

Pravni režim pomorskog dobra u svjetlu novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama

Brkić, Patricia

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:199:036990>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-17**



Repository / Repozitorij:

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



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
KATEDRA ZA GRAĐANSKO PRAVO

Patricia Brkić

PRAVNI REŽIM POMORSKOG DOBRA U SVJETLU
NOVOG ZAKONA O POMORSKOM DOBRU I
MORSKIM LUKAMA

DIPLOMSKI RAD

Mentorica: prof. dr. sc. Romana Matanovac Vučković

Zagreb, 2023.

Izjava o izvornosti

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

Patricia Brkić, v. r.

SADRŽAJ

1. Uvod.....	4
2. Druge promjene uvedene novim Zakonom i razlozi njihova uvođenja.....	6
2.1. Administrativne poteškoće kod zahtjeva za koncesijska odobrenja.....	6
2.2. Trajanje koncesijskih odobrenja.....	7
2.3. Uređenje plaža, sidrišta i privezišta.....	7
2.4. Uređenje upravljanja i gospodarskog korištenja luka.....	7
2.5. Nadležnost inspeksijske uprave sigurnosti plovidbe, odnosno lučke kapetanije na pomorskom dobru.....	7
3. Posljedice koje zakonodavac očekuje uvođenjem novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama.....	8
4. Reakcija javnosti u postupku donošenja Zakona – zabrinutost i kritike na račun pojedinih odredbi.....	9
4.1. Pojedini prigovori i odgovori predlagača.....	10
4.1.1. Pogodovanje privatnim interesima i zanemarivanje općeg interesa da je opće dobro u pravilu u upotrebi svih.....	10
4.1.2. Netransparentna procedura donošenja Zakona i zanemarivanje mišljenja javnosti.....	11
4.1.3. Mogućnost davanja prava koncesije na pomorskom dobru u zalog finansijskim institucijama.....	12
4.1.4. Dohranjivanje/nasipavanje i ekološka devastacija obale.....	12
5. Pravna analiza režima pomorskog dobra.....	12
5.1. Pravni režim općih dobara.....	12
5.2. Pomorsko dobro.....	14
5.2.1. Povijesni pregled pravnog režima pomorskog dobra.....	14
5.2.2. Suvremena zakonska regulativa.....	15
5.2.3. Opća i posebna upotreba pomorskog dobra.....	17
5.2.3.1. Upravljanje pomorskim dobrom od strane Republike Hrvatske....	18
5.2.3.2. Upravljanje pomorskim dobrom putem instituta koncesije.....	19
5.2.4. Pravno uređenje nasipa/dohrane u novom Zakonu.....	30
6. Zaključak.....	32
Popis literature.....	33

1. UVOD

U tijeku izrade ovog rada postupak je donošenja novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama koji je zamijenio dotadašnji Zakon iz 2003. s posljednjim izmjenama na snazi od 2020. godine. Na saborskoj sjednici 29. prosinca 2022. je usvojen Nacrt prijedloga zakona nakon provedenog postupka Javnog savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, a na sjednici održanoj 6. srpnja 2023. nakon posljednjih izmjena Vlada je usvojila konačni prijedlog i uputila ga u drugo čitanje u Hrvatski sabor na kojem je usvojen i stupio na snagu 29. srpnja 2023. godine. Kao razlog donošenja novog zakona navode se, između ostalog, zastarjelost pojedinih pojmova i odredbi te neusklađenost postojećeg Zakona sa Zakonom o koncesijama. Naime, koncesije su kao pravo gospodarskog korištenja općeg dobra od iznimne važnosti za pomorsko dobro pa je važno da odredbe ovih dvaju zakona budu usklađene.

Koncept ovog rada zamišljen je kao osvrt na najvažnije promjene u odnosu na prethodno važeći Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama tako da se čitatelja provede kroz postupak donošenja novog Zakona s naglaskom na prvotni, slabo prihvaćeni od strane javnosti prijedlog Vlade Republike Hrvatske do konačnog teksta novog Zakona s mnogim prihvaćenim prijedlozima vezanima za sam sadržaj Zakona.

