

Komisija za speleologiju Hrvatskog planinarskog saveza



ZAKONODAVNI OKVIR SPELEOLOŠKE DJELATNOSTI U REPUBLICI HRVATSKOJ

Instruktorski rad
Marko Rakovac

Zagreb, 2019.

Sadržaj:

1. Uvod.....	5
2. Upravnopravni aspekti Zakona o zaštiti prirode.....	6
2.1. Uloga upravnog postupka u životu speleoloških udruga.....	6
2.2. Strategija i akcijski plan zaštite prirode RH.....	7
2.2.1. Speleološki objekti i Uredba o ekološkoj mreži (Natura 2000).....	8
2.3. Zaštićena područja.....	9
2.3.1. Zaštićeni dijelovi kojima upravlja država.....	10
2.3.2. Upravljanje speleološkim objektima na zaštićenim područjima.....	11
3. Prava i obaveze speleoloških udruga prema Zakonu o zaštiti prirode.....	13
3.1. Dopuštenje javnopravne vlasti za istraživanje speleoloških objekata.....	13
3.1.1. Zahtjev za izdavanjem dopuštenja i tijela koja izdaju dopuštenje.....	14
3.1.1.1. Speleološki objekti preplavljeni morem.....	15
3.1.2. Prava i obaveze speleoloških udruga prema uvjetima iz Dopuštenja.....	16
3.1.2.1. Izvješće o radu speleološke udruge.....	18
3.1.2.2. Obaveza prijave otkrića speleološkog objekta.....	19
3.1.2.3. Zabranjene radnje.....	20
3.1.3. Ukidanje rješenja o dopuštenju i uputa o pravnom lijeku.....	20
4. Pravni status speleološkog objekta.....	22
4.1. Stvarnopravni aspekt speleoloških objekata.....	22
4.1.1. Upravnopravna ograničenja vlasništva.....	22
4.2. Koncesija na speleološkom objektu.....	23
4.3. Kaznenopravni aspekti zaštite speleoloških objekata.....	23
4.4. Prekršajnopravni aspekti zaštite speleoloških objekata i bavljenja speleološkom aktivnosti.....	24
5. Zaključak.....	27
6. Popis kratica i značenje.....	29
7. Literatura.....	30

SAŽETAK

Cilj ovog rada je voditelje speleoloških udruga navesti na trenutno važeće propise koji se odnose na speleološku djelatnost u Hrvatskoj te obaveze koje, s obzirom na svoju aktivnost imaju, prema javnopravnim tijelima koja izdaju dopuštenje za bavljenje speleološkom aktivnošću. Brojne specifičnosti bavljenja speleologijom i poseban pravni status speleoloških objekta, čine ovu temu složenom i nepreglednom za krajnjeg korisnika (speleologe), upravo zato što su zakonodavni okviri nerijetko zamršeni, često se mijenjaju i teško provode. U radu se opisuje koja tijela upravljaju speleološkim objektima, tko izdaje dopuštenja za istraživanje te koja su prava i obaveze navedena u dopuštanju koje izdaje javnopravno tijelo. Autor je pokušao dati odgovor u čijem su vlasništvu speleološki objekti, te je iznio pročišćeni tekst kaznenopravnih i prekršajopravnih sankcija koje se mogu pojaviti u bavljenju speleološkom djelatnosti. Kroz rad se u fusnotama navodi zakonski propis koji se odnosi na pojedinu temu, dok je na samom kraju rad sastavljen popis pravnih propisa koji čine okvir zakonodavne speleološke djelatnosti u Republici Hrvatskoj.

Ključne riječi:

Speleologija, Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, upravljanje speleološkim objektima, dopuštenje za speleološka istraživanja, zaštita speleoloških objekata, Zakon o zaštiti prirode, speleološki objekti, zaštićena područja, speleološke udruge, Pomorski zakonik

1. Uvod

Speleološki objekti vrijedan su dio naše prirodne baštine, međutim oni su nerijetko ugroženi: zagađene podzemne vode, bacanje otpada u podzemlje, posljedice neučinkovitog upravljanja lokalne uprave, nedostatna zakonodavna zaštita i neučinkovito sankcioniranje posljedica u slučaju određenih prekršaja, vandalizam, loša speleološka praksa, itd. Kako bi tome doskočila, država je primorana regulirati određene procese u društvu kako bi zaštitila okoliš. S druge strane, speleološke udruge u Hrvatskoj danas posjećuju speleološke objekte u okviru kojih obavljaju razne aktivnosti osnovne speleološke djelatnosti. Osim speleološkog istraživanja i monitoringa, udruge putem edukacije šire (i uže) javnosti, inventarizacije speleoloških objekata i drugih stručno-znanstvenih aktivnosti sudjeluju u procesu zaštite prirode. Bez obzira na tu važnu ulogu speleoloških udruga, povijest nam pokazuje da nisu uvijek zakonodavni okviri bili naklonjeni udrugama i bavljenju speleološkom djelatnošću odnosno udruge su često bile ograničene zbog manjkavog razumijevanja za speleologe, loše suradnje s javnim ustanovama te zbog nepotpunih ili nelogičnih zakonskih odredbi koje je donosio zakonodavac. Unatoč tome, speleološka zajednica u Hrvatskoj ima jasne ciljeve i rezultate što dokazuje razina istraženosti hrvatskog podzemlja te značaj špilja na našem području.¹ Prvi zakon o zaštiti prirode u samostalnoj Republici Hrvatskoj je donesen 1994. te je isti do današnjeg dana doživio brojne izmjene i dopune odnosno 3 nova zakona te 5 izmjena i dopuna. Česte izmjene i dopune Zakona o zaštiti prirode utječu na smanjenu pravnu sigurnost njegovih adresata. Promjena državnih institucija i pretakanje iz šupljeg u prazno od jednih političkih izbora do drugih dodatno zbunjuju korisnike u javnom prostoru te udruge civilnog društva (uglavnom volonteri) moraju ulagati dodatne intelektualne napore da bi se snašli u birokratskim procesima javnopravnih tijela i zahtjeva koji su postavljeni pred njih.

¹ Grupa autora, Speleologija: Ciljevi i organizacija speleološke djelatnosti, 2. hrv. izdanje, Zagreb, Planinarsko društvo sveučilišta Velebit i dr., 2017., str.18

2. Upravno-pravni aspekti Zakona o zaštiti prirode

2.1. Uloga upravnog postupka u životu speleoloških udruga

Udruge su svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih, odnosno pravnih osoba. Kako bi udruge mogle funkcionirati, moraju zadovoljiti neke osnovne formalno-pravne zahtjeve s kojima se susreću voditelji udruga, odnosno osobe koje ih zastupaju. Formalno-pravne zahtjeve ostvarujemo kroz upravni postupak pred javnopravnim tijelom (državna tijela, jedinice lokalno-područne samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima) koji se svrstava među najučestalije pravne institute. Svatko od nas je sigurno barem jednom prošao kroz upravni postupak, primjerice, prilikom izdavanja osobne iskaznice, promjene prebivališta ili boravišta, upisa zemljišta u katastar i sličnih procesa, dok se speleološke udruge susreću s tim institutom u postupku upisa udruge u registar udruga², prilikom slanja zahtjeva za dopuštenje provođenja speleoloških aktivnosti, opisano u tekstu *infra*³, itd.

Upravni postupak se može pokrenuti:

- na zahtjev stranke,
- po službenoj dužnosti ili
- javnom objavom.

Na zahtjev stranke se uglavnom pokreću postupci kojima se stranci dodjeljuje neko pravo. To je najčešći slučaj kad se speleolozi susreću s time, a riječ je o Rješenju⁴ o dopuštenju za obavljanje speleoloških aktivnosti i provođenje istraživanja na kopnenom dijelu Republike Hrvatske kojeg donosi javnopravno tijelo zaduženo za zaštitu okoliša.

