

Sportska luka kao luka posebne namjene - pravni status, upravljanje i izazovi u praksi

Sumić, Ivon

Master's thesis / Diplomski rad

2023

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:785985>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-27**



Repository / Repozitorij:

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



Sveučilište u Zagrebu
Pravni fakultet
Katedra za pomorsko i općeprometno pravo

Ivon Sumić

**Sportska luka kao luka posebne namjene-pravni status,
upravljanje i izazovi u praksi**

DIPLOMSKI RAD

Kolegij : Pomorsko i općeprometno pravo
Mentor : prof. dr. sc. Jasenko Marin
Broj indeksa autora: 1234R56789

Zagreb, 2022.

IZJAVA O IZVORNOSTI

Ja, Ivon Sumić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Ivon Sumić, v. r.

(potpis studenta)

SADRŽAJ

1. UVOD.....	4
1.1. Tema i cilj rada.....	4
1.2. Struktura rada.....	4
2. GOSPODARSKO KORIŠTENJE POMORSKOG DOBRA.....	6
2.1. Pomorsko dobro.....	6
2.1.1. Pojam i pravni status pomorskog dobra.....	6
2.1.2. Upravljanje pomorskim dobrom.....	9
2.1.3. Utvrđivanje granice pomorskog dobra.....	12
2.2. Upotreba i korištenje pomorskog dobra.....	18
2.2.1. Opća i posebna upotreba pomorskog dobra.....	18
2.2.2. Gospodarsko korištenje pomorskog dobra.....	21
2.3. Koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra.....	22
2.3.1. Općenito o koncesiji za gospodarsko korištenje pomorskog dobra.....	23
2.3.2. Postupak davanja koncesije za korištenje pomorskog dobra.....	27
2.3.3. Postupak davanja koncesije u lukama posebne namjene.....	32
3. LUKE POSEBNE NAMJENE.....	34
3.1. Razvrstaj luka.....	35
3.1.1. Luke otvorene za javni promet.....	35
3.1.2. Luke za posebne namjene.....	37
3.2. Vrste luka posebne namjene.....	38
3.2.1. Vojne luke.....	38
3.2.2. Luke nautičkog turizma.....	39
3.2.3. Brodogradilišne luke.....	40

3.2.4. Industrijske luke.....	41
3.2.5. Ribarske luke.....	41
4. SPORTSKE LUKE.....	42
4.1. Pravna regulacija.....	42
4.1.1. Općenito.....	42
4.1.2. Sportska udruga kao koncesionar.....	46
4.1.3. Prava i obveze članova sportske udruge.....	47
4.1.4. Djelatnosti sportske luke.....	50
4.1.5. Plovila u sportskoj luci.....	51
4.2. Izazovi u praksi.....	52
4.2.1. Problematika obavljanja komercijalnih djelatnosti.....	52
4.2.2. Posljedice kršenja propisa.....	54
4.2.3. Primjer iz prakse.....	57
5. ZAKLJUČAK.....	60
Popis literature.....	62

1. UVOD

1.1. Tema i cilj rada

U ovom radu se analizira i utvrđuju sve relevantne činjenice pomorskog dobra i načini njegova korištenja, s posebnim osvrtom na sportske luke kao načinom korištenja pomorskog dobra. Sportske luke se nalaze diljem obalnog pojasa Republike Hrvatske i zauzimaju područje pomorskog dobra koji je izrazito vrijedan prirodni resurs i treba ga na zakonit i svrsishodan način koristiti. Iako je to tako, sportske luke u znanstvenoj i stručnoj literaturi nisu dovoljno zastupljene i obrađene. Osim analize aktualnog stanja navedene materije, u pojedinim dijelovima rada bit će istaknute najbitnije promjene i posljedice koje donosi nova pravna regulacija.

Cilj rada je ukazati na probleme u pravnoj regulaciji i praksi djelovanja sportskih luka kojih je mnogo te je potrebno u budućnosti pristupiti izradi strategije kojom će se odrediti njihova sudbina.

1.1. Struktura rada

Tema ovog rada prezentirana je u pet međusobno povezanih dijelova.

U *uvodu* su navedeni tema i cilj rada i obrazložena struktura rada.

U drugom dijelu rada analizirano je *gospodarsko korištenje pomorskog dobra* gdje se uvodno objašnjava pojam i pravna priroda pomorskog dobra, upravljanje pomorskim dobrom i granica pomorskog dobra. Nakon toga su objašnjeni načini upotrebe i korištena pomorskog dobra te institut koncesije i postupak za davanje iste. Ovaj dio rada je vrlo bitan za razumijevanje ostalih dijelova rada.

Naslov trećeg dijela rada je *luke posebne namjene* gdje su analizirane morske luke, vrste morskih luka i osnovne značajke luka posebnih namjena osim sportske luke koja je detaljno obrađena u sljedećem dijelu rada.

U četvrtom dijelu rada pod naslovom *sportske luke* analizirana je aktualna pravna regulacija sportskih luka i izazovi u praksi koji se pojavljuju. Na kraju ovog dijela naveden je primjer djelovanja sportske luke u praksi.

U *zaključku* su navedeni osnovni problemi koji se pojavljuju u djelovanju sportskih luka i moguća rješenja za isto.

U pojedinim dijelovima rada istaknute se promjene koje donosi nova pravna regulacija u odnosu na predmetnu materiju koja je analizirana s aspekta pozitivnih propisa i aktualnog stanja. Osim toga, za određena pitanja je naveden praktični primjer djelovanja i poslovanja Pomorskog športskog ribolovnog društva "Kanjac".

Za izradu ovog rada korištene su sljedeće znanstvene metode: metoda proučavanja propisa, metoda deskripcije, metoda analize i sinteze i komparativna metoda.

2. GOSPODARSKO KORIŠTENJE POMORSKOG DOBRA

2.1. Pomorsko dobro

Najveće prirodno bogatstvo Republike Hrvatske su njeno more i obala. Republika Hrvatska ima 56.594 km² ukupnu površinu kopna, a površina teritorijalnog mora iznosi 31.479 km² što čini skoro polovinu ukupne površine. Dužina morske obale iznosi 6.278 km i s obzirom na to Republika Hrvatska raspolaže s najvećim dijelom obale Jadrana.¹ Iako je jasno da imamo golemi potencijal, ne iskorištavamo ga dovoljno iz više razloga. Uvjet za uspješno upravljanje i korištenje tim potencijalom je svakako i odgovarajuća pravna regulativa i razumijevanje pojma i pravnog statusa pomorskog dobra, kojeg između ostalog čine more i morska obala.

Pojam i pravni status te ostala pitanja vezano uz pomorsko dobro kao općeg dobra od interesa za Republiku Hrvatsku uređuje (primarno) Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama² koji je trenutno u postupku opsežnih promjena koje bi trebale dovesti do bolje pravne regulacije, uspješnijeg i bržeg razvitka Republike Hrvatske kao pomorske zemlje, stvaranja uvjeta za veća ulaganja na pomorskom dobru i uspješnije zaštite pomorskog dobra.³

Najbitnije novine koje donosi novi zakon biti će istaknute u radu.

2.1.1. Pojam i pravni status pomorskog dobra

Pomorsko dobro je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se ili koristi pod uvjetima i na način propisan zakonom.⁴

Opća dobra su stvari koja nisu sposobna biti objektom prava vlasništva niti drugih stvarnih prava.⁵ Svojestvo općeg dobra stvar stječe ili zbog svojih naravnih osobina (kao što

¹ Statistički pokazatelji, Državni zavod za statistiku, 2021.

² Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine (NN), br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16, 98/19; u daljnjem tekstu: ZPDML)

³ Nacrt prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (u daljnjem tekstu: Nacrt), u fazi javnog savjetovanja (<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=22504>), 16. prosinca 2022. godine

⁴ Članak 3. stavak 1. ZPDML

⁵ Članak 3. stavak 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15, 94/1; u daljnjem tekstu: ZV): “Nisu sposobni biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava oni dijelovi prirode koji po svojim

su npr. atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima ili moru, morska obala) ili temeljem propisa kojim se neka stvar proglašava općim dobrom i izuzima iz vlasničkog režima.⁶ Iako se more i morska obala kao dijelovi pomorskog dobra navode kao opća dobra, pomorsko dobro je opće dobro temeljem propisa jer se ono ne sastoji samo od te dvije komponente.⁷ Iako su opća dobra stvar izvan prometa (ne mogu ih stjecati privatne osobe u pravnom prometu), o njima netko voditi brigu i upravljati. Članak 3. stavak 3. ZV određuje da o “ općim dobrima vodi brigu, njima upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.“ Općenito nad njima vlast vrši (ali nije u vlasništvu države) Republika Hrvatska osim ako je posebnim zakonom određeno drugačije. Republika Hrvatska je odgovorna za upravljanje i zaštitu općih dobara, ali ona može posredstvom nadležnih tijela (županijska skupština, Vlada RH...) opća dobra dati na raspolaganje i korištenje privatnim fizičkim ili pravnim osobama putem instituta koncesije.⁸ Zgrade ili druge građevine koje budu izgrađene na općem dobru na temelju koncesiju pravno nisu dijelovi općeg dobra⁹ i za vrijeme trajanja koncesije mogu biti objektom prava vlasništva ili drugih stvarnih prava. Istekom koncesije odnosno gubitkom koncesije izgrađena građevina postaje dijelom općeg dobra (pa tako i pomorskog dobra).¹⁰ Ovime je napušteno načelo pravnog jedinstva nekretnine^{11, 12}

Vrlo je važno razlikovati pojam općeg dobra od javnog dobra. Osnovna razlika je što javna dobra mogu biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava. To su stvari koja su u vlasništvu ili imovini države ili drugih javnopravnih subjekata (jedinice lokalne i područne samouprave, razne ustanove). Javna dobra mogu biti u općoj uporabi (to nisu opća dobra!) ili u javnoj uporabi.¹³ Razlika između općih dobara i javnih dobara u općoj uporabi,

osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih, kao što su to atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru, te morska obala (opća dobra). “

⁶ Članak 3. stavak 1. ZV

⁷ Vidi infra, potpoglavlje 2.1.3.

⁸ Vidi infra, potpoglavlje 2.3.1.

⁹ Vidi članak 3. stavak 4. ZV i članak 9. stavak 4. ZV.

¹⁰ Članak 5. stavak 1. ZDML: “Građevine i drugi objekti na pomorskom dobru koji su trajno povezani s pomorskim dobrom smatraju se pripadnošću pomorskog dobra.“

¹¹ Vidi npr. Simonetti, Petar, “ Pravno jedinstvo nekretnine i njenih posebnih dijelova“, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2001.

¹² Opširnije Jug, Jadranko, “Pravni status općih dobara“, stručni rad objavljen u knjizi "Nekretnine u pravnom prometu", Inženjerski biro d.d. u prosincu 2004.,

¹³ Vidi npr. Nakić, Jakob, “Pomorsko dobro-opće ili javno dobro“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 53 No. 3, 2016.

kao što je već navedeno, je u tome što javno dobro u općoj uporabi je u vlasništvu Republike Hrvatske, a ne u nevlasničkom statusu.¹⁴

Osim što je pomorsko dobro opće dobro, ono je i dobro od interesa za Republiku Hrvatsku. Ustav Republike Hrvatske u članku 52. stavku 1. određuje, između ostalog, da su more i morska obala (dijelovi pomorskog dobra) stvari (dobra) od interesa za Republiku Hrvatsku i uživaju njezinu osobitu zaštitu.¹⁵ Iz navedenog proizlazi da su određene stvari od interesa za Republiku Hrvatsku zbog svojih naravnih osobina i kao takve proglašene Ustavom (more, morska obala, zračni prostor, otoci) dok su druge takve samo ako ih se zakonom posebno proglasi (pomorsko dobro je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku temeljem propisa jer su more i morska obala samo dijelovi pomorskog dobra). Pojam “dobro od interesa za Republiku Hrvatsku“ je širi od pojma općeg dobra (npr. otoci su dobra od interesa za RH, ali nisu opća dobra) te u takvom statusu mogu biti opća dobra, javna dobra u općoj uporabi, javna dobra u javnoj uporabi, kao i ostale stvari koje su u vlasničkom režimu. Osnovna razlika između dobara od interesa za Republiku Hrvatsku i svih ostalih dobara je što su ona posebno pravno regulirana glede uporabe, korištenja i prava na njima.¹⁶ Kada se posebnim zakonom neko dobro proglasi dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku (npr. poljoprivredno zemljište, šume i šumska zemljišta, kulturna dobra, itd.) vlasnika tog dobra se podvrgava određenim ograničenjima u pogledu upravljanja, korištenja i uporabe.¹⁷

Iz svega navedenog, može se zaključiti da je pomorsko dobro vrlo složen pravni institut čija je osnovna karakteristika da je ono opće dobro i kao takvo od posebnog interesa za državu i društvo u pogledu njegovog korištenja, uporabe i zaštite. Zbog toga zahtjeva vrlo preciznu i jasnu pravnu regulaciju od strane zakonodavca kako ne bi došlo do trajnog uništenja tog golemog prirodnog bogatstva. Odgovorno upravljanje, precizno utvrđenje granica te pravilna i zakonita upotreba i korištenje pomorskim dobrom mogu dovesti do ispunjenja njegovog punog potencijala (ekonomskog, društvenog, gospodarskog).

¹⁴ Jug, op. cit., str. 3., 4.

¹⁵ Članak 52. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14; u daljnjem tekstu: Ustav): “ 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 kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu.“

¹⁶ Članak 52. stavak 2. Ustava: “ 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.“

¹⁷ Jug, op. cit., str. 4., 5.

Prema Nacrtu pravni status pomorskog dobra ostaje isti uz dodatne odredbe koje ga koje ga još bolje štite od bilo kakvog prisvajanja.

Republika Hrvatska je nositelj vlasti (ali ne vlasnik, jer je pomorsko dobro i dalje opće dobro) na pomorskom dobru. Pomorsko dobro je izvan prometa i na njemu ne može steći pravno vlasništva niti druga stvarna prava prema bilo kojoj osnovi, niti može bit predmet ugovora o zakupu niti ugovora o najmu. Nitko se ne može pozivati na zaštitu povjerenja u zemljišne knjige niti postupka u dobroj vjeri u odnosu na nekretnine koje su pomorsko dobru po samom zakonu te su svi pravni poslovi čiji je predmet pomorsko dobro ništetni.¹⁸

2.1.2. Upravljanje pomorskim dobrom

Upravljanje pomorskim dobrom je pojam koji označava vrlo složenu djelatnost koja se sastoji od niza aktivnosti čiji je cilj zaštita i održavanje pomorskog dobra odnosno općenito skrb o pomorskom dobru kako bi se pomorsko dobro upotrebljavalo i koristilo na zakonit način.

Niz propisa direktno ili indirektno određuje upravljanje pomorskim dobrom (Ustav, ZPDML, Zakon o prostornom uređenju i gradnji¹⁹, Uredba o postupku i utvrđivanju granice pomorskog dobra²⁰, Zakon o zaštiti okoliša²¹ itd.). Članak 10. ZPDML-a definira upravljanje pomorskim dobrom i određuje tko njime upravlja. Pomorskim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara neposredno Republika Hrvatska ili posredno putem jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno jedinica lokalne samouprave. Pod upravljanje pomorskim dobrom razumijeva se održavanje, unapređenje, briga o zaštiti pomorskog dobra u općoj upotrebi, te posebna upotreba ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra na temelju koncesije ili koncesijskog odobrenja.²²

¹⁸ Vidi članak 3. i 4. Nacrta

¹⁹ Zakon o prostornom uređenju i gradnji (NN 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19; u daljnjem tekstu: ZPUG

²⁰ Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (NN 8/2004, 82/2005; u daljnjem tekstu: Uredba o granici)

²¹ Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18; u daljnjem tekstu: ZZO)

²² Seršić, Vanja, Koncesije na pomorskom dobru, Zagreb, 2011., str. 136., 137.

Iz navedene definicije što je to upravljanje pomorskim dobrom može se vidjeti da je riječ o složenoj djelatnosti koju čine niz aktivnosti koje se provode.

Održavanje pomorskog dobra znači držati ga u funkciji koju po svojoj prirodi ima. Kada održavanja ne bi bilo, moglo bi doći do promjena koje bi onemogućile upotrebu pomorskog dobra. Osnovna funkcija pomorskog dobra kao općeg dobra jest da ono služi i mora biti dostupno za korištenje svim građanima podjednako, bez bilo kakve naknade ili bilo kakvih ograničenja. To znači da svi imaju pravo slobodno plivati u moru, roniti, ploviti po moru, šetati plažama, koristiti plaže i luke itd. Nitko ne može uzeti privilegiju korištenja samo za sebe, a da ostale iz toga isključi. Isključenje drugih je dozvoljeno samo pod posebnim uvjetima kad se radi o gospodarskoj ili posebnoj upotrebi na temelju koncesije.²³

Unapređenje pomorskog dobra čine djelatnosti koje su usmjerene na to da osnovna funkcija pomorskog se još više kvalitativno ili kvantitativno približi korisnicima. Kvalitativno unapređenje bi na primjer bilo uređenje šetnice uz more, a kvantitativno bi podrazumijevalo što veću dostupnost pomorskom dobru kroz omogućavanje boljeg pristupa pomorskom dobru (npr. više staza za pristup moru, više ulaza na plažu).²⁴

Zaštita pomorskog dobra²⁵ prije svega se odnosi na zaštitu od onečišćenja akvatorijalnog i teritorijalnog dijela pomorskog dobra od svih vrsta onečišćivača. Posebno treba zaštititi od onih koji ostavljaju negativne posljedice trajno ili u dužem vremenskom periodu. Nafta, ulje, balastne vode, invazivne alge su primjeri takvih onečišćivača. Osim toga, pomorsko dobro treba zaštititi i od devastacije pomorskog dobra koja se dešava građenjem, nasipavanjem i sličnim radnjama. Pomorsko dobro treba zaštititi i od uzurpacije od strane pojedinih subjekata i uskraćivanja njegove osnovne funkcije.²⁶

O posebnoj upotrebi ili gospodarskom korištenju pomorskog dobra kao načinu upravljanja pomorskim dobrom biti će više riječi u nastavku teksta.

²³ Seršić, op. cit., str 137.

²⁴ Cf. ibid., str. 138.

²⁵ Vidi npr. Hlača, Vinko; Nakić, Jakob, "Zaštita pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj", Poredbeno pomorsko pravo, Vol. 49 No. 164, 2010., str. 493-528.

²⁶ Seršić, op. cit., str 138., 139.

Upravljanje pomorskim dobrom može biti redovito i izvanredno.²⁷

Redovitim upravljanjem smatra se briga o zaštiti i održavanju pomorskog dobra u općoj upotrebi, a provode ga jedinice lokalne samouprave. Izvanredno upravljanje sastoji se od sanacije pomorskog dobra izvan luka zbog izvanrednih događaja i izrade prijedloga granice pomorskog dobra i njezinu provedbu. Izvanredno upravljanje je u nadležnosti jedinica područne (regionalne) samouprave.²⁸²⁹

U pogledu upravljanja pomorskim dobrom Nacrt donosi velike promjene odnosno puno detaljnije uređuje sami proces upravljanja i na čemu se treba temeljiti kako bi se učinkovitije koristili i zaštitilo pomorsko dobro. Upravljanje se odnosi na pomorsko dobro u režimu opće upotrebe³⁰(kao i prije).

