

Odgovornost države za štetu uzrokovanu izvanrednim događajima

Bartolec Habulin, Štefica

Undergraduate thesis / Završni rad

2025

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:739442>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-22**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
STRUČNI PRIJEDIPLOMSKI POREZNI STUDIJ

Štefica Bartolec Habulin

**ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠTETU UZROKOVANU
IZVANREDNIM DOGAĐAJIMA**

Završni rad

Mentorica: prof. dr. sc. Lana Ofak

Zagreb, veljača 2025.

Izjava o izvornosti

Ja, Štefica Bartolec Habulin pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima osim onih navedenih u radu.

Štefica Bartolec Habulin

Ime i prezime v. r.

SAŽETAK

U radu se opisuje institut odgovornosti države za štetu koji se razvijao usporedno sa razvojem pravne države. Težište u radu se stavlja na izvanredne događaje, posebno na one koji su nastali prirodno, bez utjecaja ljudskog djelovanja. Stoga je rad usmjeren na zakonsko uređenje odgovornosti države za štetu od potresa koji su pogodili Republiku Hrvatsku u ožujku i prosincu 2020. godine kroz donošenje Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije. Posebno se ističe razlika između kategorizacije potresa. Potres koji je 22. ožujka 2020. godine pogodio Grad Zagreb, Krapinsko-zagorsku županiju i Zagrebačku županiju, proglašena je prirodna nepogoda uzrokovana potresom. Dok za potres od 28. i 29. prosinca iste godine je Vlada RH proglasila katastrofu uzrokovanu potresom na području Sisačko-moslavačke županije, Karlovačke županije i Zagrebačke županije, te je prema toj kategorizaciji potresa došlo do različitog uređenja zakonskih odredaba posebno u vidu financijske pomoći kod obnove na pogođenim područjima. Preporuke koje je pučka pravobraniteljica iznijela u Hrvatskom saboru u svojim Izvješćima o utjecaju potresa na ostvarivanje ljudskih prava pomoglo je sagledati i druge probleme sa kojima su građani suočeni na potresom pogođenim područjima, te kako da im se pomogne i ubrza cijeli proces obnove na tom području.

Ključne riječi: institut odgovornosti države za štetu, šteta, izvanredni događaji, potres, prirodna nepogoda, katastrofa, pučka pravobraniteljica, Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije

State liability for damages caused by extraordinary events

SUMMARY

The paper describes the institute of state liability for damage, which developed in parallel with the development of the rule of law. The paper focuses on extraordinary events, especially those that occurred naturally, without the influence of human activity. Therefore, the paper focuses on the legal regulation of state liability for damage from the earthquakes that hit the Republic of Croatia in March and December 2020 through the adoption of the Act on the Reconstruction of Buildings Damaged by Earthquakes in the City of Zagreb, Krapina-Zagorje County, Zagreb County, Sisak-Moslavina County and Karlovac County. The difference between the categorization of earthquakes is particularly emphasized. The earthquake that hit the City of Zagreb, Krapina-Zagorje County and Zagreb County on March 22, 2020, was declared a natural disaster caused by an earthquake. While for the earthquake of 28 and 29 December of the same year, the Croatian Government declared a disaster caused by the earthquake in the area of Sisak-Moslavina County, Karlovac County and Zagreb County, and according to this categorization of the earthquake, legal provisions were arranged differently, especially in the form of financial assistance for reconstruction in the affected areas. The recommendations that the Ombudsman presented in the Croatian Parliament in her Reports on the impact of the earthquake on the exercise of human rights helped to see other problems that citizens face in the areas affected by the earthquake, and how to help them and speed up the entire reconstruction process in that area.

Keywords: the institute of state liability for damage, damage, extraordinary events, earthquake, natural disaster, disaster, Ombudsman, Act on the reconstruction of buildings damaged by the earthquake in the area of the City of Zagreb, Krapina-Zagorje County, Zagreb County, Sisak-Moslavina County and Karlovac County

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. OPĆENITO O INSTITUTU ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU	2
2.1. Institut odgovornosti države	2
2.2. Odgovornost države za štetu u hrvatskom pravu.....	2
2.3. Pojam štete.....	3
2.4. Izvanredni događaji.....	3
2.5. Zakonsko uređenje naknade štete kod izvanrednih događaja	4
3. ZAKON O OBNOVI ZGRADA OŠTEĆENIH POTRESOM 2020. GODINE.....	6
3.1. Donošenje Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske i Zagrebačke županije	6
3.2. Prve izmjene i dopune Zakona o zagrebačkom potresu.....	8
3.3. Druge izmjene i dopune Zakona o zagrebačkom potresu	10
3.4. Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije (NN 21/2023) - usporedba sa Zakonom o zagrebačkom potresu	11
4. IZVJEŠĆE PUČKE PRAVOBRANITELJICE ZA 2021. GODINU	15
5. IZVJEŠĆE PUČKE PRAVOBRANITELJICE ZA 2022. GODINU	18
6. IZVJEŠĆE PUČKE PRAVOBRANITELJICE ZA 2023. GODINU	19
7. ZAKLJUČAK.....	22
8. LITERATURA	23

1. UVOD

Odgovornost države za štetu uzrokovanu izvanrednim događajem proizlazi iz njezine solidarnosti sa građanima koji su pretrpjeli štetu od nekog oblika izvanrednog događaja. Jasno nam je da izvanredni događaji mogu nastati usred nekog oblika ljudskog djelovanja kao što su teroristički akti, demonstracije ili manifestacije. Isto tako do izvanrednog događaja može doći sasvim neočekivano uslijed nekog izvanrednog prirodno uzrokovanog događaja, kao što su poplave, potresi, požari, suše i oluje. Oni mogu prouzročiti veoma velike štete na koje država nema pravnu odgovornost da ih mora nadoknaditi. Često iz suosjećanja i solidarnosti sa svojim građanima zbog velike štete koju su pretrpjeli na svojoj imovini, država donosi zakonske odredbe kojima uređuje i propisuje kako i na koji način se obvezuje pomoći i nadoknaditi bar dio štete nastale takvim izvanrednim događajem.

U ovom radu pozornost je stavljena na potres kao izvanredni događaj. Razlog tome su potresi koji su pogodili područje Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije u ožujku 2020. godine te u prosincu 2020. godine dodatno na području Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije. Zbog velike štete koja je njima prouzročena donesen je Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije koji je pobliže analiziran u ovom radu. Također su i pobliže analizirana Izvješća pučke pravobraniteljice o utjecaju potresa na ostvarivanje ljudskih prava.

2. OPĆENITO O INSTITUTU ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU

2.1. Institut odgovornosti države

Povijesnim pregledom zapaža se da tek od druge polovice 19. stoljeća počinje aktivna primjena instituta odgovornosti države za štetu koju počine službene osobe svojim radom građanima i drugim osobama.

Razvoj pravne države utjecao je da prihvaćanjem demokratskih pravnih načela i progresivnih političkih ideja, država preuzme uz prava i obveze. Odgovornost koja je bila prihvaćena u tom ograničenom području prema Borkoviću proširila se polako i na cijelu djelatnost države.¹

S obzirom na odgovornost za štetu i obvezu naknade, razvoj građanske države prošao je kroz tri različite faze. Prva faza je bila do polovine 19. stoljeća kada još načelno država ne odgovara za štetu kod obavljanja službe koja je nastala trećim osobama. Polovinu 19. stoljeća obilježava uspostava odgovornosti za djelovanje države kada nastupa kao privatna osoba bez atributa vlasti i to označuje drugu fazu razvoja. Na kraju 19. stoljeća smatra se da je krenula treća faza novijeg razvoja u kojem do punog izražaja dolazi načelo odgovornosti države i njenih službenika za štetu koju počine građanima i drugim subjektima. Borković naglašava da je vrlo teško definirati ove vremenske granice razvoja faza odgovornosti zbog različitog prihvaćanja načela odgovornosti u pojedinim državama.²

2.2. Odgovornost države za štetu u hrvatskom pravu

U Republici Hrvatskoj odgovornost države za štetu nije uređena ustavnim odredbama. Cijela ta materija je u potpunosti prepuštena zakonodavcu.

