

NADZOR NAD ZAHVATIMA U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA PROVEDENIMA BEZ ISHOĐENOG DOPUŠTENJA

UDK: 349.6(497.5)

34:504.06(497.5)

351.853:502(497.5)

Stručni rad

Primljeno: 6. veljače 2025.

Josip Hren*

Na temelju prikupljanja i analize podataka o postupanjima čuvara prirode u nadzoru nad zahvatima izvedenima bez ishođenog dopuštenja, kao i analize odredaba Zakona o zaštiti prirode kojima je uređen postupak izdavanja dopuštenja te odredaba ostalih zakonskih i podzakonskih propisa kojima je uređeno postupanje čuvara prirode, u članku se analiziraju manjkavosti normativnog uređenja tog postupka te problemi na koje čuvari prirode nailaze u neposrednom nadzoru. Daje se pregled ovlasti čuvara prirode, a zaključno se na temelju uočenih problema daju smjernice za postupanje čuvara prirode i smjernice za sadržajno te normativno poboljšanje postupka izdavanja dopuštenja.

Ključne riječi: dopuštenje, čuvari prirode, neposredni nadzor, zahvati izvedeni bez ishođenog dopuštenja

1. UVOD

Jedan od osnovnih zakonskih alata kojima se štite zaštićena područja¹ u Hrvatskoj jest izdavanje dopuštenja za zahvate. Unutar zbog priobalnog položaja atraktivnijih zaštićenih područja često dolazi do provođenja zahvata bez ishođenog dopuštenja nadležnog tijela. Upravo je očuvanje prirode jedna od najviših vrednota ustavnog poretka i dužnost je svakog pojedinca i javnosti, a posebno nadležnih tijela, u koja spadaju i javne ustanove osnovane za upravljanje zaštićenim područjima, pridonositi sustavnoj i učinkovitoj zaštiti prirode.² Neposredni nadzor nad navedenim zahvatima provode čuvari prirode. Stoga se nameće pretpostavka da su postupanja čuvara prirode u nadzoru takvih zahvata neučinkovita, ali i da sam upravni postupak izdavanja dopuštenja sadrži određene

* Josip Hren, načelnik Sektora za zaštićena područja i ocjenu prihvatljivosti, Uprava za zaštitu prirode, Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0005-6086-0568>

¹ Zaštićena su područja geografski jasno određeni prostori koji su namijenjeni zaštiti prirode i kojima se upravlja radi dugoročnog očuvanja prirode i pratećih usluga ekološkog sustava. Dije se u devet kategorija: strogi rezervat, nacionalni park, posebni rezervat, park prirode, regionalni park, spomenik prirode, značajni krajobraz, park-šuma i spomenik parkovne arhitekture. Njima upravljaju javne ustanove. Danas je u Republici Hrvatskoj osnovano ukupno 45 javnih ustanova koje upravljaju zaštićenim područjima: 19 javnih ustanova koje upravljaju nacionalnim parkovima i parkovima prirode i 21 tzv. „županijska“ javna ustanova. Također, postoji i pet ustanova osnovanih od jedinica lokalne samouprave. Osim zaštićenim područjima, javne ustanove upravljaju i područjima ekološke mreže Natura 2000, kao i speleološkim objektima na području svoje nadležnosti.

² Đanić Čeko, A., Senjak Krunić, K., 2024, Posebni upravni postupci procjene utjecaja zahvata na okoliš s osvrtom na upravno-sudsku praksu, u: Barbić, J. (ur.), Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje, Okrugli stol održan 27. veljače 2024., Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 65–95.

sadržajne i normativne manjkavosti. Svrha je ovoga članka analizirati razloge neučinkovitosti postupanja čuvara prirode, kao i manjkavosti normativnog uređenja postupka izdavanja dopuštenja. Cilj je dati smjernice za postupanje čuvarima prirode i nositelju izrade novog Zakona o zaštiti prirode kako bi otklonio uočene manjkavosti.

2. DOPUŠTENJA ZA ZAHVATE U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA I OVLASTI ČUVARA PRIRODE

2.1. Dopuštenja za zahvate u zaštićenim područjima

Čl. 144. Zakona o zaštiti prirode³ (dalje u tekstu: ZZP) propisuje da je osoba koja namjerava provoditi zahvat na zaštićenom području za koji nije potrebno ishoditi akt kojim se odobrava građenje prema posebnom propisu kojim se uređuje gradnja dužna ishoditi dopuštenje. Dakle, dopuštenje se ne izdaje za zahvate za koje je potrebno ishoditi akt kojim se odobrava građenje prema Pravilniku o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (dalje u tekstu: PJDGR), već za te zahvate, sukladno čl. 143. ZZP-a, nadležno tijelo⁴ utvrđuje uvjete zaštite prirode i izdaje potvrdu. U zahvate za koje se izdaje dopuštenje ne spadaju zahvati koji su predviđeni planovima ili programima iz područja šumarstva, lovstva, vodnoga gospodarstva i ribarstva za koje je proveden postupak ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu.⁵ U PJDGR-u posebno su određeni zahvati koji se mogu graditi, odnosno izvoditi, bez građevinske dozvole u skladu s glavnim projektom, kao i oni zahvati koji se mogu graditi, odnosno izvoditi, bez građevinske dozvole i bez glavnog projekta. Upravo su zahvati koji se mogu graditi odnosno izvoditi bez građevinske dozvole i bez glavnog projekta oni za koje se izdaje dopuštenje.

Zakon o općem upravnom postupku⁶ (dalje u tekstu: ZUP) upravnu stvar definira kao svaku stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno

³ Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine, br. 80/2013, 15/2018, 14/2019, 127/2019 i 155/2023.

⁵ Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, Narodne novine, br. 112/2017, 34/2018, 36/2019, 98/2019, 31/2020, 74/2022, 155/2023.

⁶ Nadležno tijelo za izdavanje dopuštenja jest ministarstvo nadležno za poslove zaštite prirode za zahvate na području strogog rezervata, nacionalnog parka, posebnog rezervata i parka prirode ili upravno tijelo županije (Grada Zagreba) nadležno za poslove zaštite prirode za zahvate na području spomenika prirode, regionalnog parka, značajnog krajobraza, park-šume i spomenika parkovne arhitekture.

⁷ Osim ako uvjetima zaštite prirode koji su sastavni dio rješenja kojim nadležno tijelo isključuje mogućnost značajnih negativnih utjecaja plana ili programa na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže te utvrđuje da je plan ili program prihvatljiv za ekološku mrežu, odnosno rješenja kojim nadležno tijelo ne može isključiti mogućnost značajnih negativnih utjecaja plana ili programa na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže te utvrđuje da je obvezna provedba glavne ocjene prihvatljivosti plana ili programa za ekološku mrežu nije drukčije utvrđeno; dakle navedenim dvama rješenjima moguće je utvrditi da je za pojedine zahvate predviđene navedenim planovima ili programima potrebno ishoditi dopuštenje.

⁸ Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009, 110/2021.