Upravljanje pomorskom dobrom mora biti cjelovito i provoditi se na integralan način i mora imati za cilj održivi razvoj i očuvanje pomorskog dobra za buduće naraštaje. Temelji se na načelima javnosti, transparentnosti, učinkovitosti, odgovornosti, zaštite javnog interesa, itd. Navedenim načelima mora se voditi svatko tko upravlja pomorskim dobrom ili se koristi njime. U ime Republike Hrvatske poslove brige i upravljanja pomorskim dobrom izvršava Vlada Republike Hrvatske. Zakonom određen poslovi upravljanja i brige o pomorskom dobru povjerava se jedinicama područne (županijama) i lokalne samouprave (gradovima/općinama) te lučkim upravama.³¹

U svrhu zaštite pomorskog dobra Nacrt odredbama posebno propisuje da Republika Hrvatska može poduzimati sve radnje radi zaštite pomorskog dobra (tužbe radi utvrđivanja statusa pomorskog dobra, tužbe radi naknade štete protiv osoba koje su koristile pomorsko dobro bez pravne osnove ili ga uzurpirale, devastirale i sl.).³²

²⁷ Članak 11. ZPDML

²⁸ Seršić, op. cit., str. 139.

²⁹ Vidi npr. Kundih, Branko, “ Konzistentni sustav upravljanja, održavanja i zaštite pomorskog dobra u RH ne postoji“, Stručni portal Pomorsko dobro (<http://www.pomorskodobro.com/aktualno/363-konzistentni-sustav-upravljanja-pomorskim-dobrom-2.html>), 16. prosinca 2022. godine

³⁰ Vidi infra, potpoglavlje 2.2.1.

³¹ Vidi članak 6. i 7. Nacrta

³² Vidi članak 7. stavak 5. i 6. Nacrta

Osim toga, Nacrt propisuje da se upravljanje provodi na temelju Strateškog plana upravljanja i gospodarenja pomorskim dobrom i morskim lukama (donosi Vlada Republike Hrvatske) te planovima upravljanja pomorskim dobrima donesenim na temelju tog plana (donose županije, gradovi/općine, lučke uprave).³³ Poslovi upravljanja pomorskim dobrom i dalje se dijele na redovite i izvanredne te su detaljno određeni kao i prava i obveze nadležnih tijela u odnosu na njih (gradovi/općine vode brigu o redovitom upravljanju pomorskog dobra na svom području, županije o izvanrednom upravljanju na svom području, dok je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture zaduženo za donošenje zakonskih i drugih akata, strateškog plana, provođenje upravnog i inspekcijskog nadzora itd.).³⁴

Iz navedenih promjena koje donosi Nacrt u pogledu upravljanja vidi se da je namjera zakonodavca da se detaljnijim propisivanjem postupka upravljanja i nadležnosti pojedinih tijela osigura učinkovita i kvalitetna zaštita te efikasno korištenje pomorskog dobra.

2.1.3. Utvrđivanje granice pomorskog dobra

Pomorsko dobro kao opće dobro zbog svojih pravnih i fizičkih karakteristika nije dovoljno samo apstraktno pravno definirat. Potrebno ga je odrediti prostorno, što znači odrediti mu opseg, granice i obujam. Precizna i kvalitetna definicija opsega i granica pomorskog dobra potrebna je u svrhu kvalitetne zaštite i upravljanja pomorskim dobrom, ali i zbog postupka koncesioniranja pomorskog dobra^{35, 36}

Pomorsko dobro uključuje dio državnog teritorija na kopnu, unutarnje morske vode, teritorijalno more, njihovo dno i morsko podzemlje. Kao takvo ono ima specifične geomorfološke i funkcionalne karakteristike koje se utvrđuju u postupku određivanja granica pomorskog dobra (o postupku utvrđivanja granice dalje u tekstu). U zakonodavstvu i doktrini pojedinih država imamo različita stajališta glede opsega pomorskog dobra. Pojedina zakonodavstva samo taksativno nabrajaju predmete pomorskog dobra i

³³ Vidi članak 37. i 43. Nacrta

³⁴ Vidi članak 37.-46. Nacrta

³⁵ Članak 7. stavak 4. ZPDML: “Koncesija na pomorskom dobru može se dati nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i provedena u zemljišnim knjigama.”

³⁶ Vojković, Goran, Pomorsko dobro i koncesije, Split, 2003., str. 61.

podvrgavaju ga posebnom pravnom režimu. Naš zakon, uz taksativno nabrojanje predmeta pomorskog dobra, ostavlja i širok okvir koji dopušta da se na morskoj obali pomorsko dobro može širiti, ako je dio kopna po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim.³⁷

Opseg pomorskog dobra određen je odredbama članka 3. ZPDML-a:

“Pomorsko dobro čine unutarne morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje, te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje.

Dijelom kopna smatra se: morska obala, luke, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, plaže, ušća rijeka koje se izljevaju u more, kanali spojeni s morem, te u moru i morskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva.“

Unutar pomorskog dobra možemo razlikovati tri komponente: vodena, podmorska i kopnena komponenta pomorskog dobra. Vodena komponenta uključuje unutarne morske vode i teritorijalno more. Podmorska komponenta uključuje dno i podzemlje unutrašnjih morskih voda i teritorijalnog mora. Kopnenu komponentu je najteže odrediti. Pitanje granice pomorskog dobra na kopnu (kopnena komponenta), dakle crta koju određuju pravne norme, a koja dijeli pojas pomorskog dobra (zemljište u posebnom pravnom režimu općeg ili javnog dobra) od ostatka državnog teritorija koji se nalazi u uobičajenom pravnom režimu (najvećim dijelom), je jedno od najspornijih pitanja u teoriji i praksi.³⁸

Kao što je prije navedeno, *vodenu komponentu* pomorskog dobra čine unutarne morske vode i teritorijalno more. Unutarne morske vode su dijelovi mora koji su u najužoj vezi s kopnom i nad njima obalna država ima najviši interes. Pod tim se podrazumijevaju područja mora pod suverenosti obalne države između obale i polazne crte³⁹, od koje se mjeri širina teritorijalnog mora. Obuhvaćaju morske prostore luka, zaljeva, ušća rijeka, zatvorena mora, dijelove mora između otočnog niza i kontinentalnog dijela kopna, more između skupine samih otoka i more između niske vode i najviše morske razine (točke do koje najviše dopire more). Teritorijalno more čini pojas mora uz obalu države, različite

³⁷ Kundih, Branko, Pomorsko dobro i granice pomorskog dobra, Zagreb, 2000., str. 16., 17.

³⁸ Vojković, op. cit., str. 62., 63.

³⁹ Vidi npr. Vokić Žužul, Marina; Filipović, Valerija, “Polazne crte u Sredozemnom moru : s posebnim osvrtom na pitanje korekcije ravnih polaznih crta Republike Hrvatske“, Poredbeno pomorsko pravo Vol. 50, No. 165, 2011

širine, koji je pod suverenom obalne države. Teritorijalno more, kao i unutarnje morske vode, je dio državnog teritorija i njegova vanjska granica (prema otvorenom moru⁴⁰) ujedno je državna granica na moru. Pomorski zakonik svojim odredbama određuje prostorni opseg unutarnjih morskih voda i teritorijalnog mora.⁴¹ S pravnog stajališta nema razlike između kopnenog područja i unutarnjih morskih voda obalne države jer su oboje pod punom suverenom te države i dio državnog područja. S druge strane, teritorijalno more je također dio državnog područja i pod suverenom obalne države, ali za razliku od unutarnjih morskih voda, u teritorijalnom moru brodovi drugih država imaju pravo neškodljivog prolaska.⁴² U ostalim pojasevima mora, kao što su epikontinentalni i gospodarski pojas, obalna država ima određena suverena prava, ali nema suverenitet (nisu dio državnog teritorija) i stoga oni ne spadaju u pomorsko dobro. Granicu vodene komponente pomorskog dobra čini vanjska granica teritorijalnog mora koja je i ujedno državna granica na moru.⁴³

Opseg *podmorske* komponente pomorskog dobra, kao i opseg vodene, nije sporan ni u teorijskom ni u praktičnom definiranju. Suverenitet obalne države prostire se na dno i podzemlje unutarnjih morskih voda i teritorijalnog mora i stoga spadaju u pomorsko dobro. Vanjska granica (prema pučini) podmorske komponente pomorskog dobra je vanjska granica teritorijalnog mora, a prema kopnu granica je tamo di počinje kopnena komponenta pomorskog dobra.⁴⁴

Granicu *kopnene* komponente pomorskog dobra odnosno granicu između područja u režimu općeg dobra⁴⁵ i područja u vlasničkom režimu je puno teže odrediti za razliku od granice vodene i podmorske komponente. Zbog svog gospodarskog, povijesnog, kulturnog i svakog drugog značaja koje ima područje koje se nalazi uz morsku obalu vrlo je važno precizno definirati i odrediti granicu kopnene komponente kako bi se tim dijelom pomorskog

⁴⁰ Otvoreno more je otvoreno za sve države, obalne i neobalne. Sloboda otvorenog mora ostvaruje se pod uvjetima koje određuju Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora i druga pravila međunarodnog prava. Za obalne i za neobalne države ona sadrži, između ostalog: slobodu plovidbe, slobodu prelijetanja, slobodu polaganja podmorskih kabela i cjevovoda, slobodu ribolova, itd.

⁴¹ Vidi članak 17.-31. Pomorskog zakonik (NN 181/04, 76/07, 146/08, 61/11, 56/13, 26/15, 17/19; u daljnjem tekstu: PZ)

⁴² Članak 21. stavak 1. PZ: “ Pod neškodljivim prolaskom plovnog objekta razumijeva se plovidba teritorijalnim morem Republike Hrvatske bez uplovljavanja u neku njenu luku otvorenu za međunarodni promet, ili plovidba radi uplovljavanja u takvu luku, ili u luku u kojoj je brodogradilište u kojemu će plovni objekt biti popravljen, odnosno radi isplavljenja iz nje u gospodarski pojas, uz uvjet da se ne narušava mir, red ili sigurnost Republike Hrvatske.

⁴³ Opširnije Vojković, op. cit., str. 63.-70.

⁴⁴ Vojković, op. cit., str. 70., 71.

⁴⁵ Vidi supra, potpoglavlje 2.1.1.

dobra kvalitetno upravljalo i iskorištavalo putem koncesije (kao što je prije navedeno, koncesija se na pomorskom dobru može dati nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i provedena u zemljišnim knjigama), ali isto tako i pružila adekvatna zaštita koju zahtijeva opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku.⁴⁶

Iz razloga što je precizno određivanje granice kopnene komponente pomorskog dobra u teoriji ali i praksi vrlo problematično te zahtijeva vrlo široku analizu, ukratko će se navesti što zakon o tome kaže te nakon toga objasniti u glavnim crtama sami postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra.

Prema članku 3. stavku 2. i 3. ZPDML-a kopnenu komponentu pomorskog dobra čini dio kopna koji po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje. Dijelom kopna smatra se: morska obala, luke, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, plaže, ušća rijeka koje se izljevaju u more, kanali spojeni s morem, te u moru i morskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva.⁴⁷

Vidi se da zakon u određivanju kopnene granice pomorskog dobra ostavlja široke mogućnosti. Naime, osim što pomorsko dobro čini dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi, takvim se može proglasiti i ostali dio kopna koji možda po svojoj prirodi nije namijenjen općoj upotrebi (iz tog razloga širina kopnene komponente može biti različita od slučaj do slučaja).

Za postupak utvrđivanja granica pomorskog dobra i njegovog upisa u zemljišne knjige i katastar relevantni su sljedeći propisi: Zakon o hidrografskoj djelatnosti⁴⁸, ZPDML, Uredba o granici, Pravilnik o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra⁴⁹, Zakon o zemljišnim knjigama⁵⁰, Pravilnik o unutarnjem ustroju, vođenju zemljišnih knjiga i

⁴⁶ Vojković, op. cit., str. 71.

⁴⁷ Članak 3. stavak 2. i 3. ZPDML

⁴⁸ Članak 15. stavak 1. Zakona o hidrografskoj djelatnosti (NN 68/98., 110/98., 163/03. i 71/14) propisuje postojanje pomorskog katastra kao dio hidrografskog informacijskog sustava. Pomorski katastar sadrži podatke o moru, morskom dnu i podzemlju.

⁴⁹ Pravilnik o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra (NN 9/2005.; u daljnjem tekstu: Pravilnik)

⁵⁰ Zakon o zemljišnim knjigama (NN 91/96., 68/98., 137/99., 140/01., 100/04., 152/08., 126/10, 55/13. i 60/13; u daljnjem tekstu: ZZK)

obavljanju drugih poslova u zemljišnoknjižnim odjelima sudova⁵¹, Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina⁵² i Pravilnik o katastru zemljišta⁵³.

Postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra primarno je uređen ZPDML, Uredbom o granici i Pravilnikom uz supsidijarnu primjenu ostalih propisa.

Granicu pomorskog dobro utvrđuje Povjerenstvo za granice Ministarstva mora, prometa i infrastrukture (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) koje osniva ministar na prijedlog županijskog povjerenstva za granice (svaka županija osniva posebno povjerenstvo za izradu prijedloga granice pomorskog dobra). Postupak je detaljnije uređen Uredbom o granici kao i kriteriji za utvrđivanje granice i sastav županijskog povjerenstva. Granica pomorskog dobra utvrđuje se rješenjem na kraju upravnog postupku koje donosi Povjerenstvo Ministarstva, osim u slučajevima kada se određuje granica lučkog područja u lukama otvorenim za javni promet. Ministarstvo je dužno dostavljati rješenja o određivanju granice Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske radi upisa u zemljišne knjige. Evidencija o pomorskom dobro vodi se u zemljišnim knjigama pri općinskim sudovima i provodi se sukladno Pravilniku. Osim provođenja upisa u zemljišnim knjigama, upis se provodi i u katastar gdje se navode podaci o granici pomorskog dobra, česticama pomorskog dobra i objektima na njima.⁵⁴

Uvjet koji postavlja ZPMDL (koncesija se može dati tek kada su utvrđene granice pomorskog dobra i upisane u zemljišne knjige) otežava, pa čak i zaustavlja postupke koncesioniranja pomorskog dobra u Hrvatskoj iz razloga što državna odvjetništva i zemljišnoknjižni odjeli sudova jako sporo ili uopće ne obavljaju svoj posao za koji su nadležni. S toga, u praksi se događa da nadležna tijela za davanje koncesije ne poštuju propise. Pogotovo je to čest slučaj kad se kao koncedent pojavljuje Republika Hrvatska, koja znajući da je procedura upisa pomorskog dobra u zemljišne knjige složena i dugotrajna, u koncesije daje zemljišta na kojima su još uvijek upisani kao vlasnici fizičke ili pravne osobe.⁵⁵

⁵¹ Pravilnik o unutarnjem ustroju, vođenju zemljišnih knjiga i obavljanju drugih poslova u zemljišnoknjižnim odjelima sudova, Zemljišnoknjižni poslovnik (NN 81/97., 109/02., 123/02., 153/02., 14/05. i 60/10.)

⁵² Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (NN 16/07., 152/08., 124/10. i 56/13.)

⁵³ Pravilnik o katastru zemljišta (NN 16/07 i 148/09.)

⁵⁴ Opširnije Jelčić, Olga, "Evidencija pomorskog dobra u katastru i zemljišnim knjigama", Stručni portal pomorsko dobro (<http://www.pomorsko-dobro.com/fokus-jelcic-travanj-2016.html>), 17. prosinca 2022. godine

⁵⁵ Opširnije Seršić, op. cit., str. 182.

Novi ZPDML prema Nacrtu uvažava i posebno naglašava bitnost određivanja i propisivanja što to čini pomorsko dobro, postupak određivanja granice pomorskog dobra te upis pomorskog dobra u zemljišne knjige i katastarsku evidenciju. Razlog tome je razumljiv jer je to preduvjet za upravljanje, korištenje, koncesioniranje i zaštitu pomorskog dobra, ali se postupci određivanja i upisa granice pomorskog dobra ne provode u praksi u mjeri kojoj je potrebno (većina pomorskog dobra nije upisana u zemljišne knjige).

Najbitnije novine koje Nacrt donosi su sljedeće:

- kopneni dio pomorskog dobra se definira kao “pojas kopna uz more koji po svojoj prirodi ili namjeni služi neposrednom, odnosno uobičajenom korištenju i upotrebi mora neovisno o njegovoj širini, ali koji je širok najmanje 6 metara od crte srednjih viših visokih voda”⁵⁶,
- definiran je status nasipa koji je dio kopnenog dijela pomorskog dobra iz razloga što su mnogi novi nasipi nastali umjetnim putem odnosno ljudskim radnjama te je u praksi nastao problem koji nasip smatrati prirastom kopnenog dijela pomorskog dobra, a koji kao dio mora (nezakoniti nasipi nastali ljudskom radnjom),⁵⁷
- oko morskih plaža koje čine dio pomorskog dobra zadnjih godina je nastao veliki prijemor u javnosti jer su one izrazito bitne za pučanstvo te se s toga novim zakonom želi zadovoljiti javni interes (pristupačnost plaža svima pod jednakim uvjetima), ali uzimajući u obzir privatni interes potencijalnih investitora⁵⁸
- Nacrt u člancima 19.-36. (trenutno uređeno Uredbom o granici) detaljno uređuje postupak određivanja granice pomorskog dobra te katastarsku evidenciju i upis pomorskog dobra u zemljišne knjige te se, između ostalog,:
- definira što je to granica pomorskog dobra, a što granica lučkog područja, određuju se nadležna tijela i njihov sastav u upravnom postupku utvrđivanja granice (kao i prije, povjerenstvo Ministarstva i Županijsko povjerenstvo te Državno odvjetništvo), a sami postupak se provodi po službenoj dužnosti (samo iznimno na inicijativu treće osobe),
- propisuju smjernice za određivanje granica te sadržaj rješenja o određivanju granice,

⁵⁶ Članak 5. stavak 2. Nacrta

⁵⁷ Vidi članak 12.-15. Nacrta

⁵⁸ Vidi članak 79.-86. Nacrta

- propisuje postupak evidentiranja i upisa pomorskog dobra u zemljišne knjige i katastar (uz primjenu propisa koji uređuju državnu izmjeru i katastar nekretnina), itd.⁵⁹

Novi zakon bi trebao doprinijeti bržem rješavanju zemljišnoknjižne evidencije pomorskog dobra kako bi se mogao ostvariti puni potencijal tog neprocjenjivog prirodnog resursa.

2.2. Upotreba i korištenje pomorskog dobra

Pomorsko dobro kao izrazito vrijedan prirodni resurs ima primarnu funkciju da služi na upotrebu svima i da se svi na ravnopravan način i pod jednakim uvjetima mogu služiti njime uzimajući u obzir njegovu namjenu i svrhu. Iz toga razloga, osobito treba brinuti o njegovoj zaštiti od devastacije i onečišćenja kako ga ne bi trajno uništili i izgubili mogućnost uživanja u njegovim golemim prirodnim blagodatima. Pomorsko dobro, osim u režimu opće upotrebe, može biti i u koncesijskom režimu kada se fizičkim ili pravnim osobama pomorsko dobro daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje (u obje situacije je riječ o posebnom korištenju/upotrebi pomorskog dobra među kojima postoje određene razlike o kojima će biti više riječi kasnije). U tom slučaju dolazi do određenih ograničenja ili isključenja pomorskog dobra iz opće upotrebe.