Borković navodi da takav ustavni pristup ne ide u prilog oštećenima nego rezultira da oštećeni svoje pravo na naknadu štete ne ostvaruje kao svoje ustavno pravo nego kao pravo na naknadu prema zakonskoj odredbi.³ Iz tog razloga bilo je nužno donijeti čitav niz zakona koji su za

¹ Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 131.

² *Ibid.*, str. 132

³ *Ibid.*, str. 139

određena djelovanja državnih tijela propisivali odredbe o uvjetima za ispunjenje odštetnog zahtjeva za naknadu štete oštećenima.

Prema Borkoviću treba razlikovati zakonske odredbe koje se odnose na odgovornost države za štetu koja je nastala građanima i drugim pravnim osobama radom službenih osoba, od odgovornosti za štetu koja je nanesena tijelu državne uprave u kojem službena osoba obavlja svoju službu.⁴

2.3. Pojam štete

Šteta u građanskom pravu je svaki gubitak, povreda, koju jedna osoba trpi na subjektivnim pravima i interesima zaštićenim građanskopravnim normama, mimo svoje volje, tj. zbog štetnog događaja, a koji je odgovorna osoba nužna nadoknaditi.⁵

U članku 1046. Zakona o obveznim odnosima šteta je definirana kao umanjeње nečije imovine (obična šteta), sprječavanje njezina povećanja (izmakla korist) i povreda prava osobnosti (neimovinska šteta).⁶

2.4. Izvanredni događaji

Općenito događaje možemo podijeliti na redovne i izvanredne. U ovom radu težište se stavlja na izvanredne događaje koji mogu nastati prirodno pod utjecajem vremenskih neprilika uzrokujući potrese, poplave. S druge strane, izvanredni događaji mogu nastati i ljudskim djelovanjem kao što su teroristički akti, javne demonstracije i manifestacije.

Za pojam izvanrednog događaja ne postoji neka općenita definicija već pojedini zakoni, izričito navode pojedini događaj kao izvanredni događaj.⁷ Kod izvanrednih događaja nema pravne

⁴ *Ibid.*

⁵ Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013.-2025., <http://www.enciklopedija.hr/clanak/steta> (pristup 24. siječnja 2025.)

⁶ Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 155/23

⁷ Marušić, M., Naknada štete prouzročene izvanrednim događajima, *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja*, 41 (85), 2007., str. 96., <http://hrcak.srce.hr/file/53821> (pristup 20. siječnja 2025.)

odgovornosti države da nadoknadi štetu, osim ako država posebnim propisom uredi kada postoji njezina obveza na naknadu štete za izvanredne događaje izazvane prirodno.⁸

Država često iz solidarnosti prema osobama čija je imovina pogođena izvanrednim događajima daje naknadu kao oblik obeštećenja za saniranje štete koja je nastala izvanrednim događajem.

2.5. Zakonsko uređenje naknade štete kod izvanrednih događaja

U svojoj povijesti Republika Hrvatska je imala puno iskustva sa štetom prouzročenom izvanrednim događajima zbog kojih je usvajala zakone za reguliranje naknade štete koja je prouzročena izvanrednim događajima koji su nastali prirodnim ali i ljudskim djelovanjem.⁹

Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od strane pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga za vrijeme Domovinskog rata¹⁰ je primjer zakona za naknadu štete prouzročene ljudskim djelovanjem. Njime je propisana odgovornost Republike Hrvatske za štetu, koju u razdoblju od 17. kolovoza 1990. do 30. lipnja 1996., tijekom Domovinskog rata prouzročili pripadnici hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga u vojnoj ili redarstvenoj službi ili u vezi s tom službom.

Potrebno je još spomenuti Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija¹¹ koji je isto primjer zakona za naknadu štete prouzročene ljudskih djelovanjem, a propisuje u članku 2. da Republika Hrvatska odgovara za tako nastalu štetu po načelima društvene solidarnosti, ravnomjernog snošenja javnog tereta te pravičnog i brzog obeštećenja.¹²

Naknada štete zbog izvanrednih događaja prouzročenih prirodnim djelovanjem regulirano je Zakonom o ublažavanju i uklanjanju posljedica prirodnih događaja.¹³ Taj zakon se smatra

⁸ Borković, I., *op. cit.* (bilj. 1), str. 151.

⁹ Turudić, M., Britvić Vetma, B., Država i naknada štete u vrijeme prirodnih nepogoda – o pravnoj zaštiti i transparentnosti, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu (2021), 2; str. 444, <https://hrcak.srce.hr/257289> (pristup 21. siječnja 2025.)

¹⁰ Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od strane pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga za vrijeme Domovinskog rata, Narodne novine br. 117/03

¹¹ *Ibid.*

¹² Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija, *op. cit.* (bilj. 11) čl. 2.

¹³ Zakon o ublažavanju i uklanjanju posljedica prirodnih nepogoda, Narodne novine br.16/19

temeljnim i općim zakonom za naknadu štete kod svih vrsta prirodnih nepogoda. Njime je stavljen izvan snage prethodni zakon.¹⁴

Zbog poplave katastrofalnih razmjera u svibnju 2014. godine koja se dogodila u Vukovarsko-srijemskoj županiji u samo mjesec dana Vlada Republike Hrvatske je donijela Zakon o saniranju posljedica katastrofe na području Vukovarsko-srijemske županije¹⁵ koji je bio na snazi godinu dana od dana njegovog stupanja na snagu. Tim zakonom se regulirala naknada štete radi saniranja posljedica katastrofalne poplave.

Zakon koji će biti glavni predmet analize u ovom radu je Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije.¹⁶

¹⁴ Zakon o zaštiti od elementarnih nepogoda, Narodne novine br. 73/97, 174/04.

¹⁵ Zakon o saniranju posljedica katastrofe na području Vukovarsko-srijemske županije, Narodne novine br. 77/14.

¹⁶ Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, Narodne novine br. 21/2023.

3. ZAKON O OBNOVI ZGRADA OŠTEĆENIH POTRESOM 2020. GODINE

3.1. Donošenje Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske i Zagrebačke županije

Nedugo nakon razornog potresa koji se dogodio 22. ožujka 2020. godine u 6 sati i 24 minute, magnitude $M=5,5$ po *Richteu*, te idući u 7 sati i 1 minutu magnitude $M=5,0$ po *Richteru*, na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije. Hrvatski sabor je na sjednici 11. rujna 2020. godine donio odluku o proglašenju Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije (dalje i: Zakon o zagrebačkom potresu).¹⁷

Tim zakonom se država pravno obvezuje da iz solidarnosti prema svojim građanima pruži pomoć u saniranju nastale štete. Postupak donošenja Zakona obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije imao je nekoliko verzija nacrtu Zakona o zagrebačkom potresu koje su bile pod posebnom pozornošću javnosti koja je kritizirala nedostatke koji su uočeni u verzijama nacrtu Zakona o zagrebačkom potresu.