⁹ U čl. 177. st. 1. navodi se koja su rješenja upravni akti, među ostalima i dopuštenje iz čl. 144.

primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje. Dodatno, ZUP definira upravnu stvar kao svaku stvar koja je zakonom određena kao upravna stvar. Izdavanje dopuštenja prema obje definicije iz ZUP-a spada u upravnu stvar. Naime, izdavanjem dopuštenja nositelj zahvata dobiva pravo izvođenja zahvata u zaštićenom području, a ZZP propisuje da je dopuštenje upravni akt.⁷ Uz pravila općeg upravnog postupka propisana ZUP-om u Hrvatskoj postoje i brojna pravila koja reguliraju posebne upravne postupke u pojedinim upravnim područjima, pa tako i u upravnom području zaštite prirode. Tolika posebna proceduralna pravila omogućuju arbitrarno postupanje državnih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima i stvaraju pravnu nesigurnost.⁸ ZZP-om je propisano što sadrži zahtjev za izdavanje dopuštenja⁹ i što sadrži samo dopuštenje: uvjete zaštite prirode i rok¹⁰ na koji se izdaje. Zatim je propisana pretpostavka uz ispunjenje koje nadležno tijelo izdaje dopuštenje – ako utvrdi da namjeravani zahvat neće promijeniti obilježja zbog kojih je područje zaštićeno. Obilježja zbog kojih je neko područje proglašeno zaštićenim trebala bi biti sadržana u aktu o proglašenju tog područja zaštićenim. ZUP propisuje sastavne dijelove rješenja i što ti sastavni dijelovi rješenja sadrže. U skladu s istražnim načelom koje vlada u upravnom postupku pravila tog postupka daju službenoj osobi javnopravnog tijela snažne istražne ovlasti,¹¹ posebno u utvrđivanju da namjeravani zahvat neće promijeniti obilježja zbog kojih je područje zaštićeno.

2.2. Čuvari prirode i njihove ovlasti

Čuvari prirode službenici su javnih ustanova koje upravljaju zaštićenim područjima. Njihove ovlasti, odnosno prava i obveze, propisane su ZZP-om. Prema ZZP-u u provedbi nadzora, ako zatekne osobu u zaštićenom području ili području ekološke mreže da obavlja radnje za koje je propisana prekršajna odgovornost, čuvar prirode ima pravo i obvezu provjeriti identitet osobe, davati upozorenja i zapovijedi, prikupiti podatke i obavijesti,¹² pregledati osobu, prtljagu, prijevozno sredstvo ili plovilo, privremeno ograničiti kretanje na određenom području, osigurati mjesto događaja i naplatiti novčanu kaznu, štetu i učinjene troškove od prekršitelja uz izdavanje potvrde. Način rada i postupanja glavnog čuvara prirode i čuvara prirode te korištenja navedenih sedam ovlasti propisani su Pravilnikom o načinu rada i postupanja čuvara prirode.¹³ ZZP-om je propisano da čuvar

⁸ Ljubanović, B., 2006, Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 3, str. 5–22.

¹¹ Opis zahvata ili idejno rješenje, lokaciju zahvata, trajanje i vrijeme izvođenja zahvata, način izvođenja zahvata, podatke o opremi, alatima, strojevima i dr. za izvođenje zahvata.

¹⁰ U pravilu do dvije godine.

¹¹ Ljubanović, B., Đerđa, D., 2021, Metoda postupanja u upravnom postupku u odnosu na metodu postupanja u upravnom sporu i saznanja istine o činjenicama, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42, br. 2, str. 419–432.

¹² O prikupljanju obavijesti više: Milivojević, L., Filipić, K., 2015, Pozicija javne ovlasti za prikupljanje obavijesti u hrvatskom pravnom sustavu, Kriminalistička teorija i praksa, vol. 2, br. 2, str. 69–89.

¹³ Pravilnik o načinu rada i postupanja čuvara prirode, Narodne novine, br. 35/2021.

prirode ima pravo i obvezu¹⁴ privremeno oduzeti protupravno prisvojeni dio živog ili neživog svijeta koji pripada zaštićenom području, kao i sredstva kojima je izvršeno protupravno prisvajanje, zatražiti uspostavu prijašnjeg stanja, odnosno narediti mjere za sprječavanje i uklanjanje štetnih posljedica, izreći upravnu mjeru, podnijeti kaznenu prijavu i pokrenuti prekršajni postupak podnošenjem optužnog prijedloga.¹⁵ Na način korištenja potonjih pet ovlasti primjenjuju se odredbe posebnih propisa. Uz poslove neposredne zaštite, sukladno ZZP-u, čuvari prirode obavljaju i poslove čuvanja i promicanja zaštićenog područja i područja ekološke mreže. Zbog neupoznatosti građana s propisima koji reguliraju određeno ponašanje u zaštićenom području do lakše provedbe zakonskih odredaba mogla bi dovesti mjera obavješćavanja građana o javnim ovlastima čuvara prirode kroz medije, pomoću letaka koji bi se dijelili na ulazu u zaštićeno područje ili na informativnim točkama, što bi imalo preventivno-informativnu ulogu.¹⁶ Kad se analiziraju propisane ovlasti čuvara prirode i inspektora zaštite prirode iz ZZP-a i Zakona o državnom inspektoratu,¹⁷ može se zaključiti da je niz ovlasti podudaran, ali i da postoje neke specifične ovlasti kako čuvara prirode¹⁸ tako i inspektora zaštite prirode.¹⁹ Kod nekih podudarnih ovlasti inspektori zaštite prirode imaju veće i određenije ovlasti od čuvara prirode.

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama²⁰ propisuje da upravno vijeće javne ustanove donosi odluku o pomorskom redu unutar zaštićenog područja²¹ te da poslove provedbe reda na pomorskom dobru obavlja čuvarska služba. U provedbi nadzora nad provedbom te odluke čuvar prirode ima nešto šire ovlasti²² u odnosu na ZZP. Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama izričito je stavljeno čuvarima prirode u nadležnost

¹⁴ O pravima i obvezama čuvara prirode više: Pavliček, J., Milivojević, L., 2014, *Kriminalistička metodologija u funkciji zaštite prirode i okoliša*, Kriminalistička metodologija i praksa, vol. 1, br. 1, str. 55–80.

¹⁵ Prekršajni postupak može se voditi isključivo na temelju optužnog prijedloga koji je podnio čuvar prirode kao jedan od ovlaštenih tužitelja prema Prekršajnom zakonu (kao službenik javne ustanove za upravljanje zaštićenim područjima koja je pravna osoba s javnim ovlastima).

¹⁶ Pavliček, J., Milivojević, L., 2014, *Kriminalistička metodologija u funkciji zaštite prirode i okoliša*, Kriminalistička metodologija i praksa, vol. 1, br. 1, str. 63.

¹⁷ Zakon o Državnom inspektoratu, Narodne novine, br. 115/2018, 117/2021, 67/2023, 155/2023.

¹⁸ Npr. naplatiti novčanu kaznu, štetu i učinjene troškove od prekršitelja uz izdavanje potvrde ili davati upozorenja i zapovijedi

¹⁹ Npr. narediti hitne mjere radi sprječavanja ili smanjivanja štete ili zatražiti determinaciju, uzorkovanje i vještačenje od ovlaštenih osoba

²⁰ Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 83/2023.