2.2.1. Opća i posebna upotreba pomorskog dobra

Kada govorimo o upotrebi pomorskog dobra, razlikujemo opću i posebnu upotrebu.⁶⁰

Opća upotreba kao osnovni oblik iskorištavanja pomorskog dobra je pravo da se svaka osoba služi pomorskim dobrom bez ograničenja, a da prilikom tog služenja ne ograničava nekoj drugoj osobi istu takvu mogućnost. Služenje pomorskim dobrom koji je u režimu opće upotrebe mora biti sukladno prirodi i namjeni tog pomorskog dobra. Bitno je

⁵⁹ Vidi članak 19.-36. Nacrta

⁶⁰ Članak 6. stavak 2. ZPDML.

razlikovati pojam općeg dobra i opće upotrebe. Opće dobro je pojam koji označava status neke stvari glede njezinog vlasničkog režima i njezine prometnosti⁶¹, a opća upotreba je upotreba za koju nije potrebna posebna dozvola ni od jednog tijela javne vlasti ili neke druge osobe. Jedino ograničenje prilikom konzumacije tog prava jest da se konzumiranjem tog prava ne sprječava drugog da se koristi tim pravom na isti način. Opća upotreba je dozvoljena svima, neovisno jesi li to domaće ili strane osobe, te je besplatna (za razliku od ostalih vrsta upotrebe koje su naplatne).⁶²

S obzirom na navedeno, može se zaključiti da je pomorsko dobro u općoj upotrebi dostupno svima na jednak i ravnopravan način i da se svi mogu njime služiti uz uvjet da time ne ograničavaju druge. Osim toga, služenje pomorskim dobrom mora biti u skladu s namjenom i prirodi tog pomorskog dobra (npr., ne može se uništavati plaža kopanjem iste, ili bacanjem smeća, ne može se onečišćavati more). No, postoji mogućnost djelomičnog ili potpunog isključenja iz režima opće upotrebe pomorskog dobra te isključenje može biti trajno ili privremeno.⁶³

Primjer isključenja pomorskog dobra iz režima opće upotrebe je davanje pomorskog dobra na posebnu upotrebu (u pravilu koncesijom).

Posebna upotreba pomorskog dobra je svaka ona upotreba koja nije opća upotreba ni gospodarsko korištenje pomorskog dobra.⁶⁴ Za posebnu upotrebu dijela pomorskog dobra može se fizičkim i pravnim osobama dati koncesija u zakonom propisanom postupku.⁶⁵ Pomorsko dobro koje je dano na posebnu upotrebu treba se koristiti u skladu s propisima o zaštiti okoliša i prirode.⁶⁶ Davanjem pomorskog dobra na posebnu upotrebu određenim fizičkim ili pravnim osobama mogu se druge osobe djelomično ili potpuno isključiti od upotrebe ili korištenja (isključenje se ne primjenjuje u slučaju više sile ili nevolje na moru, dok one traju⁶⁷).⁶⁸

Prema članku 19. stavku 1. ZPDML posebnom upotrebom smatra se: gradnja na pomorskom dobru građevina za potrebe vjerskih zajednica, za obavljanje djelatnosti na

⁶¹ Vidi supra, potpoglavlje 2.1.1.

⁶² Seršić, op. cit., str. 133., 134.

⁶³ Vidi Kundih, op. cit., str. 9.-13.

⁶⁴ Članak 6. stavak 3. ZPDML

⁶⁵ Članak 7. stavak 1. ZPDML

⁶⁶ Članak 7. stavak 3. ZPDML

⁶⁷ Vidi npr. Vojković, op. cit., str. 147., 148.

⁶⁸ Članak 9. stavak 1. i 2. ZPDML

području kulture, socijalne skrbi, odgoja i obrazovanja, znanosti, informiranja, športa, zdravstva, humanitarnih djelatnosti i druge djelatnosti koja se ne obavlja radi stjecanja dobiti, gradnja na pomorskom dobru građevina i drugih objekata infrastrukture (ceste, pruge, vodovodna, kanalizacijska, energetska, telefonska mreža i sl.), građevine i drugi objekti za potrebe obrane, unutarnjih poslova, regulaciju rijeka i drugih sličnih infrastrukturnih objekata.

Stoga, posebna upotreba pomorskog dobra putem koncesije predstavlja iznimku od redovitog načina korištenja pomorskog dobra (opća upotreba). Za razliku od opće upotrebe pomorskog dobra gdje nije potrebna nikakva posebna dozvola ili odobrenje nadležnog tijela, za posebnu upotrebu je potrebna dozvola (koncesija). Treba napomenuti da je pojam posebne upotrebe (i gospodarskog korištenja) pomorskog dobra širi od pojma koncesije jer se posebna upotreba (ni gospodarsko korištenje) ne mora temeljiti na koncesiji (u pravilu se najčešće temelje na koncesiji). Posebna upotreba (kao i gospodarsko korištenje) je način privremenog isključenja (traje koliko i koncesija) pomorskog dobra iz režima opće upotrebe kojom se u cijelosti ili djelomično ostale osobe isključuju iz korištenja pomorskim dobrom.⁶⁹

Uz posebnu upotrebu, kao način posebnog korištenja pomorskog dobra, postoji i više puta u radu spominjano gospodarsko korištenje pomorskog dobra. Osnovna razlika između ta dva načina posebnog korištenja pomorskog dobra je što se posebna upotreba sastoji od obavljanja djelatnosti čija svrha nije stjecanje dobiti (humanitarne djelatnosti, sportske, kulturne, granja građevina za potrebe vjerskih zajednica) dok s druge strane gospodarsko korištenje pomorskog dobra se sastoji od djelatnosti čija je primarna svrha ostvarivanje prihoda i stjecanje dobiti (gospodarske djelatnosti). Iako bi se ovo trebalo poštivati i u praksi, čest je slučaj da se posebnom upotrebom ostvaruje prihod odnosno stječe dobit (primjer je upravo sportska luka za koju bi se prema pozitivnim propisima trebala dati koncesija u svrhu posebne upotrebe i ne bi smjela stjecati dobit).⁷⁰

Ostale razlike između posebne upotrebe i gospodarskog korištenja pomorskog dobra se vide u postupku davanja koncesije, iznosu koncesijske naknade, itd. (o tome više u nastavku teksta).

⁶⁹ Opširnije Vojković, op. cit., str. 144., 145., 146.

⁷⁰ Vidi infra, potpoglavlje 4.2.1.

Nacrt uvodi određene promjene u pogledu upotrebe/korištenja pomorskog dobra. I dalje postoje tri načina upotrebe (opća i posebna te gospodarsko korištenje), ali ovlaštenje za posebnu upotrebu pomorskog dobra stječe se ugovorom o posebnoj upotrebi na temelju odluke o posebnoj upotrebi (prema trenutno važećem zakonu se stječe ugovorom o koncesiji na temelju odluke o koncesiji)⁷¹. Naknada za posebnu upotrebu se ne određuje više u simboličnom iznosu⁷², nego se utvrđuje prema metrima četvornim dodijeljenog pomorskog dobra (kopneni i morski dio) te ovisi o opsegu ograničenja opće upotrebe pomorskog dobra i značaju objekta, odnosno djelatnosti za koje se daje pravo posebne upotrebe.⁷³

Ostale stvari vezane za posebnu upotrebu pomorskog dobra novim zakonom ostaju iste (daje se u svrhu obavljanja djelatnosti koja se ne obavlja radi stjecanja dobiti, odluka o posebnoj upotrebu donosi se na zahtjev u upravnom postupku, itd.) osim što se detaljnije razrađuju.

2.2.2. Gospodarsko korištenje pomorskog dobra

“Gospodarsko korištenje pomorskog dobra je korištenje pomorskog dobra za obavljanje gospodarskih djelatnosti, sa ili bez korištenja postojećih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru, te sa ili bez gradnje novih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru.”⁷⁴

Iz same definicije gospodarskog korištenja pomorskog dobra vidi se osnovna razliku u odnosu na posebnu upotrebu pomorskog dobra, a to je obavljanje gospodarskih djelatnosti čija je svrha ostvarivanje prihoda i stjecanje dobiti. Od gospodarskog korištenja koristi mora imat ne samo subjekt kojem je pomorsko dobro dano na gospodarsko korištenje, već i država i svi njeni građani (putem koncesijske naknade, poreza, itd.)

Glavna razlika između iskorištavanja i upotrebe je što kod iskorištavanja uvijek imamo mjerljiv rezultat (korist) koji se postiže određenim djelovanjem, dok kod upotrebe postoji

⁷¹ Vidi infra, potpoglavlje 2.3.2.

⁷² Vidi članak 28. stavak 3.

⁷³ Vidi članak 9., 11., 47., 48. i 49. Nacrta

⁷⁴ Članak 6. stavak 5. ZPDML-a

samo potencijalna mogućnost da nešto bude primijenjeno (npr. cesta, pruge, crkva), ali ne mora donositi korist. Krajnji cilj upotrebe u biti jest korist i ona će nastati pravilnom upotrebom. Kada govorimo o koristi, tu se ne misli samo na financijsku nego na sve druge oblike koristi.⁷⁵

Svi dijelovi pomorskog dobra (kopneni, vodeni, podmorski) su podobni za gospodarsko iskorištavanje. Kopneni dio pomorskog dobra primarno se iskorištava za turizam i djelatnosti kao što su ugostiteljstvo, hotelijerstvo, trgovina. Priobalje (pojas uz samo more) prvenstveno služi za morske luke⁷⁶ u kojima se odvaja promet ljudi, tereta, plovnih objekata itd. More i podmorje je pogodno za ribarstvo, morsko dno za vađenje pijeska i šljunka, a morsko podzemlje za eksploataciju nafte i plina.⁷⁷

U ovom radu naglasak će biti na iskoristivost priobalja gdje se nalaze morske luke.

2.3. Koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra

Za posebnu upotrebu i gospodarsko korištenje bilo kojeg dijela pomorskog dobra potrebna je posebna dozvola odnosno koncesija (prema Nacrtu se koncesija daje samo za gospodarsko korištenje). Kao što je prije navedeno, između ta dva načina posebnog korištenja pomorskog dobra postoje određene razlike, ali i sličnosti (temelje se na koncesiji, plaća se koncesijska naknada, odnos koncedenta i koncesionara itd.) .

U sljedećim potpoglavljima objasnit ću pravni institut koncesije, općenito koncesiju za gospodarsko korištenje, postupak davanja koncesije za gospodarsko korištenje te postupak davanja koncesije za luke posebne namjene. Koncesija za posebnu upotrebu i postupak dodjeljivanja iste biti će obrađeni u 4. dijelu rada.

⁷⁵ Opširnije Seršić, op. cit., str. 140.-144.

⁷⁶ Vidi infra, dio 3.

⁷⁷ Opširnije Seršić, op. cit., str. 144.-151.

2.3.1. Općenito o koncesiji za gospodarsko korištenje pomorskog dobra

Kad pomorsko dobro nije u režimu opće upotrebe, nego u režimu ili posebne upotrebe ili gospodarskog korištenja, potrebno je za takvu upotrebu/korištenje ispuniti određene uvjete i dobiti neku vrstu dopuštenja od tijela javnih vlasti da bi se takva upotreba/korištenje mogla konzumirati. Posebno se to odnosi na mogućnost gospodarskog iskorištavanja mora (pomorskog dobra), koji se gotovo isključivo može vršiti samo putem koncesije.

Koncesija⁷⁸ je pravno gospodarski instrument kojim se regulira odnos između davatelja koncesije (koncedenta) i ovlaštenika koncesije (koncesionara). U pravnoj teoriji ima više definicija ovog pravnog instituta.⁷⁹

Glavna obilježja koje koncesija kao pravni institut mora imati da bi bila koncesija su⁸⁰:

- njome se dobiva određeno pravo,
- pravo koje se dobiva je pravo na obavljanje neke djelatnosti koja se uobičajeno ne bi mogla obavljati ili je zabranjena
- djelatnosti mogu biti razne (korištenje, građenje, eksploatacija),
- djelatnosti se moraju odvijati na prostoru koji ne spada u privatnopravni režim,
- pravo obavljanja djelatnosti se dobiva pod uvjetom da je dozvoli odnosno odobri tijelo javne vlasti,
- bez dopuštenja tijela javne vlasti tog prava ne bi moglo biti,
- odobrenje/dopuštenje dodjeljuje se prema propisanoj proceduri,
- rok trajanja prava je vremenski ograničen te
- za korištenje tog prava plaća se određena naknada

⁷⁸ O značenju pojma "koncesija" vidi npr. Tolić, Verica, "Koncesija – značenje pojma i povijesni razvoj", *Praktični menadžment : stručni časopis za teoriju i praksu menadžmenta*, Vol. 6 No. 1, 2015., str. 96.-100.

⁷⁹ Vidi Seršić, op. cit., str. 23.-29.

⁸⁰ Seršić, op. cit., str. 29., 30.

Iz navedenog se može zaključiti da je koncesija u svojoj biti dozvola, odnosno odobrenje ili dopuštenje, javne vlasti, kojom određenom subjektu (fizičkom ili pravnom) nakon provedenog propisanog postupka daje pravo da obavlja određenu djelatnost, koju inače ne bi mogao ili smio obavljati bez tog odobrenja, a sam odnos između koncedenta i koncesionara precizira se pismenim ugovorom (ugovor o koncesiji). Da bi se uopće pokrenuo postupak koncesioniranja (davanja koncesije) mora postojati javni interes za isto. Javni interes postoji ako tijelo javne vlasti nije u stanju samo obavljati neku djelatnost ili su koristi koji se postižu davanjem koncesije za cijelu društvenu zajednicu takvi da donose opću dobrobit (u financijskom i svakom drugom smislu). Koncesija je dvostrani pravni odnos (upravnopravni i ugovorni) između koncedenta i koncesionara koji se realizira kroz donošenje odluke o koncesiji od strane tijela javne vlasti (upravnopravni odnos) i sklapanja ugovora o koncesiji (ugovorni odnos) čijim sklapanjem taj odnos počinje.⁸¹

Koncesija kao pravni institut normativno je uređena Zakonom o koncesijama⁸² kao općim zakonom koji definira pojam koncesije. Prema članku 3. stavku 1. “koncesija je pravo koje se stječe ugovorom.”⁸³ Osim samog pojma, zakon određuje i vrste koncesija. Postoje koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, koncesije za radove i koncesije za usluge.⁸⁴ Pored općeg zakona, postoje i posebni zakoni koji uređuju koncesije na pojedinim dobrima (poljoprivredno zemljište, pomorsko dobro, šume i šumsko zemljište, itd.) i sadrže autonomne definicije pojma koncesije. ZPDML definira koncesiju kao “ pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pravnim osobama i fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta.”⁸⁵

Koncesije na moru odnosno koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra kao općeg dobra su vrlo atraktivne iz ekonomskog aspekta.⁸⁶ U tom smislu, kopneni dio pomorskog dobra (priobalje odnosno morska obala) je najtraženiji među potencijalnim koncesionarima jer se nalazi uz samo more i omogućuje ostvarivanje visokog profita obavljanjem gospodarskih djelatnosti (uslužne, turističke, ugostiteljske). Davanjem

⁸¹ Seršić, op. cit., str. 29., 30.

⁸² Zakon o koncesijama (NN 69/17, 107/20; u daljnjem tekstu: ZK)

⁸³ Članak 3. stavak 1. ZK

⁸⁴ Članak 3. stavak 2. ZK

⁸⁵ Članak 16. stavak 1. ZPDML

⁸⁶ O procjeni vrijednosti koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra vidi npr. Vuković, Ante, “Procjena vrijednosti koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra“, Informator br. 6592, 2019., str. 20., 21., 22.

koncesije za obavljanje određenih djelatnosti određenom subjektu dolazi do ograničavanja ili isključenja mogućnosti opće upotrebe od strane ostalih subjekata te koncesionar time stječe pravo da naplaćuje svoje radove ili usluge i ostvaruje profit. Iz tog razloga, prilikom davanja koncesije treba obratiti pažnju na brigu oko zaštite okoliša jer, kako je prije rečeno, pomorsko dobro je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i uživa njezinu osobitu zaštitu. Zaštita se ostvaruje raznim propisima i posebno kroz ugovore o koncesiji. Davatelj koncesije mora osigurati tu zaštitu unošenjem odredbi kojima će se spriječiti bilo kakva ekološka devastacija i katastrofa. Posljedice devastacije pomorskog dobra bile bi nemjerljive ne samo za gospodarstvo Republike Hrvatske nego i na cjelokupan život njezinog priobalja. Koncesije na moru imaju puno svojih specifičnosti u odnosu na ostale koncesije.⁸⁷

Kada govorimo o koncesijama za gospodarsko korištenje pomorskog dobra one su mogu dati za sve dijelove pomorskog dobra (kopneni dio, more i podmorje, morsko dno, morsko podzemlje) i mogu ih činiti razne djelatnosti (turizam, ugostiteljstvo, ribarstvo, ronjenje, istraživanje, eksploatacija, itd.).⁸⁸

Analizom ZK kao općeg zakona koji uređuje institut koncesije i ZPDML kao posebnog zakona koji uređuje koncesije na pomorskom dobru može se zaključiti da postoje određene razlike. Prema ZK postoje tri vrste koncesija: koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, koncesija za javne radove i koncesija za javne usluge. Prema ZPDML koncesije na pomorskom dobru dijele se na: koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra i koncesije za posebnu upotrebu. Postoji i neusklađenosti odredbi koje uređuju postupke dodjeljivanja koncesije. U svakom slučaju, ZPDML kao poseban zakon ima prednost u primjeni pred ZK kao općim zakonom, ali ZK se primjenjuje kada nešto nije uređeno ZPDML.⁸⁹

Predmet svake koncesije je obavljanje određene djelatnosti na određenom području te je bitno naglasiti da se ona uvijek daje za neku djelatnost, a ne za prostor (npr. koncesija za

⁸⁷ Opširnije Seršić, op. cit., str. 31., 32.

⁸⁸ Vidi Seršić, op. cit., str. 152.-250.

⁸⁹ Opširnije Bogović, Maja; Staničić, Frane, "Koncesije na pomorskom dobru-odnos zakona o koncesijama i zakona o pomorskom dobru i morskim lukama", Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 33 No. 1, 2017., str. 73.-104.

plažu ne znači da se koncesija daje za prostor plaže nego za određene djelatnosti koje će se odvijati na prostoru određene plaže.⁹⁰

Važno je razlikovati pravni institut koncesije od ostalih sličnih pravnih instituta.

Primjer takvog pravnog instituta je koncesijsko odobrenje⁹¹ kojeg se zbog sličnog naziva može pomiješati s koncesijom. Postoje i određene sličnosti, ali i velike razlike između ta dva instituta. Osnovne razlike su sljedeće: koncesijsko odobrenje je upravni akt za razliku od koncesije koja ima i upravnopravni i ugovorni karakter, davanjem koncesijskog odobrenja se ne isključuje niti ograničava opća uporaba pomorskog dobra (koncesijom se potpuno ili djelomično isključuje), koncesijsko odobrenje se isključivo daje samo za taksativno nabrojene djelatnosti (koncesija može biti za razne djelatnosti), koncesijska odobrenja isključivo daju jedinice lokalne samouprave putem Vijeća za koncesijska odobrenja (koncesije mogu davati Vlada RH, županije, jedinice lokalne samouprave, tijela javne vlasti), prava i obveze nastaju donošenjem rješenja o koncesijskom odobrenju (kod koncesije potpisivanjem ugovora), koncesijsko odobrenje se dodjeljuje isključivo na zahtjev (koncesije na temelju zahtjeva ili na temelju raspisivanja javnog natječaja).^{92,93}

S obzirom na to da trenutni ZPDML nije usklađen sa ZK u dijelu koji se odnosi na koncesije, jedan od glavnih razloga za donošenje novog zakona leži upravo u toj činjenici.