Nakon provedene javne rasprave koja je otvorena 15. svibnja 2020. godine i trajala je 30 dana, prijedlog nacrtu Zakona o zagrebačkom potresu je doraden i kao takav upućen na prvo čitanje u Sabor 27. srpnja 2020. godine. Na izvanrednoj sjednici 11. rujna 2020. godine usvojena je konačna verzija navedenog Zakona o zagrebačkom potresu.¹⁸

Za područje Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije koje je pogođeno potresom, proglašena je prirodna nepogoda. Zakonom o zagrebačkom potresu za stvaranje uvjeta za uspostavu normalnog života na pogođenom području propisan je način i postupak obnove odnosno uklanjanja zgrada oštećenih ili uništenih potresom, gradnja zamjenskih obiteljskih kuća, stambeno zbrinjavanje osoba pogođenih potresom, određuju se

¹⁷ Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije, Narodne novine br. 102/2020

¹⁸ Turudić, M., Britvić Vetma, B., *op. cit.* (bilj. 9), str. 454.

nadležna tijela i rokovi za postupanje te sva druga pitanja radi zaštite života i zdravlja ljudi, životinja, zaštite imovine i okoliša te kulturne baštine.¹⁹

Provedba zakonskih mjera financira se sredstvima državnog proračuna Republike Hrvatske, sredstvima proračuna Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije i sredstvima vlasnika tj. suvlasnika nekretnine te sredstvima iz drugih izvora.²⁰

Posebni dio odnosi se na visinu postotka kojim će se financirati konstrukcijska obnova obiteljskih kuća, poslovnih, stambeno-poslovnih, višestambenih zgrada te gradnja zamjenskih obiteljskih kuća te uključuje i troškove privremene pohrane stvari koje će osigurati Republika Hrvatska u visini 60% proračuna. Grad Zagreb, Krapinsko-zagorska županija i Zagrebačka županija sudjelovat će u visini po 20% u svojim proračunima za sve nekretnine koje su na njihovom području, a vlasnici i suvlasnici nekretnina sudjelovat će u visini od 20%, a sve to odnosi se na prvu nekretninu u kojoj je prijavljeno prebivalište ili privremeno boravište. Za sve druge zgrade u vlasništvu, vlasnik će za konstrukcijsku obnovu sudjelovati u visini 50%, a Republika Hrvatska će osigurati u državnom proračunu sredstva u visini 40%, Grad Zagreb, Krapinsko-zagorska županija i Zagrebačka županija u visini po 10% u svojim proračunima. Svako uklanjanje zgrada koje su urušene i obnove nisu moguće, financirat će se sredstvima iz državnog proračuna. Sve zgrade koje se obnove, ne mogu se prodati u roku 5 godina ako se u državni proračun ne uplati 80% sredstava koje su zajedno osigurale Republika Hrvatska, Grad Zagreb, Krapinsko-zagorska županija i Zagrebačka županija jer vlasnik odnosno suvlasnik nekretnine ima upisanu zabranu otuđenja u zemljišne knjige. Propisano je u članku 5. stavka 13. Zakona o zagrebačkom potresu kako će se kvartalno objavljivati podaci potrošenih sredstava za sve nositelje obnove koje će Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine (u daljnjem tekstu: Ministarstvo graditeljstva) te Fond za obnovu i nositelji obnove za zgrade javne namjene redovito i u cijelosti informirati javnost o aktivnostima i troškovima obnove na mrežnoj aplikaciji Ministarstva graditeljstva.²¹

Ovim Zakonom o zagrebačkom potresu se smanjila i pojednostavnila dokumentacija koja je bila potrebna za pokretanje postupka obnove te su smanjeni troškovi i vrijeme njihove izrade jer su imali prioritet u rješavanju. Osnovao se Fond za obnovu Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije. Osim same obnove, pokrenuta je i gradnja

¹⁹ Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije, *op. cit.* (bilj. 17), čl. 1., st. 1.

²⁰ *Ibid.*, čl. 5., st. 1.

²¹ *Ibid.*, čl. 5., st. 13.

zamjenskih obiteljskih kuća sredstvima Republike Hrvatske, Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije te je osigurana i novčana pomoć za njihovu gradnju. Određena je i novčana pomoć kod nužne privremene zaštite zgrada od utjecaja vremenskih neprilika kao i uklanjanje i pridržavanje opasnih dijelova zgrada koji ugrožavaju život i zdravlje ljudi. Također je novčana pomoć određena i za popravak ili zamjenu dimnjaka i zabatnog zida te popravak stubišta i dizala. Vlasnici i suvlasnici oštećenih zgrada koji sami krenu u obnovu imaju pravo na novčanu pomoć. Data je mogućnost vlasnicima i suvlasnicima da u svom trošku naprave pojačanje konstrukcije iznad razine obnove iz Tehničkog propisa za građevinske konstrukcije te da sami provedu cijelu obnovu zgrade, ali uz plaćanje razlike troškova.²²

Zakonom o zagrebačkom potresu propisano je privremeno i trajno zbrinjavanje osoba pogođenih potresom davanjem stanova u najam ili vlasništvo.

3.2. Prve izmjene i dopune Zakona o zagrebačkom potresu

Nakon novih snažnih potresa koji su se dogodili 28. i 29. prosinca 2020. godine, od kojih je ovaj od 28. prosinca 2020. godine dogodio u jutarnjim satima u 6:26 sati kod Petrinje sa magnitudom potresa $M=5.0$ prema *Richteru* sa intenzitetom VII stupnja EMS ljestvice. Idući dan 29. prosinca 2020. godine u 12:19 sati uređaji Seizmološke službe zabilježile su potres jugozapadno od Petrinje sa magnitudom koja je iznosila $M=6.2$ prema *Richteru*, a intenzitet u samom epicentru VIII-IX stupnjeva EMS ljestvice. Bilo je mnogo slabijih potresa koji su uslijedili nakon ovih snažnih. Prouzročene su ogromne štete na području gradova Gline, Petrinje, Siska te pripadajućih okolnih naselja. Potres se osjetio diljem RH kao i u susjednim zemljama. Materijalne štete su prijavljene i na području Karlovačke županije, Zagrebačke županije i Krapinsko-zagorske županije.

Za najteže pogođeno područje potresom Sisačko-moslavačke županije, Zagrebačke županije i Karlovačke županije, Vlada Republike je proglasila 4. siječnja 2021. godine katastrofu uzrokovanu potresom. Slijedom tih događaja donesen je Zakon izmjenama i dopunama Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije

²² Tehnički propis za građevinske konstrukcije, <https://www.hkig.hr/HKIG/potres/Potresi/> (pristup 28. siječnja 2025.)

i Zagrebačke županije²³ (u daljnjem tekstu: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zagrebačkom potresu) te je njime propisano provođenje postupka obnove i stambenog zbrinjavanja dodatno i na području Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije. Određena je i sanacija dodatnih šteta koje su prouzročili potresi od 28. i 29. prosinca 2020. godine na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije. Time je proširena nadležnost Fonda za obnovu Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije. U članku 5. stavka 3. Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o zagrebačkom potresu propisuje se da Republika Hrvatska osigurava sredstva u državnom proračunu u visini 100% za konstrukcijsku obnovu obiteljskih kuća, poslovnih, stambeno-poslovnih i višestambenih zgrada te gradnju zamjenskih obiteljskih kuća koje su neuporabljive odnosno privremeno neuporabljive, uključujući i troškove privremene pohrane stvari na područjima jedinica područne (regionalne) samouprave za koje je Vlada RH proglasila katastrofu u smislu zakona kojim se uređuje sustav civilne zaštite.²⁴

Prema odredbi članka 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zagrebačkom potresu propisuje se da iza članka 40. Zakona o zagrebačkom potresu, dodaje se članak 40.a kojim se propisuje nadležnost Središnjeg državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje koji na temelju odluke Ministarstva graditeljstva provodi obnovu, tj. uklanjanje obiteljskih kuća i gradnju zamjenskih obiteljskih kuća na područjima na kojima je proglašena katastrofa uzrokovana potresom.²⁵ Vlada RH je donijela Program mjera obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije²⁶ prema kojima je propisano da se postupci obnove koji su započeti po ranijim odredbama, Prvog programa obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije²⁷ ili Programom mjera obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i

²³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije, Narodne novine br. 10/2021.

