

# Zagrebačka pravna revija



Elektronički časopis poslijediplomskih studija  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Vol. 4 | Br. 3 | 2015

## ČLANCI

Konzuli i konzularna služba Dubronika (komune) i Dubrovačke Republike  
u balkanskom zaleđu (XII.-XV. st.)

**Gordana Venier**

Ratni brod u pozitivnom međunarodnom pravu

**Ratimir Prpić**

Grad Dubrovnik kao jedinica lokalne samouprave

**Iva Lopižić**

## KOMENTARI SUDSKE I ZAKONODAVNE PRAKSE

Novo uređenje komasacije poljoprivrednog zemljišta u Hrvatskoj

**Ivan Malenica**

## PRIKAZ

Report on the Conference "Teaching EU Law"

**Nika Bačić Selanec**

**Zagreb Law Review**  
e-Journal of Postgraduate Studies of  
Faculty of Law, University of Zagreb

ISSN: 1848-6118



# ZAGREBAČKA PRAVNA REVIJA

**Elektronički časopis poslijediplomskih studija  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu**



[revija.pravo.unizg.hr](http://revija.pravo.unizg.hr)

**Nakladnik / Publisher**

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / Faculty of Law of the University in Zagreb

**Glavna urednica / Editor-in-chief**

prof. dr. sc. Zlata Đurđević

**Izvršni urednik / Executive editor**

doc. dr. sc. Zoran Burić

**Tehnički urednik / Technical editor**

doc. dr. sc. Marko Jurić

**Uredništvo / Editorial board**

prof. dr. sc. Ivana Grgurev, prof. dr. sc. Ivana Jaramaz Reskušić, prof. dr. sc. Davorin Lapaš, prof. dr. sc. Gordana Marčetić, prof. dr. sc. Jasenko Marin, prof. dr. sc. Elizabeta Ivičević Karas, prof. dr. sc. Tamara Perišin, prof. dr. sc. Nina Tepeš, doc. dr. sc. Đorđe Gardašević, doc. dr. sc. Romana Matanovac Vučković, doc. dr. sc. Ivana Milas Klarić, Nevia Čičin Šain

**Međunarodno uredništvo / International editorial board**

prof. dr. sc. Gordan Kalajdžijev (Pravni fakultet Justinijan Prvi, Sveučilište Sveti Kiril i Metodij u Skopju), prof. dr. sc. Barbara Kresal (Sveučilište u Ljubljani), prof. dr. sc. Nele Matz-Lück (Pravni fakultet u Kielu), prof. dr. sc. Meliha Povlakić (Pravni fakultet u Sarajevu), prof. dr. sc. Charles Szymanski (Sveučilište Vytautas Magnus, Pravni fakultet), prof. dr. sc. Katja Šugman Stubbs (Sveučilište u Ljubljani), prof. dr. sc. Polonca Kovač (Fakultet za javnu upravu Sveučilišta u Ljubljani), doc. dr. sc. Vasilka Sancin (Sveučilište u Ljubljani), doc. dr. sc. Miloš Živković (Pravni fakultet u Beogradu), dr. sc. Paul Cardwell (Sveučilište u Sheffieldu), dr. sc. Mitja Grbec (Fakultet za pomorstvo i promet, Portorož), dr. sc. Jurij Toplak (Sveučilište u Mariboru), dr. iur. Nataša Hadžimanović (Institut *Max Planck*, Hamburg).

**Tajnik / Secretary**

Kristian Relković

**Lektor / Copyeditor**

prof. dr. sc. Petar Vuković

**Lektor za engleski jezik / Copyeditor for English language**

Mark Davies

**Adresa uredništva / Editorial board contact address**

Zagrebačka pravna revija  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Trg maršala Tita 14, 10 000 Zagreb

Tel: +385 1 4564 351  
Fax: +385 1 4564 381  
E-mail: kristian.relkovic@pravo.hr

*Izdavanje časopisa dijelom je financirano sredstvima Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske*

# SADRŽAJ

## ČLANCI

### **Gordana Venier**

Konzuli i konzularna služba Dubronika (komune) i Dubrovačke Republike u balkanskom zaleđu (XII.-XV. st.) ..... 275

### **Ratimir Prpić**

Ratni brod u pozitivnom međunarodnom pravu ..... 307

### **Iva Lopižić**

Grad Dubrovnik kao jedinica lokalne samouprave ..... 335

## KOMENTARI SUDSKE I ZAKONODAVNE PRAKSE

### **Ivan Malenica**

Novo uređenje komasacije poljoprivrednog zemljišta u Hrvatskoj ..... 363

## PRIKAZI

### **Nika Bačić Selanec**

Konferencija "Poučavanje prava Europske unije" ..... 395

# CONTENTS

## ARTICLES

### **Gordana Venier**

Consuls and the Consular Service of Dubrovnik (Communes) and the Dubrovnik Republic  
in the Hinterland of the Balkans (12<sup>th</sup> - 15<sup>th</sup> Century) ..... 275

### **Ratimir Prpić**

Warship in Positive International Law ..... 307

### **Iva Lopižić**

The City of Dubrovnik as a Unit of Local Self-Government ..... 335

## COMMENTARIES OF LEGISLATION AND CASE-LAW

### **Ivan Malenica**

The New Regulation of Agricultural Land Consolidation in Croatia ..... 363

## REVIEWS

### **Nika Bačić Selanec**

Report on the Conference "Teaching EU Law" ..... 395

## UVODNA RIJEČ

Poštovano čitateljstvo,

da zanimljivi, aktualni i važni mogu biti radovi svih vrsta, bez obzira na svoju kategorizaciju, te da, uz znanstvene radove, i stručni radovi, komentari i prikazi imaju svoje mjesto u znanstvenoj i stručnoj periodici te u razvoju dijaloga o važnim društvenim, pravnim i obrazovnim pitanjima, pokazuje nam prikaz u ovom broju Revije. Radi se o prikazu konferencije "Poučavanja prava Europske unije", čija se tema prelila na raspravu o metodologiji poučavanja prava uopće, s fokusom na Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Kako su hrvatski pravni fakulteti upravo prošli postupak reakreditacije ili se nalaze u njemu, radi se o aktualnoj temi *par excellence*, osobito vezanoj za misiju Zagrebačke pravne revije, koja služi primarno edukaciji i napredovanju mladih pravnika koji se nalaze u sustavu obrazovanja. U 2015. godini hrvatski pravni fakulteti bili su prvi put podvrgnuti postupku reakreditacije koji je provelo neovisno međunarodno stručno povjerenstvo, sastavljeno od strane Agencije za znanost i visoko obrazovanje sukladno Zakonu o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju (NN 45/09). Agencija za znanost i visoko obrazovanje, koja je samostalno i neovisno tijelo u odnosu na Vladina tijela, kao i obrazovno-znanstvene ustanove, poštujući europske standarde i smjernice te međunarodnu praksu na području osiguravanja kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, sastavila je peteročlana povjerenstva, koja, uz jednog hrvatskog studenta, čine i četiri ili najmanje tri vrsna strana znanstvenika. Time se nastojalo osigurati s jedne strane sprečavanje sukoba interesa zbog profesionalne, interesne ili osobne povezanosti među znanstvenicima u našoj uskoj sveučilišno-pravnoj zajednici, a s druge strane osigurati primjenu visokih europskih standarda za ocjenu kvalitete znanstvenog i nastavnog rada na pravnim fakultetima u Hrvatskoj. Ocjenjivano je upravljanje fakultetima, osiguravanje kvalitete, studijski programi, odnos prema studentima i njihov uspjeh na studiju, radni uvjeti nastavnika i studenata, znanstvena i stručna djelatnost nastavnika, međunarodna suradnja i mobilnost te postojeći resursi, kao što su stručne službe, prostor, oprema i financije. Kriteriji i rezultati reakreditacije su transparentno javno dostupni.

Pravni fakultet u Zagrebu prepoznat je kao učilište sa snažnom reputacijom najstarijeg pravnog fakulteta u državi, s intenzivnom znanstvenom djelatnošću, koja se očituje kroz veliki broj visokokvalitetnih znanstvenih radova objavljenih u prestižnim publikacijama, te s raznolikošću studijskih programa, s davanjem mogućnosti studentima za stjecanje praktičnog iskustva, s dobrom međunarodnom suradnjom te s aktivnom znanstvenom kulturom. Međutim, uočeni su i određeni problemi te su dane preporuke za njihovo prevladavanje. Kao jedan od temeljnih problema Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu pokazao se nedostatak odgovarajućih mehanizama za kontrolu kvalitete zbog izostanka prikupljanja i analize relevantnih podataka o evidenciji održane nastave, kvaliteti nastave te transparentnom nastavnom opterećenju. Daljnji su problemi niska stopa prolaznosti i spora prohodnost kroz studij, što je vezano uz veliki broj studenata, ali i organizaciju

nastave. Studijski program i plan koji kroz četiri godine pravnog studija za svaki nastavni predmet predviđa šest sati tjedno predavanja, bez obzira na njihovu važnost za stjecanje zvanja magistra prava i ishode učenja pravnog studija, osim što je programski upitan, dovodi i do praktične nemogućnosti pohađanja predavanja. Ciljevi bolonjske reforme visokog obrazovanja ostaju neostvareni jer sam nastavni program onemogućava studente da ispune obvezu pohađanja predavanja, a nastavnicima otežava održavanje nastave. Održavanje predavanja ili drugih oblika nastave esencijalna je djelatnost svakog fakulteta, nastava predstavlja osnovni zadatak i razlog postojanja visokoškolskih ustanova te, uz znanstvene aktivnosti, glavnu djelatnost sveučilišnih nastavnika. Stoga je nužno provesti reformu programa i plana pravnog studija te odrediti satnicu predavanja koja će odgovarati važnosti i opsegu predmeta te omogućiti održavanje nastave.

Kvaliteta uvjeta za studiranje i istraživački rad vezana je uz dostupnost relevantnih izvora te uz prostor za učenje i istraživanje. Knjižnica Pravnog fakulteta u Zagrebu po svojoj je bogatoj i redovito osuvremenjivanoj bibliografskoj građi najbolja pravna knjižnica u Hrvatskoj, a vjerojatno i šire. Međutim, njezino radno vrijeme pokazuje da ona predstavlja mjesto gdje se knjige posuđuju, ali ne i gdje se one izučavaju. Primjerice, radno je vrijeme knjižnice Pravnog fakulteta Sveučilišta Yale u SAD-u od ponedjeljka do četvrtka od 8 do 24 h, petkom od 8 do 22 h, subotom od 10 do 22 h, a nedjeljom od 10 do 24 h. Knjižnice europskih pravnih fakulteta i instituta također su otvorene studentima i nastavnicima duboko u noć, kao i vikendom, pa primjerice na Karl-Franzovu sveučilištu u Grazu knjižnica radi radnim danom od 8,30 do 24 h, a subotom od 9 do 18 h.

Detaljnija kritika predavanja *ex cathedra*, razvijanja analitičkih i kritičkih misaonih vještina, društvene i etičke odgovornosti te prepoznavanja temeljnih vrijednosti vladavine prava, koji su ključni za pravni studiji, može se pročitati u prikazu autorice *Nike Bačić Selanec* na kraju časopisa, koji je inspirirao uvodnu riječ.

Našim čitateljima u trećem ovogodišnjem broju Zagrebačke pravne revije donosimo tri znanstvena i jedan stručni rad. Zanimljiv i vrijedan pravno-povijesni rad o konzularnoj službi srednjovjekovnog Dubrovnika u zemljama balkanskog zaleđa napisala je *Gordana Venier*. Rad prikazuje pravni okvir i regulaciju dubrovačke konzularne službe, uspostavljene u cilju razvoja trgovine na Balkanu od 12. do 15. stoljeća, te opisuje složene gospodarsko-političke okolnosti njezine provedbe. Otkriva nam i naslijeđe konzularnog dubrovačkog prava u suvremenom međunarodnom konzularnom pravu. Analiza pozitivnog međunarodnog prava nastavljena je u radu *Ratimira Prpića*, u dijelu koji uređuje položaj i status ratnih brodova. Rad kroz analizu propisa međunarodnog prava mora i međunarodne sudske prakse razrađuje položaj broda u mirnodopskom razdoblju te u situaciji oružanih sukoba. Autor upozorava i na promjene koje su se u posljednjem stoljeću dogodile u segmentu razvoja tehnologije i načina ratovanja te na potrebu uspostavljanja nove odgovarajuće pravne regulacije. Autorica *Iva Lopižić* napisala je rad o Gradu Dubrovniku kao jedinici lokalne samouprave koristeći se znanstvenom metodom studije slučaja. U njemu sustavno i cjelovito predočava podatke o strukturi lokalne zajednice, opisuje njezinu povezanost s drugim jedinicama lokalne samouprave, njezine



prirodne i gospodarske karakteristike, političke i upravne institucije, kao i ulogu građana u radu lokalnih političkih tijela. Posebno upozorava na specifičnosti upravljanja Dubrovnikom, koje su jednim dijelom odraz njegova povijesnog i kulturnog razvoja. U rubrici komentari sudske i zakonodavne prakse nalazi se rad *Ivana Malenice* o uređenju komasacije poljoprivrednog zemljišta u Hrvatskoj u novom zakonu iz 2015. Autor rad započinje jasnim pregledom povijesne geneze komasacije, ali njegov veći dio posvećuje analizi pozitivnih propisa kritički opisujući najnovija pravna rješenja.

Zahvaljujem autorima, koji su u Zagrebačkoj pravnoj reviji prepoznali odgovarajući medij za objavu rezultata svog rada, što dokazuje kontinuirano povećanje broja pristiglih priloga. Vjerujem da će naši čitatelji i u ovom broju naći zanimljivo i korisno štivo.

Glavna urednica,

prof. dr. sc. Zlata Đurđević



# ČLANCI



# KONZULI I KONZULARNA SLUŽBA DUBROVNIKA (KOMUNE) I DUBROVAČKE REPUBLIKE U BALKANSKOM ZALEĐU (XII.-XV. ST.)

*Pregledni znanstveni rad*

*UDK 327(497.5 Dubrovnik)(091)  
94(497.5 Dubrovnik)“11/14“*

*Primljeno: 27. prosinca 2014.*

Gordana Venier\*

---

*Srednjovjekovni će Dubrovnik već od XII. stoljeća usmjeriti razvoj trgovine kao važne gospodarske grane prema zemljama balkanskog zaleđa, gdje će biti osnovana prva naselja dubrovačkih trgovaca (trgovačke kolonije). Zbog nesređenih društveno-ekonomskih odnosa koji vladaju u zemljama balkanskog zaleđa vlasti u Dubrovniku, da bi osigurale prosperitet trgovine i pružile zaštitu stanovnicima trgovačkih kolonija, na njihovo će čelo postaviti konzula plemića. Izabrani konzuli Dubrovnika na Balkanu, osim funkcije zaštitnika interesa dubrovačke trgovine i trgovaca, obavljaju i funkciju konzula sudaca (tzv. jurisdikcijski konzuli). Rad konzularne službe na ovom području već od početka XIV. stoljeća pravno je normiran propisima „De ordinibus Consulis elligendi pro iure reddendo inter Racuseos in Sclauonia, Bosnia, Servia et Bulgaria“, čije je naslijeđe danas prisutno u suvremenim kodifikacijskim izvorima konzularnog i diplomatskog prava.*

**Ključne riječi:** Konzulat i konzularna služba, trgovački privilegiji, funkcija konzula suca kao jurisdikcijskog konzula, specijalni konzuli, prvi propisi o dubrovačkim konzulima iz XIV. stoljeća

---

## 1. UVOD

Cilj je ovog rada obraditi temu pojave prvih konzula i konzulata koje je Dubrovnik, u početku kao komuna (XII. stoljeće), a poslije kao razvijena aristokratska republika (XIV. stoljeće), imao na području Balkana. Područje rada aktivno dotiče razdoblje od XIII. stoljeća, od kada nam pisani dokumenti svjedoče o pojavi prvog dubrovačkog konzulata u balkanskom zaleđu u Srbiji u mjestu Brskovo na rijeci Tari (1278.-1282.) pa sve do početka druge polovine XV. stoljeća (1450.), kad se zamjećuje nestanak konzula i konzulata s područja Balkana.<sup>1</sup>

Radom se nastoji upozoriti na iznimnu promišljenost i konzervativnu pragmatičnost nositelja vlasti u starom Dubrovniku kada odlučuju hoće li udovoljiti zahtjevima trgovaca stanovnika dubrovačkih trgovačkih kolonija o potrebama imenovanja konzula suca u

---

\* Gordana Venier, dip.iur., polaznica poslijediplomskog doktorskog studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu

<sup>1</sup> Mitić, I., *Konzulati i konzularna služba Dubrovnika*, Historijski institut JAZU, Dubrovnik, 1973, str. 201.

balkanskim zemljama. To će se događati tek nakon što je kopnena trgovina u tim krajevima priskrbila dubrovačkim trgovcima i samom Dubrovniku znatnu ekonomsku dobit.

Zahvaljujući privilegijima balkanskih vladara, konzuli suci (tzv. jurisdikcijski konzuli) uživaju sudačku autonomiju, koja se očituje u primjeni domaćeg dubrovačkog zakonodavstva, kako građanskog tako i kaznenog, na području života i rada dubrovačkih trgovačkih zajednica. Uloga konzula suca zahtjevna je i vrlo često ugrožena u geopolitički opasnom i nesigurnom balkanskom okruženju, zbog čega vlasti u Dubrovniku aktivno sudjeluju u zaštiti i očuvanju integriteta i autoriteta svojih konzula.

Biti konzul sudac u ovim krajevima značilo je ne samo štititi stanovnike kolonije od administrativno nedovoljno uređene lokalne vlasti i njima nepoznatog domaćeg prava već i osigurati fiskalnu disciplinu, međusobnu odgovornost u građansko-pravnim odnosima u koje oni stupaju.

Cilj je ovog rada upoznati čitatelja sa značajem koji je dubrovačka konzularna služba imala u nastanku i povijesnom razvoju konzularne službe na Balkanu i Europi općenito. Iako je doprinos nesumnjivo velik, kao takav nije prepoznat niti mu je posvećeno dovoljno pozornosti, kako u krugu pravnih znanstvenika i poznavatelja međunarodnog prava Europe tako i na svjetskoj razini. Očito je razlog primat koji međunarodnopravna zajednica u proučavanju ovog instituta redovito daje povijesti venecijanskog konzularnog prava, od kojega su Dubrovčani nesumnjivo polazili kada su razvili i stvorili u mnogo čemu svoj specifični institut konzula suca i konzularne službe.

Institut konzula suca kakav nalazimo u Dubrovniku u XIII. stoljeću nastao je po uzoru na konzule suce koje su mediteranski vladari i države za vrijeme križarskih ratova postavljali u zemljama Bliskog istoka kako bi zaštitili svoju trgovinu i trgovce u njima nepoznatim krajevima. Tako će zahvaljujući vlastima u Dubrovniku institut konzula suca, koji Dubrovčani nazivaju i „konzulom u inozemstvu“, s ciljem zaštite dubrovačkih kolonija biti poznat na području Balkana već na početku XIII. stoljeća.<sup>2</sup> Uloga konzula suca kakvu susrećemo u dubrovačkim trgovačkim kolonijama sačuvala je umnogome značenje kakvo je konzul sudac imao u antičkim grčkim i rimskim vremenima, ali je u sociološko-kulturološkom smislu prilagođena vremenu i uvjetima u kojima žive i rade konzuli suci u balkanskim zemljama. Dubrovački konzuli na području Balkana, osim što su pružali zaštitu zajednici trgovaca pred lokalnim vlastima, rješavali su i njihove međusobne sporove, zbog čega se često nazivaju „sucima trgovaca“.

Koliko su predano i pravno pedantno dubrovački konzuli obavljali svoju službu u zemljama Balkanskog zaleđa, svjedoče vrijedni povijesni izvori i vrijedna arhivska građa Dubrovačkog državnog arhiva, kojom se koristio autor. Iz zbirke pisama, uputa i naredaba koje vlasti u Dubrovniku upućuju svojim konzulima i trgovcima nastanjenima u

---

<sup>2</sup> Mitić, I., *Dubrovačka država u međunarodnoj zajednici (od 1358. do 1815.)*, JAZU, Nakladni zavod Matice Hrvatske, Zagreb, 1988, str. 116.

kolonijama širom Balkana doznajemo da su bili dobro informirani o ekonomskim i političkim prilikama na područjima balkanskih zemalja, gdje aktivno žive i rade njihovi konzuli.

Iako je uloga konzula bila prije svega zaštita trgovačko-ekonomskih interesa srednjovjekovnog Dubrovnika u poslaničkim poslovima koje su obavljali na dvorovima balkanskih vladara nakon 1358. godine, dostojno su nastupali i kao diplomati jednog međunarodno priznatog pravnog subjekta.

## 2. PRAVNI USTROJ DUBROVNIKA I PRAVNI OKVIR RADA KONZULA

Dubrovnik je u doba kada imenuje svoje prve konzule na Balkanu (XIII. stoljeće) već uvelike uređen i ustrojen kulturni i javnopravni centar na ovom dijelu istočne obale Jadrana. Administrativno-pravna uređenost i pravna disciplina srednjovjekovnog Dubrovnika potvrđuje se kroz povijesno važne pravne kodifikacijske izvore: Dubrovački statut iz 1272. godine, Statut carinarnice grada Dubrovnika iz 1277. godine, „Liber Statutorum Doane“<sup>3</sup>, Zbornike zakona nazvane Zelena knjiga „Liber Viridis“ (vodi se 1358.-1460. godine) i Žuta knjiga „Liber Croceus“ (vodi se od 1460. godine).

Uz svu pravnu sadržajnost i raznolikost navedenih pravnih izvora, njihova primjena od strane konzula sudaca na specifičnom području balkanskih zemalja zbog svoje općenitosti nije mogla dovesti do zadovoljavajućih sudskih odluka i rješenja, koji su se često temeljili na supsidijarnom izvoru, običajnom pravu balkanskih područja.

Pravna rješenja iz Dubrovačkog statuta (1272. godine), koji ni u jednoj od osam glava (dijelova) detaljnije ne regulira niti pravno normira konzularnu službu, nisu mogla dati konkretniji pravni okvir za velik broj životnih situacija i pravnih problema s kojima su se susretali konzuli suci u balkanskim krajevima. Bez umanjivanja vrijednosti tog važnog pravnog izvora, koji je temelj regulacije obiteljskopравnih, nasljednopravnih, kaznenopravnih te imovinskopravnih odnosa ondašnjeg Dubrovnika, može se kazati da se Dubrovački statut ni u svojim kasnijim dopunama zbirka zakona („Liber Viridis“ i „Liber Croceus“) ne osvrće na tu važnu „gospodarsko-političku“ djelatnost.

Općenita rješenja bez apostrofiranja konzularne službe nalazimo i u carinskom propisu Statut carinarnice grada Dubrovnika iz 1277. godine, koji je sadržajno koncipiran na način da materijalnim i procesnim odredbama među ostalim uređuje i prevažnu „posredničku trgovinu“. Iako je primjena carinskih propisa nesumnjivo pridonosila carinskoj i financijskoj disciplini dubrovačkih trgovačkih kolonija, zbog svoje su općenitosti ostali u domeni pravno-financijske kodifikacije, koja je na jedan širi način doticala i materiju konzularne službe.

---

<sup>3</sup> Stulli, B., O knjizi Statuta grada Dubrovnika iz god. 1272. (uz 700. godišnjicu dubrovačke statutarne kodifikacije), *Arhivski vjesnik*, br. 15 (1972).

Nesređeni građanskopravni odnosi između dubrovačkih trgovaca i lokalne vlasti, kao i između njih samih, nisu se mogli dugo rješavati samo na temelju navedenih pravnih izvora, neujednačene pravne prakse i različitih nepoznatih običaja. Nepoštivanje zaključenih ugovora, nemogućnost naplate dugova i nejasna sudačka jurisdikcija potaknuli su dubrovačke trgovce, koji krajem XIV. stoljeća zahtijevaju od vlasti da detaljnije pravno uredi i normiraju život i rad dubrovačkih balkanskih trgovačkih kolonija.

Vlasti će prve potpunije propise kojima se pravno regulira konzularna služba na Balkanu donijeti u XIV. st. Odlukom Velikog vijeća od 17. XII. 1387. godine pod nazivom „De ordinibus Consulis elligendi pro iure reddendo inter Racuseos in Sclauonia, Bosnia, Servia et Bulgaria“ regulirana je konzularna služba i rad konzula na području Sklavonije, Bosne, Srbije i Bugarske.<sup>4</sup> Područje Sklavonije protezalo se od Istre preko Jadranske obale i rijeke Bojane pa sve do unutrašnjosti Balkanskog poluotoka. Veliko vijeće kao zakonodavno tijelo vlade odredilo je da se pravni propisi primjenjuju na vrijeme od pet godina. Zbog koristi koje su propisi donijeli na područjima gdje su se primjenjivali Veliko je vijeće odlukom od 12. IX. 1392. godine produljilo primjenu propisa na sljedećih pet godina te je to ponovilo odlukom od 28. IX. 1398. godine.<sup>5</sup>

Zaključuje se da je provedba propisa u praksi dala dobre rezultate. Uveden je veći red u izvršavanju ugovorenih obveza, zaživjela je svijest o građanskopravnoj odgovornosti, stvorena veća pravna sigurnost, što je olakšalo rad konzulima. Važnost i doprinos propisa o konzulima sastoji se i u tom što se u dubrovačkim trgovačkim kolonijama na Balkanu počelo aktivno primjenjivati načelo „Quod non est in scriptus, non est in vita“, prema kojem sve ono što nije pismeno uređeno nema pravni i stvarni učinak.

Ovom kodifikacijom, koja potvrđuje zavidnu razinu pravne kulture i svijesti u srednjovjekovnom Dubrovniku, nastojalo se pravno normirati primjenjivano običajno pravo i nepotpuni pravni propisi iz područja konzularnog prava kojima su se koristili konzuli na Balkanu pri donošenju odluka iz djelokruga svojeg rada. Primjena propisa „De ordinibus Consulis elligendi pro iure reddendo inter Racuseos in Sclauonia, Bosnia, Servia et Bulgaria“ nije u potpunosti isključila primjenu običajnog prava „usus et consuetudo Ragusii“, koje se i dalje nastavilo primjenjivati kao važan supsidijarni izvor konzularnog prava.

Propisi o konzulima detaljno su uređivali postupak i način izbora konzula, ovlasti i djelokrug njegova rada, granice odgovornosti, područje stvarne i mjesne nadležnosti. Pravno je uređena i ozakonjena sudačka autonomija te zaštita integriteta funkcije konzula, propisane su mjere i kazne za ugrožavanje i nepoštivanje odredaba o nepovredivosti službenih prostorija.

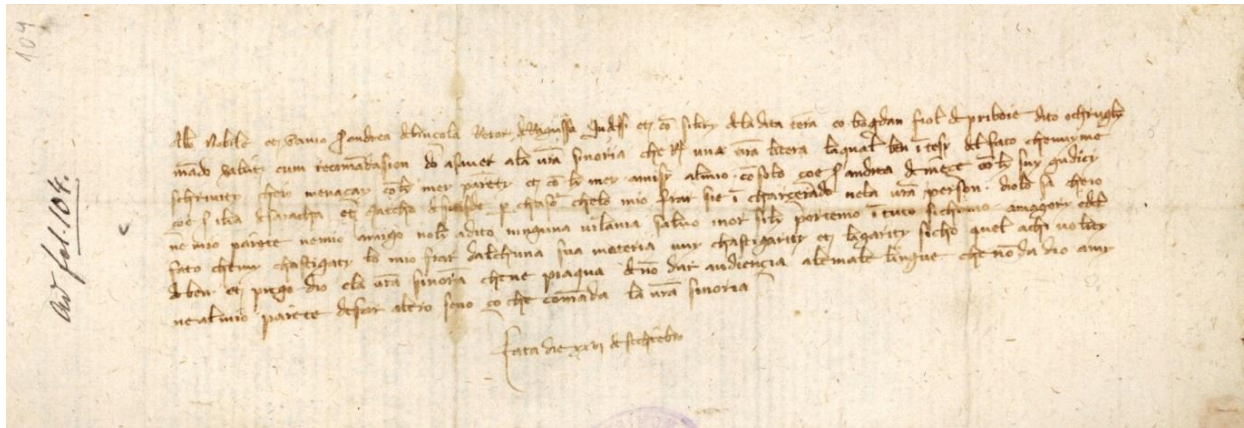
---

<sup>4</sup> Nedeljković, M. B., *Liber Viridis*, Srpska akademija nauka i umjetnosti, Zbornik za istoriju, jezik i književnost, Štampa „Širo Srbija“, Beograd, 1984, str. 31, cap. LXIII.

<sup>5</sup> Krizman, B., *Dubrovački propisi o konzulima iz XIV. st.*, Historijski zbornik, Zagreb, 1951, str. 142.



Da se vlada brinula za zaštitu integriteta svojih konzula, dokazuje pismo kojim vlasti prijete dubrovačkom trgovcu u Srebrenici Bogdanu Pribojeviću Okruglom i njegovim rođacima i prijateljima zbog napada na dubrovačkog konzula u Srebrenici i njegove suce, koje oni smatraju krivcima za uhićenje Bogdanova brata u Dubrovniku.<sup>6</sup> Upozoreni trgovac odgovorit će pismom da ga se lažno optužuje jer on svojeg konzula poštuje i „lijepo gleda“.



Slika 1. Pismo vlade od 16. IX. 1376. upućeno trgovcu Bogdanu Pribojeviću Okruglom<sup>7</sup>

Vlast je u srednjovjekovnom Dubrovniku pripadala isključivo vlasteli kao privilegiranom društvenom sloju. Na čelu države nalazio se ugledni plemić, prvi među jednakim plemićima, dubrovački knez. Propisi o konzulima utvrđivali su da je odluku o izboru konzula donosio knez s članovima Malog vijeća prema ovlastima koje mu je davalo Veliko vijeće. Kod izbora konzula vodilo se računa da, osim što je morao biti plemić, on po svemu bude osoba od časti i povjerenja. Samo iznimno, u krajevima gdje nije bilo nastanjenih trgovaca plemića, vlasti su mogle izabrati i uglednog pučanina trgovca za konzula, iako je takva praksa bila rijetka. Nema sumnje da su i propisi o konzulima iz 1387. godine, kao i svi srednjovjekovni zakoni Dubrovnika, bili klasni propisi. Iako su njihovim donošenjem stvoreni uredniji pravni okviri za život i rad dubrovačkih kolonija na Balkanu, u kojima su sposobniji trgovci, većinom pučani (niži i srednji sloj društva), ostvarivali veće prihode i bolju zaradu, u konačnici je najveću korist imala vlastela, po čijoj su mjeri i klasnoj moći ovi propisi i bili „skrojeni“.

Izabrani konzul obvezan je bio ostati na dužnosti koliko je to bilo potrebno, o čemu je odluku donosio knez i Malo vijeće. Propisi su poznavali i razlikovali institut generalnog i specijalnog konzula. Generalnog konzula vlasti su birale za određeno područje, koje mu se dodjeljivalo na brigu i postupanje i koje je predstavljalo okvir njegove stvarne i mjesne nadležnosti. Specijalnog konzula vlasti su imenovala u slučaju kad na području gdje treba

<sup>6</sup> Lettere di Levante, sv. II., fol. 104.

<sup>7</sup> Lettere di Levante, sv. II., fol. 104.

riješiti određeni spor nema generalnog konzula, kao i u osobito važnim situacijama, kada vlasti procijene da za nastali problem treba uputiti *ad hoc* specijalnog konzula.

Svim izabranim konzulima vlada je bila obvezna dostaviti prijepise važećih propisa i zakona Dubrovnika, koje su oni bili obvezni primjenjivati. Iako je služba konzula bila zahtjevna i često opasna, za svoj rad nisu primali plaću, a bilo im je zabranjeno i obavljanje bilo kakvih naplatnih trgovinskih poslova u mjestima koja su se nalazila na područjima njihove nadležnosti. Tek neznatan prihod ostvarivali su u sporovima koje su vodili radi naplate novčanih potraživanja, gdje im se priznavala naknada u visini od 2 % od naplaćenog iznosa duga.

Da bi spriječile zlouporabu položaja i ovlasti te da bi osigurale egzistenciju konzula u balkanskim zemljama, vlasti će 16. svibnja 1333. godine donijeti odluku pod nazivom „De salario consulis“. Odlukom je utvrđena obveza svim dubrovačkim trgovcima koji trguju na području Balkana da plaćaju carinsku naknadu u visini od tri groša. Iz tako prikupljenog iznosa carinskih naknada uzdržavali su se i primali plaću konzuli.<sup>8</sup>

*„Anno Domini CCCXXXIII indicione prima, die XVI marcii, in maiori consilio ad sonum campane ut moris est congregato, fuit captum et firmatum quod de omnibus mercancionibus que extrahentur. Ragusio causa mitendi in Sclavonium, solvatur comuni pro doana grossi III, sicut solutum fuit in anno proxime preterito pro solvendo salario consulis“.*

Primjenom te odluke uzdržavanje konzula postalo je obveza dubrovačkih trgovaca, a tako će i ostati sve do kraja XV. stoljeća, do kada nalazimo dubrovačke konzule na područjima Balkana.

Iznimka od navedenog načina uzdržavanja bio je konzul P. De Goza, koji je odlukom vlade iz 1325. godine imenovan za konzula na dvoru kralja Uroša. Njegova plaća od 400 perpera bila je prilično visoka za tadašnje prilike. Osim funkcije zaštite interesa dubrovačke trgovine i trgovaca kao i uloge suca u rješavanju sporova među trgovcima, taj je konzul bio obvezan sudjelovati na važnim trgovinskim sajmovima te pratiti kralja Uroša na svim njegovim putovanjima.<sup>9</sup> Takav način života i rada, koji je u svemu imao i elemente diplomatskog zastupanja, opravdavao je konzulovu visoku plaću.

---

<sup>8</sup> Solovljev, A. i Peterković, M., *Dubrovački zakoni i odredbe*, Beograd, 1936, str. 53.

<sup>9</sup> Mitić, I., *op. cit.* (bilj. 2), str. 28 i 172.

### 3. GOSPODARSKO-POLITIČKI I TRGOVINSKI ODNOSI DUBROVNIKA I BALKANSKOG ZALEĐA

Geografski položaj Dubrovnika znatno je odredio njegovu ekonomsko-političku povijest, na koju su uvelike utjecale gospodarsko-političke prilike koje vladaju u zemljama kojima je bio okružen.

Politički zanimljiv, ali nedovoljno moćan, Dubrovnik se od svojeg osnutka u VII. stoljeću okretao prema moćnijim imperijama koji su ga doticali. Do XII. stoljeća priznaje vrhovnu vlast Bizanta, pod čijom će zaštitom postaviti važne temelje razvoju tranzitne trgovine, koja se zbog njegova geografskog položaja nametnula kao logičan gospodarski izbor. Kraj XIII. stoljeća vrijeme je kad bogat i gospodarski razvijen Zapad već uvelike oskudijeva svim vrstama ruda čija su bogata nalazišta u Bosni (Foča, Kreševo, Pljevlja) i Srbiji (Novo Brdo, Priština, Janjevo). Razvoj rudarstva u Bosni i Srbiji pojavit će se upravo u doba stagnacije europskog rudarstva.<sup>10</sup>

Već je zarana vlada u Dubrovniku shvatila značenje i prednosti razvitka kopnene trgovine s balkanskim zaleđem, osobito na područjima koja obiluju bogatim nalazištima ruda (srebra, bakra, olova, ugljena, crvca ili krmeza), a čije su običaje, tradiciju i navike Dubrovčani dobro poznavali. Mudrost s kojom su vlasti u Dubrovniku znale iskoristiti svoj geografski položaj, na kojem se prepliću trgovački putovi i životne potrebe razvijenog Zapada i siromašnog Istoka, učinit će Dubrovnik u XIII. i XIV. stoljeću najvažnijim tranzitnim centrom i trgovačkom lukom na ovom dijelu Jadrana.

Iako kopnena trgovina srednjovjekovnog Dubrovnika nije izravna tema ovog rada, nužna je i neodvojiva kod prikazivanja razvoja i pojave prvih konzula i konzulata srednjovjekovnog Dubrovnika na području Balkana. Prvi dubrovački konzuli u tim zemljama rezultat su potrebe vlasti u Dubrovniku da se očuva i zaštiti već razvijena i ekonomski vrlo unosna kopnena trgovina u balkanskim zemljama, u kojima su se već formirala brojnija naselja dubrovačkih trgovaca i zanatlija (dubrovačke kolonije).

Svjesne velike zarade koju ostvaruju njihovi trgovci na Balkanu, vlasti žele osigurati da dio od prihoda ustupe Dubrovniku. Stupanjem na snagu Carinskog statuta 1277. godine (*Liber Statutorum Doane*) i novog Carinskog zakona 1413. godine detaljno su uređene obveze plaćanja carine svim trgovcima kako na uvezenu robu u Dubrovnik tako i na prodanu robu na području Balkana. Osim carine koju trgovci plaćaju Dubrovniku na granici kada prenose robu, carina se naplaćivala izravno i na trgovinu u Bosni i Srbiji, gdje je roba prodavana. Carinila se samo prodana roba, a ne i cjelokupna ponuđena količina robe trgovca.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Kovačević, D., *Trgovina u srednjoj Bosni*, Naučno društvo NR Bosne i Hercegovine, Djela Knjiga XVIII, Odjeljenje istorijsko-filoloških nauka, Knjiga 13, Sarajevo, 1961, str. 139.

<sup>11</sup> Stulli, B., O knjizi Statuta grada Dubrovnika iz god. 1272. (uz 700. godišnjicu dubrovačke statutarne kodifikacije), *Arhivski vjesnik*, br. 15 (1972), str. 11.

Iako su se carinski propisi strogo primjenjivali, zabilježeni su i često kršenje obveze te sudski postupci koji se vode protiv trgovaca zbog neplaćanja carine. Tako će vlasti u Dubrovniku pismom od 12. travnja 1374. godine pozvati na odgovornost „Martola Katenu i Petra Ivaniševića, trgovce u Srijemskoj Mitrovici, da plate carinu na svoju robu koju su kupili u Veneciji“.<sup>12</sup> Znatno povećanje obujma robne razmjene i veći priljev novca koji prate razvijenu dubrovačku trgovinu na području Balkana dovode do toga da dubrovački trgovci sve više putuju u razvijene trgovačke i rudarske centre Srbije i Bosne. Zbog prirode posla koji obavljaju trgovci se zadržavaju i duže u tim udaljenim krajevima, iz kojih je povratak uskim karavanskim putovima znao biti opasan. Stoga se sve veći broj uspješnih trgovaca plemića odlučivao trajno nastaniti u tim područjima. Oni izgrađuju i kupuju kuće, unutar kolonija organiziraju vjerski i obrazovni život, ostajući čvrsto vezani za dubrovačku tradiciju i kulturu. Česti su brakovi i ženidbe između pripadnika dubrovačkih trgovačkih obitelji stanovnika kolonija i lokalnog stanovništva. Tako nalazimo da su se članovi dubrovačke plemićke obitelji Utvičić Mikočić, koji su u XV. stoljeću živjeli na području istočne Bosne u Foči, ženili i rodbinski vezivali za obitelj Tezalović, koja je ugled stekla na dvoru Pavla Radenovića.<sup>13</sup> Vremenom se broj dubrovačkih trgovaca i njihovih obitelji u ovim krajevima sve više povećava.

Zbog sociološko-kulturoloških razlika koje postoje u ova dva mentaliteta sve više dolazi do otvorenih sukoba i razmirica između stanovnika dubrovačkih kolonija i lokalnog stanovništva. Svjesni činjenice da žive i rade u bitno drugačijem civilizacijskom i kulturnom okruženju, dubrovački trgovci, pučani i plemići, traže zaštitu svojih klasnih interesa, imovinskih prava te građanskih i vjerskih sloboda.

Vlasti u Dubrovniku vode računa o svim problemima dubrovačkih kolonija, za čije su očuvanje i prosperitet živo zainteresirane te će među uglednim i bogatim plemićima stanovnicima kolonija imenovati konzule suce, koji će kao starješine nadzirati život i rad tih kolonija. Konzule suce neće birati neposredno članovi kolonija, nego će odluku o tome donijeti vlada u Dubrovniku na osnovi zahtjeva koji postavljaju predstavnici dubrovačkih kolonija. Izborom uglednih trgovaca plemića stanovnika kolonije za konzule suce vladajuća klasa ponajprije želi osigurati zaštitu svojih klasnih ekonomskih interesa.

Dubrovački konzuli nastoje ostvariti dobre socijalne kontakte s lokalnim stanovništvom, koje ih cijeni i poštuje, jer su oni, iako zastupnici interesa dubrovačkih kolonija i donositelji druge kulture i tradicije, u balkanskim zemljama istovremeno iskazivali poštovanje prema zatečenoj kulturi i običajima. Trgovci stanovnici kolonija nisu imali povjerenja u lokalne vlasti, čije pravo nisu poznavali i kojem se nisu željeli podvrgavati. Vlada u Dubrovniku zalagala se da načelo eksteritorijalne primjene svih propisa i zakona Dubrovnika bude dosljedno i obvezno primjenjivano od strane konzula sudaca na sve njegove podanike koji žive izvan Dubrovnika, čime je stanovnicima kolonija bila osigurana

<sup>12</sup> Tadić, Dj., *Pisma i uputstva Dubrovačke republike*, knjiga I, Srpska kraljevska akademija, Zbornik za istoriju jezik i književnost, Beograd, Štamparija „Svjetlost“, 1935, str. 278.

<sup>13</sup> Živković, P., *Dubrovački rod Mikočić-Utvičić u Bosni tijekom XV. st.*, Radovi - razdio povijesnih znanosti (18) 1991/92, Sveučilište u Splitu, Filozofski fakultet u Zadru, 1993, str. 163.

adekvatna pravna zaštita. Povijesno gledano, razvoj konzularne službe na Balkanu posljedica je ekspanzivnog razvoja kopnene trgovine. Konzularna se služba pojavljuje kao njezina ekonomska i diplomatska nadgradnja.

Bitno je drugačiji povijesni razvitak imala konzularna služba Dubrovnika na području Mediterana, Levanta, Atlantika, gdje se ona i razvija nešto kasnije, u XV., XVI., a zatim snažnije u XVII. stoljeću. U ovim zapadnim pravno uređenim sredinama konzuli gube ulogu sudaca, koju su imali u balkanskim zemljama, jer je primjena lokalnog prava i nadležnost stranih sudova zapada za dubrovačke trgovce često puta povoljnija od matičnog.

Jednako tako, na području mediteranskih luka i gradova u XIV. i XV. stoljeću ne nalazimo kolonije dubrovačkih trgovaca jer priroda posla koji dubrovački trgovci obavljaju u lukama na Jadranu i Mediteranu, kao i dobra prometna povezanost s Dubrovnikom, ne zahtijevaju da trgovci tamo dulje borave. Za konzule u ovim krajevima biraju se stranci, domaći trgovci, po prethodno pribavljenim preporukama dubrovačkih trgovaca i plemića.<sup>14</sup> Ekonomski gledano, nije bilo opravdano slati konzula iz Dubrovnika i davati mu plaću za dužnost koju je po svemu mogao obavljati strani ugledni trgovac, i to nenaplatno.

Konzuli i konzulati u zapadnim zemljama i mediteranskim krajevima proizašli su iz potrebe vlade da nakon nazadovanja i propasti balkanske kopnene trgovine u XV. stoljeću unaprijede i osiguraju preduvjete za snažniji razvoj dubrovačke pomorske trgovine, što će biti osobito važno za Dubrovnik u vremenima nakon velikog potresa iz 1667. godine.

Srbija i Bosna u XIII. stoljeću gospodarski zaostaju za Dubrovnikom i nemaju razvijenu vlastitu trgovinu, a ni sposobne trgovce i zanatlije, koji bi im osiguravali uspješnu trgovinsku razmjenu i uvoz prijeko potrebnih proizvoda iz zapadnih zemalja. Mediteranom plovi brodovlje koje prevozi njima potrebno staklo, zlato, srebro, tkaninu i druge potrepštine. Balkanski feudalni moćnici, svjesni činjenice da im uvoz traženih sirovina mogu osigurati dubrovački trgovci, koji imaju važne trgovinske veze s Zapadom, čijem civilizacijskom i kulturnom krugu pripadaju, podržavaju razvoj dubrovačke trgovine na Balkanu.

Dubrovački trgovci i obrtnici (filigrani, krojači, suknari, tkalci i drugi), koji dobro razumiju odnos ponude i potražnje Istoka i Zapada, ostvaruju unosnu zaradu dopremajući i prodajući traženu robu na širokom tržištu balkanskih zemalja. Iskorištavajući nerazvijenost domaće trgovine i nekonkurentnost malobrojnih domaćih trgovaca, koji im se nisu mogli ozbiljnije suprotstaviti u XIII. i XIV. stoljeću, u karavanama odlaze ili se trajno nastanjuju na području Balkana, gdje će zagospodariti rudnicima i trgovačkim centrima.

Prva naselja i trgovačke kolonije Dubrovčani osnivaju u XIII. stoljeću na području Srbije, a od druge polovine XIV. stoljeća i na području Bosne. Uživajući u blagodatima razvijene

---

<sup>14</sup> Mitić, I., *op. cit.* (bilj. 2), str. 34, 173.

trgovine koje u balkansko zaleđe donose dubrovački trgovci, balkanski feudalni vladari potvrdit će im već zaključene trgovačke ugovore i stečene privilegije.

Tako će, zaključuje se, ovaj obostrani interes, s jedne strane Dubrovčana za ekonomskih napretkom i zaradom koje im donosi sve razvijenija trgovina i zanatstvo u balkanskim zemljama, a s druge strane potreba balkanskih vlastodržaca za vještim trgovcima koji će im osigurati uvoz traženih sirovina i proizvoda sa Zapada kroz stoljeća koja slijede (XIII. - XV. stoljeća) nadilaziti sve međusobne kulturne, etničke i vjerske nesnošljivosti.

Da su Dubrovački filigrani i zlatari bili cijenjeni te da su uživali veliko povjerenje balkanskih vladara, potvrdio je bosanski ban Stjepan II., koji je u službu zanatlije koji je zadužen za oblikovanje i izrađivanje kalupa za pečate i novac zaposlio Dobru Benvenutića, uglednog dubrovačkog zlatara, potomka poznate zlatarske obitelji, za kojeg znamo da je živio na području Bosne u vremenu 1346.-1359.godine. Tradicija prema kojoj su Dubrovčani svojim zanatskim umijećem osmišljavali izgled pečata i novca u Bosni nastavila se i u doba bana Tvrtka, za čije je vladavine kalupe za novac izrađivao dubrovački zlatar Radoje.<sup>15</sup> Neovisno o ukazanom povjerenju i dobroj zaradi koju su zlatari filigrani mogli ostvariti za sebe i Dubrovnik radeći za bosanske vladare, zbog važnosti koju je služba kovanja novca i izrada pečata imala u samom Dubrovniku vlasti su prethodno morale dati svoje odobrenje i suglasnost za rad zlatara u inozemstvu.

#### 4. POVELJE I TRGOVINSKI PRIVILEGIJI

Prednost svojeg jedinstvenog geografskog položaja omogućila je Dubrovniku da se zemljama balkanskog zaleđa nametne kao luka trgovačkog spasa koja ih povezuje sa zemljama zapadnog Mediterana. Nema sumnje da je ta činjenica odigrala važnu ulogu kada su balkanski feudalni moćnici (bizantski, srpski i bosanski) donosili Povelje kojima su osiguravali privilegije dubrovačkoj kopnenoj trgovini na svojim područjima.

Milost kojom su Dubrovčani priskrbili trgovačke privilegije od bizantskih vladara u zemljama koje su priznavale vrhovnu vlast Bizanta osigurat će Dubrovniku već u XII. stoljeću trgovački monopol u susjednim balkanskim zemljama Srbiji i Bosni.

Mirovnim ugovorom iz 1186. godine, koji je sklopljen između Dubrovnika i srpskog velikog župana Stefana Nemanje te njegove braće Stracimira i Miroslava, okončan je sukob između Dubrovnika i srpskih zemalja.<sup>16</sup> Konstitutivni je dio tog mirovnog sporazuma i Povelja o slobodi trgovine, kojom je taj tankočutni srpski vladar osigurao Dubrovčanima privilegij nesmetanog kretanja i trgovanja na području srpskih zemalja pod njegovom vlašću. Iako dogovorena i kasnije potvrđivana ugovorom o prijateljstvu i

---

<sup>15</sup> Anđelić, P., *Srednjovjekovni pečati iz Bosne i Hercegovine*, Akademija nauka i umjetnosti BiH, Sarajevo, 1970, str.103.

<sup>16</sup> Perović Z., *Izložba najranija dubrovačka stoljeća*, Mirovni sporazum između Dubr. i velikog župana Stefana Nemanje od 27. IX. 1186. god., Državni arhiv u Dubrovniku, Dubrovnik, 2011, str. 36.

azilu između Dubrovnika i zahumskog kneza Miroslava 1190. godine,<sup>17</sup> ova sloboda kretanja i trgovine Dubrovčana u srpskim zemljama često je narušavana kako od strane srpskih trgovaca tako i od samih srpskih vladara.

Teške okolnosti i uvjeti rada u kojima su dubrovački konzuli suci obavljali svoju dužnost u srpskim zemljama prisiljavat će vlasti u Dubrovniku da traže pomoć ugarskih i bosanskih dvorova. Tako će dubrovački plemić Andrija Gundulić, koji se nalazio u službi poslanika na ugarskom dvoru, biti zamoljen od vlasti u Dubrovniku pismom 14. svibnja 1371. godine, „da u svemu bude pri ruci dubrovačkim poslanicima koji dolaze moliti zaštitu i pomoć ugarskog kralja“.<sup>18</sup>

Među važnim, ako ne i najvažnijim, ugovorima koje vlasti potpisuju s balkanskim vladarima jest i Povelja Velikog Bosanskog vladara Kulina Bana od 29. kolovoza 1189. godine, koji svojim autoritetom jamči i potvrđuje dubrovačkoj trgovini i njezinim trgovcima široke privilegije na području koje je pod njegovom vlašću.<sup>19</sup>

Upornošću i mudrošću osigurat će vlasti u Dubrovniku da im crkveni koncil u Baselu 1433. godine potvrdi trgovinske privilegije i slobodu trgovine s Turcima i nevjernicima, u čijim zemljama mogu imati i svoje konzule, te tako staviti Dubrovnik pod papinsku zaštitu od neskrivenog prijezira preostalog zapadnog katoličkog svijeta (osobito Mlečana) zbog dobrih odnosa koje će oni za sve vrijeme turske vladavine na Balkanu imati s Turcima.<sup>20</sup> Baselska povelja predstavlja i tzv. generalnu egzekvaturu za sve konzule koje će vlasti u Dubrovniku upućivati na područje svih zemalja pod turskom vlašću.

Potpisane ugovore i privilegije o slobodi trgovine oprezni Dubrovčani nikad ne uzimaju zdravo za gotovo. Brižljivo prate izvršavaju li se potpisani ugovori o zajamčenim privilegijama koje donose slobodu trgovine u skladu s preuzetim obvezama kako od strane dubrovačkih trgovaca tako i od strane feudalnih vladara. Dobro su upoznati od strane svojih trgovaca konzula i sudaca o svim ekonomsko-političkim zbivanjima u Srbiji, Bosni, Ugarskoj, Bugarskoj, čija tržišta u potpunosti kontrolira dubrovački kapital.

Iz zapisnika i odluka sva tri vijeća vlade u Dubrovniku „Reformationes“ i „Acta consiliorum“ kao i iz zbirke pisama i uputa koje vlada upućuje kako na istok tako i na zapad „Litterae et cimmissiones di Levante – di Ponente“ vidljivo je kako su vlasti u Dubrovniku, kad su to smatrale potrebnim za rješavanje važnih pitanja, slale svoje specijalne konzule u za njih bitne krajeve i mjesta na Balkanu.<sup>21</sup> Vlasti su nastojale u poslaničkim *ad hoc* misijama (koje u mnogočemu nalikuju na današnje specijalne diplomatske misije) osigurati zaštitu i pomoć svojim stalno imenovanim konzulima sucima, koji su često bivali izloženi nemilosti i bahatosti balkanskih vladara.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, str. 42.

<sup>18</sup> Lettere di Levante, sv. II., fol. 68.

<sup>19</sup> Perović, *op. cit.* (bilj. 16), str. 41.

<sup>20</sup> Državni arhiv u Dubrovniku, *Privilegium navigationis ad partes Orientes*, Baselski koncil, 22. XII. 1433.

<sup>21</sup> Tadić, *op. cit.* (bilj. 12), str. 7.

Tako će se vlasti pismom od 7. svibnja 1371. godine obratiti dvojici svojih plemića u Ugarskoj Dobru Kaliću i Đivu Grdiću te im zapovjediti da, koristeći svoj ugled koji imaju na ugarskom dvoru, mole sve dubrovačke prijatelje da se zauzmu kod kralja za Dubrovnik. U pismu vlasti upoznaju svoje specijalne konzule s nevoljama koje im priređuju srpski vladari, gdje će navesti „da im je mačvanski ban pisao kako po kraljevoj naredbi on ima otići do Nikole Altomanovića kako bi ga pomirio s Dubrovčanima“. Vlasti će u pismu izraziti sumnju u „korist koju Dubrovčani mogu imati od posredovanja mačvanskog bana iz razloga što Altomanović još uvijek pljačka i napada dubrovačku državu, a mačvanski je ban veliki prijatelj njegov“. U pismu se dalje navodi „da su se dubrovački zarobljenici oslobodili Nikolina ropstva plativši veliku otkupninu“.<sup>22</sup> Iz tih pisama vidimo da je vlada nesumnjivo vodila brigu o sigurnosti i zaštiti života svojih podanika u nemirnim balkanskim područjima.