Prva dva poglavlja govore o uzrocima koji su stvorili potrebu donošenja novog Zakona za područje vrlo važno za domaće gospodarstvo, primarno turizam, od kojih se ističe zakonska neujednačenost (sa Zakonom o koncesijama iz 2017.) te nesuglasje između legislative i faktičnog stanja na pomorskom dobru. Kako je postupak izrade novog Zakona bio iznimno medijski popraćen i velik dio stanovništva je izrazio zabrinutost predloženim uređenjem, u drugom poglavlju bit će iznesene odredbe koje su privukle najviše pažnje i javno mišljenje o njima. Kroz daljnji tekst rada pokušat ću odgovoriti na pitanja jesu li iznesene kritike bile razumne i opravdane te na koji ih je način Vlada, i je li uopće, uzela u obzir prilikom usvajanja konačnog teksta. Posebna pažnja bit će posvećena institutu koncesije i usklađivanju sa Zakonom o koncesijama kao *lexom generalis*; u svezi s njom, osvrnut ću se i na građenje na pomorskom dobru pošto je ono već duže vrijeme jedna od gorućih tema po pitanju hrvatske obale te očuvanju njezine pristupačnosti. Cilj rada je obuhvatiti temu ponajprije iz perspektive pravne znanosti, ali i nagnati na objektivnu ocjenu o zadovoljenju interesa koji su u neizbježnoj suprotnosti kada govorimo o pomorskom dobru, a to je s jedne strane pravo

svakog čovjeka na uživanje prirodnih bogatstava, a s druge strane pojedinačni gospodarski te interes države na turistički rast i razvoj, odnosno optimalno iskorištavanje prirodnih resursa.

Nacrt prijedloga izradilo je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture u okviru Nacionalnog plana za oporavak i sigurnost. Vlada smatra da se novim zakonskim okvirom ostvaruju bolji mehanizmi zaštite pomorskog dobra, povećava se transparentnost u upravljanju i gospodarskom korištenju pomorskog dobra te se štiti javni interes i opća upotreba pomorskog dobra.¹

Nadalje, u ocjeni stanja Nacrta prijedloga Zakona zakonodavac ističe potrebu boljeg uređenja pitanja nasipavanja mora jer važeći Zakon, iako propisuje da morska obala uključuje i dio kopna nastao nasipavanjem, nije uredio pitanje nasipavanja, a to se kroz dugi niz godina pokazalo kao problem zbog nasipavanja bez dozvola, katastarski neevidentiranih nasipa te gradnje autobusnih kolodvora, trgovina, prometnica i sl. na nasipima. Važna odluka donesena je prethodno drugom čitanju Nacrta, a to je osnivanje ustanove za upravljanje pomorskim dobrom čiju će nadležnost i organizaciju urediti vlada posebnim zakonom u roku od dvije godine od donošenja Zakona. Također će Vlada RH posebnom odlukom osnovati i Stručni savjet za planiranje i gradnju na pomorskom dobru koji će izdavati suglasnosti na planove uređenja prostora jedinicama lokalne samouprave, a bit će sastavljen od devet članova – istaknutih stručnjaka arhitekture, pejzažne arhitekture, zaštite okoliša i prirode, urbanizma, krajobraza i drugih.²

Novi se Zakon uvelike razlikuje od prijašnjeg prije svega po opsegu; Zakon iz 2003. sastoji se od svega 124 članka dok se novi gotovo udvostručio s ukupnim brojem od 236 članaka. Struktura teksta zakona je također promijenjena pa se sada dijeli na osam dijelova: I uvodne odredbe, II pomorsko dobro, III posebna upotreba i gospodarsko korištenje pomorskog dobra, IV morske plaže, V morske luke, VI red na pomorskom dobru i red u luci, VII nadzor and provedbom ovoga Zakona VIII prekršajne odredbe te IX prijelazne I završne odredbe; za razliku od prijašnjeg Zakona s podjelom na: I opće odredbe, II pomorsko dobro, III luke, IV red na pomorskom dobru, V upravni i inspekcijski nadzor, VI prekršajne te VII prijelazne i završne odredbe. Valja napomenuti, pošto je pravno uređenje pomorskog dobra tema ovog rada, da je dio koji uređuje pomorsko dobro daleko temeljitije i detaljnije uređen nego prije te

¹ Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, mmpi.gov.hr, Vlada: Usvojen nacrt prijedloga zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, 29. 12. 2022.