²⁴ *Ibid.*, čl. 5., st. 3.

²⁵ *Ibid.*, čl. 16., st. 1. i st. 2.

²⁶ Odluka o donošenju Programa mjera obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, Narodne novine br. 99/2021.

²⁷ Odluka o donošenju Prvog programa mjera obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije, Narodne novine br. 119/20.

Karlovačke županije²⁸, dovrše po odredbama onog Programa mjera obnove koji je u boljem interesu stranke te je ubrzan proces obnove sa pojednostavljenim administrativnim postupkom. Postupci javne nabave koji su pokrenuti za uslugu tehničko-financijske kontrole dovršit će se po odredbama Programa mjera obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije koji je u to vrijeme ugovaranja bio na snazi. Prema propisanom postupku obnove oštećenih zgrada napominje se da konstrukcija svih javnih zgrada koje se obnavljaju bude pouzdana i kod potresa većih i jačih magnituda jer postoji velika vjerojatnost da će se opet dogoditi u budućnosti pa se time želi smanjiti moguća stradanja, materijalna šteta i gubitak ljudskih života.

3.3. Druge izmjene i dopune Zakona o zagrebačkom potresu

U svrhu ubrzanja i olakšanja obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, donesen je drugi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zagrebačkom potresu.²⁹ Ovaj zakon ima za cilj otkloniti postojeće prepreke i ubrzati proces obnove. Tijekom zaprimanja zahtjeva za obnovu, mobilni timovi Ministarstva uočili su da mnogi zahtjevi nisu mogli sadržavati sve potrebne podatke zbog nesređenih imovinsko-pravnih odnosa. To je zahtijevalo dodatno utvrđivanje relevantnih činjenica, što je značajno produžavalo postupak donošenja odluka. Osim toga, pojavili su se problemi vezani uz legalnost zgrada i pitanje prebivališta, što je također usporavalo proces. Kako bi se ubrzala obrada zahtjeva, uspostavljen je digitalni sustav povezan sa svim registrima tijela javne vlasti putem Centra dijeljenih usluga. Međutim, u provedbi su se pokazali značajni nedostaci u pribavljenim podacima, poput neusklađenih i nepotpunih podataka zemljišnih knjiga i katastra. Zbog ovih poteškoća, koje su

²⁸ Odluka o donošenju Programa mjera obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, Narodne novine br. 17/21.

²⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, Narodne novine br. 117/21.

posljedica važećeg zakonskog okvira, proces obnove je zaustavljen. Stoga je bilo nužno izmijeniti postojeći zakonodavni okvir kako bi se otklonile zapreke i ubrzala obnova.³⁰

Osnovna pitanja koja su se nastojala urediti izmjenama i dopunama su:

- oslobađanje građana obveze sufinanciranja troškova konstrukcijske obnove
- donošenje pravilnika s posebnim pravilima za nabave ispod europskih pragova i pravila žalbenog postupka
- uvođenje gradnje stambeno-poslovnih i višestambenih zgrada
- uređenje obnove zgrada koje nisu postojeće sukladno posebnim propisima o gradnji
- uvođenje predfinanciranja kod isplata novčane pomoći
- pojednostavljenje postupka donošenja odluka o obnovi
- uređenje bržeg uklanjanja uništenih obiteljskih kuća i drugih zgrada koje neposredno prijete sigurnosti ili zdravlju ljudi
- nomotehnička dorada Zakona.³¹

3.4. Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije (NN 21/2023) - usporedba sa Zakonom o zagrebačkom potresu

Usporedbom Zakona o zagrebačkom potresu iz 2020. godine i novog Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije (u daljnjem tekstu: Zakon o obnovi iz 2023.godine) može se odmah primijetiti kako je u članku 1. Zakona o zagrebačkom potresu propisan predmet i cilj ovog zakona koji uređuje način i postupak obnove u proglašenoj prirodnoj nepogodi pogođenoj potresom 22. ožujka 2020. godine na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije dok u Zakonu o obnovi iz 2023. godine u članku 1. proširuje se primjena ovog Zakona na područje Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije koje je pogođeno potresom 28. i 29. prosinca 2020. godine, te propisuje uz sve načine i postupke obnove da se osim same gradnje zamjenskih obiteljskih

³⁰ Vlada Republike Hrvatske, Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, s Konačnim prijedlogom zakona, listopad 2021., P. Z. br. 192., str. 3.

³¹ *Ibid.*, str. 4.

kuća obvezuje da će ih i opremiti što je jedna od novosti. Također je razlika i u proglašenju katastrofe za potrese koji su bili 28. i 29. prosinca 2020. godine jer se prijašnji potres koji je bio 22. ožujka 2020. godine proglasio prirodnom nepogodom. Bitna razlika je u financiranju provedbe odredaba Zakona o obnovi iz 2023. godine kojom se za proglašenu katastrofu uzrokovanu potresom, određuju sredstva u državnom proračunu u visini 100% koje osigurava Republika Hrvatska. Ta sredstva se koriste za obnovu, popravak konstrukcije obiteljskih kuća, poslovnih, stambeno-poslovnih i višestambenih zgrada, gradnju višestambenih i stambeno-poslovnih zgrada te gradnju i opremanje zamjenskih obiteljskih kuća koje su neuporabljive, privremeno neuporabljive ili uništene, uključujući i cjelovitu obnovu pojedinačno zaštićenog kulturnog dobra i obnovu građevinske konstrukcije na području Sisačko-moslavačke županije, Zagrebačke županije i Karlovačke županije.³² Kod financiranja za organiziranu nekonstrukcijsku obnovu, popravak konstrukcije obiteljskih kuća, poslovnih, stambeno-poslovnih i višestambenih zgrada te gradnju i opremanje zamjenskih obiteljskih kuća koje su neuporabljive, odnosno privremeno neuporabljive ili uništene, uključujući cjelovitu obnovu pojedinačnog zaštićenog kulturnog dobra osiguravaju za područje Grada Zagreba odnosno Krapinsko-zagorske županije, Republika Hrvatska u visini od 80% u državnom proračunu, a Grad Zagreb odnosno Krapinsko-zagorska županija u visini od 20% u svojim proračunima za nekretnine koje se nalaze na njihovom području za proglašenu prirodnu nepogodu uzrokovanu potresom.³³

Omjer financiranja u Zakonu o zagrebačkom potresu je bio drugačiji te je iznosio u visini 60% iz državnog proračuna Republike Hrvatske, a Grad Zagreb i Krapinsko-zagorska županija u svojim proračunima osiguravale su po 20% za obnovu nekretnina na njihovom području, te vlasnici odnosno suvlasnici nekretnina su sudjelovali u visini od 20%.³⁴ Navedeno opisano financiranje u Zakonu o zagrebačkom potresu vrijedi za nekretninu u kojoj vlasnik odnosno suvlasnici imaju prijavljeno prebivalište ili boravište, a ako imaju u vlasništvu i neku drugu nekretninu ili neki posebni dio zgrade kojoj treba konstrukcijska obnova jer je neuporabljiva ili privremeno neuporabljiva određeno je bilo da će sredstva za konstrukcijsku obnovu osigurati Republika Hrvatska u državnom proračunu u visini od 40%, Grad Zagreb, Krapinsko-zagorska

³² Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, *op. cit.* (bilj. 16), čl. 10., st. 3.