Dubrovačka konzularna služba kakvu nalazimo u balkanskim zemljama u vremenu od XIII. do XV. stoljeća u funkcionalnom smislu specifična je iz razloga što nije bila odvojena od diplomatske službe, koja je u to vrijeme još uvijek bila u začecima. Tako su dubrovački konzuli na Balkanu, osim što su bili zastupnici trgovačkih i gospodarskih interesa stanovnika kolonije i starog Dubrovnika, obavljali i poslove diplomatskog zastupanja svoje vlade na dvorovima feudalnih balkanskih vladara. Funkcija konzula i funkcija člana specijalne diplomatske misije, kao dvije odvojene funkcije kakve poznaju i reguliraju odredbe današnjeg modernog konzularnog i diplomatskog prava, u srednjovjekovnom Dubrovniku prema ovlaštenjima i djelokrugu rada sjedinjavale su se u funkciji dubrovačkog konzula na Balkanu.

Opravdana je bila briga i strah vladajuće klase za očuvanje dubrovačke opstojnosti i državnosti u vremenima kad se vode ratovi između velikih sila za prevlast na ovom dijelu Mediterana. Iako preplašeni i ucijenjeni, oni će i tada postupati razborito i mudro; svjesni svoje vojne nemoći, kao političku stranu odabrat će neutralnost, koja im je u opasnim geopolitičkim sukobima ekonomski bila najisplativija.

---

<sup>22</sup> Lettere di Levante, sv. II., fol. 66.



## 5. KONZULARNA SLUŽBA OD VREMENA BIZANTA DO TURSKIH OSVAJANJA NA BALKANU

Bizantska vlast u Dubrovniku nije se odveć miješala u unutarnje ustrojstvo grada priznavši mu široku autonomiju, u kojoj će Dubrovčani postaviti vlastita rješenja za administrativni ustroj i samostalno odlučivati o načinu formiranja vlasti.

Aristokratsko društveno uređenje, kojem se Dubrovnik priklonio već u XII. stoljeću, omogućilo je dubrovačkoj vladajućoj klasi, vlasteli, da bira samostalno titulara vlasti te na taj način osigura potpunu kontrolu i utjecaj u svim sferama života. Milost kojom su Dubrovčani priskrbili trgovačke privilegije od bizantskih vladara u zemljama koje su priznavale vrhovnu vlast Bizanta osigurat će Dubrovniku već na početku XIII. stoljeća trgovački monopol u susjednim balkanskim zemljama Srbiji i Bosni.

Autonomija u obujmu kakvu su Dubrovčani uživali za vrijeme Bizanta neće se nastaviti u Dubrovniku u doba Venecije, čiju vrhovnu vlast Dubrovčani priznaju od 1205. do 1358. Venecija, iako formalno ne vlada Dubrovnikom, na čije čelo postavljaju svog dužda, nijekala je i onemogućavala dubrovačku samostalnost i gospodarski prosperitet na svim područjima. Stoga se čini neshvatljivim to što su dubrovačke trgovačke interese prema odluci vlasti u Dubrovniku na područjima i lukama Jadrana i Mediterana „štitili“ mletački konzuli. Vlasti u Dubrovniku opravdale su svoju odluku ekonomskim razlozima zbog kojih je bilo isplativije koristiti mletačkog, već imenovanog konzula u lukama u kojima Dubrovčani ionako ne borave duže vrijeme. S druge strane u XIII. stoljeću oni nemaju dovoljno učenih plemića u Dubrovniku, gdje su u to vrijeme bili potrebni.<sup>23</sup> Nema sumnje da su to iskorištavali Mlečani te su u konzularnim zastupanjima Dubrovnika najprije promicali i štitili svoje pomorsko-trgovačke interese. Rezultat toga je da u XIII. i XIV. stoljeću Mlečani zaključuju niz povoljnih trgovačkih ugovora kojima će osigurati trgovinsku prevlast na tržištu duž obale Jadrana i Mediterana. Zbog nemogućnosti da jače razviju pomorsku trgovinu na Jadranu i Mediteranu, gdje vlada monopol Mlečana, Dubrovčani sve više intenziviraju razvoj kopnene trgovine na istok šireći, tako tržište dublje na Balkan u pravcu Bosne, Srbije, Bugarske, Albanije i Ugarske.

Kad je u pitanju razvoj kopnene trgovine prema balkanskom zaleđu, zaključuje se kako su tu Dubrovčani imali niz prednosti u odnosu na Mlečane. Dugačka kopnena granica koja se naslanja na dubrovački teritorij, poznavanje kulture i običaja, razumijevanje jezika, kao i simpatije koje vlasti u Dubrovniku uživaju u tim zemljama još od vremena „Kulina bana i dobrih dana“ dali su primat dubrovačkoj trgovini na Balkanu u odnosu na Mlečane.

Važno je kazati da su razvoj kopnene trgovine Dubrovnika na Balkanu u početku poticali i sami Mlečani jer su time osiguravali veći promet robe na svojem brodovlju po Jadranu i Mediteranu. Ovi vječiti rivali i ugnjetavači dubrovačke slobodne trgovine ostat će to i do

---

<sup>23</sup> Mitić, *op. cit.* (bilj. 2), str. 34.

svojem samog kraja 1797. godine, kada će ih dubrovačka slobodna republika ipak nadživjeti.

Godina 1358., kad se Dubrovnik oslobađa mletačke vlasti i priznaje Ugarsko-hrvatsku krunu za svojeg zaštitnika, povoljno će se odraziti na daljnji razvoj balkanske kopnene trgovine, u kojoj dubrovački trgovci snažnije zaposjedaju trgovačke centre i rudnike u Bosni. Višegradski ugovor od 27. svibnja 1358. godine detaljno će urediti odnose Dubrovnika i ugarskog kraljevstva na čelu s Lukovikom I. Anžuvincem.<sup>24</sup> Iako je Dubrovnik prema Višegradskom mirovnom ugovoru formalno potpadao pod ingerenciju hrvatsko-dalmatinskog bana, u stvarnosti je uživao potpunu samostalnost i neovisnost, što dokazuje njegova organizacija vlasti, na čijem je čelu bio knez, kojeg biraju sami Dubrovčani i čiji izbor nije podlijegao nikakvu naknadnom odobrenju ugarskog dvora. Samostalnost u izboru svih državnih službenika, pa tako i konzula sudaca na Balkanu, bila je isključivo pravo vlade u Dubrovniku.

Svoju vjernost Ugarskoj kruni vlasti nastoje naglasiti u svakoj prilici, pa im tako omogućavaju i gradnju brodova u dubrovačkom velikom arsenalu. Podanički odnos dubrovačkih vlasti prema ugarskom dvoru potvrdit će se u pismu koje vlada šalje u veljači 1360. godine ugarskom kralju Ludoviku, kojim ga obavještavaju da oni rado pristaju da u njihovu arsenalu sagradi tri galije. Istovremeno vlada koristi priliku da se ugarskom dvoru potuži na postupanje i samovolju Vojislava Vojnovića, srpskog feudalnog moćnika, koji stalno ugnjetava dubrovačke trgovce i trgovinu.<sup>25</sup> Nepovoljna politička zbivanja na Balkanu tjerat će vlasti u Dubrovniku da stalno traže potvrdu stečenih trgovačkih privilegija, kao i zaštitu od samovolje srpskih i bosanskih vladara.

Mletački neprijateljski odnos prema Dubrovniku tjerao je Dubrovčane da se obraćaju za pomoć i zaštitu ugarskom dvoru. Vidljivo je to iz pisma od 14. ožujka 1373. godine, „kojim vlada ovlašćuje svoje specijalne konzule Andriju i Petra Gučetića da odu na ugarski dvor kako bi molili ugarskog kralja i ugarsku vlastelu da obrane Dubrovnik od trenja Mlečana“.<sup>26</sup> Nesnošljivost u odnosima Dubrovnika i Mlečanima potvrđuje i drugo pismo vlade iz 1373. godine, kojim će vlasti uputiti svojeg specijalnog poslanika „Vlaha Radovanovića da on objasni ugarskom kralju uzroke koji su ih natjerali da Mlečanima otežaju trgovinu u Dubrovniku i da moli za njegovu pomoć protiv trenja koje im Mlečani upućuju zbog toga“.<sup>27</sup>

Prodorom moćnih Osmanlija na balkanski poluotok bitno se mijenja slika tržišta Balkana, na kojem su dubrovački trgovci i dubrovačka trgovina uživali monopol. Nestaju sitne feudalne državice pred moćnim turskim imperijem i tako nastaje jedinstveno tržište, koje odgovara razvijenoj dubrovačkoj balkanskoj kopnenoj trgovini. Uspostavom vlasti na

---

<sup>24</sup> Janeković Romer, Z., *Višegradski ugovor - temelj Dubrovačke Republike*, Zagreb: Golden marketing, 2003, str. 47.

<sup>25</sup> *Lettere di Levante*, sv. II., fol.14.

<sup>26</sup> Tadić, *op. cit.* (bilj. 12), str. 269.

<sup>27</sup> *Ibid.*, str. 261.

području balkanskih zemalja Turci žele što prije uspostaviti red u trgovinskim i carinskim odnosima, u kojima Dubrovčani već imaju uhodanu praksu i dobre razvijene i pravno uređene trgovinske odnose, kako međusobno tako i u odnosima s lokalnim vlastima.

Vlada u Dubrovniku spremno dočekuje Turke, s kojima već od prije ima uspostavljene dobre trgovinske odnose privilegijem iz 1396. godine, kojim Turci osiguravaju Dubrovniku trgovinska prava i slobode u zemljama kojima vladaju. Trgovačke privilegije potvrdit će svojim fermanom i veliki turski sultan Mehmed II.,<sup>28</sup> na što će dubrovačke vlasti uzvratiti priznavanjem Turaka kao moćnih zaštitnika i čuvara njihove slobode i interesa. Dubrovačka sloboda i trgovinski privilegiji u osmanlijskim zemljama od 1458. godine imaju svoju cijenu, koju Dubrovčani plaćaju Turcima u obliku godišnjeg harača.

Iako je konzularna služba Dubrovnika nastavila s radom i u doba turske vladavine na Balkanu, od polovice XV. stoljeća zamjećuje se smanjenje konzularne aktivnosti i broja konzulata, najprije u Bosni, a potom i u Srbiji. Najduže su se zadržali konzulati na području Srbije, sve do 1450. godine.

U XV. stoljeću naglo raste broj domaćih trgovaca u Bosni i Srbiji, koji su kroz godine prisutnosti dubrovačke trgovine stekli potrebne vještine i znanja te preuzeli monopol u upravljanju važnim trgovačkim mjestima, rudnicima i trgovima. Zbog nazadovanja i sve veće neprofitabilnosti poslovanja kopnene trgovine na Balkanu vlasti će jačati svoju pomorsku mediteransku i prekooceansku trgovinu, zbog čega se težište razvoja konzulata i konzularne službe Dubrovnika prebacuje na zemlje zapadnog Mediterana. Stagnacija balkanske kopnene trgovine značila je i početak kraja postojanja konzula i konzulata Dubrovnika u balkanskim zemljama, gdje u drugoj polovini XV. stoljeća nalazimo svega dva konzulata u mjestima Srebrenici i Sandžaku.

## 6. DUBROVAČKI KONZULI NA BALKANU

S razvojem kopnene trgovine i povećanjem broja dubrovačkih kolonija na Balkanu u XIII. i XIV. stoljeću raste potreba za većim brojem konzula te će tako do sredine XV. stoljeća dubrovačke vlasti imati ukupno 17 konzulata u većim trgovačkim mjestima na području Balkana: Mačva, Prizren, Priština, Raša, Rudnik, Spinarica, Srebrenica, Sklavonija, Srbija, Novo Brdo i dr. Razdoblje od 1350. do 1400. godine s pravom možemo nazvati zlatno doba konzularne službe Dubrovnika na području Balkana.<sup>29</sup>

Među prvim konzulima koje vlasti u Dubrovniku imenuju na području Balkana jesu plemić P. De Caulego, kojega nalazimo kao konzula suca u Brskovu (1312. godine)<sup>30</sup> i plemić C. De Goce, koji je imenovan kao konzul u Rudniku (1319. godine), za konzula u Mačvi 1313. godine izabran je ugledni vlastelin i uspješan trgovac Marinus de Chepra, na područje

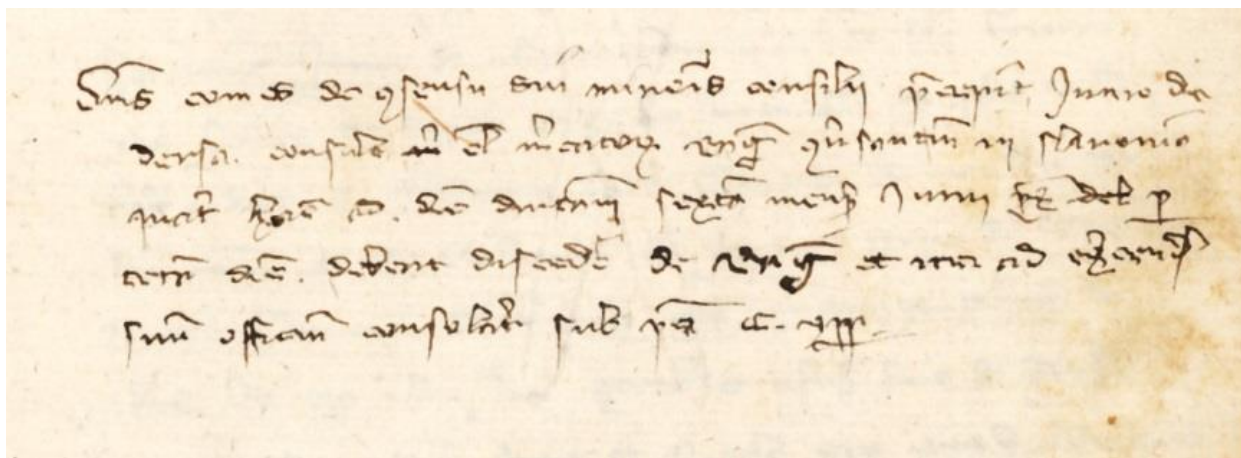
---

<sup>28</sup> Radonić, J., *Dubrovačka akta i povelje*, knjiga I., Srpska kraljevska akademija, Štamparija „Mlada Srbija“, Beograd, 1934, str. 340-343.

<sup>29</sup> Mitić, *op. cit.* (bilj. 1), str. 201.

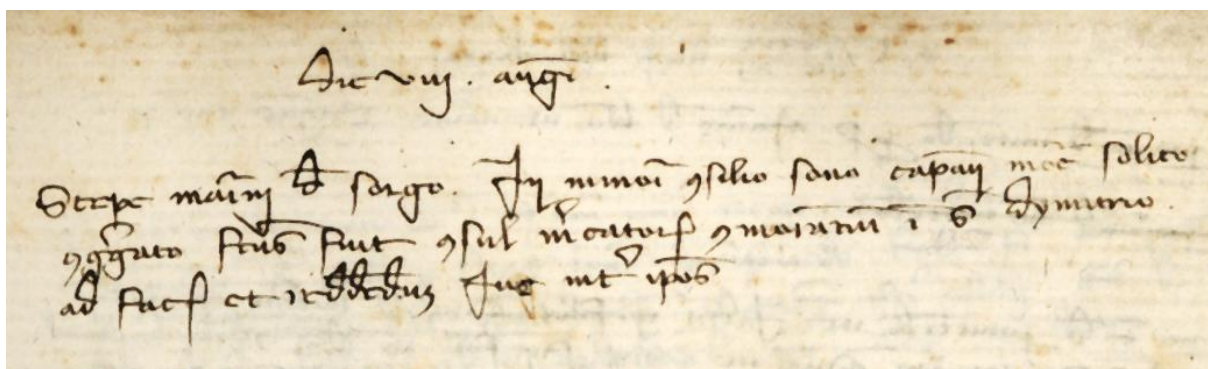
<sup>30</sup> *Ibid*, str. 172.

Raše vlada je za konzula 1332. godine postavila uglednog plemića P. De Martinussa. Na dužnosti konzula u Sklavoniji nalazio se plemić J. de Dersa (1333. godine), koji je nosio naziv „Consul mercatorum Raguseorum in Slavonia“.<sup>31</sup>



Slika 2. Dokument o imenovanju J. de Dersa za konzula u Sklavoniji 1333.<sup>32</sup>

Kao konzula u Srijemskoj Mitrovici 1361. godine nalazimo Stjepana Sorgu, koji je zajedno s još dvojicom sudaca vlastele ili pučana bio ovlašten presuđivati u svim sporovima koji se vode među dubrovačkim građanima. Taj je konzul imao ovlaštenje i obvezuju „zabraniti Dubrovčanima da se čine građanima Mitrovice, a nekima od njih zabraniti da se imaju pozivati pred stalni sud“.<sup>33</sup>



Slika 3. Dio pisma vlade od 8. kolovoza 1361. kojim obavještava dubrovačkog plemića S. Sorga da je imenovan konzulom u Srijemskoj Mitrovici<sup>34</sup>

Iz sadržaja ovog važnog pisma dokumenta iz 1361. godine vidljivo je da vlastima nije odgovaralo da se dubrovački trgovci, osobito plemići, potpuno integriraju i asimiliraju s lokalnim balkanskim stanovništvom i običajima. Iznimno su bili oprezni i nepovjerljivi u odnosima s nepoznatima jer su strahovali da njihovi konzuli ne budu žrtve zavjere i svih

<sup>31</sup> Div. canc., sv. X., str. 29.

<sup>32</sup> Diversa Cancellariae, sv. X., fol. 29.

<sup>33</sup> Reformationes, sv. XIX., fol. 6.

<sup>34</sup> Reformationes, sv. XIX., fol. 6.

oblika neprijateljskog udruživanja kojima bi se podrivala ekonomska i politička stabilnost Dubrovnika.

Svoje sposobnije konzule i suce vlasti će koristiti kao gospodarske i političke špijune kako bi na vrijeme mogli reagirati i zaštititi se od zaključenja nepovoljnih sporazuma i političkih zavjera. Razvidno je to iz pisma koje vlasti upućuju 20. rujna 1363. godine svom podaniku Franu Đorđiju, kojim ga mole da sve što zna o skorom dolasku ugarskog kralja kaže dubrovačkom glasniku Marinu Stjepoviću, koji zbog toga dolazi k njemu u Zadar.<sup>35</sup>

Kao konzula suca koji rješava razmirice među trgovcima u Novom Brdu nalazimo Điva Sorkočevića, koji se obraća vladi u Dubrovniku pismom od 11. srpnja 1373. godine te uz pismo koje se šalje sudu u Dubrovniku taj konzul uredno dostavlja i izjave dubrovačkih trgovaca, koji se međusobno okrivljuju za krađu robe. Iz pisma se dalje doznaje da ovaj konzul sudac obavlja i poslove notara te da sačinjava i izjave posljednje volje (testament) stanovnika kolonija.<sup>36</sup>

Svaki testament, kao i izjave posljednje volje, konzul je bio dužan dostavljati na pohranu i čuvanje sudu u Dubrovniku. Sve isprave koje su izdavali konzuli na Balkanu imale su snagu javnih isprava i u svemu su bile izjednačene s ispravama koje su se izdavale u Dubrovniku te su se na jednak način provodile i izvršavale.

Dubrovačkog plemića Paska Menčetića vlasti imenuju 1376. godine za dubrovačkog konzula u Srijemskoj Mitrovici te mu dodjeljuju ovlast da zajedno s dva sudca plemića ili pak pučanina autonomno vodi i rješava sporove među Dubrovčanima u Srijemskoj Mitrovici.<sup>37</sup> Među uglednim plemićima koji su birani i po nekoliko puta na mjesto konzula i kao članovi sudačkih komisija bio je i vlastelin Vukac Mura, koji je šesnaest puta biran za člana sudačke komisije i pet puta kao konzul u trgovačkim naseljima na području srednje Bosne. Plemići Lukša Đurković, Maroje Đurđević, Nikša Radinović također sudjeluju više puta u sudačkim komisijama, a nalazimo ih kako se spominju više puta i kao konzuli.<sup>38</sup> Među poznatijim dubrovačkim plemićkim obiteljima koje su živjele na području Bosne i čije su članove vlasti u Dubrovniku često birale za konzule bila je i obitelj Mikočić Utvičić. Ugledni član te obitelji Radić Mikočić Utvičić imenovan je za konzula u Bosni 1435. godine. Kao konzula vlasti će ga ponovno imenovati na tu dužnost za područje Fojnice 1446. god.<sup>39</sup>

Za područje balkanskih feudalnih zemalja koje neposredno graniče s Dubrovnikom (Zeta i Zahumlje) vlasti neće imenovati konzule koji bi stalno obavljali tu funkciju iz razloga što su se sporovi i nesuglasice u ovim bližim krajevima rješavali pred dubrovačkim sudovima.

Drugačiji su odnos vlasti imale prema sporovima koji su se događali na području ušća rijeke Neretve, tzv. trga na Neretvi. Zbog velikih prihoda koje dubrovački trgovci

---

<sup>35</sup> Tadić, *op. cit.* (bilj. 12), str. 116.

<sup>36</sup> *Ibid.*, str. 464, poseban dio.

<sup>37</sup> Lettere di Levante, sv. II., fol. 104. av.

<sup>38</sup> Živković, P., *op. cit.* (bilj. 13), str. 170.

<sup>39</sup> Živković, *op. cit.* (bilj. 13), str. 168.

ostvaruju na tom tzv. trgu, vlada će za te krajeve imenovati stalnog konzula i trojicu sudaca kao članove vijeća da uređuju trgovačke odnose i sporove.

U XIV. stoljeću ekonomski motivirana bogata trgovačka vlastela udružuje se i osniva trgovačka društva na područjima značajnijih trgovačkih i rudarskih mjesta u Bosni i Srbiji: Fojnica, Foča, Srebrenica, Neretva. Zbog nepridržavanja obveza iz zaključenih trgovačkih ugovora često dolazi do sukoba među trgovcima u tim mjestima. Svjesne važnosti očuvanja reda u ovim trgovačkim centrima, vlasti će intervenirati u rješavanje ovih sporova putem *ad hoc* specijalnih konzula. Tako je zabilježeno u pismu iz 1366. godine da je „vlada poslala Leonida Držića na trg u Neretvi kako bi on doznao i ispitao razloge nastalog sukoba između dubrovačkih trgovaca i Filipa Nozdronjema, koji je zatočio i drži dubrovačke trgovce. Držiću se zapovijeda da on ujedno moli Nozdronjema da zatočene trgovce pusti na slobodu“.<sup>40</sup> Da su vlasti često posredovale u sukobima, vidimo iz pisma od 21. travnja 1369. godine kojim će se „narediti trojici Dubrovčana na Neretvi, a na zamolbu dubrovačkih trgovaca, da moraju odmah otpečatiti kuće u kojima trgovci drže sol i vino“.<sup>41</sup>

Zainteresiranost vlasti za rad trgovačkih društava i njihovo poslovanje na području „Neretvanskog trga“ vidljiva je iz poziva koji šalju 27. listopada 1367. godine dubrovačkom trgovcu Gojšu Hrankoviću, koji aktivno trguje na Neretvi, gdje traže od njega „da položi račun vlastima u Dubrovniku o trgovačkom društvu koje je sklopio s Mirojem Radostićem“.<sup>42</sup> Iz pisama vidimo da su vlasti, kad su to smatrale potrebnim, izravno uređivale odnose među dubrovačkim trgovcima iako su na područjima sukoba imali stalne konzule i sudačke komisije. Nema sumnje da su imenovani konzuli suci i sudačke komisije koji rješavaju nastale sporove i razmirice uživali veliko povjerenje i zaštitu vlasti u Dubrovniku, ali su isto tako sve njihove odluke i rad sustavno kontrolirani i preispitivani. Vidljivo je to iz pisma koje vlasti šalju na ugarski dvor u travnju 1361. godine, u kojem će moliti ugarskog kralja da ih obavijesti jesu li pisma s nekim novim privilegijama koje joj je predao konzul Marin Gučetić doista njegova, jer je zbog sumnje u to zatvorila Gučetića.<sup>43</sup> Kada je to potrebno, vlasti će se jednako tako založiti za tog istog konzula te tražiti zaštitu kod ugarskog kralja kada njegov integritet i sloboda budu ugroženi od srpskog cara. Tako će vlasti napisati u pismu da Dubrovčani mole ugarskog kralja da ih zaštiti od prijetnja cara Uroša, koji zahtjeva da mu Marin Gučetić povрати neki dug, iako postoji pisana potvrda cara Dušana da je on taj dug isplatio.<sup>44</sup>

Bogati dubrovački trgovci u XIV. stoljeću, osim što se pojavljuju kao zakupnici rudnika i trgova, sve češće postaju i zakupnici carina na Balkanu. Zakup carina pokazao se kao iznimno unosan posao za okretnije i sposobnije dubrovačke trgovce i vlasteline. Zakupljujući carine, dubrovački trgovci stupaju u dužničko-vjerovničke odnose s lokalnim

<sup>40</sup> Lettere di Levante, sv. II., fol. 57.

<sup>41</sup> Reformationes, sv. XXII., fol. 34.

<sup>42</sup> Lettere di Levante, sv. XII., fol. 22.

<sup>43</sup> Lettere di Levante, sv. II., fol. 20.

<sup>44</sup> Lettere di Levante, sv. II., fol. 22.

balkanskim vladarima, ali time oni i dalje potpadaju pod jurisdikciju dubrovačkih konzula i na njih se primjenjuju zakoni i pravni propisi Dubrovnika. U slučaju spora između zakupnika carina i lokalnih vlasti koje su haračile i dalje vrijedi načelo da se Dubrovčanina ne smije izvesti pred strani sud i da se na njega ima primijeniti domaće matično pravo.

Vlada će osuditi postupanje i odluku konzula suca Marina Gučetića, koji je pred strani sud pozvao dvojicu dubrovačke vlastele te time prekršio načelo obvezatne primjene mjesne nadležnosti suda u Dubrovniku u svim sporovima koji se vode protiv njegovih podanika. Među arhivskom građom nalazi se pismo od 24. kolovoza 1361. godine koje svjedoči o nezakonitom ponašanju M. Gučetića, gdje stoji da „Dubrovčani šalju svojeg poslanika da moli dalmatinsko-hrvatskog bana da ovaj ne usliši tužbu Marina Gučetića, koji je pred njegov sud pozvao dvojicu vlastele jer na osnovi dubrovačkih privilegija u zemljama ugarskog kralja i na osnovi statuta Dubrovčanin ne može pozvati drugog Dubrovčanina pred strani sud“.<sup>45</sup> Ovog konzula se osuđuje zbog nepoštivanja zakonitosti pri donošenju odluke te ga se ujedno upozorava na posljedice i kažnjavanje ako se od odluke ne odustane. Sudačka autonomija i zakonitost u radu konzula koje su vlasti sačuvale do kraja u ovim područjima odigrali su važnu ulogu u održanju stabilnosti života i rada dubrovačkih trgovačkih kolonija.

Vlasti u Dubrovniku, svjesne koristi koju imaju od zakupa rudnika i carina na Balkanu, podržavaju svoje trgovce te, kad se ukaže potreba, posreduju i pomažu konzulima sucima u rješavanju sporova, do kojih dolazi između lokalnih vlasti i dubrovačkih trgovaca zakupnika. Tako će vlasti uredovati u rješavanju spora koji je vodio konzul i sudačko vijeće oko prodaje rudnika u Fojnici te će pozvati na saslušanje pred dubrovački sud u rujnu 1368. godine trgovca plemića Hansa Saksionovića da se opravda od optužaba opunomoćenika Pauluška Kadelinovića, koji ga okrivljuje da se ne drži ugovora o prodaji polovice rudnika u Fojnici.<sup>46</sup> Svjesne prihoda koje donosi trgovina u Bosni, vlasti će pomoći stalno izabranom konzulu i sudačkoj komisiji u rješavanje spora te će svojim pismom u ljeto 1376. godine narediti Džoru i Marku Božiću, Dubrovčanima koji su zakupnici trgova u Bosni, da moraju odustati od svojih novotarija i dadžbina, koje nanose veliku štetu dubrovačkim trgovcima, te da Bosance i Vlahe puste da prenose olovo čije hoće, a ne samo njihovo.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Lettere di Levante, sv. II., fol. 34. av.

<sup>46</sup> Reformationes, sv. XXII., fol. 29.

<sup>47</sup> Lettere di Levante, sv. II., 100. av.

## 7. VLADA PISMIMA AKTIVNO POMAŽE RADU KONZULA

O važnosti koju konzuli imaju za vlast u Dubrovniku svjedoče pisma s uputama i naredbama koje vlasti šalju konzulima i uglednim trgovcima u pojedine kolonije Balkana u slučajevima kada nastoje dodatno uredovati u prijeporima (građanskopravnim razmiricama, kaznenim prijestupima, fiskalnom neredu) u kojima sudjeluju stanovnici kolonije te na taj način poduprijeti i olakšati rad konzula i sudačkih komisija.

Pisma kojima se vlasti obraćaju izravno balkanskim vladarima, kao i pisma koje vlasti šalju dubrovačkim trgovcima i konzulima, nalazimo u historijskoj arhivskoj građi podijeljena u dvije skupine, kao „Lettere di Levante“, koja se vode od 1359. do 1802. godine, i „Lettere di Ponente“, koja se vode u zajedničkom registru od 1566. do 1802. godine. Razlika je napravljena ovisno o tome jesu li se pisma upućivala na istok ili na zapad.<sup>48</sup> Osim ove dvije skupine pisama, u arhivskoj građi nalaze se i zapisnici sva tri vijeća vlade - „Reformationes“ - koji su pisani već od 1301. godine. Važna je i Zbirka uputa i pisama kojima se vlada obraća svima, „Lettere et Commission es Ragusine“, a koja se vodi od srpnja 1359. godine.<sup>49</sup>

Bogatstvo navedene arhivske građe vjerodostojno odražava vrlo aktivnu međunarodnu politiku koju vode dubrovačke vlasti u sve više razvijenim konzularnim odnosima s balkanskim zemljama. Istovremeno zaključujemo kako su vlasti dobro poznavale ekonomsko-političke probleme susjednih država, u čijem su rješavanju, kad je to za njih bilo važno, znale i posredovati.

Pisanju pisama s jasnim uputama konzulima sucima prethodile su uvijek kraće ili duže diskusije vlasti u Dubrovniku, ovisno o važnosti problema čijem su rješavanju pridonosila jer se vodilo računa o posljedicama koje će upute i naredbe iz pisama imati ne samo na području života i rada konzula na Balkanu već i kako bi se to moglo odraziti na stabilnost vlasti u Dubrovniku. Službeni jezik na kojem se odvija prepiska vlade i konzula u svim pisanim dokumentima od 1358. do 1423. godine isključivo je latinski, nakon čega, iako rijetko, nalazimo njihovu prepisku i na talijanskom na raznim dijalektima - firentinski, napuljski - ovisno o podrijetlu notara.

Pisma pišu i zapisnike vijeća vode učeni notari, isprva stranci, mahom Talijani, a nešto poslije i domaći učeni plemići. Učenije i sposobnije plemiće notare vlada će angažirati često i kao poslanike u *ad hoc* specijalnim konzularnim misijama u balkanskim zemljama. Tako će vlasti Theodorusa Scolmaforija de Brundusija, učenog notara iz Dubrovnika, koji se na toj funkciji nalazio u vremenu 1360. do 1380. godine, poslati na dvor ugarskom kralju Ludoviku kao konzula u specijalnoj misiji kako bi pripomogao u rješavanju važnih

<sup>48</sup> Lettere di Levante, Državni arhiv u Dubrovniku.

<sup>49</sup> Reformationes i Lettere et Commission es Ragusine, Državni arhiv u Dubrovniku.



trgovačko-ekonomskih pitanja. Kao poslanika tog notara nalazimo u poslaničkim misijama u Rimu (1360. godine) i u Zadru i Kotoru (1362. godine).<sup>50</sup>

Zbog nedovoljnog broja učenih i obrazovanih plemića u Dubrovniku vlasti su strogo zapovijedale svojim poslanicima da se, nakon što obave specijalne konzularne poslove, što prije vrate u Dubrovnik. Tako će vlasti napisati u pismu od 28. siječnja 1375. godine plemićima „Vitu Gučetiću i Dmitriju Benešiću, koje šalju kao specijalne konzule kod bosanskog bana, da se povrate u Dubrovnik čim dobiju od bana ono što im je bilo naređeno u prvoj uputi“. U pismu će vlasti dalje narediti istim poslanicima „da ne smiju pratiti bana na putu za Hum da se ne zamjere Đuru Balšiću.“<sup>51</sup>

Iz sadržaja tih pisama vidljivo je da je vlastima bilo itekako važno da se njihovi plemići konzuli koje šalju na Balkan radi rješavanja određenog problema što prije povrate u Dubrovnik jer nisu mogli dopustiti da u gradu duže vrijeme nedostaju učeni plemići. S druge strane vidimo da su vlasti vodile računa o tom da budu u dobrim odnosima sa svim susjednim feudalnim balkanskim vladarima, pa se, imajući dovoljno saznanja o njihovim međusobnim razmiricama, nastoje nikomu ne zamjeriti.

Politički mudro nastupaju vlasti i u vrlo opasnim geopolitičkim sukobima i ratovima koji se vode između velikih sila u njihovu susjedstvu, kada se, iako vojno slabi i nevažni, ne priklanjaju jačem i moćnijem, već uporno nastoje očuvati svoju neutralnost. Nedvojbeno je da se vlasti angažiraju uvijek onda kad smatraju da je njihov klasni interes opasno ugrožen, kad im prijete pobuna bogatih trgovaca pučana ili kad su ekonomsko-političke prilike dovele u pitanje ostvarenje njihovih dobro ugovorenih trgovinskih poslova. Jednim takvim pismom od 23. srpnja 1361. godine vlada se obraća konzulima u Srbiji i Albaniji te im naređuje „da se strogo zabrani dubrovačkim trgovcima u Valoni, Draču i ostaloj Albaniji da šalju soli u zemlje srpskog cara“.<sup>52</sup> Slanju pisma prethodilo je nepoštivanje ugovora o kupnji soli od strane srpskih trgovaca.

Vlasti ureduju i pomažu konzulima oko sređivanja odnosa među trgovcima u Bosni, što se iščitava iz pisma od 5. lipnja 1363. godine, koje vlasti upućuju trgovcima, gdje stoji: „vlada naređuje svim dubrovačkim trgovcima u Bosni da u svemu imaju slušati ono što im poručuje preko trojice trgovaca poslanika“.<sup>53</sup>

Imperativno se na državne poslanike, pa tako i konzule, primjenjivalo važno načelo koje je nalagalo svima da kod vođenja državnih poslova u Dubrovniku, a i izvan njega, vode računa i nikada ne smetnu s uma kako uvijek treba biti oprezan i na mjeru iskren i vjerodostojan. Prešućivanje važnih činjenica, osobito o unosnim ekonomskim prihodima Dubrovnika, smatralo se obvezom čuvanja državne tajne. Tako će vlasti svojim poslanicima (specijalnim konzulima) koje šalju na ugarski dvor kralju Sigismundu dati

<sup>50</sup> Tadić, Dj., Dubrovački kancelari od 1359-1380, str. XXVI.

<sup>51</sup> Lettere di Levante, sv. II., fol. 87. av.

<sup>52</sup> Lettere di Levante, sv. II., fol. 27.

<sup>53</sup> Lettere di Levante, sv. II., fol. 49. av.

jasne upute da ne daju previše podataka ni obavijesti o prihodima koje dubrovački trgovci zakupnici carina ostvaruju u Bosni.<sup>54</sup>

Vlada će u posebnu poslaničku misiju poslati uglednog plemića konzula Živka Aščića kako bi se zaštitili dubrovački trgovci i stalni konzuli u srpskim zemljama od samovolje srpskog vladara Nikole Altomanovića. Tako će vlasti u svojem pismu iz svibnja 1371. godine „zapovjediti i narediti svojem plemiću konzulu da ostane u Srijemskoj Mitrovici i čeka poruke dubrovačkih poslanika koji su na ugarskom dvoru te da javi mačvanskom banu kako Nikola Altomanović ne prestaje činiti nasilje protiv Dubrovčana“.<sup>55</sup> Kako bi zaštitila trgovce i konzule, vlada se za pomoć obraćala i bosanskom banu, o čemu svjedoči pismo s uputama koje vlada šalje 19. kolovoza 1370. godine svojim konzulima poslanicima koji odlaze moliti bosanskog bana Tvrtka da i njih uvrsti u mirovni ugovor koji se ima potpisati s Nikolom Altomanovićem.<sup>56</sup>

Koliku je važnost vlada u Dubrovniku pridavala rješavanju problema i nevolja koje je imala sa srpskim feudalnim vladarima, potvrđuje još jedno pismo s uputama vlade iz 1371. godine, koje se dostavlja dvojici poslanika konzula koji odlaze na dvor ugarskog kralja, kojem se trebaju požaliti i moliti za pomoć kako bi se obuzdali samovolja i bezakonje srpskog feudalca Nikole Altomanovića, koji svojim ponašanjem ugrožava trgovinu i trgovce Dubrovnika. Zbog nastalog nereda u Srbiji dubrovački su trgovci sve više trgovali morem, gdje im je trgovina zasigurno bila otežana zbog monopola koji su imali vječiti rivali Venecijanci. Ova konzularno-poslanička misija na ugarskom dvoru iz travnja 1371. godine trebala je osigurati pomoć ugarskog kralja, čiju naklonost Dubrovnik uživa od 1358. godine, kako bi od pape i Vatikana dobili odobrenje za trgovanje s nevjernicima.<sup>57</sup>

Iz ovih pisma vidljivo je da vlasti poznaju probleme u svim sredinama u kojima žive i rade njihovi bogati trgovci te da se nisu oslanjali samo i isključivo na djelovanje i rad konzula u tim krajevima. Kad smatraju potrebnim, vlasti šalju upute i svim ostalim Dubrovčanima plemićima i pučanima da svojim ugledom pripomognu u rješavanju problema. U slučajevima kada je njihov gospodarski i politički interes bivao ozbiljnije ugrožen, mudro bi znali zatražiti pomoć i posredovanje od svojih neprijatelja.

Od stjecanja dubrovačke samostalnosti 1358. godine ugledni konzuli na Balkanu nisu više samo poglavari kolonija i nositelji sudačke vlasti, već se legitimiraju kao zaštitnici suvereniteta vanjskih atributa međunarodno priznatog subjekta grada države.

---

<sup>54</sup> Hodžić, M. „Živan Pripčinović (?-1479): život dubrovačkog trgovca i diplomate u Bosni“, *Behar: časopis za kulturu i društvena pitanja*, 6. XII. 2013.

<sup>55</sup> *Lettere di Levante*, sv. II., fol. 67.

<sup>56</sup> *Reformationes*, sv. XXII., fol. 43.

<sup>57</sup> *Lettere di Levante*, sv. II, fol. 64-66.

## 8. O AKTIVNOSTI DUBROVAČKOG KONZULA SUCA NA BALKANU

Funkcija dubrovačkih konzula na Balkanu, osim pružanja pomoći i zaštite stanovnicima trgovačkih kolonija u njihovim odnosima sa stanovništvom i s vlastima na području gdje su se nalazile kolonije, ogledala se i u sudačkim aktivnostima. Ovi konzuli suci kao jurisdikcijski konzuli prema odredbama propisa „De ordinibus Consulibus eligendi pro iure reddendo inter Racuseos in Sclauonia, Bosnia, Servia et Bulgaria“ bili su ovlaštene autonomno voditi sudske postupke i primjenjivati matično dubrovačko građansko, kazneno i carinsko pravo. Takvom ulogom dubrovački jurisdikcijski konzuli na Balkanu usporedivi su s današnjim sucima, koji vode i presuđuju postupke iz materije građanskog, kaznenog i prekršajnog prava. Pogledamo li tijek samog postupka, jasno se razabire urednost i umijeće vođenja parnice od strane suca konzula, u kojoj svi sudionici postupka ravnopravno sudjeluju, postavljaju zahtjeve, dostavljaju dokaze te ističu prigovore.

Prema ovim propisima, tijek sudskog postupka određuje i vodi konzul sudac kao predsjedavajući član sudačkog vijeća, odnosno sudačke komisije, koju čine dvojica izabranih plemića ili uglednih pučana. Konzul sudac bio je obavezan za vrijeme rasprave voditi sudski zapisnik u koji su se unosili svi važni podaci koji se odnose na predmetni spor. Tako su se u zapisnik upisivali podaci o sudionicima postupka (tužitelj i tuženik), predmetu i vrijednosti spora, uzimale su se i zapisivale izjave svjedoka, označavali i obilježavali svi važni dokumenti koji su se koristili tijekom postupka. Zapisnik su na kraju potpisivali konzul i svi suci članovi sudačkog vijeća. Odgovornost za čuvanje i pohranjivanje zapisnika i presuda bila je obveza konzula suca.

Za vrijeme postupka konzul je bio ovlašten pozivati stranke, saslušavati svjedoke, pisati i slati podneske, donositi odluke i rješenja kojima autonomno odlučuje o tijeku pokrenutog postupka. Na kraju suđenja konzul sudac kao predsjednik sudačkog vijeća samostalno je na temelju slobodnog sudačkog uvjerenja donosio presudu.

U slučaju da su se presude trebale izvršavati na područjima izvan granica nadležnosti imenovanog konzula a dužnost mu je bila otpraviti odluku nadležnom konzulu ili vlastima na području gdje se sudačka odluka imala izvršiti. Uz odluku konzul sudac bio je obavezan napisati i jasne upute o postupanju u vezi s izvršenjem donesene odluke. Na zahtjev stranke konzuli su bili obavezni otpremiti presudu u Dubrovnik na izvršenja, gdje su se sve pristigle presude upisivale u poseban upisnik (*quaternus*).

Nezadovoljna stanka imala je pravo izjaviti žalbu na odluku i presudu konzula. Žalba se mogla izjaviti u roku od godinu dana, računajući od dana donošenja presude. O žalbi na presudu konzula odlučivao je i odluku donosio žalbeni sud u Dubrovniku. U postupku po žalbi ispitala se opravdanost i zakonitost donesene presude konzula. Kada su to smatrale potrebnim, vlasti bi u žalbenom postupku pozivale i saslušavale konzula. Tako je zabilježeno da su vlasti u Dubrovnik uputile sudski poziv konzulu sucu Andriju Gučetiću

26. studenog 1367. godine te od njega tražile da dođe u Dubrovnik i da se opravda pred sudom, „što je naškodio Martinusu Prokuliću davši ga zatvoriti 2 godine u Budim“.<sup>58</sup>

Kako bi se postigla pravednost i objektivnost u radu konzula sudaca, propisima se regulira institut izuzeća konzula suca u svim sporovima koji se tiču njega samoga i njemu bliskih srodnika. Vodilo se računa o nepovredivosti ugleda i funkcije konzula suca.

O odgovornosti konzula i određivanju kazni za počinjene građanske prijestupe i kaznena djela sudska je praksa imala različite stavove, ovisno o težini počinjenog prijestupa, a i klasnoj pripadnosti počinitelja. Iako je Dubrovnik imao svoj Kazneni sud i kazneno zakonodavstvo, nadležnost za presuđivanje u sporovima protiv plemića bila je u rukama Vijeća umoljenih (Senata), kao i *ad hoc* izabranih sudišta.<sup>59</sup>

Nije subjektivno, već je činjenično realno zaključiti da, uz svu pravnu uređenost i zavidnu pravnu smislenost karakterističnu za srednjovjekovni Dubrovnik, sustav kažnjavanja nije bio jednak za sve društvene staleže ni za svakoga vlastelina ponaosob.

## 9. AKTIVNOST SPECIJALNIH KONZULA („AD HOC POSLANIKA“)

Konzularna služba Dubrovnika na Balkanu do XV. stoljeća vršila se putem stalno izabranih dubrovačkih konzula, koji su u funkcionalnom smislu imali ulogu sudaca (tzv. jurisdikcijski konzuli). Njihova je uloga usporediva s ulogom današnjih sudaca u građanskim, trgovačkim, kaznenim i prekršajnim sporovima. Konzuli su obavljali i širok krug administrativnih i javnobilježničkih poslova, pružali pomoć i davali savjete stanovnicima kolonija, vršili diplomatska zastupanja, što je uloga konzula i diplomata kakvu poznaju odredbe današnjeg modernog konzularnog i diplomatskog prava.

Za razliku od stalno izabranih konzula (sudaca i diplomata), koji su bili stanovnici trgovačkih kolonija i koje su vlasti u Dubrovniku birale na određenom području i na određeno duže vrijeme, specijalne su konzule vlasti u Dubrovniku upućivale u područja u kojima nisu imale stalno imenovanog konzula, u slučajevima kad su smatrale da imenovani konzuli suci trebaju pomoć u rješavanju kakva važnog spora te kada su procijenile da je rješavanje određenog pitanja u inozemstvu od vitalnog interesa za Dubrovnik. Oni su se birali među plemićima u *ad hoc* postupku od strana vlade, uz davanje jasnih uputa o ciljevima koje su trebali ostvariti u svojim poslaničkim misijama.

Vlada će, svjesna da je osiguranje mira na Balkanu nužno ne samo za opstanak trgovačkih kolonija nego i za sigurnost Dubrovnika, kad god je bilo moguće izbjegavati i gladiti sve sukobe te relativizirati ozbiljna politička neslaganja. Tada će se služiti specijalnim konzulima, koje će u *ad hoc* poslaničkim misijama angažirati na rješavanju određenih pojedinačnih zadataka. Tako će vlasti svojim pismom od 10. lipnja 1371. godine „dati

<sup>58</sup> Reformationes, sv. XXII., str. 22.

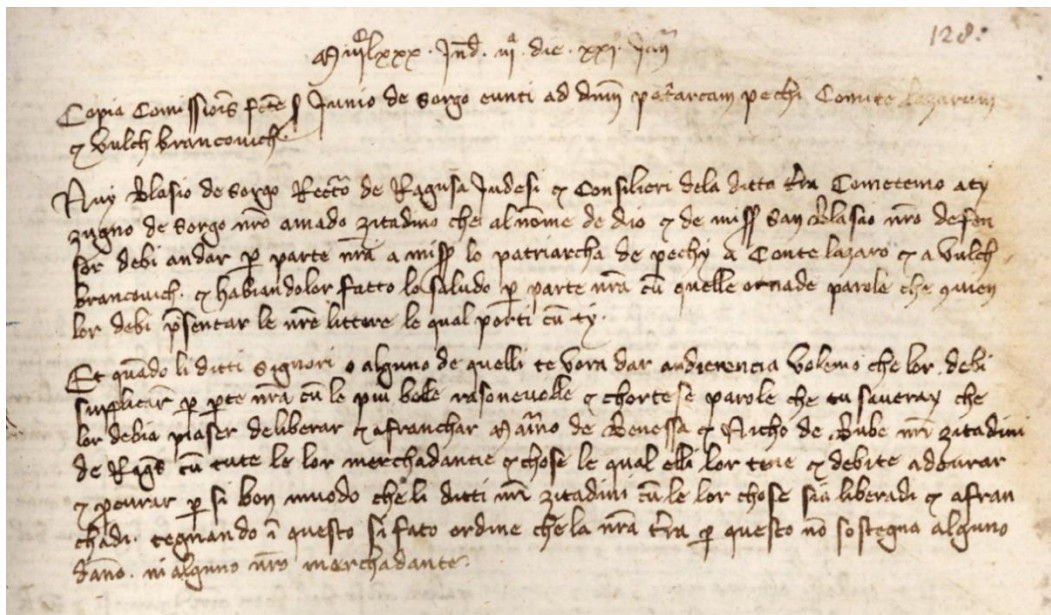
<sup>59</sup> Lonza, N., Pod plaštem pravde - kazneno pravni sustav Dubrovačke Republike u XVIII. st., Dubrovnik, 1997, str. 282, 283.

narediti poslanicima specijalnim konzulima P. Ranjini i J. Sorgu da se upute do srpskog kralja Vukašina čim čuju da je ovaj stigao u krajeve od Skoplja do Prizrena te mu se požale kako se s podanicima Dubrovnika loše postupa u njegovim zemljama“.<sup>60</sup>

Česti su bili slučajevi u kojima su dubrovački trgovci, osobito plemići na putovanjima u nesigurne balkanske krajeve, bili zarobljavani te uz velike iznose otkupnine razmjenjivani. Vlasti bi i tada slale svoje specijalne konzule da rješavaju pojedinačne slučajeve koji su se odnosili na njima osobito važne podanike. Tako će se vlada u siječnju 1380. godine založiti da se puste na slobodu njezini zatočeni i utamničeni trgovci plemići, zbog čega će kao specijalnog poslanika uputiti plemića Junija Sorkočevića da ode na dvor srpskih vladara Lazara i Vuka Brankovića kako bi ih molio za milost da se na slobodu puste zatočeni dubrovački trgovci.<sup>61</sup>

Iz ovih pisama vidimo da je vlada nesumnjivo vodila brigu o sigurnosti i zaštiti života svojih podanika u nemirnim balkanskim područjima, zbog čega je često angažirala sposobnije plemiće kao specijalne konzule.

Uloga specijalnih konzula starog Dubrovnika u funkcionalnom smislu usporediva je s ulogom članova specijalnih diplomatskih misija kakvu poznaju današnje moderno diplomatsko pravo i odredbe Konvencije o specijalnim misijama iz 1969. godine.



Slika 4. Pismo vlade u Dubrovniku od 31. siječnja 1380. kojim se upućuje poslanik Junije Sorgo u posebnu poslaničku misiju na ugarski dvor<sup>62</sup>

<sup>60</sup> Lettere di Levante, sv. II., fol. 70-71.

<sup>61</sup> *Ibid.*, sv. II., fol. 128.

<sup>62</sup> Lettere di Levante, sv. II., fol. 128.

## 10. ZAKLJUČAK

Važnost ostavštine srednjovjekovnog Dubrovnika na području razvoja konzularnih odnosa i konzularne službe u balkanskim zemljama u vremenu od XII. do XV. stoljeća neodvojivo je povezana s trgovinom kao njegovom najvažnijom gospodarskom granom.

Uspješna trgovina i razvijeni trgovinski odnosi koje je Dubrovnik imao na ovom području već na početku XII. stoljeća odvest će mnoge dubrovačke trgovce i bogatu vlastelu put najudaljenijih krajeva Balkana. Svjesni mogućnosti uspješne zarade, mnogi se trgovci odlučuju nastaniti u tim krajevima, gdje će u XIII. i XIV. stoljeću na Balkanu biti zamijećen znatan broj dubrovačkih trgovačkih kolonija.

Vlasti u Dubrovniku prepoznat će važnost razvoja dubrovačke trgovine na Balkanu, zbog čega se aktivno uključuju u zaštitu interesa dubrovačkih trgovačkih kolonija. Da bi uvele red u život i rad trgovačkih kolonija te da bi zaštitile svoje podanike od pravno nesigurnog feudalnog balkanskog okruženja, na čelo kolonija kao zaštitnika i starješinu postavit će plemića konzula. Njegova staleška pripadnosti odavala je klasni karakter društva i osiguravala zaštitu interesa vlastima srednjovjekovnog Dubrovnika.

S razvojem kopnene trgovine nameće se i potreba za povećanjem broja dubrovačkih konzulata i konzula u balkanskim zemljama. Nesumnjivo je da su vlasti, osim proklamiranog interesa zaštite svojih podanika u inozemstvu, osnivanjem konzulata i izborom plemića za konzula nastojale osigurati veću kontrolu urednosti svih ostvarenih prihoda kolonija.

Uz bogatstvo različitosti kulture koja se putem konzula i konzularne službe donosila i nje govala na područjima Balkana, za pravnu kulturu i naslijeđe tog područja važno je prenošenje instituta konzula suca, kao i primjena i provođenje za ono vrijeme zavidno razvijenog dubrovačkog pisanog konzularnog prava u balkanskim zemljama u kojima su djelovali dubrovački konzulati u vremenu od XIII. do XV. stoljeća.

Važnost i naslijeđe koje su nam ostavili dubrovački propisi o konzulima iz XIV. stoljeća vidljivi su i u danas važećim kodifikacijskim izvorima međunarodnog prava, Bečkoj konvenciji o konzularnim odnosima iz 1963. godine i Konvenciji o specijalnim misijama iz 1969. godine. Proučavajući i uspoređujući odredbe ta dva primjenjivana kodifikacijska izvora u kontekstu prvih donesenih dubrovačkih propisa o konzulima iz XIV. stoljeća, zamjećuje se respektabilno pravničko znanje kojim su raspolagali dubrovački pravnici kada su pravno kodificirali složene konzularne odnose u koje su stupali njihovi konzuli na Balkanu.

Usporedimo li institut „šefa konzulata“ (karijernog konzularnog funkcionera) kakav poznaje Bečka konvencija o konzularnim odnosima iz 1963. godine, vidjet ćemo da je to naslijeđe instituta „generalnog konzula“ s područja Sklavonije kojeg su vlasti imenovale na funkciju konzula na području dubrovačkih trgovačkih kolonija i kojem je za vrijeme obavljanja funkcije bilo zabranjeno obavljati druge lukrativne trgovačke poslove. Jednako

tako, pojam „konzularno područje“ iz Bečke konvencije sadržajno i funkcionalno odgovara pojmu „područje Sklavonije“ iz propisa o konzulima Dubrovnika, koje je predstavljalo područje koje se dodjeljivalo konzulu na brigu i postupanje i određivalo je granice njegove stvarne i mjesne nadležnosti. Usporedive su funkcije konzula kao zaštitnika interesa državljana države šiljateljice u inozemstvu, promicatelja gospodarskih i kulturnih interesa i kao notara kakvu poznaju odredbe važeće Bečke konvencije iz 1963. godine s ulogom dubrovačkih konzula na Balkanu, koji su, sukladno odredbama propisa o dubrovačkim konzulima iz XIV. stoljeća, i prema dubrovačkim zakonima koji su se primjenjivali na području trgovačkih kolonija u inozemstvu, bili obvezni štititi interese trgovaca u odnosima s lokalnim stanovništvom i s vlastima područja na kojem su se nalazile dubrovačke trgovačke kolonije i koji su bili ovlašteni obavljati poslove notara i matičara. Usporediv je i pojam „poslužnog osoblja“ iz Bečke konvencije iz 1967. godine sa „slugama konzula“, na koje je dubrovački konzul u Raškom Kraljevstvu imao pravo prema običajnom pravu, koje se nakon donošenja propisa o konzulima Dubrovnika u XIV. stoljeća i dalje nastavilo primjenjivati kao supsidijarni izvor prava.