Po službenoj dužnosti upravni se postupak pokreće kada se stranci nameće nekakva obaveza. Primjerice, inspeksijski nadzor posrednim (dostava izvješća i dokumenata) ili neposrednim uvidom u poslovnu dokumentaciju, prostorije udruge ili identifikacijom zastupnika udruge.

Javnom objavom se pokreće postupak kad su stranke nepoznate ili je takav način postupka propisan zakonom. Primjerice, prilikom mijenjanja Zakona o udrugama, sve udruge su bile dužne uskladiti svoje statute u roku godine dana s novim zakonom⁵.

Bitno je razlikovati upravni spor od gore opisan upravnog postupka. Upravni spor je postupak pokrenut pred upravnim sudom u slučaju kada tužitelj (fizička ili pravna osoba ili zainteresirana

² Registar udruga, Ministarstvo uprave, dostupno na: <https://uprava.gov.hr/registar-udruga/826>

³ Vidi poglavlje: 3.1. *Dopuštenje javnopravne vlasti za istraživanje speleoloških objekata*

⁴ Loc.cit.

⁵ Zakon o udrugama (dalje u tekstu: ZU), Narodne novine, br. 70/2017., čl 55. st. 1.

osoba) osporava (tužbom ili žalbom na upravni akt) određeno postupanje tuženika (javnoopravnog tijela).

2.2. Strategija i akcijski plan zaštite prirode RH

U Nagoyi u Japanu devedesetih godina prošlog stoljeća donijeta je Konvencija o biološkoj raznolikosti čije su smjernice ugrađene u Strategiju i akcijski plan zaštite prirode Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2025. godine⁶ (Dalje u tekstu: Strategija), kao i neke dokumente Vijeća Europske unije⁷. Smjernice iz međunarodnih dokumenata implementiraju se u domaće zakonodavstvo odnosno u kreiranje dugoročne politike zaštite okoliša i prirode. Osnovni ciljevi Strategije su povećati učinkovitost osnovnih mehanizama zaštite prirode kao i povećanje znanja i dostupnosti podataka o prirodi, koja se ogleda u Zakonu o zaštiti prirode⁸ kao temeljni dokument zaštite prirode u Republici Hrvatskoj⁹.

Konkretna korist Strategije za speleološku zajednicu je uspostavljanje i vođenje Katastra speleoloških objekata, što je regulirano ZZP-om¹⁰. Navod iz Strategije: *Posebni ciljevi Strategije su istaknuti kao: Prikupiti, ažurirati i verificirati postojeće podatke o speleološkim objektima te provoditi inventarizaciju speleoloških objekata u suradnji sa speleološkim udrugama i dovršenje implementacije CRO Speleo baze i izrade korisničkih sučelja.*¹¹

U tom procesu je speleološka zajednica prepoznata kao neizostavan (strateški) čimbenik u zaštiti prirode, te usuđujem se reći da će uloga speleoloških udruga kao dionika u zaštiti prirode s vremenom jačati.

Javnoopravno tijelo koje je nadležno za vođenje Katastra speleoloških objekata je Hrvatska agencija za zaštitu i okoliš (dalje u tekstu: Agencija), koju je uspostavila Vlada RH 2015. godine, a koja je objedinila Agenciju za zaštitu okoliša (AZO) i Državni zavod za zaštitu prirode (DZZP) koju uspostavlja Vlada RH. Međutim, mijenjanjem političkog establišmenta, u državnoj upravi dolazi do statusnih promjena tako da trenutno (veljača 2019.) Agencija potpada pod Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (dalje u tekstu: Ministarstvo) odnosno osniva se kao poseban zavod Ministarstva. U 10

⁶ Strategija i akcijski plan zaštite prirode Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2025. godine (dalje u tekstu: Strategija), Narodne novine br. 72/2017

⁷ Strategija Europske unije o bioraznolikosti do 2020. godine, dostupno na:

http://publications.europa.eu/resource/cellar/54584304-3354-494b-84cf-13e921f7e50f.0024.02/DOC_3

⁸ Zakon o zaštiti prirode (Dalje u tekstu ZZP), Narodne novine br. 80/13, 15/18.

⁹ Ibid., čl. 10.-11.

¹⁰ Ibid., čl.15. st.1 t. 4.

¹¹ Strategija, vidi: 4.2 Povećati dostupnost podataka o stanju prirode

godina, nadležnosti pojedinog tijela izmijenila su se više od 3 puta, usporedno s promjenama legislative o zaštiti prirode.

2.2.1. Speleološki objekti i Uredba o ekološkoj mreži (Natura 2000)

Europska unija putem implementacije smjernica¹² o zaštiti okoliša i očuvanju bioraznolikosti, uspostavila je ekološku mrežu *Natura2000* sastavljenu od područja koja su važna za očuvanje ugroženih vrsta i stanišnih tipova. U okviru te ekološke mreže (*Ekološka mreža Republike Hrvatske*) nalaze se brojni speleološki objekti¹³ koji uživaju posebnu zaštitu. Primjerice, Slovačka jama je zaštićena jer je u njoj pronađena endemska pijavica, a osim toga nalazi se u Nacionalnom parku Sjeverni Velebit čije cijelo područje potpada pod ekološku mrežu *Natura2000*. Tim speleološkim objektima upravljaju javne ustanove nadležne za područje gdje se isti nalaze. Za istraživanje tih objekata nije nužno ishoditi posebno dopuštenje za speleološka istraživanja koje izdaje Ministarstvo, odnosno ako nadležno tijelo utvrdi da namjeravana istraživanja i radnje neće promijeniti stanišne uvjete u speleološkim objektima, niti će promijeniti obilježja zbog kojih su predmetna područja zakonski zaštićena. U slučaju da bi speleološka istraživanja mogla proizvesti nepovoljan utjecaj na ekološku mrežu, nužno je napraviti ocjenu prihvatljivosti zahvata na ekološku mrežu.¹⁴ Ocjena prihvatljivosti je postupak kojeg provodi Ministarstvo ili drugo upravno tijelo (npr. upravni odjel ili služba u okviru županije) i koji treba dokazati (ili opovrgnuti) postavku da će određeni zahvat u zaštićenom području izazvati negativne posljedice na ciljeve očuvanja ili cjelovitosti ekološke mreže. Popis speleoloških objekata koja se nalaze u mreži nalazi se na web portalu Informacijskog sustava zaštite prirode¹⁵.

¹² Supra, vidi poglavlje: 2.2. *Strategija i akcijski plan zaštite prirode RH*

¹³ Čl. 1. st.3. Uredba o ekološkoj mreži, Narodne novine br.108/2007, 105/2015

¹⁴ Čl. 24. ZPP-a

¹⁵ Web portal ISZP dostupan na: <http://www.biportal.hr/>

2.3. Zaštićena područja

Pravne propise dijelimo u opće (*lex generalis*) i posebne (*lex specialis*). To znači da s jedne strane razlikujemo propise koji u općem smislu reguliraju zaštitu podzemlja odnosno tla kao osnovne sastavnice okoliša, kao na primjer Ustava RH ili Zakona o zaštiti okoliša¹⁶ te s druge strane imamo propise poput ZZZP-a koji detaljno uređuje upravljanje i zaštitu speleoloških objekata, dionike tog procesa te postupak kojim se ostvaruju prava i obaveze speleoloških udruga. Poznata je pravna uzrečica *Lex specialis derogat legi generali* (poseban propis isključuje primjenu općeg propisa).

Zaštićenim područjima upravljaju javne ustanove (npr. Javna ustanova Nacionalni park Sjeverni Velebit, JU Park prirode Velebit, JU PP Lastovsko otočje itd.)

Zaštićeni dijelovi prirode prema ZPP-u se dijele u nekoliko kategorija ovisno o tome jesu li za njihovu zaštitu zaduženi država (Ministarstvo) ili lokalna uprava (upravno tijelo u županiji, gradu ili općini).