³³ *Ibid.*, čl. 10., st. 2.

³⁴ Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije, *op. cit.* (bilj. 17), čl. 5., st. 2.

županija i Zagrebačka županija u svojim proračunima u visini po 10% za takve nekretnine na svojim područjima, a vlasnici odnosno suvlasnici će snositi trošak obnove u visini od 50%.³⁵

Potrebno je navesti da je u Zakonu o zagrebačkom potresu u članku 5. stavka 6. propisano da u roku pet godina od primitka završnog izvješća nadzornog inženjera o obnovi, vlasnik odnosno suvlasnik zgrade ne smije otuđiti nekretninu ako u državni proračun ne uplati 80% iznosa sredstava koje je osigurala Republika Hrvatska, Grad Zagreb, Krapinsko-zagorska županija i Zagrebačka županija³⁶ jer je na toj nekretnini u zemljišnim knjigama upisana zabrana. Sredstva kojima su vlasnici odnosno suvlasnici prema Zakonu o zagrebačkom potresu dužni uplatiti na račun Fonda za obnovu prije početka izvođenja radova na obnovi nekretnine ili na obnovi druge nekretnine, ako ne uplate sredstva u visini iznosa kojeg su dužni uplatiti, osnovat će se hipoteka na toj nekretnini u korist Republike Hrvatske kao založnog vjerovnika koji će osigurati potrebna sredstva za obnovu. Nakon uplate sredstava Fondu za obnovu od strane vlasnika odnosno suvlasnika, Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine će dati u ime Republike Hrvatske općinskom sudu brisovno očitovanje uplate sredstava jer je taj sud i proveo upis založnog prava na toj nekretnini. Vlada je svoj fokus financiranja obnove prema Zakonu o zagrebačkom potresu ograničila na vlasnike odnosno suvlasnike kuća i stambenih zgrada te na obnovu zgrada javne namjene. Prema Zakonu o obnovi iz 2023. godine, Vlada RH je proširila svoj krug financiranja obnove kulturnih i povijesnih zgrada, objekata vjerskih zajednica i gospodarske objekte, ali uz posebna pravila o prioritetima obnove. U financiranje su sada uključeni i dodatni izvori financiranja, a pritom se misli na fondove Europske unije poput Fonda solidarnosti Europske unije i drugih međunarodnih sredstava koji se prema Zakonu o zagrebačkom potresu nisu spominjali. Važno je primijetiti da prema Zakonu o obnovi iz 2023. godine se pozornost stavlja i na socijalno ugrožene građane, umirovljenike i korisnike socijalne pomoći, koji prema posebnim odredbama mogu biti oslobođeni financiranja vlastitog udjela u troškovima obnove.

Prema Pravilniku o sadržaju i tehničkim elementima projektne dokumentacije obnove, projekata za uklanjanje zgrade i projekta za građenje zamjenske obiteljske kuće oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije³⁷ kojeg je donijelo Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, na temelju

³⁵ *Ibid.*, čl. 5., st. 3.

³⁶ *Ibid.*, čl. 5., st. 6.

³⁷ Pravilnik o sadržaju i tehničkim elementima projektne dokumentacije obnove, projekta za uklanjanje zgrade i projekta za građenje zamjenske obiteljske kuće oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije, Narodne novine br. 127/20

Zakona o zagrebačkom potresu, propisuje se kompletna projektna dokumentacija, troškovnici i elaborati koji su potrebni za obnovu, a usporavali su predaju zahtjeva za obnovu i odgađali početak obnove zgrada. Zbog roka do 90 dana koliko su imala upravna tijela rok za izdavanje sve potrebne dokumentacije građanima, došlo je do odugovlačenja početka obnove. Svi zahtjevi za obnovu predavali su se isključivo u fizičkom obliku što je bilo apsurdno u ovo današnje moderno doba jer su se sa time samo povećavali administrativni troškovi. Svi ovi administrativni postupci prema Zakonu o obnovi iz 2023. godine su značajno ubrzani jer se sada zahtjeva manji broj tehničke dokumentacije koja se mora prikupiti. Tome u prilog ide i skraćivanje rokova na 30 dana za izdavanje potrebnih potvrda i rješenja te je omogućena predaja zahtjeva za obnovu elektroničkim putem kroz centralizirani informacijski sustav za obnovu.

U članku 13. Zakona o obnovi iz 2023. godine je propisan novi Program mjera obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije³⁸ koji je preuzeo sve mjere iz prethodnih programa obnove, ali ih je prilagodio novonastalim potrebama radova koji se moraju izvršiti da se provede cjelokupna obnova svih područja koja su bila pogođena potresom sa cjelovitom obnovom zgrada. Usporedbe radi, ako se osvrnemo na Prvi program mjera obnove koji se bazirao samo na konstrukcijsku obnovu oštećenih zgrada.

³⁸ Odluka o donošenju Programa mjera obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije br. 154/24

4. IZVJEŠĆE PUČKE PRAVOBRANITELJICE ZA 2021. GODINU

U Izvješću pučke pravobraniteljice za 2021. godine koje je predano u ožujku 2022. godine u Hrvatski sabor, govori se o utjecaju potresa koji su se dogodili u ožujku i prosincu 2020. godine kada je od posljedica potresa smrtno stradalo devet ljudi. Mnogi građani ostali su bez svojih domova koji su potpuno uništeni i koji više nisu bili sigurni za stanovanje. Čitav život je stao zbog uništenja zgrada javnih institucija, škole, zdravstveni i kulturni objekti bili su oštećeni i njihove usluge više nisu bile lako dostupne.

Zagrebačkim potresom stradao je sam centar grada i donjogradsko područje s pretežito višestambenim starim zgradama, stradale su škole, muzeji i Zagrebačka katedrala. Stradale su obiteljske kuće na području Markuševca te na užem području Krapinsko-zagorske i Zagrebačke županije. U petrinjskom potresu koji se odnosi na Petrinju, Glinu i Sisak najpogođenija su bila naselja koja se nalaze u kategoriji potpomognutih područja gdje dio građana živi na nepristupačnom terenu bez osnovne infrastrukture i gdje su zbog loše prometne povezanosti imali velikih problema u pristupu zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti što uz veliku nezaposlenost dodatno pospješuje napuštanje tog područja. Kod osoba koje su stradale u potresima 2020. godine najviše se ističe potreba za osiguranim zamjenskim smještajem dok se ne obnove njihove kuće i stanovi, te dostupnost javnih usluga. U ruralnim područjima Gline, Petrinje i Siska posebno se ističe, osim onih osnovnih životnih potreba sanacije domova i zbrinjavanja domaćih životinja, osiguranje pitke vode. Proglašenjem katastrofe na području Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije Vlada RH je za otklanjanje posljedica katastrofe osnovala Stožer civilne zaštite koji je upravljao brojnim aktivnostima oko pomoći i obnove tog područja. Kod zagrebačkog potresa gradonačelnik Bandić je bio proglasio prirodnu nepogodu za Grad Zagreb te time nije tamo osnovan Stožer civilne zaštite. Velike materijalne štete od potresa zahtijevale su i osiguranje novčanih sredstava. Dio je financiran iz Fonda solidarnosti EU za štetu od zagrebačkog i petrinjskog potresa kojeg je Europska komisija uplatila u proračun Republike Hrvatske, a dio iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. - 2026. godine. Također je potpisan i zajam od Svjetske banke da se osigura dio sredstava za obnovu i oporavak. Iz državnog proračuna su osigurana sredstva za obnovu privatnih kuća prema određenom postotku udjela novčanih sredstava koja su propisana Zakonom o obnovi iz 2023. godine. U Izvješću pučke pravobraniteljice za 2021. godinu upućene su posebne preporuke

oko obnove oštećenih objekata i potrebe dostupnosti pravne pomoći građanima, pružanju psihosocijalne pomoći te statusa stradalnika u kolektivnom smještaju.³⁹