² Mmpi.gov.hr, Vlada HR usvojila konačan prijedlog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, koji donosi brojne novine s ciljem bolje zaštite pomorskog dobra, 06. 07. 2023.

se sastoji od četiri glave,³ a posebna je pažnja posvećena morskim plažama kao vrsti pomorskog dobra koje u prijašnjem Zakonu nisu ni definirane.

Veliku pažnju javnosti privukle su izmjene odredaba koje se odnose na gospodarsko korištenje pomorskog dobra, konkretno postupak davanja koncesije, način iskorištavanja kroz pravo koncesije te politika koncesija u cijelosti. 2017. godine stupio je na snagu novi Zakon o koncesijama; sutkinja Vrhovnog suda Olga Jelčić utvrdila je da Zakon o koncesijama opći, “krovni” propis koji uključuje i koncesije na pomorskom dobru, stoga Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama djeluje kao posebni zakon koji ne smije sadržavati drugačija pravila⁴ što proizlazi iz čl. 1. st. 2. Zakona o koncesijama: “Na pitanja koja nisu uređena ovim zakonom odgovarajuće se primjenjuju posebni zakoni te propisi kojima se uređuje javna nabava”.

2. DRUGE PROMJENE UVEDENE NOVIM ZAKONOM I RAZLOZI NJIHOVA UVOĐENJA

2.1. Administrativne poteškoće kod zahtjeva za koncesijska odobrenja

Koncesijska odobrenja kao manje invazivan institut iskorištavanja pomorskog dobra od koncesije prema prethodnom Zakonu davala su se na zahtjev u upravnom postupku. Prema Zakonu o općem upravnom postupku i Uredbi o uredskom poslovanju o zahtjevima se odlučuje redosljedom zaprimanja, a u slučaju da zahtjev bude nepotpun, šalje se podnositelju na ispravak ili dopunu, no kao datum zaprimanja uzima se prvi datum, tj. datum nepotpunog zahtjeva što je rezultiralo praksom slanja nepotpunih zahtjeva kako bi oni bili zaprimljeni što prije. Isto tako, podnositelji zahtjeva putovali bi do mjesta u kojima pošta radi 24 sata dnevno iz istog razloga ranijeg zaprimanja.

Naknade za koncesijska odobrenja bile su fiksno propisane što je rezultiralo na određenim lokacijama preniskim, a na određenim lokacijama previsokim iznosima naknada. Također, postupak po žalbi trebalo je izmijeniti jer se koncesijska odobrenja daju u pravilu na

³ I osnovne odredbe, II određivanje statusa pomorskog dobra, III katastarska evidencija i upis pomorskog dobra u zemljišnoj knjizi, IV upravljanje pomorskim dobrom

⁴ Portal Pomorsko dobro, pomorskodobro.com, Osvrt na Nacrt prijedloga zakona o pomorskom dobru i morskim lukama koji je izradilo Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture - usvojen od Vlade Republike Hrvatske 29.12.2022.god., 17. 1. 2023.

razdoblje od jedne godine, a osobe koje bi pokrenule postupak po žalbi ne bi imale koristi od rješenja budući da bi do njegova donošenja već istekao rok za koncesijsko odobrenje.

2.2. Trajanje koncesijskih odobrenja

Iako je bilo dozvoljeno Zakonom odobrenja davati na razdoblje od najviše pet godina, ona su se u pravilu davala na jednu godinu pa je predlagač poticao davanje odobrenja na duža razdoblja jer je smatrao da bi nositelji uložili veća sredstva kada bi dobili odobrenje na duže od jedne godine ili ne bi strahovali od neizvjesnosti hoće li iduće godine ponovo dobiti odobrenje te bi samim time institut koncesijskih odobrenja postao isplativiji.

2.3. Uređenje plaža, sidrišta i privezišta

Budući da prethodnim Zakonom ovi pojmovi nisu ni definirani, zakonodavac smatra da ih je Nacrt uredio na optimalan način kako bi stupanj ograničenja opće upotrebe bio sveden na minimum, a plaže bi bile dostupne svima pod jednakim uvjetima. U novom Zakonu također se razgraničuje dohranjivanje od nasipavanja zbog dosadašnje prakse nasipavanja pod krinkom dohrane.