Imunitet i povlastice karijernih konzula koje uređuju odredbe važeće Bečke konvencije poznavali su i propisi o dubrovačkim konzulima iz XIV. stoljeća. Sukladno navedenim propisima, vlasti u Dubrovniku bile su obvezne štititi integritet i imunitet svojih konzula u inozemstvu, osigurati im sudačku autonomiju, carinske i fiskalne privilegije te jurisdikcijski imunitet u odnosu na nesigurno i nepoznato inozemno pravo za sve vrijeme trajanja njihova mandata.

Pojam specijalne diplomatske misije u funkcionalnom smislu kao i članovi misija kako ih regulira Konvencija o specijalnim misijama iz 1969. godine naslijeđe su instituta „specijalnog konzula“ poslanika, kakav su poznavale i primjenjivale vlasti u starom Dubrovniku u slučajevima rješavanja njima osobito važnih pojedinačnih pitanja u inozemstvu putem *ad hoc* izabраниh poslanika.

Zbog svega navedenog nesumnjivo je i veliko značenje trajnog naslijeđa koje su na području suvremenog kodificiranog međunarodnog konzularnog prava ostavili konzularna služba i konzularni propisi starog Dubrovnika.



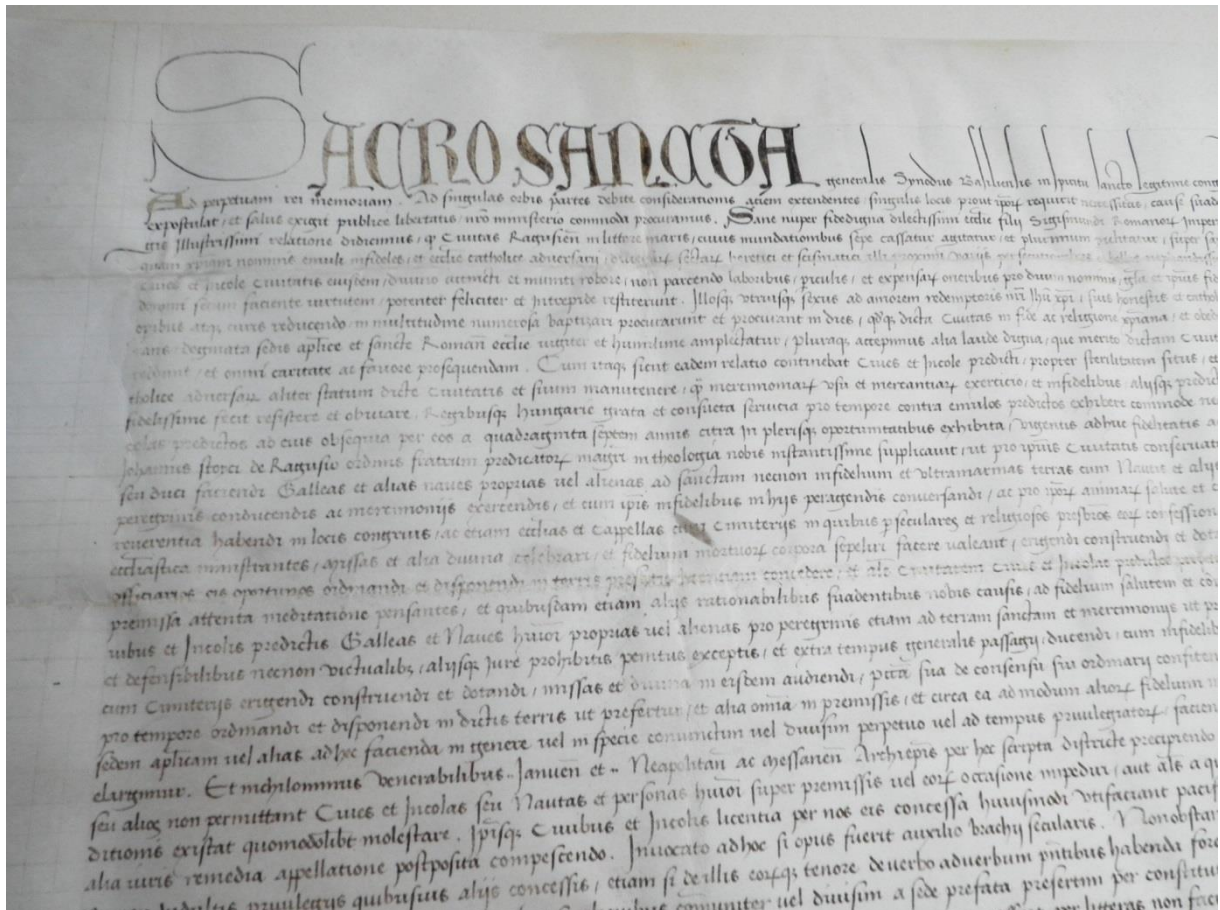




LXXI. die. vii. maij.

Piero di godola Doctor di Ragusa cu lo pinto q'ello q' en la gona deli p. sanj. Alti nobili  
 q' sanj dobre de Calas et Johan de grade nri ambassadori de Ragusa saluo cu suacor  
 amor. Somue asauer ca miss lo Day de mago ni mado una sua lettera la qual rogo  
 uostre i la qual cotingua che i breue deuea gir al suppan nicola p' ordinarion q'  
 disposicion deli dani necomei q' guastamei chi ha facti lo dicto suppan dela qual or  
 dinacion dese hauec habudo comadameo delo nro signor naturale. g'atubando che habiudo  
 castello debiamo pensar q' seruarli li nomi deli fana delo dicto nicola ordinadameo  
 chi ni ha facto lo mal q' guasto conera la nra Liada q' nri homeni q' cu nri lettere.  
 Allo qual Day nuy respondemo q' nri lettera concludendo ca lo dicto suppan no cura niore  
 q' disprezia lo comadameo delo dicto nro signor q' le prigier delo dicto Day ad esse  
 facto q' lo nro p'ncipio di Ragusa s'icilo appare p' experencia manifesta. p' q' ca de quando  
 lo dicto Day m'ando d'ost' m'icelous suo homo al dicto nicola de p'sence li nri p'sonari  
 q' li quali no hauea facto anaci alguna nouitate fe cometer crudelitate spualade  
 lo s'icilo q' lo tarbo soua la lor cana p' li quali cometi muolti fo moti q' aleri no pot  
 commeti co' concere delo dicto nicola delo qual respecto de nri g'nerali homeni q' nouiti  
 fando sustig'ne li cometi vendi cuo lo lor q' aleri fo obligo le p'sone q' secomparose deli  
 habe lo dicto nicola. ad. m. florini q' p'iu chusi che quasi nullo p'sonier deli nri  
 e romaio i lo regno delo dicto nicola q' dala p'ncipio da quando m'ando d'ady de  
 brauaco suo gouernado cu la sua hoste q' lo nro cocudo lo dicto nicola cu la sua gente ga  
 may no ha cessado ni cosa de offender q' guastar quito celi po lo nro cocudo ballando  
 lo dicto q' li arboni abrusando le chaste q' pillando li nri vilam q' fameli q' no la  
 gando lanore li nri possessioni cussi che senca li. m. Duchati solo respecto deli dani  
 p'sonier sono damnicadi plus de. xxx. Duchati. Et se respecto deli dani cu vendiam  
 de m'urte et offese cona quel nicola no ap'ignerozemo delo dicto nro signor la sua cea di  
 Ragusa gamay no hauea sendo pacifico ymo deuo se destraxta. Supplicando che cu sua dis  
 crecion li poiaqua curar che restitucion et onesta deli nri dani cu vendetta q' lo dicto nri  
 cola cu lo suo aydo possamo ap'ignar. q' hauemo q' p'sona digna di fe che lo dicto suppan  
 disse alli sey baroni no solo far pace cu li ragusei q' soli no fara quello chi io con li suo  
 p'ntar di s'icilo d'aly nri homeni q' getaro li la fe q' aler mal g'ando se restitara q' haueo  
 quello chi nro da esse. Et alo dicto Day de mago e mago amigo del dicto nicola q' con  
 p'nto q' p'nto nic f'aca i formacion quocbe cura deli nri facti. p' q' uolemo q' comadameo  
 che debic seruar q' p'licar cu li nri amici q' signori anaci lo nro signor naturale p'nto  
 la hostia admissio chi ni hauemo d'aca q' debem seruar de tuoc lo nouelle deli nri p'nti.  
 q' solo fine che auora legondo la hostia opinion q' quello chi pon coprombar p' le parole  
 chi ni d'ura lo nro signor q' p'li aleri nri signori q' amici q' delo facto de d'icri q' s'icilo se  
 nuy cardan nuy d'aromo ordine che habie.

Slika 8. Pismo vlade od 7. svibnja 1371., upućeno poslanicima Đivu Gradiću i Dobroslavu Kaliću, koji odlaze na ugarski dvor. *Lettere di levante*, sv. II., fol. 66. av.



Slika 9. Dio odluke Baselskog koncila od 22. prosinca 1433. kojim se daje privilegij Dubrovčanima da mogu trgovati s nevjernicima te podizati crkve i slati svoje konzule na područjima pod turskom vlašću. „Privilegium navigationis ad partes Orientes“

## Summary

**CONSULS AND THE CONSLULAR SERVICE OF DUBROVNIK (COMMUNES) AND THE DUBROVNIK REPUBLIC IN THE HINTERLAND OF THE BALKANS (12<sup>TH</sup> -15<sup>TH</sup> CENTURY)**

From as early as the 12<sup>th</sup> century, medieval Dubrovnik guided the development of trade, as an important branch of the economy, towards the countries of the Balkan hinterland, where the first settlements of the merchants of Dubrovnik were established (merchants' colonies). Due to the unregulated social and economic relations in the countries in the Balkan hinterland, the authorities in Dubrovnik, in order to ensure the prosperity of trade and provide protection to the inhabitants of the merchants' colonies, appointed a consul-nobleman at their head. The elected consuls of Dubrovnik in the Balkans, in addition to the function of protecting the interests of trade and the merchants of Dubrovnik, also performed the function of consuls magistrates (also known as consuls of justice). The operation of the consular service in these areas from the beginning of the 14<sup>th</sup> century was legally regulated by a piece of legislation titled "De ordinibus Consulis elligendi pro iure reddendo inter Racuseos in Sclauonia, Bosnia, Servia et Bulgaria", whose legacy can be seen even today in the modern codified sources of consular and diplomatic law.

*Keywords:* Consulate and consular service, trade privileges, the function of the consul-magistrate as consuls of justice, special consuls, the first regulation on the consuls of Dubrovnik from the 14<sup>th</sup> century

**Gordana Venier, LLB**, a student of postgraduate doctoral study at the Faculty of Law, University of Zagreb

# RATNI BROD U POZITIVNOM MEĐUNARODNOM PRAVU

*Pregledni znanstveni rad*

UDK 355.353

341.221.2

341.225

341.362

*Primljeno: 20. listopada 2015.*

Ratimir Prpić\*

---

*U ovome radu autor daje pregled pravila kojima se regulira pravni status ratnih brodova u suvremenom međunarodnom pravu. Na početku rada dana je pravna definicija i predstavljene su opće značajke ratnog broda. U prvome dijelu izlažu se pravni temelji izuzeća od sudbenosti takvih plovila i iznose se pravila mjerodavna za njihovu plovidbu te pravo pregleda i progona u morskim pojasevima, sve s naglaskom na teritorijalnom moru, arhipelaškim vodama i otvorenom moru. U drugom dijelu autor nastavlja svoje izlaganje upozoravajući na specifična pravila iz kojih su vidljive posebnosti pravnog položaja ratnog broda kao jednog od subjekata oružanog sukoba, a u tom se kontekstu objašnjava i utjecaj prava neutralnosti. U završnom dijelu iznosi se zaključak glede naravi pravila međunarodnog prava koja određuju pravni položaj ratnog broda.*

Ključne riječi: ratni brod, pravo, more, imunitet, oružani sukob, neutralnost

---

## 1. UVOD

Svrha je ovoga rada dati pregled pozitivnih pravila kojima se regulira pravni status ratnih brodova u suvremenom međunarodnom pravu. Stajalište od kojega polazimo jest da prevagu odnose pravila običajnog karaktera, uz bitnu napomenu da je u posljednjih sto i pedeset godina većina tih pravila kodificirana međunarodnim ugovorima.<sup>1</sup> To znači da ona i dalje vrijede kao običajno pravo, s učinkom djelovanja *erga omnes*, no ona istodobno među državama strankama takvih ugovora tvore i partikularno pravo, što znači da je njihov učinak djelovanja *inter partes*. U tom je procesu sabiranja, kroz kodifikaciju spojene s legislacijom, stvoren i određeni broj novih partikularno važećih pravnih pravila, a sve kao rezultat nužnosti razvoja i prilagodbe međunarodnog prava stalnim promjenama u međunarodnim odnosima između njegovih subjekata.<sup>2</sup> Povelja Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: UN) takvu pravnostvarajuću djelatnost dodjeljuje Općoj skupštini, koja ima zadatak da potiče proučavanje i daje preporuke u svrhu unapređivanja međunarodne

---

\* Ratimir Prpić, dip.iur., polaznik poslijediplomskog doktorskog studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu

<sup>1</sup> Jennings, A., Watts, A., *Oppenheim's International Law*, 9. izd., vol. I, London, 1996, str. 110-114.

<sup>2</sup> Degan, V., Đ., *Sources of International Law*, London, 1997, str. 177-178.

suradnje na političkom polju te da potiče progresivni razvoj i kodifikaciju međunarodnog prava (članak 13. stavak 1. a Povelje).<sup>3</sup>

Pravila koja reguliraju međunarodni status ratnih brodova nalazimo ponajprije u pravilima međunarodnog prava mora i međunarodnog prava oružanih sukoba. Konvencija UN-a o pravu mora iz 1982. (u daljnjem tekstu: Konvencija o pravu mora) najvažniji je dokument koji uređuje suvremene odnose na moru, stoga ga uzimamo kao temelj prvog dijela rada, u kojem se bavimo definicijom ratnog broda i izučavanjem njegova redovitog (mirnodopskog) statusa.<sup>4</sup> Nastavak rada temeljimo na kodifikacijama ratnog prava, a bavimo se i utjecajem prava neutralnosti na ratni brod.<sup>5</sup> Spominjemo i Sanremski priručnik o međunarodnom pravu primjenjivom na oružane sukobe na moru iz 1994. (u daljnjem tekstu: Sanremski priručnik), koji predstavlja svojevrsnu kodifikaciju, no nije riječ o klasičnom međunarodnom ugovoru i izvoru međunarodnog prava u smislu članka 38. Statuta Međunarodnog suda.<sup>6</sup> Riječ je o dokumentu koji je nastao kao rezultat napora stručnjaka međunarodnog prava, a u čijem se uvodnom dijelu navodi da je njegova svrha pružanje suvremene potvrde međunarodnog prava primjenjivog na oružane sukobe na moru. Priručnik sadrži novine koje se mogu smatrati progresivnim razvojem prava, no većina se njegovih odredaba smatra odrazom trenutnog primjenjivog prava. U završnom dijelu iznosimo zaključak o običajnopravnom karakteru pravila koja određuju suvremeni međunarodnopravni status ratnog broda.

## 2. PRAVNA DEFINICIJA I OPĆE ZNAČAJKE RATNOG BRODA

Prvu službenu definiciju ratnog broda nalazimo u Haaškoj konvenciji o pretvaranju trgovačkih brodova u ratne (v. *infra*, poglavlje 4, odjeljak 5). Prema članku 29. Konvencije o pravu mora, četiri su konstitutivna elementa definicije ratnog broda, i to: pripadnost oružanim snagama neke države; postojanje vanjskih oznaka raspoznavanja državne pripadnosti; brod mora biti pod zapovjedništvom časnika koji je u službi vlade te države i čije je ime upisano u odgovarajući popis časnika ili drugu ispravu jednakog značenja; postojanje posade koja je podvrgnuta pravilima vojne stege.<sup>7</sup> Sadržajno identičnu definiciju nalazimo i u Sanremskom priručniku.<sup>8</sup> Mogli bismo je dopuniti i dodatnim

<sup>3</sup> Tekst Povelje u: „Narodne novine – Međunarodni ugovori“, broj: 15/1993.

<sup>4</sup> Tekst Konvencije u: „Narodne novine – Međunarodni ugovori“, broj: 9/2000.

<sup>5</sup> Danas je primjereniji izraz pravo oružanih sukoba. O međusobnom odnosu izraza ratno pravo, humanitarno pravo i pravo oružanih sukoba opširnije v. Andrassy, J., Bakotić, B., Seršić, M., Vukas, B., *Međunarodno pravo 3*, Zagreb, 2006, str. 128-129.

<sup>6</sup> Tekst Sanremskog priručnika u: <https://www.icrc.org/ihl/INTRO/560?OpenDocument> (pristup 20. siječnja 2015.).

<sup>7</sup> Konvencija o otvorenom moru (1958.) pod ratnim brodom podrazumijeva „brod koji pripada ratnoj mornarici neke države i nosi vanjske znakove raspoznavanja ratnih brodova njegove državne pripadnosti, zapovjednik mora biti u službi države, njegovo se ime treba nalaziti na popisu časnika ratne mornarice, a posada mora biti podvrgnuta pravilima vojne stege“ (članak 8.).

<sup>8</sup> Neke države polaze pri definiranju pojma ratnog broda od tzv. stvarnog, funkcionalnog kriterija. V. Kinder, I., *Pravni položaj stranog ratnog broda u unutrašnjim morskim vodama obalne države s posebnim osvrtom na Republiku Hrvatsku*, u: Hrvatski vojnik, 68/2001, prilog 2, str. 3.

elementima, poput primjerice svrhe ili pak činjenice naoružavanja broda. U tom smislu nalazimo proklamaciju predsjednika Sjedinjenih Američkih Država (u daljnjem tekstu: SAD) Woodrowa Wilsona (1917.), prema kojoj je ratni brod „javno naoružano plovilo pod zapovjedništvom časnika kojeg je na to mjesto postavila vlada, čije je ime upisano u popis posade, čija je posada podvrgnuta vojnoj stezi, a namjena je broda poduzimati ratne operacije protiv javnih ili privatnih brodova neprijatelja.“<sup>9</sup> Konvencija o pravu mora ne regulira pitanje zapovijedanja i stege, već je to prepušteno nacionalnom pravu država stranaka. Sa stajališta međunarodnog prava, zanimljiv nam je prvi element konvencijske definicije, a posljedično i drugi, jer je državna pripadnost vidljiva iz vanjskih znakova raspoznavanja. U međunarodnom pravu uvriježeno je načelo zastave broda. Riječ je o simboličnom znaku koji predstavlja određenu državu. Međutim, međunarodno pravo poznaje i slučaj kada je dopuštena uporaba lažne zastave. Riječ je o oružanim sukobima na moru, u kojim se može koristiti ne samo lažna nego i neprijateljska zastava (v. *infra*, poglavlje 4, odjeljak 3).<sup>10</sup>

Valja primijetiti da navedena konvencijska odredba ne govori o pripadnosti pomorskim oružanim snagama, nego oružanim snagama općenito.<sup>11</sup> Iako bi takva gramatička konstrukcija na prvi pogled djelovala preciznije, ona ne bi bila točna jer ratni brodovi mogu pripadati i ostalim rodovima oružanih snaga. Prema tradicionalnom shvaćanju, ratnu mornaricu čine dvije skupine brodova. U prvu skupinu spadaju brodovi stalno namijenjeni provođenju neprijateljstava na moru. To su ratni brodovi i pomoćni brodovi ratne mornarice.<sup>12</sup> Drugu skupinu čine brodovi privremeno prenamijenjeni za provođenje neprijateljstava na moru. To su trgovački brodovi pretvoreni u ratne. Međutim, države mogu brodove koji obavljaju pomoćnu službu ratnim brodovima stranaka sukoba također smatrati brodovima ratne mornarice.<sup>13</sup> Vjerujemo da će se u budućnosti postaviti i pitanje pravnog statusa besposadnih plovila. Za sada takve plovne jedinice imaju malu autonomiju i skromne mogućnosti djelovanja, no razvoj tehnologije mogao bi ubrzo dovesti do promjena i na tom polju stvarajući sve veća i sposobnija plovila.<sup>14</sup>

Zanimljiva je i problematika statusa potopljenih ratnih brodova. Naime, razvoj tehnologije omogućio je istraživanje i iskorištavanje morskoga dna i podzemlja na većim dubinama nego ikada prije. Posljedično veliki broj potopljenih brodova i drugih objekata postao je dostupan za istraživanje, ali je istodobno i izložen opasnostima poput krađa, skrnavljenja

---

<sup>9</sup> Ključni je nedostatak navedene definicije to što spaja nespojive pojmove. Naime, ratni brod ne može biti javni brod jer je javni brod vrsta broda koji je u vlasništvu države (odnosno kojim države upravljaju ili ga koriste), a koji nije ratni brod i upotrebljava se u netrgovačke svrhe.

<sup>10</sup> Andrassy, Bakotić, Seršić, Vukas, *op. cit.* (bilj. 5), str. 164.

<sup>11</sup> Kinder, *op. cit.* (bilj. 8), str. 3.

<sup>12</sup> Prema Sanremskom priručniku, pomoćni je brod plovilo različito od ratnog broda koje je u vlasništvu ili pod isključivom kontrolom oružanih snaga države i koristi se stanovito vrijeme za vladinu netrgovačku službu (članak 13., točka h).

<sup>13</sup> Naoružani trgovački brod predstavlja zasebnu kategoriju. Naime, s vremenom su države uvele praksu naoružavanja trgovačkih brodova s ciljem obrane; takav se brod može napasti kao legitiman vojni cilj.

<sup>14</sup> Opširnije o besposadnim plovilima v. <https://www.hsdl.org/?view&did=731705> (pristup 28. srpnja 2014.).

posmrtnih ostataka i sl. Time je otvoren cijeli niz pitanja, čije bi detaljno izlaganje uvelike prelazilo okvire ovoga rada. Ipak, spomenimo da, povijesno gledajući, takve olupine često sadrže tragove bitne za istraživanje povijesti, ili pak one same, odnosno predmeti koje sadrže, predstavljaju pomorsku kulturnu baštinu. S humanitarnog gledišta, riječ je o morskim grobnicama vojnika, koje kao takve zaslužuju poseban tretman i zaštitu. Ako opisanoj problematici pristupimo sa sigurnosnog aspekta, tada treba reći da brodske olupine često sadržavaju neeksplozirano municiju, gorivo i druge tvari opasne za život i zdravlje ljudi i morski okoliš. S obzirom na to da je riječ o ostacima ratnih brodova, na njima se mogu naći i predmeti bitni za nacionalnu sigurnost zemalja.

Dodatna je komplikacija ako se olupine nalaze u morskim područjima gdje obalne države, koje istodobno nisu države pod čijom su zastavom potonuli brodovi plovili, imaju suverenost te suverena ili druga prava.<sup>15</sup> U rješavanju tih i drugih pitanja važnu ulogu ima Konvencija o zaštiti podvodne kulturne baštine (2001.), koju pozitivno cijenimo kao bitni iskorak u stvaranju kvalitetnog međunarodnopravnog mehanizma koji bi cjelovito i djelotvorno štitio podvodnu kulturnu baštinu, a u nju svakako spadaju i potopljeni ratni brodovi.<sup>16</sup> Međutim, kako ta Konvencija pati od stanovitih slabosti (veliku joj manu nalazimo u korištenju egzaktnog vremenskog kriterija od sto godina pri definiraju opsega pojma kulturne podvodne baštine),<sup>17</sup> radi otklanjana postojećih dvojba te radi učinkovitog ostvarenja željenog programa sveobuhvatne pravne zaštite potopljenih ratnih brodova (i ostalih predmeta iz kategorije podvodne kulturne baštine), neovisno o mjestu njihova potonuća i zastavi plovidbe, daljnji se razvoj odgovarajućih pravila mjerodavnog međunarodnog prava nameće kao logična nužnost.<sup>18</sup>

Povijesno gledajući, brodovi na otvorenom moru smatrani su produžetkom, odnosno dijelom područja države čiju zastavu vijore (tzv. teritorijalitet broda). To je bio temelj prava sudbenosti nad brodovima vlastite zastave. Takva se pravna fikcija napušta i odlazi u prošlost međunarodnog prava.<sup>19</sup> Već je u presudi Stalnog suda međunarodne pravde u predmetu „Lotus“ (1927.) upotrijebljena ponešto drugačija formulacija u odnosu na

---

<sup>15</sup> Američki predsjednik W. J. Clinton dana 19. siječnja 2001. izdao je izjavu pod naslovom "Politika SAD-a za zaštitu potonulih ratnih brodova", u kojoj se navodi da će SAD iskoristiti svoj utjecaj radi zaštite i očuvanja državnih objekata, neovisno o tom nalaze li se u vodama SAD-a, stranih nacija ili u međunarodnim vodama.

<sup>16</sup> Konvencija je donesena u okviru Organizacije UN-a za obrazovanje, znanost i kulturu (UNESCO); cjelokupan tekstu v. u: „Narodne novine – Međunarodni ugovori“, broj: 10/2004.

<sup>17</sup> Opširnije o režimu zaštite predviđene konvencijskim odredbama v. Šošić, T. M., *Konvencija UNESCO-a o zaštiti podvodne kulturne baštine i jurisdikcija država u Jadranskom moru*, Poredbeno pomorsko pravo, 49/2010, str. 101-138.

<sup>18</sup> Tom se konvencijom kulturna podvodna baština definira kao: „(svi tragovi) ljudskog postojanja kulturnog, povijesnog ili arheološkog karaktera koji su se nalazili djelomično ili potpuno pod vodom, povremeno ili stalno, barem 100 godina“ (članak 1. stavak 1. točka a te Konvencije). Zbog tako postavljenog vremenskog ograničenja od sto godina (za što ne nalazimo opravdano održive kriterije znanstvenog promišljanja, a s tim se stajalištem slažu i drugi autori, v. npr. *ibid*, str. 106), mnoge potencijalno vrijedne olupine mlađeg datuma potonuća ostaju izvan konvencijske zaštite. To se pogotovo odnosi na nalazišta brodskih i zrakoplovnih olupina iz dva svjetska rata u 20. stoljeću.

<sup>19</sup> Andrassy, J., Bakotić, B., Lapaš, D., Seršić, M., Vukas, B., *Međunarodno pravo 2*, str. 249.



tradicionalno gledište.<sup>20</sup> Naime, rečeno je: „Nužna posljedica principa slobode mora jest to da je brod na otvorenom moru izjednačen s područjem države čiju zastavu vije budući da ta država na njemu provodi svoju nadležnosti jednako kao i na svom vlastitom području, a što nije dopušteno nijednoj drugoj državi.“<sup>21</sup> Takva je sloboda (za ratne brodove i brodove u vlasništvu države ili brodove kojima se ona koristi, a upotrebljavaju se samo za vladinu netrgovačku službu) apsolutna.<sup>22</sup> Paralelno s napuštanjem tradicionalnog stajališta dolazi do pojave novog pravnog shvaćanja, prema kojem se ratni brod koji se nalazi u dijelu mora pod suverenošću druge države (primjerice stranom teritorijalnom moru ili stranoj luci) ipak nalazi izvan područja te obalne države i dosega njezina suvereniteta (tzv. eksteritorijalitet broda).<sup>23</sup> Prema najnovijem shvaćanju ratni se brod smatra jednim od instrumenata suvereniteta države zastave,<sup>24</sup> a na takvoj se pravnoj fikciji istodobno temelji i pravna osnova njegova imuniteta (v. *infra*, poglavlje 3.1).<sup>25</sup>

Državna pripadnost manifestira se i kao niz posljedica za državu zastave (ratnog) broda. Tu ćemo tvrdnju objasniti na nekoliko primjera. Tako Konvencija o pravu mora u članku 31. propisuje: "Država zastave snosi međunarodnu odgovornost za svaki gubitak ili štetu nanesenu obalnoj državi zbog nepoštovanja njenog ratnog broda ili drugog državnog broda koji služi za netrgovačke svrhe, zakona i drugih propisa obalne države o prolasku teritorijalnim morem ili odredaba Konvencije ili drugih pravila međunarodnog prava." Nadalje, člankom 106. propisano je: "Ako je uzapćenje broda ili zrakoplova, zbog sumnje da je počinjeno djelo piratstva, izvršeno bez valjanih razloga, država koja je uzaptila brod ili zrakoplov odgovorna je državi čiju pripadnost ima brod ili zrakoplov za sav gubitak ili štetu prouzročenu uzapćenjem." Takve su odredbe u skladu s općim pravilima međunarodnog prava o odgovornosti država za djela svojih organa ili agenata. Država će odgovarati za gubitak ili štetu koja nastane činom ili propustom zapovjednika ratnog broda (ili članova posade) ako takvo djelovanje predstavlja povredu međunarodne obveze sadržane u Konvenciji u pravu mora ili kojem drugom pozitivnom izvoru međunarodnog prava.<sup>26</sup> Osim piratstva, postoje i drugi slučajevi kada je ratni brod ovlašten na zaustavljanje stranog trgovačkog broda na otvorenom moru. Npr. kod postojanja ozbiljne sumnje na trgovinu robljem, neovlašteno emitiranje, na temelju dopuštenja države pripadnosti broda, ako se radi o brodu bez državne pripadnosti i dr. (v. *infra*, poglavlje 3.3). I tada postoji pravo na potraživanje naknade pretrpljene štete ili gubitka.

Nadalje, u međunarodnom pravu nalazimo situacije kada određivanje statusa i državne pripadnosti ratnog broda može imati odlučujući utjecaj na položaj drugih brodova, kao što je to slučaj plovidbe neutralnog broda u pratnji ratnog broda sukobljene strane (v.

---

<sup>20</sup> Tekst Presude u: Publications of the Permanent Court of International Justice, series A-10, 1927.

<sup>21</sup> *Ibid*, str. 25.

<sup>22</sup> Shaw, M., N., *International law*, 6. izd., Cambridge, 2008, str. 614.

<sup>23</sup> Kinder, *op. cit.* (bilj. 8), str. 3.

<sup>24</sup> Shaw, *op. cit.* (bilj. 22), str. 558.

<sup>25</sup> Kinder, *op. cit.* (bilj. 8), str. 3.

<sup>26</sup> Opširnije o konceptu međunarodnopravne odgovornosti države v. Seršić, M., *Međunarodnopravna odgovornost države*, Zagreb, 2007.

*infra*, poglavlje 5, odjeljak 3). Valja reći da napad na ratni brod predstavlja čin agresije prema njegovoj državi pripadnosti. Članak 1. rezolucije Opće skupštine UN-a broj 3314 od 14. prosinca 1974. sadrži definiciju agresije,<sup>27</sup> a člankom 3. nabraja se niz činova koje treba ocijeniti kao agresiju,<sup>28</sup> pri čemu upozoravamo na točku d istog, prema kojoj se agresija smatra i: "d) napad od oružanih snaga neke države na kopnene, pomorske ili zračne vojne snage..."<sup>29</sup> Države mogu ratne brodove (kao instrument svoga suvereniteta, v. *supra*, 3. odjeljak ovog poglavlja) koristiti i kao sredstva samopomoći, bilo da je riječ o protumjeri ili retorziji.<sup>30</sup> Očiti je primjer njihovo slanje u blizinu aktualnih vojnih i/ili političkih kriznih žarišta u svrhu demonstracije vojne (pomorske) moći.

Za razliku od površinskih (ratnih) brodova, koji su prisutni od početaka ljudske civilizacije, podmornice se pojavljuju tek u drugoj polovici 19. st. i bilježe široku upotrebu u oba globalna rata u 20. st.<sup>31</sup> Štoviše, u početku su smatrane nečasnim sredstvom, a podmorničko ratovanje protivno moralnom kodeksu i pomorskoj časti. Njihove sposobnosti djelovanja, čak i ispod zaleđenih morskih površina, daju im dodatno na važnosti, danas možda više no ikada prije.<sup>32</sup> Slažemo se s mišljenjem da je podmornica vrsta ratnog broda.<sup>33</sup> Takvo stajalište temeljimo na članku 29. Konvencije o pravu mora, iz kojeg vidimo da ta vrsta plovila ispunjava sva obilježja iz definicije ratnog broda. Dakle, riječ je o specifičnoj vrsti ratnog broda, konstruiranog primarno za podvodnu plovidbu. Analizirajući Konvenciju o pravu mora, uočavamo da se podmornica kao samostalni termin spominje samo u članku 20., kojim se regulira način njihove plovidbe stranim teritorijalnim morem. Sa stajališta teleološkog tumačenja taj članak možemo promatrati kao nadopunu svim ostalim odredbama, pri čemu se uzima u obzir specifičnost

---

<sup>27</sup> Iako se rezolucije Opće skupštine UN-a smatraju preporukama, bilo bi pogrešno u cijelosti im osporavati pravni učinak. Štoviše, neke od rezolucija pokazale su se kao učinkovito sredstvo artikulacije običajnog procesa. V. Degan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 194.

<sup>28</sup> Agresija je navedenom Rezolucijom definirana kao "upotreba oružane sile neke države protiv suverenosti, teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti neke druge države ili upotreba oružane sile koja je na bilo koji drugi način nespojiva s poveljom UN-a." Opširnije o agresiji v. Seršić, M., *Agresija, samoobrana i anticipatorna samoobrana*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 57, br. 2, 2007, str. 271-290.

<sup>29</sup> Pojam oružanog napada (agresije) bio je u središtu razmatranja Međunarodnog suda u presudi u slučaju *Nicaragua* 1986. (V. Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), *International Court of Justice, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders* (dalje: ICJ Reports), 1986). Novija presuda tog Suda u vezi s istim pojmom jest ona u predmetu naftnih platformi 2003. između SAD-a i Irana (V. ICJ Reports 2003).

<sup>30</sup> U novije vrijeme sve više prevladava naziv protumjere u odnosu na tradicionalni naziv represalije kao jedan od oblika individualne samopomoći. Opširnije o represalijama v. Andrassy, Bakotić, Seršić, Vukas, *op. cit.* (bilj. 5), str. 121-123.

<sup>31</sup> Pojam "*površinski (ratni) brod*" koristimo u vlastitom prijevodu izraza "*surface warship*", koji se u engleskom jeziku često koristi (npr. Fleck, D., Bothe, M. *The Handbook of International Humanitarian Law*, 3. izd., Oxford, 2013, str. 1047), i to s ciljem razlikovanja površinskog (ratnog) broda kao plovnog objekta namijenjenog za plovidbu morem te podmornice kao plovnog objekta namijenjenog ponajprije za podvodnu plovidbu.

<sup>32</sup> Ta se tvrdnja odnosi ponajprije na države koje leže uz polarna područja (ili se tu nalaze njihovi posjedi). V. npr. Shaw, *op. cit.* (bilj. 22), str. 534-538.

<sup>33</sup> Evans, M., D., *International Law*, 3. izd., Oxford, 2003, str. 635.

konstrukcije i primarna namjena podmornica.<sup>34</sup> Sanremski priručnik navodi da su površinski brodovi, podmornice i zrakoplovi vezani istim načelima i pravilima postupanja (članak 45.).

### 3. POLOŽAJ NA MORU U DOBA MIRA

#### 3.1. Izuzeće od sudbenosti

Pravni temelj izuzeća od sudbenosti ratnog broda proizlazi iz njegova pripadanja oružanim snagama države zastave. Njegovo je djelovanje *iure imperii*, što znači da je podložno općem načelu međunarodnog prava, prema kojem jedan nositelj najviše vlasti nije ovlašten obavljati vlast prema drugom nositelju najviše vlasti (načelo *par in parem non habet imperium*).<sup>35</sup> Članak 95. Konvencije o pravu mora ponavlja staro običajno pravilo i propisuje: "Ratni brodovi uživaju na otvorenom moru potpuni imunitet od jurisdikcije svake druge države osim države zastave." Istodobno se člankom 32. propisuje: "...ništa u ovoj Konvenciji ne dira u imunitete ratnih brodova i drugih državnih brodova koji služe za netrgovačke svrhe."<sup>36</sup> Pravilo istovrsnog domašaja nalazimo i u Konvenciji za izjednačavanje nekih pravila o imunitetu državnih brodova (1926.), koja u svojem članku 3. propisuje za ratne brodove da isti "neće moći biti predmet zapljene, zaustavljanja, zadržavanja u bilo kojem pravnom postupku niti će moći biti predmet sudskog postupka *in rem*." Izuzeće od sudbenosti znači da je u pogledu kaznene i građanske sudbenosti isključivo nadležna država zastave broda.<sup>37</sup> Dakle, uhićenje, istraga, ovrha, zapljena, zaustavljanje, zadržavanje i druge mjere u tom smislu nisu moguće. Odredba o suverenom imunitetu primjenjuje se jednako, neovisno nalazi li se ratni ili drugi brod s imunitetom u stranoj luci, na otvorenom moru ili u morskim pojasevima gdje obalne države imaju suverenost, suverena ili druga prava. U tim pojasevima obalna država može nametati svim brodovima ograničenja redarstvene naravi. S druge strane, pristup stranoj luci u načelu je uvjetovan prethodnom dozvolom obalne države.<sup>38</sup> Međutim, pozitivno međunarodno pravo poznaje slučajeve kada je dopušteno uplovljavanje ratnog broda u stranu luku bez dopuštenja obalne države. Klasičan je primjer uplovljavanje radi sklanjanja od nevremena. U tom slučaju nema odgovornosti države zastave za međunarodno protupravni čin jer je riječ o nevolji koja se smatra jednom od okolnosti

<sup>34</sup> V. npr. Jelavić, A., *Podmornički rat*, Naše more, Znanstveno-stručni časopis za more i pomorstvo, vol. 60, br. 3-4, 2013, str. 72.

<sup>35</sup> Kinder, *op. cit.* (bilj. 8), str. 3.

<sup>36</sup> Sadržajno identičnu odredbu nalazimo u Ženevskoj konvenciji o otvorenom moru (1958.).

<sup>37</sup> U svezi s imunitetom stranoga ratnog broda od građanske nadležnosti sudova obalnih država ističe se odluka Vrhovnog suda SAD-a u predmetu *Exchange vs. McFaddon*, koja je znatno utjecala na zakonodavstvo i praksu SAD-a. U njoj je taj sud, odbijajući tužbeni zahtjev, jasno proklamirao načelo primjene pravnog poretka „zastave“ broda. V. Kinder, I., *Kaznena jurisdikcija nad stranim vojnim snagama u miru*, u: Hrvatski vojnik, 73-74/2001, prilog 4, str. 3.

<sup>38</sup> Posjeti nacionalnim lukama od strane ratnih brodova prijateljskih zemalja bili su uvjetovani priznanjem broskog imuniteta od lokalnih vlasti. Iz takvih odvojenih pravnih režima razvila se usporedna koncepcija imuniteta države, a s ciljem pružanja zaštite od nacionalnih sudova. V. Evans, *op. cit.* (bilj. 33), str. 359.

kojima je isključena takva protupravnost.<sup>39</sup> U praksi često nailazimo na slučajeve da je pristup stranoj luci reguliran međunarodnim ugovorima o vojnim bazama sa svrhom odgovarajuće formulacije ovlaštenja potrebnih vojnim snagama za uspostavu, opremanje i redovito funkcioniranje strane vojne baze.<sup>40</sup> Dozvola boravka u stranoj luci ujedno predstavlja obvezu obalne države na poštivanje imuniteta stranog ratnog broda za vrijeme takva boravka, uz istodobnu obvezu samog broda na pridržavanje njezinih zakonskih pravila i uvjeta pod kojim je dozvola izdana,<sup>41</sup> posebno propisa o sigurnosti plovidbe i redu u lukama.<sup>42</sup> Možemo se složiti sa stajalištem autora koji smatraju da odredbe Konvencije o pravu mora, kojima su propisane zabranjene djelatnosti pri ostvarivanju prava na neškodljivi prolazak (tj. djelatnosti za koje se smatra da diraju u mir, red ili sigurnost obalne države u njezinu teritorijalnom moru), ujedno predstavljaju minimalni standard pravila postupanja ratnog broda kad se nalazi u stranoj luci.<sup>43</sup> Slijedom iznesenoga, logičan je zaključak da, ako potonji povrijedi ta pravila, njegov imunitet ne bi prestao, nego bi obalna država imala jednaka ovlaštenja kao u slučaju nepridržavanja pravila o neškodljivu prolasku (v. *infra*, poglavlje 3.2). Od tih povreda jasno treba razlikovati čin agresije stranog ratnog broda. U tom se slučaju, u skladu s pretpostavkama propisanim međunarodnim pravom, stječe pravo na samoobranu.<sup>44</sup>

Potvrdu običajnog karaktera pravila o suverenom imunitetu ratnih brodova nalazimo i u međunarodnoj sudskoj praksi.<sup>45</sup> Spomenut ćemo noviju odluku Međunarodnog suda za pravo mora od 15. prosinca 2012. (u daljnjem tekstu ovog odjeljka: Odluka) u sporu između Gane i Argentine, kojom je Gani naloženo oslobađanje fregate ARA (*Armada de la República Argentina*) Libertad, njezina zapovjednika i članova posade (paragraf 108. Odluke).<sup>46</sup> Spor je nastao nakon što je lokalni sud iz Gane odobrio zahtjev tužitelja za izdavanje zabrane koja je onemogućavala spomenuti brod u uzimanju zaliha goriva potrebnih za isplovljavanje sve dok Argentina ne položi zatraženu novčanu svotu. Argentina je tvrdila da je ARA Libertad ratni brod, stoga uživa zaštitu prema međunarodnom pravu.<sup>47</sup> Središnje je pitanje spora bilo primjenjuje li se članak 32. Konvencije o pravu mora o suverenom imunitetu ratnih brodova i u slučajevima kad se ti brodovi nalaze u unutarnjim morskim vodama obalnih država. Argentina se oslanjala na gramatičko tumačenje članka 32. i tvrdila da se imunitet ratnih brodova prema Konvenciji

<sup>39</sup> Kinder, *op. cit.* (bilj. 8), str. 6. O ostalim okolnostima koje isključuju protupravnost v. Andrassy, Bakotić, Seršić, Vukas, *op. cit.* (bilj. 5), str. 112-114.

<sup>40</sup> Tipična takva odredba sadržana je u Sporazumu Japana i SAD-a (1960.) u kojem se navodi: "... brodovima i zrakoplovima... bit će dopušten pristup bilo kojoj morskoj ili zračnoj luci u Japanu..." V. Kinder, I., *Međunarodni aspekti stranih vojnih baza*, u: Hrvatski vojnik, 69/2001, prilog 3, str. 6.

<sup>41</sup> Jennings, Watts, *op. cit.* (bilj. 1), str. 82.

<sup>42</sup> Kinder, *op. cit.* (bilj. 8), str. 12.

<sup>43</sup> V. Degan, V. Đ., *Međunarodno pravo mora u miru i u oružanim sukobima*, Rijeka, 2002, str. 167.

<sup>44</sup> O pravnom položaju zapovjednika, posade, dezertera, azilanata i putnika na ratnom brodu opširnije v. *ibid.*, str. 167-169 i Kinder, *op. cit.* (bilj. 8), str. 11-12.

<sup>45</sup> Degan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 192.

<sup>46</sup> Tekst Odluke i cjelokupan tijek postupka pred Međunarodnim sudom za pravo mora v. u: <http://www.itl-os.org/index.php?id=222&L=0> (pristup 2. veljače 2015.).

<sup>47</sup> Opširnije o sporu v. <http://opiniojuris.org/2012/12/15/law-of-the-sea-tribunal-resoundingly-affirms-the-sovereign-immunity-of-warships-and-orders-ghana-to-release-argentine-tall-ship-ara-libertad/> (pristup 28. srpnja 2014.).

o pravu mora odnosi i na ratne brodove u unutarnjim morskim vodama, dok je Gana tvrdila suprotno, a svoje je argumente temeljila na činjenici da se članak 32. javlja u konvencijskom odsjeku koji se bavi teritorijalnim morem. Međunarodni sud za pravo mora konstatirao je da je "ratni brod izraz suverenosti države čiju zastavu vije" (paragraf 94. Odluke) te da "u skladu s općim međunarodnim pravom ratni brod uživa imunitet, uključujući u unutarnjim vodama" (paragraf 95. Odluke) i stoga je zaključio da "je bilo koji čin koji silom sprječava ratni brod u obavljanju svojih misija i dužnosti izvor sukoba koji može ugroziti prijateljske odnose između država" (paragraf 97. Odluke), kao i da "bilo kakav čin poduzet od vlasti Gane kojima se sprječava ARA Libertad, ratni brod koji pripada Argentinskoj ratnoj mornarici, u obavljanju svojih misija i dužnosti, utječe na imunitet koji ratni brod uživa sukladno općem međunarodnom pravu" (paragraf 98. Odluke).

### 3.2. Plovidba morskim prostorima

Prostorna cjelina koju nazivamo morem nije jedinstveno pravno uređena. Posljedično, ni režimi plovidbe brodova nisu jednaki. S jedne strane postoje morski pojasevi koji su dio područja obalnih država i pod njihovom su suverenosti, a s druge imamo morske pojaseve gdje obalne države imaju samo određena suverena i druga prava. Otvoreno je more prostor koji ne spada ni u jednu od navedenih kategorija. Usredotočit ćemo se na plovidbu i ovlasti ratnih brodova u teritorijalnom moru, arhipelaškim vodama i na otvorenom moru. Ostalim morskim pojasevima nećemo se baviti. Naime, unutarnje su vode dijelovi mora koji su u tolikoj mjeri povezani s kopnenim područjima obalnih država da se nalaze pod njihovom suverenosti jednako kao i njihovo kopneno područje. Pravni režim tog morskog pojasa temelji se ponajprije na unutarnjim propisima obalne države, a tek djelomice na pravilima sadržanima u međunarodnim ugovorima i običajnom pravu, pri čemu upozoravamo na to da propisi obalne države općenito moraju biti u skladu s običajnim međunarodnim pravom, kao i s obvezama preuzetima međunarodnim ugovorima. Slijedom iznesenog, na njih se ne primjenjuju pravila o neškodljivom, arhipelaškom i tranzitnom prolasku. Međutim, ako je došlo do proširenja režima unutarnjih voda na nove morske prostore primjenom metode ravnih polaznih crta, tada su i za te morske prostore mjerodavna pravila o neškodljivom prolasku. Vanjskim i epikontinentalnim pojasom nećemo se baviti s obzirom na njihovu specifičnu pravnu prirodu prema Konvenciji o teritorijalnom moru i vanjskom pojasu (1958.), odnosno Konvenciji o epikontinentalnom pojasu (1958.), te prema Konvenciji o pravu mora. U isključivom gospodarskom pojasu postoji sloboda plovidbe, pa se naše rasprave glede otvorenog mora odnose i na taj pojas, a suverena prava koja obalne države imaju u tom pojasu bez utjecaja su na takvu slobodu plovidbe.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Konvencija o pravu mora naglašava da se u isključivom gospodarskom pojasu primjenjuju i druga pravila iz režima otvorenog mora u onoj mjeri u kojoj nisu nespojiva s posebnim pravilima iz Konvencije o tom pojasu (članak 58. stavak 2.).

Teritorijalno more proteže se uzduž cijele obale država i njezinih unutarnjih voda. Iako je pod suverenom obalne države, za razliku od unutarnjih morskih voda, ono nije u cijelosti izjednačeno s kopnenim područjem takve države. Prema Konvenciji o pravu mora obalna je država dužna trpjeti neškodljiv prolazak svih, pa tako i stranih ratnih brodova, s time da neškodljivi prolazak stranih ratnih brodova teritorijalnim morem nikada nije bio sasvim nesporan (za razliku od neškodljiva prolaska trgovačkih brodova).<sup>49</sup> Svrha odredbe o neškodljivom prolasku teritorijalnim morem temelji se na potrebi nesmetane uporabe tog morskog pojasa za potrebe plovidbe.<sup>50</sup> Danas ne nalazimo dovoljno dokaza koji bi govorili u prilog običajnog karaktera prava ratnih brodova na neškodljiv prolazak teritorijalnim morem, zato je u tom kontekstu bolje govoriti o tri prevladavajuća stajališta. Prema prvome, pravo prolaska uvjetovano je prethodnim odobrenjem obalne države;<sup>51</sup> prema drugome, takav prolazak treba biti notificiran obalnoj državi, ali njezino prethodno odobrenje nije potrebno; prema trećem, prolazak je moguć ukoliko udovoljava općim principima neškodljivog prolaska iz Konvencije o pravu mora.<sup>52</sup> Općenito se smatra da, za razliku od postupka traženja dopuštenja, zahtjev za prethodnom notifikacijom nije u neskladu s pravom neškodljivog prolaska.<sup>53</sup> S takvim se stajalištem možemo složiti. Štoviše, u smislu sigurnosnog aspekta plovidbe možemo zaključiti da je prethodna notifikacija u skladu s pravom obalnih država, sadržanom u članku 22. i 23. Konvencije o pravu mora, da u svojem teritorijalnom moru reguliraju pitanja plovidbe (postojanje plovidbenih putova, razdvajanje prometa, regulacija plovidbe sustavima odvojenog prometa). Sukladno konvencijskim odredbama, pravila o neometanom, neškodljivom prolasku kroz teritorijalno more jednako se primjenjuje na ratne i trgovačke brodove, no uz veliku razliku. Pri prolasku kroz strano teritorijalno more obalna država ima vlast nad trgovačkim brodovima, dakle ima pravo poduzeti mjere radi ispitivanja okolnosti je li prolazak broda doista neškodljiv, a kod počinjenih kaznenih djela i nadalje zadržava kaznenu jurisdikciju kao bitan atribut svoje teritorijalne vlasti te, pod određenim pretpostavkama, može provesti istragu i uhićenje.<sup>54</sup> Ako se strani ratni brod ne pridržava pravila o neškodljivom prolasku kroz teritorijalno more, obalna država ima pravo uputiti poziv na njihovo pridržavanje.<sup>55</sup> Ako se po pozivu nije postupilo, obalna država može zahtijevati da se trenutačno napusti njezino teritorijalno more. Druge mjere nisu moguće s obzirom na pravila o suverenom imunitetu (v. *supra*, poglavlje 3.1). Kao i kod pristupa morskim lukama (v. *supra*, poglavlje 3.1, odjeljak 1), međusobna prava i obveze pri

---

<sup>49</sup> Degan, *op. cit.* (bilj. 43), str. 170.

<sup>50</sup> Kinder, *op. cit.* (bilj. 8), str. 2.

<sup>51</sup> Povijesno gledajući, zagovaratelji tog stajališta tradicionalno su bile zapadne (pomorski razvijene) zemlje u odnosu na (tada) komunističke zemlje i tzv. zemlje trećeg svijeta. V. Shaw, *op. cit.* (bilj. 22), str. 573.

<sup>52</sup> Evans, *op. cit.* (bilj. 33), str. 635.

<sup>53</sup> Andrassy, J., Bakotić, B., Lapaš, D., Seršić, M., Vukas, B., *Međunarodno pravo 1*, str. 228.

<sup>54</sup> Kinder, *op. cit.* (bilj. 37), str. 1.

<sup>55</sup> Shaw, *op. cit.* (bilj. 22), str. 575.

plovidbi moguće je urediti primjerice ugovorima o uspostavi mirnodopskih vojnih baza na stranom državnom području.<sup>56</sup>

Članak 19. stavak 2. Konvencije o pravu mora sadrži listu djelatnosti koje prolazak čine škodljivim. Ta lista nije konačna.<sup>57</sup> Analizirajući je, zaključujemo da sadrži zabranjene djelatnosti koje se pretežito odnose upravo na ratne brodove. To su sljedeće točke: a) prijetnja silom ili upotreba sile protiv suverenosti, teritorijalne cjelovitosti ili političke neovisnosti obalne države, ili na bilo koji drugi način protivno načelima međunarodnog prava sadržanima u Povelji UN-a; b) vježba ili obuka s oružjem bilo koje vrste; c) prikupljanje informacija na štetu obrane ili sigurnosti obalne države; e) uzlijetanje, slijetanje ili prihvaćanje na brod bilo kakva zrakoplova; f) uzlijetanje, slijetanje ili prihvaćanje na brod bilo kakve vojne naprave; k) ometanje bilo kojega sustava komunikacija ili bilo kojih drugih sredstava ili uređaja obalne države. Smatramo da ta lista predstavlja kodifikaciju običajnih pravila.<sup>58</sup> Pri tome ćemo kao argument uzeti tvrdnju nekih autora koji navode da takve djelatnosti treba uzeti kao razumno tumačenje općeg običajnog prava, prema kojem se neškodljivi prolazak smatra onim kojim se ne dira mir, red i sigurnost obalne države.<sup>59</sup> Obalna država može radi zaštite svoje sigurnosti obustaviti ostvarivanje prava na neškodljiv prolazak. Obustava mora imati privremeni karakter i može obuhvaćati samo pojedine dijelove teritorijalnog mora. Postavljam pitanje može li obalna država poduzeti takvu mjeru samo prema ratnim brodovima (u odnosu na trgovačke) ili pak prema ratnim brodovima samo određenih država. S obzirom na to da je člankom 25. Konvencije o pravu mora propisano da se takva mjera obustave mora provoditi nad stranim brodovima bez pravne ili stvarne diskriminacije, mišljenja smo da nema mjesta takvom zaključku. Takav se zaključak, naravno, ne odnosi na pristup u strane unutrašnje morske vode s obzirom na apsolutnu pravnu autonomiju obalne države u tom morskom pojasu.<sup>60</sup> Pravila o neškodljivom prolasku kroz teritorijalno more primjenjuju se i prilikom prolaska stranim arhipelaškim vodama (iznimka se odnosi na tzv. arhipelaški prolazak, v. *infra*, 4. odjeljak ovog poglavlja).