Prva preporuka je dana Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine da javno postave rokove i krenu u obnovu obiteljskih kuća i višestambenim zgrada na potresom pogođenim područjima.⁴⁰ Dodatno nepovjerenje građana prema institucijama produbljeno je međusobnim javnim optužbama o sporom postupanju između Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine i Fonda za obnovu Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije. Preporučeno je da se pravni okviri prilagode i pojednostave birokratske procedure te da se time ubrza proces obnove jer mnogi stradalnici još žive u kontejnerima i veoma teškim uvjetima. Pristup obnovi je trebao biti baziran prema stvarnom stanju na terenu da se pomogne da obnova što prije krene, a ne da se koči vlasničkim odnosima i prikupljanju mnoge dokumentacije koja je bila potrebna da se može predati zahtjev za obnovu. Također je dana preporuka da bi javno financiranje ubrzalo tijek obnove. Prihvaćena je preporuka pučke pravobraniteljice o stambenom zbrinjavanju stanovnika koji žive godinama na područjima posebne zaštite voda na kojima nije moguća obnova od potresa zbog zaštićenog područja. Nakon prihvaćenih preporuka ubrzan je tijek izdavanja odluka, rješenja i zaključaka kojim se pokrenuo proces početka obnove.

Zbog uočenih problema u lipnju 2021. godine upućena je preporuka o zbrinjavanju stradalnika u gradske i državne stanove što se posebno odnosilo na one u zajedničkom smještaju. Također je i usmjerena pozornost na nužnost javnog informiranja građana kroz tribine da im se pojasne njihova prava i proces same obnove. Preporučeno je i povećanje broja službenika zbog bržeg rješavanja predmeta za ubrzanje procesa obnove. Izgradnja zamjenskih kuća sa elementima protupotresne i energetske obnove je prihvaćena. Zbog dugog procesa da se pokrene obnova, stradalnicima je potrebna psihološka pomoć jer gube nadu zbog sporog procesa obnove. Mnogi građani odbijali su napustiti svoje porušene domove jer nisu željeli napustiti domaće životinje o kojima su se brinuli, pa su iz tog razloga kontejneri za stanovanje postavljeni u dvorišta uz oštećene kuće i gospodarske objekte. Iduća preporuka pučke pravobraniteljice je dana Hrvatskom crvenom križu da pomogne u saniranju bunara u Sisačko-moslavačkoj županiji zbog nedostatka pitke vode što je postalo veliki problem na tom području.⁴¹

³⁹ <https://www.ombudsman.hr/hr/utjecaj-potresa-na-ostvarivanje-ljudskih-prava/> (pristup 30. siječnja 2025.)

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

Treća preporuka pučke pravobraniteljice bila je upućena Vladi RH da nastavi sa mjerama otpisa potraživanja za energente na području na kojem je proglašena katastrofa uz proširenje kriterija na one na koje se otpis odnosi.⁴² Stariji stanovnici u ruralnim područjima Petrinje, Gline i Siska nisu tako informatički pismeni i ne koriste se internetom pa nisu imali dostupne i pravovaljane informacije o obnovi, a nisu imali ni dostupnu pravnu pomoć koja bi ih upoznala sa njihovim pravima.

Četvrta preporuka pučke pravobraniteljice ponovno se usmjeruje Hrvatskom crvenom križu da nastavi provoditi program psihosocijalne podrške u organiziranim smještajima te u domovima stradalnika.⁴³

Potiče se dodatno financiranje udruga koje bi pružale građanima besplatnu pravnu pomoć u postupku obnove.

Peta preporuka pučke pravobraniteljice odnosi se na hitno zbrinjavanje građana koji žive u kontejnerima u primjerenije objekte.⁴⁴

Prema izvješću za 2021. godinu u kojem su građani suočeni sa puno problema jer mnogi čekaju obnovu svojih domova ili da se na neki drugi način riješi njihovo stambeno zbrinjavanje. Dolazi do obustava u primitku isplata pomoći na koje ni mnogi građani nisu znali da imaju pravo na tu financijsku pomoć zbog nedostataka u dobivanju točnih informacija. Cijeli proces obnove nakon potresa je bio stresan za građane jer se sve odvijalo usporeno radi birokratskih procedura koje su dodatno otežale početak radova obnove. Pučka pravobraniteljica u svom Izvješću za 2021. godinu je ponudila preporuke državi kako da pomogne svojim građanima u bržem rješavanju problema. Preporuča da se pojednostavni cijela administrativna procedura uz osiguranje financijske pomoći na koju građani imaju pravo. Nadalje, da se olakša komunikacija između institucija i građana kroz lako dostupne upute o njihovim pravima koje mogu ostvariti i samom postupku obnove. Zbog stresnog iskustva neizvjesnosti oko sporosti obnove, građani su se osjećali prepušteni sami sebi, te su mnogi trebali psihološku pomoć koju je i preporučila pučka pravobraniteljica.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

5. IZVJEŠĆE PUČKE PRAVOBRANITELJICE ZA 2022. GODINU

Izvješće pučke pravobraniteljice za 2022. godine je predano u Hrvatski sabor u ožujku 2023. godine. Glavni problemi koje ističe vezani su uz posljedice potresa sa kojima se susreću građani i traže njezinu pomoć u rješavanju tih problema.

Prespora obnova objekata povezana sa zakonskim rješenjima i kompleksnim procedurama te nedostatnim kapacitetima sudionika uključenih u obnovu, neadekvatno komuniciranje sa žrtvama potresa te okolnost da se hitni odnosno krizni smještaj stradalnika u mobilnim stambenim jedinicama odnosno kontejnerima pretvorio u višegodišnji smještaj.⁴⁵

Na temelju ovih glavnih problema pučka pravobraniteljica je iznijela svoje preporuke u kojima predlaže kako i na koji način da se otklone. Tako je Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, pučka pravobraniteljica predložila da uključi vojnu inženjeriju u uklanjanje objekata i da oni odrade i ubrzaju bar malo tijek obnove. Isticala je da treba povećati broj službenika koji će rješavati predmete za obnovu te biti na usluzi građanima u pružanju informacija o statusu njihovih predmeta.

Zbog mnogih apsurdnih situacija u kojima se građanima prijete ovrhom u slučaju neplaćanja pričuve za zgrade koje su potpuno uništene u potresu ili zbog namjernog odugovlačenja gdje suvlasnici blokiraju obnovu svojim odbijanjem davanja suglasnosti za obnovu, traži se savjet i zaštita pučke pravobraniteljice. Sve su to problemi koji veoma pogađaju stradalnike potresa i narušavaju njihovo psihičko zdravlje sa gubitkom povjerenja u državne institucije.

⁴⁵ <https://www.ombudsman.hr/hr/utjecaj-potresa-na-ostvarivanje-ljudskih-prava-2/> (pristup 30. siječnja 2025.)

