

UDK 502.34  
502.3:349.6  
349.6

Izlaganje sa znanstvenog skupa

Primljeno: 19. travnja 1996.

## Zakon o zaštiti prirode Konceptcija i praksa\*

Ivo Bralić

Državna uprava za zaštitu prirodne i kulturne baštine, Zagreb

### Sažetak

Spoznaje o potrebi zaštite prirode danas nalazimo pretočene u mnogim zakonima koji tretiraju pojedine ljudske aktivnosti i korištenje prirodnih dobara. U središtu tih odredbi uvijek su interesi čovjeka postavljeni isključivo antropocentrički. Zakon o zaštiti prirode (i oni raniji i ovaj posljednji, 1994. god.) u tom se pogledu razlikuje. U njemu se priroda štiti, ali joj se daje pravo da egzistira i mimo čovjeka. Zakon predviđa 9 kategorija zaštite: 1. Nacionalni park, 2. Park prirode, 3. Strogi rezervat, 4. Posebni rezervat, 5. Spomenik prirode, 6. Zaštićeni krajolik, 7. Park šuma, 8. Spomenik parkova arhitekture, 9. Pojedina biljna i životinjska vrsta.

Zaštićenim dijelovima prirode upravljaju javne ustanove kao neprofitne organizacije. Uprave nacionalnih parkova i parkova prirode osniva Vlada, a za ostale kategorije zaštite osnivačko pravo za svoj teritorij imaju županije. Za pojedine konkretne radnje u zaštićenim područjima ili u svezi sa zaštićenim biljnim i životinjskim vrstama postoje zakonske odredbe koje zabranjuju njihova oštećenja i degradacije.

U cjelini gledano, možemo uglavnom biti zadovoljni s formalnopravnim rješenjima i odredbama koje nalazimo u važećem Zakonu o zaštiti prirode, ali nismo zadovoljni s njegovim provođenjem.

Privatno se vlasništvo sada pojavljuje u ozbiljnijoj dimenziji, a zakonska mogućnost odštete i eksproprijacije gotovo je simbolična. Nedostatno financiranje teško pogađa zaštićena područja i reflektira se kao posebna opasnost u turistički atraktivnim prostorima (većina nacionalnih parkova)

**Ključne riječi:** nacionalni parkovi, zakon o zaštiti prirode, zaštita prirode

Spoznaje o potrebi zaštite prirode postale su danas već tako očite da ih na ovaj ili onaj način nalazimo pretočene u mnogim zakonima koji tretiraju pojedine ljudske aktivnosti, posebno one koje su orijentirane na korištenje prirodnih dobara (vodoprivreda, šumarstvo, rudarstvo, prostorno planiranje, građevinarstvo, okoliš itd.) Neracionalno korištenje tih dobara počelo nas je ugrožavati, pa koncepciju održivog razvitka sve češće, više ili manje uspješno, nalazimo ili naslućujemo u pojedinim zakonskim odredbama. U središtu tih odredbi uvijek su interesi čovjeka, filozofija održivog razvitka postavljena je isključivo antropocentrički, a glavni konceptualni pomak odnosi se na spoznaju o neophodnosti dugoročnog korištenja prirodnih dobara.

Zakon o zaštiti prirode (i oni raniji i ovaj posljednji, donesen 1994. godine) uvijek se u tom pogledu donekle razlikovao. I ovdje se priroda štiti, jer je na ovaj ili onaj način

\* Rad se temelji na autorovu izlaganju na hrvatsko-njemačkom simpoziju Goethe-Instituta Zagreb i časopisa »Socijalna ekologija« *Ekološki izazovi modernom društvu*, održanom 25. i 26. travnja 1996. godine u Goethe-Institutu u Zagrebu.

čovjeku korisna i potrebna, ali joj se daje pravo da egzistira i mimo čovjeka. To se posebno očituje u odredbama koje tretiraju izvorni biljni i životinjski svijet oko nas. Utoliko možda ovaj Zakon, pa i djelatnost temeljena na njemu, u izvjesnoj mjeri izmiču sveprisutnoj utilitarnosti i egocentričnosti čovjeka. Time, dakako, ne želim reći da je ovaj Zakon bolji ili »pravedniji« od ostalih.