Prema Nacrtu, koncesija na pomorskom dobru je vremenski ograničeno pravo gospodarskog korištenja pomorskog dobra te se koncesija na pomorskom dobru isključivo daje za gospodarsko korištenje (ne više za posebnu upotrebu).⁹⁴ Nacrtom se definira i što može biti predmet koncesije na pomorskom dobru (luka posebne namjene, nautičko sidrište, privezište, morska plaža, obavljanje proizvodnih i uslužnih djelatnosti, uzgoj ribe, itd.).⁹⁵

Time koncesija na pomorskom dobru potpada pod koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra u smislu ZK te se ZK primjenjuje na sva pitanja vezana za pripreme radnje, postupak davanja koncesije, ugovor o koncesiji, izmjenu ugovora o koncesiji, prestanak koncesije, prijenos koncesije, pravnu zaštitu u postupcima davanja koncesije,

⁹⁰ Seršić, op. cit., str. 97.

⁹¹ Prema Nacrtu (članak 74. i 75.), koncesijska odobrenja zamjenjuju "dozvole" koje se daju na rok od 4 godine i putem javnog natječaja.

⁹² Opširnije Seršić, op. cit., str. 109.-117.

⁹³ O ostalim slični pravnim institutima vidi npr. Seršić, op. cit., str. 106.-109., 117.-127.

⁹⁴ Članak 50. stavak 1. Nacrta: "Koncesija na pomorskom dobru, u smislu ovog Zakona, jest koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra."

⁹⁵ Vidi članak 52. Nacrta

politiku koncesija i nadzor nad izvršavanjem obveza u skladu s ugovorom o koncesiji i posebnim propisima, a novi zakon propisuje samo određene posebitosti u odnosu na koncesije na pomorskom dobru.⁹⁶

U nastavku rada slijedi analiza postupka davanja koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra prema važećoj legislativi uz napomenu da se prema prijedlogu novog zakona na ugovor o koncesiji, odluku o koncesiji, postupak davanja koncesije i ostala pitanja primjenjuje odredbe ZK osim određenih posebnosti koje Nacrt propisuje za koncesije na pomorskom dobru (koncedenti, rokovi, prethodne radnje, koncesijska naknada, posebne pretpostavke za koncesionara itd.).⁹⁷⁹⁸

2.3.2. Postupak davanja koncesije za korištenje pomorskog dobra

Prije opisivanja samog postupka davanja koncesije za korištenje pomorskog dobra, treba napomenuti kako je koncesija dvostrani pravni odnos između davatelja koncesije (koncedenta) i ovlaštenika koncesije (koncesionara). ZK kao općim zakonom koji uređuje pravni institut koncesije određeno je tko može biti koncedent. Prema članku 7. stavku 1. ZK koncedent može biti: Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske, u ime Republike Hrvatske, tijelo državne uprave, u ime Republike Hrvatske, nadležno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u ime jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravna osoba posebnim zakonima ovlaštena za davanje koncesije. ZPDML kao posebni propis koji uređuje koncesije na pomorskom dobru (za gospodarsko korištenje) određuje da koncedenti mogu biti: Vlada Republike Hrvatske, županijska skupština te gradsko odnosno općinsko vijeće.⁹⁹ Kada je riječ o davanju koncesije na lučkom području odnosno u lukama otvorenim za javnim promet¹⁰⁰, odluku o tome donosi upravno vijeće lučke uprave.¹⁰¹

⁹⁶ Članak 51. Nacrta;

⁹⁷ Vidi članak 50.-78. Nacrta

⁹⁸ Postupak davanja pomorskog dobra na posebnu upotrebu biti će analiziran 4. dijelu rada

⁹⁹ Članak 20. i 21. ZPDML

¹⁰⁰ Vidi infra, potpoglavlje 3.1.1.

¹⁰¹ Članak 54. st. 1. t. 3. ZPDML

Koncesionar može biti svaka fizička ili pravna osoba, domaća ili strana, koja ima pravnu i poslovnu sposobnost. Uz to, mora biti registrirana i kvalificirana za obavljanje djelatnosti za koju se daje koncesija. Osoba postaje koncesionar na temelju odluke o koncesiji i na temelju ugovora o koncesiji (o odluci i ugovoru u nastavku rada) koji nakon odluke sklopi s koncedentom. Koncesionar na pomorskom dobru mora ispunjavati uvjete koje propisuje ZPDML.¹⁰²

Potencijalni koncesionar za dobivanje koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra mora ispuniti sljedeće uvjete:

1. da je registriran za obavljanje djelatnosti za koju traži koncesiju
2. da raspolaze odgovarajućim tehničkim, stručnim i organizacijskim sposobnostima za ostvarenje koncesije
3. da ima jamstvo za ostvarenje plana i programa za ostvarenje koncesije
4. da su dosad podmirene sve obveze iz prijašnjih koncesija
5. da mu dosad nije oduzimana koncesija

Stoga, koncesionar ne može biti bilo koja pravna ili fizička osoba, nego samo ona koja ispunjava navedene uvjete. ZPDML izrijeком propisuje i tko ne može biti koncesionar.¹⁰³¹⁰⁴

Postupak davanja koncesije na pomorskom dobru može započeti tek nakon što je određena granica tog pomorskog dobra i upisana u zemljišne knjige.¹⁰⁵

Postupak davanja koncesije na pomorskom dobru uređen je ZPDML i Uredbom o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru.¹⁰⁶ ZK se supsidijarno primjenjuje na ono što nije uređeno tima dvama propisima.

¹⁰² Članak 16. i 17. ZPDML

¹⁰³ Članak 17. st. 5. ZPDML: “ Ne može se dati koncesija fizičkoj ili pravnoj osobi koja je gospodarski koristila pomorsko dobro bez pravne osnove i /ili uzrokovala štetu na pomorskom dobru ukoliko prethodno ne plati naknadu štete zbog stjecanja bez osnove, s tim da visina naknade štete ne može biti manja od naknade za koncesiju, koju bi bio dužan platiti ovlaštenik koncesije da pomorsko dobro koristi na temelju valjane pravne osnove.“

¹⁰⁴ Bogović, Maja; Staničić, Frane, op. cit., .str. 82., 83.

¹⁰⁵ Vidi supra, potpoglavlje 2.1.3.

¹⁰⁶ Uredba o postupku davanje koncesije na pomorskom dobru (NN br. 23/2004; u daljnjem tekstu: Uredba o koncesiji)

Kada govorimo o koncesijama na moru (pomorskom dobru), generalno postoje dvije vrste postupka dodjeljivanja koncesije: postupak davanja koncesija javnim prikupljanjem ponuda i postupak davanja koncesija na zahtjev. Osim toga, sam postupak ovisi i o činjenici nalazi li se pomorsko dobro na lučkom području ili izvan njega.¹⁰⁷ Neovisno o vrsti postupka, sve koncesije se daju na temelju prava koja na pomorskom dobru ima RH.¹⁰⁸

U ovom dijelu radu ću ukratko objasniti postupak dodjele koncesije javnim prikupljanjem ponuda jer se taj postupak provodi za davanje koncesije na pomorskom dobru radi gospodarskog korištenja. Samo iznimno se koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra daje na zahtjev.¹⁰⁹ Postupak davanja koncesija na zahtjev provodi se kad se dodjeljuje koncesija za posebnu upotrebu (koncesija za sportsku luku).¹¹⁰

Postupak dodjele koncesije javnim prikupljanjem ponuda se provodi za davanje koncesija na pomorskom dobru radi gospodarskog korištenja i to kako za luke, tako i za izvanlučko područje. Koncedent u pravilu ima operativni plan za koncesioniranje pomorskog dobra koji se radi na temelju godišnjeg plana upravljanja pomorskim dobrom.¹¹¹ Postupak ima više faza: predaja pisma inicijative, provjera uvjeta za pokretanje postupka i nakon toga donošenje odluke koncedenta o javnom prikupljanju ponuda. Iza toga slijedi prikupljanje i ocjena samih ponuda na temelju čega se donosi odluka o koncesiji. Inicijativu za pokretanje postupka može dati svaka fizička ili pravna osoba i to u pismu inicijative koje sadrži podatke o području pomorskog dobra i namjeni koncesije. Pismo inicijative se podnosi tijelu nadležnom za provođenje postupka (Ministarstvo mora, infrastrukture i prometa Republike Hrvatske, odnosno Upravno tijelo u županiji). Nadležno tijelo dužno je u roku od 30 dana od zaprimanja pisma provjeriti sve relevantne činjenice za traženu koncesiju. Utvrdi li da kako nije moguće pokrenuti sami postupak davanja koncesije mora o tome izvijestiti podnositelja inicijative uz obrazloženje. Utvrdi li nadležno tijelo suprotno, priprema prijedlog odluke o javnom prikupljanju ponuda te zajedno s natječajnom dokumentacijom dostavlja koncedentu. Osim toga, obavještava se grad/općina na čijem području je pomorsko dobro za koje se pokreće postupak davanja koncesije. Davatelj koncesije odlučuje o pokretanju postupka donošenjem odluke o javnom prikupljanju

¹⁰⁷ Vidi infra, dio 3.

¹⁰⁸ Članak 8. ZPDML

¹⁰⁹ Vidi članak 39. ZK

¹¹⁰ Vidi infra, dio 4.

¹¹¹ Npr. vidi Plan upravljanja pomorskim dobrom za 2022. godinu Grada Rijeke (Službene novine Grada Rijeke br. 17/21, 9/22)

ponuda. Ocjenu pristiglih ponuda za koncesije na pomorskom dobru obavlja stručno tijelo za ocjenu ponuda prema zadanim kriterijima, postotku i formuli određenoj Uredbom o koncesiji. Stručno tijelo nakon provedenog postupka ocjene pristiglih ponuda donosi nalaz i mišljenje o pristiglim ponudama. Nalaz stručnog tijela sastoji se od svih pristiglih ponuda i njihove ocjene, a mišljenje od prijedloga najpovoljnije ponude s obrazloženjem. Na temelju nalaza i mišljenja stručnog tijela nadležno upravno tijelo za provođenje postupka izrađuje prijedlog odluke o koncesiji i dostavlja ga koncedentu da donese konačnu odluku. Rok na koji se daje koncesija ovisi o važnosti same koncesije i građevina koje se grade. Rok na koji se daje koncesija je od 5 do 99 godina. Davatelji koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra u postupku davanja koncesije javnim prikupljanjem ponuda mogu biti Vlada Republike Hrvatske i županijska skupština. Osim njih, koncedent može biti i gradsko/općinsko vijeće u slučaju da županijska skupština prenese ovlast za davanje koncesija na području tog grada odnosno općine.¹¹²

Budući da je koncesija i upravno-pravni i ugovorni odnos između koncedenta i koncesionara bitni elementi postupka davanja koncesije su odluka o koncesiji i ugovor o koncesiji. Odlukom o koncesiji i ugovorom o koncesiji uređuju se opseg i uvjeti posebne upotrebe ili gospodarskog korištenja.¹¹³

Odluka o koncesiji je upravni akt kojim se određuje budući koncesionar i svi bitni elementi koncesije.¹¹⁴ Ona mora biti utemeljena na nalazu i mišljenju stručnog tijela za ocjenu ponuda.¹¹⁵ To je akt koji na jednostran i autoritativan način donosi koncedent. Zbog toga je koncesijski odnos upravno-pravni, jer se temelji na aktu o koncesiji kao upravnom aktu.¹¹⁶ Upravo se njome koncesionaru dodjeljuje novo pravo obavljanja konkretne koncesionirane djelatnosti koje on dotad nije imao. Međutim, odlukom o koncesiji se ne može obvezati koncesionara na kontinuirano obavljanje djelatnosti nego se to radi sklapanjem ugovora o koncesiji koji postaje jamstvo izvršenja donesenog upravnog akta.¹¹⁷

¹¹² Bogović; Staničić, op. cit., str. 84., 85., 86.

¹¹³ Članak 16. stavak 3. ZPDML

¹¹⁴ Članak 24. ZPDML: “ Odluka o koncesiji sadrži područje pomorskog dobra koje se daje na upotrebu ili gospodarsko korištenje; način, uvjete i vrijeme upotrebe ili gospodarskog korištenja pomorskog dobra, stupanj isključenosti opće upotrebe, naknadu koja se plaća za koncesiju, ovlaštenja davatelja koncesije, popis objekata podgradnje i nadgradnje koji se nalaze na pomorskom dobru i daju se u koncesiju, prava i obveze ovlaštenika koncesije uključujući i obvezu održavanja i zaštite pomorskog dobra, te zaštite prirode ako se pomorsko dobro nalazi na zaštićenom dijelu prirode.“

¹¹⁵ Vidi članak 23. ZPDML.

¹¹⁶ Članak 36 .stavak 1. ZK: “ Odluku o davanju koncesije, nakon što stručno povjerenstvo za koncesiju pregleda i ocjeni ponude, donosi davatelj koncesije. Odluka o davanju koncesije je upravni akt.“

¹¹⁷ Bogović; Staničić, op. cit., str. 90.

Ugovor o koncesiji ima veliku važnost za koncesijski odnos jer prava i obveze na temelju koncesije nastaju sklapanjem ugovora o koncesiji. Ugovor sklapaju koncedent i koncesionar na temelju prije donijete odluke o koncesiji te je egzistencijalno i sadržajno povezan s njom. Naime, odluka o koncesiji kao upravni akt određuje s kojom će osobom ovlašteno tijelo koncedenta sklopiti ugovor o koncesiji, pod kojim uvjetima i u kojem roku. Ukoliko dođe do ukidanja odluke o koncesiji, kao posljedica se javlja derogiranje samog ugovora. U suprotnom, izostane li ugovor koncesiji, odluka ostaje na snazi, ali se bez ugovora ne može provesti u život. Što se tiče sadržaja ugovora o koncesiji, on detaljnije određuje prava i obveze koje su već prije utvrđeni odlukom.¹¹⁸ Po pravnoj prirodi su ugovori o koncesiji upravni ugovori i stoga koncedent ima pravo nadzora nad provođenjem samog ugovora, pravo jednostrane izmjene nekih odredbi, kao i pravo jednostranog opoziva koncesija.¹¹⁹

Na sami postupak sklapanja ugovora i sadržaj ugovora o koncesiji primjenjuje se odredbe ZK.¹²⁰ Osim toga, ZK sadrži definiciju ugovora o koncesiji za gospodarsko korištenje u članku 3. st. 3. koji kaže: “Ugovor o koncesiji za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra jest upravni ugovor, u pisanom obliku, čiji je predmet gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra za koje je zakonom određeno da je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku.“

Za koncesiju na pomorskom dobru plaća se godišnja naknada koja se određuje odlukom o koncesiji.¹²¹

Koncesijska naknada sastoji se od stalnog i promjenjivog dijela, a visina se određuje polazeći od gospodarske opravdanosti, odnosno profitabilnosti gospodarskog korištenja pomorskog dobra koja se dokazuje studijom gospodarske opravdanosti, procijenjenom stupnju ugroženosti prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi te zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske.¹²² Kriteriji za određivanje visine koncesijske naknade uređeni su Uredbom o koncesiji.¹²³

¹¹⁸ Članak 25. st. 2. ZPDML: “Ugovorom o koncesiji u skladu s odlukom o koncesiji uređuje se bliža namjena za koju se daje koncesija, uvjeti koje u toku trajanja koncesije mora udovoljavati ovlaštenik koncesije, visina i način plaćanja naknade za koncesiju, jamstva ovlaštenika koncesije, druga prava i obveze davatelja i ovlaštenika koncesije.“

¹¹⁹ Bogović; Staničić, op. cit., str. 90., 91.

¹²⁰ Vidi članak 54., 55., 56. ZK

¹²¹ Članak 28. st. 1. ZPDML

¹²² Članak 28. stavak 2. ZPDML

¹²³ Vidi članak 16. Uredbe o koncesiji

S obzirom na navedeno, može se zaključiti da je postupak davanja koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra složeni postupak jer u njemu sudjeluje više nadležnih tijela i koji se odvija u više faza. Osim toga, sudionici postupka moraju primjenjivati odredbe više propisa (ZPDML, ZK, Uredba o koncesiji) i može doći do određenih problema u praksi. Svaki postupak bi trebao završiti, ako je to moguće, sklapanjem ugovora o koncesiji koji predstavlja temelj koncesijskog odnosa između koncedenta i koncesionara i uređuje njihova prava i obveze kojih bi se trebali pridržavati.

Donošenjem novog zakona bi se navedeni problemi u praksi (čije odredbe primijeniti) trebali odstraniti i postupak dodjele koncesija na pomorskom dobru bi trebao postati učinkovitiji i transparentniji. U tom smjeru posebno ide odredba Nacrta o dužnosti uspostave Jedinstvene nacionalne baze podataka pomorskog dobra Republike Hrvatske koja bi sadržavala podatke o koncesijama, posebnoj upotrebi, dozvolama, itd.¹²⁴

Treba istaknuti da se koncesija na pomorskom dobru (za gospodarsko korištenje) i prema Nacrtu daje na temelju javnog prikupljanja ponuda osim iznimno kad se daje na zahtjev (situacije propisane Nacrtom)¹²⁵. Koncedenti su Vlada Republike Hrvatske i predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave (županijska skupština), osim u slučaju kad županije prenese svoju ovlast na općinu/grad.¹²⁶ Koncesijska naknada¹²⁷ se sastoji od stalnog i promjenjivog dijela te se traže posebni uvjeti koje mora ispuniti potencijalni koncesionar.¹²⁸

2.3.3. Postupak davanja koncesije za luku posebne namjene

Kada se govori o koncesijama za iskorištavanje kopnenog dijela pomorskog dobra i priobalja treba razlikovati koncesije koje se daju na pomorskom dobru izvan lučkog područja¹²⁹ od koncesija koje se daju na lučkom području. Koncesije izvan lučkog područja mogu biti: koncesije za turističko-ugostiteljsku djelatnost, koncesije za djelatnost na

¹²⁴ Vidi članak 77. Nacrta

¹²⁵ Vidi članak 65. Nacrta

¹²⁶ Vidi članak 55. i 56. Nacrta

¹²⁷ Vidi članak 60. Nacrta

¹²⁸ Vidi članak 58. Nacrta

¹²⁹ Vidi infra, dio 3.

plažama, koncesije za marikulturu i uzgoj mladi i koncesije za ostale gospodarske djelatnosti.¹³⁰

Koncesije koje se daju na lučkom području se dijele na: koncesije u lukama otvorenim za javni promet¹³¹ i koncesije u lukama posebne namjene.¹³²

Koncesija za sportsku luku je vrsta koncesije u lukama posebne namjene te ću ukratko objasniti postupak davanja koncesija u lukama posebne namjene. Detaljnije o postupku davanje koncesije za sportsku luku će biti u četvrtom dijelu rada.

*Luke posebne namjene*¹³³ određuju se odlukom o davanju koncesije za luku posebne namjene, osim vojnih luka koje se određuju odlukom o osnivanju koje donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra obrane. Koncesiju za luku posebne namjene daje: za luke od županijskog značaja županijska skupština na rok do 20 godina, a za luke od značaja za Republiku Hrvatsku Vlada Republike Hrvatske na rok do 50 godina (uz suglasnost Hrvatskog sabora može da rok više od 50 godina). Prilikom određivanja roka na koji se daje koncesija za luku posebne namjene uzima se u obzir namjena, opseg, i visina potrebnih ulaganja, te ukupni gospodarski učinci koji se postižu koncesijom. Odluka o davanju koncesije mora biti utemeljena na prostornim planovima.¹³⁴ Koncesionar je dužan koristiti luku sukladno odluci i ugovoru o koncesiji te održavati luke prema njezinoj namjeni i zahtjevima sigurnosti plovidbe u njoj. Koncesijska naknada za luke posebne namjene sastoji se od stalnog dijela i promjenjivog dijela.¹³⁵

Osim određenih posebnosti glede koncesija za luke posebne namjene (o kojima će biti više riječi u nastavku teksta), sve što je rečeno o postupku davanja koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra primjenjuje se i na postupak davanja koncesije za luke posebne namjene (osim kad je luka posebne namjene u posebnoj upotrebi, npr. sportska luka).