Konvencija o teritorijalnom moru i vanjskom pojasu (1958.) kodificirala je običajno pravilo prema kojem nije bilo moguće obustaviti neškodljiv prolazak stranih brodova kroz tjesnace koji služe međunarodnoj plovidbi između jednoga i drugoga dijela otvorenog mora ili teritorijalnog mora strane države (članak 16. stavak 4. te Konvencije). Konvencija o pravu mora nastavlja u tom smjeru i propisuje detaljna pravila o tim tjesnacima (dio III. te Konvencije). Međunarodni sud u svojoj presudi od 9. travnja 1949.,<sup>61</sup> donesenoj u povodu spora o događajima u Krfskom tjesnacu, potvrdio je pravilo da je

---

<sup>56</sup> Slično tome, Sporazumom o obrani Grenlanda (1951.), sklopljenim između Danske i SAD-a, američka je strana stekla ovlaštenje na "slobodan pristup i kretanje kopnom, zrakom i morem svojim državnim brodovima, zrakoplovima... na Grenlandu, uključujući teritorijalne vode". V. Kinder, *op. cit.* (bilj. 40), str. 6.

<sup>57</sup> Naime, člankom 19. stavak 2. točka 1. Konvencije o pravu mora dodatno je propisano: "svaku drugu djelatnost koja nije u izravnoj vezi s prolaskom".

<sup>58</sup> Degan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 201-204.

<sup>59</sup> Degan, *op. cit.* (bilj. 43), str. 174.

<sup>60</sup> Kinder, *op. cit.* (bilj. 8), str. 4.

<sup>61</sup> ICJ Reports 1949.

neškodljivi prolazak kroz tjesnace u doba mira slobodan za sve, pa tako i ratne brodove, te da obalna država nema ovlasti na izdavanje prethodnog odobrenja za takav prolazak.<sup>62</sup> Pravilo o širini teritorijalnog mora od 12 mm nastalo je kao rezultat kompromisa suprotstavljenih interesa pri donošenju Konvencije o pravu mora. Velike su pomorske sile pristale na širenje pojasa teritorijalnog mora, no istodobno su tražile da se za tjesnace koji služe međunarodnoj plovidbi uvede novi, blaži režim prolaska brodova u odnosu na neškodljiv prolazak. Tako je u međunarodnom pravu nastao novi pravni institut (režim) nazvan tranzitni prolazak.<sup>63</sup> Između neškodljivog i tranzitnog prolaska postoji više razlika, za okvire ovoga rada bitna je ona da je jasnije istaknuto da se pravo tranzitnog prolaska odnosi na sve, uključujući i ratne brodove. Dužnost je brodova i zrakoplova da plove, odnosno prelijeću, tjesnace i arhipelaške vode bez zadržavanja, istodobno uzdržavajući se od djelatnosti različitih od onih koje su im karakteristične u uobičajenom načinu neprekinutog i brzog prolaska (iznimka su situacije kada je drugačije postupanje opravdano postojanjem više sile ili nevolje).<sup>64</sup> Spomenuli smo posljedice u situacijama kada se strani ratni brod ne pridržava pravila o neškodljivom prolasku kroz teritorijalno more (v. *supra*, 2. odjeljak ovog poglavlja), pri čemu ističemo da se možemo složiti s mišljenjem autora koji smatraju da nema razloga da se takva pravila ne primjenjuju i kada se strani ratni brod nalazi u tranzitnom prolasku (i prolasku tzv. arhipelaškim plovnim putovima).<sup>65</sup> Pravila koja vrijede za tranzitni prolazak kroz tjesnace koji služe u međunarodnoj plovidbi primjenjuju se *mutatis mutandis* i na tzv. arhipelaški prolazak, a sukladno članku 54. Konvencije o pravu mora.<sup>66</sup> Člankom 39. stavak 1. točka b te Konvencije zabranjuje se prijetnja silom ili upotreba sile koja bi bila usmjerena protiv suverenosti, teritorijalne cjelovitosti ili političke neovisnosti obalne države ili na bilo koji drugi način protivna načelima međunarodnog prava sadržanima u Povelji UN-a. Sadržajno identičnu odredbu nalazimo u spomenutoj točki a članka 19. stavak 2. te Konvencije, koji sadrži listu zabranjenih djelatnosti u neškodljivom prolasku. Možemo se složiti sa stajalištem drugih autora da se takva pravila s liste *mutatis mutandis* mogu primijeniti kada govorimo o zabranjenim djelatnostima pri tranzitnom prolasku tjesnacima,<sup>67</sup> što proizlazi iz prije spomenute obveze uzdržavanja od sile i od djelatnosti različitih od onih koje su karakteristične u uobičajenom načinu neprekinutog i brzog

---

<sup>62</sup> Međunarodni je sud ustvrdio da Krfski tjesnac "ulazi u vrstu međunarodnih morskih putova po kojima obalna država ne može zabraniti prolazak u doba mira" (*ibid.*, str. 25 Presude).

<sup>63</sup> Člankom 37. Konvencije o pravu mora propisano je da se odredbe o tranzitnom prolasku primjenjuju "na tjesnace koji služe međunarodnoj plovidbi između jednog dijela otvorenog mora ili isključivoga gospodarskog pojasa i drugog dijela otvorenog mora ili isključivoga gospodarskog pojasa".

<sup>64</sup> Degan, *op. cit.* (bilj. 43), str. 176.

<sup>65</sup> *Ibid.*, str. 178.

<sup>66</sup> Konvencija o pravu mora arhipelaški prolazak određuje kao ostvarivanje (u skladu s ostalim odredbama te Konvencije) prava plovidbe i prelijetanja na uobičajeni način jedino radi neprekinutog, brzog i neometanog tranzita između jednoga dijela otvorenog mora, ili isključivoga gospodarskog pojasa, i dugoga dijela otvorenog mora, ili isključivoga gospodarskog pojasa (članak 35. stavak 3.). Opširnije o pravnom režimu arhipelaških voda v. Andrassy, Bakotić, Seršić, Vukas, *op. cit.* (bilj. 53), str. 229-232 i *ibid.*, str. 43-47.

<sup>67</sup> Degan, *op. cit.* (bilj. 43), str. 177.



prolaska.<sup>68</sup> Glede podmornica, upućujemo na članak 20. Konvencije o pravu mora, kojim se daje posebni uvjet za ostvarenje prava na njihov neškodljivi prolazak teritorijalnim morem obalnih država i propisuje da podmornice (i druga podvodna prijevozna sredstva) u teritorijalnom moru moraju ploviti površinom i imati istaknutu svoju zastavu državne pripadnosti. U tranzitnom prolasku to nije obveza s obzirom na to da se, prema članku 54. Konvencije o pravu mora, pravila koja vrijede za tranzitni prolazak kroz tjesnace koji služe međunarodnoj plovidbi *mutatis mutandis* primjenjuju na arhipelaški prolazak, zaključujemo da podmornice pri arhipelaškom prolasku nisu dužne ploviti na morskoj površini. S druge strane, s obzirom na to da se prema članku 52. te Konvencije pravila koja vrijede za neškodljiv prolazak kroz teritorijalno more primjenjuju i na plovidbu arhipelaškim vodama, zaključujemo da su podmornice u tom slučaju dužne ploviti na morskoj površini i viti svoju zastavu.

Na otvorenom moru vlada načelo slobode mora. Člankom 88., koji čini jednu od općih odredaba o otvorenom moru iz Konvencije o pravu mora, propisano je da se otvoreno more smije koristiti isključivo u miroljubive svrhe. To ne znači da navedenu odredbu tumačimo na način da su vojne djelatnosti ratnih brodova zabranjene, nego da je prilikom takva djelovanja potrebno voditi računa da ne dođe do povrede opće obveze o korištenju mora u miroljubive svrhe sadržane u članku 301. te Konvencije. Ta se obveza sastoji od suzdržavanja prijetnje silom ili upotrebe sile usmjerene protiv suverenosti, teritorijalne cjelovitosti ili političke neovisnosti bilo koje obalne države, odnosno na bilo koji drugi način koji bi bio protivan načelima međunarodnog prava sadržanima u Povelji UN-a. Ponovno spomenimo da identičnu zabranu nalazimo i u članku 19. stavak 2. točka a (lista djelatnosti koje se smatraju zabranjenima prilikom ostvarenja prava na neškodljiv prolazak), i u članku 39. stavak 1. točka b (dužnosti brodova i zrakoplova za vrijeme tranzitnog prolaska) Konvencije o pravu mora. S obzirom na to da bi detaljno upuštanje u razmatranje tematike pravila međunarodnog prava koja uređuju odnose na otvorenom moru uvelike nadmašilo opseg ovoga rada, spomenut ćemo još samo da na otvorenom moru ratni brodovi imaju pravo plovidbe i druge međunarodnopravno dopuštene upotrebe mora. Ta pravila vrijede kako za otvoreno more tako i za isključivi gospodarski pojas. O načinu i uvjetima pod kojima obalne države na otvorenom moru ostvaruju vlast nad brodovima svoje pripadnosti, kao i o pravilima koja propisuju pravo pregleda i progona nad brodovima druge državne pripadnosti, govorimo u nastavku rada.

---

<sup>68</sup> Obalne države mogu u pogledu pojedinih tjesnaca predvidjeti posebne pravne režime uz uvjet da isti nisu nepovoljniji u odnosu na Konvenciju o pravu mora, kao što su to primjerice učinili Egipat i Izrael Ugovorom o miru za Tiranski tjesnac (1979.).

### 3.3. Pravo pregleda i progona na otvorenom moru

Zaustavljanje, pregled i progon na otvorenom moru provodi se ponajprije putem ratnih brodova. No to je moguće ostvariti i putem drugih državnih brodova te podmornica i zrakoplova. Prema pravilima običajnog prava, svaka država na otvorenom moru ima pravo i dužnost provoditi jurisdikciju nad brodovima koji viju njezinu zastavu i osobama koje se nalaze na takvu brodu. Slijedom iznesenog, ratni brod može na otvorenom moru zaustaviti samo brod koji vijori zastavu iste državne pripadnosti. Iznimka od tog pravila, ujedno i iznimka od načela slobode mora, jest staro pravo progona.<sup>69</sup> Konvencija o pravu mora kodificira takva pravila i donosi neka nova rješenja. Pravila o pravu progona odnose se samo na strane trgovačke brodove, a ne na ratne i druge brodove s imunitetom. Karakteristično je da ga mogu vršiti samo ratni brodovi, ili vojni zrakoplovi,<sup>70</sup> odnosno drugi brodovi u vladinoj službi koji za to imaju posebna ovlaštenja obalnih država. Za njegovo ostvarenje potrebno je ispunjenje nekih uvjeta. Može započeti samo dok se strani brod (ili njegova brodica) nalaze u morskim pojasevima nad kojima obalna država ima suverenost ili suverena prava ako postoje ozbiljne indicije da je prekršio propise donesene u skladu s njezinim nadležnostima. Ne može započeti prije davanja signala upozorenja za zaustavljanje. Trenutačnim kodifikacijama nije određeno kakav to znak mora biti (primjerice zvučni, svjetlosni, znak radiovezom), što smatramo ozbiljnijim nedostatkom koji bi trebalo otkloniti u budućnosti. S tim se mišljenjem slažu i drugi autori.<sup>71</sup> Ne smije se prekidati, ali ga može započeti jedan ratni ili drugi odgovarajući brod (odnosno zrakoplov) obalne države, a nastaviti drugi, pa čak i ako se u tom trenutku ne nalazi u morskom pojasu gdje je progon započeo. Ovakvo pravilo smatramo logičnim s obzirom na to da postoje velike razlike u konstrukciji, opremi i plovidbenim sposobnostima brodova.

Prema običajnim pravilima države imaju pravo progona i kažnjavanja pirata.<sup>72</sup> Pritom državna pripadnost piratskog broda nije bitna. Konvencija o pravu mora, u procesu kodifikacije spojenom s legislacijom,<sup>73</sup> to ovlaštenje proteže i na piratske zrakoplove. Članak 101. stavak 1. točka a navodi što se sve smatra piratstvom.<sup>74</sup> Prema članku 102. djela piratstva počinjena pomoću ratnog broda (zrakoplova) izjednačena su s djelima koje počinji privatni brod (zrakoplov) ako je njime zavladao pobunjena posada. Pojam "pobunjena posada" moramo shvatiti u širem smislu, jer je u protivnom iznesena definicija nepotpuna. Ako bismo pod pojmom posade obuhvaćali samo zapovjednika i

<sup>69</sup> Degan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 185.

<sup>70</sup> Evans, *op. cit.* (bilj. 33), str. 639-640.

<sup>71</sup> Milošević, P., B., *Pravo progona u međunarodnim konvencijama i hrvatskom zakonodavstvu*, Naše more, Znanstveno-stručni časopis za more i pomorstvo, vol. 3, br. 101, 2011, str. 109-112.

<sup>72</sup> Degan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 185. Piratstvo u gospodarskom pojasu tretira se jednako kao i piratstvo na otvorenom moru. V. Grabovac, I., *Piratstvo – suvremena prijetnja sigurnosti plovidbe i događaj koji utječe na odgovornost pomorskog prijevoznika u prijevozu stvari*, br. 103, 2011, str. 461-474.

<sup>73</sup> Jennings, Watts, *op. cit.* (bilj. 1), str. 110.

<sup>74</sup> Tako se piratstvom smatra: a) svaki nezakoniti čin nasilja ili zadržavanja ili bilo kakva pljačka koje, za osobne svrhe, izvrši posada ili putnici privatnog broda ili zrakoplova i usmjereni su: i) na otvorenom moru protiv drugog broda ili zrakoplova ili protiv osoba ili dobara na njima, ii) protiv broda ili zrakoplova, osoba ili dobara na mjestu koje ne potpada pod jurisdikciju nijedne države (članak 101. Konvencije o pravu mora).

članove posade ratnog broda (v. definiciju ratnog broda *supra*, poglavlje 2, odjeljak 1), tada definicija ne bi obuhvatila situacije kada bi efektivnu kontrolu nad ratnim brodom od posade preuzele druge osobe koje se tamo mogu zateći, poput brodolomaca, putnika, tražitelja azila, pripadnika drugih grana vojske smještenih na brodu (osobito ako je riječ o brodovima namijenjenima iskrcavanju i potpori kopnenih snaga na neprijateljsko područje desantnim napadom) i počinile opisana djela piratstva iz navedenog članka 101. Što je s pripadnošću ratnog broda ukoliko njime zavlada pobunjena posada? Odgovor nalazimo u konvencijskom članku 104., prema kojem brod ili zrakoplov, dakle i onaj ratni, može zadržati svoju državnu pripadnost premda je postao piratski. Naime, odluku o gubitku državne pripadnosti broda, zbog počinjenog piratstva, donosi država zastave broda u skladu sa svojim zakonodavstvom.<sup>75</sup> Riječ je o pitanjima koja ulaze u područje njezine vlastite nadležnosti (*domaine réservée*). To se odnosi i na uvjete pod kojima se odobrava brodovima da viju zastavu neke države.

Konvencija o pravu mora u svojem članku 110. navodi i druge slučajeve prava ratnog broda na zaustavljanje trgovačkog broda koji vijori stranu zastavu, i to kod ozbiljne sumnje da se takav brod bavi piratstvom, trgovinom robljem, da je riječ o brodu bez državne pripadnosti, da je brod koji vijori stranu zastavu (ili odbija istaknuti svoju zastavu) brod iste državne pripadnosti kao i ratni brod. Najprije se pristupa pregledu isprava, a potom prema potrebi i daljnjem ispitivanju. Ovlaštenje na zaustavljanje postoji i u slučaju sumnje da se brod bavi neovlaštenim emitiranjem.<sup>76</sup> Konvencijski se može omogućiti i pregled stranog broda na temelju dopuštenja države njegove pripadnosti.<sup>77</sup> Konvencija protiv nedopuštene trgovine opojnim drogama i psihotropnim tvarima (1988.) predviđa takvu mogućnost, a sve u okviru dužnosti država na suradnju pri suzbijanju nedopuštene trgovine opojnim drogama ili psihotropnim tvarima kojima se bave brodovi na otvorenom moru (članak 17. stavak 10. te Konvencije).<sup>78</sup> Takav se pregled ne odnosi na brodove s imunitetom (članak 95. (Imunitet ratnih brodova na otvorenom moru) i 96. (Imunitet brodova koji su namijenjeni samo za vladinu netrgovačku službu) Konvencije o pravu mora). Institut prava zaustavljanja nalazimo i u pravu oružanih sukoba koje ovlašćuje ratne brodove, podmornice i zrakoplove zaraćenih država radi provjere potpada li zaustavljeni brod pod propise o ratnom ili morskome plijenu. Uporaba sile je dopuštena.<sup>79</sup>

<sup>75</sup> Sam način kažnjavanja pirata prepušten je propisima svake pojedine države.

<sup>76</sup> Kod sumnje da se brod bavi neovlaštenim emitiranjem na njegovo zaustavljanje ovlašteni su samo ratni (i drugi) brodovi koji pripadaju državi njegove zastave, državi u kojoj je registriran uređaj za emitiranje, državi čiji su državljanji osobe koje emitiraju, svakoj državi u kojoj se emisije mogu primati te državi u kojoj su takvim emitiranjem ometane dopuštene radioveze (članak 109. stavak 3. Konvencije o pravu mora).

<sup>77</sup> Shaw, *op. cit.* (bilj. 22), str. 619.

<sup>78</sup> Tekst Konvencije u: [http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_en.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf) (pristup 3. veljače 2015.).

<sup>79</sup> Samo pod pretpostavkom da je najprije upućen prikladan nalog za zaustavljanje (slijepim hicem, radiovezom ili na drugi način). Ukoliko se pozvani brod ogлуši i na ponovljeni poziv za zaustavljanje, tek se tada može pribjeći uporabi sile. Opširnije o pljenidbenom pravu v. Andrassy, Bakotić, Seršić, Vukas, *op. cit.* (bilj. 5), str. 206-209.

Potreba efikasnijega pristupa u koordiniranom djelovanju s ciljem sprječavanja sve većeg onečišćenja mora, do kojeg dolazi uslijed ubrzanog razvoja tehnologije, rezultirala je donošenjem novih međunarodnih ugovora i nastankom novih ovlaštenja nastupanja prema brodovima strane zastave. Primjer je Konvencija o intervenciji na otvorenom moru u slučajevima nezgoda koje dovode do onečišćenja naftom (1969.).<sup>80</sup> Tom se konvencijom daje pravo državama da na otvorenom moru poduzmu mjere radi sprječavanja, ublažavanja ili uklanjanja teške i neposredne opasnosti njihovoj obali i s njom spojenih interesa od onečišćavanja ili opasnosti onečišćavanja mora naftom, koja je posljedica pomorske nesreće ili djela povezanih s njome.<sup>81</sup> Od takvih su zahvata izuzeti ratni i drugi brodovi s imunitetom (članak 1. stavak 2. te Konvencije). Promatrajući ugovore posvećene međunarodnopravnoj zaštiti morskog okoliša, konstantno uočavamo odredbe o suverenom imunitetu kojima se isključuje primjena ugovornih odredaba na brodove kojima je vlasnik ili poduzetnik država i koji se upotrebljavaju za vladine netrgovačke svrhe.<sup>82</sup> Takve odredbe zasigurno ne pridonose cjelovitoj izgradnji međunarodnog prava (morskog) okoliša, stoga ih ne možemo pozitivno cijiniti. Ni Konvencija o pravu mora u tom smislu ne predstavlja iznimku s obzirom na to da svojim člankom 236. propisuje: "Odredbe ove Konvencije koje se odnose na zaštitu i očuvanje morskog okoliša ne primjenjuju se na ratne brodove, pomoćne ratne brodove ni na druge brodove ili zrakoplove čiji je vlasnik država ili koje ona koristi, kada ih ona, u danom trenutku, upotrebljava samo za državne netrgovačke svrhe." No autori Konvencije ipak uzimaju u obzir potrebu zaštite morskog okoliša, stoga se istim pravilom nadalje propisuje: "Međutim, svaka država osigurava, prihvaćajući prikladne mjere koje ne diraju u djelatnost niti u djelatnu sposobnost takvih brodova ili zrakoplova čiji je ona vlasnik ili koje ona koristi, da ti brodovi ili zrakoplovi djeluju, koliko je to opravdano i praktički moguće, na način sukladan s Konvencijom." Po našem mišljenju, u svjetlu takvih okolnosti još više dolazi do izražaja rezolucija Instituta za međunarodno pravo (1969.) kojom se predlaže da se tankeri ratnih mornarica (ili oni u službi država) ne izuzimaju od mjera predviđenih navedenom Konvencijom o intervenciji na otvorenom moru u slučajevima nezgoda koje dovode do onečišćenja naftom (članak 2. točka b te Rezolucije).<sup>83</sup> Iako ni takav prijedlog ne možemo smatrati potpunim s obzirom na to da ne obuhvaća ratni brod kao cjelovitu kategoriju (v. *supra*, poglavlje 2, odjeljak 1), on ipak predstavlja korak naprijed u odnosu na postojeću pravnu regulaciju. U svakom slučaju, vjerujemo da je došlo vrijeme da se pozitivno međunarodno pravo, kroz svoj progresivni razvoj, pozabavi i tom problematikom. Pri tome smatramo da je navedena Rezolucija dobar početak, odnosno putokaz smjera u kojem bi se opisana pravna praznina, na relaciji ratni brod - zaštita

---

<sup>80</sup> Tekst Konvencije u:

<http://cil.nus.edu.sg/rp/il/pdf/1969%20International%20Convention%20Relating%20to%20Interventions%20in%20Cases%20of%20Oil%20Pollution%20Casualties-pdf.pdf> (pristup 2. veljače 2015.)

<sup>81</sup> Protokolom iz 1973. primjena tih pravila proširena je i na slučajeve onečišćenja otvorenog mora i drugim tvarima osim nafte.

<sup>82</sup> O zaštiti morskog okoliša opširnije v. Seršić, M., *Međunarodnopravna zaštita morskog okoliša*, Zagreb, 2003.

<sup>83</sup> Tekst Rezolucije u: [http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/1969\\_edi\\_03\\_en.pdf](http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/1969_edi_03_en.pdf) (pristup 3. veljače 2015.).

morskog okoliša, trebala postupno popunjavati. Pri tome uvijek trebamo biti svjesni činjenice da bi bilo kakav (pre)nagli pokušaj pravnog normiranja usmjerenog k nastanku obveze prema kojoj bi brodovi sa suverenim imunitetom (u potpunosti) bili podvrgnuti pravilima o zaštitiorskog okoliša, sadržanim u izvorima međunarodnog prava (postojećim i budućim), mogao rezultirati značajnim teškoćama, pa čak i potpunim neuspjehom u ostvarenju tako ambiciozno postavljenog cilja.<sup>84</sup>

#### 4. SUDJELOVANJE U ORUŽANIM SUKOBIMA

Pravila o suverenom imunitetu (v. *supra*, poglavlje 3.1) ne primjenjuju se kada ratni brod, samostalno ili u suradnji s drugim površinskim ratnim brodovima, zrakoplovima, podmornicama ili drugim angažiranim subjektima sukoba, sudjeluje u provođenju neprijateljstva. To je ujedno i najvažnija razlika u njegovu pravnom statusu u doba mira i u oružanom sukobu, u kojem slučaju, ukoliko padne u ruke neprijatelja, postaje ratni plijen<sup>85</sup> jer se smatra državnom neprijateljskom imovinom.<sup>86</sup> Kao sudionik neprijateljstva, može napasti i biti napadnut kao legitiman vojni cilj. Ovome odjeljku namjerno nije dan naslov "Sudjelovanje u pomorskim oružanim sukobima". Objasnit ćemo i zašto. Možemo razlikovati dva gledišta. Prema prvom, oružane sukobe na moru, kopnu i u zraku možemo promatrati kao jedinstvenu cjelinu, a prema drugom kao tri zasebne, međusobno odvojene cjeline, pri čemu prostor provođenja koristimo kao kriterij razlikovanja svake od njih. Priklanjamo se prvom gledištu iz razloga koje nadalje navodimo. Prema tradicionalnom ratnom pravu ratište pomorskog rata obuhvaća čitavo more i morskim brodovima pristupne vode, uz iznimku unutarnjih morskih voda i teritorijalnog mora neutralnih država te neutraliziranih dijelova mora. Ono dakle obuhvaća unutrašnje morske vode i teritorijalno more zaraćenih država te otvoreno more, uz iznimku neutraliziranih dijelova.<sup>87</sup> Nema sumnje da je ratni brod osnovni subjekt tradicionalnog rata na moru. Početkom 20. st., uslijed razvoja tehnologije, dolazi do promjena u tom pogledu. Ratni su brodovi do Prvog svjetskog rata, uslijed ograničenih tehničkih mogućnosti, mogli provoditi neprijateljske čine primarno na moru napadom na pomorske snage neprijatelja i ometanjem njegova pomorskog prometa te zaštitom vlastitih pomorskih putova, a sekundarno na vrlo uskim obalnim pojasevima na kopnu

---

<sup>84</sup> Međutim, ubrzani razvoj tehnologije u 20. st. doveo je do nastanka novih okolnosti, uslijed kojih je relativno kratko vremensko razdoblje bilo potrebno za nastanak novih pravila običajnog prava. V. Degan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 153.

<sup>85</sup> Sanremski priručnik propisuje da izvan neutralnih voda neprijateljska trgovačka i druga plovila (sukladno predviđenim uvjetima), kao i sva dobra na takvim plovilima, mogu biti predmet zapljene (članak 135.).

<sup>86</sup> Haaška konvencija o određenim ograničenjima provođenja prava plijena u pomorskom ratu (1907.) predviđa zaštitu u pogledu brodova koji imaju posebno dopuštenje za plovidbu (eng. *safe conduct*). No takva zaštita postoji samo u odnosu na zaraćenu stranku koja je to dopuštenje izdala.

<sup>87</sup> Andrassy, Bakotić, Seršić, Vukas, *op. cit.* (bilj. 5), str. 138. Neki autori u vezi s pitanjem oružanih sukoba na moru ističu da je najprije potrebno naznačiti prostore koji nisu obuhvaćeni pojmom ratišta. V. npr. Degan, *op. cit.* (bilj. 43), str. 199.

napadajući obalu neprijatelja (npr. bombardiranjem utvrđenih položaja na obali) te obranom vlastite obale. Novorazvijena oružja, poput nosača zrakoplova, helikoptera, bespilotnih letjelica, krstarećih projektila, daju ratnim brodovima nove sposobnosti u provođenju neprijateljskih čina i omogućuju im da izravno sudjeluju u vojnim operacijama, neovisno o tom odvijaju li se one na kopnu, moru ili u zraku, čak i ukoliko se u danom trenutku brod fizički ne nalazi u neposrednoj blizini prostora na kojemu se stvarno provode neprijateljstva. Dakle, karakteristika suvremenog oružanog sukoba jest to da se može istodobno voditi ispod i na površini mora i kopna te u zračnom prostoru iznad njih. S obzirom na navedeno, klasična razdioba pojma ratište na kategorije ratišta pomorskoga rata i ratišta kopnenoga rata više nema smisla jer ne odgovara suvremenim potrebama. Upozoravamo da naš cilj nije dati prikaz svih pozitivnih pravila kojima se normiraju oružani sukobi (kako općenito tako ni oni na moru), s obzirom na to da bi to prelazilo okvire ovoga rada, nego samo uputiti na specifična pravila mjerodavna za postupanje zapovjednika i članova posade, a iz kojih su vidljive posebnosti pravnog položaja ratnog broda kao osnovnog subjekta tradicionalnog ratovanja na moru, odnosno danas jednog od sredstava suvremenog oružanog sukoba u svim njegovim trima dimenzijama.

Kako smo naveli u uvodnom dijelu, odgovarajuća pravna pravila stoljećima su razvijana putem običajnog prava, a većina je kodificirana međunarodnim ugovorima u posljednjih sto i pedeset godina. Ti ugovori tvore partikularno pravo. Na neprijateljstva na moru odnose se sva opća pravila sadržana u međunarodnom pravu oružanih sukoba. Tako i u svojem prvom djelu Sanremski priručnik naglašava da je postupanje sudionika neprijateljstava na moru podvrgnuto principima i pravilima međunarodnog humanitarnog prava (članak 1.) te ponavlja navode Martensove klauzule prema kojima se sve osobe pogođene oružanim sukobom nalaze pod zaštitom onih načela međunarodnog prava koja proizlaze iz ustanovljenih običaja, iz načela čovječnosti i zahtjeva javne savjesti (članak 2.).<sup>88</sup> Tako su primjerice sukobljene strane podvrgnute ograničenjima u vođenju neprijateljstava, civili se jasno trebaju razlikovati od pripadnika oružanih snaga, zabranjeno je napadati civile, potrebno je razlikovati borce i neborce unutar oružanih snaga i sl. Specijalna kodificirana i nekodificirana pravila nalazimo u normama klasičnog pomorskog ratnog prava. U ovome poglavlju spomenut ćemo neke od najvažnijih kodifikacija. Upozoravamo i na to da postoje pravni instituti koji pripadaju povijesti, poput korsarstva, koje je izrijekom zabranjeno Pariškom pomorskom deklaracijom (1856.). Ograničenja u vođenju neprijateljstava u oružanom sukobu dijele se na četiri kategorije, i to: ograničenja s obzirom na osobe, objekte, način vođenja borbe ili upotrebe oružja i zabranjene vrste oružja. Riječ je o pretežito pravilima *jus cogens*.<sup>89</sup> Iz tih kategorija u kontekstu ovoga rada izdvojiti ćemo važnije od njih. Prema starom običajnom pravilu, kodificiranom Ženevskom konvencijom za poboljšanje položaja ranjenika, bolesnika, brodolomaca oružanih snaga na moru (1949.) i Protokolu I. (1977.) postoji dužnost

<sup>88</sup> Opširnije o Martensovoj klauzuli v. npr. Andrassy, Bakotić, Seršić, Vukas, *op. cit.* (bilj. 5), str. 130-131.

<sup>89</sup> Degan, *op. cit.* (bilj. 43), str. 208.

pružanja pomoći svakoj osobi ili brodu na moru ako se nađu u pogibelji.<sup>90</sup> Haaška konvencija o bombardiranju od pomorskih snaga u vrijeme rata (1907.) sadrži zabranu ratnom brodu da bombardira nebranjene gradove, sela, naselja ili zgrade.<sup>91</sup> Ako takva mogućnost postoji, zapovjednik broda prije početka bombardiranja mora upozoriti lokalne vlasti. Pri napadu je potrebno voditi računa o zaštiti povijesnih spomenika, umjetničkih djela i mjesta bogoslužja, koja čine kulturnu ili duhovnu baštinu naroda. Pri planiranju i ostvarenju napada na vojne ciljeve potrebno je voditi računa i o utjecaju na okoliš te da, u skladu s načelom proporcionalnosti, šteta okolišu ne bude nerazmjerna očekivanoj vojnoj prednosti.<sup>92</sup>

Analizirajući opća pravila o zabranjenim vrstama konvencionalnog oružja, možemo izvesti nekoliko zaključaka. S ratnih brodova zabranjeno je koristiti projektele težine manje od 400 grama koji su eksplozivni ili napunjeni rasprskavajućim i zapaljivim tvarima. Ovakav zaključak izvodimo iz Petrogradske deklaracije (1868.), koja sadrži opću zabranu korištenja takva oružja, a koja se istodobno danas smatra običajnim pravom. Prema istom načelu zaključujemo da se na ratnim brodovima ne smije nalaziti oružje koje koristi metke sa zagušnjivim ili otrovnim plinovima, kao i tzv. dum dum metke. Takva je zabrana sadržana u Drugoj i Trećoj haaškoj deklaraciji (1899.). Postoji poseban niz pravila kada govorimo o morskim minama. Veliki broj ratnih brodova posjeduje mogućnost polaganja morskih mina, štoviše postoje i brodovi specijalizirani za tu svrhu. Pri miniranju putem neusidrenih automatskih kontaktnih mina mora se voditi računa da one postanu neškodljive najduže jedan sat nakon što se izgubi nadzor na njima. Automatske mine moraju postati neškodljive čim se otkinu od sidra.<sup>93</sup> Torpeda moraju biti tako konstruirana da postanu neškodljiva odmah nakon što (tj. ukoliko) promaše svoj cilj. Takva pravila sadrži Haaška konvencija o polaganju podmorskih automatskih kontaktnih mina iz 1907. (članak 1.). Protokolom II. (članak 6. stavak 1.) uz Konvenciju o zabrani ili ograničenju uporabe određenog konvencionalnog oružja s pretjeranim traumatskim učinkom ili djelovanjem bez obzira na cilj (1980.), uz ostalo, zabranjene su i tzv. sijane mine.<sup>94</sup> Riječ je o minama koje se lansiraju iz topničkog oružja, bacača raketa ili sličnih sredstava, a mogu se bacati i iz zrakoplova. U konkretnom slučaju takva zabrana pred ratni brod postavlja obvezu da se iz njegova oružja ne lansira ta vrsta mina. Ovako

---

<sup>90</sup> Konvencijska pravila sadrže i iznimku pod pretpostavkom da bi takvo spašavanje predstavljalo rizik za sigurnost broda, njegove posade ili putnika. Sa spašenim ranjenicima i bolesnicima mora se postupati čovječno i bez diskriminacije pružiti potrebnu medicinsku skrb.

<sup>91</sup> Po općim pravilima običajnog prava dopušteno je napadati samo vojne ciljeve, s time da je napad na civile i civilne objekte zabranjen i kada je riječ o napadima nasumce, a ne samo izravnim napadima.

<sup>92</sup> To je vidljivo i iz Rezolucije Opće skupštine UN-a 47/37 o zaštiti okoliša u vrijeme oružanog sukoba (1992.), u kojoj se ističe da je: "uništavanje okoliša, koje nije opravdano vojnom potrebom i koje se provodi samovoljno... protivno... postojećem međunarodnom pravu."

<sup>93</sup> Sanremski priručnik zabranjuje uporabu slobodno plutajućih mina, osim ako su izravno usmjerene na vojne ciljeve i postanu bezopasne u roku od pola sata od gubitka kontrole na njima (članak 82.).

<sup>94</sup> Navedeni Protokol II. zabranjuje upotrebu sijanih mina, no ne i beziznimno. Iznimke se odnose na slučajeve kada se one rabe na području koje je vojni cilj (ili sadržava takve ciljeve), a da je istodobno moguće točno odrediti njihov položaj. Daljnji se uvjet sastoji u tome da svaka takva mina ima učinkoviti mehanizam za svoju neutralizaciju ili samouništenje, odnosno daljinski upravljani mehanizam za svoje onesposobljavanje.

detaljno regulirano postupanje pri uporabi morskih (i kopnenih) mina smatramo korisnim. One predstavljaju veliku opasnost jer neselektivno djeluju na mete. To znači da nemaju mogućnost razlikovanja civila od boraca, zaraćenih od neutralaca, saveznika od neprijatelja. Istodobno im njihova klasična konstrukcija omogućava da ostanu aktivne još dugo vremena nakon okončanja oružanog sukoba. Tako prestankom neprijateljstava gube svoju izvornu svrhu, ali ostaju jednako opasne dugi niz godina. Navedena pravila o zabranjenom oružju *mutatis mutandis* primjenjuju se i na druge vrste konvencionalnog oružja, poput sredstva za uzrokovanje požara, laserskog oružja i sl. Štoviše, Protokolom IV. iz 1995. (članak 1.) uz spomenutu Konvenciju o konvencionalnom oružju iz 1980. zabranjena je upotreba laserskog oružja posebno namijenjenog uzrokovanju trajnog slijepila. Suvremena tehnološka otkrića vrlo će vjerojatno dovesti do široke uporabe lasera u vojnim primjenama, što istodobno nužno nameće obvezu daljnjeg pozitivnog razvoja ugovornog i običajnog međunarodnog prava s ciljem odgovarajuće pravne regulacije uporabe laserskog oružja. Takva se nužnost odnosi na svako novo ili unaprijeđeno konvencionalno oružje.<sup>95</sup> U tom smislu Sanremski priručnik zadaje pravila mjerodavna za odabir meta i navodi da uporaba dalekometnih projektila treba biti u skladu s tim pravilima (članak 78.). Glede metoda i sredstava vođenja sukoba valja reći da je perfidija zabranjena. Sanremski priručnik tu zabranu precizira i izrijeком navodi da se perfidijom smatra otpočinjanje napada uz istodobno lažno predstavljanje broda kao civilnog ili neutralnog, broda UN-a te broda koji uživa pravo izuzeća od napada (članak 111. toč. a). U toj se kategoriji dalje navode i lažna predaja ratnog broda ili primjerice slanje lažnih signala poziva u pomoć (članak 111. toč. b). Od perfidije treba razlikovati ratna lukavstva. Cilj je ratne varke dovesti protivnika u zabludu, odnosno navesti ga da se ponaša nesmotreno. Iz toga zaključujemo da je maskiranje broda ili korištenje mamaca postupanje koje se smatra dozvoljenim. Prema klasičnom shvaćanju, uporaba lažne zastave, pa čak i neprijateljske, u pomorskom je ratu dopuštena, sve uz uvjet da se vlastita zastava istakne prije otpočinjanja napada, a poznata je i varka u kojoj ratni brod preuzima vanjska svojstva trgovačkog broda. Ta i sva druga pravila ugovornog i običajnog prava možemo pozitivno cijeniti ukoliko im pristupimo sa stajališta teleološkog tumačenja. Nesporno je da je njihova svrha uvesti ograničenja u postupanju zaraćenih strana radi izbjegavanja nepotrebnih patnji i okrutnosti te zaštite prava i interesa neutralaca. Kada govorimo o kodifikaciji spojenoj s legislacijom na polju međunarodnog ratnog prava, odnosno danas prava oružanih sukoba, moramo iznijeti upozorenje. Preveliko normiranje može se pokazati problematičnim. Uzrok toga nalazimo u samoj pravnoj prirodi koja determinira obveznost primjene međunarodnog prava kao izvora prava.<sup>96</sup> Ne želeći ulaziti u različite teorije kojima se želi opravdati postupanje koje je međunarodnim pravom zabranjeno, valja istaknuti da preambiciozna zamjena vojnih prioriteta humanitarnim ciljevima može izroditi nepraktična, nefleksibilna pravila, koja dovode u

---

<sup>95</sup> O zabranjenom oružju za masovno uništavanje opširnije v. npr. Andrassy, Bakotić, Seršić, Vukas, *op. cit.* (bilj. 5), str. 160-163.

<sup>96</sup> Opširnije v. Andrassy, Bakotić, Seršić, Vukas, *op. cit.* (bilj. 53), str. 10-15.



nezavidnu situaciju, ili čak izravno ugrožavaju sigurnost sudionika oružanih sukoba.<sup>97</sup> To može uzrokovati praksu suprotnu od željene jer nije racionalno ni životno da će se borci u oružanom sukobu držati nerealnih ograničenja koja bi mogla dovesti do njihova uništenja, gubitka bitke ili sukoba u cjelini. Uzrečica "manje je više" upravo ovdje dolazi do izražaja. To znači da je umjesto detaljnog normiranja u nedostatku boljeg rješenja ponekad bolje zadržati se na općim načelima postupanja u oružanim sukobima, za koje je nesporno da su već dio općeg pozitivnog prava, što znači da imaju obvezujuće djelovanje *erga omnes*.

Dobar primjer nalazimo u Protokolu o pravilima podmorničkog ratovanja (Londonski protokol) iz 1936., koji je propisivao obveze postupanja podmornica neposredno prije potapanja neprijateljskog trgovačkog brodovlja, a čiji tvorcima nisu na vrijeme uvidjeli proturječnost između vojnih potreba i propisanog prava, što je dovelo do prakse učestalog kršenja tih pravila u Drugom svjetskom ratu.<sup>98</sup> Ključna je prednost podmornice njezina tajnost. Uz to, specifičnosti njezine konstrukcije čine je najranjivijom upravo kada se nalazi na morskoj površini. Unatoč tim karakteristikama, koje prate podmornicu još od njezinog nastanka, Londonskim protokolom u vezi s pitanjem napada na neprijateljsko trgovačko brodovlje nametnuta su ista pravila postupanja, neovisno poduzima li napad površinski ratni brod ili podmornica (članak 1. tog Protokola). Dakle, bilo je zabranjeno uništavanje brodovlja neprijatelja bez prethodnog sklanjanja na sigurnost posade, putnika i brodske dokumentacije.<sup>99</sup> No kako je takvo pravilo bilo teško, gotovo nemoguće provedivo, u praksi Drugog svjetskog rata (a i ranije Prvog) podmornice su, bez ikakva prethodnog upozorenja, redovito napadale i uništavale trgovačke brodove protivnika.<sup>100</sup> Dakle, zamišljeni princip analognosti primjene pravila na relaciji površinski ratni brod – podmornica nije mogao biti oživotvoren, što je zasigurno dalo svoj doprinos u vođenju ograničenog i neograničenog podmorničkog rata u globalnim sukobima 20. st.

Analizirajući ostale odredbe prava oružanih sukoba, dolazimo do još nekih spoznaja bitnih za ovaj rad. Za sklapanje specijalnih vojnih ugovora nadležni su vojni zapovjednici, no samo glede predmeta koji pripadaju u njihov djelokrug, zato oni mogu sklapati sporazume isključivo vojne naravi, u odnosu na političke. Nema razloga da se takve odredbe ne primjenjuju i na zapovjednike ratnih brodova. Za vrijeme oružanog sukoba zabranjeno je napadati privatne i javne brodove koji imaju imunitet (npr. vojni bolnički brodovi, kartelni brodovi, brodovi kojima su povjereni vjerski, znanstveni ili humanitarni zadaci i sl.).<sup>101</sup> Ratnu okupaciju nije moguće provoditi isključivo ratnim brodom, a takav zaključak izvodimo iz općih pravila međunarodnog prava, koja kažu da okupacija pomorskog područja može postojati samo istodobno s okupacijom kopna. Zato se pravila

---

<sup>97</sup> O nedopustivosti nepoštivanja pravila međunarodnog prava oružanih sukoba zbog vojnih potreba v. Andrassy, Bakotić, Seršić, Vukas, *op. cit.* (bilj. 5), str. 131-132.

<sup>98</sup> Tekst Protokola u: <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Treaty.xsp?action=openDocument&documentId=9FC4BDBAF19A0C60C12563CD002D6A5F> (pristup 3. listopada 2015.).

<sup>99</sup> Iznimka je bila slučaj aktivnog pružanja otpora ili ustrajnog odbijanja naredbe za zaustavljanje.

<sup>100</sup> V. Jelavić, *op. cit.* (bilj. 34), str. 72-77.

<sup>101</sup> Opširnije o brodovima koji uživaju imunitet u oružanom sukobu v. Degan, *op. cit.* (bilj. 43), str. 202-204.

o okupaciji kopna *mutatis mutandis* primjenjuju na okupaciju pomorskog područja. Ratni brod ne može istodobno biti i trgovački, no trgovački može biti pretvoren u ratni. Haaška konvencija o pretvaranju trgovačkih brodova u ratne (1907.)<sup>102</sup> navodi da pretvoreni brod mora biti podređen izravnom zapovjedništvu, nadzoru i odgovornosti države čiju zastavu nosi (članak 1. te Konvencije); mora nositi vanjske znakove ratnog broda svoje države (članak 2.); zapovjednik mora biti u službi države i biti uvršten u popis ratne mornarice (članak 3.); posada broda mora biti podvrgnuta vojnoj disciplini (članak 4.); pretvoreni brod se mora držati ratnog prava i ratnih običaja (članak 5.); država koja je provela pretvaranje mora izvršiti odgovarajući upis u popisu svojih ratnih brodova (članak 6.). U odnosu na spomenute članke 1.–6. uočavamo da definicija ratnog broda sadržana u članku 29. Konvencije o pravu mora u cijelosti pokriva sve iznesene uvjete (v. definiciju ratnog broda *supra*, poglavlje 2, odjeljak 1). Međutim, dva važna pitanja i dalje ostaju otvorenima. Prvo je može li se pretvaranje obavljati samo u lukama zaraćenih strana ili i na otvorenom moru. Posljednje rješenje smatramo prihvatljivijim. Naime, i prema prevladavajućem shvaćanju, na otvorenom se moru može provesti svaki ratni čin, stoga nema razloga da se ne provede opremanje i pretvaranje trgovačkog broda u ratni.<sup>103</sup> Drugo je pitanje može li se takav brod ponovno pretvoriti u trgovački. Smatramo da može, no uz napomenu da bismo ostvarenje takva prava vezali uz prethodno ispunjenje dva uvjeta. Prvi je da pretvaranje uvijek bude diplomatskim putem javno objavljeno (notificirano) u skladu s pravilima o jednostranim pravnim poslovima subjekata međunarodnog prava.<sup>104</sup> Isto je potrebno iz razloga pravne sigurnosti, tj. kako ne bi postojala ni najmanja dvojba o civilnom ili ratnom statusu pojedinog broda, bez zadiranja u tradicionalna pravila o ratnom lukavstvu. Drugi je da se, radi sprječavanja zlouporabe prava od strane sudionika oružanog sukoba, propiše stanovito minimalno vremensko razdoblje prije čijeg isteka povratak u ponovni status trgovačkog broda nije moguć. To znači da prije isteka takva dilatornog roka trgovački brod pretvoren u ratni ne može ponovno biti pretvoren u trgovački.

## 5. RATNI BROD I PRAVO NEUTRALNOSTI

Prema tradicionalnom shvaćanju, pravo neutralnosti dio je međunarodnog prava koji uređuje odnose neutralnosti i predstavlja ukupnost prava i dužnosti zaraćenih i neutralnih država. I ta su pravila stoljećima razvijana putem običaja te su poslije sabrana međunarodnim ugovorima. Važnije su kodifikacije na tom polju ranije navedena Pariška pomorska deklaracija (v. *supra*, poglavlje 4), Trinaesta haaška konvencija o pravima i dužnostima neutralnih sila u pomorskom ratu i Jedanaesta haaška konvencija o određenim ograničenjima provođenja prava plijena u pomorskom ratu (obje iz 1907.). Od novijih međunarodnih dokumenata ističu se Helsinška načela I.L.A. o pomorskoj

<sup>102</sup> Tekst Konvencije u: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/hague07.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/hague07.asp) (pristup 23. siječnja 2015.).

<sup>103</sup> Andrassy, Bakotić, Seršić, Vukas, *op. cit.* (bilj. 5), str. 145.

<sup>104</sup> Andrassy, Bakotić, Lapaš, Seršić, Vukas, *op. cit.* (bilj. 19), str. 60-67.

neutralnosti.<sup>105</sup> U sustavu sigurnosti zamišljenom Poveljom UN-a, koji se temelji na zabrani rata, teoretski nema mjesta stanju neutralnosti, što bi značilo da pravo neutralnosti pripada povijesti međunarodnog prava. No namjerno kažemo zamišljeni sustav s obzirom na to da on nikada nije zaživio kako je to izvorno predviđeno. Iz toga zaključujemo da je primjena pravila o neutralnosti i dalje aktualna, a pravo neutralnosti i dalje dio pozitivnog međunarodnog prava. S takvim se stajalištem slažu i drugi autori.<sup>106</sup> U okviru općih i posebnih dužnosti neutralaca i sukobljenih strana u oružanom sukobu u kontekstu ovoga rada zanimljivi su nam instituti prava prolaska neutralnim morskim vodama i prava pristupa u neutralne luke. Prema tradicionalnim pravilima, ratni brodovi zaraćenih država uživaju slobodu prolaska teritorijalnim morem i arhipelaškim vodama neutralnih država.<sup>107</sup> Bitno je da takav prolazak nema značaj operativnog djelovanja, jer to predstavlja povredu suverenosti neutralne obalne države. Riječ je o čitavom nizu maritimnih aktivnosti, poput uvježbavanja posade, provjere ispravnosti brodskih sustava, pozicioniranja za predstojeću borbu, motrenja prostora radi prikupljanja informacija, zadržavanja radi izbjegavanja sukoba s neprijateljem, prihvata oštećenih ratnih zrakoplova ili brodica, pružanja potpore drugim brodovima uključenima u neprijateljstva i sl. Ne nalazimo razloga da neutralna država nema ovlaštenje privremeno obustaviti pravo na neškodljiv prolazak pozivajući se na odgovarajuće odredbe Konvencije o pravu mora i u skladu s njezinim uvjetima, međutim ponovno ističemo da se tranzitni prolazak i neškodljivi prolazak kroz tjesnace na koje se ti pravni režimi odnose ne može obustaviti (opširnije o obustavi prava na neškodljiv prolazak v. *supra*, poglavlje 3.2). Potvrdu takva stajališta nalazimo i u Sanremskom priručniku, koji regulira pravo neutralne države da protivničkim ratnim brodovima (ili pomoćnim plovilima) na nediskriminatornim osnovama uvjetuje ograničava ili brani ulazak ili prolazak svojim neutralnim vodama (članak 19.). Neutralna je država dužna onemogućiti da se na njezinu području provodi opremanje ili naoružavanje ratnih brodova zaraćenih strana, odnosno, ako do toga dođe, dužna je poduzeti mjere s ciljem sprječavanja njihova odlaska. Takva obveza postoji i u slučaju pretvaranja trgovačkog broda u ratni (v. *supra*, poglavlje 5, odjeljak 4) u luci neutralne države.

Prema Trinaestoj haaškoj konvenciji o pravima i dužnostima neutralnih sila u pomorskom ratu (u daljnjem tekstu ovog odjeljka: Konvencija) pristup neutralnim lukama i vodama neutralnih država načelno je slobodan, no uz uvjet da se ratni brodovi ne zadržavaju dulje od dvadeset i četiri sata (članak 12. Konvencije).<sup>108</sup> Nesposobnost za plovidbu zbog nastalih oštećenja broda, nevrjeme i opskrba gorivom tri su iznimke od tog pravila. Važnost poštivanja tih odredaba nalazimo u čitavom nizu povijesnih primjera. Npr. tokom

---

<sup>105</sup> Tekst Helsinških načela u: [https://archive.org/stream/pdfy-zwUMQoiwLk5e3kj\\_/Helsinki%20Principles%20on%20The%20Law%20of%20Maritime%20Neutrality\\_djvu.txt](https://archive.org/stream/pdfy-zwUMQoiwLk5e3kj_/Helsinki%20Principles%20on%20The%20Law%20of%20Maritime%20Neutrality_djvu.txt) (pristup 5. listopada 2015.).

<sup>106</sup> V. Andrassy, Bakotić, Seršić, Vukas, *op. cit.* (bilj. 5), str. 188 i Degan, *op. cit.* (bilj. 43), str. 221.

<sup>107</sup> Štoviše, člankom 10. Haaške konvencije o pravima i dužnostima neutralnih sila u slučaju pomorskog rata predviđena je mogućnost da neutralne države ratnim brodovima zaraćenih strana odobre usluge svojih ovlaštenih pilota.

<sup>108</sup> Tekst Trinaeste haaške konvencije o pravima i dužnostima neutralnih sila u pomorskom ratu v. u: <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/240> (pristup 10. ožujka 2015.).

Drugog svjetskog rata u pomorskoj bici ispred zaljeva La Plata njemački je bojni brod pretrpio teža oštećenja, zbog čega je utočište potražio u neutralnoj urugvajskoj luci. Brodu je dan prekluzivni rok od sedamdeset i dva sata za popravke, uz upozorenje da će po njegovu proteku biti interniran. Naime, u neutralnim lukama mogu se obavljati popravci ratnih brodova u onoj mjeri u kojoj je to potrebno kako bi bili plovidbeno sposobni, pri čemu se ne smije ni na koji način povećavati njihova borbena sposobnost. Istodobno se lokalnim vlastima neutralne luke daje pravo da same procijene koji su popravci nužni i koje treba obaviti bez suvišnog odgađanja (članak 17. Konvencije). U konačnici je zapovjednik broda, a zbog nemogućnosti daljnjeg ostanka u luci, donio odluku o njegovom potapanju. Poseban slučaj zadržavanja ratnog broda zaraćene strane u neutralnoj luci postoji ako se u luci nađu ratni brodovi zaraćenih strana. Tada mora proći najmanje dvadeset i četiri sata između njihova isplovljavanja (članak 16. stavak 1. Konvencije).<sup>109</sup> Opskrba zalihama dopuštena je, no samo u mjeri uobičajenoj za vrijeme mira, kao i gorivom, no samo u količinama dostatnima kako bi se stiglo do najbliže luke matične države (članak 19. stavak 2. Konvencije).<sup>110</sup> Ako ratni brod nema prava zadržavanja u neutralnoj luci, neutralna država zatražit će njegov odlazak.<sup>111</sup> Sadržajno identična pravila nalazimo u Sanremskom priručniku,<sup>112</sup> dok Helsinška načela o pomorskoj neutralnosti izrijekom navode da je pravo prolaska i zadržavanja protivničkih brodova u neutralnim vodama i lukama uređeno odgovarajućim odredbama Trinaeste haaške konvencije, koja odražava običajno pravo (članak 2. stavak 2. tih Načela). Ta i druga pravila možemo pozitivno cijeniti. Sa stajališta teleološkog tumačenja, riječ je o detaljnim, no pažljivo balansiranim pravima i obvezama neutralaca i sukobljenih strana kojima se, u skladu s temeljnim konceptom neutralnosti, osigurava nemiješanje neutralne države u sukob, uz istodobni jednaki tretman svih njezinih sudionika. S humanitarnog gledišta ta pravila doprinose koherentnosti i skladnoj vizuri onog dijela suvremenog međunarodnog prava čiji je primarni cilj usmjeren prema humanizaciji kako ratovanja, tako i drugih oblika oružanih sukoba uopće.