Težište Zakona odnosi se na zaštićene dijelove prirode. U tom pogledu predviđeno je 9 različitih kategorija zaštite:

1. Nacionalni park
2. Park prirode
3. Strogi rezervat
4. Posebni rezervat
5. Spomenik prirode
6. Zaštićeni krajolik
7. Park šuma
8. Spomenik parkovne arhitekture
9. Pojedina biljne i životinjske vrste.

Uspoređujući ove kategorije s kategorijama koje predviđa Međunarodna unija za zaštitu prirode (IUCN), odnosno njena Komisija za nacionalne parkove i zaštićena područja možemo reći sljedeće:

a) Kategoriju I (*Scientific Reserves*) u Hrvatskoj »pokrivaju« dvije kategorije: »strogi rezervat« i »posebni rezervat«. Kategorija posebnog rezervata primjenjuje se u slučajevima kad se štiti pojedini segment prirode (flora, šuma, ptice, itd), a kategorija strogog rezervata kad se štiti cjelokupna priroda nekog područja. Za strogi rezervat je neophodna pretpostavka da je ta priroda sačuvana u izvornom stanju, bez utjecaja čovjeka. Međutim, znanstvena funkcija je ključna za obje kategorije.

b) Kategoriji II (*National parks*) terminološki i sadržajno odgovara kategorija identičnog naziva.

c) Kategoriji III (*Natural monuments*) terminološki i sadržajno također odgovara kategorija identičnog naziva.

d) Za kategoriju IV (*Nature Conservation Reserves, Managed reserves*) ne postoji u hrvatskom zakonu analogna kategorija, ali njenu funkciju mogu ispuniti pojedine zone u većim zaštićenim područjima kao što su »parkovi prirode« (*Nature parks*), a djelomično i »posebni rezervati«.

e) Na kategoriju V (*Protected Landscapes*) odnose se u Hrvatskoj dvije kategorije: »park prirode« i »zaštićeni krajolik«. Parkovi prirode su velika područja koja ne zadovoljavaju kriterije nacionalnog parka (očuvanost izvorne prirode i mogući režim korištenja), ali redovito sadrže vrijedne prirodne lokalitete, zanimljiv krajolik i ekološko značenje. Termin »zaštićenog krajolika« primjenjuje se u Hrvatskoj na manje pejsažne cjeline.

Iz navedenog možemo zaključiti da su kategorije prostorne zaštite, predviđene hrvatskim zakonom o zaštiti prirode, u velikoj mjeri sukladne međunarodnim naporima i tendencijama na polju zaštite prirode. Isto to se može reći i za zaštitu pojedinih

biljnih i životinjskih vrsta; kriteriji, navedeni u definicijama, identični su: »ugroženost« i »rijetkost«. Za proglašavanje zaštite Zakon određuje tri razine:

- nacionalni park i park prirode proglašava Sabor. To su redovito veća područja, koja katkad zadiru u više županija;
- zaštitu pojedinih biljnih i životinjskih vrsta proglašava ministar nadležan za poslove zaštite prirode;
- dijelove prirode unutar ostalih kategorija zaštite proglašava odgovarajuća županijska skupština, nakon pribavljene suglasnosti državne službe zaštite prirode. Ukoliko županija ne želi proglasiti zaštitu, Vlada takav prijedlog može uputiti Saboru.

Dok su sustav kategorija i njihovih definicija, pa i način proglašenja, bili slično određeni prethodnim Zakonom o zaštiti prirode (1976. godine), poglavlje o upravljanju sada je bitno popravljeno; posebno u dijelu koji se odnosi na nacionalne parkove i parkove prirode. Generalno se određuje da zaštićenim dijelovima prirode upravljaju javne ustanove kao neprofitne organizacije. Osnivanje tih ustanova slijedi liniju proglašenja, pa uprave nacionalnih parkova i parkova prirode osniva Vlada, a za ostale kategorije zaštite osnivačko pravo za svoj teritorij imaju županije. Isti ključ vrijedi i za imenovanje ravnatelja tih ustanova. Ovakvim zakonskim rješenjima znatno je smanjena mogućnost lokalnih utjecaja u upravljanju nacionalnim parkovima i parkovima prirode. Kao organ upravljanja ovim ustanovama predviđena su i upravna vijeća, a za vođenje stručnih poslova uvedena je i funkcija »stručnog voditelja«, s obveznom prirodoslovnom naobrazbom.