¹³⁰ Opširnije Seršić, op. cit., str. 155.-168.

¹³¹ Vidi infra, potpoglavlje 3.1.1.

¹³² Seršić, op. cit., str 154., 155.

¹³³ Vidi infra, dio 3.

¹³⁴ Prostorni plan je temeljni dokument prostornog uređenja svake jedinice lokalne samouprave. Nakon provedene javne rasprave plan usvaja predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, to jest općinsko ili gradsko vijeće. Prostorni plan uređenja velikog grada, grada ili općine određuje usmjerenja za razvoj djelatnosti i namjenu površina te uvjete za održivi i uravnoteženi razvitak na području velikog grada, grada ili općine.

¹³⁵ Seršić, op. cit., str. 177.

3. LUKE POSEBNE NAMJENE

Pojam luke se u Pomorskoj enciklopediji u najširem smislu definira kao “prirodno ili umjetno zaštićen morski, riječni, kanalski ili jezerski bazen, gdje brodovi nalaze zaklon od valova, struja, morskih mijena i leda; zaštitu od djelovanja neprijateljskih napadaja; gdje mogu krcati gorivo, vodu i hranu; izvršiti popravke na brodskom trupu, strojevima i uređajima ili izvršiti čišćenje svih dijelova; gdje mogu sigurno i brzo iskrcati, ukrcati ili prekrcati teret i putnike i gdje se mogu odmoriti posade.”¹³⁶

Definicija pojma “luka“ u teoriji je vrlo široka i ona se odnosi na morske, riječne, jezerske i druge luke¹³⁷. Za ovaj rad je bitan pojam morske luke.

Morska luka je geografsko mjesto na morskoj obali koje je manje ili više prostrano i zaštićeno, gdje brodovi i drugi plovni objekti mogu pristajati i boraviti u punoj sigurnosti.¹³⁸

Propis koji definira morsku luku jest ZPDML koji u članku 2. stavku 1. t. 1. određuje da “luka označava morsku luku, tj. morski i s morem neposredno povezani kopneni prostor s izgrađenim i neizgrađenim obalama, lukobranima, uređajima, postrojenjima i drugim objektima namijenjenim za pristajanje, sidrenje i zaštitu brodova, jahti i brodica, ukrcaj i iskrcaj putnika i robe, uskladištenje i drugo manipuliranje robom, proizvodnju, oplemenjivanje i doradu robe te ostale gospodarske djelatnosti koje su s tim djelatnostima u međusobnoj ekonomskoj, prometnoj ili tehnološkoj svezi.”

Morska luka spada u kopneni dio pomorskog dobra i ima isti pravni režim kao pomorsko dobro.¹³⁹ Kao takva, izrazito je pogodna za gospodarsko korištenje ali i za posebnu upotrebu. Pravo na obavljanje raznih djelatnosti na lučkom području stječe se koncesijom. Kao što je prije navedeno, koncesije za iskorištavanje kopnenog dijela pomorskog dobra dijelimo na koncesije na pomorskom dobru izvan lučkog područja i na koncesije na lučkom području. Lučko područje luke jest “ područje morske luke, koje obuhvaća jedan ili više morskih i kopnenih prostora (lučki bazen), koje se koristi za

¹³⁶ “Pomorska enciklopedija 4, Zagreb, 1978. str. 367.

¹³⁷ Luke u unutarnjim vodama (jezera, rijeke, kanali, itd.) definira Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda (NN 144/21)

¹³⁸ Seršić, op. cit., str. 168.

¹³⁹ Vidi supra, potpoglavlje 2.1.1.

obavljanje lučkih djelatnosti, a kojim upravlja lučka uprava, odnosno ovlaštenik koncesije, a granica lučkog područja je granica pomorskog dobra.“¹⁴⁰

Postupci koji prethode davanju navedenih koncesija su u biti isti, osim što se u postupku davanja koncesije u lukama otvorenim za javni promet kao koncedent pojavljuje lučka uprava (o tome više u nastavku teksta).

3.1. Razvrstaj luka

Prema namjeni kojoj služe, luke se dijele na luke otvorene za javni promet i luke za posebne namjene.¹⁴¹ S obzirom na to, razlikuju se koncesije u lukama otvorenim za javni promet i koncesije u lukama posebne namjene.

3.1.1. Luke otvorene za javni promet

Luka otvorena za javni promet jest morska luka koju, pod jednakim uvjetima, može upotrebljavati svaka fizička i pravna osoba sukladno njenoj namjeni i u granicama raspoloživih kapaciteta.¹⁴² Luke otvorene za javni promet mogu biti luke otvorene za međunarodni promet i luke otvorene za domaći promet i mogu obuhvaćati jedan ili više lučkih bazena.¹⁴³¹⁴⁴

Prema veličini i značaju za Republiku Hrvatsku, luke otvorene za javni promet dijele se na:

1. luke osobitog (međunarodnog) gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku,
2. luke županijskog značaja,
3. luke lokalnog značaja.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Članak 2. st. 1. t. 4. ZPDML

¹⁴¹ Članak 40. stavak 1. ZPDML

¹⁴² Članak 2. st. 1. t. 2. ZPDML

¹⁴³ Članak 40. st. 2. i 3. ZPDML

¹⁴⁴ Vidi Uredbu o određivanju luka otvorenih za međunarodni promet (NN 8/2006)

¹⁴⁵ Članak 42. st. 1. ZPDML

Uvjeti navedene podijele propisani su Uredbom o razvrstaju luka na luke otvorene za javni promet i luka posebne namjene.¹⁴⁶

Lukama otvorenim za javni promet upravljaju lučke uprave odnosno ravnatelj lučke uprave i upravno vijeće. Lučka uprava je tijelo javne vlasti i kao takva ima nadležnost odlučivanja u postupku davanja koncesije u lukama otvorenim za javni promet. Upravno vijeće lučke uprave donosi odluku o javnom prikupljanju ponuda za davanje koncesije i odlučuje o davanju koncesija.¹⁴⁷

Koncesijom se može koncesionarima dati pravo obavljanja lučkih djelatnosti ali i drugih gospodarskih djelatnosti. Lučke djelatnosti mogu biti između ostalog: privez i odvoz brodova, jahti, ribarskih, sportskih i drugih brodica i plutajućih objekata, ukrcaj, iskrcaj, prekrcaj, prijenos i skladištenje robe i drugih materijala, ukrcaj i iskrcaj putnika uz upotrebu lučke prekrcajne opreme, itd.¹⁴⁸¹⁴⁹

Prema Nacrtu, luke se i dalje prema namjeni razvrstavaju na luke otvorene za javni promet i luke posebne namjene (i podjela prema značaju ista).

U lukama otvorenim za javni promet mogu se obavljati osnovne i pomoćne lučke djelatnosti (ovo je novina)¹⁵⁰. Osnovne lučke djelatnosti se mogu dati u koncesiju, dok se pravo na obavljanje pomoćnih lučkih djelatnosti stječe na temelju odobrenja (novi institut). Odobrenje se daje, osim za pomoćne lučke djelatnosti, i za privremeno gospodarsko korištenje dijela luke otvorene za javni promet (održavanja manifestacija, sajмова, ribarskih večeri, itd.). Upravno vijeće lučke uprave je nadležno za donošenje odluke o koncesiji, odobrenju, ali i za odluku o posebnoj upotrebi na lučkom području. Odluka o odobrenju i posebnoj upotrebi se daje na zahtjev (odluka o koncesiji na temelju javnog prikupljanja ponuda) te se prava i obveze definiraju ugovorom o posebnoj upotrebi/odobrenju.¹⁵¹

Uglavnom, Nacrt osim što uvodi neke promjene u poslovanju luka otvorenih za javni promet, i puno detaljnije uređuje nadležnosti tijela lučke uprave (Ravnatelj i Upravno

¹⁴⁶ Uredba o razvrstaju luka otvorenih za javni promet i luka posebne namjene (NN br. 110/2004; u daljnjem tekstu: Uredba o razvrstaju)

¹⁴⁷ Članak 54. st. 1. t. 3. ZPDML

¹⁴⁸ Vidi članak 65. ZPDML

¹⁴⁹ O koncesijama u lukama otvorenim za javni promet vidi npr. Seršić, op. cit., str. 171.-176.

¹⁵⁰ Vidi članak 112. Nacrta

¹⁵¹ Vidi članak 112.-120. Nacrta

vijeće) i načine obavljanja lučkih djelatnosti. Također, određen je način određivanja lučkog područja luka otvorenih za javni promet.¹⁵²

3.1.2. Luke posebne namjene

Luka posebne namjene jest morska luka koja je u posebnoj upotrebi ili gospodarskom korištenju pravnih ili fizičkih osoba ili državnog tijela (vojna luka).¹⁵³

Prema djelatnostima koje se obavljaju u njima, te luke mogu biti: vojna luka, luka nautičkog turizma, industrijska luka, brodogradilišna luka, sportska luka, ribarska luka i druge luke slične namjene. Prema značaju za Republiku Hrvatsku luke posebne namjene dijela se na luke od značaja za Republiku Hrvatsku i na luke od županijskog značaja. Razvrstaj luka posebne namjene prema značaju za Republiku Hrvatsku utvrđuje Vlada Republike Hrvatske i to na temelju sljedećih mjerila: ukupni promet svake luke u proteklom desetogodišnjem razdoblju i njegove osobine, operativni kapacitet luke, stanje lučke podgradnje i nadgradnje, sposobnost uređaja i usluga za opskrbu, održavanje i popravak plovila i luke, kakvoću i značaj prometnih veza sa zaleđem, prostorne i gospodarske mogućnosti daljnjeg razvoja luke i dr.¹⁵⁴

Luke posebne namjene predstavljaju način korištenja pomorskim dobrom te se one mogu dati ili u posebnu upotrebu ili na gospodarsko korištenje pravnim ili fizičkim osobama (osim vojne luke). Koncedenti mogu biti Vlada Republike Hrvatske i Županijska skupština te iznimno i predstavničko tijelo grada/općine.¹⁵⁵

Prema Nacrtu, kao što je prije u radu navedeno, pravo gospodarskog korištenja luke posebne namjene stječe se na temelju koncesije (postupak davanja, odluka o koncesiji, ugovor o koncesiji)¹⁵⁶ dok se pravo posebne upotrebe stječe na temelju odluke o posebnoj upotrebi i ugovora o posebnoj upotrebi sklopljenog na temelju odluke.¹⁵⁷

¹⁵² Vidi članak 91.-141. Nacrta

¹⁵³ Članak 2. st. 1. t. 3. ZPDML

¹⁵⁴ Seršić, op. cit., str. 176.

¹⁵⁵ Vidi supra, potpoglavlje 2.3.3.

¹⁵⁶ Vidi supra, potpoglavlje 2.3.2.

¹⁵⁷ Vidi infra, potpoglavlje 4.1.1.

Osim toga, Nacrt propisuje koje su luke posebne namjene od državnog, a koje od županijskog značaja (trenutno propisuje Uredba o razvrstaju) . Isti kriterij se primjenjuje na sve luke posebne namjene. Luke čija je ukupna površina lučkog područja veća od 5 hektara su državnog značaja, a one s površinom lučkog područja manjeg od 5 hektara su županijskog značaja. Vojne luke su, neovisno o površini lučkog područja, uvijek od državnog značaja.¹⁵⁸Nacrtom je predviđena nova vrsta luka posebne namjene: luka za opskrbu plovnih objekata gorivom.¹⁵⁹

U nastavku rada slijedi kratka analiza luka posebnih namjena i nekih njihovih posebnosti (treba napomenuti kako će se koncesijska naknada za luke posebne namjene izračunavati prema novoj uredbi koju će donijeti Vlada na temelju novog zakona).

3.2. Vrste luka posebne namjene

3.2.1. Vojne luke

Vojna luka je jedina vrsta luka posebne namjene koja se osniva odlukom o osnivanju koju donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra obrane i jedina kojom upravlja državno tijelo. Ona se može koristiti samo za vojne namjene u skladu sa posebnim zakonima koji uređuju vojna i obrambena pitanja. Vojnom lukom upravlja Ministarstvo obrane.¹⁶⁰

Prema Odluci¹⁶¹ u Republici Hrvatskoj ima 25 vojnih luka.

Nacrt dodatno propisuje za što se može koristiti vojna luka.

“Vojna luka je luka namijenjena isključivo za pristajanje, sidrenje i zaštitu hrvatskih ratnih brodova i brodica i hrvatskih javnih brodova i brodica, u skladu s posebnim propisima.”¹⁶²

¹⁵⁸ Vidi članak 90. Nacrta

¹⁵⁹ Vidi članak 149. Nacrta

¹⁶⁰ Članak 80. i 81. ZPDML

¹⁶¹ Odluka o osnivanju luka posebne namjene-vojnih luka (NN 89/2004)

¹⁶² Članak 143. stavak 1. Nacrta

3.2.2. Luke nautičkog turizma

Prema Uredbi o koncesiji luke nautičkog turizma se dijele u dvije skupine: sidrišta i privezišta te marine.

Sidrište je dio morskog (vodenog) prostora koji je pogodan za sidrenje plovni objekata koji prilikom sidrenja ne ometaju redovno odvijanje pomorskog prometa. Sidrište obično čine plutače koje su pričvršćene za dno i upravo za njih se vežu plovni objekti. Privezište je dio vodenog prostora i obale koji je izgrađen i opremljen za privez plovni objekata nautičkog turizma. Privezište se sastoji od sidrenog sustava pod vodom i odgovarajuće opreme za privez na obali.¹⁶³

Marina je pristanište namijenjeno manjim turističkim brodovima, jedrilicama i motornim jahtama. Marine se mogu nalaziti na obali mora, rijeka, jezera ili kanala, a služe za prihvata, čuvanje i otpremanje manjih sportskih i rekreacijskih plovila. U njima se nautičari mogu snabdjeti gorivom, hranom i drugim potrepštinama, te popraviti kvarove i oštećenja, saznati najnovije meteorološke podatke te obaviti carinske formalnosti.¹⁶⁴¹⁶⁵

Prema Uredbi o razvrstaju luka nautičkog turizma je “ luka koja služi za prihvat i smještaj plovila, te je opremljena za pružanje usluga korisnicima i plovilima. U poslovnom, građevinskom i funkcionalnom pogledu čini jedinstvenu cjelinu. Vrste luka nautičkog turizma prema vrsti objekata i usluga određene su posebnim propisima kojima se uređuje kategorizacija luka nautičkog turizma.”¹⁶⁶

Od značaja za Republiku Hrvatsku su luke nautičkog turizma koje imaju kapacitet 200 vezova u moru i veći te luke nautičkog turizma u sklopu sustava koji podrazumijeva 5 takvih luka i koje djeluju na području najmanje pet županija pod istim standardima poslovanja.¹⁶⁷ Luke nautičkog turizma koje imaju kapacitet do 200 vezova u moru su od

¹⁶³ Seršić, op. cit., str. 177., 178.

¹⁶⁴ Wikipedia ([https://sh.wikipedia.org/wiki/Marina_\(pristani%C5%A1te\)](https://sh.wikipedia.org/wiki/Marina_(pristani%C5%A1te))), 17. prosinca 2022. godine

¹⁶⁵ Vidi npr. Odluka o koncesiji pomorskog dobra u svrhu gospodarskog korištenja luke posebne namjene-luke nautičkog turizma Dubrovnik NN 138/98

¹⁶⁶ Članak 10. st. 1. t. 2. Uredbe o razvrstaju

¹⁶⁷ Članak 11. st. 1. t. 2. i 7. Uredbe o razvrstaju

županijskog značaja i za njih koncesiju daje županijska skupština.¹⁶⁸ Stalni dio koncesijske naknade izračunava se prema zauzetim kvadratnim metrima površine, a početni promjenjivi dio iznosi 2% od prihoda ponuditelja.¹⁶⁹¹⁷⁰

Zbog pojavnosti određenih oblika u moru kao što su prirodna ili nautička sidrišta te razni oblici privezišta i potrebe njihovog razlikovanja u odnosu na luke nautičkog turizma, Nacrt definira luku nautičkog turizma (trenutno uređuje Uredba o koncesiji i Uredba o razvrstaju) i razlikuje je u odnosu na druge oblike pružanja usluga sidrenja, privezivanja, smještaja plovila, itd.¹⁷¹

Navedeno predstavlja velike promjene jer se luka nautičkog turizma više ne dijeli na sidrišta i privezišta nego oni postaju posebni oblici pružanja usluga.

3.2.3. Brodogradilišne luke

Prema Uredbi o razvrstaju “ brodogradilišna luka je luka koja služi za obavljanje djelatnosti izgradnje i/ili remonta plovnih objekata.”¹⁷² Od značaja za Republiku Hrvatsku su brodogradilišne luke s veličinom navoza preko 50 metara, odnosno veličinom doka preko 1.000 tona nosivosti.¹⁷³ Županijskog značaja su brodogradilišne luke s veličinom navoza do 50 metara, odnosno veličinom doka do 1.000 tona nosivosti.¹⁷⁴ Iznimno, od značaja za Republiku Hrvatsku je brodogradilišna luka koja se koristi za gradnju i remont brodova Hrvatske ratne mornarice i Ministarstva unutarnjih poslova, bez obzira na veličinu navoza ili doka.¹⁷⁵ Stalni dio koncesijske naknade izračunava se prema zauzetim kvadratnim metrima površine. Početni promjenjivi dio naknade iznosi 1% prihoda ponuditelja.¹⁷⁶¹⁷⁷

¹⁶⁸ Članak 12. st.1. t. 1. Uredbe o razvrstaju, članak 80. st. 4. t.1. ZPDML

¹⁶⁹ Vidi članak 16. t. B.1.1. i B.1.2. Uredba o koncesiji

¹⁷⁰ Opširnije Seršić, op. cit., 177.-181.

¹⁷¹ Vidi članak 147. i 150.-156. Nacrta

¹⁷² Članak 10. st. 1. t. 5. Uredbe o razvrstaju

¹⁷³ Članak 11. st. 1. t. 4. Uredbe o razvrstaju

¹⁷⁴ Članak 12. st. 1. t. 3. Uredbe o razvrstaju

¹⁷⁵ Članak 13. stavak 1. Uredbe o razvrstaju

¹⁷⁶ Opširnije Seršić, op. cit., str. 185.

¹⁷⁷ Vidi npr. Odluku o koncesiji pomorskog dobra u svrhu gospodarskog korištenja luke posebne namjene brodogradilišta Viktor Lenac NN 74/99

Nacrt (za razliku od trenutnog ZPDML) definira brodogradilišne luke i određuje kome se može dati koncesija za gospodarsko korištenje brodogradilišne luke. U članku 144. određuje:

“Brodogradilišna luka je luka namijenjena obavljanju gospodarskih djelatnosti koje su u funkciji gradnje, popravka i održavanja pomorskih objekata. Koncesija za gospodarsko korištenje brodogradilišne luke može se dati samo gospodarskim subjektima koji su registrirani za obavljanje gradnje i/ili popravka i/ili održavanja pomorskih objekata.“

S obzirom na to, brodogradilišne luke se mogu dati samo u svrhu gospodarskog korištenja (koncesijom) i samo određenim gospodarskim subjektima.