Ukratko ćemo se osvrnuti na pomorsku blokadu i konvoje, jer u njima ratni brodovi imaju ključnu ulogu. Glede blokade, jedna od triju njezinih temeljnih pretpostavaka jest

---

<sup>109</sup> Redoslijed se određuje prema vremenskom prvenstvu dolaska. Iznimka postoji ukoliko je brodu koji je ranije uplovio odobreno produljenje boravka (članak 16. stavak 2. Konvencije). Takva se pravila *mutatis mutandis* primjenjuju i po pitanju odlaska trgovačkog i protivničkog ratnog broda (članak 16. stavak 3. Konvencije).

<sup>110</sup> U tom slučaju ponovna opskrba gorivom u luci iste neutralne države nije moguća prije isteka dilatornog roka od tri mjeseca (članak 20. Konvencije).

<sup>111</sup> Nepostupanje po takvu nalogu uzrokuje obvezu poduzimanja mjera kako bi se takav brod onesposobio za isplovljavanje za vrijeme rata. Takva obveza pada i na teret zapovjednika broda, koji je dužan olakšati poduzimanje tih mjera (članak 24. stavak 1. Konvencije).

<sup>112</sup> Člankom 20. Sanremskog priručnika regulirano je pravo neutralne države da (istodobno bez ugrožavanja svoje neutralnosti) dopusti (u svojim vodama) opskrbu protivničkih ratnih (i pomoćnih) brodova hranom, vodom i gorivom dovoljnim da bi stigli do luke matične države (točka b) te njihov popravak kako bi ih se učinilo plovnim, ali bez povećanja borbene sposobnosti (točka c). Člankom 21. propisana je zabrana boravka protivničkih ratnih (i pomoćnih brodova) u vremenu duljem od 24 sata.

efektivnost provedbe.<sup>113</sup> To znači da oko blokirane luke, odnosno dijela obale, moraju biti postavljeni usidreni brodovi te da je uporabom takvih brodova, podmornica i zrakoplova osiguran stalni sustav nadzora. Sve šire mogućnosti korištenja naprednih tehnologija čine tradicionalnu pomorsku blokadu zastarjelom. Naime, u prošlosti je cijeli niz brodova, zrakoplova i podmornica bio potreban da bi se udovoljilo uvjetu efektivnosti, no danas bi se isti cilj mogao ostvariti s bitno manjim brojem angažiranih jedinica. U tom smislu nije nezamislivo da samo jedan ratni brod, uporabom modernih sredstva nadzora i komunikacije, uz istodobnu mogućnost korištenja naprednog oružja i vlastitih zrakoplova, iz velike udaljenosti nadzire pokušaje uplovljavanja ili isplovljavanja iz blokiranog područja. Na taj bi način zahtjevu efektivnosti, kao konstitutivnom elementu blokade, i dalje bilo udovoljeno, no uz sadržajnu promjenu dosadašnjeg tradicionalnog načina provedbe. Potvrdu takva načina razmišljanja nalazimo i u Sanremskom priručniku, koji se odlučuje za jednostavno rješenje i navodi da se pitanje efektivnosti blokade prosuđuje prema okolnostima slučaja (članak 95.). Iz opisanih razloga takvu najopćenitiju odredbu istodobno smatramo i najprihvatljivijom.<sup>114</sup> Naveli smo da u međunarodnom pravu nailazimo na situacije kada određivanje statusa i državne pripadnosti ratnog broda može imati odlučujući utjecaj na položaj drugih brodova (v. *supra*, poglavlje 2, odjeljak 5). Dobar je primjer plovidba neutralnog trgovačkog broda u pratnji ratnog broda sukobljene strane, a koja se, prema praksi država,<sup>115</sup> smatra protoneutralnom pomoći.<sup>116</sup> U tom se smislu (iako ne koriste navedeni izraz izrijekom) izjašnjavaju i Sanremski priručnik i Helsinška načela o pomorskoj neutralnosti. Oni štoviše predviđaju i mogućnost multinacionalnih konvoja u kojima neutralni brodovi plovo pod pratnjom ratnog broda druge neutralne države. Pretpostavka za izuzeće od pregleda takvih konvoja jest sklapanje sporazuma o pratnji, i to između države zastave neutralnog broda i države zastave ratnog broda pratitelja. Vjerujemo da bi globalna trgovina mogla pridonijeti da takvi konvoji češće zažive u praksi država.<sup>117</sup> Slijedom iznesenog, može se očekivati nastanak novih, detaljnijih pravila kroz daljnji razvoj pozitivnog međunarodnog prava na tom planu.

---

<sup>113</sup> Efektivnost provedbe zahtjev je da se blokada provodi uporabom blokirajućih sredstava učinkovitih u toj mjeri da je pomorski promet blokiranog područja doista spriječen. Preostale su dvije pretpostavke deklaracija i notifikacija.

<sup>114</sup> U odnosu na klasičnu blokadu, smatramo da bi takav način provođenja bio ponešto bliži praksi tzv. blokade s udaljenosti (eng. *long distance blockade*), prisutnoj u oba globalna sukoba u 20. st.

<sup>115</sup> Degan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 148.

<sup>116</sup> Opširnije v. Andrassy, Bakotić, Seršić, Vukas, *op. cit.* (bilj. 5), str. 204-206 i Degan, *op. cit.* (bilj. 43), str. 224-225.

<sup>117</sup> Degan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 148.

## 6. ZAKLJUČAK

Završavajući rad, zaključujemo da je potvrđena uvodno izrečena teza o prevazi pravila običajnog karaktera koja reguliraju pravni položaj ratnih brodova u suvremenom međunarodnom pravu. Ponovno ističemo da je većina tih pravila kodificirana međunarodnim ugovorima. U procesu kodifikacije spojene s legislativom nastale su nove norme, što smo pokazali na više primjera. Dakle, stalna prilagodba suvremenim međunarodnim okolnostima uzrokuje nastanak, promjenu i prestanak postojanja pravnih pravila kroz sklapanje, izmjenu, ili dopunu postojećih međunarodnih ugovora te kroz daljnji razvoj običajnog prava odgovarajućom preobrazbom prakse država, a sve u skladu s općim pravilima o izvorima međunarodnog prava.<sup>118</sup> Neka su od tih novijih pravila i sama prerasla opće običajno pravo, no dvije najvažnije odlike koje određuju status ratnog broda poznate su od starina. Prva je njegov imunitet u doba mira, sa svim posljedicama koje on veže, a druga je pravo na sudjelovanje u provođenju neprijateljstava, uz pridržavanje stanovitih pravila postupanja sukobljenih strana. Na početku rada upozorili smo na to da se pravila koja reguliraju međunarodni status ratnih brodova nalaze ponajprije u cijelom nizu pravila međunarodnog prava mora i međunarodnog prava oružanih sukoba. S obzirom na navedenu činjenicu te na iznimnu važnost ratnog broda kao instrumenta suvereniteta države, smatramo da je došlo vrijeme za donošenje suvremenog međunarodnog dokumenta (poput primjerice spomenutog Sanremskog priručnika) koji bi sveobuhvatno sabrao takva pravila. To bi ujedno bila odlična prilika za iznalaženje novih pravnih rješenja ili barem prilika za početak ozbiljnije rasprave o cijelom nizu sve aktualnijih pitanja, a na neka od njih, poput uređenja pravnog statusa besposadnih plovila i potopljenih ratnih brodova, upozorili smo u ovome radu.

---

<sup>118</sup> Jennings, Watts, *op. cit.* (bilj. 1), str. 24-25.

Summary

**WARSHIPS IN POSITIVE INTERNATIONAL LAW**

In this paper, the author presents an overview of the rules that regulate the legal status of warships in contemporary international law. To begin, a legal definition and the general characteristics of a warship are given. The first part of the paper presents the legal basis of the exemption of such vessels from jurisdiction and the rules relevant for their navigation and the right of inspection and prosecution in maritime zones, all focusing on the territorial sea, archipelago waters and the open sea. In the second part, the author points out specific rules that show the specificities of the legal status of a warship as one of the subjects of armed conflict, and the effect of the right of neutrality is also explained in this context. The final part contains a conclusion related to the nature of the rules of international law which determine the legal status of warships.

*Keywords: war ship, law, sea, immunity, armed conflict, neutrality*

**Ratko Prpić, LLB**, a student of postgraduate doctoral study at the Faculty of Law, University of Zagreb





# GRAD DUBROVNIK KAO JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

*Prethodno znanstveno priopćenje*

*UDK 352(497.5 Dubrovnik)*

*Primljeno: 23. travnja 2015.*

Iva Lopižić\*

---

*U radu su na temelju prikaza upravnog sustava Grada Dubrovnika obrađeni temeljni instituti hrvatskog sustava lokalne samouprave. Studijom slučaja Grada Dubrovnika obrađeni su povijesni razvoj upravljanja u Dubrovniku od osamostaljenja Republike Hrvatske nadalje, osnovne prirodne, gospodarske i društvene značajke te lokalne jedinice, njezine osnovne političke institucije (gradsko vijeće, gradonačelnik i njegovi zamjenici) i upravne organizacije (upravna tijela, lokalne javne ustanove i javna poduzeća), oblici i prakse uključivanja građana u lokalno upravljanje te financijsko stanje jedinice. Uz upozoravanje na određene systemske probleme hrvatske lokalne samouprave, u radu su posebno istaknute specifičnosti upravljanja u Gradu Dubrovniku i prostori za njegovo unapređenje.*

Ključne riječi: Grad Dubrovnik; lokalna samouprava; lokalne političke institucije; lokalni izbori; lokalna demokracija

---

## 1. UVOD

Cilj je ovog rada<sup>1</sup> da se kroz studiju slučaja Grada Dubrovnika kao jedinice lokalne samouprave prikažu osnovni instituti hrvatskog sustava lokalne samouprave i njihovo funkcioniranje, utvrde specifičnosti upravljanja u Gradu Dubrovniku te indiciraju pozitivne prakse i prostori za unapređenje lokalnog upravnog sustava. Analizom relevantnih odredaba Ustava Republike Hrvatske, Europske povelje o lokalnoj samoupravi i nacionalnog zakonodavstva kojim je regulirano lokalno upravljanje pružen je opći uvid u institucije i procese na lokalnoj razini, a podaci o specifičnosti Grada Dubrovnika prikupljeni su iz raznih dokumenata i iz intervjua s lokalnim funkcionarima.

U radu je najprije prikazan razvoj Grada Dubrovnika kao jedinice teritorijalnog upravljanja u sastavu Republike Hrvatske, pri čemu je naglasak stavljen na upravni aspekt razvoja Grada Dubrovnika, i to osobito u kontekstu zakonodavnih izmjena lokalnog upravljanja: teritorijalne reorganizacije s početka 90-ih, promjene u tijelima lokalnog upravljanja i prvih lokalnih izbora u samostalnoj Republici Hrvatskoj; novog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i decentralizacijskih mjera s početka 2000.; uvođenja kategorije velikih gradova 2005. te uvođenja instituta neposrednog izbora načelnika 2007. S obzirom na neodvojivost sustava lokalnog upravljanja od geografskih i

---

\* Iva Lopižić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

<sup>1</sup> Rad je napisan u okviru znanstvenoistraživačkog projekta „Hrvatski pravni sustav“ Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

prirodnih uvjeta u kojima djeluje, u radu su dalje prikazane osnovne prostorne i demografske značajke Grada; a s obzirom na uzajamnu uvjetovanost lokalnog upravljanja te socijalnog i gospodarskog razvoja Grada prikazana je gospodarska, prirodna i društvena slika Grada Dubrovnika.

Središnji dio rada posvećen je tijelima lokalnog upravljanja: predstavničkom tijelu, gradonačelniku i upravnim organizacijama. Naglasak je stavljen na predstavničko tijelo, najvažniju političku instituciju lokalne razine upravljanja. Prikazana je nadležnost Gradskog vijeća prema zakonu i statutu Grada, sjednice Vijeća i akti koje Vijeće donosi te odbori i druga radna tijela Vijeća. Uz navođenje prava, obveza i dužnosti gradonačelnika kao nositelja izvršne vlasti, dane su informacije o aktualnom gradonačelniku Grada te prezentiran rad Upravnog odjela za poslove gradonačelnika. Lokalne upravne organizacije s obzirom na poslove koje obavljaju mogu biti regulativne, koordinativne i servisne pa su posebno obrađena lokalna upravna tijela (upravni odjeli i upravne službe) putem kojih lokalne jedinice obavljaju regulativne i koordinativne poslove iz svojeg samoupravnog djelokruga, a posebno javne ustanove i javna poduzeća putem kojih Grad servisira građane javnim službama. U Dubrovniku je 2011. osnovana lokalna razvojna agencija, a u sklopu opisa aktivnosti agencije predočena su iskustva Grada s fondovima Europske unije.

Kako se lokalna samouprava smatra kolijevkom demokratskih procesa i platformom za jačanje sudjelovanja građana u radu javne uprave, jedno poglavlje rada posvećeno je prikazu utjecaja građana na lokalno upravljanje u Gradu kroz institute neposredne demokracije (lokalni referendum, građansku inicijativu i mjesne zborove građana) i institute sudjelovanja građana u lokalnom upravljanju (osobito mjesne odbore i gradske kotareve). Za kraj je na temelju proračuna Grada iz 2013. prikazana struktura financijskih prihoda i rashoda Grada Dubrovnika te upozoreno na financijske potencijale i probleme Grada.

U zaključku su na temelju prikupljenog empirijskog materijala izložena zapažanja o upravljanju u Gradu Dubrovniku, s distinkcijom između problema i manjkavosti koji su pretežito sistemске naravi, zbog čega se može očekivati da vrijede i za ostale hrvatske lokalne jedinice, te problema i pozitivnih praksi u upravljanju koji su pretežito lokalno uvjetovani, zbog čega se nalazi na ostale lokalne jedinice mogu generalizirati uz poveću zadržku.

## 2. TEORIJSKI PRISTUP I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Cilj ovog rada jest da se s gledišta teorije sustava prikažu osnovni instituti hrvatskog sustava lokalne samouprave, utvrdi način njihova funkcioniranja u praksi i identificiraju prostori za njihovo unapređenje. Promišljanje o lokalnoj samoupravi kroz prizmu ove teorijske perspektive u prvi plan stavlja lokalne jedinice i naglašava njihovu dvojaku poziciju: kao samostalni sustavi upravljanja, lokalne jedinice istodobno djeluju unutar *šireg sustava upravljanja* s manjim ili većim stupnjem ovisnosti o središnjoj državnoj vlasti, koja im u određenoj mjeri određuje ciljeve, utvrđuje pravila postupanja, osigurava sredstva i vrši nad njima kontrolu, te unutar *lokalne sredine* određenog stupnja društveno-ekonomske razvijenosti, koja je važan izvor energetske unosa potrebnih lokalnoj jedinici.<sup>2</sup> Svako proučavanje lokalnih jedinica stoga dovodi do određenih zaključaka o problemima koji proizlaze iz šireg okvira lokalnog upravljanja, koji vrijede za cijeli sustav lokalne samouprave, pa se čini prikladnim da se istraživačko pitanje rada razmotri u svjetlu funkcioniranja određene lokalne jedinice, u ovom slučaju Grada Dubrovnika. Slijedom navedenog proučavanje lokalne jedinice trebalo bi omogućiti i identificiranje problema u upravljanju koji su lokalno uvjetovani, čime bi rad trebao pridonijeti uvidu u specifičnost upravljanja u Gradu Dubrovniku.

U radu je primijenjena istraživačka metoda studije slučaja. Riječ je o istraživačkoj metodi koja označuje intenzivno proučavanje određenog slučaja (*tzv. jedinica analize*) s ciljem razumijevanja šire grupe sličnih slučajeva (*tzv. populacije slučajeva*),<sup>3</sup> koja se općenito preferira kad se postavljaju pitanja *kako* ili *zašto*, kad istraživač ima slabu kontrolu nad događajima i kad je u žarištu suvremeni fenomen unutar nekog konteksta stvarnog života.<sup>4</sup> Dok su statistička istraživanja pogodna za testiranje hipoteza, studije slučaja u pravilu generiraju hipoteze.<sup>5</sup> Kako istraživački cilj uključuje ocjenu upravljanja u lokalnoj jedinici, istraživačka metoda najviše se približava *evaluacijskom tipu studije slučaja*. Jedinica analize je lokalna jedinica Grad Dubrovnik, određena kao skup međusobno povezanih upravnih organizacija i političkih institucija koje djeluju na geografskom području određenom Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, a promatrat se u kontekstu djelovanja središnjeg aparata vlasti, naročito putem nacionalnog zakonodavstva te lokalnog društvenog sustava unutar kojeg postoji. Odabir Grada Dubrovnika kao jedinice analize uvjetovan je dostupnošću istraživačkog materijala i pretpostavkom da se, s obzirom na to da nema posebno reguliran pravni status te s normativnog aspekta predstavlja *tipičnu* hrvatsku jedinicu lokalne samouprave, može očekivati da će neki od zaključaka izvedenih provođenjem istraživanja informirati i o slučajevima drugih prosječnih jedinica.<sup>6</sup> Riječ je u prvom redu o zaključcima koji proizlaze

<sup>2</sup> Ivanišević, S., *Izvršni sloj u lokalnoj samoupravi*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom i 'Zagreb', radna organizacija za grafičku djelatnost, 1987, str. 41-42.

<sup>3</sup> Gerring, J., *Case Study Research: Principles and Practices*, New York, Cambridge University Press, 2004, str. 37.

<sup>4</sup> Yin, R. K., *Studija slučaja - dizajn i metode*, Zagreb, Fakultet političkih znanosti, 2007, str. 11.

<sup>5</sup> Gerring, *op. cit.* (bilj. 3), str. 38.

<sup>6</sup> Yin, *op. cit.* (bilj. 4), str. 56.

iz okolnosti koje su uvjetovane djelovanjem državne vlasti, dok oni zaključci koji proizlaze iz okolnosti koje su uvjetovane lokalnom sredinom informiraju o specifičnostima upravljanja u lokalnoj jedinici i može se reći da vrijede za druge lokalne jedinice samo uvjetno, vjerojatno u mjeri u kojoj Grad Dubrovnik s ostalim jedinicama dijeli društvenu, kulturu i ekonomsku moć. Iz tih okolnosti proizlazi da bi istraživački materijal bio pogodan za raspravljanje o pitanjima nacionalne važnosti, u teorijskom, a osobito praktičnom smislu, što odabir slučaja čini *važnim*.<sup>7</sup> Kako bi se analizirali svi instituti lokalne samouprave, u radu je primijenjen *kompozitni dizajn studije slučaja* tako da se pojedini elementi lokalnog sistema upravljanja biti tretiraju kao podjedinice i analiziraju posebno, bez gubljenja iz vida njihova pripadanja zajedničkoj cjelini.<sup>8</sup> Empirijski podaci prikupljeni su iz višestrukih izvora; različitih dokumenata (lokalnih propisa, lokalnih programa i administrativnih dokumenata, formalnih studija, novinskih članaka, mrežnih stranica) i intervjua s lokalnim funkcionarima, što se inače smatra jednom od najvećih prednosti istraživačke metode studije slučaja, jer se takvim pristupom isti predmet istraživanja sagledava iz različitih perspektiva.<sup>9</sup>

### 3. POVIJESNI RAZVOJ

U vrijeme održavanja prvih demokratskih izbora u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj (SRH) u travnju 1990. lokalni sustav upravljanja SRH bio je organiziran u jednom stupnju te je obuhvaćao sto općina i Grad Zagreb. Općina Dubrovnik prostirala se na teritoriju od 979 km<sup>2</sup>, uključivala je 115 naselja (od čega 107 seoskih, tri mješovita i pet gradskih), 22 331 domaćinstvo, a u Općini je živjelo 71 419 stanovnika.<sup>10</sup> U odnosu na prosječnu hrvatsku općinu (površine od oko 500 km<sup>2</sup> i s oko 46 000 st.), Općina Dubrovnik spadala je u kategoriju većih općina SRH. Tijela lokalnog upravljanja sastojala su se od trodomnog vijeća, izvršnih tijela vijeća i lokalnih upravnih organizacija.

Unutar novog zakonodavnog okvira postavljenog Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi<sup>11</sup> iz 1992., Zakonom o područjima županija, gradova i općina<sup>12</sup> iz 1992. i popratnim propisima, 7. veljače 1993. održani su lokalni izbori, kojima je novi sustav lokalnog upravljanja počeo živjeti u praksi. Jednostupanjska teritorijalna organizacija zamijenjena je dvostupanjskom, a monotipski sustav politipskim; tako su kao osnovne jedinice lokalne samouprave utvrđene općine i gradovi, a kao jedinice lokalne uprave i samouprave županije (čl. 1. ZLSU-a). Dubrovnik je čl. 3. ZPŽGO-a određen kao sjedište Dubrovačko-neretvanske županije, a kako je osim administrativnog zadovoljio i populacijski kriterij, stekao je status grada (čl. 4. ZLSU-a). Prema popisu stanovništva iz 1991. Grad Dubrovnik je s 49 728 stalnih stanovnika, oko 1 % poljodjelskog stanovništva, više od 90 % radnika

<sup>7</sup> *Ibid.*, str. 182.

<sup>8</sup> Blaikie, N., *Designing Social Research: The Logic of Anticipation*, Cambridge, Polity Press, 2007, str. 190.

<sup>9</sup> Rowley, J., Using Case Studies in Research, *Management Research News*, vol. 25, 1/2002, str. 23.

<sup>10</sup> Hrženjak, J., Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj, Zagreb, *Informator*, 1993, str. 24.

<sup>11</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 090/1992), u daljnjem tekstu: ZLSU.

<sup>12</sup> Zakon o područjima županija, gradova i općina (NN 86/08, 57/11, 51/13, 148/13), u daljnjem tekstu: ZPŽGO.

koji rade u mjestu stanovanja te više od 95 % kućanstava bez poljodjelskih gospodarstava bio 9. po redu gradsko naselje u RH. U sastav Grada Dubrovnika ušlo je 35 naselja. Promjene u teritorijalnoj organizaciji RH na Grad Dubrovnik odrazile su se jedino u pogledu broja naselja koja su ulazila u sastav Grada.

Novi zakonodavni okvir lokalnog upravljanja uveo je određene promjene i u pogledu tijela lokalnog upravljanja. Predstavničko tijelo Grada Dubrovnika postalo je jednodomno gradsko vijeće (čl. 20. ZLSU-a), nositeljima izvršne vlasti gradonačelnik, koji se apsolutnom većinom bira između članova vijeća (čl. 28. i 29.), i poglavarstvo, čije članove na prijedlog gradonačelnika bira gradsko vijeće većinom glasova svih članova (čl. 35. i 37.), a za obavljanje upravnih poslova iz samoupravnog i prenesenog djelokruga osnovani su upravni odjeli (čl. 43.) i upravne službe.<sup>13</sup> U svojem prvom sastavu Gradsko vijeće Grada Dubrovnika imalo je 26 vijećnika. Na prvom zasjedanju Vijeća održanom 19. siječnja 1993. donesena je Odluka o privremenom ustroju Grada Dubrovnika,<sup>14</sup> na temelju koje je donesen Statut Grada Dubrovnika. Za prvog gradonačelnika izabran je Nikola Obuljen (HDZ), a Gradsko poglavarstvo imalo je 13 članova. Godine 2001. donesen je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.<sup>15</sup> Zakonom o izmjenama i dopunama ZLPRS-a<sup>16</sup> ukinuta su poglavarstva kao izvršna tijela jedinica lokalne samouprave te je uveden neposredan izbor nositelja izvršne vlasti (čl. 7. ZID ZLPRS-a). Nova organizacija lokalnog upravljanja uspostavljena je tek nakon lokalnih izbora 2009., kad je prvim dubrovačkim gradonačelnikom izabranim na neposrednim izborima postao Andro Vlahušić.

Dok su jugoslavenske općine imale široki samoupravni djelokrug, ZSLU-om i Zakonom o određivanju samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave<sup>17</sup> znatno je ograničen krug poslova koje su obavljale jedinice lokalne samouprave. Ustavnim izmjenama iz 2000. i novim ZLPRS-om proširen je samoupravni djelokrug gradova (čl. 19. ZLPRS-a), a zakonodavnim paketom iz 2001. došlo je do prijenosa obavljanja i financiranja određenih funkcija s državne razine na županije i gradove s dovoljnim fiskalnim kapacitetom, među kojima je bio i Grad Dubrovnik. Grad je postao odgovoran za organiziranje i financiranje obavljanja različitih funkcija iz područja osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi, a posljedično je izmijenjena i struktura proračunskih prihoda i rashoda Grada.

Zakonom i izmjenama ZLPRS-a iz 2005.<sup>18</sup> u hrvatski sustav lokalne samouprave uvedena je kategorija velikih gradova kao „jedinica lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka

---

<sup>13</sup> Izmjene i dopune ZLSU-a, NN 117/93.

<sup>14</sup> Službeni glasnik Županije Dubrovačko-neretvanske, Grada Dubrovnika, Općine Konavle, Općine Mljet, Općine Ston, 1993, br. 1.

<sup>15</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13), u daljnjem tekstu: ZLPRS.

<sup>16</sup> Zakon o izmjenama i dopunama ZLPRS-a (NN 109/2007), u daljnjem tekstu: ZID ZLPRS.

<sup>17</sup> Zakon o određivanju samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 075/93).

<sup>18</sup> Zakon o izmjenama i dopunama ZLPRS-a (NN 129/05).

šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika“ (čl. 4. ZID ZLPRS-a). Zadovoljivši zakonske uvjete, Dubrovnik je stekao status velikog grada, čime se samoupravni djelokrug Grada proširio na održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja te poslove iz samoupravnog djelokruga županije (čl. 4. i 5. ZID ZLPRS-a).

#### **4. OSNOVNA OBILJEŽJA GRADA DUBROVNIKA**

##### **4.1. Teritorij, naselja, stanovništvo, domaćinstva**

Grad Dubrovnik smješten je na najjužnijem dijelu Republike Hrvatske te je upravno i gospodarsko središte Dubrovačko-neretvanske županije. Upravno područje Grada Dubrovnika određeno je rubnim granicama katastarskih općina (čl. 25. ZPŽGO-a) te se prostire na kopnenom teritoriju od 14 335 km<sup>2</sup> i obuhvaća 32 naselja, znatno nadilazeći prosječnu hrvatsku jedinicu lokalne samouprave, koja obuhvaća 12 naselja (Koprić, 2010: 669). Prosječno naselje Grada Dubrovnika ima 1 332 stanovnika i površine je 448 km<sup>2</sup>.

Prema popisu stanovništva iz 2011., Grad Dubrovnik ima 42 615 stanovnika,<sup>19</sup> što je za 1115 stanovnika ili 2,58 % manje nego prema popisu stanovništva iz 2001. U Gradu Dubrovniku živi 34,77 % stanovništva Dubrovačko-neretvanske županije, a prosječna je gustoća naseljenosti 297 st/km<sup>2</sup>. Prema broju stanovnika Grad Dubrovnik je 13. najveći grad u RH.<sup>20</sup> Što se tiče nacionalne strukture Grada Dubrovnika, najzastupljeniji su Hrvati, a slijede Bošnjaci pa Srbi; što se tiče vjerske strukture, najzastupljeniji su katolici (84 %), slijede muslimani (5 %) i pravoslavci (3,5 %). Većina stanovnika Grada Dubrovnika ima srednju stručnu spremu (55,1 %), udio osoba samo s osnovnim obrazovanjem te osoba s visokom stručnom spremom jednak je (14,3 %), 10,8 % stanovnika ima višu stručnu spremu, 0,3 % doktorat, 3,8 % nekoliko razreda osnovnog obrazovanja, a 0,8 % ih je neobrazovano. Obrazovna struktura Grada Dubrovnika povoljnija je od obrazovne strukture RH.

---

<sup>19</sup> <http://www.dzs.hr/>, pristup 22. 4. 2015.

<sup>20</sup> Radi poboljšanja demografske slike Grada Dubrovnika gradonačelnik je zaključkom iz studenog 2013. predložio Vijeću novi Socijalni program grada Dubrovnika s razrađenim mjerama obiteljske politike: novčanim darom za novorođeno dijete, subvencioniranjem predškolskog odgoja, novčanom pomoći i otvaranjem Savjetovaništa za samohrane roditelje, sufinanciranje Prihvatilišta za žene i djecu žrtve nasilja u obitelji (Zaključak 2117/01-01-13-2).

#### 4.2. Zaposlenost, gospodarska razvijenost, promet u Gradu Dubrovniku

Prema podacima iz 2011. godine na području Grada Dubrovnika bile su zaposlene 13 924 osobe. Najviše zaposlenih zabilježeno je u djelatnosti pružanja smještaja te pripreme i usluživanja hrane (2 376 osoba), zatim u djelatnosti trgovine na veliko i malo; popravaka motornih vozila i motocikala (1 852). Najmanje zaposlenih zabilježeno je u djelatnosti rudarstva i vađenja (25 osoba).<sup>21</sup> Krajem 2012. u evidenciji HZZ-a, Područne službe Dubrovnik, ukupno je evidentirano 2 420 nezaposlenih osoba s područja Grada Dubrovnika, što je za 7 % više od stanja u prosincu 2011. Ipak, nezaposlenost se u Dubrovniku u svim razdobljima 2012. smanjivala u odnosu na stanje nezaposlenosti 2011. Najviše nezaposlenih na području Grada u dobi je od 25 do 29 godina, a najveći udio u nezaposlenima čine građani koji imaju SSS.<sup>22</sup>

Središnje mjesto u gospodarskoj aktivnosti Grada čini turizam. Prema podacima Hrvatske turističke zajednice iz 2012., Grad Dubrovnik, sa 657 000 turista i ostvarenih 2 374 000 noćenja, vodeća je turistička destinacija u RH.<sup>23</sup> Tradicionalna je orijentacija Grada i pomorstvo, koje ima predispoziciju da zadrži i ojača svoje mjesto u ekonomskoj strukturi područja, dok graditeljstvo i trgovina imaju ulogu pratećih djelatnosti. Industrija u Gradu Dubrovniku nije razvijena. Indeks razvijenosti Grada Dubrovnika jest 126,83 %, pri čemu je 25. rangirana jedinica lokalne samouprave u RH.<sup>24</sup> „Dubrovnik je u razdoblju prije rata po stupnju razvijenosti bio među prvih 10 općina u SRH. Gospodarska je struktura nepovratno promijenjena, kapital razoren, a sve zahvaljujući ratnim razaranjima i procesima pretvorbe i privatizacije. Poznata dubrovačka poduzeća „Radeljević“, „Dubravka“ i „Dalmacija bilje“ prestala su s radom. Danas je sve u funkciji turizma i trgovine.“<sup>25</sup>

Okosnicu cestovnog prometa Grada Dubrovnika čini Jadranska magistrala, na koju su priključena sva naselja u sastavu Grada Dubrovnika. Uz tri državne ceste, na teritoriju je Grada i pet županijskih cesta te četiri lokalne ceste. Osim cestovnog prometa, u Gradu su razvijeni zračni promet (iako se zračna luka nalazi izvan granica Grada Dubrovnika)<sup>26</sup> i pomorski promet. Glavna je gradska luka Luka Gruž. Teretna funkcija Luke Gruž gotovo je zamrla, a njezin se potencijal ostvaruje kroz putničku funkciju. Osim Luke Gruž, na području Grada Dubrovnika još je 15 luka od poglavito lokalne važnosti.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> Udruga socijalnih radnika Dubrovnik, *Socijalna slika Grada Dubrovnika*, Dubrovnik, Grad Dubrovnik, 2013, str. 29.

<sup>22</sup> *Ibid.*, str. 31-32.

<sup>23</sup> <http://croatia.hr/hr-HR/>, pristup 22. 4. 2015.

<sup>24</sup> <http://www.mrrfeu.hr/>, pristup 22. 4. 2015.

<sup>25</sup> Intervju s Loredanom Pavličević Banović iz travnja 2013.

<sup>26</sup> Radi poboljšanja prometne povezanosti Grada Dubrovnika, Dubrovnik pokrenuo je projekt „Zračni most“, kojim se u gradskom proračunu osigurava 5 mil. kn za subvencioniranje avionskih karata Dubrovnik - Zagreb. <http://www.dubrovnik.hr/>.

<sup>27</sup> Gradsko vijeće Grada Dubrovnika, str. 34.

### 4.3. Suradnja s drugim jedinicama lokalne samouprave i članstvo u udrugama

Na temelju čl. 14.-17. ZPLRS-a, kojima su utvrđeni uvjeti ostvarivanja suradnje s drugim lokalnim jedinicama, Gradsko vijeće Grada Dubrovnika donijelo je odluku o sklapanju protokola o suradnji s Vukovarom (1993.), Grazom (1994.), Helsinborgom (1996.), Ragusom (2000.), Bad Homburgom (2002.), Sarajevom (2007.), Montereyem (2007.), Rueil-Malmaisonom (2011.) i Venecijom (2012.).

Grad Dubrovnik inicijator je osnivanja hrvatske Hrvatske udruge povijesnih gradova (HUPG). HUPG broji 19 gradova članova, sjedište joj je u Dubrovniku, a predsjednik joj je dubrovački gradonačelnik Andro Vlahušić.<sup>28</sup> Grad Dubrovnik član je Udruge gradova RH, gdje ga predstavlja gradonačelnik Andro Vlahušić. Grad je učlanjen i u Hrvatsku mrežu zdravih gradova, udruhu hrvatskih gradova i županija okupljenih oko ideje promicanja zdravlja osnovane 1992.

## 5. TIJELA LOKALNE SAMOUPRAVE

### 5.1. Predstavničko tijelo

Europska povelja o lokalnoj samoupravi,<sup>29</sup> vijeća ili skupštine izabrane na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem, na temelju općeg i jednakog biračkog prava, određuje kao osnovni instrument ostvarivanja prava na lokalnu samoupravu (čl. 3. st. 2 EPLS-a). U skladu s osnovnom koncepcijom izraženom u Povelji, Ustav RH<sup>30</sup> utvrđuje kako se Ustavom zajamčeno pravo građana na lokalnu samoupravu ostvaruje preko lokalnih predstavničkih tijela, koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava (čl. 132. st. 1. i 2. Ustava RH). Središnje mjesto u sustavu lokalnog upravljanja tako je najvišim pravnim aktima dodijeljeno predstavničkom tijelu, temeljnoj političkoj instituciji lokalne jedinice.

#### 5.1.1. Nadležnost

Opće odredbe o nadležnosti gradskog vijeća sadržane su u čl. 35. ZLPRS-a, a nadležnost dubrovačkog gradskog vijeća dalje je utvrđena čl. 16. Statuta Grada.<sup>31</sup> Statut uređuje određivanje nadležnosti u slučajevima kad pojedini posao zakonom ili propisom nije dodijeljen određenom gradskom tijelu. U takvim slučajevima u nadležnosti Gradskog vijeća bit će svi poslovi i zadaće koje se odnose na uređivanje odnosa iz samoupravnog djelokruga, dok će za sve izvršne poslove i zadaće biti zadužen gradonačelnik (čl. 31. st. 2. SGD-a). Ako se ni na taj način ne može utvrditi tijelo ovlašteno za postupanje, poslove će obaviti Gradsko vijeće (čl. 31. st. 3. SGD-a). Takvo je statutarno rješenje pravilno jer se

<sup>28</sup> <http://www.dubrovnik.hr/HUPG/>, pristup 22. 4. 2015.

<sup>29</sup> Europska povelja o lokalnoj samoupravi (NN 14/97, 2/07, 4/08, 5/08), u daljnjem tekstu: EPLS.

<sup>30</sup> Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10).

<sup>31</sup> Statut Grada Dubrovnika, *Službeni glasnik Grada Dubrovnika*, br. 5, 2013, u daljnjem tekstu SGD.



razgraničenje nadležnosti između predstavničke i izvršne vlasti lokalnih jedinica u onim pitanjima koja nisu regulirana nacionalnim zakonodavstvom može smatrati lokalnim samoupravnim djelokrugom, zbog čega lokalne jedinice imaju potpunu autonomiju da svojim aktima uređuju ovlast i odgovornost za izvršavanje takvih poslova.<sup>32</sup>

### 5.1.2. Vijećnici i tajnik Vijeća

Gradsko vijeće grada Dubrovnika ima 25 vijećnika (čl. 35. SGD-a). Osim odredbama ZPLRS-a, kojima su regulirani mandat vijećnika (čl. 29.-31. ZLPRS-a) i njihove ovlasti naspram nositelja izvršne vlasti (čl. 35. a i 35. b ZLPRS-a), prava i dužnosti vijećnika dalje su i detaljnije uređeni Statutom Grada i Poslovníkom Vijeća.<sup>33</sup>

Na posljednjim redovitim izborima za članove Gradskog vijeća sudjelovalo je 11 kandidacijskih lista, od čega tri koalicije nacionalnih političkih stranaka, tri nacionalne političke stranke koje su samostalno izašle na izbore, dvije lokalne/regionalne političke stranke i tri nezavisne liste ([www.dubrovnik.hr](http://www.dubrovnik.hr)). Na temelju rezultata izbora održanih 19. svibnja 2013., koalicija HDZ, HSP Ante Starčevića i HSLŠ osvojila je sedam mandata, koalicija HNS, HSS i Hrvatska stranka umirovljenika i seniora pet mandata, koalicija SDP, HSU i Bošnjačka demokratska stranka Hrvatske četiri mandata, Dubrovački demokratski sabor tri mandata, HL tri mandata, Kandidacijska lista grupe birača Srđ je grad tri mandata. Usporedi li se raspored mandata sadašnjeg sastava Gradskog vijeća sa prethodnim sastavom, može se utvrditi kako je broj vijećnika HDZ-a i SDP-a opao, HSS, HSU i DDS imaju jednaki broj vijećnika kao i u prethodnom mandatu, HNS ima jednog vijećnika više, a novi su mandatar Gradskog vijeća HL, HSP AS, HSLŠ i Kandidacijska lista birača nositelja Igora Miošića neformalnog naziva Srđ je Grad. Obrazovna struktura novog saziva Gradskog vijeća povoljnija je: dok je u prethodnom sastavu šest vijećnika imalo SSS, dva VŠŠ, a 17 VSS, u sadašnjem sastavu Vijeća šest vijećnika ima SSS, jedan VŠŠ, 14 VSS, tri imaju magisterij, a jedan doktorat znanosti.<sup>34</sup>

Gradsko vijeće Grada Dubrovnika konstituirano je na sjednici Vijeća održanoj 13. srpnja 2013., kad je na temelju tzv. „Dubrovačkog dogovora“ za predsjednika Vijeća izabran Niko Bulić (HDZ), a za potpredsjednike Olga Muratti (SDP) i Matija Čale-Mratović (HNS).

„Dubrovački dogovor“ naziv je za prijedlog dubrovačkog gradonačelnika Andra Vlahušića da se funkcije u Gradskom vijeću i gradskoj upravi dijele prema zaslugama, tj. prema izbornim rezultatima, pri čemu bi HDZ kao stranka koja je s koalicijskim partnerima osvojila najveći broj mandata imala predsjednika Vijeća, dok bi zamjenici stigli iz redova onih stranaka koje slijede po broju osvojenih mandata, a to su SDP i HNS. Isto načelo primjenjuje se kada su u pitanju direktorska i ravnateljska mjesta te članstva u nadzornim i upravnim odborima pravnih osoba čiji je osnivač ili suvlasnik Grad Dubrovnik, ali uz

<sup>32</sup> Ustavni sud, rj. br. U-II-38101/2009.

<sup>33</sup> Poslovník Gradskog vijeća Grada Dubrovnika (*Službeni glasnik Grada Dubrovnika*, br. 5, 2013), u daljnjem tekstu: PGVGD.

<sup>34</sup> Podatak o obrazovnoj strukturi Gradskog vijeća dobiven je od tajnice Vijeća Nade Medović.

uvjet stručnosti. U Dogovoru je istaknuto kako je ovakav model rada Gradskog vijeća potpuno nova dimenzija predstavničke demokracije, za koju u Hrvatskoj dosad nije bilo razumijevanja zbog ideoloških podjela i partikularnih interesa političkih stranaka. Riječ je o prvoj suradnji desno i lijevo orijentiranih političkih stranaka na razini velikog grada u RH.

Prema Poslovniku Vijeća, tajnik Vijeća pomaže predsjedniku GV-a u pripremi i vođenju sjednice GV-a te u obavljanju ostalih njegovih poslova (čl. 18. st. 1. PGVGD-a). Kao poslovi koje obavlja tajnik Vijeća posebno se navode: vođenje evidencije o vijećničkoj nazočnosti na sjednicama GV-a, osiguravanje stručne i tehničke pomoći vijećnicima te osiguravanje radnih uvjeta potrebnih u obavljanju vijećničke dužnosti, pružanje vijećnicima izvješća i podataka koji su važni za obavljanje vijećničke dužnosti (čl. 21.-23. PGVGD-a). Tajnica je GV-a Grada od 1997. do danas Nada Medović, diplomirana pravnica.

### 5.1.3. Sjednice Vijeća, akti koje Vijeće donosi, radna tijela Vijeća

Predstavničko tijelo Grada Dubrovnika sastaje se u prosjeku jednom u dva mjeseca. Sjednice Gradskog vijeća moguće je pratiti na lokalnom televizijskom kanalu (DuTV). Uoči svake sjednice Vijeća dnevni se red objavljuje na službenim stranicama Grada. Iako bi navedeno moglo upućivati na transparentnost u radu, prema istraživanju koje je provela udruga ODRAZ, neki članovi dubrovačkih organizacija civilnog društva smatraju kako se objavom dnevnog reda sjednica samo zadovoljava forma, a da se sami građani ne stignu pravodobno upoznati s radnim materijalima i prijedlozima odluka te da gradskim vlastima uopće nije bitno što građani ne znaju gdje mogu pročitati informacije o radu Vijeća.<sup>35</sup>

Gradsko vijeće, na temelju prava i ovlaštenja utvrđenih zakonom i Statutom, donosi Statut, Poslovnik, Proračun, Odluku o izvršenju Proračuna, odluke i druge opće akte i zaključke, a kada u skladu sa zakonom rješava o pojedinačnim pitanjima, donosi rješenja i druge pojedinačne akte (čl. 88. SGD-a). Opći akti objavljuju se u Službenom glasniku Grada Dubrovnika (čl. 96. SGD-a). Sukladno ZLPRS-u, predstavničko tijelo svoje akte donosi većinom glasova ako je na sjednici prisutna većina članova predstavničkog tijela (čl. 36. st. 1.), osim statuta, godišnjeg proračuna i obračuna, koje donosi polovicom svih članova predstavničkog tijela (čl. 36. st. 2). Grad je Statutom odredio kako se akti o kupoprodaji poslovnih prostora u vlasništvu Grada donose dvotrećinskom većinom glasova svih članova vijeća (čl. 89. a SGD-a).

Stalni odbori Gradskog vijeća su: Mandatni odbor, Odbor za Statut i Poslovnik, Odbor za izbor i imenovanja, Odbor za Proračun i financije, Odbor za javna priznanja, Odbor za određivanje imena ulica i trgova u naseljima Grada Dubrovnika, Odbor za međunarodnu

---

<sup>35</sup> Pavić Rogošić, L. *Imaju li građani što za reći? Sudjelovanje organizacija civilnog društva u donošenju odluka na lokalnoj razini*, Zagreb, Odraz, 2012, str. 66.

suradnju te Odbor za predstavke, pritužbe i prigovore. Naziv, sastav, broj članova, djelokrug i način rada odbora utvrđuje se odlukom Gradskog vijeća o osnivanju odbora (čl. 30. st. 2. PVGD-a). Članove radnih odbora bira Gradsko vijeće iz reda vijećnika na prijedlog Odbora za izbore i imenovanja ili na prijedlog najmanje devet vijećnika (čl. 40. st. 3. SGD-a).

#### **5.1.4. Savjetodavna tijela Gradskog vijeća - Savjet mladih, Vijeće civilnoga društva i Vijeće starijih i umirovljenika Grada Dubrovnika**

Na temelju Zakona o savjetima mladih,<sup>36</sup> donesenog u veljači 2007., Gradsko vijeće donijelo je u studenom 2007. Odluku o osnivanju Savjeta mladih Grada Dubrovnika.<sup>37</sup> Savjet mladih savjetodavno je tijelo predstavničkog tijela osnovano s ciljem aktivnog uključivanja mladih u javni život tih jedinica (čl. 2. ZSM-a) te osiguranja utjecaja na pripremu, donošenje i provedbu odluka Gradskog vijeća koje su od interesa za mlade (čl. 2. OOSMGD-a). Savjet ima različite savjetodavne ovlasti vezane uz kreiranje i praćenje provedbe lokalnih javnih politika koje se tiču mladih i informiranja mladih o tim politikama (čl. 11. OOSMGD-a). Iako je Odlukom predviđeno da će se postupak izbora članova za Savjet mladih održati u roku od 30 dana od stupanja odluke na snagu (čl. 18. OOSMGD-a), članovi Savjeta mladih imenovani su tek u lipnju 2011. Usprkos tome što bi se Savjet trebao sastajati najmanje jednom u dva mjeseca (čl. 12.) i što se članovi Savjeta biraju na razdoblje od dvije godine (čl. 9. st. 1. ZSM-a), Savjet mladih Grada Dubrovnika sastao se u razdoblju od dvije i pol godine samo jednom, novog javnog poziva za članstvo nije bilo, a jedina aktivnost članova Savjeta svodi se na povremeno ažuriranje stranice Savjeta mladih Grada Dubrovnika na *Facebooku*.<sup>38</sup>

Vijeće civilnog društva i Vijeće starijih i umirovljenika Grada Dubrovnika, kao savjetodavna tijela Gradskog vijeća, osnovana su odlukama GV-a o osnivanju donesenima u kolovozu 2009.<sup>39</sup> Vijeće civilnog društva Grada Dubrovnika raspravlja i daje mišljenje o svim bitnim pitanjima za razvoj civilnog društva, što prethodi donošenju odluka Gradskog vijeća (čl. 8.). Odbori za članove Vijeća redovito se održavaju, Vijeće ima svoju *web*-stranicu, koju redovito osvježava, aktivno je i angažirano u različitim projektima i programima.<sup>40</sup> Vijeće starijih i umirovljenika Grada Dubrovnika radi na unapređenju kvalitete življenja starijih i umirovljenika raspravljajući i dajući mišljenja o svim bitnim pitanjima za životni standard starijih i umirovljenika što prethodi donošenju odluka Gradskog vijeća (čl. 7. Odluke o osnivanju), a ima 11 članova.

<sup>36</sup> Zakon o savjetima mladih (NN 41/14), u daljnjem tekstu: ZSM.

<sup>37</sup> Odluka o osnivanju savjeta mladih Grada Dubrovnika, *Službeni glasnik Grada Dubrovnika*, br. 10, 2007, u daljnjem tekstu: OOSMGD.

<sup>38</sup> Informacije su dobivene u razgovoru s jednim od članova Savjeta mladih, a na poruku poslanu na stranicu Savjeta na *Facebooku* nitko nije odgovorio.

<sup>39</sup> *Službeni glasnik Grada Dubrovnika*, br. 6, 2009.

<sup>40</sup> <http://www.civilnodrustvo-dubrovnik.hr/>, pristup 22. 4. 2015.

### 5.1.5. Raspuštanje predstavničkog tijela

Gradsko vijeće Grada Dubrovnika bilo je raspušteno odlukom Vlade iz 2001.<sup>41</sup> jer je ispunjena pretpostavka čl. 84. st. 1. t. 4. ZLPRS-a, koja je predviđala raspuštanje predstavničkog tijela u slučaju da se ne izabere općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan u roku od 30 dana od dana konstituiranja predstavničkog tijela ili od iskazanog nepovjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu, odnosno od podnošenja ostavke općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana. Do primjene novog instituta ZLPRS-a o istovremenom raspuštanju predstavničkog tijela i razrješenju gradonačelnika u slučaju da se proračun, odnosno odluka o privremenom financiranju, ne donese u zakonom predviđenom roku došlo je u siječnju 2015.

### 5.2. Gradonačelnik

Nositelj izvršne vlasti u gradu jest gradonačelnik (čl. 39. st. 1. ZLPRS-a). Ustav RH ne sadrži posebne odredbe o izvršnoj vlasti jedinica lokalne i regionalne samouprave, dok EPLS u čl. 3. utvrđuje kako predstavnička tijela mogu imati izvršna tijela koja su im odgovorna. Gradonačelnik se bira na neposrednim izborima (čl. 40. ZLPRS-a). Gradonačelnici se biraju većinskim izbornim sustavom, pri čemu cijeli grad čini jednu izbornu jedinicu (čl. 80. ZLI-ja), a za gradonačelnika je izabran onaj kandidat koji osvoji više od 50 % glasova birača koji su glasovali (čl. 94. ZLI-ja).

U Hrvatskoj je primijenjen sustav lokalističkog monokratskog izvršnog sloja u jedinicama lokalne samouprave.<sup>42</sup> Radi se o institucionalnoj inovaciji uvedenoj zakonskim izmjenama ZLPRS-a iz 2007., prvi put primijenjenoj na lokalnim izborima 2009. Dotada su nositelji izvršne vlasti u lokalnim jedinicama bili poglavarstvo, kolegijalno tijelo čije su članove birali članovi lokalnog predstavničkog tijela u pravilu iz reda svojih članova,<sup>43</sup> i pojedinačni funkcionar kojeg je biralo predstavničko tijelo iz reda svojih članova.<sup>44</sup> Dok se kao očekivane prednosti neposrednog izbora nositelja izvršne vlasti u stručnoj literaturi među ostalim navode veća izlaznost na izbore, smanjivanje utjecaja nacionalnih političkih procesa na lokalno upravljanje te departizacija i personalizacija izbora,<sup>45</sup> primjer Dubrovnika uklapa se u opću hrvatsku sliku: izlaznost na izbore i 2009. i 2013. iznosila je 49 %, što je 5% više nego 2005., a kandidati koji su osvojili najveći broj glasova i sudjelovali u drugom krugu izbora bili su kandidati nacionalnih političkih stranaka.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Odluka Vlade o raspuštanju Gradskog vijeća Grada Dubrovnika (NN 69/2001).

<sup>42</sup> Ivanišević, S., *Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi*, Zagreb, Institut za javnu upravu, 2008, str. 66.

<sup>43</sup> Novelom ZLPRS-a određeno je kako se za članove poglavarstva mogu birati i profesionalni upravni funkcionari dotične lokalne jedinice (čl. 14. st. 2. ZIDZLPRS-a).

<sup>44</sup> Ivanišević, 2008, str. 80-81.

<sup>45</sup> Koprić, I. i Vukojičić-Tomić, T., Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika - stanje i prijepori. U: Ivan Koprić (ur.), *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, Institut za javnu upravu i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu - Studijski centar za javnu upravu i javne financije, 2012, str. 146-147.

<sup>46</sup> <http://www.izbori.hr/arhiva/arhiva.html>, pristup 22. 4. 2015.

### 5.2.1. Ovlasti i dužnosti gradonačelnika

Temeljne ovlasti gradonačelnika utvrđene su čl. 42. i 48. ZLPRS, a njegove ovlasti detaljnije su uređene čl. 41. SGD-a. Aktualni gradonačelnik Grada je Andro Vlahušić, čiji je ovo drugi zaredom osvojeni mandat. Andro Vlahušić predsjednik je dubrovačkog ogranka HNS-a, a u sklopu svoje političke karijere bio je zastupnik u Hrvatskom saboru i ministar zdravstva od 2001. do 2003. te županijski vijećnik i član županijskog poglavarstva Dubrovačko-neretvanske županije. Po struci je doktor medicine te je u razdoblju od 2006. do 2009. bio ravnatelj Opće bolnice Dubrovnik.

Dana 18. prosinca 2012. Županijski sud u Splitu donio je presudu kojom se Andro Vlahušić osuđuje na uvjetnu kaznu zatvora u trajanju od godine dana, uz rok kušnje od tri godine, zbog zlouporabe položaja i ovlasti. Gradonačelnik ne samo što nije smatrao svojom odgovornosti prema biračima da nakon osuđujuće presude da ostavku nego se opet kandidirao za funkciju gradonačelnika i pobijedio na izborima. HSS, koji je tada inzistirao na tom da Vlahušić da ostavku, na sljedećim je izborima, koji su se održali pola godina od danih izjava, podršku dao upravo Vlahušiću.

Dana 22. siječnja 2015. Vlada RH donijela je rješenje o imenovanju povjerenika Vlade RH<sup>47</sup> za obavljanje poslova iz nadležnosti Gradskog vijeća i gradonačelnika Grada Dubrovnika jer su se nedonošenjem proračuna, odnosno odlukom o privremenom financiranju, ispunile pretpostavke iz čl. 85. a ZLPRS-a za raspuštanje gradskog vijeća i razrješenje gradonačelnika i njegovih zamjenika. Naime, nakon što Vijeće nije izglasalo prijedlog proračuna na sjednici održanoj 5. prosinca zbog neslaganja potpisnika „Dubrovačkog dogovora“, gradonačelnik je uoči sjednice Vijeća 30. prosinca, na kojoj se opet trebalo glasovati o proračunu, povukao prijedlog proračuna i na taj način isprovocirao primjenu navedenih zakonskih odredaba.

