)	Да	Не	Да	Не
26	Београд - Раковица	Пере Велимировића 12а (Склониште 2)	Да	Не	Да	Не
27	Београд - Чукарица	Младена Митрића 4 (Склониште 1)	Не	Не	Не	Не
28	Београд - Чукарица	Младена Митрића 4 (Склониште 2)	Не	Не	Не	Не
29	Крагујевац	Воје Радића 2	Не	Не	Не	Да



Редни број	Место	Адреса	Да ли је рађена техничка контрола у периоду 2019–2022. године?	Да ли је било издато у закуп у периоду 2019–2022. године?	Да ли се у мирnodопским условима користи као остава станара?	Да ли је предложено за смањење степена отпорности?
30	Крагујевац	Кнеза Михаила 84г	Не	Не	Не	Да
31	Крагујевац	Незнаног јунака 1/1	Не	Не	Не	Не
32	Крагујевац	Незнаног јунака 1/II	Не	Не	Не	Не
33	Ниш	Булевар Немањића 46а (Међупростор)	Не	Да	Не	Не
34	Ниш	Булевар Немањића 46а (Склониште 1)	Не	Не	Не	Не
35	Ниш	Булевар Немањића 46а (Склониште 2)	Не	Не	Не	Не
36	Ниш	Булевар Немањића 46а (Склониште 3)	Не	Не	Не	Не
37	Ниш	Булевар Немањића 46а (Склониште 4)	Не	Да	Не	Не
38	Ниш	Васе Чарапића 8	Не	Не	Не	Не
39	Ниш	Војводе Мишића 50	Да	Не	Не	Не
40	Нови Сад	Београдски кеј 39	Не	Да	Не	Да
41	Нови Сад	Београдски кеј 45	Не	Да	Не	Да
42	Нови Сад	Булевар Јована Дучића 13	Не	Да	Не	Не
43	Нови Сад	Партизанских база 14	Не	Да	Не	Не
44	Нови Сад	Партизанских база 19	Не	Да	Не	Не
45	Нови Сад	Родољуба Чолаковића 8а	Не	Да	Не	Не
46	Панчево	Гундулићева 2	Не	Не	Не	Не
47	Панчево	Љубомира Ковачевића 4	Не	Не	Не	Не
48	Панчево	Михајла Петровића Аласа 1	Не	Не	Не	Не
49	Панчево	Ослобођења 17	Не	Не	Не	Да
50	Панчево	Ослобођења 39	Не	Не	Не	Не