3.2.4. Industrijske luke

“Industrijska luka je luka koja služi za privez plovnih objekata i iskrcaj/ukrcaj tereta, a koji teret je namijenjen za potrebe proizvodnog procesa ovlaštenika koncesije.“¹⁷⁸

Industrijske luke u koje mogu uploviti brodovi preko 1.000 GT su od značaja za Republiku Hrvatsku, dok u one koje mogu uploviti brodovi do 1.000 GT su županijskog značaja.¹⁷⁹ Stalni dio koncesijske naknade izračunava se prema zauzetim kvadratnim metrima površine, a početni promjenjivi dio naknade iznosi 2% od prihoda ponuditelja.¹⁸⁰¹⁸¹¹⁸²

Nacrt sadrži sličnu definiciju industrijske luke (trenutno je definirana Uredbom o razvrstaju).¹⁸³

¹⁷⁸ Članak 10. st. 1. t. 3. Uredbe o razvrstaju

¹⁷⁹ Članak 11. st. 1. t. 3. i članak 12. st. 1. t. 2. Uredbe o razvrstaju

¹⁸⁰ Vidi članak 16. t. B.2.1. i B.2.2. Uredba o koncesiji

¹⁸¹ Opširnije Seršić, op. cit., 181.-185.

¹⁸² Vidi npr. Odluku o koncesiji pomorskog dobra u svrhu gospodarskog korištenja luke posebne namjene-industrijske luke Podrola – Rakalj NN 86/05

¹⁸³ Vidi članak 145. Nacrta

3.2.5. Ribarske luke

Prema Uredbi o razvrstaju “ ribarska luka je luka koja služi za prihvatanje i smještaj ribarskih plovila, te je opremljena uređajima i opremom za ukrcavanje/iskrcavanje ribarskih plovila, prostorom za manipulaciju ulovom i opskrbu ribarskih plovila.”¹⁸⁴

Od značaja za Republiku Hrvatsku su ribarske luke koje imaju dužinu obale preko 50 metara i dubinu uz obalu veću od 3 metra, dok su od županijskog značaja ribarske luke koje imaju dužinu obale do 50 metara i dubinu uz obalu do 3 metra.”¹⁸⁵ Stalni dio koncesijske naknade izračunava se prema zauzetim kvadratnim metrima površine, a početni promjenjivi dio naknade iznosi 1% od prihoda ponuditelja.¹⁸⁶

Ribarske luke su od svih dosad navedenih ekonomski najneisplativije i stoga ima puno manji broj danih koncesija za ribarske luke u odnosu na druge. Razlog je što potencijalni koncesionari u privezu samo ribarskih brodova ne vide mogućnost velike zarade. Zbog navedenog ribari se često susreću s problemom manjka priveznih mjesta. Donošenjem Pravilnika¹⁸⁷ taj je problem riješen na način da svaka luka otvorena za javni promet od županijskog i lokalnog značaja, koja je pod upravom županijske lučke uprave, mora imati dio predviđen za vezivanje ribara.¹⁸⁸¹⁸⁹¹⁹⁰

Nacrt sadrži vrlo sličnu definiciju ribarske luke kao i Uredba o razvrstaju.¹⁹¹ No, sadrži i o odredbu koja određuje tko može biti ovlaštenik koncesije za izgradnju i gospodarsko korištenje ribarske luke. Članak 146. stavak 2. Nacrta određuje:

“ Koncesija za izgradnju i gospodarsko korištenje ribarske luke može se dati samo gospodarskim subjektima i zajednicama tih subjekata, koji su upisani u Registar subjekta u ribarstvu sukladno zakonu kojim se uređuje morsko ribarstvo.”

¹⁸⁴ Članak 10. st. 1. t. 6. Uredba o razvrstaju

¹⁸⁵ Članak 11. st. 1. t. 6. i članak 12. st. 1. t. 5. Uredbe o razvrstaju

¹⁸⁶ Vidi članak 16. t. B.6.1. i B.6.2. Uredba o koncesiji

¹⁸⁷ Pravilnik o kriterijima za određivanje namjene pojedinog dijela luke otvorene za javni promet županijskog i lokalnog značaja, način plaćanja veza, uvjete korištenja, te određivanja maksimalne visine naknade i raspodjele prihoda (NN 94/2007)

¹⁸⁸ Seršić, op. cit., str. 187., 188.

¹⁸⁹ Vidi npr. Vojković, Goran, “ Ribarske luke u Republici Hrvatskoj – javne ili privatne luke“, Pomorski zbornik, Vol. 47-48 No. 1., 2013., str. 205-213

¹⁹⁰ Vidi npr. Odluku o koncesiji pomorskog dobra u svrhu gospodarskog korištenja luke posebne namjene-ribarske luke Tribunj (NN 137/2014)

¹⁹¹ Vidi članak 146. stavak 1. Nacrta

4. SPORTKE LUKE

4.1. Pravna regulacija

4.1.1. Općenito

Sportske luke su luke posebne namjene definirane kao luke koje služe za vez brodice upisanih u hrvatski očevidnik brodice s namjenom sporta i razonode koje su u vlasništvu članova udruge (sportske) ili same udruge koja ima koncesiju za luku. Slično kao luke nautičkog turizma, sportske luke koje imaju kapacitet 200 vezova u moru i veći su od značaja za RH, a ostale (manje od 200 vezova u moru) su od županijskog značaja.¹⁹²

Pravno su regulirane istim pravnim propisima (ZPDML, Uredba o razvrstaju, Uredba o koncesiji) kao i ostale luke posebne namjene. Određuje se odlukom o davanju koncesije koju donosi ili županijska skupština ili Vlada Republike Hrvatske (ovisno o značaju) i mora se temeljiti na prostornim planovima (općinski, županijskim).

Sportske luke kao luke posebne namjene razlikuju se od ostalih luka posebne namjene jer se koncesija za sportsku luku daje isključivo u svrhu posebne upotrebe odnosno korištenja.¹⁹³Navedeno proizlazi iz razloga što koncesionar sportske luke može biti samo udruga registrirana za obavljanje sportske djelatnosti te se može koristiti samo za članove udruge i ne smije u obavljanju djelatnosti stjecat dobit.¹⁹⁴

Kao što je prije u radu navedeno, koncesija se osim za gospodarsko korištenje pomorskog dobra može ishoditi i za posebnu upotrebu pomorskog dobra. Pod posebnom upotrebom¹⁹⁵ se, između ostalog, smatra obavljanje djelatnosti na području sporta. Stoga, sportska udruga može na posebnu upotrebu (korištenje) dobiti pomorsko dobro u koncesiju za obavljanje svoje djelatnosti – koncesiju za sportsku luku. Temeljna razlika između gospodarskog korištenja i posebne upotrebe pomorskog dobra je što se koncesija za

¹⁹² Panžić, Tonći, “ Sportske luke u zakonodavstvu Republike Hrvatske “, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 3/2010., str. 655., 656.

¹⁹³ Vidi npr. Odluku o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu korištenja luke posebne namjene – sportske luke na dijelu k.o. Hvar, predio Križna luka (KLASA: 022-04/08-02/202, URBROJ: 2181/1-02-08-01, od 18. lipnja 2008. godine)

¹⁹⁴ Članak 81. st. 2. i 3. ZPDML

¹⁹⁵ Vidi supra, potpoglavlje 2.2.1.

gospodarsko korištenje pomorskog dobra¹⁹⁶ (kao npr. za ostale luke posebne namjene) daje na temelju provedenog javnog prikupljanja ponuda, a koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobro (koncesija za sportsku luku) daje na zahtjev (nema javnog prikupljanja ponuda). Ovime je posebna upotreba izuzeta iz tržišnih principa koji su izraženi kod gospodarskog korištenja pomorskog dobra gdje se svi potencijalni koncesionari natječu, a dobije onaj tko ponudi najviše. Razlog zašto je posebna upotreba izuzeta iz tržišnog principa (javno prikupljanje ponuda) leži u činjenici što se koncesijska naknada određuje u simboličnom iznosu.¹⁹⁷ Svrha davanja koncesije za sportsku luku sportskim udrugama, bez javnog natječaja i uz minimalnu cijenu, je da se potakne njihova aktivnost i pomogne ostvarenju njihovih zacrtanih ciljeva usmjerenih općedruštvenoj dobiti, a ne da bi se ostvarila zarada dodjeljivanjem iste. No, u praksi problem nastaje kada se dobivena koncesija počne koristiti u gospodarske svrhe.¹⁹⁸

Koncesija za posebnu upotrebu pomorskog dobra (sportska luka je vrsta posebne upotrebe pomorskog dobra) daje se na zahtjev. Postupak davanja koncesije na zahtjev uređen je ZPDML i Uredbom o koncesiji.

Davatelj koncesije (koncedent) za sportske luke od interesa za Republiku Hrvatsku (one sa više od 200 vezova u moru) je Vlada Republike Hrvatske (na rok do 99 godina), s time da prethodni postupak provodi Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture. Za sportske luke županijskog značaja (one sa manje od 200 vezova u moru) koncesiju dodjeljuje županijska skupština (na rok do 20 godina), s time da prethodni postupak provodi nadležno upravno tijelo u županiji. Premda Uredba o koncesiji spominje slučaj koncesije za posebne upotrebe za objekte lokalnog značaja (na rok do 20 godina), koju daje općinsko ili gradsko vijeće, a prethodni postupak provodi nadležno tijelo u općini/gradu, sportske luke mogu biti samo od županijskog ili državnog značaj i u skladu s tim koncesiju ne može davati općinsko/gradsko vijeće (osim u slučaju kad županijska skupština prenese ovlaštenje za davanje koncesije na njihovom području).¹⁹⁹

Pisani zahtjev potencijalnog koncesionara (u ovom slučaju sportske udruge) podnosi se nadležnom tijelu za provođenje prethodnog postupka (ministarstvo, upravno tijelo

¹⁹⁶ Vidi supra, potpoglavlje 2.3.1.

¹⁹⁷ Članak 28. st. 3. ZPDML: “Naknada za koncesije dane radi posebne upotrebe pomorskog dobra određuje se u simboličnom iznosu, osim za koncesije gradnje infrastrukture (vodovodna, kanalizacijska, energetska i telefonska) u kojem slučaju se naknada utvrđuje kao za gospodarsku upotrebu pomorskog dobra.”

¹⁹⁸ Panžić, op. cit., str. 658., 659.

¹⁹⁹ Panžić, op. cit., str. 659.

županije) i mora sadržavati sljedeće podatke: ime, prezime i prebivalište, odnosno naziv i sjedište podnositelja zahtjeva, idejno rješenje i/ili izjavu o namjeni upotrebe pomorskog dobra, očitovanje nadležnog tijela za prostorno uređenje o značaju objekta za koji se traži posebna upotreba i očitovanje o usklađenosti idejnog rješenja s prostorno-planskom dokumentacijom te dokaz o registraciji, ukoliko podnositelj zahtjeva nije fizička osoba.²⁰⁰²⁰¹

Kada *nadležno tijelo* zaprimi pisani zahtjev, u roku od 30 dana mora provjeriti je li područje određeno i upisano kao pomorsko dobro. U daljnjem roku od 8 dana, mora ili izvijestiti podnositelja zahtjeva o eventualnoj nemogućnosti davanja koncesije za sportsku luku (uz obrazloženje) ili pak ovlastiti podnositelja zahtjeva da podnese zahtjev za izdavanjem lokacijske dozvole ili pokrene postupak izrade detaljnog plana. Nakon ishoda lokacijske dozvole ili izrade detaljnog plana nadležno tijelo izradit će prijedlog odluke o dodjeli koncesije i dostaviti je davatelju koncesije.²⁰²

Stalni dio *koncesijske naknade* izračunava se prema zauzetim kvadratnim metrima površine, a početni iznos promjenjivog dijela koncesijske naknade iznosi 20% od ukupnog iznosa svih ubranih godišnjih članarina.²⁰³

Nakon donošenja odluke o koncesiji²⁰⁴ za sportsku luku (u svrhu posebne upotrebe pomorskog dobra) i ispunjena uvjeta iz iste, sklapa se ugovor o koncesiji.²⁰⁵ Sportska udruga koncesijom dodijeljenu sportsku luku mora koristiti sukladno odluci i sklopljenom ugovoru, te je održavati prema njezinoj namjeni i zahtjevima sigurnosti plovidbe u njoj.²⁰⁶

Nacrt u pogledu pravne regulacije sportskih luka donosi određene promjene, ali nedovoljne kako bi se otklonile nepravilnosti i nezakonitosti u praksi djelovanja sportskih luka o kojim će biti više riječi u nastavku rada.

Prema Nacrtu, sportska luka je predmet koncesije na pomorskom dobru²⁰⁷ što znači da se daje u svrhu gospodarskog korištenja, a ne posebne upotrebe. S toga, primjenjuju se odredbe ZK o gospodarskom korištenju općeg dobra (pomorskog dobra) i odredbe novog

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ Vidi Seršić, op. cit., str. 105.

²⁰² Panžić, op. cit., str. 660.

²⁰³ Vidi članak 16. t. B.4.1. i B.4.2. Uredbe o koncesiji

²⁰⁴ Vidi supra, popotglavlje 2.3.2.

²⁰⁵ Vidi supra, popotglavlje 2.3.2.

²⁰⁶ Panžić, op. cit., str. 661.

²⁰⁷ Vidi članak 52. Nacrta

ZPDML o posebnostima koncesija na pomorskom dobru. U skladu s tim, provodi se postupak davanja koncesije na pomorskom dobru u svrhu gospodarskog korištenja²⁰⁸ te bi koncesijska naknada trebala biti veća.

No, Nacrt propisuje (kao trenutni ZPDML i Uredba o razvrstaju) da je sportska luka namijenjena pristajanju, čuvanju i održavanju brodica, upisanih u hrvatski upisnik brodica s namjenom za osobne potrebe, u vlasništvu članova i koncesionara sportske luke što dovodi do određenih problema u praksi^{209, 210}.

Isto tako, kao i dosad, koncesionar sportske luke ne može obavljanjem djelatnosti stjecati dobit. Bitna je odredba Nacrta koja određuje da koncesionar ostvareni prihod može jedino koristiti za razvoj sporta te održavanje i unaprjeđenje lučke infrastrukture, bez ostvarivanja dobiti.²¹¹

Nacrt donosi jednu veliku promjenu u odnosu na potencijalne koncesionare. Sportske udruge više nemaju ekskluzivno pravo na koncesije za sportske luke, nego se sportske luke mogu dati u koncesiju pravnim osobama u sustavu sporta, neovisno o njihovom organizacijskom obliku, koji se bave sportovima na ili u moru i koji imaju aktivne natjecatelje u najmanje tri uzrasne kategorije.²¹² Navedena odredba ima za cilj da koncesionari budu aktivne sportske udruge koje se bave onim zbog čega su osnovane.

Slijedi analiza aktualnog stanja i izazova u praksi koje se pojavljuju u djelovanju sportskih luka.

4.1.2. Sportska udruga kao koncesionar

Kao što je prije u radu navedeno, koncesija se može, osim za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, ishoditi i za posebnu upotrebu. Takvom upotrebom se, između ostalog, smatra obavljanje djelatnosti na području sporta čija svrha nije i ne smije biti stjecanje dobiti. Zbog toga se koncesija za sportsku luku može jedino dodijeliti sportskoj udruzi koja

²⁰⁸ Vidi supra, potpoglavlja 2.3.2. i 2.3.3.

²⁰⁹ Vidi infra, potpoglavlje 4.2.1.

²¹⁰ Vidi članak 148. stavak 1. Nacrta

²¹¹ Vidi članak 148. stavak 3. Nacrta

²¹² Vidi članak 148. stavak 3. Nacrta

time dobiva pomorsko dobro na posebnu upotrebu (korištenje) za obavljanje svojih djelatnosti.

Sportska udruga je prema zakonu o udrugama²¹³ oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih, odnosno pravnih osoba koje se, radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, zaštitu okoliša i prirode i održivi razvoj, te za humanitarna, socijalna, kulturna, odgojno-obrazovna, znanstvena, sportska, zdravstvena, tehnička, informacijska, strukovna ili druga uvjerenja i ciljeve koji nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonom, a bez namjere stjecanja dobiti ili drugih gospodarski procjenjivih koristi, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje toga oblika udruživanja. Temeljni opći akt udruge je *statut*²¹⁴ koji donosi skupština udruge. Skupštinu udruge čine svi članovi udruge ili njihovi predstavnici izabrani na način propisan statutom udruge. Udruga obavlja djelatnosti kojima ostvaruje svoje ciljeve utvrđene statutom. Osim toga, udruga može obavljati i gospodarske djelatnosti kojima stječe prihod, ali ne smije obavljati djelatnosti kojima stječe dobit za svoje članove ili treće osobe (načelo neprofitnosti). Ako u obavljanju gospodarske djelatnosti udruga ostvari višak prihoda nad rashodima, on se mora sukladno statutu udruge koristiti isključivo za ostvarenje ciljeva utvrđenih statutom. Ova odredba ZU koja omogućuje svim udrugama (među njima i sportskoj) stjecanje dobiti (koje nije namijenjeno članovima udruge ili trećim osobama) je u suprotnosti sa odredbom ZPDML koja propisuje da se sportska luka može koristiti samo za članove udruge, te u obavljanju djelatnosti ne može stjecati dobit.²¹⁵ Zbog toga bi mogli zaključiti da sportska udruga kao ovlaštenik koncesije za sportsku luku ipak može pod određenim uvjetima stjecati dobit (višak prihoda nad rashodima). Načelo *lex specialis derogat legi generali*²¹⁶ rješava tu situaciju na način da treba primijeniti odredbu ZPDML koja zabranjuje stjecanje dobiti za sportske udruge. U slučaju da ipak dođe do ostvarivanja dobiti od strane sportske udruge kao ovlaštenika koncesije za sportsku luku, prema zakonu o porezu na dobit^{217,218},

²¹³ Članak 1. Zakona o udrugama (NN 74/14, 70/17, 98/19 ;u daljnjem tekstu: ZU): “Ovim se Zakonom uređuje osnivanje, pravni položaj, djelovanje, registracija, financiranje, imovina, odgovornost, statusne promjene, nadzor, prestanak postojanja udruge sa svojstvom pravne osobe te upis i prestanak djelovanja stranih udruge u Republici Hrvatskoj, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.”

²¹⁴ Vidi npr. statut udruge pomorskog sportskog ribolovnog društva Delfin na poveznici: https://delfin-pula.hr/wp-content/uploads/2021/08/STATUT_PSRD_DELFIN.pdf, 17. prosinca 2022. godine

²¹⁵ Vidi članak 81. st. 3. ZPDML

²¹⁶ *Lex specialis derogat legi generali*, lat. posebni zakon ukida opći zakon

²¹⁷ Zakon o porezu na dobit (NN 177/04, 90/05, 57/06, 146/08, 80/10, 22/12, 148/13, 143/14, 50/16, 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 138/20, 114/22; u daljnjem tekstu: ZPD)

²¹⁸ Vidi npr. Bulum, Božena, “ Gospodarske djelatnosti luka i njihovo oporezivanje porezom na dobit “, Informator br. 6731, od 16. svibnja 2022. godine, str. 7.-10.

udruga će ipak morati platiti porez na dobit premda je neprofitna organizacija.²¹⁹ U praksi djelovanja udruga nerijetko se događa da one ostvaruju ogromne zarade (kao npr. nogometni klubovi²²⁰, ali i sportske luke) i navedenim se pokušala ispraviti nepravda prema ostalim poreznim obveznicima koji uredno plaćaju porez. Sportska udruga je dužna, kao i sve ostale neprofitne udruge, voditi poslovne knjige i izrađivati financijska izvješća.²²¹

O komercijalnim djelatnostima, kršenju propisa i posljedicama kršenja će biti više riječi u nastavku teksta.