Zaštićeni dijelovi prirode kojima upravlja država su:

- strogi rezervat,
- nacionalni park,
- posebni rezervat i
- park prirode

Zaštićeni dijelovi prirode kojima upravlja lokalna uprava (jedinice područne i lokalne samouprave) su:

- regionalni park,
- spomenik prirode,
- značajni krajobraz,
- park-šuma i
- spomenik parkovne arhitekture.

¹⁶ Zakona o zaštiti okoliša (dalje u tekstu ZZO), Narodne novine 78-1498/2015, čl.4

2.3.1. Zaštićeni dijelovi kojima upravlja država

Parafrazirajući ZZP, država (javne ustanove) upravljaju Strogim rezervatom, Nacionalnim parkom, Posebnim rezervatom i Parkom prirode. Strogi rezervat i posebni rezervat proglašava Vlada RH uredbom dok Nacionalni park i Park prirode proglašava Hrvatski sabor zakonom.¹⁷

Strogi rezervat je područje kopna (ili mora) s neizmijenjenom prirodom, odnosno prirodom bez bitnih antropogenih utjecaja, te kao takav služi očuvanju izvorne prirode.¹⁸ U strogom rezervatu je dopušteno posjećivanje, obavljanje istraživanja i praćenje stanja prirode.¹⁹ U hrvatskoj imamo dva područja proglašena strogim rezervatom: Bijele i samarske stijene te Hajdučki i Rožanski kukovi koji se nalaze u na području Nacionalnog parka Sjeverni Velebit, odnosno unutar još jedne kategorije zaštite. Primjer speleološkog objekta koji se nalazi u strogom rezervatu Hajdučkih kukova je Lukina jama. Također, Lukina jama čini ekološku mrežu *Natura2000*, koja je pod posebnom zaštitom²⁰ te za istraživanje Lukine jame hrvatski speleolozi moraju dobiti Dopuštenje²¹ Ministarstva, ali ne i javne ustanove koja je nadležna za upravljanje ekološkom mrežom.²²

Nacionalni park najpoznatija je kategorija zaštite. To može biti prostrano i, uglavnom, neizmijenjeno prirodno područje, a glavna mu je svrha održanje postojećih vrijednosti. Posjećivanje područja dopušteno je prema određenim pravilima, a namjena mu je znanstvena, odgojno-obrazovna, kulturna i rekreativna. Svako gospodarsko iskorištavanje prirodnih dobara u njemu zabranjeno je.²³ U Hrvatskoj ima 8 nacionalnih parkova: Brijuni, Sjeverni Velebit, Risnjak, Paklenica, Kornati, Plitvička jezera, Krka i Mljet.

Posebni rezervat dio je prirode, kopna ili mora, zaštićen zbog svoje jedinstvenosti ili reprezentativnosti, ili pak kao stanište rijetke i ugrožene biljne ili životinjske vrste. Namjena mu je znanstvena, posjećivanje je dopušteno samo u iznimnim slučajevima ili samo u pojedinim dijelovima rezervata. Tom kategorijom zaštite obuhvaćeno je 79 područja, a najpoznatija su posebni rezervat Kopački rit, dio istoimenoga parka prirode, i posebni ornitološki rezervat Krapje dol, u granicama Parka prirode Lonjsko polje, posebni rezervat šumske vegetacije Štirovača, itd.²⁴

Park prirode u Hrvatskoj najraširenija je kategorija zaštite. Može imati dijelom izvorna područja, ali

¹⁷ Čl. 123. ZZP-a

¹⁸ Ibid., čl. 112., st.1.

¹⁹ Loc.cit.

²⁰ Vidi poglavlje supra: 2.2.1. *Speleološki objekti i Uredba o ekološkoj mreži (Natura 2000)*

²¹ Infra, poglavlje 3.1. *Dopuštenje upravno-pravne vlasti za istraživanje speleoloških objekata*

²² Loc.cit.

²³ Čl. 113. ZZP-a

²⁴ Ibid., čl.114.

i područja izmijenjenih prirodnih obilježja te uključivati kopno i more. Prema režimu zaštite jedna je od najblažih kategorija, u kojoj su dopuštene gosp. djelatnosti i korištenje prirodnih dobara, ali uz poštivanje uvjeta zaštite prirode. Do sada je proglašeno 11 parkova prirode: Papuk, Lonjsko polje, Medvednica, Kopački rit, Velebit, Biokovo, Telašćica, Učka, Vransko jezero, Žumberak – Samoborsko gorje i, najnoviji, Lastovsko otočje.

2.3.2. Upravljanje speleološkim objektima na zaštićenim područjima

Speleološke objekte ZZP definira

*Speleološki objekt je prirodno formirana podzemna šupljina (špilja, jama, ponor, estavela i dr.), kao i njezin dio.*²⁵

Formulacija ..., *kao i njezin dio* je nejasna te je li to nomotehnički loše rješenje ili je zakonodavac time htio na nešto posebno ukazati, ne znamo.²⁶

Prema ZZP-u, speleološkim objektima upravljaju javne ustanove.²⁷ Plan upravljanja zaštićenim područjem donosi javna ustanova na razdoblje od deset godina.²⁸ Tijekom izrade plana upravljanja osigurava se sudjelovanje javnosti. Plan upravljanja provodi se kroz godišnje programe zaštite, očuvanja, korištenja i promicanja zaštićenog područja.

Kad je riječ o nacionalnom parku ili parku prirode, javna ustanova koja njima upravlja, upravlja i speleološkim objektima na području parka, bez obzira na mjesnu nadležnost. Kod kategorija zaštite kojima upravlja lokalna zajednica, speleološkim objektima upravlja javna ustanova ovisno o mjesnoj nadležnosti.

Za prvi primjer uzet ćemo Park prirode Velebit koji se proteže u dvije županije (Ličko-senjska i zadarska županija) ili Nacionalni park Paklenica koji se manjim dijelom nalazi u Karlovačkoj, a većim u Ličko-senjskoj županiji.

U drugom slučaju, kada zaštićenim područjem upravlja javna ustanova koju je osnovalo upravno tijelo (odjel ili služba) lokalne uprave kao što su to županije, gradovi ili općine, tada se upravljanje speleološkim objektom raspoređuje po ključu mjesne nadležnosti odnosno mjestu u čijoj se županiji,

²⁵ Ibid., čl. 9., st.1, toč.46.

²⁶ Ovaj komentar nomotehničke prirode će biti razrađen u posebnom poglavlju.

²⁷ Čl. 107. i čl. 130. st.1. toč. 13., ZZP-a

²⁸ Ibid., čl. 138.

gradu ili općini speleološki objekt nalazi. Primjerice, upravno tijelo Istarske županije– Upravni odjel za održivi razvoj (Odsjek za zaštitu prirode i okoliša)²⁹, upravlja speleološkim objektima koji imaju zaštitnu kategoriju (geomorfološki) spomenik prirode, kao što je to slučaj s Pazinskom jamom.

Nadalje, posebnu nadležnost upravljanja mogu vršiti pravne ili fizičke osobe temeljem koncesije Ministarstva ili koncesijskog odobrenja javne nadležnosti ustanove.³⁰ Primjer za to nam je jama Baredine, koja se nalazi u koncesiji privatne pravne osobe, a na području Istarske županije, te ima status geomorfološkog spomenika prirode koji je kao zaštitna kategorija svrstan pod jurisdikciju jedinice područne (regionalne) ili lokalne samouprave.