²¹ Prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama odlukom o redu na pomorskom dobru propisuje se način uređenja i korištenja pomorskog dobra u općoj upotrebi za gospodarske i druge svrhe, građenje građevina koje se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta te održavanje reda na pomorskom dobru u općoj upotrebi, održavanje čistoće i čuvanje površina pomorskog dobra u općoj upotrebi, osiguranje nesmetanog prolaska duž pomorskog dobra, kao i mjere za provođenje mjera za održavanje reda na pomorskom dobru koje poduzima čuvar prirode, obveze pravnih i fizičkih osoba i prekršajne odredbe.

²² 1. zatražiti i pregledati isprave na temelju kojih može utvrditi identitet stranke ili zakonskog zastupnika stranke, kao i drugih osoba nazočnih prilikom nadzora; 2. uzimati izjave od odgovornih osoba radi pribavljanja dokaza o činjenicama koje se ne mogu izravno utvrditi, kao i od drugih osoba nazočnih prilikom nadzora; 3. zatražiti pisanim putem od stranke točne i potpune podatke i dokumentaciju potrebnu u nadzoru; 4. prikupljati dokaze i utvrđivati činjenično stanje na vizualni i drugi odgovarajući način te 5. obavljati i druge radnje u svrhu provedbe nadzora.

rješenjem ili na drugi propisani način narediti mjere za održavanje reda na pomorskom dobru, obveza pokretanja upravnog postupka i naređivanja mjera rješenjem osobi koja je povrijedila odluku o pomorskom redu te ovlast provođenja izvršenja rješenja koja donesu. Nadalje, tim je zakonom jasno propisano da optužni prijedlog za prekršaj propisan zakonom ili odlukom o redu na pomorskom dobru, koji u nadzoru utvrdi čuvar prirode, podnosi ravnatelj javne ustanove.

Zakon o morskom ribarstvu²³ propisuje da inspekcijski nadzor nad provedbom toga zakona i propisa donesenih na temelju njega obavljaju, među ostalima, i čuvari prirode u zaštićenim područjima te da neposredni nadzor u dijelovima mora koji su zaštićeni u kategorijama nacionalnog parka, posebnog rezervata i parka prirode provode ovlaštene osobe – čuvari prirode.²⁴ Propisuju se četiri osnovne ovlasti²⁵ čuvara prirode, kao i da čuvar prirode može privremeno oduzeti proizvode ribarstva, ribolovne alate i opremu te druge predmete kojima je počinjen prekršaj.²⁶

Na kraju, Zakon o slatkovodnom ribarstvu²⁷ propisuje da neposredni nadzor nad provedbom odredaba toga zakona i propisa donesenih na temelju njega obavljaju i provode čuvari prirode javnih ustanova u dijelu koji se odnosi na zaštićena područja i ekološku mrežu.

²³ Zakon o morskom ribarstvu, Narodne novine, br. 62/2017, 130/2017, 14/2019, 30/2023, 14/2024. Prema ovom zakonu, kada utvrdi povredu propisa čije je izvršenje ovlašten nadzirati, čuvar prirode ima obvezu po službenoj dužnosti pokrenuti upravni postupak i narediti odgovarajuće mjere u skladu s odlukom o redu na pomorskom dobru.

²⁴ Oni su u provođenju nadzora nad obavljanjem športskog i rekreacijskog ribolova ovlaštteni fotografirati ili snimiti osobe, pregledati, fotografirati ili snimiti alate, plovila, objekte, poslovne prostorije i druge prostorije i prostore, luke, proizvode, uređaje, opremu plovila, sredstva rada, vozila, poslovne knjige, registre, dokumente, ugovore, isprave i drugu poslovnu dokumentaciju koja omogućuje uvid u poslovanje pravne i fizičke osobe. Ovlaštteni su u postupku nadzora zatražiti i pregledati isprave na temelju kojih se može utvrditi identitet osobe.

²⁵ Ovlasti su:

utvrditi udovoljava li fizička ili pravna osoba djelomično ili u potpunosti uvjetima propisanim tim zakonom ili propisima donesenim na temelju njega
podnijeti nadležnom tijelu prijavu zbog kaznenog djela ili optužni prijedlog
izdati prekršajni nalog ili obvezni prekršajni nalog
naplatiti novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja.

²⁶ Propisuje i da čuvar prirode može staviti plombu na prijevozno sredstvo i/ili spremnik s ciljem naknadne kontrole u odredišnom objektu. Plombu može staviti na ulov, plovilo, alat, opremu, objekt te prijevozno sredstvo i/ili spremnik.

²⁷ Zakon o slatkovodnom ribarstvu, Narodne novine, br. 63/2019. Ovaj zakon propisuje i da čuvari prirode moraju biti stručno osposobljeni za provedbu toga neposrednog nadzora te da stručno osposobljavanje provodi ministarstvo nadležno za slatkovodni ribolov.

3. MANJKAVOSTI UPRAVNOG POSTUPKA IZDAVANJA DOPUŠTENJA I PROBLEMI ČUVARA PRIRODE U PROVOĐENJU NADZORA

3.1. Manjkavosti upravnog postupka izdavanja dopuštenja

U odredbama čl. 144. ZZP-a nedovoljno je određeno za koje se zahvate dopuštenje izdaje. Ako se držimo striktno zakonskog izričaja, dopuštenje se izdaje za zahvat na zaštićenom području za koji je PJDGR-om propisano da za njega nije potrebno ishoditi akt kojim se odobrava građenje.²⁸ ZZP se ovime vezao za podzakonski akt²⁹ Zakona o gradnji.³⁰ Sasvim je sigurno da čuvari prirode ne mogu vršiti nadzor nad svim u tome pravilniku navedenim građevinama i radovima u zaštićenim područjima za koje nije potrebno ishoditi akt kojim se odobrava građenje, dok je nadzor nad mnogima nepotreban zato što ne utječu na obilježja zaštićenog područja, kao i zato što se radi o radovima održavanja, popravaka ili ugradnje na već postojećim građevinama za koje je ishođen akt gradnje (npr. zamjena unutrašnjih vrata i prozora, ugradnja novog sustava grijanja u postojećoj zgradi itd.). U praksi se dopuštenja izdaju za razne zahvate koji uopće nisu navedeni u tom pravilniku, kao npr. za radove sječe šume, razne manifestacije u zaštićenim područjima, poljoprivredne radove i dr. S tim u svezi bilo bi potrebno nadopuniti odredbe čl. 144. ZZP-a propisivanjem da se dopuštenja izdaju i za druge zahvate koji mogu utjecati na obilježja zbog kojih je područje proglašeno zaštićenim.

ZZP-om nije jasno određeno izdaje li se dopuštenje za izvođenje radova izgradnje građevina ili se dopuštenje izdaje za same građevine, pa samim time zamjenjuje akt gradnje. Kako je ZZP-om propisano da se dopuštenje izdaje u pravilu na rok do dvije godine i da je rok sastavni dio dopuštenja, ukoliko bi se dopuštenje izdavalo za zahvat (tj. građevinu), a tako je propisano, pitanje je što se događa sa zahvatom nakon proteka te dvije godine (ili proteka drugog roka određenog u dopuštenju) – mora li se zahvat nakon proteka tog roka ukloniti?