2.4. Uređenje upravljanja i gospodarskog korištenja luka

Prijašnji Zakon jednako je uređivao upravljanje i gospodarskog korištenje lukama od osobitog (međunarodnog) gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku te luke županijskog i lokalnog značaja. Vrijeme je pokazalo da su potrebe koje luke od državnog, tj. međunarodnog značaja trebaju zadovoljiti različite od potreba luka za županijski i lokalni značaj te da se te dvije kategorije luka trebaju razdvojiti.

2.5. Nadležnost inspeksijske uprave sigurnosti plovidbe, odnosno lučke kapetanije na pomorskom dobru

Novi Zakon uređuje nadzor na pomorskom dobru tako da povećava broj osoba koje trebaju provoditi nadzor, a sve u cilju ojačanja i boljeg nadzora na pomorskom dobru.

3. POSLJEDICE KOJE ZAKONODAVAC OČEKUJE UVOĐENJEM NOVOG ZAKONA O POMORSKOM DOBRU I MORSKIM LUKAMA

Zakonodavac smatra da će novo zakonsko uređenje pomorskog dobra rezultirati prvenstveno bržim gospodarskim razvitkom Republike Hrvatske i stvoriti povoljnije uvjete za optimalno gospodarsko korištenje pomorskog dobra kroz zakonom propisane institute. Obveza upisivanja u bazu zemljišnoknjižnih podataka i određivanja granica pomorskog dobra imaju kao cilj bolju zaštitu pomorskog dobra i osiguranje nasipavanja na pravnom temelju; naime, u stvarnosti postoji velika površina dijela kopna koji je nastao umjetnim putem, a u katastarskim evidencijama nije zabilježena te je i dalje prikazana kao more.

Prijedlogom Zakona pitanje granica pomorskog dobra uređeno je pomoću digitalne ortofotokarte u mjerilu 1:5000 koja je nastala nakon aerofotogramterijskog snimanja teritorija Republike Hrvatske 2011. godine, poglavito u odnosu na nasipe na način da se nasip koji je evidentiran na katastarskom planu ili nekoj drugoj službenoj kartografskoj podlozi smatra prirastom pomorskog dobra i u cijelosti je pomorsko dobro ako je namijenjen općoj upotrebi i služi za namjene u vezi s korištenjem mora. Isto se odnosi i na dio kopna koji se nalazi iza nasipa ako predstavlja izvornu morsku obalu i ima namjenu u vezi s korištenjem mora. Nasip koji ne bi bio vidljiv na ortofotokarti ili evidentiran do 21. lipnja 2011. na kartografskoj podlozi te je sagrađen bez pravne osnove smatra se nezakonitim te će se ukloniti na teret osobe koja je izvršila nasipavanje.

U cilju učinkovitog i cjelovitog upravljanja pomorskim dobrom, prijedlog predviđa obvezu Vlade Republike Hrvatske donošenja Nacionalnog plana upravljanja i gospodarenja pomorskim dobrom i morskim lukama. Nadalje, kako bi upravljanje pomorskim dobrom bilo efikasno i zadovoljavalo razločite potrebe pomorskog dobra od važnosti na različitim razinama, propisuje podjelu poslova upravljanja između jedinica lokalne samouprave, jedinica područne (regionalne) samouprave te Ministarstva, odnosno Vlade Republike Hrvatske.

Predlagatelj smatra da se Zakonom jamči optimalna ravnoteža između gospodarske valorizacije pomorskog dobra i poštivanje najviših standarda zaštite okoliša ponajprije u odredbama o dohranjivanju – uređeno je dohranjivanje plaža tako da je propisan materijal kojim se plaže smiju dohranjivati, a i količina materijala koji se smije upotrijebiti kako bi se zaštitio biljni i životinjski svijet u moru.