²⁹ Dostupno na: <https://www.istra-istria.hr/index.php?id=2533>

³⁰ Čl. 107. st.4. ZZP-a

3. Prava i obaveze speleoloških udruga prema Zakonu o zaštiti prirode

3.1. Dopuštenje javnopravne vlasti za istraživanje speleoloških objekata

Kao što smo već spomenuli, ZZP navodi speleološke objekte kao *poseban interes* za Republiku Hrvatsku i stoga oni uživaju osobitu zaštitu³¹. Stoga, jedino putem zahtjeva prema Ministarstvu odnosno nadležnoj javnoj ustanovi, udruge (najčešće putem krovne speleološke organizacije odnosno saveza udruga) dobivaju Dopuštenje za obavljanje speleoloških aktivnosti i provođenje istraživanja na kopnenom dijelu područja RH (dalje u tekstu: Dopuštenje). To je obaveza koju udruge moraju ispuniti da dobiju dozvolu za istraživanje i posjećivanje objekata. Kako bi udruge mogle dobiti dopuštenje, trebaju dostaviti plan istraživanja za zatraženo razdoblje za koje traže dopuštenje. Plan istraživanja obuhvaća popis speleoloških objekata ili područja gdje se planiraju održati istraživanja. Primjerice, u (godišnjem) Dopuštenju za 2017.³² za provođenje aktivnosti su ušli svi Nacionalni parkovi RH (i oba stroga rezervata) osim NP Brijuni i NP Kornati, te svi parkovi prirode osim PP Kopački rit, PP Vransko jezero, PP Lastovsko otočje i PP Lonjsko polje. Razlog za to je da za ta područja speleolozi nisu podnijeli zahtjev odnosno plan istraživanja odnosno to područje nije speleološki interesantno.

Dopuštenje donosi Ministarstvo i daje se pravnim ili fizičkim osobama koje su podnijele zahtjev za isto.³³ Rješenje se sastoji od zaglavlja, uvoda, izreke, obrazloženja, upute o pravnom lijeku, potpisa službene osobe i otiska službenog pečata javnopravnog tijela.³⁴

Dopuštenje treba sadržavati sve bitne elemente upravnog akta³⁵:

- autoritativnost – dolazi od upravnog tijela,
- jednostranost – donosi ga upravno tijelo neovisno i bez intervencija podnositelja zahtjeva (pravna ili fizička osoba),
- konkretnost – upravni akt se odnosi na točno određeno područje gdje se planiraju izvesti speleološka istraživanja,
- pravno djelovanje i pravna vezanost – na temelju podnesenog zahtjeva nalaže koje su obveze i prava udruge prilikom istraživanja speleoloških objekata.

Dodatci upravom aktu su često:

³¹ Ibid., čl. 99.

³² Rješenje o dopuštenju, Klasa UP/I-612-07/16-33/06, URBROJ: 517-07-2-1-2-16-2 od 25. veljače 2016.

³³ Čl. 105. i čl. 145. ZZP-a

³⁴ Čl. 98. st.1. Zakona o općem upravnom postupku (Dalje u tekstu: ZUP)

³⁵ Borković, I., Upravno pravo, izdavač: Narodne Novine, Zagreb, 2007., str. 59

- rok – vrijeme na koje se izdaje dopuštenje,
- uvjet – propisuje uvjete kojih se speleolozi moraju pridržavati prilikom istraživanja speleoloških objekata – npr. dokumentacijski materijal se može koristiti samo u nekomercijalne svrhe,
- namet – npr. po završetku istraživanja iznijeti svu opremu i mogući otpad te
- pridržaj opoziva – upozorenje da će dopuštenje biti ukinuto za slučaj da se speleolozi neće pridržavati propisanih uvjeta.

3.1.1. Zahtjev za izdavanjem dopuštenja i tijela koja izdaju dopuštenje

U članku 105. ZZP-a se navodi da pravna ili fizička osoba koja namjerava provoditi istraživanja u speleološkom objektu treba ishoditi dopuštenje slanjem zahtjeva Ministarstvu. Slična odredba se nalazi u čl. 145. koji propisuje da pravna ili fizička osoba koja želi provoditi znanstvena i/ili stručna istraživanja u zaštićenom području je dužna ishoditi dopuštenje. To su dvije vrlo slične odredbe pod koje javnopravna vlast podvodi speleološka istraživanja s obzirom na to da ista imaju sastavnicu znanstvenog, stručnog istraživanja u zaštićenom području odnosno speleološkom objektu. Službena osoba u javnopravnom tijelu dužna je u slučajevima neposrednog rješavanja na zahtjev stranke rješenje donijeti i dostaviti ga stranci bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva za izdavanjem dopuštenja.³⁶ U slučaju da javnopravno tijelo u tom roku ne odluči o zahtjevu, podnositelj zahtjeva može pokrenuti upravni spor.³⁷

Zahtjev mora sadržavati podatke o:

- izvoditelju istraživanja,
- opisu istraživanja,
- lokaciji istraživanja,
- svrsi istraživanja,
- trajanju i vremenu istraživanja,
- načinu provođenja istraživanja,
- korištenoj opremi u istraživanju.³⁸

Dopuštenje će se izdati pod uvjetom da navedena istraživanja neće promijeniti obilježja zbog kojih

³⁶ Čl. 101. st 1. ZUP

³⁷ Loc.cit.

³⁸ Ibid., čl. 145.

je područje zaštićeno.³⁹

Dopuštenje za provođenje istraživanja na zaštićenim područjima kojima upravlja država (strogi rezervat, posebni rezervat, nacionalni park i park prirode) donosi Ministarstvo, a onima kojima upravlja lokalna uprava (spomenik prirode, značajni krajobraz, park šuma, spomenik parkovne arhitekture, regionalni park) donosi upravno tijelo jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave.⁴⁰ Iznimno od toga, za istraživanja u speleološkim objektima na područja koja se protežu na dvije ili više jedinica područne (regionalne) samouprave, Dopuštenje izdaje Ministarstvo. Zakonodavac je ovdje ispravno predvidio problem sukoba nadležnosti dvije jedinice lokalne ili područne samouprave. Dopuštenje za područja koja nisu pod posebnom zaštitom odnosno nalaze se izvan tih područja donosi Ministarstvo.⁴¹

3.1.1.1. Speleološki objekti preplavljeni morem

Suverenitet Hrvatske proteže se na dno teritorijalnog mora i podzemlje tih morskih prostora pod koje podvodimo speleološke objekte koji imaju ulaz u moru.⁴² Kako bi mogli istraživati potopljene speleološke objekte čiji se ulaz nalazi u Jadranskom moru, potrebno je dobiti odobrenje od javnopravnog tijela nadležnog za pomorstvo, odnosno Ministarstva mora, prometa i infrastrukture. Postupak za ishođenje ovog odobrenja je malo složeniji nego kod prethodno opisanog postupka koji se daje za speleološke objekte na kopnenom području zato što nadležno ministarstvo mora prethodno pribaviti suglasnost, kako stoji u čl. 13. Pomorskog zakonika, tijela državne uprave nadležnih za: poslove obrane, unutarnjih poslova, znanosti, zaštite okoliša i prirode, poljoprivrede i gospodarstva i kulture.

³⁹ Loc.cit.

⁴⁰ Vidi poglavlje: 2.3. *Zaštićena područja*

⁴¹ Čl. 106. ZZP-a

⁴² čl. 6. Pomorskog Zakonika, Narodne novine br. 26/2015.