Povjerenikom je imenovan Niko Pavlović. Sukladno odluci Vlade od 5. veljače 2015., novi izbori održani su 8. ožujka 2015. Odmah nakon razrješenja s dužnosti donesena je pravomoćna presuda kojom je potvrđena prvostupanjska presuda kojom je Andro Vlahušić osuđen za kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti. Nedugo nakon toga protiv gradonačelnika je pokrenuta nova istraga zbog sumnje na zlouporabu položaja i ovlasti prilikom raspolaganja gradskom imovinom. Kako hrvatsko zakonodavstvo ne zabranjuje kandidiranje na izborima za izvršna tijela osobama osuđenima za određenu vrstu kaznenih djela, Andro Vlahušić opet se kandidirao na izborima i u drugom krugu, s osvojenih 50,10 % glasova, pobijedio HDZ-ova kandidata Mata Frankovića i po treći put postao gradonačelnikom Dubrovnika. Zamjenici gradonačelnika u ovom su mandatu Željko Raguž (HNS) i Tatjana Šimac Bonačić (SDP). Na izborima za članove Gradskog vijeća koalicija HNS, SDP, HSU osvojila je deset mjesta, koalicija HDZ, HSS, HSP AS, HSLS, BUZ, HDS osam mjesta, DDS četiri mjesta, Kandidacijska lista grupe birača tri mjesta.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Rješenje Vlade RH o imenovanju povjerenika (NN 8-158/2015).

<sup>48</sup> <http://www.izbori.hr/>, pristup 22. 4. 2015.

Konstituirajuća sjednica Gradskog vijeća održana je 7. travnja 2015. Za predsjednika Vijeća izabran je Mato Franković (HDZ), a za potpredsjednike Mladen Gojun (SDP) i Dolores Lepeš-Matić (DDS).

### 5.2.2. Administrativna potpora gradonačelniku

Upravno tijelo koje obavlja poslove administrativne potpore gradonačelniku jest Upravni odjel za poslove gradonačelnika. Pročelnik odjela otad je Igor Deranja, diplomirani pravnik. U uredu je uz pročelnika i savjetnicu zamjenika gradonačelnika zaposleno devet osoba: četvero u Odsjeku Upravnog odjela za poslove gradonačelnika (tajnica gradonačelnika, savjetnik za kapitalne projekte, savjetnik za pravna pitanja i savjetnik za informatiku) i petero u Protokolu, odnosima s javnošću i međunarodnoj suradnji.

### 5.3. Lokalne upravne organizacije

Osim političkih tijela, dio sustava lokalnog upravljanja čine i lokalne upravne organizacije. Prema Ivaniševićevoj kategorizaciji, upravne organizacije mogu biti regulativne, koordinativne i servisne.<sup>49</sup> Regulativne organizacije pripremaju i izvršavaju odluke političkih tijela, prate i analiziraju stanje u pojedinim sektorima javnih poslova, koncipiraju i analiziraju lokalne javne politike itd. (u RH *upravni odjeli*); koordinativne obavljaju interne funkcije lokalnog upravnog sustava, planiranje, usmjeravanje, personalne, proračunske, financijske, administrativne i druge poslove, komunikacije, nadzor, stručnu podršku radu političkih tijela, itd. (u RH *upravne službe*); dok servisne obavljaju određene lokalne javne poslove kojima se zadovoljavaju interesi i javne potrebe građana, kao što su komunalni poslovi, obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, kultura, sport, itd. (u RH *ustanove lokalnog značenja* te razni organizacijski oblici obavljanja komunalnih služba – *trgovačka društva, vlastiti pogoni, pravne i fizičke osobe* temeljem koncesijskog ugovora).<sup>50</sup>

#### 5.3.1. Upravni odjeli i upravne službe

Prema ZLPRS-u, upravni odjeli i upravne službe jesu upravna tijela koja se ustrojavaju za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, kao i poslova državne uprave prenesenih na te jedinice (čl. 53. ZLPRS-a). U duhu zahtjeva koje EPLS stavlja pred nacionalnog zakonodavca (čl. 6. EPLS-a glasi: „Ukoliko to nije u suprotnosti s općim odredbama utvrđenim zakonom, lokalne će jedinice same moći određivati svoj unutarnji upravni ustroj kako bi ga prilagodile svojim osebujnim potrebama i učinile upravljanje što učinkovitijim“), lokalne jedinice imaju autonomiju u pogledu uređenja unutarnjeg ustrojstva svojih upravnih tijela. Iznimka je odredba

<sup>49</sup> Ivanišević, S. *op. cit.* (bilj. 2), str. 62-64.

<sup>50</sup> Koprić, Ivan, *Nacrt skripte iz lokalne samouprave za studij Javne uprave*, 2005, str. 34.

ZLPRS-a kojom je određeno da jedinice s manje od 3000 stanovnika moraju ustrojiti jedinstveni upravni odjel (čl. 53. st. 2. ZLPRS-a).

Odlukom o ustrojstvu gradske uprave Grada Dubrovnika<sup>51</sup> je određeno da se upravne službe osnivaju za obavljanje stručnih, administrativnih, općih, tehničkih i pomoćnih poslova za potrebe Gradske uprave i građana Grada, a da upravni odjeli obavljaju upravne poslove iz samoupravnog djelokruga Grada i upravne poslove državne uprave koji su utvrđeni zakonom i preneseni na Gradsku upravu (čl. 2. OUGUGD-a). U Gradu Dubrovniku ustrojeni su Služba Gradskog vijeća i Služba za unutarnju reviziju kao jedine upravne službe gradske uprave te deset upravnih odjela.<sup>52</sup> Neki od upravnih odjela podijeljeni su na odsjeke. Grad Dubrovnik nije ni s jednom lokalnom jedinicom ustrojio zajedničko upravno tijelo.<sup>53</sup> Nijedno od upravnih tijela Grada nema svoje područne jedinice. Od 1995. do danas broj zaposlenih u upravnim tijelima Grada povećao se s 87 za njih 207.<sup>54</sup>

Upravnim službama upravlja voditelj, a upravnim odjelima upravljaju pročelnici, koje na temelju javnog natječaja imenuje gradonačelnik (čl. 53. a ZLPRS-a). U pogledu obrazovne strukture, svi pročelnici dubrovačkih upravnih tijela imaju VSS, dok je jedan i magistar znanosti. Najviše je diplomiranih pravnika i ekonomista (njih osmero).

Dubrovnik je jedan od prvih hrvatskih gradova kojemu je dodijeljen Certifikat ISO 9001 za područje cijele lokalne samouprave. Njime se potvrđuje kako je gradska uprava Grada Dubrovnika udovoljila svim zahtjevima norme ISO 9001:2008 i uspostavila djelotvoran sustav upravljanja kvalitetom u području usluge lokalne samouprave.<sup>55</sup>

### **5.3.2. Javne ustanove i trgovačka društva putem kojih se obavljaju lokalne javne službe**

Ovisno o vrsti javnih služba koje se u njima obavljaju, tijela za obavljanje lokalnih javnih služba mogu biti organizirana u obliku javnih ustanova ili trgovačkih društava. Javne ustanove osniva Gradsko vijeće za trajno obavljanje nekomercijalnih djelatnosti. Gradsko vijeće Grada Dubrovnika osnovalo je niz javnih ustanova iz kulture (Dubrovački simfonijski orkestar, Dubrovačke ljetne igre, Umjetnička galerija Dubrovnik, Dubrovački muzeji, Dubrovačke knjižnice, Kazalište Marina Držića, Dom Marina Držića, Kinematografi Dubrovnik, Prirodoslovni muzej Dubrovnik, Zavod za povijesne znanosti), brige o djeci te odgoja i osnovnog obrazovanja (Dječji vrtići Dubrovnik i osam osnovnih škola).<sup>56</sup>

<sup>51</sup> Odluka o ustrojstvu gradske uprave Grada Dubrovnika (*Službeni glasnik Grada Dubrovnika*, br. 6, 2009), u daljnjem tekstu: OUGUGD.

<sup>52</sup> [http://www.dubrovnik.hr/gradska\\_uprava.php](http://www.dubrovnik.hr/gradska_uprava.php), pristup 22. 4. 2015.

<sup>53</sup> Škarica, Mihovil, *Lokalni poslovi i suradnja lokalnih jedinica*, 2013, neobjavljena doktorska disertacija.

<sup>54</sup> Marčetić, G. i Lopižić, I., *Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta lokalne samouprave u europskoj Hrvatskoj*, prezentacija izložena na skupu Akademije pravnih znanosti Hrvatske održanom u Osijeku 18.-20. lipnja 2015.

<sup>55</sup> <https://www.dubrovnik.hr/>, pristup 22. 4. 2015.

<sup>56</sup> <https://www.dubrovnik.hr/>, pristup 22. 4. 2015.

Dok se nekomercijalne javne službe obavljaju u javnim ustanovama, organizacijski oblik u kojem se obavljaju lokalne komercijalne javne službe jesu trgovačka društva. Komunalna društva u većinskom vlasništvu Grada Dubrovnika jesu Libertas d. o. o. (309 zaposlenih), Sanitat Dubrovnik d. o. o. (53 zaposlena), Vodovod Dubrovnik d. o. o. (166 zaposlenih), Vrtlar d. o. o. (72 zaposlena), Boninovo d. o. o. (15 zaposlenih), Čistoća d. o. o. (167 zaposlenih), Ragusa parking d. o. o.; „Rezervat Lokrum“; a društva kapitala u suvlasništvu Grada Dubrovnika jesu Hotel Gruž d. d., Domouprava d. o. o., Zračna luka Dubrovnik d. o. o., Luka Dubrovnik d. d. Sve strateške odluke u vezi s djelovanjem gradskih poduzeća donosi Gradsko vijeće, a manji dio odluka nadzorni odbori društava.<sup>57</sup>

Grad Dubrovnik ima razvijenu funkcionalnu suradnju sa susjednim općinama s kojima je prije reforme teritorijalnog sustava bio u istoj općini.<sup>58</sup> Za izgradnju zajedničkog groblja s Općinom Župom Dubrovačkom Grad Dubrovnik izdvojio je 955.883,00 kn.<sup>59</sup> U lokalnoj jedinici na temelju posebne odluke Vijeća dio povremenih usluga obavljaju privatnici (npr. dimnjačarske usluge).

### 5.3.3. Lokalna razvojna agencija

Kao jedna od organizacijskih inovacija u sustavu lokalnog upravljanja kao posljedica europeizacije ističe se i osnivanje lokalnih razvojnih agencija (Musa, 2011: 108). U Dubrovniku je 2011. osnovana razvojna agencija DURA. Ravnateljica je DURA-e od 2013. Andrea Novaković, koja je u vrijeme imenovanja bila članica Gradskog vijeća s liste SDP-a. Agencija trenutačno zapošljava osam osoba, koje se uglavnom financiraju iz projekata EU-a, a broj zaposlenih varira u ovisnosti o širenju projekata. DURA je iz fondova EU-a povukla više od 12 milijuna eura sredstava.<sup>60</sup>

DURA trenutačno provodi sljedeće projekte: YOUTH ADRINET (projekt razmjene iskustava i razvijanje zajedničkih sredstava za povećano sudjelovanje mladih u civilnom društvu zemalja jadranske regije), ADRIACOLD (projekt difuzije rashladnih i osvježavajućih tehnologija korištenjem solarne energije u jadranskim regijama), INTOURACT (projekt održivog gradskog prijevoza), THINK (poboljšanje obrazovnog sustava u predškolskim ustanovama), OLYMPIC HOPES (projekt prekogranične interakcije mladih u vezi sa sportom) i EUPLETT (održivi razvoj pobratimljenih gradova).<sup>61</sup>

Ipak, najvažniju ulogu u kreiranju projekata koje je odobrila Europska unija i u njihovoj implementaciji imaju gradska upravna tijela. Najznačajniji projekti proizašli su iz

<sup>57</sup> Intervju s Loredanom Pavličević Banović iz travnja 2013.

<sup>58</sup> Dubrovačke knjižnice imaju podružnice u Općini Konavle i Općini Trpanj; Libertas d. o. o. obavlja usluge javnog prijevoza i u Općini Župa Dubrovačka, Općini Konavle, Općini Dubrovačko Primorje, Vodovod Dubrovnik d. o. o. obavlja poslove za šest općina (Škarica 2013, neobjavljena doktorska disertacija).

<sup>59</sup> Republika Hrvatska, Državni ured za reviziju, Područni ured Dubrovnik, *Izvješće o obavljenoj reviziji*, 2013, str. 9.

<sup>60</sup> Intervju s Andreom Novaković, *Dubrovački dnevnik*, 10. travnja 2014.

<sup>61</sup> <http://www.dura.hr/>, pristup 22. 4. 2015.



suradnje s gradom Ravennom i ostvareni su unutar programa EU-a INTERREG III. „DURA nema nijedan svoj odobren projekt, a najveću aktivnost u izradi projekata EU-a imali su službenici Grada. Ipak, među službenicima Grada nije razvijen proaktivan stav. Napredne i inovativne ideje teško prolaze, ne ide se u skladu s tehnologijom, svi teže statusu quo i izražavaju otpor promjenama. Kapaciteti su skromni, a Gradu fali upravni odjel koji bi se bavio samo izradom projekata, bio fleksibilan u radu i okupljao najbolju ekipu. Grad je zakasnio s osposobljavanjem za projekte i propustio dosta novaca. Ono što je bitno jesu temeljite studije, pažljivo biranje partnera, razmatranje vanjske tehničke pomoći za realizaciju projekta. Ipak, Grad korak po korak napreduje, postaje *lead*-partner, povlači sve više i više sredstava: 1,4 milijuna, 1,7 milijuna...“, rekla je Biserka Simatović, viša savjetnica za EU-projekte Upravnog odjela za poduzetništvo, turizam i more.<sup>62</sup> Među zadnjim europskim projektima u kojima je sudjelovao Grad jest Adria Move it (projekt uređenja pješačko-biciklističkih staza), u koji su uključeni i drugi hrvatski gradovi i općine - Novigrad, Umag, Lopar - a iz kojega je Dubrovnik dobio 2,7 milijuna kuna.

## 6. UTJECAJ GRAĐANA NA LOKALNO UPRAVLJANJE

Komparativno i povijesno promatrajući, građani mogu utjecati na lokalno upravljanje putem instituta neposredne demokracije (skupštine svih građana, referendum, zborovi građana i građanske inicijative) te sudjelovanjem u obavljanju lokalnih poslova (putem teritorijalno decentraliziranih tijela - mjesni i susjedski odbori - temeljem kooptiranja u odbore i druga lokalna tijela te kroz organizacije civilnog društva).<sup>63</sup> Iako udruge civilnog društva imaju nesumnjivu važnost u procesu kreiranja i implementacije javnih politika u suvremenom svijetu, a praksa da građani kao predstavnici određenih kategorija stanovništva budu birani u odbore javnih ustanova ili radna tijela predstavničkih tijela postaje sve redovitijom, u drugom dijelu ovog poglavlja obradit će se samo aspekt sudjelovanja građana u lokalnom upravljanju kroz oblike mjesne samouprave kao s upravno-organizacijskog aspekta najvažnijeg oblika sudjelovanja građana u lokalnim procesima.

<sup>62</sup> Intervju s Biserkom Simatović, travanj 2013.

<sup>63</sup> Koprić, I. i Vukojičić-Tomić, T., *op. cit.* (bilj. 45), str. 156.

## 6.1. Institucije neposredne demokratije

Mogućnost neposrednog sudjelovanja u lokalnim poslovima putem referendumu, zborova građana i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom građanima je zajamčena na ustavnoj razini (čl. 132. st. 3. Ustava RH). EPLS prepoznaje zborove građana, referendum i ostale oblike neposrednog sudjelovanja građana kao nadopunu i korektiv političkim procesima koji se odvijaju u predstavničkom tijelu (čl. 3. st. 2. EPLS-a). Prema ZLPRS-u, građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima putem referendumu, građanske inicijative i mjesnih zborova građana (čl. 24. i 25. ZLPRS-a).

Lokalni referendum raspisan je u Dubrovniku u travnju 2013. u vezi s izgradnjom golfskih terena na Srđu. Referendumsko pitanje glasilo je: "Jeste li za usvajanje urbanističkog plana uređenja kojim se, uz izgradnju igrališta za golf, dozvoljava i izgradnja smještajnih kapaciteta s ležajevima (vila, hotela i apartmana) na platou brda Srđ?" Referendum je raspisan na inicijativu građana. Na referendum je izašlo 11 977 glasača, od čega se 10 051 glasač na referendumskom pitanju izjasnio *protiv*, a 1 846 glasača *za*. Prema Zakonu o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave,<sup>64</sup> na lokalnom referendumu odlučuje se većinom birača koji su glasovali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača jedinice lokalne samouprave u kojoj je raspisan referendum (čl. 6. st. 3. ZR-a). Iako je većina građana koji su izašli na referendum glasovala *protiv*, odluka donesena na referendumu nije postala obvezatna za predstavničko tijelo jer je na referendum izašlo 31,5 % biračkog tijela Grada.

Građani Grada Dubrovnika imaju pravo predlagati Gradskom vijeću donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz djelokruga Gradskog vijeća, a Gradsko vijeće mora raspravljati o tom prijedlogu ako ga potpisom podrži najmanje 10 % birača upisanih u birački popis Grada (čl. 28. SGD-a). Prema saznanjima, u Gradu Dubrovniku nikad nije došlo do podnošenja građanske inicijative, a ovaj oblik neposrednog sudjelovanja građana u lokalnom upravljanju rijetkost je u lokalnim jedinicama RH.<sup>65</sup>

Mjesni zbor građana saziva se radi raspravljanja o potrebama i interesima građana i davanja prijedloga za rješavanje pitanja od mjesnoga značenja, a mogu ga sazvati vijeće jedinice mjesne samouprave ili Gradsko vijeće (čl. 74. i 75. SGD-a). Prema saznanjima, mjesni zbor u jedinicama mjesne samouprave Grada Dubrovnika bio je sazvan u mjesnom odboru Zaton u siječnju 2011., a na dnevnom redu bila je rasprava o zatvaranju puta kroz naselje i kućanskim brojevima.

---

<sup>64</sup> Zakon o referendumu i ostalim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju poslova državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09), u daljnjem tekstu: ZR.

<sup>65</sup> Koprić, I. i Vukojičić-Tomić, T., *op. cit.* (bilj. 45), str. 177.

## 6.2. Sudjelovanje građana u lokalnom upravljanju

Kao osnovni oblik mjesne samouprave, u ZLPRS-u se navode mjesni odbori (čl. 57.), a gradski kotarevi i gradske četvrti navode se kao posebni oblici mjesne samouprave koji se u gradovima mogu osnivati statutom predstavničkog tijela (čl. 65. st. 1.). Statut Grada Dubrovnika kao oblike mjesne samouprave utvrđuje mjesne odbore i gradske kotareve (čl. 65. st. 1. SGD-a), pri čemu se mjesni odbori osnivaju za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većega naselja ili grada koji u odnosu prema ostalim dijelovima čini zasebnu razgraničenu cjelinu (dio naselja) (čl. 65. st. 2.), a gradski kotarevi na području koje čini gradsku gospodarsku i društvenu cjelinu, a povezani su zajedničkim interesima građana (čl. 65. st. 3.). Statutom Grada osnovano je 17 mjesnih odbora te 8 gradskih kotareva.

Statutom Grada detaljnije su razrađena opća pravila ZLPRS-a o osnivanju, radu, izvorima financiranja i tijelima jedinica mjesne samouprave (čl. 65.-79.). Statutom je mjesnim odborima i gradskim kotarevima preneseno samo obavljanje manjih komunalnih akcija, pod čime se podrazumijevaju gradnja, uređivanje i održavanje manjih objekata komunalne infrastrukture, kojima se poboljšava komunalni standard građana na području jedinice mjesne samouprave, a koji nisu obuhvaćeni drugim programom (čl. 69. st. 2.), što, uzimajući u obzir financijske prihode jedinica (čiji je glavni izvor proračun Grada), upućuje na slabu važnost i mogućnosti jedinica mjesne samouprave.<sup>66</sup>

Izbori za članove vijeća mjesnih odbora i gradskih kotareva održavaju se svake četiri godine (čl. 68. st. 5.). Zadnji izbori za vijeća održani su 7. studenog 2010.<sup>67</sup> Uredske poslove za jedinice mjesne samouprave obavlja tajnik mjesnih odbora/gradskih četvrti, kojeg plaća Grad Dubrovnik. Neki od mjesnih odbora imaju zajedničkog tajnika vijeća mjesnog odbora.

---

<sup>66</sup> Dugogodišnji tajnik vijeća mjesnog odbora Orašac smatra da financijska sredstva koja Grad Dubrovnik stavlja na raspolaganje mjesnim odborima najviše ovise o tome dijeli li mjesni odbor političke stavove i podupire li političku opciju koja je na vlasti u Gradu Dubrovniku. Dao je primjer mjesnog odbora Gromača, koji je za vrijeme mandata D. Šuice dobio dosta veliku količinu sredstava za mjesne akcije samo zbog jasnog podupiranja njezine politike. Mjesni odbor Orašac, čiji su članovi vijeća pretežito s liste HDZ/HSS i čiji je predsjednik vijeća HDZ-ovac, za vrijeme mandata Andra Vlahušića (šest godina) iz sredstava Grada dobio je samo 30 kvadrata asfalta!

<sup>67</sup> Stranačka struktura predsjednika vijeća mjesnih odbora i gradskih kotareva jest sljedeća: od 17 predsjednika mjesnih odbora njih 13 je s liste HDZ/HSS, a četiri s Nezavisne liste; od osam predsjednika gradskih kotareva njih četvero je s liste HDZ/HSS, troje s liste SDP/HNS/HSU i jedan s Nezavisne liste.

## 7. FINANCIJE

Temeljni financijski akt grada jest proračun, koji na temelju prijedloga gradonačelnika, kao jedinog ovlaštenog predlagača, donosi gradsko vijeće u skladu s posebnim zakonom (čl. 69. ZLPRS-a). Proračun i ostali financijski akti Grada Dubrovnika objavljuju se i dostupni su na službenim *web*-stranicama Grada, u službenom glasilu Grada i u Upravnom odjelu za proračun, financije i naplatu, a novost je da se objavljuje i izdaje poseban *Vodič kroz proračun za građane* zbog „unapređenja transparentnosti proračunskog procesa, a s ciljem da se na lako razumljiv i jasan način informiraju građani o aktivnostima gradske uprave i da se demistificira proračunski proces te obrazuju građani kako bi se što više uključili u proces proračunskog odlučivanja“.<sup>68</sup> Prema istraživanju Instituta za javne financije, Grad Dubrovnik je 2010. po indeksu otvorenosti proračuna bio rangiran na osmom mjestu u kategoriji od 33 grada koje je pokrilo istraživanje.<sup>69</sup>

### 7.1. Struktura prihoda i rashoda Grada Dubrovnika

U proračunskoj godini 2012. prihodi Grada iznosili su 331.344.666,00 kn, a rashodi 325.666.904,00 kn, tako da je Grad ostvario višak prihoda od 5.677.762,00 kn.<sup>70</sup> Prihodi Grada za 2012. iznose 16,6 % više nego u 2011. Najznačajniji udio imaju prihodi od poreza u iznosu od 137.494.716,00 kn ili 41,5 %, prihodi od imovine u iznosu od 63.891.620,00 kn ili 19,3 %, prihodi od upravnih i administrativnih pristojba, pristojba po posebnim propisima i naknada u iznosu od 61.756.438,00 kn ili 18,6 % i prihodi od pomoći u iznosu od 48.500.069,00 kn ili 14,6 %, dok ostali prihodi i primici iznose 19.477.227,00 kn ili 6 % ukupnih primitaka i prihoda Grada u 2012. Udio prihoda i primitaka koji imaju propisanu namjenu iznosi 37,1 % proračuna Grada. Rashodi Grada u 2012. iznose 14,7 % više sredstava nego u 2011. Najznačajniji udio imaju rashodi za zaposlene u iznosu 86.144.229,00 kn ili 26,4 %, materijalni rashodi u iznosu 81.333.039,00 kn ili 25 %, ostali rashodi u iznosu 53.783.861,00 kn ili 16,5 % i rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 40.258.157,00 kn ili 12,4 %. Što se tiče rashoda za zaposlene, na zaposlene u gradskoj upravi potrošeno je 32.193.851,00 kn, a na druge proračunske korisnike (dječji vrtići, ustanove u kulturi, osnovne škole, javna vatrogasna postrojba, agencija za društveno poticajnu stanogradnju) 53.950.378,00 kn.<sup>71</sup>

Prihodi od pomoći ostvareni su u iznosu od 48.500.069,00 kn i najveći dio sredstava pomoći isplaćen je iz državnog proračuna kao pomoć jedinici lokalne samouprave na

<sup>68</sup> Grad Dubrovnik, *Proračun Grada Dubrovnika za 2014. i projekcije za 2015. i 2016. - vodič za građane*, 2013.

<sup>69</sup> Ott, K. i Bronić, M., *Otvorenost proračuna 33 hrvatska grada*, Zagreb, Institut za javne financije, 2010, str. 24.

<sup>70</sup> Usporedi li se proračun Grada Dubrovnika s gradovima u RH koji imaju približno jednak broj stanovnika - Šibenikom i Bjelovarom - može se uočiti znatnija financijska aktivnost Dubrovnika: prema proračunu Šibenika, Šibenik ima očekivane i prihode i rashode od 198.955.000 kn (<http://www.sibenik.hr/dokumenti/proracun-grada-sibenika>); a Bjelovar je u 2012. ostvario 119.968.000 kn prihoda te 105.886.054 kn rashoda (<http://www.bjelovar.hr/grad-bjelovar/vazniji-dokumenti/proracun/>).

<sup>71</sup> Izvješće o obavljenoj reviziji, str. 16.

području posebne državne skrbi<sup>72</sup> te za decentralizirano financiranje redovite djelatnosti javne vatrogasne postrojbe i osnovnog školstva te iz fondova EU-a za realizaciju IPA programa jadranske prekogranične suradnje. Određena sredstava isplaćena su iz Ministarstva mora, prometa i infrastrukture za izgradnju sustava odvodnje otpadnih voda i za sanaciju, nadogradnju i opremanje osnovne škole Antuna Masle Orašac te iz Ministarstva financija za decentralizirano financiranje kapitalnih ulaganja u osnovnim školama.<sup>73</sup>

## 7.2. Zaduživanje i problemi financiranja Grada Dubrovnika

Obveze za kredite Grada Dubrovnika u 2012. iznose 39.703.470,00 kn, od čega se obveze u iznosu 28.506.367,00 kn odnose na zaduživanje u prethodnim godinama za kupnju poslovne zgrade i građevinskog zemljišta, a obveze u iznosu 11.197.103,00 kn odnose se na zaduživanje u 2012. Grad je 2012. zaključio ugovor o kreditu s Hrvatskom bankom za obnovu i razvitak u iznosu 99.000.000,00 kn. Rok je korištenja kredita do 30. lipnja 2015., a to je ujedno i datum prijenosa kredita u otplatu. Rok je otplate 13 godina. Ugovorena je i promjenjiva kamatna stopa od 4 % godišnje.<sup>74</sup> Gradonačelnik Dubrovnika u svojem zadnjem podnesenom izvješću Gradskom vijeću opisuje Dubrovnik kao „financijski stabilan i uspješan Grad“, a financijsku situaciju - koja je povoljnija od one iz ranijih godina, premda ne nadilazi financijsku uspješnost Grada iz 2006., 2007. i 2008. - smatra posljedicom inovacija u upravljanju gradskim sredstvima (praćenje, mjerenje, informatizacija). Sva gradska poduzeća imaju pozitivno financijsko poslovanje, stabilna su, bez minusa na računu, dobro vođena, bez prijetnji štrajkovima i s dobrim kolektivnim ugovorima. Grad i njegova poduzeća bez problema otplaćuju kredite i raste im kreditni rejting, a jedina financijska prijetnja Gradu jest Garaža Dubrovnik, koja predstavlja potencijalnu štetu od 200 milijuna kuna i koja se našla u predstečajnom postupku.<sup>75</sup> Igor Deranja, pročelnik Upravnog odjela za poslove gradonačelnika, izjavio je kako je Dubrovnik jedini kreditno sposobni grad koji nema problema s financiranjem i koji ima redovite proračunske prihode.<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> Zakon o područjima posebne državne skrbi (ZPPD) razlikuje tri skupine područja posebne državne skrbi, i to prvu i drugu skupinu prema okolnostima nastalima na temelju posljedica agresije na Republiku Hrvatsku, dok je treća skupina utvrđena prema tri kriterija: kriteriju ekonomske razvijenosti, kriteriju strukturnih poteškoća i demografskom kriteriju (čl. 3. ZPPDS-a). U drugoj je kategoriji 50 % područja Grada Dubrovnika, i to naselja: Bosanka, Brsečine, Dubravica, Donje Obuljeno, Čajkovića, Čajkovići, Gornje Obuljeno, Gromača, Kliševo, Knežica, Komolac, Ljubač, Mokošica, Mravinjac, Mrčevo, Nova Mokošica, Orašac, Osojnik, Petrovo Selo, Prijedor, Pobrežje, Rožat, Šumet, Trsteno i Zaton (čl. 5. st. 3. ZPPDS-a).

<sup>73</sup> Izvješće o obavljenoj reviziji, str. 17.

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Izvješće gradonačelnika o radu za razdoblje srpanj - prosinac 2012.

<sup>76</sup> Intervju s Igorom Deranjom iz travnja 2013.

## 8. ZAKLJUČAK

Bogato povijesno, prirodno i kulturno naslijeđe, povoljna demografska slika, gospodarska razvijenost, razvijenost lokalnih javnih služba te stabilno financijsko poslovanje Grad Dubrovnik određuju kao jednu od najprosperitetnijih jedinica hrvatskog sustava lokalne samouprave. Kroz razvijenu funkcionalnu suradnju i pomoć okolnim općinama, Grad Dubrovnik pripomaže unapređenju životnih prilika na širem teritoriju. Dosta razvijena suradnja s inozemnim lokalnim jedinicama i aktivno članstvo u raznim asocijacijama otvara put učenju i razvoju kroz razmjenu dobrih praksi i iskustava u lokalnom upravljanju te popularizira Grad u svjetskim razmjerima. Pohvalno je i angažiranje građana u životu lokalne jedinice kroz podnošenje inicijative za raspisivanja lokalnog referenduma, koji je mrtav institut hrvatske lokalne samouprave. Ove okolnosti upućuju na to da je Grad Dubrovnik vlastitim angažmanom pozitivno iskoristio autonomiju koju ima unutar postojećeg zakonodavnog okvira.

Uz navedene pozitivne prakse u lokalnom upravljanju, na temelju prikupljenog empirijskog materijala moguće je identificirati određene probleme u lokalnom upravljanju. Riječ je s jedne strane o problemima koji su pretežito sistemski uvjetovani, zbog čega karakteriziraju čitav sustav hrvatske lokalne samouprave, a s druge strane o problemima koji su ponajprije lokalno uvjetovani, a time i specifični(ji) za Grad Dubrovnik.

U prvu skupinu spadali bi:

- a) Iz primjera dubrovačkog gradonačelnika, koji se kandidirao na lokalnim izborima mjesec dana nakon što je pravomoćno osuđen za kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti, može se spekulirati o potrebi da se ***zakonom ograniči mogućnost kandidiranja osoba osuđenih za određenu vrstu kaznenih djela*** na lokalnim izborima. Također, ***prestanak mandata nositelja izvršne vlasti u jedinicama lokalne samouprave bilo bi dobro***, osim uz prirodu izrečene kazne, ***vezati i uz vrstu počinjenog kaznenog djela***. Iako ovakva zakonska rješenja većina razvijenih zemalja ne propisuje, čini se da načelo političke odgovornosti u Hrvatskoj još nije zaživjelo pa je ovakve slučajeve potrebno regulirati zakonom. Međutim, kako je Ustavni sud 24. rujna 2015. ukinuo odredbe Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor koje zabranjuju kandidiranje na izborima za Hrvatski sabor osobama osuđenima za kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti kojima je izrečena uvjetna kazna i kazna zatvora do šest mjeseci ili im je nastupila rehabilitacija za počinjeno kazneno djelo,<sup>77</sup> moglo bi se očekivati da će se temeljem analogije isto rješenje primjenjivati i na lokalne jedinice.

---

<sup>77</sup> Odluka Ustavnog suda br. U-I-1397/2015.

- b) Na **neadekvatan pravni okvir uključivanja građana u rad lokalne samouprave** upućuje dubrovačko iskustvo s referendumom, koji je, usprkos jasnoj volji građana da se zaustavi projekt izgradnje golfskih terena na Srđu (84 % birača izjasnilo se *protiv*), propao jer Zakon o referendumu obvezatnost donesene odluke uvjetuje izlaskom na referendum većine od ukupnog broja birača lokalne jedinice. Takav birački prag za valjanost lokalnog referenduma viši je nego za državni referendum (za koji od izmjena Ustava 2010. vrijedi da je valjan bez obzira na broj birača koji su mu pristupili) te, osim što predstavlja nekonzistentnost zakonodavnih rješenja u pogledu referenduma, djeluje ograničavajuće na ovaj oblik odlučivanja građana. Također, iz slučaja Grada Dubrovnika razvidno je kako postojeća regulacija mjesne samouprave (proračun lokalne jedinice kao njihov jedini izvor prihoda, statutarno određivanje javnih poslova mjesnih odbora, biranje članova vijeća mjesnih odbora prepušteno je volji lokalnog vijeća, pri čemu u pravilu slijedi pravila za biranje lokalnih vijećnika) ograničava šire uključivanje jedinica mjesne samouprave u obavljanje javnih poslova i podupire politizaciju ove demokratske institucije.
- c) **Neadekvatno regulirani uvjeti za stjecanje statusa područja od posebne državne skrbi**. Iako je Dubrovnik jedan od gradova s najvećim proračunom u RH, 50 % naselja koja ulaze u sastav Grada uživaju status područja od posebne državne skrbi, što upućuje na zakonodavčev suviše formalistički i zastarjeli pristup pri određivanju uvjeta za stjecanje takva statusa, za koji bi bilo primjerenije koristiti isključivo realne pokazatelje razvijenosti područja, a ne objektivne kriterije kao što je stradanje u Domovinskom ratu.

U drugoj skupini bili bi:

- a) **Politiziranost lokalnih upravnih organizacija**, na što upućuju sljedeći primjeri: vijećnica GV postaje ravnateljicom dubrovačke razvojne agencije, a smjenom vlasti 2009. dolazi i do smjene pročelnika upravnih odjela i službi, iako je riječ o profesionalnoj, a ne političkoj funkciji. Nadalje, rast broja službenika u upravnim tijelima od njih 87 u 1995. na 207 u 2013. (što je porast od 137 %, dok hrvatski prosjek porasta službenika gradske uprave iznosi 69,45 %) i podatak da je Dubrovnik 13. grad po veličini, a peti po broju lokalnih službenika,<sup>78</sup> upućuju na zapošljavanje po kriterijima koji nisu odraz potrebe stručnog obavljanja javnih poslova.
- b) **Nedovoljno razvijena politička kultura**, koja se očituje i na razini političkih aktera i na razini građana. Uvođenjem instituta neposrednog izbora gradonačelnika otvorena je mogućnost lokalnih političkih konflikata zbog različitog političkog opredjeljenja gradonačelnika i većine u vijeću. Iako funkcioniranje Grada nije bilo blokirano jer je gradonačelnik tijekom prvog mandata izgubio političku potporu u Vijeću zbog razmimoilaženja njegove stranke

---

<sup>78</sup> Marčetić, G. i Lopižić, I., *op. cit.* (bilj. 54).

s koalicijskim partnerima te je u drugom mandatu „Dubrovačkim dogovorom“ stvorena platforma za konsenzus i zajednički rad političkih oponenta u Vijeću, kasniji razvoj političkih procesa pokazao je kako suradnja gradonačelnika i vijeća te političkih protivnika u vijeću zapravo nije značila prepoznavanje zajedničkih interesa Grada, već je bila jedini mogući način da se gradske političke elite barem privremeno održe na vlasti i proguraju svoje partikularne političke interese. O niskom stupnju političke kulture svjedoče i kandidiranja na lokalnim izborima osoba osuđenih za kaznena djela vezana uz obavljanje javne funkcije. S druge strane, građani su usprkos pravomoćnim presudama kojim su Andro Vlahušić i Pero Vićan osuđeni za kaznena djela na izborima koji su uslijedili nedugo nakon donošenja presuda opet izabrali Andra Vlahušića za gradonačelnika, a stranka Pera Vićana osvojila je četiri mandata u Gradskom vijeću. Iako bi uzrok tome moglo biti zadovoljstvo građana rezultatima postignutim u vođenju grada bez obzira na nezakonite radnje, vjerojatnije je da je do takvog izbornog rezultata dovela apatija i opće nepovjerenje prema političkim akterima ili nedozrelost građana za tekovine demokracije. Također, čini se da su građani slabo zainteresirani za ostale vrste utjecaja na rad lokalnih tijela (građanska inicijativa, mjesni zborovi).

- c) ***Nedovoljno razvijen proaktivan stav među lokalnim osobljem*** vidljiv je iz podataka o ograničenom povlačenju sredstava iz europskih fondova, nedostatku volje da zaživi institut savjeta mladih, čija bi aktivnost mogla pridonijeti poboljšanju kvalitete lokalnih politika, korištenju najjednostavnijih instrumenata upravljanja kvalitetom, što djeluje ograničavajuće na organizacijsko učenje, itd. Kako prema istraživanju GONG-a transparentnost Dubrovnika iznosi 7,33 od 10,<sup>79</sup> čini se da i na području ostvarenja načela javnosti u radu uprave dostaje prostora za napredak.
- d) Javni programi Grada upućuju na ***pretežito redistributivnu uloga Grada*** u kontekstu demografske i razvojne politike, a koja bi trebala biti zamijenjena aktivnijom ulogom Grada u unapređenju životnih sadržaja u Gradu, što bi imalo dugoročnije pozitivne efekte na društvena i gospodarska kretanja. Brigu o perifernim i rijetko naseljenim gradskim naseljima i sprečavanje migracije mladih u veće gradove RH trebalo bi ostvarivati kroz instrumente koji nadilaze mjere pukih novčanih davanja, a koje su davno prevladale lokalne jedinice razvijenih europskih zemalja, te se usmjeriti na aktiviranje endogenih potencijala Grada. Sudeći prema strukturi zaposlenosti i izvorima gradskih prihoda, dominira shvaćanje onoga čime Grad raspolaže kao zadanosti koju treba maksimalno eksploatirati, a ne kao skupa potencijala koje valja prepoznati i oživotvoriti, što, dugoročno gledajući, ne donosi napredak.

---

<sup>79</sup> Miošić, N., Nalazi istraživanja o transparentnosti i otvorenosti rada jedinica lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zagreb, GONG, 2012, str. 21.



Ovu dvojnost lokalnog upravljanja treba uzeti u obzir i pri razmišljanju kako ga unaprijediti: dok je Grad ograničen(iji) u nadvladavanju problema koji su systemske naravi, valja imati na umu da u nadvladavanju lokalno uvjetovanih problema ima dosta širi manevarski prostor i veću odgovornost. Pritom će najznačajniju ulogu imati ljudski kapital - kako političkih elita tako i lokalnih službenika i građana. Ljudski je supstrat taj koji može ublažiti sve formalne prepreke napretku ili otežati progres i u najboljim uvjetima.

## Summary

**THE CITY OF DUBROVNIK AS A UNIT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

On the basis of an overview of the administrative system of the City of Durovnik, this paper examines the basic institutes of the Croatian system of local self-government. A case study of the City of Dubrovnik shows the historical development of the administration of Dubrovnik, from the gaining of independence of the Republic of Croatia onwards, the basic natural, economic and social features of this local unit, its basic political institutions (the city council, the mayor and his deputies) and administrative organisations (administrative bodies, local public institutions, and public companies), the modes and practice of involving citizens in local government, and the unit's financial situation. While pointing out some systemic problems of Croatian local self-government, the paper emphasises in particular the specificities of the administration of the City of Dubrovnik and the opportunities for improving it.

*Keywords:* City of Dubrovnik, local self-government, local political institutions, local elections, local democracy

**Iva Lopižić**, assistant lecturer at the Chair of Administrative Science of the Faculty of Law in Zagreb

KOMENTARI SUDSKE I  
ZAKONODAVNE PRAKSE



# NOVO UREĐENJE KOMASACIJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA U HRVATSKOJ

Stručni rad

UDK 349.414(497.5)

332.22(497.5)

Primljeno: 8. lipnja 2015.

Ivan Malenica\*

---

*Komasacija poljoprivrednog zemljišta predstavlja kompleksnu, interdisciplinarnu, agrotehničku mjeru, koja ima za cilj ne samo okrupnjavanje poljoprivrednog zemljišta nego i sređivanje stvarnopravnih i drugih odnosa na zemljištu. Komasacijom država autoritativnim zahvatom u imovinska prava subjekata ograničava ili oduzima ta prava na način da male i usitnjene površine zemljišta sjedinjava u veće i pravilnije čestice te time postiže ekonomičnije iskorištavanje i stvaranje povoljnijih uvjeta za bavljenje poljoprivredom. Novi Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta donosi potpuno novi koncept instituta komasacije, omogućujući da nakon gotovo 25 godina započnu novi postupci komasacije, koji bi trebali predstavljati zamašnjak u razvoju poljoprivrede u Hrvatskoj.*

Ključne riječi: komasacija, stvarnopravno ograničenje prava vlasništva, poljoprivredno zemljište

---

## 1. UVOD

Još od najranijih dana vlasništvo je, bez obzira na to što je načelno nepovredivo i neograničeno, bilo predmet ograničavanja. Vlasništvo predstavlja stvarno pravo koje ovlašćuje svojega nositelja na najpotpuniju, za svakoga mjerodavnu privatnu pravnu vlast nad stvari što je pravni poredak dopušta i jamči.<sup>1</sup> Prve koncepcije prava vlasništva nastale su još u vrijeme Hamurabija i poslije u rimsko doba. Prema njima, pravo vlasništvo definiralo se kao potpuna vlast nad stvari, no poznavale su određena ograničenja. U srednjevjekovnoj rimskoj pravnoj tradiciji postglosator Bartolus de Saxoferrato definirao je vlasništvo kao *ius de corporalii perfecte disponendi, nisi lege prohibeatur* (pravo potpunog raspolaganja tjelesnom stvari, osim u slučajevima kada to zabranjuje zakon).<sup>2</sup> Razvoj prava i razvoj ideje vlasništva u suvremenim pravnim sustavima doveo je do uređenja prava vlasništva na temelju individualističkog poimanja vlasništva, ali uz određene modifikacije tog stajališta.<sup>3</sup>

Suvremeno hrvatsko pravo definiralo je vlasništvo kao stvarno pravo na određenoj stvari koje ovlašćuje svojeg nositelja da s tom stvari i koristima od nje čini što ga je volja te da

---

\* Ivan Malenica, mag.iur., predavač na predmetima Upravno pravo i Upravno procesno pravo na Veleučilištu u Šibeniku

<sup>1</sup> *Pravni leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007, str. 1757.

<sup>2</sup> *Ibid.*, str. 1757.

<sup>3</sup> Tako i Gavella N.; Josipović T.; Gliha I.; Belaj V.; Stipković, Z, *Stvarno pravo, svezak 1*, Narodne novine, Zagreb, 2007, str. 264 i 265.

svakoga drugoga od toga isključi, ako to nije protivno tuđim pravima i zakonskim ograničenjima.<sup>4</sup>

Treba reći da su u Republici Hrvatskoj dio unutarnjeg pravnog poretka i međunarodni ugovori, koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom. Na taj je način i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,<sup>5</sup> zajedno s Protokolima, dio domaćeg pravnog poretka. Protokol 1. u čl. 1. određuje da: „Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnim da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.“

Ustav Republike Hrvatske<sup>6</sup> (u daljnjem tekstu: Ustav RH) nije definirao vlasništvo, nego je samo propisao da je nepovredivost vlasništva jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava. U članku 48. Ustav RH jamči pravo vlasništva, ali i navodi da vlasništvo obvezuje te da su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru.

Članak 50. Ustava RH utvrđuje da je zakonom moguće u interesu Republike ograničiti ili oduzeti vlasništvo uz naknadu njegove tržišne vrijednosti. Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Ustav RH nadalje propisuje da more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu. Zakonom se određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.

Ove odredbe Ustava RH, zajedno s navedenom odredbom Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, predstavljaju pravni temelj ograničenja prava vlasništva u hrvatskom pravu te osnovu za donošenje posebnih zakona kojima se uređuju postupci ograničenja prava vlasništva. U društvenom poretku koji priznaje privatno vlasništvo i na njemu izgrađeno tržišno gospodarstvo zakonska ograničenja prava vlasništva služe ostvarivanju općih interesa.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Vedriš, M., Klarić, P., *Građansko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004, str. 222.

<sup>5</sup> Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

<sup>6</sup> Ustav RH, NN br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

<sup>7</sup> Britvić Vetma, B., *Pravo izvlaštenja nekretnina u Hrvatskoj: Opći režim i posebni postupci*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, 1/2009, str. 216.

Komasacija, uz izvlaštenje<sup>8</sup> i arondaciju,<sup>9</sup> predstavlja jedan od načina ograničavanja prava vlasništva, koji se prvi put pojavio jugoistočnoj Bavarskoj sredinom 16. stoljeća.

U ovom radu posebna pozornost bit će posvećena institutu komasacije u odnosu na novodoneseni Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta. S tim u vezi pokušat će se definirati i prikazati povijesni razvoj instituta komasacije na našim prostorima, važeći propis i teoretska stajališta.

Prema Zakonu o komasaciji poljoprivrednog zemljišta<sup>10</sup> (u daljnjem tekstu: ZKPZ) komasacija je opisana kao postupak koji se provodi u cilju okrupnjavanja posjeda i katastarskih čestica u veće i pravilnije, radi njihova ekonomičnijeg iskorištavanja, stvaranja povoljnijih uvjeta za razvoj poljoprivredne proizvodnje, radi osnivanja i izgradnje poljoprivrednih putova, vodnih građevina za melioracije te izvođenja drugih radova na uređenju zemljišta namijenjenog poljoprivredi. Budući da je ZKPZ u čl. 3. utvrdio da je komasacija od interesa za Republiku Hrvatsku, postojanje takva interesa široko otvara vrata zadiranju u pravo vlasništva, bilo da se radi o ograničavanju bilo pak o oduzimanju. Ovakvo postupanje u javnom interesu, kojim se narušava temeljno načelo o nepovredivosti i neograničenosti prava vlasništva, temelj ima u Ustavu RH, koji propisuje kako svako ograničavanje slobode i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

## 2. UVODNO O KOMASACIJI

Komasacija<sup>11</sup> predstavlja instrument kojim država (javna vlast) autoritativnim zahvatom u imovinska prava određenih subjekata ograničava ili oduzima ta prava na način da male i usitnjene površine zemljišta sjedinjava u veće i pravilnije čestice radi njihova ekonomičnijeg iskorištavanja, stvaranja povoljnijih uvjeta za razvitak poljoprivrede i drugih razloga nužnih za omogućavanje održivog razvoja u prostoru.

Postupak komasacije širok je i univerzalan pojam budući da, osim poljoprivrednog zemljišta, obuhvaća i šumsko područje, zemljište u samom naselju, a može imati i urbane elemente u postupku urbane komasacije.<sup>12</sup> Ovisno o složenosti komasacijskog zahvata,

---

<sup>8</sup> Izvlaštenje je institut javnog prava u slučaju kojega javna vlast autoritativnim aktom, utemeljenim na zakonu, a radi ostvarivanja javnog interesa, koji mora biti nedvojbeno utvrđen, zahvaća u pravo vlasništva pojedinca, uz obvezu davanja pune naknade, a koji se provodi kada je na drugi, blaži način nemoguće pomiriti javni i privatni interes. V. detaljnije u: Staničić, F., *Razvoj instituta izvlaštenja u Hrvatskoj (doktorska disertacija)*, Zagreb, 2011, str. 61.

<sup>9</sup> Arondacija je posebna agrarno-upravna mjera koja služi stvaranju većih kompleksa obradive površine poljoprivrednog zemljišta. V. više u: Borković, I., *Upravno pravo*, Zagreb, 2002, str. 615.

<sup>10</sup> Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta, Narodne novine br. 51/15.

<sup>11</sup> Riječ komasacija dolazi od latinske riječi *commasare*, koja znači „skupiti u masu, gromadu“. Nijemci za komasaciju koriste izraz *Flurbereinigung*, Englezi *land distribution, land consolidation*.

<sup>12</sup> Urbana je komasacija institut koji je u hrvatski pravni poredak unesen Zakonom o prostornom uređenju i gradnji (2007) s ciljem boljeg upravljanja i uređenja građevinskog zemljišta u naseljima. Međutim zakonodavac je donošenjem Zakona o gradnji (2013) izbacio taj institut našeg pozitivnog zakonodavstva. Vidi u: Tuhtan Grgić, I., *Ograničenja prava vlasništva u postupku urbane komasacije*, Zb. Prav. fak. Rijeka (1991), v. 32, 2011, br. 1, str. 633.

moguće je razlikovati više oblika komasacije. Kao krajnji oblici pojavljuju se komasacija nižeg stupnja (umjerena komasacija) i, nasuprot njoj, komasacija višeg stupnja (radikalna komasacija).<sup>13</sup>

Komasacija predstavlja kompleksnu, interdisciplinarnu agrotehničku mjeru, koja ponajprije ima za cilj ne samo okrupnjavanje poljoprivrednog zemljišta i stvaranje povoljnijih uvjeta za razvoj poljoprivredne proizvodnje nego i sređivanje stvarnopravnih i drugih odnosa na zemljištu. Upravo su neriješeni imovinskopravni odnosi, uz rascjepkanost zemljišta, glavna prepreka razvoju poljoprivredne proizvodnje. Kako je prethodno naglašeno, komasacija je interdisciplinarna mjera, u provedbu koje su uključene pravna, geodetska i agronomska struka. Naime, komasacijski je postupak posebni upravni postupak, u kojem javnopravno tijelo na temelju zakona odlučuje o stvarnim pravima vezanima za zemljište. Geodetska struka uključena je u komasacijski postupak u dijelu koji se odnosi na stručne geodetske poslove, poput obilježavanja granica komasacijskog područja, izrade mreža poljoprivrednih putova, procjene zemljišta, izrade prijedloga diobe komasacijske diobe i drugih geodetskih poslova. Budući da Agencija za razvoj poljoprivrede pokreće postupak komasacije, rad agronomske struke prisutan je u izradi višegodišnjih i godišnjih te idejnih projekata, koji su *conditio sine qua non* u postupku komasacije. Jednako će tako prilikom provedbe komasacije agronomska struka morati voditi računa i o mjerama zaštite tla, voda, bioraznolikosti i krajobrazne raznolikosti, sukladno propisima o zaštiti tla, voda i prirode, zaštite kulturnih dobara te zaštite prirodnih staništa biljnih i životinjskih vrsta.

Pitanje grupiranja poljoprivrednih posjeda u širem smislu pojavljuje se prvi put na prijelazu iz feudalnog u kapitalistički način proizvodnje. Namjera je bila da se intenzivira poljoprivredna proizvodnja, povećaju obradive površine na račun pašnjaka, uvedu nove metode rada, što nije bilo moguće u uvjetima feudalizma i tropoljnog plodoređa.<sup>14</sup> Prvi komasacijski postupci pojavili su se sredinom 16. stoljeća u jugoistočnoj Bavarskoj i Engleskoj. Najbolji je primjer uspješno provedenog postupka komasacije Danska, gdje su prve komasacijske mjere donesene 1720. i do 1835. postupkom komasacije bilo je obuhvaćeno otprilike 90 % obradivih površina. Uspješno provedeni postupci komasacije u Danskoj bili su povod za prihvaćanje tog instituta u gotovo svim zemljama Europe.

---

<sup>13</sup> Medić, V., *Agrarne operacije*, Zagreb, 1978, str. 42.

<sup>14</sup> Medić, V., *Devedeset godina komasacije u Hrvatskoj*, Sociologija i prostor, no. 119-120, 1993, str. 98.



### 3. PRAVNO UREĐENJE KOMASACIJE NA PODRUČJU HRVATSKE OD 1737. DO DANAS

#### 3.1. Uređenje komasacije u Habsurškoj / Austro-Ugarskoj Monarhiji

Povijesni prikaz ovog instituta na ovim prostorima treba započeti s Karlom VI. i njegovim Urbarskim zakonom<sup>15</sup> iz 1737. kao prvim aktom državne intervencije od strane apsolutne monarhije, donesenim s ciljem da ograniči samovolju vlastele. Ovim zakonom bilo je zabranjeno spajanje obradivih površina i alodija.<sup>16</sup> Nasljednica Karla VI. na prijestolju Marija Terezija pokrenula je određene reforme, koje su primarno bile usmjerene na uređivanje kmetovsko-feudalnih odnosa, te je u tu svrhu donijela niz propisa za urbarijalnu regulaciju za područje cijele Monarhije. Prvi takav propis bio je Urbarski zakon iz 1756., koji se odnosio na područje Virovitičke, Požeške i Srijemske županije, a 1780. donesen je Urbarski zakon za Zagrebačku, Varaždinsku i Križevačku županiju.<sup>17</sup>

Na zajedničkoj sjednici Hrvatskog i Ugarskog sabora 1836. donesen je Urbarski zakon kao pravni akt koji se koristio samo na ovim područjima, a sadržavao je mjere za unapređivanje poljoprivredne djelatnosti i seoskog gospodarstva. Među tim mjerama bila je i urbarska komasacija. Određeno je da se na zahtjev vlastelina ili većine seljaka, uz segregaciju,<sup>18</sup> može provesti i komasacija.