4.1.3. Prava i obveze članova udruge

Članom udruge može postati svaka fizička i pravna osoba sukladno ZU i statutu udruge koji propisuje uvjete i način učlanjivanja i prestanak članstva. Udruga je dužna voditi popis članova koji mora biti dostupan na uvid svim članovima i nadležnim tijelima, na njihov zahtjev. Osim toga, statut udruge sadrži i odredbe o pravima, obvezama i odgovornosti članova.²²²

Udrugom upravljaju svi članovi udruge neposredno ili putem svojih izabranih predstavnika u tijelima udruge (npr. upravni odbor, izvršni odbor). Najviše tijelo udruge je skupština koju čine svi članovi udruge. Skupština, između ostalog, usvaja statut, bira i razrješava osobe ovlaštene za zastupanje udruge, bira i razrješava tijela udruge, usvaja plan rada i financijski plan za sljedeću kalendarsku godinu i izvješće o radu za prethodnu kalendarsku godinu, itd.²²³

Kao primjer uređenja članskih prava i obaveza navodim pojedine odredbe statuta sportske udruge Pomorsko športsko ribolovno društvo “Kanjac”.

Statut²²⁴ Pomorskog športskog ribolovnog društva “Kanjac” sadrži sljedeće odredbe o članstvu. Određuje da članom Udruge može postati svaka fizička i pravna osoba

²¹⁹ Vidi članak 2. st. 6. i 7. ZPD

²²⁰ Ostvaruju ogromne prihode od transfera igrača, sportskih nagrada itd.

²²¹ Panžić, op. cit., str. 656., 657.

²²² Vidi članak 12. i 13. ZU

²²³ Vidi članak 16.-20. ZU

²²⁴ Statut Pomorskog športskog ribolovnog društva “Kanjac” (NN 74/14, donesen na sjednici skupštine održanoj 12. veljače 2017. godine; u daljnjem tekstu: Statut Kanjca)

Republike Hrvatske, uključujući i strane državljane nastanjene u Republici Hrvatskoj. Status člana se stječe kad mu se izda članska iskaznica povodom njegove izražene volje za članstvom. Član plaća godišnju članarinu za članstvo u udruzi čiju visinu utvrđuje Izvršni odbor. Članovi Udruge mogu biti redovni, pridruženi i počasni. Redovni član Udruge je državljanin Republike Hrvatske sa stalnim prebivalištem u Republici Hrvatskoj koji redovito ispunjava svoju člansku obvezu (članarina). Samo redovni članovi su nositelji prvenstvenog prava korištenja jednog ili više vezova u lučici kojom Udruga upravlja. Pridruženi članovi se učlanjuju u Udrugu radi kupnje ribolovne dozvole i korištenja usluga u lučici (privremeni privez brodova, korištenje dizalice) te ne mogu birati i biti birani u tijela udruge (kao ni počasni članovi). Ostala prava redovnih članova su: sudjelovanje i odlučivanje na sjednicama skupštine i ostalih tijela Udruge, sudjelovanje na natjecanjima i aktivnostima koje organizira Udruga, korištenje objektima, sadržajima i uređajima u vlasništvu Udruge i pravo na informiranost o radu Udruge, njenih organa i stručnih tijela. Obveze članova su: da djeluju i radu u duhu zakonskih propisa, Statuta i normativnih akata Udruge, da savjesno obavljaju zadaće koje su im dodijelili tijela Udruge, da poštuju važeće propise na moru kojima se reguliraju uvjeti i načini plovidbe, sportskog ribarenja i rekreacije, da čuvaju imovinu udruge održavanjem reda u lučici te sprječavanjem devastacije i nanošenje štete imovini Udruge, da na vrijeme izvršavaju svoje novčane obveze prema udruzi, itd. Članstvo u udruzi prestaje: neplaćanjem članarine, smrću člana, isključenjem člana, itd. Popis članova vodi tajnik Udruge.²²⁵

Udrugom upravljaju članovi Udruge neposredno ili preko svojih izabranih predstavnika u tijelima Udruge. Tijela Udruge su: skupština, predsjednik, izvršni odbor, nadzorni odbor, stegovno vijeće, likvidator i tajnik.²²⁶ Odredbama statuta propisana je nadležnost svakog pojedinog tijela.²²⁷ O redu u lučici brine voditelj lučice kao zaposlenik Udruge kojeg bira Izvršni odbor. Osim toga, voditelj vrši naplate u lučici, brine se o lučkoj infrastrukturi i provodi pravilnike, akte i druge odluke tijela Udruge.²²⁸

Ostali detalji propisani su Pravilnikom.²²⁹

²²⁵ Članak 10.-18- Statuta Kanjca

²²⁶ Članak 21. i 22. Statuta Kanjca

²²⁷ Vidi članak 23.-49. Statuta Kanjca

²²⁸ Članak 50. i 51. Statuta Kanjca

²²⁹ Pravilnik o upravljanju, načinu korištenja veza, te redu i radu u PŠRD "Kanjac" Podgora, donesen na sjednici Skupštine PŠRD "Kanjac" održanoj 10. veljače 2013. godine; u daljnjem tekstu: Pravilnik o vezu

Specifičnost sportskih luka kojima upravljaju sportske udruge kao koncesionari jest pravo članova na vez u luci svojih plovila. Pojam vez u moru se definira kao dio morskog prostora u kojem se može smjestiti plovni objekt. Sukladno ZPDML i Uredbi o koncesiji²³⁰, pravo na vez u sportskim lukama imaju samo članovi sportske udruge koja je koncesionar luke. Zbog navedenog, govori se o ekskluzivnom pravu članova sportske udruge u sportskim lukama i to pravo članovi udruge ne bi smjeli zloupotrebljavati (pravo na vez dobiju pod vrlo prihvatljivim financijskim uvjetima). No, često se u praksi događa da članovi sportske udruge umjesto brodica namijenjenih za sport i rekreaciju u luku vežu jahte koje iznajmljuju u gospodarske svrhe i zarađuju, čime se narušava sustav sportskih luka koncipiran na načelu neprofitnosti.²³¹

Iako članovi udruge imaju pravo na vez svog plovila, to pravo ne mogu prenijeti na drugoga niti se može naslijediti (praksa je drugačija)²³². Vez nije njihovo vlasništvo (na pomorskom dobru se ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava) i ne mogu njime trgovati.²³³

4.1.4. Djelatnosti sportske luke

Sportska udruga kao koncesionar sportske luke primarno obavlja sportske djelatnosti. Prema Zakonu o sportu²³⁴ sportske djelatnosti su: sudjelovanje u sportskom natjecanju, sportska priprema, sportska rekreacija, sportska poduka, organiziranje sportskog natjecanja, vođenje sportskog natjecanja i upravljanje i održavanje sportskom građevinom. Ukoliko sportska udruga organizirano ne obavlja niti jednu od navedenih sportskih djelatnosti, onda ona nije sportska udruga i ne može biti koncesionar sportske luke.²³⁵

²³⁰ Članak 10. st. 1. t. 4. Uredbe o koncesiji: "Sportska luka je luka koja služi za vez brodica upisanih u hrvatski očevidnik brodica s namjenom sport i razonoda, a koje brodice su u vlasništvu članova udruge ili same udruge koja ima koncesiju za luku."

²³¹ Opširnije Vuković, Ante, "Ekskluzivna prava članova udruge u sportskim lukama", Informator br. 6588-6589, str. 16., 17., 18.

²³² Vidi npr. Panžić, op. cit., str. 660., 661. i vidi npr. Pravilnik o vezu (članak 12.-27.)

²³³ Vidi Nakić, Jakob, "(Ne)nasljedivost tzv. Stalnog veza u luci", Informator, br. 6616, str. 22., 23., 24.

²³⁴ Članak 18. Zakona o sportu (NN 71/06, 150/08, 124/10, 124/11, 86/12, 94/13, 85/15, 19/16, 98/19, 47/20, 77/20)

²³⁵ Vuković, op. cit., str.17.

Statut Kanjca propisuje sljedeće djelatnosti kojima Udruga ostvaruje svoje ciljeve: organizacija akcija u cilju zaštite i očuvanja okoliša, organizacija sportskih ribolovnih natjecanja te sudjelovanje na takvim natjecanjima putem svojih članova kada ih organiziraju druga društva, briga o održavanju luke i lučke opreme, pružanje usluga svojim članovima i ostalim građanima, itd.²³⁶

Premda se u sportskoj luci, prema ZPDML, ne može obavljati djelatnost za stjecanje dobiti (gospodarske djelatnosti), u praksi se događa da se odlukom o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu korištenja luke posebne namjene – sportske luke omogućava obavljanje takve djelatnosti.²³⁷

4.1.5. Plovila u sportskoj luci

Prema ZPDML sportska luka se može koristiti samo za članove sportske udruge.²³⁸ Prema Uredbi o razvrstaju “sportska luka je luka koja služi za vez brodica upisanih u hrvatski očevidnik brodica s namjenom sport i razonoda, a koje brodice su u vlasništvu članova udruge ili same udruge koja ima koncesiju za luku.”²³⁹

S obzirom na navedeno, može se zaključiti da u sportskoj luci zakonito mogu boraviti (biti privezane) samo brodice upisane u hrvatski očevidnik brodica s namjenom sporta i razonode, a koje su u vlasništvu članova udruge ili same udruge koje ima koncesiju za luku. Definiciju brodice nalazimo u pomorskom zakoniku koji određuje da je “ brodica plovni objekt namijenjen za plovidbu morem koji je ovlašten prevoziti najviše 12 putnika, čija je duljina trupa veća od 2,5 metra, a manja ili jednaka 15 metara, ili ukupne snage porivnih uređaja veća od 5 kW. Pojam brodica ne obuhvaća: plovila koja pripadaju drugom pomorskom objektu u svrhu prikupljanja, spašavanja ili obavljanja radova, plovila

²³⁶ Vidi članak 8. Statuta Kanjca

²³⁷ Odlukom kojom je dodijeljena koncesija Jedriličarskom klubu Uskok iz Zadra za sportsku luku Vitrenjak omogućeno je da na području pomorskog dobra obavlja ugostiteljsku djelatnost pod uvjetom da je za nju uredno registriran i da je propisana statutom udruge. U tom slučaju, udruga (jedriličarski klub) je dužna u roku osam dana od početka obavljanja djelatnosti upisati se u registar poreznih obveznika radi utvrđivanja obveza poreza na dobit po osnovi obavljanja određene gospodarske djelatnosti. Ako neprofitna organizacija (udruga) uz gospodarsku djelatnost ima i prihode od članarina, dotacija i darova, za taj dio prihoda nije obveznik poreza na dobit (razlika prihoda i rashoda). Vidi Vuković, op. cit., str. 17., 18.

²³⁸ Članak 81. st. 3. ZPDML

²³⁹ Članak 10. st. 1. t. 4. Uredbe o razvrstaju

namijenjena isključivo za natjecanja, kanue, kajake, gondole i pedaline te daske za jedrenje i daske za jahanje na valovima.²⁴⁰

U poslovanju velikog broja sportskih luka često dolazi do kršenja navedenih odredbi koje rijetko bude sankcionirano ili usklađeno s pozitivnim pravnim propisima.

4.2. Izazovi u praksi

4.2.1. Problematika obavljanja komercijalnih djelatnosti

U sportskim lukama se u praksi događaju stvari koje prema prije navedenoj pravnoj regulativi nisu dopuštene. Naime, u njima se gotovo u pravilu mogu naći na vezu plovila koja tu ne bi smjela biti, bilo da se radi o plovilima u vlasništvu osoba koje nisu članovi sportske udruge ili su pak u vlasništvu različitih čarter kompanija i registrirani za gospodarsku djelatnost. U prvom slučaju riječ je o situaciji u kojoj vlasnici plovila na temelju koncesijskih odobrenja dobivenih od općina i gradova daju u najam (nisu isključivo namijenjena sportu i razonodi) svoja plovila koja su privezana u sportskoj luci. Drugi slučaj predstavlja još teži prekršaj jer na taj način kompanije koje se bave iznajmljivanjem jahti ostvaruju ogromne zarade jer plaćaju manju cijenu veza od one koju bi plaćali da su npr. privezani u lukama nautičkog turizma. Premda vlasnici plovila u ovim dvama slučajevima plaćaju "komercijalnu cijenu vezu" koja je ipak veća od one koju plaćaju obični članovi, radi se o protuzakonitoj djelatnosti jer time se ne ostvaruje svrha sportske luke. Ovakva praksa pružanja usluge komercijalnog veza (koja je u porastu) sportskih luka pravda se potrebom prikupljanja više novca za aktivnosti sportske udruge i ulaganja infrastrukture. Plovila gospodarske namjene (brodice za prijevoz putnika, ribarske brodice, brodice za najam, itd.) koja se nalaze u sportskim lukama lako je uočiti. Razlikuju se od onih za osobne potrebe (sport i razonoda) po registraciji odnosno svojim brojčano-slovnim oznakama koje moraju imati jasno istaknute. Registraciju plovila čine dva slova koja označavaju ime luke upisa (slovna oznaka) i broj koji označava redni broj pod kojim je čamac upisan u upisnik

²⁴⁰ Članak 5. st. 1. t. 7. PZ

čamac (brojčana oznaka).²⁴¹ Na plovilima za negospodarske namjene oznaka čamca se ispisuje tako da se prvo ispiše slovna oznaka luke upisa u kojoj je sjedište lučke kapetanije/ispostave kod koje je čamac upisan, a nakon toga redni broj iz upisnika čamaca dok na plovilima za gospodarske namjene oznaka čamca se ispisuje tako da se prvo ispiše redni broj iz upisnika čamaca, a nakon toga slovna oznaka imena luke upisa. Osim toga, u praksi se događa da se trguje vezovima na crnom tržištu. Prodajom određenog plovila i vez mijenja svog “vlasnika“(nitko ne može biti vlasnik veza jer se na pomorskom dobru ne može stjecati pravo vlasništva) iako to nije dozvoljeno statutom sportske luke jer se pravno ne može kupiti vez niti prenijeti na drugoga kupovinom plovila na vezu.²⁴²

Posljedica navedenog poslovanja sportskih luka je sve veći broj skupih jahti bogatih vlasnika koji, iako sigurno imaju novca za plaćanje veza u lukama nautičkog turizma (marine) koje se upravo namijenjene njima, iskorištavaju to i zauzimaju vezove u sportskim luka običnim građanima za njihove brodice. Tome pridonosi i okolnost što je potražnja vezova u marinama puno veća od ponude. Povećanje broja vezova u marinama bi trebalo riješiti ovaj problem kojim se pravda nazočnost jahti (općenito gospodarskih plovila) u sportskim lukama, ali će i u tom slučaju velik broj jahti i ostalih gospodarskih plovila ostati u sportskim lukama koje im omogućavaju financijski primamljiviji vez.²⁴³

Obavljanje komercijalnih djelatnosti u sportskim lukama je, osim što je nezakonito, i duboko nepravedno prema koncesionarima marina koji plaćaju puno veće koncesijske naknade i čija je temeljna svrha obavljanje takvih djelatnosti (privez jahti i ostalih gospodarskih plovila). Stalni dio koncesijske naknade za marine može iznositi i do 10 kn/m² (početni iznos za postojeće i izgrađene marine), dok za sportsku luku početni iznos koncesijske naknade iznosi 0,48 kn/m² za kopno i I. skupinu otoka, odnosno 0,60 kn/m² za kopno i II. skupinu otoka. I promjenjivi dio koncesijske naknade je puno veći za marine i izračunava se prema postotku od ukupnih prihoda ponuditelja (početni iznos 2-4 %). Početni iznos promjenjivog dijela koncesijske naknade za sportske luke iznosi 20% od ukupnog iznosa svih ubranih godišnjih članarina.²⁴⁴

Sportske luke svojim nezakonitim poslovanjem čine nelojalnu konkurenciju marinama, ali isto tako i manje doprinose gospodarstvu i društvenoj zajednici (koncesionari

²⁴¹ Članak 37. st. 1. Pravilnika o čamcima (NN 72/2015)

²⁴² Panžić, op. cit., str. 662.

²⁴³ Cf. ibid., str. 662., 663.

²⁴⁴ O kriterijima za određivanje visine koncesijske naknade vidi članak 16. Uredbe o koncesiji

marina plaćaju porez na dobit, veće koncesijske naknade, itd.). Takvoj praksi bi trebalo doći na kraj boljom pravnom regulacijom, no bez kontinuiranog provođenja nadzora i sankcioniranja od strane nadležnih tijela propisi ostaju samo mrtvo slovo na papiru.

4.2.2. Posljedice kršenja propisa

Ukoliko nadležna tijela smatraju da postojeće pozitivne propise koji uređuju poslovanje sportskih luka ne treba mijenjati ili dorađivati, utoliko treba pokrenuti procese usklađivanja stanja na tim dijelovima pomorskog dobra sa postojećim propisima, a ne da se tolerira nezakonito poslovanje u dijelu sportskih luka. Ako se i dalje žele očuvati postojeći principi na kojima počiva sportska luka (neprofitnost odnosno obavljanje nekomercijalnih djelatnosti), potrebno je podzakonskim propisima preciznije odrediti pravila poslovanja u sportskim lukama koja se u širokom luku zaobilaze. Jedan od načina je da se propišu obvezne kontrole nadležnog tijela (periodički) u sportskim lukama koje bi trebale osigurati da se u njima nalaze samo plovila članova sportske udruge odnosno plovila u vlasništvu članova ili u vlasništvu sportske udruge. Sva ostala plovila (koja su gospodarske namjene) bi se trebala nalaziti u lukama nautičkog turizma i komunalnim lukama (komunalni vezovi unutar luke otvorene za javni promet). Osim toga, treba i ukinuti praksu različitih cijena koje se naplaćuju domicilnom stanovništvu ovisno jeli imaju komercijalni vez ili ne (razlika u cijeni bi trebala biti ovisno o karakteristikama broda). Obvezne periodičke kontrole od strane inspekcije trebaju utvrditi poštuju li se propisi i ukoliko se ne poštuju, poduzeti pravne korake kako bi se stanje uskladilo sa propisanim pravilima.²⁴⁵

Moguće posljedice odnosno sankcije za koncesionara sportske luke (ujedno i za sve druge ovlaštenike koncesija) koji krši propise predviđene su primarno ZPDML, ali i ostalim propisima (Uredba o koncesiji, ZU, ZK).

Radi zaštite javnog interesa i svrsishodnog korištenja pomorskog dobra te da bi se spriječile potencijalne malverzacije i nepoštivanje koncesijskog ugovora ZPDML je propisao institut opoziva i oduzimanja koncesije. Opoziv i oduzimanje koncesije su ovlasti

²⁴⁵ Opširnije Panžić, op. cit., str. 665., 666.

koje na raspolaganju ima davatelj koncesije kako bi se zaštitio od ovlaštenika koncesije koji se ponaša neodgovorno.