3.1.2. Prava i obaveze speleoloških udruga prema uvjetima iz Dopuštenja

Zakonom je propisano maksimalno razdoblje izdavanja dopuštenja na rok od 5 godina. Prema ZZP-u, nisu propisani uvjeti kada i u kojim slučajevima se Dopuštenje izdaje na maksimalan rok, te razdoblje na koje će javnopravno tijelo izdati dopuštenje je u diskrecijskoj ocjeni službene osobe.⁴³

U nastavku navodim, taksativno i/ili parafrazirano, uvjete iz Rješenja o dopuštenju od 31. siječnja 2019.:

- «O početku provođenja terenskih istraživanja i/ili obavljanja radnji u svakom pojedinom speleološkom objektu potrebno je obavijestiti mjesno nadležnu ustanovu najkasnije osam (8) dana prije početka navedenih istraživanja i/ili radnji.»
- Za provođenje navedenih istraživanja i obavljanje radnji u speleološkom objektu na zemljištu u vlasništvu pravnih i fizičkih osoba potrebno je o početku istraživanja/obavljanja radnji obavijestiti i vlasnike i/ili korisnike odnosno ovlaštenika prava na tom zemljištu.
- «Za organiziranje speleološke škole/terenske nastave, vježbe spašavanja i obavljanje sličnih radnji ne mogu se koristiti speleološki objekti koji se nalaze na području strogog rezervata, posebnog rezervata, nacionalnog parka i/ili na području ekološke mreže koje uključuju ciljni stanišni tip *Natura2000 – 8310: Špilje i jame zatvorene za javnost.*»
Da bi provjerili je li neka špilja u kategoriji *Natura2000-8310*, kao što su primjerice sve hrvatske tisućice (Lukina jama, Slovačka jama i jama Velebita), potrebno je otići na <http://www.biportal.hr/gis/> i tamo pronaći željeni objekt. Speleološke udruge trebaju prilagoditi svoj plan edukacije prema uvjetima iz Dopuštenja.
- Iznimno, speleološke aktivnosti prethodne točke mogu se odobriti na temelju posebnog zahtjeva upućenog Ministarstvu, a sukladno članku 106. st. 1. ZZP-a.
- «Za provođenje istraživanja i obavljanje radnji dopušteno je korištenje standardne i certificirane opreme, instrumenata i pomagala koja ni na koji način ne mogu prouzročiti promjene i oštećenja u speleološkim objektima i njihovu nadzemlju, odnosno zaštićenom području i području ekološke mreže.»
- «U speleološkim objektima zabranjeno je paliti vatru otvorenim plamenom, uništavati sige i koristiti ih kao prirodna sidrišta, uništavati moguće fosile, arheološke i druge nalaze, povlačiti predmete po podnici objekta, ispisivati i/ili uklesavati grafite i sl., upotrebljavati uređaje koji stvaraju buku, uništavati ugrađenu opremu te odbacivati i odlagati otpad ili ispuštati otpadne

⁴³ Ibid., čl. 106., st.6.

tvari.»

- Zabranjeni su svi oblici namjernog hvatanja ili ubijanja špiljske i strogo zaštićene faune, njihovo uznemiravanje i namjerno uzimanje ili uništavanje, osim ako je za provođenje pojedinih radnje posebno ishodueno dopuštenje Ministarstva.
- Zabranjeno je u speleološkim objektima uznemiravati šišmiše.
- «Kod provođenja speleoloških istraživanja dopušteno je uzeti najviše 20 kg uzoraka stijena, siga/špiljskih taložina i nakupina za istraživanja i odgovarajuće analize po objektu za vrijeme važena ovog dopuštenja.»
- «Sva uzorkovanja u speleološkim objektima potrebno je obaviti ručno ili sitnim ručnim alatom na vizualo zaklonjenim dijelovima speleoloških objekata.»
- «Strani državljani – gosti udruga mogu obilaziti/istraživati speleološke objekte samo u pratnji članova navedenih udruga i/ili djelatnika nadležnih javnih ustanova.»
- Ako se prilikom istraživanja nađe na novi speleološki objekt ili dio objekta ili iznimni fosil i mineral, ..., ili primjerak nove/neopisane biljne ili životinjske vrste, o tom nalasku je potrebno obavijestiti Ministarstvo u roku od osam (8) dana od otkrića.» Ova je još jedna nespretna odredba koja je opisana u poglavlju infra⁴⁴.
- Zabranjen je izvoz/iznos primjeraka živog svijeta, fosila, minerala/mineralnih nakupina i tvorevina i drugih mogućih nalaza iz speleoloških objekata.
- «Zabranjen je izvoz/iznos primjeraka živog svijeta, fosila, mineralnih tvorevina i minerala i drugih mogućih nalaza iz speleoloških objekata.»
- Nakon završetka istraživanja potrebno je iz speleoloških objekata iznijeti sve unesene predmete i otpad.
- Dokumentacijski materijal prikupljen tijekom provođenja navedenih istraživanja i pratećih aktivnosti može se koristiti samo u nekomercijalne svrhe.
- Podnositelj zahtjeva dužan je Ministarstvu dostaviti godišnje izvješće o rezultatima provedenih istraživanja.
- Sve udruge – provoditelji istraživanja moraju biti upisane u Registar udruga Republike Hrvatske.
- Eventualnu štetu, izazvanu zbog nedopuštenih radnji, po speleološke objekte, zaštićeno područje i/ili područje ekološke mreže, u cijelosti snosi provoditelj istraživanja ili radnje.
- «U slučaju novih saznanja o stanju bioraznolikosti i georaznolikosti speleološkog objekta, u razdoblju važenja ovog dopuštenja nadležna javna ustanova može uz prethodno mišljenje

⁴⁴ Vidi: 3.1.2.2. *Obaveza prijave otkrića speleološkog objekta*

ovog Ministarstva uvesti dodatna ograničenja s ciljem zaštite prirodnih vrijednosti tog objekta.»

- U slučaju nepoštivanja propisanih uvjeta Ministarstvo može ukinuti izdano dopuštenje u cijelosti ili djelomično.

3.1.2.1. Izvješće o radu speleološke udruge

Prema čl. 106 st.7 ZZP-a. službena osoba u javnopravnom tijelu može propisati da joj se na kraju svake godine dostavi izvješće o radu ili rezultatima istraživanja koja se odnose na predmetno Dopuštenje. Takva odluke predstavlja diskrecijsku ocjenu službene osobe u slučaju da procijeni da je to od interesa zaštite prirode. Naravno, to je dodatni birokratski posao kojeg speleolozi moraju obavljati. Krovne udruge su olakšale taj posao speleološkim udrugama sastavljanjem obrazaca koje odgovorne osobe u udruzi moraju ispuniti. U takvo izvješće ne smiju ući objekti koji su na zaštićenom području odnosno za koje ne postoji Dopuštenje, jer se time kompromitira cijeli savez, koji snosi dio odgovornosti za rad svojih članica.

3.1.2.2. Obaveza prijave otkrića speleološkog objekta

Spomenuli smo već da su speleološki objekti od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku te shodno tome uživaju njenu „osobitu“ zaštitu. Koliki značaj tomu pridaje zakonodavac, vidljivo je po tome što u članku 100. ZZP-a, o otkriću speleološkog objekta nalaznik je dužan obavijestiti nadležna tijela (Ministarstvo i Zavod, odnosno HAOP), u roku od osam dana od otkrića⁴⁵. Prema takvom postupanju, Ministarstvo može u određenom roku (maksimalno 90 dana) utvrditi mjere osiguranja i zaštite speleološkog objekta.

Ako se otkriće speleološkog objekta dogodi tijekom izvođenja građevinskih radova, izvođač je dužan prekinuti radove i bez odgode o otkriću obavijestiti Ministarstvo i Agenciju pisanim putem. Agencija je tada, u roku 20 dana od primitka obavijesti, dužna provesti istraživanje i dati stručni nalaz o potencijalnom značaju novopronađenog speleološkog objekta.⁴⁶ Tada javnopravno tijelo može donijeti rješenje o nastavku ili obustavi građevinskih radova. Ako bi postojale nesagledive negativne posljedice za speleološki objekt i njegov ekosustav u slučaju nastavka radova, javnopravno tijelo može trajno obustaviti radove te izvođač tada ima pravo na nadoknadu štete koja je time prouzročena.⁴⁷

Također, pronalazak (otkriće) minerala i fosila iznimnih zbog svoje ljepote, rijetkosti i veličine, itd., treba prijaviti Ministarstvu u roku od 8 dana od dana pronalaska.⁴⁸ U slučaju da takvo otkriće treba posebnu zaštitu, Ministarstvo će donijeti rješenje o mjerama zaštite.⁴⁹

⁴⁵ Loc. Cit.

⁴⁶ Ibid., čl. 101.

⁴⁷ Ibid., čl. 102.