Sljedeći akt u kojem se spominje pojam komasacije donesen je 1857. godine, a nosio je naziv Carski patent. Uređivao je postupak komasacije, a prema njemu stranke od urbarskih sudova mogu zahtijevati provođenje komasacije.<sup>19</sup> Komasaaciju su provodili urbarski sudovi, i to Prvostupanjski urbarski sud (županijski), Drugi viši urbarski sud u Zagrebu i Treći urbarski sud u Beču.<sup>20</sup> Nakon ovog akta slijedilo je donošenje još nekoliko propisa i naredaba o urbarskoj komasaciji, među kojima treba istaknuti Naredbu Ministarstva unutarnjih diela i pravosudja iz 1859., Zakonski članak V.: 1870 Sabora kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije iz 1870. godine.<sup>21</sup>

Godine 1891. Sabor Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije donosi Zakon o komasaciji zemljištah, segregaciji pašnjakah i šumah i o razgodbi i uređenju skupnih užitah,<sup>22</sup> koji je bio na snazi desetak godina, te ga je zamijenio Zakon o komasaciji zemljišta, donesen u veljači 1902. Provedbena naredba za provođenje tog zakona donesena je 8. srpnja 1902. godine. Razlog donošenja novog zakona bili su određeni nedostaci i pravne praznine koji

<sup>15</sup> Urbari su bili zbirke propisa kojima bi se uređivali odnosi vlastele i kmetova.

<sup>16</sup> Alodij (srednjovj. lat. *alodium*, starogerm. *al-od*; od *all-*: sav i *-od*: imovina), slobodno vlasništvo, nasljedno imanje slobodno od svih stega, davanja i dužnosti.

<sup>17</sup> Više o tome vidi u: Medić, V., *op. cit.* (bilj. 14), str. 99.

<sup>18</sup> Segregacija je predstavljala postupak odvajanje i diobu vlastelinskih šuma i pašnjaka.

<sup>19</sup> Seissel, Ž., *Komasacija u Hrvatskoj*, Zbornik: Opća uloga komasacije poljoprivrednog zemljišta i njezin utjecaj na povećanje poljoprivredne proizvodnje / Prvo hrvatsko znanstveno stručno savjetovanje, Osijek, 1991, str. 252.

<sup>20</sup> Čepulo, D., *Izgradnja modernog hrvatskog sudstva 1848-1918*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 56, br. 2-3, 2006, str. 332.

<sup>21</sup> Proglašen u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. XVI, br. 51, 1870.

<sup>22</sup> Proglašen u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, br. 40, 1891.

su otežavali primjenu starog zakona, a odnosili su se ponajprije na pokretanje postupka i troškove same komasacije, što je predstavljalo rizik i stvaralo bojazan kod samih seljaka da ne ostanu bez zemlje. Prema novom zakonu komasacija se mogla provesti prisilno ili na zahtjev zakonom određenog dijela sudionika ili odredbom Zemaljskog komasacionog povjerenstva kada je za to postojao opći interes.<sup>23</sup> Predmet komasacije bile su oranice, livade, pašnjaci, ledine, progoni za stoku, putovi, jarci, pusta zemljišta i omanje šumske čestice, dok su od provođenja komasacije bile izuzete sljedeće nekretnine: kuće, kućišta i zemljišta spojena s kućištem, čestice koje su služile kao gradilišta ili skladišta, kućni vrtovi, parkovi, voćnjaci i vinogradi, zemljišta na krševitom tlu koja su bila ograđena zidom (gromačom), ribnjaci i vode koje služe obrtničkim pothvatima ili koje su od osobite vrijednosti za gospodarstvo, tvornice, kamenolom, veće šume.<sup>24</sup> Komasaacija se provodila na cijelom području porezne općine ili sela ili pojedine „rudine istog hatara“, ali i nad pojedinim jasno omeđenim dijelovima navedenih površina (§. 3.). Sva su zemljišta ulazila u komasacionu gromadu te bi nakon provedene komasacije svaki vlasnik zemljišta koji je svoja zemljišta ustupio u komasacionu gromadu trebao u vlasništvo dobiti zemljište koje će po veličini odgovarati onom zemljištu koje je ustupio. Budući da to uvijek nije bilo moguće, Zakon je propisao rješenje i za situacije kad vlasnik ne bi dobio zemljište iste veličine te bi se u tom slučaju isplaćivala razlika u vrijednosti zemljišta prije i nakon provedene komasacije, a vrijednost zemljišta utvrđivali su vještaci koji su klasificirali zemljišta u vrijednosne razrede (bonitacija).

Tijela koja su provodila komasaciju bila su županijsko komasaciono povjerenstvo kao prvostupanjsko tijelo i sastojalo se od šest članova te Zemaljsko komasaciono povjerenstvo, koje je odlučivalo u drugom stupnju, a sastojalo se od devet članova. Prva radnja nakon pokretanja postupka komasacije bilo je provođenje prethodnog postupka s ciljem ustanovljenja dopustivosti (potrebe) komasacije. Završetak postupka komasacije proglašavao se i javljao Zemaljskom komasacionom povjerenstvu. Za potrebe provođenja komasacije donesen je bio i Provedbeni napatuk br. 45.353, koji je stupio na snagu istodobno sa Zakonom o komasaciji 1. kolovoza 1902.

### 3.2. Komasaacija u Kraljevini SHS / Jugoslaviji

Stvaranjem nove državne tvorevine Kraljevine Slovenaca, Hrvata i Srba, odnosno kasnije Kraljevine Jugoslavije, započela je zakonodavna aktivnost glede stvaranja novog pravnog okvira pravnog instituta komasacije. Budući je u Kraljevini SHS jedan od najvažnijih prioriteta bilo rješavanje agrarnog pitanja, u tu je svrhu donesen jedan od najvažnijih propisa „stare“ Jugoslavije, Prethodne odredbe za pripremu agrarne reforme iz 1919.,<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Komasaacija se prisilno provodila ako na nju privoli određeni udio sudionika uz određenu površinu zemljišta koju posjeduju. Vidi u: Staničić, F., *Neka javnopravna ograničenja vlasništva u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji u razdoblju od 1852. do 1918.* Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 63, no. 5-6, 2013, str. 1133.

<sup>24</sup> Vidi u Belobrk, J., *Upravno pravo*, Zagreb, 19--., str. 88.

<sup>25</sup> Više o tome vidi u: Staničić F., *Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa*, Hrvatska javna uprava, god. 9 (2009), br. 1, str. 147.

koji je trebao predstavljati prvi korak u rješavanju agrarnog pitanja. Uz taj propis izrađena je Osnova zakona o komasaciji zemljišta za cijelo područje Jugoslavije, no to je ostalo samo na prijedlogu budući da taj zakon nikad nije ni bio donesen.

### 3.3. Komasaacija u FNRJ i SFRJ

Tek 1954. godine, dakle gotovo nakon 52 godine, donesen je od strane Sabora NR Hrvatske novi Zakon o komasaciji zemljišta.<sup>26</sup> Tom zakonu prethodila je agrarna reforma, za potrebe koje su doneseni Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji<sup>27</sup> i Zakon o poljoprivrednom zemljišnom fondu općenarodne imovine.<sup>28</sup> Prema tom Zakonu, cilj komasacije bilo je stvaranje većih i prikladnijih zemljišnih površina, što će rezultirati ekonomičnijim obrađivanjem i učinkovitijim iskorištavanjem zemljišta. Zakon je doživio znatnije izmjene 1965. godine,<sup>29</sup> a 1979. godine Sabor SR Hrvatske donio je novi Zakon o komasaciji, koji je objedinjavao novelirani Zakon o komasaciji iz 1965. godine i Osnovni zakon o iskorištavanju poljoprivrednog zemljišta iz iste godine.<sup>30</sup>

Kuriozitetu radi treba reći da su provedbene upute, donesene 1902. godine, bile na snazi i tijekom primjene ta dva posljednja zakona. Jedini propis koji je još donesen, i to od strane Republičke geodetske uprave SR Hrvatske 1987. godine, jest Pravilnik o obavljanju stručnog nadzora nad izvođenjem geodetsko-tehničkih radova u postupku komasacije.<sup>31</sup>

Komasacijska djelatnost bila je prilagođena tadašnjem državnom uređenju te je imala za cilj uređenje poljoprivrednog zemljišta u društvenom vlasništvu. S obzirom na to da je u Hrvatskoj početkom 90-ih godina promijenjen dotadašnji politički, društveni, ali i gospodarski sustav, promijenjeni su i vlasnički odnosi na nekretninama, ukinut je limit zemljišnog maksimuma, pokrenut je postupak denacionalizacije zemljišta, kao i neke druge mjere.<sup>32</sup>

Kako bi se dosegao visok stupanj održivog razvoja ruralnih prostora, a što su svakako otežavale slaba evidencija nekretnina, rascjepkanost poljoprivrednog zemljišta, nizak stupanj poljoprivredne proizvodnje, nužno je bilo donijeti određene mjere koje bi potakle komasacijsku djelatnost, koja bi pak kroz uređenje i okrupnjavanje zemljišta posljedično dovela do povećanja prinosa i konkurentnosti u poljoprivrednom sektoru.

---

<sup>26</sup> Zakon o komasaciji zemljišta, Narodne novine, br. 60/54.

<sup>27</sup> Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji, Sl. l. br. 64/45, 24/46.

<sup>28</sup> Zakon o poljoprivrednom zemljišnom fondu opće narodne imovine, Sl. l. br. 48/53.

<sup>29</sup> Narodne novine br. 15/65.

<sup>30</sup> Više o tome: Medić, V., *op. cit.* (bilj. 14), str. 102.

<sup>31</sup> Boban T., *Značenje primjene komasacije u prošlosti i sadašnjosti uz vrednovanje nekoliko specifičnih lokacija u Požeško-slavonskoj županiji*, Radovi Zavoda za znanstveni i umjetnički rad u Požegi, no. 1, 2012, str. 275.

<sup>32</sup> Kranjčević, J., Prosen, A., *Komasacija: doprinos održivom razvitku ruralnog prostora u srednjoj i istočnoj Europi u novom tisućljeću*, Sociologija i prostor, vol. 41, no. 1/2 (159/160), 2003, str. 121.

### 3.4. Komasacija u Republici Hrvatskoj

Nakon osamostaljenja Republike Hrvatske institutu komasacije nije se pridavala prevelika važnost, na što upućuje i okolnost da je na snazi ostao Zakon o komasaciji<sup>33</sup> (u daljnjem tekstu: ZK) donesen 1979. godine, koji je doživio izvjesne promjene 1984.<sup>34</sup> i 1987.<sup>35</sup> godine. Uz Zakon na snazi su bila i dva podzakonska akta, i to Pravilnik o sadržaju evidencije o provedenim komasacijama<sup>36</sup> i Pravilnik o obavljanju stručnog nadzora nad izvođenjem geodetsko tehničkih radova u postupku komasacije.<sup>37</sup> Riječ je o republičkom zakonu SR Hrvatske, zbog čega je nakon 8. listopada 1991. automatski ostao na snazi u Republici Hrvatskoj. Budući da je stvaranjem Republike Hrvatske kao samostalne i neovisne države u velikoj mjeri došlo do promjene političkog sustava, ali i teritorijalnog ustroja, te su činjenice uvelike otežavale provođenje postupka komasacije prema važećim propisima.

Prema ZK program provođenja komasacije donosi jedinica lokalne samouprave, a postupak se pokreće na zahtjev većine vlasnika, organizacija udruženog rada, koji se koriste zemljištem ili pak izvršnog vijeća skupštine općine te mjesne zajednice s područja na kojem se namjerava provesti komasacija.<sup>38</sup> Skupština općine prihvaća ili odbija zahtjev, uz suglasnost Izvršnog vijeća Sabora. Formiraju se tijela koja provode postupak komasacije, i to općinska komasacijska komisija kao tijelo prvog stupnja, državna komasacijska komisija kao tijelo drugog stupnja, zbor vlasnika i korisnika zemljišta i odbor sudionika i komisija za procjenu zemljišta.

Međutim, najveći problem u primjeni ovog zakona predstavljao je nov teritorijalni ustroj Republike Hrvatske, prema kojem više nisu postojale skupštine općina te neka druga tijela jedinica lokalne samouprave koja su trebala sudjelovati u postupku komasacije. Ustavni sud donio je 19. prosinca 2013. Odluku br. U-III A-3222/2009,<sup>39</sup> kojom je usvojio ustavnu tužbu podnositelja i, među ostalim, naložio Vladi Republike Hrvatske da u najkraćem roku, ali ne duljem od tri (3) mjeseca računajući od prvog sljedećeg dana nakon objave te Odluke u Narodnim novinama, odredi tijelo koje će biti nadležno poduzeti sve pravne radnje potrebne radi okončanja upravne stvari u postupku koji je vodila Općinska komasaciona komisija općine Đ pod klasom: 941-05/89-01/20, UPI-2121-03-06-89-1. U ovoj presudi Ustavnog suda krije se razlog neprovođenja komasacije u Hrvatskoj, a to je dugogodišnje faktično nepostojanje tijela koja su, prema starom Zakonu o komasaciji, stvarno i mjesno nadležna za provođenje komasacijskih postupaka. Naime, stvaranjem novog ustavnopravnog uređenja RH, većina komasacionih tijela prestala je postojati, a svi postupci započeti do 1989. godine nisu dovršeni ni do danas. Neki pravni stručnjaci smatraju da je Ustavni sud u ovoj presudi umjesto nalaganja Vladi RH da odredi tijelo koje

<sup>33</sup> Zakon o komasaciji, Narodne novine br. 10/79.

<sup>34</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komasaciji, Narodne novine br. 021/1984.

<sup>35</sup> Zakon o izmjenama Zakona o komasaciji, Narodne novine br. 005/1987.

<sup>36</sup> Narodne novine br. 023/1985.

<sup>37</sup> Narodne novine br. 049/1987.

<sup>38</sup> ZK, čl. 8.

<sup>39</sup> Narodne novine, br. 14/14.

će okončati pokrenute komasacijske postupke trebao naložiti Vladi RH da u roku tri mjeseca inicira i pokrene izmjene i dopune Zakona o komasaciji kojima bi se riješio problem nepostojanja nadležnog tijela koje bi donijelo odluku. Ili, ako bi se ocijenilo da to nije moguće, inicirati donošenje posebnog zakona kojim bi se odredila stvarno nadležna tijela za dovršavanje prije započelih, a nedovršenih postupaka komasacije.<sup>40</sup>

Stoga se 2008. godine pristupilo izradi novog zakona o komasaciji, koji je trebao biti usklađen s novim uređenjem lokalne samouprave, uvesti pravedniji način financiranja komasacijskih radova i ispraviti nedostatke starog zakona. Prijedlog novog zakona temeljio se na odredbama Zakona iz 1979. godine, uz izmjene koje su se odnosile na tijela koja su sudjelovala u postupku komasacije. Zahtjev za pokretanje postupka podnosio bi se županijskom komasacijskom povjerenstvu, koje temeljem toga pokreće postupak, uz suglasnost Vlade RH. Izvođenje radova i izgradnja investicijskih objekata vrši se na temelju ugovora koje sklapa odbor sudionika komasacije s ovlaštenim izvođačem. Tijela koja sudjeluju u postupku komasacije jesu županijsko komasacijsko povjerenstvo, skupština sudionika komasacije, odbor sudionika komasacije i povjerenstvo za procjenu zemljišta. Međutim, donošenje novog zakona o komasaciji ostalo je samo na prijedlogu. Godine 2014. izrađen je prijedlog novog Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta, koji je uz manje izmjene usvojen u Hrvatskom saboru 24. travnja 2015. godine, a stupio je na snagu 20. svibnja 2015.

Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta donosi potpuno novi koncept instituta komasacije, gdje se centralizira dio koji odlučuje o početku komasacije, a decentralizira dio koji odlučuje o provođenju komasacije na terenu. U odnosu na stari Zakon o komasaciji zakonodavac je izmijenio i dio koji se odnosi na predmet komasacije. Naime, stari Zakon propisuje mogućnost komasacije šuma i šumskog zemljišta, što je pak u novom Zakonu o komasaciji poljoprivrednog zemljišta izostavljeno (čl. 5. ZKPZ-a).

Komasacija je, u smislu novog Zakona, skup administrativnih i tehničkih postupaka kojima se male i rascjepkane katastarske čestice sjedinjuju u veće i uređenije površine poljoprivrednog zemljišta, uređuju putne i kanalske mreže te sređuju stvarnopravni i drugi odnosi na zemljištu u cilju okrupnjavanja katastarskih čestica u veće i pravilnije radi njihova ekonomičnijeg iskorištavanja, stvaranja povoljnijih uvjeta za razvoj poljoprivredne proizvodnje, radi osnivanja i izgradnje poljoprivrednih putova, vodnih građevina za melioracije te izvođenja drugih radova na uređenju zemljišta namijenjenog poljoprivredi (čl. 1. ZKPZ-a).

---

<sup>40</sup> Staničić, F., Pribičević, I., *Osvrt na Odluku Ustavnog suda, br. U-III-A-3222/2009 od 19. prosinca 2013. godine glede komasacije*, Novi informator, Zagreb, br. 6267, str. 3.

#### **4. POSTUPAK KOMASACIJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA PREMA NOVOM ZAKONU O KOMASACIJI POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA**

##### **4.1. Predmet komasacije**

Komasacija obuhvaća u pravilu zemljište jedne katastarske općine, a ako to zahtijevaju gospodarski ili drugi opravdani razlozi, komasacija može obuhvatiti dio katastarske općine ili više katastarskih općina, odnosno njihovih dijelova. Ako se komasacija provodi na području više katastarskih općina, na prijedlog Državne geodetske uprave komasacijsko područje može obuhvatiti i onaj dio katastarske općine na kojem se ne predviđa novo okrupnjavanje posjeda, ali na kojem je nakon provedbe komasacije potrebno provesti postupak katastarske izmjere ili tehničke reambulacije u svrhu izrade novog katastarskog operata i osnivanja ili obnove zemljišne knjige (čl. 7. ZKPZ-a).

Komasacijom se, osim okrupnjavanja posjeda radi efikasnijeg iskorištavanja, osigurava izgradnja i uređenje putne i kanalske mreže te drugi zahvati od općeg interesa. U postupku komasacije osigurava se zemljište za opće potrebe i zajedničke potrebe naselja, odnosno sudionika komasacije. Unutar komasacijskog područja postoji dakle zemljište za opću upotrebu, koje je od interesa za Republiku Hrvatsku (ceste, osnovni kanali i sl.) te zemljište za zajedničke potrebe naselja, odnosno sudionika komasacije, koje je pak od interesa za naselje i sudionike komasacije (poljoprivredni putevi, detaljni kanali i sl.). Izgradnja građevina i izvođenje radova na zemljištu za opće potrebe od interesa je za Republiku Hrvatsku, no, za razliku od važećeg Zakona, nije utvrđena obveza da se opći interes za izgradnju objekata na zemljištu za opću upotrebu pravomoćno utvrdi.<sup>41</sup> Smatram da bi se, kao i u postupku izvlaštenja, trebao utvrditi interes Republike Hrvatske budući da je Ustavom određeno kako je ograničenje ili oduzimanje prava vlasništva moguće samo u interesu Republike Hrvatske, uz naknadu tržišne vrijednosti.

Ukoliko je postupkom komasacije obuhvaćeno poljoprivredno zemljište koje je po načinu uporabe vinograd, voćnjak, maslinik i ribnjak, ona će se provesti samo ako na to pristane natpolovična većina njihovih vlasnika. Iznimno se neovisno o obvezi pristanka vlasnika komasacija može provoditi ako se radi o katastarskim česticama površine do 0,5 ha čije bi izdvajanje ometalo pravilno provođenje komasacije ili ako se na tom zemljištu grade vodne građevine za melioraciju (čl. 8. st. 2. ZKPZ-a).

Prilikom provedbe komasacije osobito se mora voditi računa o zaštiti tla, voda, bioraznolikosti i krajobraznoj raznolikosti prirodnih staništa biljnih i životinjskih vrsta sukladno posebnim propisima, a radi ostvarivanja cilja komasacije. Na taj su način u postupak komasacije uključene, pored pravne, geodetska i agronomska struka, što samo pokazuje interdisciplinarnost postupka komasacije.

---

<sup>41</sup> ZK, čl. 19. Opći interes za izgradnju objekata na zemljištu za opće potrebe mora biti pravomoćno utvrđen, na način propisan Zakonom o eksproprijaciji, prije donošenja rješenja o odobrenju komasacije.

Kako bi se postupak komasacije mogao provesti, treba utvrditi pravno stanje zemljišta, kao i stvarno stanje u pogledu posjeda, površine zemljišta, kulture i dr. Preduvjet uspješno provedene komasacije jest svakako utvrđenje pravnog i stvarnog stanja zemljišta te se u tom smislu prikupljaju svi podaci o obliku, veličini, uporabi zemljišta, ali se utvrđuje i pravno stanje<sup>42</sup> zemljišta. Upravo zato ovim je Zakonom određeno da se u postupku komasacije prikupljaju i obrađuju podaci o katastarskim česticama zemljišta, i to: međama i drugim granicama, adresi, načinu uporabe katastarske čestice i njezinih dijelova, površini katastarske čestice te o površinama dijelova katastarske čestice koji se upotrebljavaju na različit način, pravnim odnosima uspostavljenim na katastarskoj čestici, te se sređuju stvarnopravni i drugi odnosi na zemljištu.

U pogledu prava vlasništva i drugih stvarnih prava na zemljištu uzima se kao mjerodavno stanje u zemljišnim knjigama, a u pogledu drugih podataka stvarno stanje. Na ovaj se način rješavaju situacije koje mogu nastati kad zemljišnoknjižno stanje ne odgovara stvarnom stanju, a ako se pak stvarno stanje u pogledu prava vlasništva i drugih stvarnih prava na zemljištu obuhvaćenom komasacijom ne podudara sa stanjem u zemljišnim knjigama, a stvarno stanje nije sporno, uzet će se kao mjerodavno stvarno stanje. Prema Zakonu uzet će se da stvarno stanje vlasništva nije sporno kad osoba ima valjani pravni temelj za stjecanje prava vlasništva, a zemljišnoknjižni vlasnik taj pravni temelj priznaje, odnosno ne osporava. Do nesklada između zemljišnoknjižnog i stvarnog stanja nekretnine doći će u dvije situacije, i to kad je zemljišnoknjižno stanje nepotpuno te kad je zemljišnoknjižno stanje neistinito.<sup>43</sup> Međutim, kako bi se ipak izišlo u susret osobama koje imaju valjani pravni temelj, a nisu zemljišnoknjižni vlasnici, i time ubrzao postupak utvrđivanja vlasništva nad zemljištem obuhvaćenim komasacijom, Zakon utvrđuje da stvarno stanje vlasništva nije sporno kad osoba ima valjani pravni temelj za stjecanje prava vlasništva, a zemljišnoknjižni vlasnik taj pravni temelj priznaje, odnosno ne osporava. Člankom 11. ZKPZ-a određeno je da se utvrđenjem stvarnoga stanja ne dira u prava trećih osoba na to zemljište. Ova odredba rezultat je uvođenja načela razmjernosti u naš pravni sustav, pa sukladno tome Zakon o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP)<sup>44</sup> propisuje da su javnopravna tijela dužna strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava, vodeći pritom računa da njihovo ostvarivanje ne bude na štetu prava trećih osoba ni u protivnosti s javnim interesom. Trećim se osobama smatra svaka osoba koja smatra da je „stvarno stanje“ u postupku komasacije pogrešno utvrđeno zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja ili zbog pogrešne primjene materijalnog prava te koja kao sredstvo zaštite svojih prava može koristiti pravne lijekove pred nadležnim tijelima javne vlasti.<sup>45</sup>

Budući da Zakon propisuje kako je mjerodavno stvarno stanje stvari, utvrđenje stvarnog stanja predstavlja prethodno pitanje, a pravni učinci takve odluke jednaki su meritornoj

---

<sup>42</sup> Pravnim stanjem zemljišta smatraju se pravno relevantne činjenice upisane u zemljišnim knjigama temeljem kojih se omogućuje pravna zaštita, ali i omogućuje pravni promet nekretnina.

<sup>43</sup> Više o tome: Josipović, T., *Zemljišnoknjižno pravo*, Informator, Zagreb, 2001, str. 240-242.

<sup>44</sup> ZUP, čl. 16., st. 3.

<sup>45</sup> Tuhtan Grgić, I., *op. cit.* (bilj. 12), str. 643.

odluci donesenoj od nadležnog suda. Prema ZUP-u prethodno pitanje predstavlja pravno pitanje koje čini samostalnu pravnu cjelinu, a bez rješavanja kojeg nije moguće riješiti upravnu stvar.<sup>46</sup> Budući da se radi o pravnom pitanju koje čini samostalnu pravnu cjelinu i za čije je rješavanje nadležan sud ili drugo javnopravno tijelo, a ne ono koje vodi upravni postupak, a radi se o pravnom pitanju bez čijeg se rješavanja ne može riješiti konkretna upravna stvar koja je predmet postupka, ZUP dopušta javnopravnom tijelu koji vodi postupak rješavanja upravne stvari u kojem se pojavi prethodno pitanje da riješi to pitanje ili postupak rješenjem prekine sve dok nadležni sud ili javnopravno tijelo to pitanje ne riješe. Rješavanje prethodnog pitanja treba ići samo do mjere koja je bitna za utvrđivanje pravno relevantnih činjenica u upravnom postupku. Rješenje javnopravnog tijela o prethodnom pitanju ima pravni učinak samo u upravnoj stvari u kojoj je ono kao prethodno pitanje i riješeno.<sup>47</sup> Kao prethodno pitanje Zakon propisuje da se u svrhu uređenja vlasničkih odnosa u postupku komasacije mogu provoditi i razvrgnuća suvlasničkih zajednica, uređenje međe, a ostavine raspraviti prema sporazumu stranaka. Na ovaj se način prevladavaju najčešće prepreke u postupku komasacije, koje se odnose na neusklađenost stvarnog stanja i pravnog stanja zemljišta.

U postupku komasacije raspraviti će se i odnosi na zemljištu nastali samovlasnim zauzećem (uzurpacijom) zemljišta sukladno odredbi članka 2. Zakona o prestanku važenja Zakona o uređenju imovinskih odnosa nastalih samovlasnim zauzećem (uzurpacijom) zemljišta u općenarodnoj imovini,<sup>48</sup> kao i drugi imovinskopravni odnosi iz nadležnosti tijela državne uprave ukoliko bi takvi nedovršeni postupci znatnije otežavali provođenje postupka komasacije.

Kako bi se olakšalo provođenje komasacije, a u svrhu uređenja vlasničkih odnosa, u postupku komasacije mogu se provoditi i razvrgnuća suvlasničkih zajednica, urediti međe, a ostavine raspraviti prema sporazumu stranka. Cilj je ovih mjera ukloniti sve prepreke u vezi s vlasništvom i drugim stvarnim pravima na zemljištu obuhvaćenom komasacijom. U tom smislu odluke donesene u postupku komasacije osnova su prava vlasništva i drugih stvarnih prava na zemljištu obuhvaćenom komasacijom.

U sporovima o pravu vlasništva i drugim stvarnim pravima koji mogu nastati u postupku komasacije odlučuje nadležni sud, a tijelo koje vodi postupak komasacije uputit će stranke na raspravljanje sporova pred nadležnim sudom. Ovi su sporovi prema Zakonu hitne naravi. Do pravomoćnosti presude u sporu kao sudionici komasacije smatrat će se zemljišnoknjižni vlasnik i posjednik zemljišta (čl. 48. ZKPZ-a).

---

<sup>46</sup> ZUP, čl. 55.

<sup>47</sup> Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010, str. 147.

<sup>48</sup> Zakon o prestanku važenja Zakona o uređenju imovinskih odnosa nastalih samovlasnim zauzećem (uzurpacijom) zemljišta u općenarodnoj imovini, NN, br. 58/93, u čl. 2. određuje da će se postupci pokrenuti po odredbama Zakona o uređenju imovinskih odnosa nastalih samovlasnim zauzećem (uzurpacijom) zemljišta o općenarodnoj imovini (Narodne novine, br. 31/58, 20/77 i 34/79) u kojima nije doneseno pravomoćno rješenje dovršiti prema odredbama tog Zakona.



## **4.2. Stranke u postupku komasacije**

Komasacijski je postupak posebni upravni postupak na koji se primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku. Prema ZUP-u stranka u upravnom postupku jest fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku.<sup>49</sup> Stranke u postupku komasacije su vlasnici i posjednici zemljišta, kao i osobe koje na zemljištu na kojem se provodi komasacija imaju druga stvarna prava ili na zakonu zasnovani pravni interes. Postupak komasacije se pokreće rješenjem o pokretanju postupka komasacije, koje donosi Agencija za razvoj poljoprivrede. Kao što smo prethodno naveli, u odnosu na stari zakon, centralizira se pokretanje postupka komasacije, Agencija za poljoprivredno zemljište pokreće postupak komasacije na način da izrađuje godišnje i višegodišnje programe, koji predstavljaju temeljni dokument komasacije, budući da se njime utvrđuju područja na kojima će se provoditi komasacija, izvor financiranja te rokovi za njegovu provedbu.

Višegodišnje programe koji se odnose na petogodišnje razdoblje donosi Hrvatski sabor, a godišnje programe Vlada Republike Hrvatske.

Za razliku od starog zakona, u kojem su troškove komasacije, među ostalim, snosili i sudionici komasacije, novi Zakon utvrđuje kao izvor financiranja komasacije državni proračun RH, proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sredstva fondova Europske unije, sredstva donacija te druga sredstva zainteresiranih pravnih i fizičkih osoba.

Tijela koja vode postupak komasacije jesu županijsko komasacijsko povjerenstvo te državno komasacijsko povjerenstvo kao drugostupanjsko tijelo, koje rješava po žalbama protiv rješenja županijskog komasacijskog povjerenstva. Važnu ulogu u postupku komasacije imaju i odbor sudionika komasacije i povjerenstvo za procjenu zemljišta.

## **5. POSTUPAK KOMASACIJE**

### **5.1. Pokretanje postupka komasacije**

Još od 1902. svi propisi koji su uređivali institut komasacije predviđali su mogućnost pokretanja komasacijskog postupka na zahtjev vlasnika zemljišta, korisnika zemljišta te drugih osoba koje na zemljištu uživaju stvarna prava ili imaju na zakonu zasnovan pravni interes. Takav način pokretanja komasacije sasvim je logičan budući da bi prethodno navedenim osobama uspješno proveden postupak komasacije trebao omogućiti ekonomičnije iskorištavanje zemljišta, stvaranje povoljnijih uvjeta za razvitak poljoprivrednih naselja i druge slične koristi. Novi Zakon uvodi centralizirani sustav odlučivanja o planiranju i provedbi, stavljajući u ruke Agencije ovlast da, kreirajući

---

<sup>49</sup> ZUP, čl. 4.

programe, odnosno idejne projekte, odluči na kojem će području provoditi postupak komasacije, ne vodeći računa o stvarnim potrebama i interesima vlasnika i korisnika zemljišta. Teško je odrediti što je zakonodavca ponukalo na takvo rješenje. Na taj je način novi Zakon upitan s aspekta demokratičnosti i transparentnosti, što bi se moglo u konačnici odraziti i na ekonomičnost samog postupka i trajanje postupka komasacije.

Mišljenja smo da bi trebalo omogućiti vlasnicima i korisnicima zemljišta pokretanje postupka komasacije, što je, doduše, i bilo predviđeno u svim propisima o komasaciji od pojave tog instituta u hrvatski pravni sustav. Nadalje, nužno je pored komasacije koja je na prisilnoj osnovi omogućiti veću participaciju korisnika i vlasnika zemljišta u postupku komasacije preko postupaka dobrovoljnih zamjena zemljišta i pokretanja komasacije na dobrovoljnoj osnovi.

Prema Zakonu, komasacija se provodi na temelju višegodišnjih i godišnjih programa koje izrađuje Agencija za poljoprivredno zemljište na temelju stručnih analiza o provedbi postupka komasacije. Programima se utvrđuju u prvom redu područja na kojima će se provoditi komasacija, izvori financiranja te rokovi za njihovu provedbu. Višegodišnje programe koji se odnose na petogodišnje razdoblje donosi Hrvatski sabor, a godišnje programe Vlada Republike Hrvatske (čl. 4. ZKPZ-a). Sukladno Programima, Agencija izrađuje idejne projekte komasacije za pojedinu katastarsku općinu kojima se pokreće postupak komasacije. Stari Zakon o komasaciji utvrđuje izradu programa provođenja komasacije od strane skupštine općine, čime je taj postupak u odnosu na predloženi bitno decentraliziran.<sup>50</sup>

Novim zakonom komasacija se može pokrenuti ako se zbog rascjepkanosti i nepravilnog oblika zemljište ne može svrhovito obrađivati, ako se zbog postojećih stvarnopravnih odnosa ili zbog velike rascjepkanosti zemljišta ne može organizirati proizvodnja koja osigurava svrhovitost uložениh sredstava na području na kojem se izgrađuju ili su već izgrađene vodne građevine za melioracije, ako izgradnja nove prometne infrastrukture (prometnice, željezničke pruge) ili drugih građevina (nasipi, kanali i sl.) kao i uređenje većih vodotoka izaziva ili će izazvati daljnje rascjepkavanje postojećih katastarskih čestica i poremećaj putne i kanalske mreže (čl. 5. st. 1 ZKPZ-a).

Ukoliko se komasacija predlaže zbog izgradnje vodnih građevina za melioracije, komasacija se može pokrenuti ako su, osim ostalih uvjeta, ispunjeni i uvjeti za izgradnju tih sustava propisani posebnim zakonima.

Zakonodavac je izričito propisao slučajeve kada se komasacija može pokrenuti, ali je jednako tako naveo i situacije kada komasacija neće biti pokrenuta. Do postupka komasacije neće doći ako se utvrdi da bi se predloženim okrupnjavanjem mogli pogoršati uvjeti za poljoprivrednu proizvodnju sudionika komasacije, ako troškovi komasacije ne bi bili razmjerni koristima koje se očekuju od komasacije, ako se bez istovremene melioracije

---

<sup>50</sup> ZK, čl. 4.

ne mogu postići zadovoljavajući rezultati u poljoprivrednoj proizvodnji te ako nisu osigurane propisane mjere zaštite tla, bioraznolikosti i krajobrazne raznolikosti kao dijelova okoliša.

Idejni projekt predstavlja osnovu za pokretanje postupka komasacije i bez njegova postojanja nije moguće pokrenuti postupak. Sukladno Zakonu, idejni projekt mora sadržavati: obrazloženje gospodarske opravdanosti komasacije, podatke za komasacijsko područje, prijedlog predviđenih radova koji će se provesti usporedno s komasacijom, tehnički opis predviđenih radova na vodnim građevinama za melioracije, procjenu utjecaja komasacije na tlo, bioraznolikost i krajobraznu raznolikost kao dijelove okoliša i mjere njihove zaštite, podatke o procijenjenim troškovima komasacije i troškovima za radove na vodnim građevinama za melioracije, druge građevine i uređaje te dokaz da su osigurana sredstva za podmirenje navedenih troškova sukladno dinamici izvođenja radova, preglednu kartu s granicom komasacijskog područja na kojoj je prikazano postojeće stanje putne i kanalske mreže, položaj zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske te položaj ostalog zemljišta. Tom se odredbom nesumnjivo žele spriječiti sporne situacije koje mogu nastati tijekom provođenja komasacije, a koje se odnose na pravnu i stvarnu narav zemljišta u postupku komasacije.

Zakon ipak nije u postupnosti zanemario stav i mišljenje vlasnika dajući im mogućnost da se izjasne na skupu vlasnika i posjednika zemljišta. Naime, prije samog pokretanja postupka komasacije Agencija kao predradnju saziva skup vlasnika i posjednika zemljišta, na koji, osim vlasnika i posjednika zemljišta, poziva predstavnike jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge zainteresirane osobe s ciljem da sudionike skupa upozna sa svrhom i uvjetima pod kojima se namjerava provesti komasacija radi davanja njihovih primjedaba i prijedloga te radi osiguranja njihove suradnje i koordinacije radova u provođenju komasacije.

Postupak komasacije pokreće se rješenjem koje donosi Agencija za razvoj poljoprivrede. Za donošenje rješenja potrebna je prethodna suglasnost središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poljoprivredu, odnosno Ministarstva poljoprivrede. Protiv rješenja o pokretanju komasacije žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor. Agencija dostavlja središnjem tijelu državne uprave nadležnom za poljoprivredu prijedlog za provođenje postupka komasacije zajedno s idejnim projektom te mišljenjem središnjih tijela državne uprave nadležnih za geodetske poslove, vodno gospodarstvo, zaštitu okoliša i prirode, prostorno uređenje, zaštitu kulturne baštine i imovinskopravne poslove na idejni projekt. Ono će izdati prethodnu suglasnost ili odbiti izdavanje u roku od 30 dana od dana dostave prijedloga za provođenje postupka komasacije s potpunom dokumentacijom.

Rješenje o pokretanju postupka komasacije Agencija objavljuje na javni uvid, u trajanju od 15 dana, na oglasnoj ploči jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave), odnosno Grada Zagreba, na području kojih se komasacija provodi. Pravomoćno rješenje o pokretanju postupka komasacije Agencija objavljuje u službenom glasilu jedinice lokalne

i područne (regionalne) samouprave, odnosno Grada Zagreba, na području kojih se komasacija provodi (čl. 32. ZKPZ-a).

Treba naglasiti da je provođenje postupka komasacije pravna činjenica koja itekako utječe na pravni promet nekretnina te je stoga svrsishodno da se u zemljišnim knjigama učini vidljivim vođenje postupka komasacije. Zakon u članku 33. utvrđuje obveza dostave pravomoćnog rješenja o pokretanju postupka komasacije nadležnom općinskom sudu radi zabilježbe u zemljišnim knjigama, nadležnom područnom uredu za katastar, odnosno tijelu nadležnom za katastarske poslove Grada Zagreba te središnjim tijelima državne uprave nadležnima za poslove poljoprivrede, geodetske poslove i imovinskopravne poslove.

Budući da je županijsko komasacijsko povjerenstvo tijelo nadležno za provođenje postupka komasacije, ono tijekom postupka komasacije treba biti obaviješteno o svim aktualnim promjenama na nekretninama nad kojima se provodi komasacija. U tom smislu stranke u sporu dužne su dostavljati županijskom komasacijskom povjerenstvu pravomoćne sudske odluke o svakom sporu i svakoj zemljišnoknjižnoj promjeni koja se odnosi na zemljište obuhvaćeno komasacijom. Jednako tako, povjerenstvo će u postupku komasacije uzeti u obzir sve promjene prava vlasništva i drugih stvarnih prava na zemljištu obuhvaćenom komasacijom za koje primi obavijest do dana zaključenja rasprave o diobi komasacijske gromade. Zakon onemogućuje da, dok traje postupak komasacije, nadležno tijelo izdaje akte kojima se odobrava građenje na komasacijskom području, bez prethodne suglasnosti županijskog komasacijskog povjerenstva.

Budući da smo prethodno naveli kako je postupak komasacije izrazito centraliziran, i to pogotovo u fazi pokretanja postupka, ipak se zakonodavac odlučio da se u fazi provođenja komasacije uključe i jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave na području kojih se nalaze zemljišta obuhvaćena postupkom komasacije. Člankom 35. Zakona propisana je obveza Agencije da nakon objavljivanja pravomoćnog rješenja o pokretanju postupka komasacije sklopi ugovor s jedinicom lokalne samouprave i s jedinicom područne (regionalne) samouprave kojim se utvrđuju međusobna prava i obveze u provedbi komasacije te financiranje troškova komasacije. Takav bi ugovor po svojoj pravnoj naravi trebao biti upravni ugovor budući da se njime utvrđuju prava i obveze koje proizlaze iz rješenja o pokretanju postupka komasacije.

## 5.2. Način provođenja postupka komasacije

Komasacija se provodi na način da sva zemljišta na području za koje se provodi komasacija ulaze u *komasacijsku gromadu*, iz koje se onda obavlja raspodjela.<sup>51</sup> Svaki sudionik komasacije dobiva za zemljište obuhvaćano komasacijom novo zemljište u što manje čestica, u jednakoj vrijednosti, uz odbitak vrijednosti zemljišta za opće potrebe i zajedničke potrebe naselja, odnosno sudionika komasacije, i to po mogućnosti na položaju

<sup>51</sup> Više o tome: Boban, T., *op. cit.* (bilj. 31), str. 280.

pretežitog dijela svoga zemljišta i koliko je moguće jednakog načina uporabe kao što je i zemljište koje je unio u komasacijsku gromadu. Prilikom ulaska zemljišta u komasacijsku gromadu brišu se sve granice između parcela i po završetku komasacije kreiraju se nove. Osnovna je svrha komasacije da se zemljišta grupiraju u veće i pravilnije parcele, što omogućuje njihovo učinkovitije i ekonomičnije iskorištavanje, a uz to svakako ide i izgradnja poljoprivrednih putova, vodnih građevina za melioracije te izvođenje drugih radova na uređenju zemljišta namijenjenog poljoprivredi. Prilikom dodjele novog posjeda sudioniku komasacije vrijednost zemljišta unesenog u komasacijsku gromadu osnova je za dodjelu novog zemljišta. Stoga je prema članku 19. Zakona nužno zakonito utvrditi vrijednost zemljišta prije provođenja postupka komasacije, što se radi u postupku komasacijske procjene. Procjena zemljišta obavlja se na način da se zemljišta razvrstavaju u razrede za procjenu, a vrijednost u komasacijskoj procjeni prikazuje se jedinicama za procjenu. Povjerenstvo za procjenu zemljišta imenuje Agencija nakon objavljivanja pravomoćnog rješenja o pokretanju postupka komasacije, a sastoji se od pet procjenitelja.<sup>52</sup> Granice i brojevi razreda za procjenu unose se u katastarske podloge, koje potpisuju članovi povjerenstva za procjenu zemljišta, a rezultati procjene upisuju se u iskaz zemljišta o stanju prije komasacije.

Iako je člankom 3. Zakona određeno da se komasacija obavlja u javnom interesu, smatramo da je u komasacijskom postupku, za razliku od drugih stvarnopravnih ograničenja prava vlasništva, vlasnik, odnosno korisnik zemljišta, u puno povoljnijem položaju, a to potvrđuje Zakon, koji utvrđuje čitav niz odredaba čiji je cilj dobiti zadovoljnog sudionika komasacije. U tu svrhu odredbom članka 18. Zakona utvrđeno je da ukupna vrijednost zemljišta koje sudionik komasacije dobiva iz komasacijske gromade ne može biti manja od 80 % ni veća od 120 % ukupne površine zemljišta unesenog u komasacijsku gromadu. Pri raspodjeli zemljišta vodit će se računa o tome da svaki sudionik komasacije dobije što više zaokruženo zemljište u što prikladnijem obliku za iskorištavanje i s osiguranim pristupom. Takvim uređenjem komasacijskog postupka žele se izbjeći situacije pogoršanja uvjeta za obrađivanje zemljišta.

Kako smo prethodno naveli, u cilju zadovoljavanja sudionika komasacije prilikom provođenja komasacije vodit će se računa i o potrebama, prijedlozima i željama sudionika komasacije prema dodijeljenom zemljištu na način da se: zemljišta članova istog poljoprivrednog gospodarstva dodjeljuju jedno uz drugo, uzmu u obzir prijedlozi sudionika komasacije koji žele da se njihova zemljišta smjeste u veće zajedničke komplekse, komasirana zemljišta stanovnika susjednih katastarskih općina, ako je to moguće, rasporede na periferiji komasacijske gromade bliže njihovim kućama, sudionike komasacije dodijeli, po mogućnosti, na položaju na kojem su ranije imali pretežiti dio zemljišta, zemljište članova istoga kućanstva dodjeljuju jedno uz drugo radi zajedničke obrade i ispomaganja. Jednako će se tako u postupku komasacije uzeti u obzir i sporazumi

---

<sup>52</sup> Predsjednik i članovi povjerenstva jesu osobe koje imaju završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij poljoprivredne struke i ovlaštene su sudski procjenitelji.

oko zamjene zemljišta pojedinih sudionika komasacije ako se ta zemljišta nalaze izvan područja obuhvaćenog komasacijom.

Kako komasacija ne bi bila na štetu sudionika komasacije, bez njegove se privole ne smije dodijeliti zemljište na takvu položaju koji bi uvjetovao bitno preuređivanje njegova poljoprivrednog gospodarstva.

Odredbom članka 23. i 24. Zakona uređeno je postupanje s građevinama i nasadima koji se nalaze na zemljištu obuhvaćenom komasacijom, a koje je potrebno srušiti ili premjestiti radi ostvarenja svrhe komasacije. U slučaju da sudionik nakon završetka komasacije dobije novo zemljište, na drugom položaju od onog zemljišta koje je unio u komasacijsku gromadu, on ima pravo na naknadu u novcu za nasade i građevine (ograde, bunare i sl.) koji su se nalazili na zemljištu unesenom u komasacijsku gromadu. Jednako tako u određenim situacijama u postupku komasacije može doći do premještanja, odnosno rušenja stambene ili gospodarske zgrade na zemljištu obuhvaćenom komasacijom. U tim slučajevima vlasniku pripada naknada koja se uređuje u sporazumu s njim, a ako se sporazumom to ne može riješiti, visinu naknade odredit će županijsko komasacijsko povjerenstvo prema odredbama propisa o izvlaštenju. Prethodno određena naknada ulazi u troškove komasacije. Pravomoćnošću rješenja o komasaciji za dotadašnjeg vlasnika zemljišta prestaje pravo vlasništva na tom zemljištu, kao i vlasništvo nad građevinom i nasadima.

Treba reći da je postupak komasacije poljoprivrednog zemljišta nesporno upravni postupak u kojem se odlučuje o građanskim pravima, odnosno ograničava se ili oduzima pravo vlasništva koje u sustavu građanskog prava predstavlja temeljno subjektivno građansko pravo. Služnosti, tereti i ograničenja prava vlasništva, koji nakon podjele komasacijske gromade sudionicima komasacije više nisu potrebni, prestaju i brišu se, a ako je to potrebno s obzirom na novu diobu zemljišta iz komasacijske gromade, osnovat će se nove služnosti, tereti i ograničenja prava vlasništva.

Odredbom članka 25. Zakona određeno je da hipoteke uknjižene na nekretninama koje ulaze u komasacijsku gromadu prestaju, a za tražbine koje su bile osigurane hipotekama koje prestaju osnovat će se hipoteke na onim nekretninama koje su dodijeljene vlasniku iz komasacijske gromade umjesto nekretnina na kojima su prestale hipoteke. Ako pak prijašnji vlasnik nekretnina koje su ušle u komasacijsku gromadu, a koje su bile opterećene hipotekama, ostvari naknadu umjesto dodijeljenih nekretnina iz komasacijske gromade, hipoteke koje prestaju teretit će tu naknadu uz njegovu suglasnost.

Budući da tijekom provođenja komasacije mogu nastati razni sporovi u vezi s komasacijom i u vezi s naknadom štete između pojedinih sudionika komasacije i/ili sudionika komasacije i izvođača radova, o tim sporovima odlučuju komasacijska tijela ako im stranke povjere rješavanje tih sporova.

### **5.3. Tijela u postupku komasacije**

Tijekom provođenja postupka komasacije, kako smo prethodno naveli, glavnu riječ ima županijsko komasacijsko povjerenstvo, koje imenuje predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave, odnosno Grada Zagreba, na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za imovinskopravne poslove,<sup>53</sup> nakon objavljivanja pravomoćnog rješenja o pokretanju postupka komasacije. Povjerenstvo se sastoji od predsjednika i četiri člana, njihovih zamjenika, koji ih zamjenjuju u slučaju spriječenosti, i tajnika. Predsjednik povjerenstva, njegov zamjenik i tajnik povjerenstva imenuju se na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za imovinskopravne odnose. O žalbama protiv rješenja županijskog komasacijskog povjerenstva odlučuje državno komasacijsko povjerenstvo, koje se sastoji od predsjednika i četiri člana te njihovih zamjenika, koji ih zamjenjuju u slučaju spriječenosti, a imenuje ih i razrješava Vlada Republike Hrvatske na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za imovinskopravne poslove.

Uz županijsko komasacijsko povjerenstvo, u postupku komasacije aktivno sudjeluje i odbor sudionika komasacije, koji imenuje županijsko komasacijsko povjerenstvo na prijedlog izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave na području kojega se komasacija provodi. Odbor sudionika predstavlja sudionike komasacije koji su vlasnici ili posjednici poljoprivrednog zemljišta unutar komasacijskog područja. Njegova je uloga ponajprije savjetodavna te članovi odbora sudjeluju na svim raspravama županijskog komasacijskog povjerenstva. Odbor sudionika komasacije sastoji se od pet članova, koji su vlasnici ili posjednici poljoprivrednog zemljišta unutar komasacijskog područja.

Poslove vezane za procjenu zemljišta obavlja povjerenstvo za procjenu zemljišta, koje nakon objavljivanja pravomoćnog rješenja o pokretanju postupka komasacije imenuje Agencija. Povjerenstvo se sastoji od pet procjenitelja.

### **5.4. Prethodni radovi u vezi s komasacijom**

Prije provođenja samog postupka komasacije, radi uspješnog provođenja komasacije, potrebno je provesti određene stručne geodetske poslove. Stručne geodetske poslove u vezi s komasacijom provode osobe ovlaštene za obavljanje stručnih geodetskih poslova sukladno posebnom zakonu, a radove na vodnim građevinama za melioracije i druge radove u vezi s komasacijom izvode isključivo pravne osobe registrirane za obavljanje te djelatnosti (čl. 41. ZKPZ-a). Stručni nadzor nad izvođenjem stručnih geodetskih poslova u postupku komasacije obavljaju osobe ovlaštene za obavljanje stručnih geodetskih poslova sukladno posebnom zakonu, a stručni nadzor nad izvođenjem radova na vodnim građevinama za melioraciju pravna osoba nadležna za upravljanje vodama. S ovlaštenim

---

<sup>53</sup> Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 150/11, 22/12, 39/13, 125/13, 148/13, nigdje izrijekom ne utvrđuje koje je središnje tijelo državne uprave nadležno za imovinskopravne poslove.

izvođačima stručnih geodetskih poslova, radova na vodnim građevinama za melioraciju te izgradnju ostalih građevina Agencija sklapa ugovor nakon raspisanog javnog natječaja. U slučaju da jedinica lokalne samouprave, odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave, snosi troškove izvođenja radova, tada ona sklapa ugovor s ovlaštenim izvođačima.

Sljedeća radnja u ovoj fazi komasacijskog postupka jest utvrđenje stvarnog stanja zemljišta, rješavanje eventualnih sporova kao prethodno pitanje te rješavanje odnosa nastalih samovlasnim zauzećem zemljišta. Uz ove postupke obavljaju se i tehnički radovi na identifikaciji zemljišta, usklađivanje katastarskog i zemljišnoknjižnog stanja sa stvarnim stanjem i na raspravi provjeravaju i ustanovljavaju stvarna prava na zemljištu. Za obavljanje ovih radnji županijsko komasacijsko povjerenstvo imenuje posebno povjerenstvo. Svrha tih radnji jest unijeti u komasacijsku gromadu čisto zemljište kako bi se moglo zemljište procijeniti te sastaviti iskaz zemljišta o stanju prije komasacije i izraditi projekt mreže poljskih putova i detaljnih kanala. Nakon okončanja ovih postupaka županijsko komasacijsko povjerenstvo objavljuje iskaz zemljišta o stanju prije komasacije na javni uvid, u trajanju od 15 dana, na koji sudionik komasacije može podnijeti prigovor županijskom komasacijskom povjerenstvu u roku od osam dana, o kojem odlučuje županijsko komasacijsko povjerenstvo nakon provedene usmene javne rasprave, uz potrebna vještačenja i očevide, u roku od 30 dana od dana primitka prigovora, i o svojem zaključku obavještava sudionika komasacije. Pregledni plan položaja putne i kanalske mreže također se objavljuje na uvid s jednakim rokovima kao za iskaz zemljišta. O prigovoru se odlučuje na usmenoj javnoj raspravi.

### **5.5. Dioba komasacijske gromade**

Županijsko komasacijsko povjerenstvo određuje posebnu usmenu raspravu sudionika i drugih radi utvrđivanja površina za opće potrebe i zajedničke potrebe naselja, odnosno sudionika komasacije i područja na kojima će se sudionicima komasacije dodijeliti nova zemljišta te radi utvrđivanja načela za osnivanje novih katastarskih čestica,<sup>54</sup> nakon koje izvođač stručnih geodetskih poslova izrađuje prijedlog diobe komasacijske gromade. Na temelju rezultata usmene rasprave o dodjeli zemljišta izvođač stručnih geodetskih poslova izrađuje nove katastarske planove, u koje su unesene dodijeljene katastarske čestice, sastavlja iskaze zemljišta o stanju poslije komasacije, a zatim omeđuje dodijeljene čestice na terenu (čl. 56. ZKPZ-a). Nakon obilježavanja dodijeljenih čestica na terenu županijsko komasacijsko povjerenstvo objavljuje iskaz zemljišta o stanju poslije komasacije s preglednim planom dodijeljenih čestica na javni uvid, na koji sudionik komasacije može podnijeti prigovor županijskom komasacijskom povjerenstvu, koje

---

<sup>54</sup> Na usmenu su raspravu pozvani: sudionici komasacije, predstavnici Agencije, predstavnici Ureda državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave, odnosno upravnog tijela Grada Zagreba nadležnog za gospodarstvo, prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, nadležni državni odvjetnik, izvođač stručnih geodetskih poslova, izvođač radova na vodnim građevinama za melioracije i druge zainteresirane pravne osobe.



odlučuje o istom na usmenoj raspravi i o svojem zaključku obavještava sudionika komasacije usmeno (čl. 57. ZKPZ-a). Izvođač stručnih geodetskih tehničkih poslova dužan je najkasnije u roku od šest mjeseci nakon donošenja zaključka o prigovorima izraditi tehnički elaborat radi donošenja rješenja o komasaciji.