Kako bi se zaštitio javni interes, omogućilo svrsishodno korištenje pomorskog dobra te spriječilo moguće malverzacije i nepoštivanja koncesijskog ugovora, ZPDML predvidio je institut opoziva i oduzimanja koncesije koji su na raspolaganju davatelju koncesije da se zaštititi od “neodgovornog“ ovlaštenika koncesije.²⁴⁶

Prema članku 29. ZPDML “ davatelj koncesije može koncesiju u svako doba opozvati u cijelosti ili djelomično kad to zahtijeva interes Republike Hrvatske koji utvrđuje Hrvatski sabor.”²⁴⁷Opoziv je najteža moguća posljedica za koncesionara koja omogućuje koncedentu da u svako doba može opozvati koncesiju i time zaštititi javni interes koji uvijek mora biti na prvom mjestu. U tom slučaju treba zaštititi ovlaštenika ako je na osnovi koncesije izgradio neku građevinu na pomorskom dobru. Ovlaštenik koji je izgradio građevinu na pomorskom dobru, u slučaju opoziva koncesije, ima u cijelosti pravo na naknadu troškova za takvu građevinu koja je pripadnost pomorskog dobra u razmjeru prema vremenu za koje je prikraćen u korištenju koncesije. Ovlaštenikova naknada ne može premašiti vrijednost građevine koja je u trenutku opoziva bila. Ipak, institut opoziva treba koristiti kao krajnju mjeru ako se drugim, manje drastičnim mjerama ne može riješiti situacija.²⁴⁸

Za razliku od opoziva do kojeg može doći kad to zahtijeva interes Republike Hrvatske (apstraktan pojam), do oduzimanja koncesije može doći zbog 6 taksativno navedenih slučajeva. Prema članku 30. ZPDML koncesija se može oduzeti: ako ovlaštenik koncesije ne izgradi u određenom roku građevine ili druge objekte za koje mu je dana koncesija, ako se ne pridržava zakona i propisa za njegovo izvršavanje ili ne provodi uvjete koncesije, ako ne iskorištava koncesiju ili je iskorištava za svrhe za koje mu nije dana ili preko mjere određene u koncesiji, ako bez odobrenja izvrši na pomorskom dobru označenom u koncesiji radnje koje nisu predviđene u koncesiji ili su u suprotnosti sa odobrenim projektom, ako neuredno plaća naknadu za koncesiju ili ne održava ili nedovoljno održava i zaštićuje pomorsko dobro obzirom na način predviđen u ugovoru o koncesiji. Odluku o oduzimanju koncesije donosi davatelj koncesije.²⁴⁹ S obzirom na prije navedeno, može se zaključiti da

²⁴⁶ Panžić, op. cit., str. 666.

²⁴⁷ Članak 29. st. 1. ZPDML

²⁴⁸ Panžić, op. cit., str. 666.

²⁴⁹ Vidi članak 30. ZPDML

se velika većina koncesija za sportske luke može oduzeti zbog 3 razloga: zbog ne pridržavanje zakona, propisa i uvjeta koncesije, zbog iskorištavanje koncesije za svrhe za koje im nije dana te zbog izvršavanja radnji na pomorskom dobru koji nisu predviđeni koncesijom. Nakon utvrđenja kršenja navedenih odredbi, koncesija se ipak ne oduzima automatski, nego se poziva ovlaštenika koncesije da se u određenom roku izjasni o razlozima zbog kojih mu se namjerava oduzeti koncesija, što zapravo znači da mu se daje mogućnost da dovede stanje u red.²⁵⁰ Ukoliko ni nakon toga ovlaštenik koncesije ne uskladi svoje djelovanje u skladu s propisima, davatelj koncesije treba donijeti odluku o oduzimanju koncesije. U tom slučaju dolazi do raskida ugovora o koncesiji te ovlaštenik koncesije nema pravo na naknadu zbog raskida ugovora.²⁵¹

ZPDML propisao je prekršajnu odgovornost ovlaštenika koncesije ako pomorsko dobro ne koristi u skladu s odlukom i ugovorom u koncesiji. Sankcija takvog ponašanja je novčana kazna predviđena u iznosu od 50.000,00 do 100.000,00 kuna.²⁵²

Uredbom o koncesijama (članak 7.-10.) uređen je postupak praćenja i izvršavanja koncesije kako bi se utvrdile činjenice na pomorskom dobru vezano uz izvršavanje koncesijskog ugovora. Za praćenje i izvršavanje koncesije ustanovljeno je posebno tijelo za svaku dodijeljenu koncesiju kako bi se odredbe ugovora o koncesije zakonito i pravilno provodile u praksi. Posebno tijelo je povjerenstvo koje čine četiri člana koji su predstavnici određenih ministarstava. Dužnost povjerenstva je izraditi i podnijeti izvješće davatelju koncesije najmanje jedanput godišnje te o eventualno uočenim nepravilnostima koje mogu dovesti do oduzimanja koncesije izvijestiti davatelja koncesije. Davatelj koncesije nakon toga poziva ovlaštenika da se izjasni o nepravilnostima zbog kojih bi mu se mogla oduzeti koncesija i ispravi ih. Ako ovlaštenik u određenom roku ne otkloni nepravilnosti i ne uspostavi stanje u skladu s ugovor i zakonom, davatelj koncesije može odlukom oduzeti koncesiju ovlašteniku. Odluka o oduzimanju mora biti u pisanom obliku te mora sadržavati rok za napuštanje pomorskog dobra (ne kraći od 90 dana o dana stupanja na snagu odluke o oduzimanju). Iako je postupak kontrole i eventualnog oduzimanja koncesije vrlo jasno i precizno određen, u praksi se ili ne provodi ili ovlaštenik koncesije ne poštuje odluku o oduzimanju odnosno ne želi napustiti pomorsko dobro.²⁵³

²⁵⁰ Vidi infra, potpoglavlje Primjer iz prakse

²⁵¹ Panžić, op. cit., str. 667., 668.

²⁵² Članak 112. st. 1. t. 1. ZPDML

²⁵³ Panžić, op. cit., str. 668., 669.

Osim spomenutog povjerenstva za praćenje i izvršavanje koncesije, stanje na pomorskom dobru koje je vezano uz izvršavanje ugovora o koncesiji mogu utvrditi i osobe koje provode upravni i inspekcijski nadzor na cijelom pomorsko dobru. Upravnim i inspekcijskim nadzorom se osigurava provođenje svih propisa koji uređuju pomorsko dobro, za razliku od povjerenstva koje je nadležno samo za točno određeno područje pod točno određenom koncesijom. Upravni nadzor provode ovlaštene državni službenici Ministarstva mora, prometa i infrastrukture sukladno i ureda državne uprave u županiji Zakonu o sustavu državne uprave.²⁵⁴ Inspekcijski nadzor obavljaju inspektori pomorskog dobra Ministarstva mora, prometa i infrastrukture i inspektori lučke kapetanije. Osim njih, inspekcijski nadzor mogu provoditi i ovlaštene državni službenici ministarstva. S obzirom na to, koncesionirani dio pomorskog dobra (među kojima su i sportske luke) podliježe dvostrukoj kontroli provedbe pozitivnih propisa, s jedne strane od povjerenstva, s druge strane od osoba koje provode upravni i inspekcijski nadzor. Dvostruka kontrola bi trebala učinkovito nadzirati i osigurati provođenje propisa te spriječiti i otkloniti sve negativne pojave do kojih može doći na pomorskom dobru (posebno što se tiče devastacije pomorskog dobra divljom gradnjom). Pomorsko dobro jednom devastirano vrlo se teško vraća u prvobitno stanje i zato je ova kontrola nužna kao i mjere koje se trebaju poduzimati (vraćanje u prvobitno stanje, naknada štete, zabrana davanja koncesije devastatorima, itd.).²⁵⁵

Iz svega navedenog, može se zaključiti kako na pomorskom dobru, i to ne samo na dijelu sportskih luka, može doći i dolazi do kršenja propisa u praksi. No, često prekršitelji ostaju nekažnjeni i potrebno je provoditi redovitije i strože kontrole kako bi se zaštitio taj prirodni resurs i spriječilo njegovo trajno uništenje.

Bitnu promjenu koju uvodi Nacrt jest mogućnost obavljanja poslova inspekcijskog nadzora lučkih i komunalnih redara.²⁵⁶

²⁵⁴ Zakon o sustavu državne uprave (NN 150/11, 12/13, 93/16, 104/16)

²⁵⁵ Panžić, op. cit., str. 669, 670.

²⁵⁶ Vidi članak 190.-202. Nacrta

4.2.3. Primjer iz prakse

Pomorsko športsko ribolovno društvo (PŠRD) „Kanjac“ koncesionar je sportske luke „Porat“ na dijelu katastarske općine Podgora. Koncesija je stečena na temelju Odluke o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu korištenja luke posebne namjene-sportske luke na dijelu k.o. Podgora, predio sportska luka „Porat“ (donesena na Županijskoj skupštini Splitsko-dalmatinske županije na 30. sjednici, održanoj 30. svibnja 2021. godine, KLASA: 021-04/12-02/180, URBROJ: 2181/1-01-12-1) i Ugovora o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu korištenja luke posebne namjene-sportske luke na dijelu k.o. Podgora, predio sportska luka „Porat“ (KLASA: 934-01/12-01/11, URBROJ: 2181/1-02-10-08) sklopljenog između PŠRD „Kanjac“ (ovlaštenik koncesije) i Splitsko-dalmatinske županije (davatelj koncesije) 1. srpnja 2012. godine.

U poslovanju navedene sportske luke su uočene brojne nepravilnosti te je izdano upozorenje i izrađen zapisnik na temelju provedenog očevida.

Upravni odjel za turizam i pomorstvo Splitsko-dalmatinske županije uputio je 05. travnja 2019. godine Upozorenje (KLASA: 030-02/19-01/0006, URBROJ: 2181/1-06-01/09-19-0016) koncesionarima sportskih luka (među njima i PŠRD „Kanjac“) koji sportske luke koriste u gospodarske namjene. U dopisu se navodi da se godinama unazad u sportskim lukama nalaze brodice i jahte registrirane za gospodarsku djelatnost (utvrđeno Rješenjima Carinske uprave i Zapisnicima Povjerenstva za praćenje i izvršavanje ugovora o koncesiji na pomorskom dobru na području Splitsko-dalmatinske županije) te se moli koncesionare da takve brodice i jahte što prije uklone iz sportskih luka ukoliko se i dalje nalaze. Koncesionare se upozorava na mogućnost primjene odredbi o ugovornim kaznama (odredbe članka 18. Pravilnika o gospodarskom korištenju, korištenju ili gradnji građevina i posebnoj upotrebi pomorskog dobra na području Splitsko-dalmatinske županije (Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije, br. 110/17)). Ukoliko se i dalje nastavi takva praksa, upozorava se na mogućnost pokretanja postupka oduzimanja koncesije na pomorskom dobru.

Nakon upozorenja je sportska luka „Porat“ i dalje nastavila s nezakonitom praksom obavljanja komercijalnih djelatnosti što potvrđuje Zapisnik.²⁵⁷

Pregled je izvršen 15. srpnja 2020. godine na djelu k.o. Podgora, predio sportska luka „Porat“ u koncesiji PŠRD „Kanjac“. Neposrednim nadzorom utvrđeno je da se u luci nalaze brodovi namijenjeni za gospodarsku djelatnost, ali i brodovi ribarske namjene koji ne smiju biti privezani u sportskoj luci sukladno pozitivnim propisima Republike Hrvatske. Osim toga, utvrđene su još brojne nepravilnosti: katastarske čestice nisu upisane kao pomorsko dobro, nije utvrđeno lučko područje nit granica pomorskog dobra, vrši se naplata parkinga na koncesijskom području bez suglasnosti davatelja koncesije, u luci se nalazi vaterpolo teren što nije sukladno propisima, nepostojanje Pravilnika o redu u luci i mnoge druge.²⁵⁸

Nakon provedenog očevida i na temelju nalaza i mišljena Povjerenstva dostavljen je Poziv²⁵⁹ PŠRD „Kanjac“ da se očituje o nepravilnostima utvrđenim Zapisnikom i dostavi potrebne pravilnike i dokaze. U međuvremenu je koncesija za sportsku luku „Porat“ prestala istekom vremena danom 30. lipnja 2022. godine.²⁶⁰ Navedeni primjer iz prakse ukazuje na sve probleme i nepravilnosti u poslovanju sportskih luka kojih je mnogo i potrebne su velike izmjene propisa koji uređuju tu materiju, ali isto tako je nužno osigurati njihovu provedbu.

²⁵⁷ Zapisnik o izvršenom očevidu na licu mjesta Povjerenstva za praćenje i izvršavanje odluka i ugovora o koncesijama na području Splitsko-dalmatinske županije (Upravni odjel za turizam i pomorstvo Splitsko-dalmatinske županije, KLASA: 934-01/19-01/0297, URBROJ: 2181/1-06-02-01/03-21-0072, od 24. svibnja 2021. godine); u daljnjem tekstu: Zapisnik

²⁵⁸ Zapisnik

²⁵⁹ Poziv Upravnog odjela za turizam i pomorstvo Splitsko-dalmatinske županije, KLASA:934-01/19-01/0297, URBROJ: 2181/1-06-02-01/03-21-0084, od 31. svibnja 2021. godine

²⁶⁰ Članak 3. Ugovora o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu korištenja luke posebne namjene-sportske luke na dijelu k.o. Podgora, predio sportska luka „Porat“ (KLASA: 934-01/12-01/11, URBROJ: 2181/1-02-10-08)

5. ZAKLJUČAK

Na kraju ovog rada možemo zaključiti da je koncept sportskih luka kao načina korištenja pomorskog dobra u ovakvom obliku neodrživ. Zakonodavac je propisivanjem takvog vida korištenja pomorskog dobra imao namjeru da omogući stanovništvu u priobalnim područjima da putem udruga upravljaju svojim lokalnim lukama i imaju osiguran i financijski prihvatljiv vez za svoja plovila. U prošlosti, kada nije bio toliko razvijen nautički turizam i svi ostali oblici turizma, sportska luka je dijelom ispunjavala svoju svrhu i nije predstavljala problem. Danas su se stvari promijenile iz razloga što je Republika Hrvatska postala jedna od najatraktivnijih nautičkih destinacija i diljem obale Jadrana je manjak lučkih kapaciteta za brodice i jahte. Osim toga, i domicilno stanovništvo posjeduje sve više brodice i jahti koje nemaju gdje privezati. Umjesto da se naprave određene zakonodavne promjene koje bi išle za tim da se ili omogući sportskim lukama obavljanje komercijalnih djelatnosti ili da se one ukinu, tolerira se njihovo nezakonito poslovanje dugi niz godina. Ovime se ozbiljno narušava pravni poredak i vladavina prava na kojima počiva svaka suvremena država. Treba isto tako reći da se i sami koncesionari sportskih luka nalaze u nezavidnom položaju jer im se često događaju situacije da “domaći“ čovjek traži vez za svoje plovilo i nije im lako odbiti.

Promjene u pravnoj regulativi su neizbježne i treba im se pristupiti što hitnije. U proces trebaju biti uključene lokalne samouprave, ovlaštenici koncesija na sportskim lukama i svi drugi koncesionari ostalih vrsta luka, pravni stručnjaci, ali i šira društvena zajednica kako bi se problemu pristupilo ozbiljno i donijela rješenja koja će zadovoljit sve strane. Prilikom promjena treba imati na umu da se običnim građanima koja svoja plovila koriste za sport i rekreaciju mora omogućiti jeftiniji vez u odnosu na plovila koja se koriste u druge svrhe, ali i u odnosu na cijenu koju bi plaćali turisti. Navedeno bi se moglo postići osiguravanjem određenog broja vezova po nižim cijenama u lukama nautičkog turizma ili u lukama otvorenim za javni promet (što je djelomično učinjeno). Ako se ne misle ukinuti sportske luke, onda su potrebne izmjene u njihovoj pravnoj regulativi u pogledu postupka davanja koncesije, potencijalnih koncesionara, koncesijske naknade, djelatnosti koje obavljaju, itd.

U svakom slučaju, postojeće stanje treba mijenjati jer je nedopustivo da se pomorsko dobro kao golem gospodarski potencijal ne iskoristi na zakonit način, ali niti na način koji bi puno više doprinosio društvu i gospodarstvu.

Smatram da navedene promjene u odnosu na sportske luke koje donosi Nacrt neće riješiti probleme koje se pojavljuju u praksi poslovanja sportskih luka. I dalje se u sportskim lukama mogu obavljati samo djelatnosti kojima se ne ostvaruje dobit što je, s obzirom na trenutno stanje manjka lučkih kapaciteta, vrlo teško ostvarivo. Ono dobro što donosi jest što koncesionari ne moraju biti udruge, nego bilo koje pravne osobe u sustavu sporta (znači i trgovačka društva i ustanove), jer se pokazalo da udruge u nekim slučajevima ne upravljaju sportskim lukama na baš najbolji način (a ni zakonit).

POPIS LITERATURE

KNJIGE I ČLANCI

1. BOGOVIĆ, Maja; STANIČIĆ, Frane, “ Koncesije na pomorskom dobru-odnos zakona o koncesijama i zakona o pomorskom dobru i morskim lukama“, Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 33 No. 1, 2017., str. 73.-104.
2. JELČIĆ, Olga, “ Evidencija pomorskog dobra u katastru i zemljišnim knjigama“, Stručni portal pomorsko dobro
3. JUG, Jadranko, “Pravni status općih dobara“, stručni rad objavljen u knjizi "Nekretnine u pravnom prometu", Inženjerski biro d.d. u prosincu 2004.
4. KUNDIĆ, Branko: Pomorsko dobro i granice pomorskog dobra, "Edicije Božičević", Zagreb, 2000.
5. PANŽIĆ, Tonći: “Sportske luke u zakonodavstvu Republike Hrvatske“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 3/2010., str. 647.-675.
6. SERŠIĆ, Vanja, Koncesije na pomorskom dobru, “Novi informator“, Zagreb, 2011.
7. VOJKOVIĆ, Goran: Pomorsko dobro i koncesije, "Hrvatski hidrografski institut", Split, 2003.
8. VUKOVIĆ, Ante, “ Ekskluzivna prava članova udruge u sportskim lukama “, Informator br. 6588-6589, str. 16.-18.
9. Pomorska enciklopedija 4, Zagreb, 1978.

PROPISI

1. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
2. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16, 98/199)

3. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15, 94/179)
4. Zakon o koncesijama (Narodne novine br. 69/17, 107/20)
5. Pomorski zakonik (Narodne novine br. 181/04, 76/07, 146/08, 61/11, 56/13, 26/15, 17/19)
6. Zakon o sportu (Narodne novine br. 71/06, 150/08, 124/10, 124/11, 86/12, 94/13, 85/15, 19/16, 98/19, 47/20, 77/20)
7. Zakon o koncesijama (Narodne novine br. 69/17, 107/20)
8. Zakon o udrugama (Narodne novine br. 74/14, 70/17, 98/19)
9. Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (Narodne novine br. 8/2004, 82/2005)
10. Uredba o postupku davanje koncesije na pomorskom dobru (Narodne novine br. 23/2004, 101/2004, 39/2006, 63/2008, 125/2010, 102/2011, 83/2012, 10/2017)
11. Uredba o razvrstaju luka otvorenih za javni promet i luka posebne namjene (Narodne novine br. 110/2004, 82/2007)
12. Pravilnik o čamcima (Narodne novine br. 72/2005)
13. Statut Pomorskog športskog ribolovnog društva "Kanjac" (NN 74/14, donesen na sjednici skupštine održanoj 12. veljače 2017. godine)

INTERNET STRANICE

1. <http://hr.wikipedia.org>
2. <http://www.pomorskodobro.com>

OSTALO

1. Nacrt prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=22504>)
2. Zapisnik o izvršenom očevidu na licu mjesta Povjerenstva za praćenje i izvršavanje odluka i ugovora o koncesijama na području Splitsko-dalmatinske županije (Upravni

odjel za turizam i pomorstvo Splitsko-dalmatinske županije, KLASA: 934-01/19-01/0297, URBROJ: 2181/1-06-02-01/03-21-0072, od 24. svibnja 2021. godine)