Ako se prihvati tumačenje da se dopuštenje izdaje za zahvat, bilo bi nužno propisati trajno čuvanje idejnog rješenja i opisa zahvata od strane nositelja zahvata, kao i od strane

²⁸ U čl. 2. toga pravilnika navode se građevine koje se mogu graditi bez građevinske dozvole i glavnog projekta. Dakle, i građevinski projekt smatra se aktom kojim se odobrava građenje. U te građevine spadaju razne pomoćne građevine, ograde, ogradni i potporni zidovi određene visine, razne privremene građevine, građevine i oprema namijenjena poljoprivrednoj i biljnoj proizvodnji na otvorenom i zatvorenom prostoru, odnosno držanju stoke i drugih životinja, panoi i informacijski stupovi određene površine i drugo. U čl. 3. navode se radovi koji se mogu izvoditi bez građevinske dozvole i glavnog projekta: različiti radovi održavanja postojeće građevine (hitni ili nužni popravci kojima se ne utječe na način ispunjavanja temeljnih zahtjeva za građevinu mehaničke otpornosti i stabilnosti ili sigurnosti u slučaju požara), ugradnje sustava grijanja, sustava hlađenja ili klimatizacije određene nazivne snage, zamjene prozora i vrata, izvođenja sustava i instalacija kabelske mreže, uređenja građevinske čestice u vidu građenja staza, platoa i stuba, vrtnog bazena ili ribnjaka određene dubine, priključenja na infrastrukturne instalacije, tehničko i gospodarsko održavanje na vodotoku i vodnom dobru, cesti, građevini željezničke infrastrukture, unutarnjem plovnom putu i drugim građevinama, razni radovi na postojećim ribnjacima slatkovodne akvakulture te razni drugi radovi.

²⁹ U slučaju izmjene i dopune toga podzakonskog akta može se dogoditi da će biti potrebno mijenjati ZZP.

³⁰ Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019.

nadležnog tijela koje je dopuštenje izdalo. Ako se pak prihvati tumačenje da se dopuštenje izdaje za izvođenje radova u okviru zahvata, rok u trajanju do dvije godine logičan je, no nejasno je treba li se nositelj zahvata pridržavati uvjeta iz dopuštenja (ispunjavati ih) i nakon što rok istekne, tj. je li zahvat dopušten nakon isteka tog roka.

Nadležno tijelo izdaje dopuštenje ako, kako propisuje odredba čl. 144. ZZP-a, utvrdi da zahvat neće promijeniti obilježja zbog kojih je područje zaštićeno. U ovoj odredbi svakako nedostaju riječi „uz pridržavanje uvjeta zaštite prirode“ jer, ako zahvat neće promijeniti obilježja zbog kojih je područje zaštićeno bez pridržavanja (ispunjavanja) uvjeta zaštite prirode, u dopuštenju nije potrebno propisivati uvjete zaštite prirode. Druga mogućnost bila bi da se taj članak dopuni odredbom prema kojoj nadležno tijelo može izdati dopuštenje bez uvjeta zaštite prirode ukoliko utvrdi da zahvat neće promijeniti obilježja zbog kojih je područje zaštićeno i bez propisivanja posebnih uvjeta zaštite prirode u dopuštenju. Nadalje, budući da mnogi akti o proglašenju, posebno oni stariji, ne sadrže jasna obilježja zbog kojih je područje proglašeno zaštićenim,³¹ bilo bi uputno propisati i da se zahvat mora provoditi, odnosno biti u skladu, s namjenom i vrijednostima koje proizlaze iz zakonske definicije kategorije zaštićenog područja.³²

Poseban problem predstavlja upućivanje zahtjeva za ishodom dopuštenja nakon započetog provođenja ili već provedenog zahvata. Iako ZZP propisuje da je dopuštenje dužna ishoditi osoba koja namjerava provoditi zahvat na zaštićenom području, nerijetko se događa da osoba zatraži dopuštenje nakon što počne provoditi ili potpuno provede zahvat. Postupanja nadležnih tijela u tim su slučajevima različita, a često odbacuju zahtjev pozivajući se na čl. 41. st. 2. ZUP-a i navodeći da zbog već izvedenog zahvata ne postoje zakonske pretpostavke za pokretanje postupka.

Na kraju, budući da je ZZP-om propisan i postupak ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu, nije jasno je li potrebno, uz ishodoeno dopuštenje, prije izvođenja zahvata na zaštićenom području provesti i postupak ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu³³ i ishoditi odgovarajuće rješenje. Slijedom toga bilo bi uputno u dopuštenju navesti da se radi o zahvatu koji ne može imati značajan negativan utjecaj na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže i da se može provesti bez prethodnog provođenja posebnog postupka ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu. Ako se pak radi o zahvatu koji može imati značajan negativan utjecaj na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže, bilo bi potrebno navesti da je za takav zahvat

³¹ Npr. Odluka o proglašenju područja Sutinskih Toplica zaštićenim krajolikom, Skupština Općine Zlatar-Bistrica, 6. lipnja 1980., broj »S«-01-1818/1-1980, Zlatar-Bistrica, 18. 6. 1980.

³² Npr. park prirode definiran je u ZZP-u kao „prostrano prirodno ili dijelom kultivirano područje kopna i/ili mora velike bioraznolikosti i/ili georaznolikosti, s vrijednim ekološkim obilježjima, naglašenim krajobraznim i kulturno-povijesnim vrijednostima“.

³³ Prema ZZP-u ocjena prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu provodi se za zahvat, kao i za svaku izmjenu i/ili dopunu zahvata, koji sam ili s drugim zahvatima može imati značajan negativan utjecaj na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže.

obvezno prije njegova provođenja provesti i postupak ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu.

3.2. Problemi čuvara prirode u provođenju neposrednog nadzora

Odredba čl. 209. st. 1. ZZP-a: „U provedbi nadzora, ako zatekne osobu u zaštićenom području ili području ekološke mreže da obavlja radnje za koje je propisana prekršajna odgovornost³⁴ odredbama članaka 226. do 233. ovoga Zakona i na temelju njega donesenih propisa,³⁵ glavni čuvar prirode i čuvar prirode ima pravo i obvezu...” uzrok je temeljnog problema u postupanju čuvara prirode. Naime, iz formulacije „ako zatekne” proizlazi da čuvar prirode, kako bi koristio svoje ovlasti, mora zateći osobu u zaštićenom području u obavljanju radnje za koju je propisana prekršajna odgovornost. Osoba koja obavlja takve radnje može se sakriti ili pritajiti ako uoči ili joj bude dojavljeno da čuvar prirode dolazi.

Problematično je i postupanje službene osobe u upravnom postupku. Budući da čuvari prirode, kao javni službenici, nemaju obvezu polaganja državnog stručnog ispita, pa samim time ne mogu postupati u upravnom postupku kao službene osobe, tj. ne mogu voditi postupak i rješavati o upravnim stvarima, primjenjuju se odredbe ZUP-a prema kojima rješenje u upravnom postupku u tim slučajevima donosi čelnik tijela – ravnatelj javne ustanove. Drugim riječima, ukoliko ravnatelj ne želi (su)potpisati rješenje koje je sastavio čuvar prirode, rješenje se ne može donijeti, a čuvar prirode nikako nije samostalan u postupanju.