Jedna od važnijih izmjena jest zamjena koncesijskih odobrenja koncesijskim dozvolama. Dosada su se odobrenja davala na zahtjev i na rok od najviše 5 godina, a praksa je najčešće bila davanje dozvola na rok od jedne godine. Prijedlogom se namjeravalo obvezati nadležna tijela davati dozvole dati na 5 godina nakon provedenog javnog prikupljanja ponuda. Zakonodavac je na ovaj način želi osigurati ovlaštenicima dovoljan period za povrat njihovih ulaganja te veća ulaganja u sredstva za obavljanje koncesijskih odobrenja. Kao krajnji rezultat, naveo je, očekuje se efikasnije iskorištavanje pomorskog dobra, čišća i urednija obala te poboljšanje turističke ponude. Nakon oštre reakcije javnosti na ove odredbe, u konačni tekst Zakona uvedena je mogućnost tijela jedinica lokalne samouprave (i drugih osoba nadležnih za objavljivanje natječaja), da ne objave natječaj za dodjelu dozvola na pomorskom dobru u određenom roku, što prijedlogom nije bilo predviđeno, a mogu se izdati na rok od dvije do pet godina. O koncesijskim dozvolama bit će još riječi u jednom od narednih poglavlja rada.

4. REAKCIJA JAVNOSTI U POSTUPKU DONOŠENJA ZAKONA– ZABRINUTOST I KRITIKE NA RAČUN POJEDINIH ODREDBA

Prvo čitanje Nacrta prijedloga zakona (usvajanje Nacrta i slanje na drugo čitanje) 29. prosinca 2022. proteklo je s burnim raspravama, neslaganjima i žestokim kritikama ne samo saborskih (oporbenih) zastupnika, već i šire javnosti i građanstva. U formalnom dijelu prvenstveno se kritizira (ne)transparentnost u postupku donošenja, odnosno u fazi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Velik broj zastupnika prigovorio je tome da on nije dobro proveden, da se zanemaruje mišljenje većine stanovništva te se „gura na silu“⁵ usprkos negativnoj reakciji javnosti.

Najveća zamjerka Zakona u izradi ležala je u tome što je, prema mišljenju mnogih, prožet odredbama kojima je cilj „optimalno gospodarsko iskorištavanje“ pomorskog dobra, a faktično znače pogodovanje privatnim interesima ovlaštenika koncesija/koncesijskih dozvola na štetu općeg interesa. Dulji rokovi za iskorištavanje pomorskog dobra, nejasna interpretacija propisanih iznimki od zakonskih odredaba i mogućnost davanja koncesije u zalog samo su bili neki od razloga za opće nezadovoljstvo građanstva koji bi potencijalno

⁵ Davor Dretar (Klub DP-a) i Emil Daus (Klub IDS-a)

rezultirali faktičkom privatizacijom i isključivanjem velikog broja stanovništva od pristupa općem dobru koje čini trećinu teritorija Republike Hrvatske.

Sporne odredbe smatra se i neustavnima jer je Ustavom Republike Hrvatsko pomorsko dobro definirano kao opće dobro, a za razliku od javnih dobara koja mogu biti predmetom vlasništva i nalaziti se u pravnom prometu⁶, ono ne može imati vlasnika niti vlasnička prava, već je u upotrebi svih ljudi. Podilaženje koncesionarima na način da im se dopušta nerazmjerno dugačko razdoblje za iskorištavanje pomorskog dobra nije daleko od stjecanja prava vlasništva na njemu; založno pravo nad koncesijama dovest će do toga da će država štiti interese založnih vjerovnika – banaka – umjesto općeg interesa svih građana⁷, osobito lokalnog stanovništva koje će se sada moći isključiti od pristupa prirodnim bogatstvima, doduše iznimno, ali Zakon nije jasno odredio koje su to iznimke, ističe se. Saborski zastupnici-pobornici novog Zakona često ga brane argumentom da, primjerice kod odredbe prijedloga kojom koncesionar smije iskorištavati 70% kopnenog dijela plaže za obavljanje gospodarske djelatnosti ne može isključiti taj dio plaže od opće upotrebe; no, iako koncesionar možda i ne može isključiti građane od upotrebe plaže, objekti i rekviziti na njoj sami po sebi predstavljaju veliko ograničenje u pogledu mogućnosti obavljanja velikog broja aktivnosti na plaži.

4.1. Pojedini prigovori i odgovori predlagača

U nastavku ću izložiti neke od najčešćih prigovora i zabrinutosti saborskih zastupnika na račun prijedloga novog zakona.