S obzirom da je u definicijama pojedinih kategorija dat samo okvirni režim, zaštite i korištenja, datalnije tu materiju razrađuje poglavlje »Način zaštite«. Tako je za veća područja – nacionalne parkove i parkove prirode obvezna izrada prostornih planova, čije je donošenje, slijedom proglašenja i upravljanja, u nadležnosti Sabora.

Ranije se to odnosilo samo za nacionalne parkove, pa svi naši nacionalni parkovi (7) i imaju svoje prostorne planove. Predstoji nam novelacija tih planova, te izrada prostornih planova za parkove prirode (zasad ih je 6).

Za ostale se rezervate i spomenike prirode ocjenjuje da nisu potrebni posebni prostorni planovi (iznimke su dakako moguće), pa Zakon za njih predviđa donošenje mjera zaštite u nadležnosti županija, ali ponovno uz suglasnost državne službe zaštite prirode. U nadležnosti ove službe su i mjere zaštite pojedinih biljnih i životinjskih vrsta, te neki podzakonski akti (pravilnici o unutarnjem redu u nacionalnim parkovima i parkovima prirode itd.).

Za pojedine konkretne radnje u zaštićenim područjima ili u svezi sa zaštićenim biljnim i životinjskim vrstama, postoje zakonske odredbe koje zabranjuju njihova oštećenja i degradacije, a općenito je predviđena obveza prethodnih dozvola i uvjeta za sve zahvate koji bi mogli izazvati promjene na zaštićenim dijelovima prirode. Ovakve su odredbe postojale i u ranijim zakonima o zaštiti prirode.

I konačno, poglavlje »Način zaštite« donosi i neke odredbe koje nisu u djelokrugu zaštićenih dijelova prirode, a pokazuju se potrebnim, jer ih drugi zakoni ne »pokrivaju« (otuda i naziv »Zakon o zaštiti prirode«, a ne »Zakon o zaštićenim dijelovima prirode«). To se u prvom redu odnosi na sferu nezaštićenih samoniklih biljnih i divljih životinjskih vrsta (introdukcija, reintrodukcija, biodiverzitet, sakupljanje, trgovina, prerada, promet), a zatim i na mogućnost intervencija s gledišta zaštite prirode i

krajolika kod većih građevinskih, posebno infrastrukturnih radova (prometnice, energetske i vodoprivredni objekti itd.). Slično formulirane odredbe također nalazimo i u ranijim zakonima o zaštiti prirode.

U cjelini gledano, možemo uglavnom biti zadovoljni s formalno-pravnim rješenjima i odredbama koje nalazimo u važećem Zakonu o zaštiti prirode. To, međutim, ne znači da smo uvijek zadovoljni sa stvarnim stanjem i provođenjem tog Zakona.

Poput drugih bivših komunističkih zemalja, i Hrvatska je u procesu transformacije sistema. U toj transformaciji vlasnički odnosi su zacijelo jedan od najvećih i objektivno najkompliciranijih problema, a to se, dakako, reflektira i na zaštićena područja. Iako je na razini zakona to riješeno kroz mogućnost odštete za ograničeno korištenje, ta odšteta nije se javljala kao značajniji problem u trenutku proglašenja zaštite. Privatno se vlasništvo sada pojavljuje u daleko ozbiljnijoj dimenziji, ne samo u planiranoj, nego i postojećoj zaštiti. Za ilustraciju: otoci u Nacionalnom parku »Kornati« sasvim su u privatnom vlasništvu (u granicama Parka je i okolno more!), u Nacionalnom parku »Mljet« ima i privatnog i crkvenog zemljišta itd. Zakonska mogućnost eksproprijacije također postoji, ali u sadašnjoj financijskoj situaciji Hrvatske ta mogućnost je samo simbolična.

Nedostatno financiranje teško pogađa zaštićena područja, a reflektira se kao posebna opasnost u onim prostorima koji su turistički atraktivni (većina nacionalnih parkova). Ravnotežu između bahatog turizma i kriterija zaštite, svuda je teško braniti, a u siromašnim zemljama posebno. I nije nam lakše što znamo da se i mnoge druge zemlje bore s tim problemom.