Što se tiče samog određivanja zahvata nad kojima se provodi nadzor, ni tu nije sve posve jasno. Naime, čuvar prirode mora dobro poznavati odredbe PJDGR-a da bi raspoznao one zahvate (odnosno građevine i radove) za koje je potrebno ishoditi dopuštenje na temelju čl. 144. ZZP-a. Osim toga, trebao bi poznavati odredbe odluke o komunalnom redu jedinice lokalne samouprave ukoliko je ta odluka donesena da bi raspoznao zahvate čije provođenje nadzire komunalni redar.

Poseban je problem obavljanje poslova koje temeljem ZZP-a čuvari prirode obavljaju, a koji nisu poslovi neposrednog nadzora. Radi se o poslovima čuvanja i promicanja zaštićenog područja i područja ekološke mreže, poslovima planiranja, organiziranja i izvođenja poučnih šetnji, ekološkoj poduci posjetitelja i lokalnog stanovništva, skrbi o sigurnosti posjetitelja i poduzimanju radnji spašavanja, motrenja i praćenja stanja biljnih i životinjskih vrsta, vrsta gljiva te drugih vrijednosti zaštićenog područja i područja

³⁴ Suvišna je formulacija „ili području ekološke mreže” jer se prekršajna odgovornost propisana odredbama čl. 226. do 233. ZZP-a ne odnosi na obavljanje radnji u području ekološke mreže, već samo na obavljanje radnji u zaštićenom području.

³⁵ Formulacija „na temelju njega donesenih propisa”, barem zasada, suvišna je jer nijedan podzakonski propis ZZP-a ne sadrži prekršajne odredbe.

ekološke mreže.³⁶ Ti se poslovi od strane čuvara prirode obavljaju u sve većem obimu, pa čuvarima ostaje sve manje vremena za obavljanje poslova neposredne zaštite.³⁷

Također, u Hrvatskoj i globalno nedovoljan je broj čuvara prirode za sve ovlasti koje su dužni koristiti u obavljanju svojih zadaća.³⁸

Dodatne probleme uzrokuju i neke odredbe zakona kojima je uređen nadzor, među ostalim i unutar zaštićenih područja. Prema Zakonu o Državnom inspektoratu to tijelo obavlja inspekcijske poslove u području zaštite prirode i nadzire provođenje uvjeta zaštite prirode iz dopuštenja izdanih za zahvate u zaštićenim područjima. Isti zakon propisuje da građevinski inspektori ne obavljaju poslove inspekcijskog nadzora građevina čije građenje prema posebnom propisu nadziru čuvari prirode. Takvim se izričajem pogrešno implicira da čuvari prirode obavljaju inspekcijski nadzor građevina.

Zakon o građevinskoj inspekciji³⁹ propisuje da nadzor građenja i provedbe zahvata u prostoru koji nisu građenje provodi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva ili jedinstveni upravni odjel na čijem se području gradi/provodi zahvat. Ipak, kako je ranije navedeno, za zahvate koji se mogu graditi, odnosno izvoditi bez građevinske dozvole i bez glavnog projekta, izdaje se dopuštenje na temelju ZZP-a, a nadzor na provođenjem tih zahvata provode čuvari prirode i inspektori zaštite prirode.

Odlukom o komunalnom redu jedinice lokalne samouprave, a koja se donosi na temelju Zakona o komunalnom gospodarstvu,⁴⁰ propisuje se građenje građevina koje se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta te održavanje reda, mjere za provođenje te odluke, obveze pravnih i fizičkih osoba i prekršajne odredbe. Dakle, ponovno se ne izuzimaju zahvati za koje se izdaje dopuštenje prema ZZP-u a nad provođenjem kojih ovlasti nadzora imaju čuvari prirode i inspektori zaštite prirode.

³⁶ Vidi ZZP čl. 209. st. 2.

³⁷ Uz to nerijetko čuvari prirode, po nalogu ravnatelja ustanove, obavljaju i poslove uređenja okućnica i dvorišta upravnih i drugih zgrada u zaštićenom području, prodaje i provjere imanja ulaznica za ulazak u zaštićeno područje, poslove oko popravaka vozila/plovila kojih je vlasnik javna ustanova i dr. Također, u pravilu su uključeni u provođenje aktivnosti protupožarne zaštite.

³⁸ Appleton, M. R. i dr., 2022, Protected area personnel and ranger numbers are insufficient to deliver global expectations, *Nature Sustainability*, vol. 5, Dec. 2022, 1100–1110

³⁹ Zakon o građevinskoj inspekciji, Narodne novine, br. 153/2013, 145/2024.

⁴⁰ Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, br. 68/2018, 110/2018, 32/2020, 145/2024. Prema ovom zakonu u provedbi nadzora komunalni redar ima pravo i obvezu strankama narediti uklanjanje ruševine zgrade i zahvata u prostoru koji nije građenje te obustaviti građenje zgrade, kao i rješenjem ili na drugi propisani način narediti osobama mjere za održavanje komunalnog reda propisane odlukom o komunalnom redu jedinice lokalne samouprave odnosno druge mjere propisane tom odlukom.

4. ANALIZA POSTUPANJA ČUVARA PRIRODE I POSTUPANJA OSTALIH TIJELA U NADZORU ZAHVATA PROVEDENIH BEZ DOPUŠTENJA

Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja zatražilo je u ožujku 2022. godine popis zahvata provedenih bez dopuštenja od četiriju javnih ustanova⁴¹ s podacima⁴² o lokaciji zahvata, kratkom opisu zahvata, vlasniku/posjedniku zemljišne čestice na kojoj je proveden zahvat ili nositelju zahvata ako je poznat te podacima o postupanjima čuvara prirode, kao i o postupanjima (aktima) drugih tijela ako ih je bilo.

Pristigli su podaci o ukupno 93 zahvata u nadzoru kojih je postupano od 2017. do 2022. godine: različitim ogradama (drvenim, metalnim, betonskim, kamenim), nadstrešnicama, nasipavanjima, betonskim podlogama, ložištima, putovima, sanitarnim čvorovima, kontejnerima, stubama, štalama, vikend-objektima itd. Uglavnom se radilo o dvije i više građevina ili konstrukcija na istoj lokaciji, koje su kao jedan zahvat bile predmet postupanja čuvara prirode (npr. nasipan put uz postavljen sanitarni čvor i ogradu, betonska podloga s kontejnerom i sl.).

4.1. Analiza postupanja čuvara prirode

U devet postupanja čuvari prirode naložili su obustavljanje radova do ishođenja dopuštenja. Umjesto da zapisnički utvrde da je došlo do počinjenja prekršaja propisanog ZZP-om i zatraže uspostavu prijašnjeg stanja ili pokrenu prekršajni postupak, čuvari prirode nalažu osobi obustavljanje radova do ishođenja dopuštenja, sami valjda predmnijevajući da će nadležno tijelo izdati dopuštenje. Nadležna tijela često odbacuju zahtjev za izdavanjem dopuštenja budući da je ZZP-om propisano da je dopuštenje dužna ishoditi osoba koja namjerava provoditi zahvat na zaštićenom području, a ne osoba koja je započela ili izvela zahvat. Takvim postupanjima čuvari prirode samo potiču osobe da započinju provoditi zahvate bez ishođenja dopuštenja implicirajući da je zakonito tražiti dopuštenje nakon početka provođenja zahvata.