### 5.6. Donošenje rješenja o komasaciji

Sukladno rezultatu usmene rasprave o dodjeli zemljišta i zaključku donesenom povodom prigovora na dodjelu zemljišta te izrađenom tehničkom elaboratu, županijsko komasacijsko povjerenstvo donosi rješenje o komasaciji<sup>55</sup> u roku od 60 dana od isteka roka za izradu tehničkog elaborata (šest mjeseci nakon donošenja zaključka o prigovorima), koje objavljuje na javni uvid u trajanju od 15 dana. Rješenje o komasaciji predstavlja upravni akt iz kojeg se izvadak dostavlja svakom sudioniku komasacije i drugoj stranci u postupku komasacije. Izvadak rješenja o komasaciji ima sljedeće dijelove: uvod rješenja, dio izreke koji se odnosi na sudionika komasacije, odnosno stranku, obrazloženje s posebnim navođenjem prigovora sudionika komasacije i s razlozima zbog kojih nije uvažen neki od njegovih prigovora, uputu o pravnom lijeku.

### 5.7. Pravni lijekovi

U ZUP-u pravo stranke na pravni lijek predstavlja jedno od temeljnih načela. Ovim pravnim lijekom stranci se omogućuje da zaštiti svoja prava i pravne interese pred drugostupanjskim tijelom pokrećući postupak ocjene zakonitosti i pravilnosti rada tijela koje je u prvom stupnju odlučilo o njezinim pravima i obvezama. Žalba se može izjaviti protiv prvostupanjskog rješenja ako zakonom nije isključena te kad rješenje nije doneseno u zakonom propisanom roku. Stranka ima mogućnost odreći se prava na žalbu, i to od dana kad je primila prvostupanjsko rješenje do dana isteka roka za izjavljivanje žalbe. Jednako tako stranka ima mogućnost odustanka od izjavljene žalbe sve do otpreme rješenja o žalbi. U žalbenom postupku drugostupanjsko tijelo, postupajući po žalbi, ispituje zakonitost pobijanog rješenja i ocjenjuje svrhovitost rješenja ako je ono doneseno po diskrecijskoj ocjeni.

---

<sup>55</sup> Izreka rješenja o komasaciji sadrži: ime, prezime i prebivalište, odnosno naziv i sjedište sudionika komasacije i drugih stranaka, podatke o zemljištu koje je svaki sudionik komasacije unio u komasacijsku gromadu i koje ima na komasacijskom području i podatke o dodijeljenom zemljištu, odredbe o naknadi u novcu, odredbe da se kod isplate naknade u novcu umjesto dodijeljenih nekretnina iz komasacijske gromade za nekretnine koje su ušle u komasacijsku gromadu, a bile se opterećene hipotekama, naknada isplaćuje vjerovniku, uz suglasnost vlasnika zemljišta, odredbe o posebnim pravima i dužnostima pojedinih sudionika komasacije, odredbe o upisu novoosnovanih tereta, služnosti i ograničenjima prava vlasništva, odredbe o troškovima komasacije iskazane odvojeno za stručne geodetske poslove te radove na vodnim građevinama za melioracije i druge radove, odredbe o dodjeli nove putne i kanalske mreže određenim pravnim osobama, odredbe o upisima u katastar nekretnina i zemljišne knjige. U obrazloženju rješenja o komasaciji navodi se stanje prije provođenja komasacije koje je dovelo do komasacije i stanje koje je komasacijom postignuto.

Protiv rješenja o komasaciji može se izjaviti žalba u roku od 15 dana od dana dostave izvotka iz rješenja o komasaciji. Nezadovoljna stranka može žalbom pobijati sve radnje, kao i zaključke o odbijenim prigovorima što su prethodili donošenju rješenja o komasaciji (čl. 62. ZKPZ-a). O žalbama protiv rješenja županijskog komasacijskog povjerenstva odlučuje državno komasacijsko povjerenstvo, koje se sastoji od predsjednika i četiri člana, koje imenuje i razrješava Vlada Republike Hrvatske na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za imovinskopravne poslove.

Zakon o općem upravnom postupku predviđa mogućnost korištenja izvanrednih pravnih lijekova nakon okončanja upravnog postupka. Izvanredni pravni lijekovi predstavljaju instrument kojim se omogućuje zahvat u pravne akte koji su opterećeni takvom pogreškom koju ne može pokriti ni činjenica da se protiv njih više ne može izjaviti žalba ni pokrenuti upravni spor. Jedan od izvanrednih pravnih lijekova koji nezadovoljnoj stranci stoji na raspolaganju jest i obnova postupka, koju stranka može zatražiti nakon što je određeno rješenje doneseno u upravnom postupku postalo konačno. Svrha ovog izvanrednog pravnog lijeka jest ponavljanje postupka u istoj stvari u kojoj je postupak već jednom vođen i koji je završen donošenjem konačnog rješenja, protiv kojeg nema redovitog pravnog lijeka. Dakle, uvjet za obnovu postupka jest konačnost rješenja, što znači da se obnova postupka može tražiti iako se vodi upravni spor u toj upravnoj stvari. Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta u čl. 16. ne dopušta obnovu postupka u postupku komasacije. *Ratio* te odredbe jest zaštita pravne sigurnosti, no na taj su način zakinuti nositelji stvarnih prava koji smatraju da su oštećeni u postupku komasacije, čime se dovodi u pitanje i ustavno načelo jamstva prava vlasništva. Pretpostavljamo da je razlog tome želja predlagača Zakona da se nakon dugo vremena ponovno uspostavi institut komasacije u Hrvatskoj te na taj način potakne razvoj poljoprivrede.

Iako se radi o postupovnom sredstvu, povrat u prijašnje stanje po svojoj je prirodi izvanredni pravni lijek, kojim se stranci omogućuje da otkloni štetne posljedice nastale propuštanjem poduzimanja postupovne radnje u propisanom prekluzivnom roku.<sup>56</sup> Zakon o općem upravnom postupku u čl. 82. propisuje da će se stranci koja iz opravdanih razloga propusti u roku obaviti neku radnju pa je zbog toga propuštanja isključena od obavljanja te radnje dopustiti na njezin prijedlog povrat u stanje postupka prije propuštanja poduzimanja radnje u određenom roku (u daljnjem tekstu: povrat u prijašnje stanje). Povrat u prijašnje stanje dopustit će se i stranci koja je iz neznanja ili očitom pogreškom poslala ili predala podnesak na vrijeme, ali nenadležnom javnopravnom tijelu. Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta ne dopušta korištenje povrata u prijašnje stanje, pretpostavljamo iz istog razloga kao i kod obnove postupka, a to je ubrzanje čitavog postupka komasacije. Postavlja se pitanje je li razlog da se ubrza cijeli postupak opravdanje za možebitnu povredu prava vlasništva.

---

<sup>56</sup> Đerđa, *op. cit.* (bilj. 47), str. 191.

## 5.8. Izvršenje

Izvršenje je postupak kojim se u stvarnosti uspostavlja stanje određeno izrekom rješenja koje se izvršava.<sup>57</sup> Prema ZUP-u prvostupanjsko rješenje postaje izvršno istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena, dostavom rješenja stranci ako žalba nije dopuštena, dostavom rješenja stranci ako žalba nema odgodni učinak, dostavom stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija, danom odricanja stranke od prava na žalbu te dostavom stranci rješenja o obustavi postupka u povodu žalbe. Drugostupanjsko rješenje kojim se rješava upravna stvar postaje izvršno dostavom stranci.<sup>58</sup>

Pravna osnova izvršenja u komasacijskom postupku jest Rješenje o komasaciji, odnosno Izvadak iz rješenja o komasaciji. Rješenje doneseno u postupku komasacije izvršava županijsko komasacijsko povjerenstvo, a predaja dodijeljenog zemljišta u posjed obavlja se na temelju pisanog zaključka županijskog komasacijskog povjerenstva o uvođenju sudionika komasacije u posjed.

Prema ZUP-u rješenje doneseno u upravnom postupku postaje pravomoćno kada se protiv njega više ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor.<sup>59</sup> Pravomoćno rješenje o komasaciji dostavlja se nadležnom područnom uredu za katastar, odnosno tijelu nadležnom za katastarske poslove Grada Zagreba te nadležnom općinskom sudu, koji ga je dužan hitno, a najkasnije u roku od šest mjeseci od primitka, provesti u zemljišnim knjigama (čl. 67. st. 1. ZKPZ-a). Zakonski rok od šest mjeseci za provedbu rješenja o komasaciji neprihvatljiv je s aspekta efikasnosti i ekonomičnosti budući da se bez opravdanog razloga odugovlači cjelokupni postupak komasacije. Ako se ima na umu da je Zakon o prostornom uređenju i građenju<sup>60</sup> u postupcima urbane komasacije predviđao provedbu rješenja o komasaciji hitno, najkasnije u roku od trideset dana, rok od šest mjeseci za provedbu rješenja prema čl. 67 ZKPZ-a nepotrebno je dug. Općinski je sud dužan u zemljišnim knjigama provesti upise prema pravomoćnom rješenju o komasaciji, bez obzira na ranije upise, pod uvjetom da je zemljišnoknjižni vlasnik, odnosno njegov pravni sljednik, koji ima valjani pravni naslov za stjecanje prava vlasništva, sudjelovao u postupku komasacije ili im je sudjelovanje bilo omogućeno.

Županijsko komasacijsko povjerenstvo dužno je dostaviti središnjem tijelu državne uprave nadležnom za geodetske poslove pravomoćno rješenje o komasaciji, a izvođač stručnih geodetskih poslova katastarski operat. Primjerak pravomoćnog rješenja o komasaciji dostavlja se središnjim tijelima državne uprave nadležnima za imovinskopravne poslove i poljoprivredu. Nakon što je rješenje o komasaciji postalo pravomoćno, županijsko komasacijsko povjerenstvo objavit će u službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno Grada Zagreba, na kojem

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, str. 305.

<sup>58</sup> ZUP, čl. 133.

<sup>59</sup> ZUP, čl. 13.

<sup>60</sup> Zakon o prostornom uređenju i gradnji, NN br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 55/12, 80/13 (nije na snazi više).

se provodi komasacija da je rješenje o komasaciji postalo pravomoćno (čl. 69. st. 1. ZKPZ-a). Nakon dostave izvotka iz rješenja o komasaciji strankama županijsko komasacijsko povjerenstvo podnijet će Agenciji izvješće o rezultatima postupka komasacije.

### 5.9. Troškovi komasacije

Člankom 71. Zakona utvrđeno je na što se odnose troškovi komasacije<sup>61</sup> te troškovi investicija u neposrednoj vezi s provođenjem komasacije. Troškovi komasacijskih operacija, prema planu Ministarstva poljoprivrede, osiguravat će se iz dva izvora, i to iz sredstava Europskog fonda za ruralni razvoj, u okviru kojeg je u Nacrtu Programa ruralnog razvoja predviđena mjera, te putem potpora za ulaganja u infrastrukturu vezano uz razvoj, modernizaciju i prilagodbu poljoprivrede i šumarstva, koje će biti predviđene jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u provođenju mjera komasacije poljoprivrednog zemljišta. Godišnje bi se za provođenje ove mjere trebalo izdvojiti oko 45 milijuna kuna, čime bi se za provedbu ove mjere u šestogodišnjem razdoblju osiguralo 270 milijuna kuna.

Za razliku od starog zakona, u kojem su troškove snosili sudionici komasacije razmjerno površini zemljišta koja je unesena u komasacijsku gromadu, novi Zakon donosi potpuno nov način financiranja postupka komasacije. Sredstva potrebna za izvršenje višegodišnjih i godišnjih programa osiguravaju se u državnom proračunu Republike Hrvatske, proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, iz sredstava fondova Europske unije, sredstava donacija te drugih sredstava zainteresiranih pravnih i fizičkih osoba.

Zakon propisuje i novčane kazne u iznosu od 5.000 do 10.000 kuna za prekršaj osobe koja sprječava uvođenje sudionika komasacije u posjed zemljišta koja su im dodijeljena. Doprinosi koji se odnose na zemljište dodijeljeno u postupku komasacije snosi novi vlasnik od dana stupanja u posjed.

Upravni nadzor nad provedbom novog Zakona i propisa<sup>62</sup> koji će biti doneseni na temelju njega obavljaju središnja tijela državne uprave nadležna za geodetske poslove, imovinskopravne poslove i poljoprivredu.

---

<sup>61</sup> Troškovi komasacije odnose se na: izradu višegodišnjih i godišnjih programa, izradu idejnog projekta, troškove komasacijskih operacija koje čine, izvođenje stručnih geodetskih poslova, procjenu zemljišta, građevina i nasada, utvrđivanje imovinskopravnoga stanja na zemljištu, troškove županijskoga komasacijskog povjerenstva, troškove državnoga komasacijskog povjerenstva, troškove odbora sudionika komasacije.

<sup>62</sup> Novi Zakon stvara obvezu ministru nadležnom za poljoprivredu da u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona donese Naputak za detaljno uređenje procedure pokretanja postupka komasacije, dok je ravnatelj središnjeg tijela državne uprave nadležnog za geodetske poslove u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona obavezan donijeti Pravilnik za izvođenje stručnih geodetskih poslova u postupku komasacije poljoprivrednog zemljišta.

Treba još reći da je Zakon utvrdio proceduru za rješavanje postupaka komasacije koji su započeli prije stupanja na snagu ovog Zakona, a u kojima je doneseno prvostupanjsko rješenje, ili je prvostupanjsko rješenje doneseno, a postupak nije pravomoćno dovršen.<sup>63</sup> Za rješavanje nedovršenih postupaka komasacije bit će imenovano županijsko komasacijsko povjerenstvo za područje jedinice područne (regionalne) samouprave na čijem se području utvrdi da ima nedovršenih postupaka komasacije, a kao drugostupanjsko tijelo bit će nadležno povjerenstvo koje imenuje središnje tijelo državne uprave nadležno za imovinskopravne poslove. Dakle, svi nedovršeni postupci bit će završeni prema odredbama starog Zakona o komasaciji iz 1979. godine, uz promjenu tijela koja sudjeluju u postupku komasacije.

## **6. ZAKLJUČAK**

Komasacija predstavlja skup agrotehničkih mjera koje se poduzimaju s ciljem okrupnjavanja razbacanih i usitnjenih posjeda u jednu cjelinu ili, ako to nije moguće, u nekoliko zaokruženih cjelina. Međutim, kako takvo grupiranje zemljišnog posjeda najčešće nije dostatno za racionalno iskorištavanje zemljišta i ekonomičnu poljoprivrednu proizvodnju, komasacijom je obuhvaćena i izgradnja poljoprivrednih putova, vodnih građevina za melioraciju i drugi radovi uređenja zemljišta namijenjenog poljoprivredi.

Ono što danas karakterizira hrvatsku poljoprivredu jest rascjepkanost poljoprivrednih posjeda, velik broj katastarskih čestica<sup>64</sup> koje sačinjavaju jedan poljoprivredni posjed, koje su više ili manje udaljene jedna od druge, što dovodi u pitanje rentabilnost poljoprivredne proizvodnje, pomanjkanje putne mreže koja bi omogućila što kraći put do zemlje te nedostatak kanalske mreže radi odvođenja viška vode sa zemlje. Kao idealno rješenje navedenih problema nameće se institut komasacije poljoprivrednog zemljišta. Glavna korist koja bi proizlazila iz postupka komasacije bilo bi povećanje poljoprivredne proizvodnje, izgradnja objekata od javnog interesa, hidromelioracijski zahvati te rješavanje imovinsko-pravnih odnosa.

U Republici Hrvatskoj je od donošenja prvog suvremenog zakona o komasaciji 1902. godine pa do 1991. godine prema podacima Hrvatske geodetske uprave komasirano ukupno 822.704 ha zemljišta. Do stupanja na snagu novog Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta važeći je propis bio Zakon o komasaciji donesen još 1979. godine, koji je zbog promjene teritorijalnog ustroja 1991. godine bio neprimjenjiv u praksi. Iz tog se razloga Ministarstvo poljoprivrede odlučilo za izradu novog Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta.

---

<sup>63</sup> Riječ je o postupcima komasacije koji su započeti prije 1990. godine, a nisu mogli završiti zbog promijenjenoga teritorijalnog ustroja RH nakon 1990. godine.

<sup>64</sup> Prema podacima Hrvatske geodetske uprave, u Hrvatskoj je 3360 kat. općina s 14.379.154 k.č.

Novi Zakon donosi potpuno nov smisao i koncepciju komasacije, centralizira dio koji odlučuje o početku komasacije (Agencija za razvoj poljoprivrede), a decentralizira dio koji odlučuje o provođenju komasacije na terenu (županijsko komasacijsko povjerenstvo). Iako su neki autori<sup>65</sup> zagovarali samo prilagođavanje starog zakona o komasaciji novom teritorijalnom ustroju i promjene glede troškova komasacije, zakonodavac se ipak odlučio za potpuno nov koncept komasacije, bez dobrovoljnosti vlasnika i korisnika zemljišta.

Novi Zakon dakle minorizira utjecaj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u samom postupku komasacije, što se vidi i u dva jako važna pitanja, a to su pokretanje komasacije i izbor članova tijela koja sudjeluju u postupku komasacije. No kao što je smanjena uloga lokalne i područne (regionalne) samouprave u postupku komasacije, beznačajan je i stav vlasnika zemljišta, koji na raspolaganju nemaju pravno sredstvo kojim bi se suprotstavili provođenju komasacije nad njihovim zemljištem. Mislim da je potrebna aktivnija uloga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u samom postupku komasacije, ali bez dodatnog financijskog opterećivanja, dok bi uloga Agencije trebala biti savjetodavna i kontrolna.

Komasacija bi trebala postati sredstvo kojim bi se, učinkovitije i pravednije u odnosu na izvlaštenje, omogućila izgradnja infrastrukturnih objekata (cesta, autocesta i sl.) na način da bi se teret tih zahvata u prostoru ravnomjernije rasporedio na sve sudionike te bi nakon izgradnje svi imali indirektnu korist. Jednako tako koristi od uspješno provedene komasacije trebale bi se odraziti i na usklađenost zemljišnih knjiga i katastra budući da se u postupku sređuju imovinsko-pravni odnosi, tj. zemljišna knjiga, i provode se izmjere novonastalog stanja i izrađuju novi katastarski planovi.

Iako je predlagatelj Zakona kroz brojne rasprave tvrdio da postupak komasacije ne predstavlja financijsko opterećenje za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ni za same korisnike zemljišta, postavlja se pitanje plaćanja poreza na promet nekretnina jer će ipak u mnogim slučajevima u postupku komasacije vlasnici i korisnici zemljišta nakon provedene komasacije dobiti drugo zemljište, što predstavlja pravnu osnovu za naplatu poreza na promet nekretnina. Prijedlog tog Zakona u prvom je čitanju sadržavao odredbu o oslobođenju plaćanja poreza na promet nekretnina, no iz konačnog prijedloga Zakona ta je odredba izbačena te je na taj način donošenjem Zakona nametnuta i obveza plaćanja poreza na promet nekretnina nakon završetka postupka komasacije.

Mnoga područja u našoj državi često su izložena poplavama, koje nanose velike štete poljoprivrednoj proizvodnji. Jednako je tako i pojava sušnih razdoblja posljednjih godina sve učestalija te, da bi se ublažili ili potpuno eliminirali takvi nepovoljni utjecaji, u postupku komasacije predviđene su i hidrotehničke mjere navodnjavanja i odvodnje.

---

<sup>65</sup> V. više u: Ivković, M., Barković, Đ., Bačani, S., *Komasacija zemljišta i ruralni razvoj*, Geodetski list, vol. 64 (87), br. 4, 2010.

Budući da je proces starenja zahvatio i hrvatsko selo, novi Zakon nije predvidio mogućnost otkupa zemljišta od vlasnika koji više nisu u stanju baviti se poljoprivredom. Na taj bi se način riješio problem staračkih poljoprivrednih gospodarstva, kojih ima sve više u našoj zemlji.

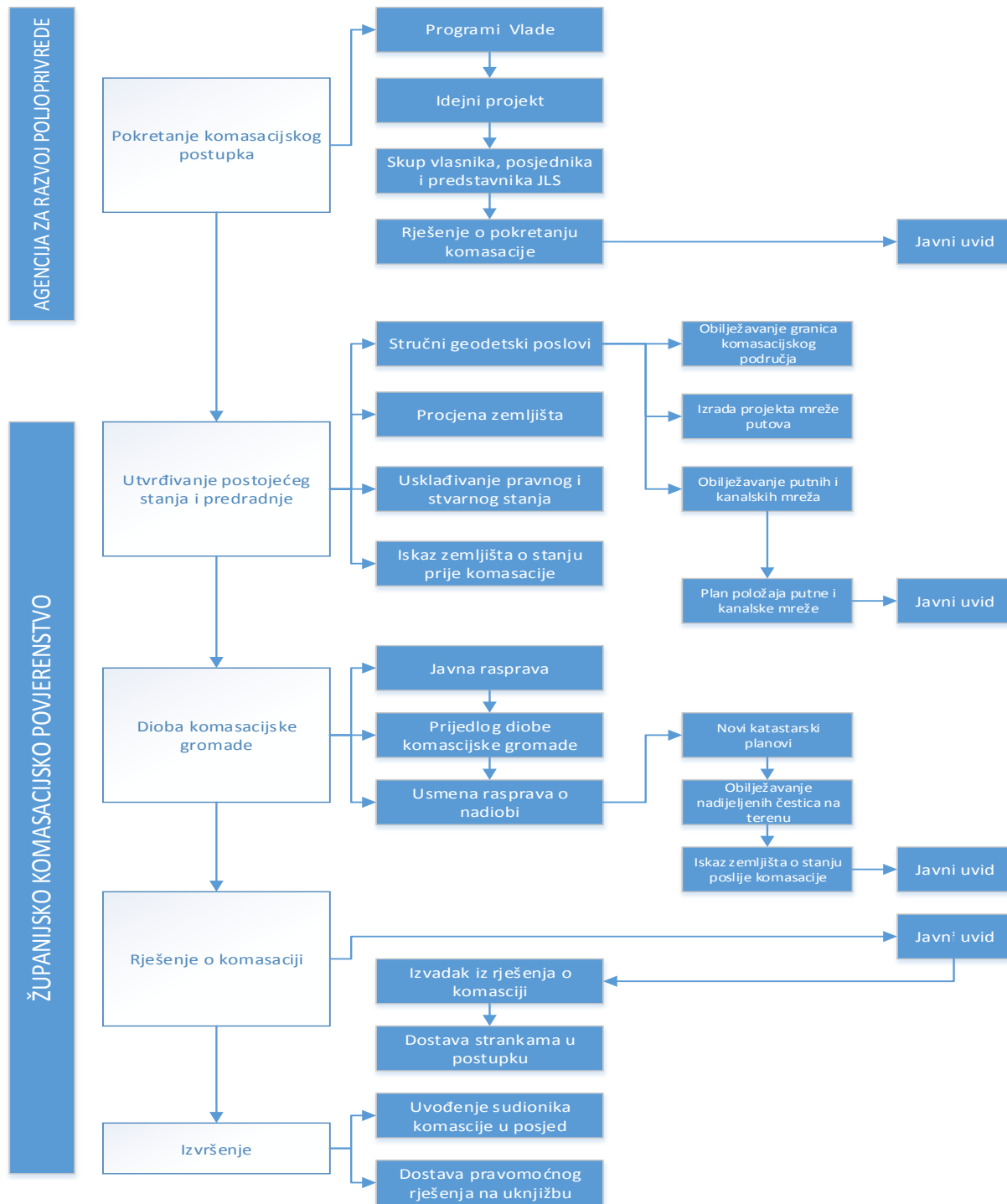
Kako je glavni razlog komasacije prevelika rascjepkanost zemljišta, koja je često nastala dijeljenjem zemljišta tijekom nasljeđivanja, zakonodavac bi, prema mojem mišljenju, trebao i izmijeniti Zakon o nasljeđivanju,<sup>66</sup> koji bi onemogućio cjepkanje poljoprivrednih zemljišta, jer i kad bi se komasacijom okrupnio posjed, postoji mogućnost da se on ponovno usitni uslijed ostavinskog postupka. Nužno je dakle, uz izmjene Zakona o nasljeđivanju, riješiti problem neusklađenosti zemljišnih knjiga i katastra te stimulirati rješavanje vlasničkih odnosa na zemljištima.

Preostaje nam vidjeti hoće li postupak komasacije biti Sizifov posao budući da je u Hrvatskoj neusklađenost katastra i zemljišnih knjiga velika, a pored toga ne postoje jamstva da će sredstva Europskog fonda za ruralni razvoj (na koja se uglavnom računa za pokrivanje troškova komasacije) zaista biti dobivena.

Novi Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta ne bi trebao biti svrha sam sebi, već bi trebao biti zamašnjak budućeg razvoja poljoprivrede u Hrvatskoj, za što su potrebna ne samo znatna financijska sredstva nego i koordiniran i povezan rad nadležnih središnjih tijela državne uprave i jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave.

---

<sup>66</sup> Zakon o nasljeđivanju, NN br. 48/03, 163/03, 35/05, 127/13.



Prilog 1. Shema komasacijskog postupka



Summary

**THE NEW REGULATION OF AGRICULTURAL LAND  
CONSOLIDATION IN CROATIA**

The consolidation of agricultural land represents a complex, interdisciplinary, agro-technical measure whose aim is not only to merge agricultural land, but also to put property law and other land-related relations in order. By conducting land consolidation, the state performs an authoritative intervention in the property rights of subjects to limit or withdraw these rights by merging small and fragmented land areas into larger and more regular parcels, thus achieving more economical exploitation and the creation of more favourable conditions for agricultural activities. The new Consolidation of Agricultural Land Act introduces a completely new concept of a mechanism for land consolidation, thus allowing, after nearly 25 years, new land consolidation procedures to begin, which are to represent the driving force for the development of agriculture in Croatia.

*Keywords: land consolidation, property-law limitation of property rights, agricultural land*

**Ivan Malenica**, lecturer in Administrative Law and Administrative Procedural Law at the Polytechnic of Šibenik



PRIKAZI



**REPORT ON THE CONFERENCE “TEACHING EU LAW”**  
**FACULTY OF LAW, UNIVERSITY OF ZAGREB**  
**FRIDAY, 27 NOVEMBER 2015**

*UDK 349.2(497.5)(047)*

Nika Bačić Selanec\*

On the initiative of the Jean Monnet Chair “Legal System of an Enlarged European Union”, the Department of European Public Law of the Faculty of Law of the University of Zagreb organised on 27 November 2015 a conference titled “Teaching EU Law”. The conference was organised to bring together faculty members, external experts and students in order to assess whether and how the law of the European Union is incorporated into the curricula of courses offered and taught by each of the faculty departments in various areas of legal studies. The conference was designed as a series of short presentations by members of different departments, followed by discussions involving all the conference participants. The aim was to identify the problems faced by legal academics in consolidating EU-related content into the existing teaching materials and discourse at the Zagreb Faculty of Law, as well as to find and discuss possible solutions to the identified problems.

The conference was opened by Professor Tamara Čapeta, Jean Monnet Chair and head of the Department of European Public Law, who first introduced two distinguished speakers, both academics and legal practitioners, who were invited to share their experiences of what teaching EU law entails and why it is relevant for future legal practitioners.

Professor Emeritus of EU Law at the University of Oxford, Derrick Wyatt, QC, addressed the participants by emphasising at the very beginning the importance of incorporating EU law in academic curricula and in the practice of new EU Member States. Referring to this as an *exciting new world*, Professor Wyatt stated that becoming part of the EU granted a whole new set of rights and obligations to the Member State in question, but also to all its citizens and economic or legal entities. Because EU law takes priority over national law, it is never safe to rely only on the latter. For legal academics and practitioners, this presents a new manner of looking at the law, and implies that there should be a new way of teaching this legal system. EU law comprises not only black letter law laid down in the Treaties or secondary legislation, but also the case law of the Court of Justice of the EU. It is impossible to apply EU law without taking into account interpretations of EU law by the Court of

---

\* Nika Bačić Selanec, LL.M. (UMich), Research Assistant and PhD candidate, Department of European Public Law, Faculty of Law, University of Zagreb. I would like to thank Professor Tamara Čapeta for her valuable input and suggestions for this Conference Report. All errors remain my own.

Justice. It is likewise impossible to teach EU law without including case law analysis into the existing curricula of various branches covered by EU law.

In the areas of law that are thus covered, Professor Wyatt distinguished three different categories. The first comprises EU law matters that fall within the boxes of national positive law, such as company law and tax law. In these areas, practitioners would immediately encounter EU rules implemented in their national legal systems. However, what these national rules imply in practice determined by the interpretations of the Court of Justice. In other words, if national authorities produce an outcome that differs from the one envisaged by EU rules, lawyers may invoke directly EU rules in front of national authorities. The second category consists of matters of EU law which do not fit the categories of national law, where EU-related issues may slip under the surface of the existing national legislation. These include national rules on corporation or income tax, which must always be viewed in the light of EU rules on the prohibition of discrimination against non-nationals, and the EU freedom of establishment or freedom to provide services. Furthermore, there are many aspects of EU internal market law that lawyers need to know when dealing with these matters. For example, if national rules do not provide for full reimbursement, some general principles of EU law must be taken into account, such as the rules on effective judicial protection and effective remedies developed in the case law of the Court of Justice. Thirdly and finally, there is the category of a clear mismatch between EU law and national laws, most difficult for lawyers in practice, as the same legal issue is regulated under completely different categories of EU and national law. This is why all lawyers need to know the underlying reasoning of how EU law functions, what the main characteristics of this system are, as well as its main bodies (the EU institutions). These include: the supremacy of EU law and the rules that bind national courts directly; the institute of the direct effect of EU rules; a considerable EU case law that has to be confronted on a case-by-case basis; general principles of EU law and the Charter as an integral part of EU law for practitioners, etc. In other words, all lawyers in the EU would want to know how to use and protect the rights of their clients by using EU law instruments such as preliminary rulings, challenges to EU law, and damages against the State and other EU procedural law. All individual cases in EU Member States cannot be approached effectively without looking up the case law of the Court of Justice on supremacy, direct effect, the effectiveness of EU law, the application of the Charter or other general principles of EU law. As a concluding remark, Professor Wyatt emphasised that no legal situation in Member States arises in a vacuum, but only within the specific EU law context. And EU law is a living legal body of rules and interpretations that develops every day.

The second distinguished speaker at the conference was Judge Siniša Rodin of the Court of Justice of the EU, also a former professor of the Zagreb Department of European Public Law. The aim of Judge Rodin's presentation was to answer the question why universities should be teaching EU law, and how to do so. The answers to the questions "why" and "how", according to Judge Rodin, determine the contents, methodology and learning

outcomes of teaching EU law. Because EU law has penetrated the entire national system, Judge Rodin considers that there should not be a single lawyer who knows nothing of the EU legal system or how it functions. EU law guides students in other areas of law, but also allows them to meet their future professional needs, whether working at the bar, in the judiciary, in public administration or in any other sphere of practice.

In the curriculum of the Zagreb Faculty of Law, a general course in EU law is taught in the second year. The main presumption is that teaching EU law very early in legal studies provides law students with a better understanding of other areas of law in order to cater for advanced “positive law” courses, e.g. civil law, family law, company law, etc. Judge Rodin considers that there are two errors in this way of thinking. Firstly, EU law has been positive law in Croatia ever since its accession to the EU, and, secondly, there is no distinction between positive and other areas of law, as the difference between law practised and law taught does not exist in itself. Judge Rodin believes that EU law is taught too early in the case of Zagreb law students, as in their second year they still do not have the knowledge of the areas of the Croatian legal system that are influenced by EU law. However, he sees this as favouring future lawyers who use EU law in their everyday professional life, those who are very few in number – such as academics, those working at the Court of Justice or national agencies for EU law. For the majority of law students who will continue their careers as judges, attorneys, notaries, public administration officials or all other professionals who will also have to deal with EU law in one way or another, but to a lesser degree, this curriculum might not give them the complete overview needed to comprehend the complexity and extensiveness of EU law that often does not fit the usual categories of national law. Judge Rodin thus posed a question about whether the curriculum should perhaps be adapted for those kinds of students who form the majority.

Judge Rodin then turned to the problem of the Bologna structure that is not functioning properly at the Zagreb Faculty of Law, although it has been formally implemented. Under the Bologna cycle, the learning outcomes of the bachelor degree would be to apply knowledge and gain understanding with a professional approach, and to have the competences to sustain arguments and solve problems within the given field of study. The master’s degree would further develop the ability to integrate the gained knowledge by formulating judgments and taking into account the social and ethical responsibilities linked to the application of law. However, at the master’s level at the Zagreb Faculty of Law, the majority of students fail to achieve the ideal Bologna learning objectives. For all five years of their legal studies, knowledge is dumped on them, without taking into account the learning objectives and independence of thinking and reasoning that is required for the Bologna master’s level. Judge Rodin, however, recognises the obstacles that prevent the ideals from being achieved at the Zagreb Faculty of Law, such as the student-professor ratio, the sequence of learning legal materials, and the discrepancy between the course contents and the areas of professional practice as compared to the structure of EU law. Judge Rodin posed a question about whether the Zagreb Faculty of

Law wants to produce intellectuals who know everything about everything, or true legal professionals. The problem revolves around the issue of how to transfer knowledge to students – whether knowledge should be dumped in as many areas of legal studies as possible, or whether an attempt should be made to sequence the knowledge based on its functioning principles.

The EU law course in the second year, as a general orientation course, aims to transfer to students basic information about the EU legal system and to prepare students for both advanced legal courses in general (such as civil law, labour law, company law, etc.), and for advanced courses in EU law specifically (such as internal market law, competition law, state aid law, etc.). Judge Rodin compared this general orientation EU law course with learning how to play chess. In order to play chess, you first need to know the figures, their functions and the basic rules of the game. The general EU law course gives students precisely the knowledge and understanding of the game, while both sets of advanced courses could be seen as actually playing the game.

According to Judge Rodin, teaching EU law caters for the professional needs of future legal practitioners by developing skills such as case analysis, identifying and solving problems, as well as critical thinking. Students need to learn how to think like lawyers, how to read a legal text, and how to find and solve legal problems. Experience, however, shows that Zagreb law students, even in their final years, cannot find legal problems in a given context, as they were never taught systematically how to identify or deal with them. Students have to learn how to think critically to be able to solve real life problems that are not usual or normal. They have to be prepared to encounter these issues in practice, and to approach and resolve problems that cannot be resolved by mere reference to the text of the laws, which often fails to provide a complete solution.

Judge Rodin mentioned that all lawyers who represent clients before national courts must know the basics of EU law – previous EU law and case law on the given topic and how to find it, they have to know that they have the option of a preliminary reference, they have to know the scope of the application of EU law, the main rules of how EU law functions, and how to plead a case using EU law related mechanisms. He called this a *first aid pack* for lawyers who use EU law in national courts. Because Croatia has acceded to the EU, EU law has become an integral part of its own legal system. Lawyers must learn these specific skills needed to utilise EU law when practising Croatian law. EU law simply must be presented to students in a separate course. It can only help other courses in delivering contents that are derived from EU law. However, knowing EU law does not stop with the basics taught in the second year. EU law should be revisited in the final years of legal studies. True understanding of EU law requires deep rethinking of how to deliver knowledge of critical thinking to students, which would quite probably require reversing the entire curriculum of the Zagreb Faculty of Law.

In the discussion of the participants following the two introductory presentations, several important issues were stressed. The first was the inability of Zagreb law students to



achieve the true Bologna learning outcome for master level studies, i.e. to handle and formulate judgments, but also to reflect on social and ethical responsibilities. Because Zagreb legal studies last for 5 years, after finishing the Faculty of Law students are automatically masters of law, yet they fail to meet the true Bologna objective. In a way, this may be seen as a mere pretence that Bologna or its true outcomes exist in the Zagreb context. Most participants agreed that the Bologna cycles of learning are ideal in theory, but impossible to transpose into practice in the current Zagreb Faculty of Law structure – in terms of courses, but also in terms of the 5-year legal studies that automatically give students a master's degree.

The second important point discussed was the methodology of teaching not only EU law, but also all other legal courses. In other words, the participants discussed the issue of knowledge dumping v. critical thinking in the Zagreb Faculty of Law. As an example, in certain fifth-year courses, students are required to make connections between legal problems, to be able to rethink the law, and to make conclusions that are not written in books. Yet, very often, the first four years of the faculty's legal studies do not prepare students for such discourse. This is why some of the participants mentioned the importance of teaching EU law at bachelor level – as a separate course, but also integrated in various other courses at different areas of law. Studying EU law enables students to develop specific analytical skills and to critically assess legal issues and problems – skills that enable students to be truly capable of reaching the level of master of law.

All participants, however, agreed that the obligation of developing students' analytic capabilities should be the responsibility of all faculty departments, as EU law should not have the monopoly of critical thinking methodology. Critical thinking should be an essential element of legal reasoning in all courses taught at the Zagreb Faculty of Law. Some participants, however, considered that the issue is much more complex for some courses than for others. For example, EU law is differently taught through a case-law method also because of its specific development that cannot be completely compared, for example, with the development of family law in Croatia. Other participants disagreed, considering that each area of law can be presented to students in a critical and in a non-critical way. Although interpretation of law is a difficult activity, some consider that an effort to move beyond black letter law has to be made by all. An example was raised by stating that EU law could also be taught in a non critical manner if the students were asked to memorise the text of the Treaties or certain EU legislative acts. In the same way, other courses could also be based on a problem-solving method. Disregarding this difference of opinion, all participants agreed on the importance of not forcing students solely to memorise vast amounts of information, but also to teach them how to think about the law and the problems that might arise in the interpretation or application of the law.

Another important point made by some of the participants during the discussion was that the professors and lecturers at the faculty should be taught the methodology of teaching law, something that is not required at the present moment. It is important to motivate students how to critically reason, but also to teach the lecturers and professors

themselves how to talk to students on difficult issues, how to master the discussions, not impose their own opinions but still develop a good curriculum that transfers all the necessary knowledge to students.

After the initial presentations of the two conference guests and the follow-up discussion, the second part of the conference was oriented towards the individual departments at the Zagreb Faculty of Law. The respective representatives of (the majority of) the departments explained to the conference participants their own position towards teaching EU law within the courses they offer in the faculty legal studies – both in terms of the substance of teaching and their methodology. In other words, representatives of departments were asked to report on how they implemented EU law within their courses, to what extent, what the content of such teaching was and what methodology was used. In addition to the Department of European Public Law, other participating departments were: the Department of Maritime and Transport Law, the Department of Criminal Law, the Department of Criminal Procedural Law, the Department of Family Law, the Department of Private International Law, the Department of Civil Law, the Department of Civil Procedural Law, the Department of Administrative Law, the Department of Administrative Science, and the Department of General History of Law and State.

As regards the substance of the teaching, most of the representatives reported that their departments did not incorporate much EU law into the curriculum of their mandatory courses taught in the first four years of Zagreb Faculty of Law studies. However, almost all of them developed specialised courses offered as electives in the fifth year of legal studies dealing with specific aspects of EU law in their respective areas of law. For example, the Department of Maritime and Transport Law offers two courses dealing with EU law matters almost exclusively: *European Transport Law* and *International and EU Energy Law and Energy Security*. Similarly, the Department of Criminal Law offers a course on *EU Substantive Criminal Law and Protection of Victims*, the Department of Criminal Procedural Law teaches a course on *Criminal Law of the EU*, the Department of Administrative Science offers a course on *European Administrative Space*, the Department of Civil Law teaches a course on *EU Private Law*, etc. One specialised course on the *Development of European Integrations and Institutions* is also taught by the Department of General History of Law and State, offering students basic information on EU integration in a political, economic and institutional context. Some departments, such as the Department of Civil Procedural Law, announced their preference to develop a specialised course of matters related to EU law in their fields of legal studies in the near future. Other faculty departments reported that their fifth-year courses cover a variety of topics dealing with EU law, although their contents are not exclusive to EU law – such as *European Family Law* of the Department of Family Law, *Advanced Issues in Contract Law* of the Department of Civil Law, or *Environmental Law* of the Department for Administrative Law.

Participants also discussed why they prefer to introduce specialised courses on EU law in the final year of the faculty's legal studies rather than incorporating matters related to EU law in the existing curriculum of their mandatory subjects. The answer to this question

mostly rested on the issue of the methodology used when teaching EU-related content – the second important point to be addressed by the conference presenters.

For many legal academics, as well as practitioners, the very substance of EU law is still a learning process. Moreover, the methodology used when teaching EU law through a case-study method is quite specific and distinctive compared to the traditional Croatian ex-cathedra style of teaching. Many consider that such case-study methods are possible only in seminars or in courses offered during the final years of legal studies, where the groups of students taking a certain course are smaller. In other words, it is much easier to use methodologies that promote critical thinking in master-level courses where the number of students is much lower, where the students have more legal background and motivation, while the infrastructural capacities enable the efficient usage of such techniques. In a way, operative resources and capacity limitations still condition the selection of the methodology used at the Zagreb Faculty of Law. Yet, many departments showed that utilising such techniques is possible and gives results.

The Department of European Public Law uses this *mainstream methodology* of teaching EU law, based on the case-study method, enabling students to develop problem identification and problem solving skills. This methodology is used even in the second-year mandatory course in *European Public Law*. For this subject, students do not have a single textbook from which they have to memorise all the information on EU law. The exam is an open-book exam, meaning that students can bring to the exam any material that they want. The department then gives students hypothetical cases followed by multiple-choice questions. Students are taught positive law, but are not required to memorise it, as the law taught is changing and developing all the time. By the time they graduate, students forget what they memorise anyway, or the law changes in the meantime. What the department aims to teach students is to read, use and apply the law, and identify and solve legal problems. This second-year course first gives students a political and economic background to the EU and its institutions. The majority of the course then focuses on the specific instruments of EU law, such as treaties, regulations, directives, supremacy, direct and indirect effect, damages, preliminary procedures, etc. The final part of the course gives students an overview of substantive EU law, the division of competences in the EU, the internal market, fundamental rights, EU citizenship and international agreements in the EU context. More specific aspects of EU law are then taught in the fifth-year elective courses, such as *Internal Market Law*, *Fundamental Rights in the EU*, *EU Migration Law and Policy*, *EU & WTO* and *EU Law in Front of Courts*. All these courses are also taught by using case-study and problem-solving methods.

As for master-level courses offered by other Departments, *EU Substantive Criminal Law & Protection of Victims* also aims to encourage students to discuss current and controversial topics, pushing for the development of critical thinking and ethical responsibility by using a comparative law method, showing how EU legislation has been implemented in different Member States in order to compare different levels of protection offered to victims. Furthermore, the *Environmental Law* course is based on dialogue with students on

current problems in legal practice, using examples of real-life cases in front of Croatian administrative courts – trying to teach students how to reach conclusions themselves, just as they will have to do one day in practice. The course also aims to teach students that all principles of EU law have to be applied in all administrative proceedings in Croatia. The course on *European Family Law* is taught in a similar manner by using a case-study method – starting the lectures with a presumption and leading students to reach their own conclusions, even rebutting the starting presumption if necessary. Students are encouraged to use valid legal argumentation. The judgments covered in the course belong to top legal craftsmanship, often dealing with sensitive issues related to family law. Students are guided through these areas to promote critical thinking and the ideas of human rights protection and tolerance, but also to emphasise the sensitivity of family law issues on account of religion and tradition.

For many departments, introducing EU law methodology into their curriculum is still work in progress. Some consider that the approach towards teaching taken by the Department of European Public Law is something that all other departments should aim at. Others still favour the systematic methodology of the continental tradition over the case-law study method that is traditional for common-law systems. However, all agree that today the line between the two systems is less distinct as Croatia has acceded to the EU, and EU law has become an integral part of the Croatian legal system. Certain changes are coming to the methodology used in the Zagreb Faculty of Law, but it will take time to adapt to the new system.

Professor Wyatt nicely concluded this part of the discussion by saying that for Croatia joining the EU was an interesting new journey into the legal system of EU law, a system similar to common law that Croatians are still unacquainted with. Common law, as described by a certain UK judge, is not a motorway, but a maze where there is no right way, or with only one predetermined way to go. Once students and the entire legal profession start accepting this as a reality in the Croatian context, they will find it easier to understand EU law in which not all the legal pieces always fit together.

Overall, the conference had great success in fulfilling its underlying objective – the mutual exchange of information between departments on how each of them organised the teaching of EU law in substance and in methodology. However, the conference discussions evolved even further from the primary topic of incorporating EU law into the existing curriculum – identifying many issues and raising important questions on the quality of legal studies at the Zagreb Faculty of Law. These are the following.

Firstly and most importantly, the issue of knowledge dumping v. critical thinking was yet again mentioned as one of the core problems of legal studies in the Zagreb Faculty of Law. In other words, this is an issue of methodology. All the participants in the conference agree that the Zagreb Faculty of Law would have to introduce into the curriculum techniques that enable students to develop legal argumentation and problem solving skills. This is

especially the case if the faculty wants to improve the quality of the legal studies offered and its overall ranking on European and world scales.

Judge Rodin called this a *dilemma* between the institutional and strategic methods of teaching law and how to employ them both. All presenters emphasised that the institutional method is still very much needed, as there is some basic knowledge in each of the areas of law that future lawyers need to handle. However, it is the strategic method that all professors want their students to retain for life. Judge Rodin said there is no right answer about which one should have precedence. A problem does exist if the best law student who knows all the information in practice turns out to be very bad in arguing cases, as he was never taught how to form and use legal argumentation. Judge Rodin's opinion is that students should be taught both. Students should also be warned from the very beginning of their legal studies that teaching law is never value neutral, and neither is legal argumentation or interpretation. For practising lawyers, the central problem is not the value preference or preferred policy choice – it is how to use legal argumentation to win a case at court. Sober legal arguments are those that ultimately win cases.

Other participants in the conference also raised this point by questioning what students should be taught at law school – is it the entire complexity of legal regulation in the country, or something else? In other words, do we want to teach students hundreds of regulatory legal acts, or the way the system functions – for example, what the Constitutional Court does instead of how many members it has or which article of the Constitution prescribes its structure. As a methodological point, all participants agreed that it is the role of the faculty to teach its students the principles upon which the law functions and not simply to expect students to memorise the entire curriculum, which, even if unrealistic, is sometimes expected of them.

Many students of the Zagreb Faculty of Law that attended the conference also gave their own input on the issue of methodology. One of them said that students do consider it necessary to learn the basics in the lower years, mostly to enable them to participate in discussions in the fifth year. However, many students considered that the problems begin in the lower years of their legal studies, as almost all courses offered at undergraduate level are taught only in ex-cathedra style. Seminars do focus more on the problems behind the theory, but still very few courses offer this kind of approach. One of the students suggested that a solution could be found in having fewer lectures and more seminars. Another student then stated that students do need to know the theory, but the most important thing is to learn how to think like lawyers, how to apply the theory and to understand why the theory is as it is.

The second important point considered by the conference participants concerning the quality of legal studies is the problems faced by many of the faculty departments by not having a comprehensive textbook that covers the substance of the entire course curriculum. Although this issue is often pressed by the faculty administration, many professors consider this not to be a problem, but a benefit for students. For example, the

Department of European Public Law gives students various legal materials and the learning outcomes of the course. If the students indeed do read the teaching materials, go to lectures and learn how to use the materials and understand them, they do not need to memorise an entire book in order to pass the exam. Similarly, the Department of Private International Law also uses an online system of posting teaching units and necessary materials on their website. Many other departments have also experienced the benefits of not having a formalistic textbook, but enable students to learn about various fast-developing areas of law. Some students, however, complain that such literature is not systematic or structured, or that they do not know where to find it.

Judge Rodin also referred to the lack of textbooks and scattered materials for teaching law. He referred to this as being natural in legal scholarship due to the constant shifts in how the law is interpreted. He also considers it beneficial for students because it prepares them for real life where there are no textbooks in arguing cases. This develops students' competence in finding solutions. Many of the participants agreed, saying that a positive approach to this uncertainty needs to be promoted, instead of insisting on formalistic textbooks that often cannot keep up with the legal developments. Law is much more complex today; it is no longer just black letter national law as it once was in Croatia on account of its continental legal tradition. One of the participants framed this point by saying that the beauty of law lies precisely in this uncertainty and legal craftsmanship.

The final set of issues discussed at the conference (on the general topic of the quality of teaching) was the structural problems of how legal studies in the Zagreb Faculty of Law are organised.

For example, some of the participants mentioned difficulties in organising the teaching schedule and introducing amendments to the syllabus – which altogether blocks necessary changes. In the first four years of legal studies, courses are given through six-hour blocks, which are impossible to teach in practice. This results in courses losing half of the hours envisaged in the timetable. Because it is impossible to have a 90-hour course, lecturers must simply reduce the syllabus. Furthermore, a rule of the University of Zagreb stops departments which want to change the curricula through complex bureaucracy – changing 20% of the syllabus requires a new licence at the faculty level. Even changing literature could be interpreted as changing the syllabus.

Other participants, however, considered that the problem in changing the syllabus, and consequently the methodology, lies in the formalistic reading of the rule on 20% change in the syllabus. It was emphasised that the same rule could be interpreted in a different way – that *improvements* are not necessarily *changes* in the syllabus. For example, adding a new case study in a given area of law should not be considered as changing the syllabus. A syllabus should be determined by its learning outcomes. In such circumstances, how you achieve the outcome should not then be a matter of the syllabus. Learning outcomes are those that enable students to find their way in all or any legislative setting. In the Zagreb Faculty of Law, however, students often do not realise this, as they themselves

insist on taking an exam based on old legislation that went out of force during the course of the semester. This relates to legislation they will never have to use in their professional life.

Another point raised was that all the improvements in the quality of legal studies must work both ways, and the students themselves have to be willing to participate in the changing process. This is a shared responsibility of both professors and students who have to read and prepare for the classes. This is done not in the sense of memorising information, but developing the background needed to fully participate in the discussions. One of the participants gave an example from a lecture she delivered, where she based the lecture not exclusively on the respective book chapter, but on a certain international convention that was the direct subject of the lesson. Yet many students reacted in a negative manner, querying how the study of the convention was necessary for them to learn the book that would ultimately form their exam material. Many students are simply not motivated to do better, especially in the lower years of their legal studies. This is why many participants considered it easier to have better lectures and more discussions in the fifth year, as only the better students make it that far. However, it could be seen as a problem for the entire faculty if many students graduate without even knowing how to do proper legal research. For example, final-year students who seek to participate in moot court competitions have often never before searched for a legal case or a judgment. Writing legal memorandums also presents a problem, as students are almost never required to write a court pleading during their studies. Most of them have never written any legal text apart from their exams.

The participants then turned to the issues of large student numbers and the difficulties in organising lectures in such a context. A question was posed – how many students does the faculty need to enrol in terms of the number of students that actually graduate? Many of the conference participants emphasised that cutting down numbers is necessary to allow for higher quality lectures for those who are motivated, able and willing to receive the information taught. One of the students of the Zagreb Faculty of Law then joined this discussion, emphasising how often the best students of the faculty do not even enrol in the elective courses in the fifth year, as all the best students go to study abroad through Erasmus exchange programme. For the remaining students, the question is mainly which courses are the easiest to pass, bringing into question the quality of discussion and learning processes in the advanced courses of the Zagreb Faculty of Law in the fifth year. These issues were referred to as a structural problem for the entire Zagreb Faculty of Law, and the reason for claiming that there is a fifth master's year. In reality, this final year may not be a match for the ideal master level degree of knowledge and ability.

As one of the final issues, the conference participants pointed out problems in communication between students and professors, as quite often the professors teaching a course are not the ones examining the students. Judge Rodin agreed that this distinction between the professors who teach and those who examine truly is a fundamental matter. It underlines the presumption that law is neutral and always objective; and that there is

only one meaning of law which all the professors can equally assess. In reality, each legal rule can be given multiple interpretations by different professors. Law, no matter how clear one might think it is, can be read with various meanings. Professors of the Zagreb Faculty of Law need to recognise this legal reality.

Professor Wyatt also gave his final input based on his own experience of teaching law. He remembered how he was a professor at the University of Oxford while the goal of their legal studies was still to teach students as much as possible content-wise. However, he pointed out that it took time for this approach to change. He suggested that students must be required to write as many legal texts as possible, but it is also very important to give them comments on their initial writings so that they can see what they did wrong, review their texts and improve them. The best way for students to learn is to learn from their own mistakes. Students should be assessed and receive feedback before they are examined. This is the only way to prepare them in a high quality manner. There are many young bright students in all settings, but it is up to their professors to get the best out of them. It is great joy for professors to see their students go out into the real world and accomplish great things. It is also amazing to see young persons crossing that line of Bologna learning objectives – those who are capable must be given the opportunity to do more by using the available resources.

After these final pieces of advice, the conference was closed with a short speech by Professor Tamara Čapeta, who tried to pinpoint two main issues that were raised during the entire conference. The first was methodological – the question was what the Zagreb Faculty of Law wants to teach its students, as opposed to what it has to teach them. If all the professors agreed that they want students who think for themselves, then the only way to achieve this is by requiring them to identify legal “threats” and problems, and to argue for their positions by developing legal argumentation. The second point raised during the conference was the structural problem, as it is impossible to change the methodology if the system and its instrumentalities do not allow for such an action. A possible solution could be in rethinking the learning outcomes framed by each of the courses, reasoning in terms of what the faculty wants the students to know and understand. The Zagreb Faculty of Law must start being practical. As representatives of the legal profession in Croatia, it is up to the faculty members to begin discussions on the interpretations of the structural rules that enable the necessary changes to the curriculum of legal studies to take place.

Overall, the conference showed how introducing studies of EU law into the existing curricula has obviously prompted certain changes in the Zagreb Faculty of Law and brought improvement in the quality of the legal studies offered. The results achieved relate to how to contemplate the law and how to use it in practice, how to teach the law, and which methodology to use.