Financijska se oskudica očituje i u činjenici da proglašeni parkovi prirode (s izuzetkom jednog), još nemaju vlastite uprave, poput onih u nacionalnim parkovima. Vjerujemo da će to postupno uslijediti, ali predviđeno osnivanje javnih ustanova na razini županija izgleda da je bilo preoptimistično, pa će u tom pogledu biti potrebne određene zakonske korekture.

Ne možemo, dakako, biti zadovoljni ni s mnogim drugim pojavama i procesima koje sobom donosi »opći napredak«. To je, međutim, znatno šira tema, koja prelazi okvire zadane naslovom ovog rada.

## LITERATURA:

\*\*\* (1994). Zakon o zaštiti prirode. *Narodne novine*, br. 30.

\*\*\* (1994). *Guidelines for Protected Area Management Categories*. Gland: IUCN.

## NATURE PROTECTION LAW. A CONCEPT AND PRACTICE

Ivo Bralić

State Directorate for Nature and Culture Heritage Conservation, Zagreb

### Summary

*The awareness of the necessity of nature protection is nowadays included in many legislation acts that treat particular human activities and the use of natural resources. In the focus of these legal provisions human interests are always set exclusively anthropocentrically. Nature Conservation Law (earlier ones as well as the last one, 1994) is different in this aspect. Its legal provisions protect nature, but the nature is given the right to exist past a man. The Law defines 9 categories of conservation: 1. National Park, 2. Natural Park, 3. Strict Preserve, 4. Special Preserve, 5. Natural Monument, 6. Protected Landscape, 7. Park Forrest, 8. Architecture Park Monument. 9. Particular Plant and Animal Species.*

*Protected natural areas are managed by public institutions as nonprofit organizations. National park and natural park administrations are established by the government, and for other categories of conservation county has the right to establish them on its territory. For particular procedures in protected areas or in connection with protected plant and animal species there are legal provisions that forbid their damage and degradation.*

*On the whole, we can be pleased with legal solutions and provisions that can be find in the present Nature Conservation Law that is in force, but we are not pleased with its enforcement.*

*Private property now appears in a more serious dimension, and the legal possibility of compensation and expropriation is almost symbolic. Insufficient financing heavily affects protected areas and reflects itself as a special danger in attractive tourist regions (the majority of national parks).*

**Key words:** national parks, Nature Conservation Law, nature conservation

## NATURSCHUTZGESETZ. KONZEPTION UND PRAXIS

Ivo Bralić

Staatliche Verwaltung für die Erhaltung des Kultur- und Naturerbes, Zagreb

### Zusammenfassung

*Die Erkenntnis von der Notwendigkeit des Naturschutzes schlägt sich in zahlreichen Gesetzen nieder, die sich mit einzelnen Tätigkeitsbereichen des Menschen befassen, insbesondere mit den auf die Nutzung natürlicher Ressourcen ausgerichteten Bereichen. Im Mittelpunkt dieser Bestimmungen stehen immer die Interessen des Menschen. Die Philosophie der Nachhaltigkeit fußt ausschließlich auf anthropozentrischen Gesichtspunkten. Das Naturschutzgesetz (sowohl die früheren als auch das letzte, 1994 verabschiedete) wies diesbezüglich immer gewisse Unterschiede auf. Die Natur muß geschützt werden, denn sie nützt dem Menschen und wird von ihm benötigt, aber es wird ihr auch das Recht auf ein Bestehen außerhalb des menschlichen Wirkungsbereichs erteilt. Der Schwerpunkt des Gesetzes bezieht sich auf die unter Schutz stehenden Teile der Natur. In dieser Hinsicht sind neun verschiedene Schutzkategorien vorgesehen: 1. Nationalpark, 2. Naturpark, 3. Strenges Reservat, 4. Sonderreservat, 5. Naturdenkmal, 6. Naturgeschützte Landschaft, 7. Waldpark, 8. Denkmal der Parkarchitektur, 9. Individuelle Pflanzen- oder Tierart. Ein Vergleich dieser Kategorien und ihrer Definitionen mit den von der Internationalen Naturschutzunion (IUNC) vorgesehenen Kategorien zeigt, daß diese weitgehend übereinstimmen.*

**Grundbegriffe:** Naturschutz, Nationalpark, Naturschutzgesetz