⁴⁸ Ibid., čl. 109.

⁴⁹ Loc.cit.

3.1.2.3. Zabranjene radnje

Zakon o zaštiti prirode u čl. 103 propisuje da je zabranjeno u speleološkom objektu ili njegovom nadzemlju oštećivati, uništavati i odnositi:

- sige,
- živi svijet speleoloških objekata,
- fosilne, arheološke i druge nalaze,
- odlagati otpad ili ispuštati druge otpadne tvari,
- provoditi aktivnosti kojima se mijenjanju stanišni uvjeti u objektu.

U zaštićenim područjima osobito su zabranjene radnje:

- hraniti divlje životinje na području strogog rezervata, posebnog rezervata i nacionalnog parka,
- voziti ili parkirati vozila izvan površina namijenjenih za vožnju ili parkiranje,
- uništavati znakove/informativne ploče i drugo,
- ložiti vatru izvan mjesta koja su posebno predviđena za to,
- kampirati ili logorovati izvan za to predviđenih mjesta,
- postavljati nove penjačke smjerove bez odobrenja javne ustanove koja tim područjem upravlja,
- polijetati sportskim parajedrilicama izvan površina koje su za to posebno namijenjene,
- nedozvoljeno koristiti bespilotne letjelice (*dronove*) na području strogog rezervata, posebnog rezervata i nacionalnog parka,
- kretati se izvan označenih pješačkih staza na području strogog rezervata, posebnog rezervata i nacionalnog parka osim pri provedbi istraživanja za koje je ishodoeno dopuštenje,
- odlagati otpad izvan predviđenog i označenog mjesta,
- kupati se na mjestima gdje postoji oznaka zabrane kupanja od strane nadležne javne ustanove,
- itd.⁵⁰

3.1.3. Ukidanje rješenja o dopuštenju i uputa o pravnom lijeku

Rješenje može poništiti ili ukinuti Ministarstvo i to po službenoj dužnosti, na prijedlog korisnika

⁵⁰ Čl. 139. ZZP-a

predmetnog Dopuštenja ili ovlaštenog državnog tijela.⁵¹

Rješenje kojim je stranka stekla kakvo pravo može se ukinuti u cijelosti ili djelomično:

- ako je ukidanje tog rješenja dopušteno zakonom,
- ako sadržava pridržaj ukidanja, a stranka nije ispunila obvezu iz rješenja ili je nije ispunila u roku,
- ako je to potrebno zbog otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava,
- kad je rješenje ukinuto radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, stranka ima pravo na naknadu stvarne štete.⁵²

Svako rješenje (o davanju, poništavanju ili ukidanju Dopuštenja) treba imati uputu o pravnom lijeku na koje se može uložiti žalba, a kad žalba nije dopuštena, može se pokrenuti upravni spor.⁵³

⁵¹ Čl. 131. ZUP

⁵² Ibid., čl. 130.

⁵³ Ibid., čl. 131. st.4

4. Pravni status speleološkog objekta

4.1. Stvarnopravni aspekt speleoloških objekata

U Zakonu o zaštiti prirode iz 2005.⁵⁴ godine (koji je bio na snazi do 2013.) je bilo propisano da su speleološki objekti vlasništvo Republike Hrvatske. Zakonodavac u novom ZZP-u više ne propisuje tko je vlasnik speleoloških objekata, već bi se to trebalo tumačiti iz drugih propisa kao što su primjerice Ustav i Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, koji ne navode izrijekom vlasništvo nad speleološkim objektima. Zašto je zakonodavac pitanje vlasništva ispustio u novom Zakonu, omaškom ili namjerno, ne znamo.

U čl. 2. Ustava Republike Hrvatske je propisano da se suverenitet RH prostire iznad njenog kopnenog područja, rijeka, jezera, prokopa, unutrašnjim morskim vodama, teritorijalnim morem te zračnim prostorom iznad tih područja.⁵⁵ Prema tome, mogli bi tumačiti da se suverenitet RH prostire nad podzemljem koje se nalazi na teritoriju RH, iako se to izrijekom ne spominje ali se podrazumijeva, jer bi ono trebalo predstavljati dio „njenog kopnenog područja“.

4.1.1. Upravnopravna ograničenja vlasništva

U slučaju da se ulaz u speleološki objekt ili nalazište minerali i fosila nalazi na zemljištu privatne osobe, vlasnik je dužan omogućiti pristup objektu ili nalazištu za provođenje istraživanja za koje je ishodeno Dopuštenje.⁵⁶ U starom Zakonu o zaštiti prirode iz 2013.godine⁵⁷ bilo je propisano da vlasnik zemljišta na kojemu se nalazi speleološki objekt ima pravo na naknadu za ograničenja kojima je podvrgnut zbog korištenja speleološkog objekta razmjerno umanjenom prihodu. U važećem zakonu je ta odredba izostavljena te je vlasnik zakinut za naknadu štete koju bi mogao eventualno pretrpjeti zbog izvođenja istraživanja (npr. ako treba prokrčiti put kroz usjeve, šumu, i sl.). Njemu preostaje da potražuje eventualnu naknadu štete putem redovnog sudskog postupka.

⁵⁴ Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine br. 70/2005.

⁵⁵ Ustav RH, Narodne novine br. 85/2010,

⁵⁶ Čl. 106. st. 6. i čl. 109. st. 6 ZZP-a

⁵⁷ Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine 80/2013

4.2. Koncesija na speleološkom objektu

Koncesija je pravo na korištenje nacionalnog dobra za obavljanje gospodarske djelatnosti. Institut koncesije regulira Zakon o koncesijama⁵⁸. Predmet koncesije mogu biti speleološki objekti.⁵⁹ odnosno posebni zakoni za pojedine slučajeve odnosno davanje u koncesiju speleoloških objekata regulira Zakon o zaštiti prirode. Koncesijom se stječe pravo gospodarskog korištenja javnog odnosno prirodnog dobra te korištenje objekata i postrojenja potrebnih za obavljanje tih djelatnosti u zaštićenim područjima i speleološkim objektima na kojima je to dopušteno sukladno ovom zakonu.⁶⁰ Koncesija se ne može dati u strogom rezervatu. U nacionalnom parku, posebnom rezervatu i speleološkom objektu koncesija se može dati na način propisan ovim Zakonom o zaštiti prirode. Nadležna javna ustanova ne mora imati koncesiju za korištenje prirodnih dobara na zaštićenom području kojim upravlja. Odluku o davanju koncesije za speleološke objekte donosi Ministarstvo zaštite okoliša i energetike. Koncesija na speleološki objekt se može, prema Zakonu, dati na rok od 6 do 5 godina.⁶¹

4.3. Kaznenopravni aspekti zaštite speleoloških objekta

Kazneni zakon u čl.193. propisuje da tko otpusti, unese ili ispusti u tlo i podzemlje tvari kojom se može trajnije ili u većoj mjeri ugroziti kakvoća tla i podzemlja, odnosno bilje, životinje te život i zdravlje ljudi, može se kazniti kaznom zatvora od 6 mjeseci do 5 godina. Međutim, ako se u tom slučaju ugrozi život ili zdravlje ljudi, kazna zatvora može doseći i 8 godina.⁶²

⁵⁸ Zakon o koncesijama, Narodne novine br. 143/2012.

⁵⁹ Ibid., čl. 5., st.1. toč.5.

⁶⁰ Čl. 178. ZZP

⁶¹ Ibid., čl. 187.

⁶² Kaznena djela protiv okoliša, Kazneni zakon, Narodne novine 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017

4.4. Prekršajnopравни aspekti zaštite speleoloških objekata i bavljenja speleološkom aktivnosti

U nastavku su taksativno navedene prekršajnopravne sankcije iz Zakona o zaštiti prirode⁶³ koje se dotiču bavljenja speleološkom aktivnošću.