6. IZVJEŠĆE PUČKE PRAVOBRANITELJICE ZA 2023. GODINU

Prema Izvješću pučke pravobraniteljice za 2023. godinu i dalje se nisu obnovile mnoge kuće i velik broj građana još živi u kontejnerima ili organiziranom smještaju u potpuno neadekvatnim uvjetima.⁴⁶

Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine se opravdava da je tijekom obnove spor zbog nedostatka radnika i trgovačkih društava koja se javljaju na otvorene natječajne za obnovu, ali zbog stalnog rasta cijena materijala i radova dolazi do poništenja natječaja te postupak za izvođača radova ponovno kreće ispočetka i time se usporava obnova koja nije ni pokrenuta. Mnogi građani su ljuti zbog mijenjanja oznaka naljepnica o uporabljivosti što iziskuje prekid postupka za obnovu dok se ponovo ne prikupe dokumenti i predaju uz zahtjev za obnovu prema drugoj oznaci naljepnice uporabljivosti kojom su sada službenici označili nekretninu. Računi za električnu energiju i dalje pristižu stradalnicima bez oznake na računu o otpisu na koje imaju pravo, te ih to dodatno brine. Pristup pitkoj vodi predstavlja velik problem u nekim područjima Sisačko-moslavačke županije.

Donošenje novog Zakona o obnovi iz 2023. godine rezultiralo je i donošenjem novog Programa mjera koji je smanjio broj dokumentacije koje su građani morali prikupljati da predaju uz zahtjev za obnovu. Poticala se samoobnova i uvedena je javna nabava po određenim potresom stradalih područja. Novim Zakonom o obnovi iz 2023. godine, Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine je preuzelo sve poslove od Središnjeg državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje i od Fonda za obnovu Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije.

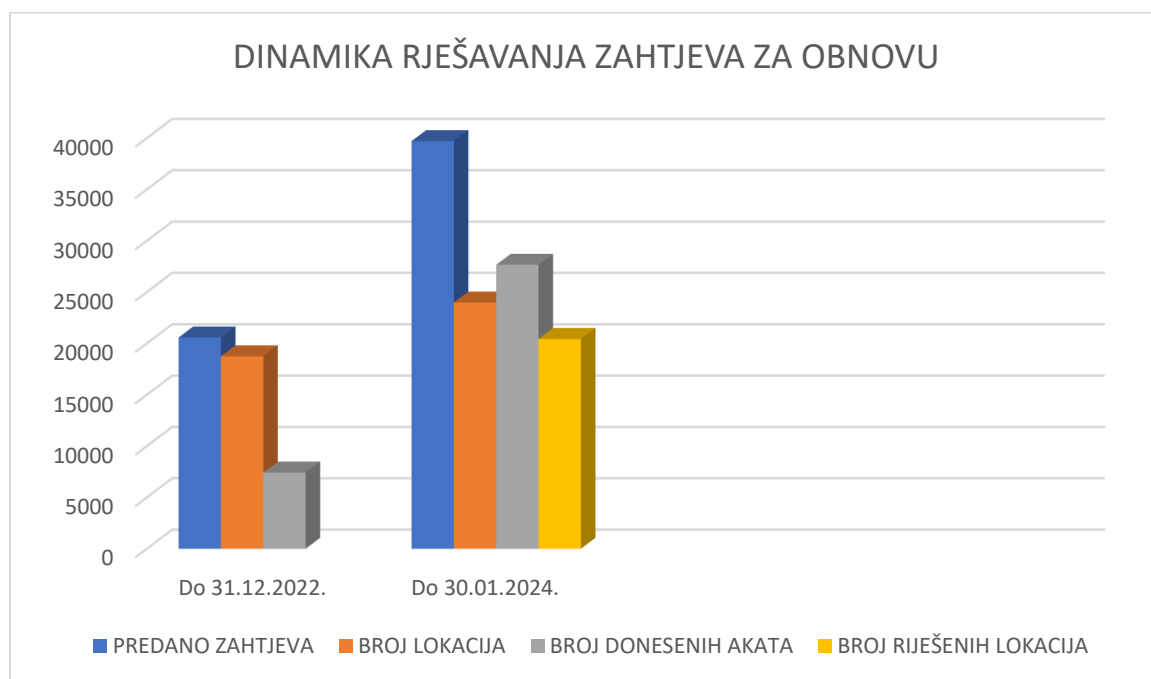
Pučka pravobraniteljica je isticala da kod postupka izrade novog Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, mora biti jednostavan s jasnim odredbama da se regulira tijekom postupka same obnove od predaje zahtjeva pa do obnove i rokova za izvršenje obnove sa uključenim pravnim lijekovima koje mogu koristiti građani u zaštiti svojih prava.

Preporuka pučke pravobraniteljice da se oslobodi od plaćanja pričuve kod višestambenih i stambeno-poslovnih zgrada je prihvaćena za područje na kojem je proglašena katastrofa

⁴⁶https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce_pucke_pravobraniteljice_za_2023_godinu/?wpdmdl=18399&refresh=665d76648ee941717401188 (pristup 30. siječnja 2025.)

uzrokovana potresom, ali samo u dijelu koji ne uključuje podmirivanje kreditnih obveza iz pričuve.

Broj rješavanja zahtjeva za obnovu⁴⁷ u odnosu na 2022. godinu se povećao i tako je do 30. siječnja 2024. godine predano 39703 zahtjeva za obnovu za 23982 lokacije, a doneseno je 27656 akata za 20433 lokacije. Usporedimo li to sa predanim zahtjevima za obnovu do 31. prosinca 2022. godine za područje oba potresa zaprimljeno je 20573 zahtjeva za 18745 različitih lokacija, a doneseno je samo 7418 akata o obnovi što ukazuje na povećanje predanih zahtjeva i donešenih akata u 2024. godini.



Izvor: Pučka pravobraniteljica, Utjecaj potresa na ostvarivanje ljudskih prava⁴⁸

Zahtjevi za obnovu mogli su se podnijeti do 31.12.2023. godine. Pučka pravobraniteljica je dala preporuku Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine da nakon obrade podnesenih zahtjeva izradi analizu za otvaranje novog roka za predaju zahtjeva za obnovu zbog mogućnosti da u ruralnim područjima Sisačko-moslavačke županije zbog neznanja i nedostupnosti institucija manji broj građana nije predao zahtjev za obnovu, a trebali su to učiniti te su tako propustili rok.

⁴⁷ <https://www.ombudsman.hr/hr/utjecaj-potresa-na-ostvarivanje-ljudskih-prava-2023/> (pristup 30. siječanj 2025.)

⁴⁸ *Ibid.*

Jedan od problema koji negativno utječe na stradalnike je raspodjela financijskih sredstava pomoći koja je prema mišljenju građana nepravedno raspodijeljena jer dok jedni moraju dugo čekati na odobrenje za pomoć kod obnove, drugi su dobivali tu istu pomoć puno brže pa se stekao dojam nepravednosti i nejednakosti među njima. Zbog sporosti sustava i nesigurnosti u rješavanje njihovih zahtjeva za obnovu dovelo je do manjka povjerenja u državne institucije. Osjećaj nemoći i napuštenosti dodatno je utjecao na psihološko zdravlje stradalnika. Tijek obnove je tekao sporo zbog loše koordinacije između institucija pa se nepotrebno odužio postupak donošenja rješenja o obnovi.