Čuvari prirode u samo su šest postupanja sastavili zapisnik o obavljenom nadzoru. Budući da se na temelju zapisnika pokreće prekršajni postupak, čuvari prirode obvezno bi trebali u svakom nadzoru sačiniti zapisnik i u njemu utvrditi činjenice, subjekte i okolnosti izvođenja zahvata, bez obzira na to tko je nadležan za postupanje. Sačinjavanje zapisnika

⁴¹ Zahtjev je poslan Javnoj ustanovi Park prirode Vransko jezero (za područje Parka prirode Vransko jezero), koja je poslala podatke o postupanjima kod 74 zahvata; Javnoj ustanovi Natura Histrica (za područja Posebnog rezervata Područje Palud-Palu i područje Značajnog krajobraza Rovinjski otoci i priobalno područje), koja je poslala podatke o postupanjima kod 12 zahvata; Javnoj ustanovi Priroda (za područje Park-šume Područja Čikata), koja je poslala podatke o postupanjima kod pet zahvata; i Javnoj ustanovi Priroda Dubrovačko-neretvanska (za područje Posebnog rezervata – ornitološkog Otoči Mrkan, Bobara i Supetar te za područje Značajnog krajobraza Uvala Vučine), koja je poslala podatke o postupanjima kod dva zahvata.

⁴² Za korištenje podataka u ovom radu ishođeno je odobrenje Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja KLASA: 352-02/24-01/61, URBROJ: 517-05-2-24-2 od 2. svibnja 2024. godine.

važno je zbog Prekršajnog zakona,⁴³ u kojem je propisan sadržaj optužnog prijedloga, koji, među ostalim, treba sadržavati vrijeme i mjesto počinjenja prekršaja, sredstvo kojim je počinjen prekršaj te ostale bitne okolnosti za točno određenje prekršaja. Utvrđeno (u zapisniku) vrijeme počinjenja prekršaja važno je zato što od toga vremena počinje teći zastarni rok za podnošenje optužnog prijedloga. Sudovi odbacuju optužne prijedloge koji su glede vremena izvršenja prekršaja manjkavi i nerazumljivi.

U tri postupanja naložena je uspostava prijašnjeg stanja. Informacije je li nakon toga prijašnje stanje uspostavljeno nisu dostavljene, pa se može pretpostaviti da nije. Ta zakonska ovlast čuvara prirode da nalože uspostavu prijašnjeg stanja također je problematična. Naime, za razliku od inspektora i komunalnih redara, koji imaju mogućnost prisilnog izvršenja svojih rješenja, ZZP-om nije propisana mogućnost prisilne uspostave prijašnjeg stanja, što u pravilu znači uklanjanje zahvata putem treće osobe, a na trošak osobe koja je provela zahvat bez dopuštenja, tj. nije propisano prisilno izvršenje naloga čuvara prirode za uspostavljanje prijašnjeg stanja. Šest postupanja odnosi se na traženje katastarskog plana, traženje lokacijske informacije, traženje ishoda dopuštenja i prijave inspekciji.

Iako je ZZP-om propisan prekršaj za provođenje zahvata bez ishoda dopuštenja ili protivno dopuštenju, odnosno za nepoštivanje uvjeta zaštite prirode utvrđenih u dopuštenju, čuvari prirode uglavnom, u čak 66 (71 %) postupanja, prosljeđuju predmet na postupanje upravnim odjelima jedinica lokalne samouprave nadležnima za komunalno gospodarstvo pozivajući se na čl. 2. Zakona o građevinskoj inspekciji,⁴⁴ kojim su propisane ovlasti i obveze komunalnih redara, između ostalog i u odnosu na zahvat u prostoru koji nije građenje. Taj zakon propisuje i da navedeni upravni odjel obavlja nadzor u vezi s građenjem i izvođenjem radova koji se prema posebnom propisu kojim se uređuje gradnja grade, odnosno izvode, na temelju rješenja koje se donosi na temelju propisa kojima se uređuje komunalno gospodarstvo i bez građevinske dozvole, glavnog projekta odnosno drugog akta. Posebno je problematičan izričaj „odnosno drugog akta“ jer se ne precizira o kojem se aktu radi niti temeljem kojeg se propisa taj „drugi akt“ donosi. Ako se uzme da je taj drugi akt upravo dopuštenje za zahvat u zaštićenom području, onda taj upravni odjel ne bi bilo nadležan za nadzor zahvata za koje se izdaje dopuštenje. U svega tri postupanja čuvara prirode podneseni su optužni prijedlozi.⁴⁵

⁴³ Prekršajni zakon, Narodne novine, br. 107/2007, 39/2013, 157/2013, 110/2015, 70/2017, 118/2018, 114/2022.

⁴⁴ U čl. 2. propisuje da nadzor građenja i provedbe zahvata u prostoru koji nisu građenje provodi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva, odnosno jedinstveni upravni odjel na čijem se području gradi, odnosno provodi, zahvat u prostoru.

⁴⁵ Jedan je podnesen Općinskom sudu u Puli za radove malčiranja, otvaranja puta, sječe stabala, čišćenja vegetacije, nasipavanja, postavljanja ograde (metal, drvo, beton), dovoza kamenja i utabavanja te postavljena metalna vrata unutar Posebnog ornitološkog rezervata Palud-Palu. Drugi je podnesen Općinskom sudu u Zadru zbog postavljanja mobilnih kućica, nasipavanja obale šljunkom i nasipavanja obale, čime je uređen put, sve unutar Parka prirode Vransko jezero i unutar Posebnog ornitološkog rezervata Sjeverozapadni dio Vranskog jezera. Treći je podnesen istom sudu zbog postavljanja drvenog

4.2. Postupanja ostalih tijela

Općinski sud u Puli presudom⁴⁶ donesenom u prekršajnom postupku pokrenutom optužnim prijedlogom Javne ustanove Natura Histrica presudio je da je okrivljenik kriv jer je obavljao radove unutar Posebnog ornitološkog rezervata Palud-Palu.⁴⁷ Što se tiče optužnog prijedloga podnesenog Općinskom sudu u Zadru,⁴⁸ taj je sud donio rješenje⁴⁹ da je optužni prijedlog manjkav i nerazumljiv.⁵⁰ Iako je Javna ustanova Park prirode Vransko jezero dodatno naknadno uredila optužni prijedlog, sud je ocijenio da je činjenični opis djela prekršaja i dalje ostao nerazumljiv, da nema činjeničnog opisa, već se paušalno navodi da je okrivljena osoba počinila prekršajna djela. Povodom optužnog prijedloga zbog postavljanja drvenog objekta – štale isti općinski sud donio je presudu⁵¹ da je okrivljenik kriv što je provodio zahvat na zaštićenom području bez dopuštenja.⁵²

Što se tiče postupanja upravnih odjela jedinica lokalne samouprave nadležnih za poslove komunalnog gospodarstva, Općina Stankovci službeno je odgovorila da je iznenađena zahtjevom za postupanje u skladu s čl. 51. Zakona o građevinskoj inspekciji i da nije mjesno ni stvarno nadležna za rješavanje zahtjeva.⁵³ Na proslijeđen zahtjev čuvara prirode za postupanjem Upravni odjel za zaštitu okoliša i komunalne poslove Dubrovačko-neretvanske županije odgovorio je da nije zaprimio zahtjev za provođenjem postupka ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske povodom prijave čuvara prirode kojom su prijavljeni radovi na otoku Supetru ističe tek kako su terenskim obilaskom i uvidom u predočenu dokumentaciju utvrđene povrede propisa sukladno odredbama ZZP-a. Od tri prijave čuvara prirode upućene Državnom inspektoratu samo u jednom slučaju inspektori Državnog inspektorata

objekta – štale – unutar Parka prirode Vransko jezero i unutar Posebnog ornitološkog rezervata Sjeverozapadni dio Vranskog jezera.