Novčanom kaznom u iznosu od 100.000,00 do 500.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba⁶⁴, a od 15.000,00 do 50.000,00 kuna fizička osoba i odgovorna osoba u pravnoj osobi za ove prekršaje:

- postupi suprotno mjerama zaštite, očuvanja, unapređenja i korištenja strogog rezervata, nacionalnog parka, posebnog rezervata i parka prirode propisanim pravilnikom o zaštiti i očuvanju (članak 142. stavak 2.),
- ne poduzima mjere zaštite zaštićenog područja, odnosno speleološkog objekta na način i pod uvjetima utvrđenim ugovorom o koncesiji i ZZP-om i na temelju njega donesenim propisima (članak 184.).

Novčanom kaznom u iznosu od 25.000,00 do 200.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba ako⁶⁵:

- oštećuje, uništava ili odnosi sige i živi svijet speleološkog objekta, kao i fosilne, arheološke i druge nalaze ili odlaže otpad ili ispušta otpadne tvari u speleološkom objektu ili provodi druge zahvate i aktivnosti kojima se mijenjaju stanišni uvjeti u speleološkom objektu ili njegovu nadzemlju, u mjeri koja ima neznatni utjecaj (članak 104. ZZP-a),
- obavlja zahvat ili obavlja djelatnost na mjestu nalaza minerala i fosila koji mogu dovesti do uništenja ili oštećenja nalaza (članak 109. stavak 5. ZZP-a),
- uzima minerale ili fosile iz prirode radi stavljanja u promet bez dopuštenja ili protivno dopuštenju iz članka 110. stavka 1. ZZP-a (članak 110. stavak 1. ZZP-a),
- uzima iz prirode i/ili izvozi zaštićene minerale i fosile bez dopuštenja ili protivno dopuštenju iz članka 162. stavka 1. ovoga Zakona u mjeri koja ima neznatni utjecaj (članak 161. stavak 2. i članak 162. stavak 1. ZZP-a), odnosno provodi istraživanje nalazišta zaštićenog minerala i fosila bez dopuštenja ili protivno dopuštenju Ministarstva (članak 164. stavak 1. ZZP-a),
- na traženje inspektora ne osigura uvjete za neometano obavljanje inspekcijskog nadzora (članak 216. stavak 1. i članak 222. stavak 3. ZZP-a).

⁶³ Glava XIV.: Prekršajne odredbe, ZZP

⁶⁴ Čl. 227. ZZP-a

⁶⁵ Ibid., čl. 228.

Novčanom kaznom u iznosu od 15.000,00 kuna do 25.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba ako⁶⁶:

- ne obavijesti Ministarstvo i Agenciju o otkriću speleološkog objekta u propisanom roku (članak 100. stavak 1. ZZP-a),
- tijekom izvođenja građevinskih ili drugih radova koji se obavljaju na površini ili ispod površine tla, na kopnu, u vodi ili moru, nakon otkrića speleološkog objekta ne prekine radove na lokaciji otkrića i o otkriću bez odgađanja ne obavijesti Ministarstvo i Agenciju pisanim putem (članak 101. stavak 1. ZZP-a),
- nastavi provoditi druge radove bez dopuštenja Ministarstva ili ne provodi mjere osiguranja i zaštite speleološkog objekta utvrđene rješenjem iz članka 101. stavka 4. ZZP-a ili ne obustavi radove sukladno privremenom rješenju iz članka 101. stavka 4. (članak 101. stavak 4. ZZP-a),
- ne poduzme nužne mjere zaštite u svrhu sprječavanja uništenja ili oštećenja speleološkog objekta, živog svijeta te fosilnih, arheoloških ili drugih nalaza koji se nalaze unutar speleološkog objekta do donošenja rješenja iz članka 100. odnosno članka 101. stavka 4. ZZP-a (članak 103. ZZP-a),
- provodi istraživanja ili obavlja radnje u speleološkom objektu ili njegovu nadzemlju, kao i provodi zahvate za koje nije potrebno ishoditi akt kojim se odobrava gradnja prema posebnom propisu kojim se uređuje gradnja, bez dopuštenja ili protivno dopuštenju iz članka 105. stavka 1. ZZP-a (članak 105. stavak 1. ZZP-a),
- ne prijavi Ministarstvu pronalazak minerala i fosila iznimnog zbog svoje rijetkosti, veličine, izgleda ili obrazovnog i znanstvenog značaja u roku od osam dana od dana pronalaska (članak 109. stavak 1. ZZP-a),
- provodi znanstvena i/ili stručna istraživanja sastavnica prirode u zaštićenom području bez dopuštenja ili protivno dopuštenju iz članka 145. stavka 1. ovoga Zakona (članak 145. stavak 1. ZZP-a),
- ne provodi mjere zaštite za strogo zaštićene vrste i njihova staništa propisane rješenjem iz članka 152. stavka 5. ovoga Zakona (članak 152. stavak 5. ZZP-a).

⁶⁶ Ibid., čl. 229.

Novčanom kaznom u iznosu od 7.000,00 kuna do 15.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba, a od 3.000,00 do 7.000,00 kuna fizička osoba i odgovorna osoba u pravnoj osobi ako⁶⁷:

- kao vlasnik ili nositelj prava na zemljištu na kojem se nalazi speleološki objekt ne omogućiti pristup tom objektu i provođenje zahvata, obavljanje radnje i/ili istraživanja za koje je ishodueno dopuštenje iz članka 105. stavka 1. ZZP-a (članak 106. stavak 6.),
- kao vlasnik ili nositelj prava na zemljištu na kojem su pronađeni minerali i fosili onemogućiti istraživanje nalazišta sukladno rješenju iz članka 109. stavka 3. ZZP-a (članak 109. stavak 6. ZZP-a).

Novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 do 10.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba ako⁶⁸:

- ne dostavi izvješće ili rezultate istraživanja nadležnom tijelu o provedenim istraživanjima u speleološkom objektu ili njegovu nadzemlju kada je obveza dostave izvješća ili rezultata istraživanja propisana dopuštanjem iz članka 105. stavka 1. ovoga Zakona (članak 106. stavak 7.),
- oštetiti i/ili uništiti znak i/ili informativnu ploču i/ili didaktičku opremu (članak 139., stavak 1. podstavak 10.),
- polijeće sportskim parajedrilicama i ovjesnim jedrilicama izvan površina koje su posebno označene i određene za tu namjenu (članak 139. stavak 1. podstavak 14.),
- koristi bespilotne letjelice bez dopuštenja na području strogog rezervata, posebnog rezervata i nacionalnog parka (članak 139. stavak 1. podstavak 15.).

Novčanom kaznom u iznosu od 500,00 do 1.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj fizička osoba ako:

- vozi i/ili parkira vozila i bicikle izvan površina namijenjenih za vožnju ili parkiranje (članak 139. stavak 1. podstavak 9.),
- kreće se izvan označenih pješačkih staza i izvan područja predviđenog za posjećivanje na području strogog rezervata, posebnog rezervata i nacionalnog parka ili se pri provedbi istraživanja kreće bez dopuštenja (članak 139. stavak 1. podstavak 16.),
- kupa se na mjestima određenima od strane nadležne javne ustanove kao područja zabrane kupanja (članak 139. stavak 1. podstavak 19.).

⁶⁷ Ibid., čl. 230.

⁶⁸ Ibid., čl. 231.

5. Zaključak

S obzirom na prirodu speleološke djelatnosti, koja je uglavnom volonterskog karaktera i činjenicu da se zakon loše provodi, postavlja se pitanje jesu li adresati zakona, javnopravna tijela i speleološke udruge, svjesni činjenice da pojedine odredbe nisu pisane u duhu speleološke djelatnosti? Na nekoliko primjera ćemo utvrditi da mnoge važeće odredbe nisu nikad zaživjele u praksi ali i dalje reguliraju speleološku djelatnost.