Prema mišljenju pučke pravobraniteljice u Izvješću za 2023. godinu, država je trebala osigurati brži proces obnove u što kraćem roku kroz bolju koordinaciju između institucija koje rješavaju njihove predmete. Trebalo je bolje informirati građane o tijeku njihovih predmeta, pružiti pravedniji pristup novčanoj pomoći i osigurati veću transparentnost u dodjeli novčanih sredstava. Isticanje pučke pravobraniteljice o lošim životnim uvjetima u kontejnerskim naseljima, dovelo je do zatvaranja svih kontejnerskih naselja na području Petrinje, Gline i Siska i rezultiralo adekvatnijim smještajem građana. Izgradnjom višestambenih zgrada na području Petrinje i Gline, smještaj su dobili stradalnici koji su imali stanarsko pravo te građani koji čekaju obnovu vlastitih nekretnina. Dio građana koji su nakon potresa bili zbrinuti u Hostelu Arena preseljeni su u državne i gradske stanove, a dio u domove umirovljenika ili u privatne stanove, a država mi je sufinancirala taj smještaj.

Izvješća pučke pravobraniteljice za 2021. godinu i 2023. godinu navode probleme koji su zajednički i protežu se u tom periodu. Veoma spora obnova i manjak dostupnih informacija stradalnicima potresa te nepravedno raspodijeljena financijska pomoć su neki od tih problema. Život se odužio u objektima koji su trebali biti privremeni kao što su kontejnerska naselja. Zbog svih tih problema veoma je narušeno psihičko zdravlje građana. Za rješavanje ovih problema država mora pojednostavniti birokraciju i angažirati više radnika na obnovi. Građane se mora obavještavati o njihovom statusu obnove i svim dostupnim oblicima pomoći na koju imaju pravo. Svim stradalnicima u potresu koji su izgubili svoje domove treba osigurati socijalnu i psihološku pomoć, financijsku pomoć te treba pokušati povratiti izgubljeno povjerenje u institucije i državu, koje su izgubili zbog dugotrajnog procesa obnove.

7. ZAKLJUČAK

U ovom radu pokušala sam pobliže objasniti institut odgovornosti države za štetu uzrokovanu izvanrednim događajem - potresa, koji se dogodio na području Republike Hrvatske 22. ožujka te 28. i 29. prosinca 2020. godine.

Kroz sistemski pregled instituta odgovornosti države za štetu prouzročenu izvanrednim događajima, vidimo da ta odgovornost nije uvijek izravna. Odgovornost države za štetu proizlazi iz njene obveze da pokuša predvidjeti sve preventivne mjere koje je obvezna poduzeti u slučaju izvanrednih događaja. Kod potresa koji je tema ovog rada, proizlazi da je država donošenjem zakonskih odredaba te Programom mjera obnove pokušala pružiti pomoć te nadoknaditi dio štete građanima na potresom pogođenom području. Različitim kategorizacijama potresa, osjeća se nejednakost i razočarenje građana kod dodjele financijske pomoći za obnovu. Budući da je na području Grada Zagreba i Krapinsko-zagorske županije za potres proglašena prirodna nepogoda, građanima je određena manja financijska pomoć kod obnove nekretnina za razliku od razornih potresa koji su pogodili područje Sisačko-moslavačke županije, Karlovačke županije i Zagrebačke županije u prosincu 2020. godine za koji je Vlada RH proglasila katastrofu uzrokovanu potresom i time odredila puno veću financijsku pomoć za obnovu na tom području, mada se i taj potres osjetio i odrazio na već oštećene i uništene nekretnine na području Grada Zagreba i Krapinsko-zagorske županije i nanio još dodatna oštećenja na već ranije oštećene zgrade, obiteljske kuće i pomoćne objekte. Proces obnove je iznimno spor pa se građani sve više odlučuju na samostalnu obnovu svojih nekretnina.

Pučka pravobraniteljica kroz svoje djelovanje je istaknula brojne probleme sa kojima se susreću građani potresom pogođenih područja. Problemi koji se najviše spominju su spora obnova, nepravedna raspodjela novčane pomoći, manjak jasnih uputa o tijeku rješavanja zahtjeva za obnovu, težak život u privremenom smještaju u kontejnerima koji se odužio na nekoliko godina, pad optimizma kod stradalnika i gubitak povjerenja u državne institucije. Za rješavanje tih problema, pučka pravobraniteljica je dala preporuke da država treba pojednostavniti birokraciju i ubrzati obnovu, organizirati bolju komunikaciju sa građanima oko statusa njihovog predmeta i pokazati veću učinkovitost, osigurati pravedniju dodjelu financijske pomoći, pružiti bolju socijalnu i psihološku pomoć, samo su neke od preporuka.

Smatram da je još dug put do završetka obnove i oporavka građana na potresom pogođenom području.

8. LITERATURA

1. Borković, Ivo, Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002.
2. Marušić, Moreno, Naknada štete prouzročene izvanrednim događajima, Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja, 41 (85), 2007., <http://hrcak.srce.hr/file/53821> (pristup 20. siječnja 2025.)
3. Turudić, Marko, Britvić Vetma, Bosiljka, Država i naknada štete u vrijeme prirodnih nepogoda – o pravnoj zaštiti i transparentnosti, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu (2021), 2, <https://hrcak.srce.hr/257289> (pristup 21. siječnja 2025.)
4. Vlada Republike Hrvatske, Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, s Konačnim prijedlogom zakona, listopad 2021., P. Z. br. 192., <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-obnovi-zgrada-ostecenih-potresom-3> (pristup 21. siječnja 2025.)

Izvješća Pučke pravobraniteljice

1. <https://www.ombudsman.hr/hr/utjecaj-potresa-na-ostvarivanje-ljudskih-prava/> (pristup 30. siječnja 2025.)
2. <https://www.ombudsman.hr/hr/utjecaj-potresa-na-ostvarivanje-ljudskih-prava-2/> (pristup 30. siječnja 2025.)
3. https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce_pucke_pravobraniteljice_za_2023_godinu/?wpdmdl=18399&refresh=665d76648ee941717401188 (pristup 30. siječnja 2025.)
4. <https://www.ombudsman.hr/hr/utjecaj-potresa-na-ostvarivanje-ljudskih-prava-2023/> (pristup 30. siječanj 2025.)

Pravni izvori Republike Hrvatske:

1. Pravilnik o sadržaju i tehničkim elementima projektne dokumentacije obnove, projekta za uklanjanje zgrade i projekta za građenje zamjenske obiteljske kuće oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije, Narodne novine br. 127/20
2. Odluka o donošenju Programa mjera obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije br. 99/2021.
3. Odluka o donošenju Programa mjera obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, Narodne novine br. 17/21.
4. Odluka o donošenju Programa mjera obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, Narodne novine br. 154/24
5. Odluka o donošenju Prvog programa mjera obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije br. 119/20.
6. Tehnički propis za građevinske konstrukcije, Narodne novine br. 17/17, 75/20, 7/22
7. Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, Narodne novine br. 21/2023
8. Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije, Narodne novine br. 102/2020, 10/2021, 117/2021
9. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 155/23
10. Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od strane pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga za vrijeme Domovinskog rata, Narodne novine br. 117/03
11. Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija, Narodne novine br.117/03

12. Zakon o saniranju posljedica katastrofe na području Vukovarsko-srijemske županije, Narodne novine br. 77/14.
13. Zakon o sustavu civilne zaštite, NN 82/15, 118/18, 31/20, 20/21, 114/22
14. Zakon o ublažavanju i uklanjanju posljedica prirodnih nepogoda, Narodne novine br. 16/19
15. Zakon o zaštiti od elementarnih nepogoda, Narodne novine br. 73/97, 174/04.

Mrežni izvori:

1. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013-2025., <http://www.enciklopedija.hr/clanak/steta> (pristup 24. siječnja 2025.)
2. <https://vlada.gov.hr> (pristup 20. siječnja 2025.)