⁴⁶ Presuda općinskog suda u Puli br. 19. Pp-170/2021-8 od 3. ožujka 2022. godine.

⁴⁷ Time je počinio prekršaj iz čl. 144. st. 1. Zakona o zaštiti prirode te mu je izrečena novčana kazna od 7500 kuna.

⁴⁸ Zbog postavljanja šest mobilnih kućica, nasipavanja obale šljunkom 60 x 15 m i nasipavanja obale, čime je uređen put 180 x 4 m.

⁴⁹ Rješenje Općinskog suda u Zadru br. 20. Pp G-363/19 od 19. siječnja 2021. godine.

⁵⁰ Sud je ranije zatražio da se nadopuni optužni prijedlog, odnosno da se navede vrijeme izvršenja prekršaja u optužnom prijedlogu, a ocijenio je nepotpunim i opis radnje prekršaja iz kojeg proistječe zakonsko obilježje prekršaja. U svojem rješenju sud navodi da je bilo potrebno u optužnom prijedlogu precizirati kada su okrivljeni počinili prekršaje s obzirom na to da od vremena počinjenja prekršaja počinje teći zastarni rok u prekršajnom postupku. Javna ustanova nadopunila je optužni prijedlog navevši period od pet mjeseci kada su se prekršaji činili, ali nije precizirala koji od navedenih prekršaja.

⁵¹ Presuda Općinskog suda u Zadru br. 11. Pp G-482/2019 od 25. lipnja 2020. godine.

⁵² „... na lokaciji na kojoj su dopušteni oni zahvati i djelatnosti kojima se održavaju ili poboljšavaju uvjeti važni za očuvanje svojstava zbog kojih je rezervat proglašen“, čime je počinio prekršaj iz čl. 144. st. 1. toga zakona, pa mu je, uz primjenu odredbe čl. 37. Prekršajnog zakona, izrekao novčanu kaznu u iznosu od 3000 kuna.

⁵³ Općina Stankovci smatra da se transportni kontejneri mogu podvesti pod „pomoćne zgrade“ iz čl. 31. Odluke o donošenju Prostornog plana Parka prirode Vransko jezero, da prema informacijama kojima raspolaže vlasnici u kontejnerima čuvaju poljoprivredni alat koji im služi obavljanju tradicijske poljoprivrede. Što se tiče kamp kućica, iznenađena je također zahtjevom za postupanje i smatra da nije mjesno ni stvarno nadležna za rješavanje zahtjeva te da nije stvarno nadležna da rješava pitanja iz domene Zakona o sigurnosti prometa na cestama, pa tako ni pitanje eventualnog „divljeg“ kampiranja.

zajednički su izašli na teren s čuvarima prirode. Na temelju prijave čuvara prirode komunalni redar Grada Rovinja sastavio je službenu zabilješku u nadzoru ugostiteljskog objekta unutar Značajnog krajobraza Rovinjska obala i otoci i uputio prijavu Državnom inspektoratu, Lučkoj kapetaniji Pula, Hrvatskim šumama d. o. o. te Carinskoj upravi u Puli. Na temelju prijave čuvara prirode Upravni odjel za komunalno gospodarstvo i izgradnju Grada Rovinja uputio je prijavu Državnom inspektoratu Republike Hrvatske.⁵⁴ Komunalno redarstvo Grada Malog Lošinja nakon zajedničkog terenskog izvida s čuvarima prirode u Park-šumi Čikat prijavilo je građevinskoj inspekciji uklanjanje dijela vegetacije te kamenog i zemljanog materijala, postavljanje mobilne kućice te izgradnju ulaznog suhozida obloženog žicom.

5. ZAKLJUČAK

Analizom postupka izdavanja dopuštenja koji je uređen čl. 144. ZZP-a utvrđeno je više manjkavosti i nedorečenosti. Najprije, nedovoljno je jasno određeno za koje se zahvate dopuštenje izdaje. Ako se držimo striktno zakonskog izričaja, dopuštenje se izdaje za zahvate za koje je PJDGR-om propisano da za njih nije potrebno ishoditi akt kojim se odobrava građenje. Sasvim je sigurno da čuvari prirode ne mogu vršiti nadzor nad svim u PJDGR-u navedenim građevinama i radovima u zaštićenim područjima, a nadzor mnogih nepotreban je zato što ne utječu na obilježja zaštićenog područja ili zato što se radi o radovima održavanja, popravaka ili ugradnje na već postojećim građevinama za koje je ishođen akt gradnje. Neodređeno je i izdaje li se dopuštenje za izvođenje radova izgradnje građevina i radova ili se dopuštenje izdaje za same građevine i radove, pa time zamjenjuje akt gradnje. Kako je ZZP-om propisano da se dopuštenje izdaje u pravilu na rok do dvije godine i da je rok sastavni dio dopuštenja, ukoliko bi se dopuštenje izdavalo za zahvat, nejasno je mora li se zahvat nakon isteka tog roka ukloniti. Ako se prihvati tumačenje da se dopuštenje izdaje za zahvat, bilo bi nužno propisati trajno čuvanje idejnog rješenja i opisa zahvata od strane nositelja zahvata, kao i od strane nadležnog tijela koje je izdalo dopuštenje. Ako se pak prihvati tumačenje da se dopuštenje izdaje za izvođenje radova na zahvatu, rok u trajanju od dvije godine je logičan, a nakon što istekne, ostaje nejasno treba li se nositelj zahvata i dalje pridržavati/ispunjavati uvjete iz dopuštenja te je li zahvat i dalje dopušten.

ZZP propisuje da su uvjeti zaštite prirode sastavni dio dopuštenja. Slijedom toga, bilo bi pravilnije da se propiše da nadležno tijelo izdaje dopuštenje ne samo ako utvrdi da namjeravani zahvat neće promijeniti obilježja zbog kojih je područje zaštićeno već i uz ispunjavanje uvjeta zaštite prirode. Jednako tako, budući da mnogi akti o proglašenju ne sadrže jasna obilježja zbog kojih je područje proglašeno zaštićenim, bilo bi uputno

⁵⁴ U nadzoru unutar Značajnog krajobraza Rovinjska obala i otoci utvrđen je građevinski objekt, kameni zid, ormar za struju, dječja ljuljačka, svjetiljka sa solarnim napajanjem pričvršćena za stablo, drvena ograda, vanjsko ložište, poštanski sandučić i tabla s kućnim brojem i adresom te metalni portun.

propisati i da se zahvat mora provoditi, odnosno biti u skladu s namjenom i vrijednostima koje proizlaze iz zakonske definicije određene kategorije zaštićenog područja.