Prvi primjer je praksa prijavljivanja otkrića speleološkog objekta prema zakonu? Za nepoštivanje te odredbe propisana je prekršajnoppravna sankcija odnosno novčana kazna koja je veća nego budžet pojedinih speleoloških udruga. Nije propisano tko treba prijaviti otkriće špilje, nalaznik - speleolog ili lokalni stanovnik - građanin Republike Hrvatske? U duhu zakona vjerojatno je da takvo otkriće prijave speleolozi, koji su jedini relevantan čimbenik monitoringa speleoloških objekata, odnosno koji su (uglavnom) jedini tehnički obučeni (uz rješenje o dopuštenju) da se kreću po speleološkim objektima. Učestalo prijavljivanje takvih objekata od strane speleologa, speleološkoj zajednici bi značilo dodatne birokratske napore koji bi zakomplicirali bavljenje speleološkom djelatnošću. S jedne strane bi trebali nakon speleološkog terena ispunjavati postojeću (osnovnu) speleološku dokumentaciju, a s druge pisati dopise Ministarstvu o otkriću speleološkog objekta. To bi također moglo značiti da će speleolozima biti onemogućen pristup tom objektu dok se utvrđuju mjere osiguranja i zaštite speleološkog objekta. Upitno je u kojoj bi mjeri upravna vlast zaista zaštitila određeni speleološki objekt odnosno priznala speleologe kao mjerodavne stručnjake u provedbi zaštite i očuvanja speleološkog objekta. Možda je *ratio legis* te odredbe ako u novopronađenom speleološkom objektu dođe do značajnih otkrića. To mogu biti endemi podzemne faune, bitna zagađenja podzemnih voda, devastacija i narušenje podzemnog ekosustava, značajni paleontološko-arheološki lokaliteti, itd. Tada, osim prije nadležnom ministarstvu, moramo istu stvar prijaviti inspekcijском nadzoru, ako uočimo nepravilnosti. Postoji određeni stupanj diskrecije javnopravnog tijela da pokrene prekršajni postupak kad to vidi shodnim, a što doprinosi pravnoj nesigurnosti.

Zakon nigdje ne definira tko je vlasnik speleološkog objekta. Nigdje ne izjednačava speleološki objekt sa stvarima – koje jedine mogu biti predmet vlasništva i drugih stvarnih prava odnosno predmet raspolaganja. Primjerice, ukoliko su osobni automobil ili životinja - stvar/pokretnina, a stan ili zemljište – stvar/nekretnina, utoliko bi trebali more i zrak, speleološki objekt i siga biti stvari/nekretnine. Jedina je razlika što su ove prve *res in commercio* (stvar u prometu odnosno mogu se kupiti), a ove druge *res extra commercio* (nisu namijenjene prodaji, one su „opće“ dobro). Postavlja se pitanje tko bi trebao raspolagati općim dobrom? Država. A ona to, kad je riječ o speleološkim objektima, i čini: daje u koncesiju, izdaje dopuštenja za istraživanje, zatvara za javnost, itd. S druge

strane, Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (dalje u tekstu ZVSP)⁶⁹ propisuje da predmet prava vlasništva i drugih stvarnih prava može biti svaka pokretna (pokretnina) ili nepokretna stvar (nekretnina). Dalje u čl. 2. st. 3. navodi *Nekretnine su čestice zemljine površine, zajedno sa svime što je sa zemljištem trajno spojeno na površini ili ispod nje, ako zakonom nije drukčije određeno.* Tumačenjem ovog članka zaključujemo da sve što se nalazi ispod, primjerice privatnog zemljišta, po prirodi stvari postaje vlasništvo vlasnika zemljišta. To nas dovodi u proturječna zakonska rješenja gdje zakonodavac ZZP-om kao posebnim zakonom (*lex specialis*) nastoji normirati većinu situacija u kojima javnopravna vlast neograničeno upravlja speleološkim objektima, a s druge strane ZVSP-om (*lex generalis*) određuje nositelja prava vlasništva (npr. vlasnika zemljišta) dok Ustav (kao temeljni pravni propis) jamči nepovredivost prava vlasništva.

Prema tome, osim što je bitno tko, kako i za koga piše zakone, isto je važno tko izdaje dopuštenja za istraživanje. Činjenica je da ZZP nije pisan za speleologe, te zbog toga bi službena osoba trebala biti svjesna stanja na terenu, značaja speleoloških istraživanja i shodno tome u duhu zakona, stručnosti i dobre prakse olakšati korisnicima provedbu aktivnosti sukladno zakonu. Dosad slučaj nije bio takav. Izostanak kvalitetne komunikacije i dugogodišnji jaz između javnopravnog tijela i speleološke zajednice dodatno je frustrirao podnositelje predmetnih zahtjeva za dopuštenja u bitci za nekomercijalnu, znanstveno-istraživačku speleologiju. Usporedno tome, kada bi umjesto o davanju dopuštenja za istraživanje speleoloških objekata riječ bila o koncesiji i drugim sličnim institutima na kojima država ubire značajna financijska sredstva, što je bitna sastavnica posljednjeg Zakona o zaštiti prirode, smatram da bi zakonodavni okvir bio naklonjeniji njegovim adresatima. Ono što je pozitivno jest da su speleolozi putem Informacijskog sustava zaštite prirode prepoznati kao bitan (neizostavan) dionik procesa izrade baze podataka o speleološkim objektima. Usuđujem se reći da će, zbog dugogodišnjeg kvalitetnog (izvrsnog) i dosljednog rada speleološke zajednice, speleolozi u budućnosti biti sve više prepoznatljivi kao relevantan, mjerodavan i stručan čimbenik u zaštiti speleoloških objekata i zato sve više utjecati na kreiranje primjerenijih zakonodavnih okvira za bavljenje speleološkom djelatnošću.

⁶⁹ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine br. 81/2015, čl. 2

6. Popis kratica i značenje

- loc.cit. - *lat.* locus citatum – na navedenom mjestu
- ibid. - *lat.* ibidem – na istom mjestu
- ZZP - Zakon o zaštiti prirode
- ZVSP – Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima
- AZO - Agenciju za zaštitu okolišta
- DZZP - Državni zavod za zaštitu prirode
- Dopuštenje - Dopuštenje za provođenje speleoloških aktivnosti i provođenje istraživanja na kopnenom dijelu područja Republike Hrvatske
- Ministarstvo – Ministarstvo zaštite okoliša i energetike
- supra – u tekstu iznad
- infra – u tekstu ispod
- RH – Republika Hrvatska
- PP – Park prirode
- NP – Nacionalni park
- Strategija - Strategija i akcijski plan zaštite prirode Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2025. godine
- Ustav – Ustav Republike Hrvatske
- JU – javna ustanova
- čl. – članak
- st. – stavak
- toč. - točka

7. Literatura

Knjige:

1. Grupa autora, glavni urednik: Goran Rnjak, Speleologija, 2. hrv. izdanje, Zagreb, Planinarsko društvo sveučilišta Velebit i dr., 2017.

Propisi:

2. Zakon o udrugama, Narodne novine, br. 70/2017.
3. Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine br. 80/13, 15/18.
4. Zakona o zaštiti okoliša, Narodne novine 78/2015.
5. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/2009
6. Zakon o koncesijama, Narodne novine br. 143/2012.
7. Kazneni zakon, Narodne novine br. 125/2011
8. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine br. 81/2015
9. Pomorski zakonik, Narodne novine br. 26/2015.
10. Ustav RH, Narodne novine br. 85/2010
11. Strategija i akcijski plan zaštite prirode Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2025. godine, Narodne novine br. 72/2017

Internet poveznice:

12. Strategija Europske unije o bioraznolikosti do 2020. godine, dostupno na: http://publications.europa.eu/resource/ellar/54584304-3354-494b-84cf-13e921f7e50f.0024.02/DOC_3
13. Registar udruga, Ministarstvo uprave, dostupno na: <https://uprava.gov.hr/registar-udruga/826>
14. Web portal Informacijskog sustava zaštite prirode dostupan na: <http://www.biportal.hr/>