Ozbiljan je problem upućivanje zahtjeva za ishođenjem dopuštenja nakon započetog provođenja ili nakon već sasvim provedenog zahvata. Stoga bi ZZP trebao propisati da je pretpostavka za provođenje postupka izdavanja dopuštenja nezapočinjanje provođenja zahvata.

Budući da je ZZP-om propisano da se postupak ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu provodi za zahvate koji mogu imati značajan negativan utjecaj na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže, bilo bi uputno u dopuštenju navesti da se ne radi o zahvatima koji mogu imati takav utjecaj i da se oni mogu provesti bez prethodnog provođenja posebnog postupka ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu. Ako se pak radi o zahvatima koji mogu imati značajan negativan utjecaj, za takve je zahvate obvezno prije njihova provođenja provesti i postupak ocjene prihvatljivosti.

S obzirom na prepoznate manjkavosti upravnog postupka izdavanja dopuštenja za zahvate u zaštićenom području čuvari prirode kod nadzora zahvata izvedenih bez dopuštenja najprije trebaju jasno odrediti jesu li nadležni za provođenje nadzora, tj. potpada li zahvat pod opis iz čl. 144. st. 1. ZZP-a.

Bez obzira na to tko je nadležan, čuvari prirode trebali bi sačiniti zapisnik o utvrđenom. U zapisniku utvrđeno vrijeme počinjenja prekršaja važno je zato što od toga vremena počinje teći zastarni rok za podnošenje optužnog prijedloga. Ako utvrde da su nadležni za postupanje komunalni redari ili građevinski inspektori, odmah im trebaju proslijediti sačinjeni zapisnik na nadležno postupanje, a zatim provjeravati što se sa zahvatom i provoditeljem zahvata događa, i to tražeći izvješća od tijela nadležnih za postupanje.

Čuvari prirode, ukoliko utvrde svoju nadležnost i prekršaj propisan ZZP-om, ne bi trebali upućivati prekršitelja na ishođenje dopuštenja budući da je prekršaj već počinjen, već bi na temelju zapisnika trebali podnijeti optužni prijedlog.

Iako je čuvarima prirode ZZP-om jasno dana ovlast traženja uspostave prijašnjeg stanja, nije propisana mogućnost prisilnog izvršenja naloga za uspostavom prijašnjeg stanja, koju u novom ZZP-u treba propisati.

LITERATURA

1. Pavliček, J., Milivojević, L., 2014, Kriminalistička metodologija u funkciji zaštite prirode i okoliša, Kriminalistička metodologija i praksa, vol. 1, br. 1, str. 55–80.
2. Milivojević, L., Filipić, K., 2015, Pozicija javne ovlasti za prikupljanje obavijesti u hrvatskom pravnom sustavu, Kriminalistička teorija i praksa, vol. 2, br. 2, str. 69–89.
3. Appleton, M. R. i dr., 2022, Protected area personnel and ranger numbers are insufficient to deliver global expectations, *Nature Sustainability*, vol. 5, Dec. 2022, 1100–1110
4. Đanić Čeko, A., Senjak Krunić, K., 2024, Posebni upravni postupci procjene utjecaja zahvata na okoliš s osvrtom na upravno-sudsku praksu, u: Barbić, J. (ur.), Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje, Okrugli stol održan 27. veljače 2024., Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 65–95.
5. Ljubanović, B., 2006, Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 3, str. 5–22.
6. Ljubanović, B., Đerđa, D., 2021, Metoda postupanja u upravnom postupku u odnosu na metodu postupanja u upravnom sporu i saznanja istine o činjenicama, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 42, br. 2, str. 419–432.

PRAVNI IZVORI

1. Odluka o proglašenju područja Sutinskih Toplica zaštićenim krajolikom, Skupština Općine Zlatar-Bistrica, 6. lipnja 1980., broj »S«-01-1818/1-1980, Zlatar-Bistrica, 18. 6. 1980.
2. Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, *Narodne novine*, br. 112/2017, 34/2018, 36/2019, 98/2019, 31/2020, 74/2022, 155/2023.
3. Pravilnik o načinu rada i postupanja čuvara prirode, *Narodne novine*, br. 35/2021.
4. Prekršajni zakon, *Narodne novine*, br. 107/2007, 39/2013, 157/2013, 110/2015, 70/2017, 118/2018, 114/2022.
5. Zakon o Državnom inspektoratu, *Narodne novine*, br. 115/2018, 117/2021, 67/2023, 155/2023.
6. Zakon o gradnji, *Narodne novine*, br. 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019, 145/2024.
7. Zakon o građevinskoj inspekciji, *Narodne novine*, br. 153/2013, 145/2024.
8. Zakon o komunalnom gospodarstvu, *Narodne novine*, br. 68/2018, 110/2018, 32/2020, 145/2024.
9. Zakon o morskom ribarstvu, *Narodne novine*, br. 62/2017, 130/2017, 14/2019, 30/2023, 14/2024.
10. Zakon o općem upravnom postupku, *Narodne novine*, br. 47/2009, 110/2021.
11. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, *Narodne novine*, br. 83/2023.

12. Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine, br. 162/2003.

13. Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine, br. 80/2013, 15/2018, 14/2019, 127/2019 i 155/23.

SUDSKA I UPRAVNA PRAKSA

1. Presuda Općinskog suda u Puli-Pola br. 19. Pp-170/2021-8 od 3. ožujka 2022.
2. Presuda Općinskog suda u Zadru br. 11. Pp G-482/2019 od 25. lipnja 2020.
3. Rješenje Općinskog suda u Zadru br. 20. Pp G-363/19 od 19. siječnja 2021.
4. Podaci Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja o postupanjima čuvara prirode u nadzoru zahvata provedenih bez ishodenog dopuštenja (iz predmeta Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja KLASA: 352-02/22-18/78)

SUPERVISION OF INTERVENTIONS IN PROTECTED AREAS CARRIED OUT WITHOUT THE REQUIRED AUTHORISATION

Based on the collection and analysis of data concerning the actions of nature rangers in supervising activities carried out without a required authorization, as well as an analysis of the provisions of the Nature Protection Act regulating the authorization issuance procedure and other relevant legislative and by-law provisions governing the conduct of nature rangers, the article examines the shortcomings of the normative framework of this procedure and the problems encountered by nature rangers in direct supervision. It provides an overview of the powers of nature rangers and, in conclusion, offers guidelines for their conduct as well as recommendations for substantive and normative improvements to the authorization issuance procedure.

Keywords: authorization, nature rangers, direct supervision, activities carried out without the required authorization

Josip Hren, Head of the Sector for Protected Areas and Appropriateness Assessment, Directorate for Nature Protection, Ministry of Environmental Protection and Green Transition. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0005-6086-0568>