4.1.1. Pogodovanje privatnim interesima i zanemarivanje općeg interesa da je opće dobro u pravilu u upotrebi svih

Prigovor zastupnice Jelavić Dean na saborskoj sjednici na kojoj se raspravljalo o Nacrtu prijedloga zasigurno odražava mišljenje šire javnosti osvrnuvši se na generalni nedostatak jasnoće pojedinih odredaba, a onda i općenito cijelog prijedloga kojim se daju veće

⁶ Javna dobra su u vlasništvu ponajprije Republike Hrvatske, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali i raznih ustanova, bez obzira je li osnivač ustanove država ili jedinica lokalne ili područne samouprave

⁷ Portal Dubrovnik net, dubrovniknet.hr, Ako prođe novi Zakon o pomorskom dobru, građani ostaju bez plaža i vjekovnog načina života uz obalu, 27. 02. 2023.

moćnosti privatnim ulagaćima, što efektivno rezultira i većim ograničavanjem od opće uporabe pomorskog dobra: „Unatoč deklarativnim izjavama predlagača jasno je da se ovim prijedlogom zakona izlazi u susret partikularnim (podobnim investitorima i kapitalu) interesima, omogućava nasipavanje, gradnja i isključivanje javnosti iz velikog dijela obale. Većina članaka, raznim izuzecima, i „posebnim namjenama“ otvara mogućnost manipuliranju pri izdavanjima dozvola...“. ⁸Predlagač na ovaj i slične prigovore odgovara na apstraktan i nejasan način ističući kako je isključivanje opće upotrebe zakonski propisano u pojedinim uvjetima, a prvenstveno radi sigurnosti te navodi primjer isključenja pristupa svih brodogradilištu ili kontejnerskom terminalu, dok taj kriterij očigledno nije povod isključenju opće upotrebe na koje se zastupnici referiraju, a to su primjerice morske plaže radi ostvarivanja gospodarskih interesa ulagača, tj. koncesionara. U vezi s ovim komentarom, često se ističe prigovor odredbi o mogućnosti iskorištavanja 70% plaže⁹ koju predlagač opravdava činjenicom da to ne znači isključenje javnosti sa 70% plaže, međutim i dalje samo po sebi predstavlja veliko ograničenje ako na tom dijelu plaže koncesionar postavi određene objekte, rekvizite ili građevinu.

4.1.2. Netransparentna procedura donošenja Zakona i zanemarivanje mišljenja javnosti

Čest prigovor je i brza procedura¹⁰ donošenja Zakona, što nije rijetkost u domaćem zakonodavstvu, ali je problematično u ovom slučaju jer se radi o zakonu od iznimne važnosti za velik dio obalnog stanovništva. Predlagač na takve prigovore odgovara uniformno, ponavljajući da su u postupku sudjelovali stručnjaci iz pomorskog prava, tijela državne uprave, udruga građana Javno je dobro, predstavnici jedinica lokalne i područne samouprave te drugi zainteresirani sudionici.

⁸ Svjetlana Jelavić Dean, Prijedlog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Izvješće o provedenom savjetovanju – Javno savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama s Obrascem Iskaza o procjeni učinaka propisa, komentar br. 3., Silvana Giachin, komentar br. 32.

⁹ Nina Brnić, Prijedlog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, komentar br. 12., Viktor Brešan, komentar br. 29., Brodsko ekološko društvo-BED, komentar br. 40., Katerina Dohnalova, komentar br. 41., Jiri Dohnal, komentar br. 42., Angelika Bosch, komentar br. 45., *op. cit.* (bilj. 8.)

¹⁰ Petra Marčinko, Prijedlog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, *op. cit.* (bilj. 7.), komentar br. 5.t, Javna ustanova za upravljanje zaštićenim dijelovima prirode Dubrovačko, neretvanske županije, komentar br. 6., Igor Mataić, komentar br. 25., Ingrid Družeta, komentar br. 35. *op. cit.* (bilj. 8.)

4.1.3. *Mogućnost davanja prava koncesije na pomorskom dobru u zalog financijskim institucijama*

Opće dobro je „*res communes omnium*“ te je neotuđivo¹¹, a ovim putem će založni vjerovnici, u pravilu banke, imati pravo namiriti tražbinu iz vrijednosti zaloga te ostvarivati stvarna prava na pomorskom dobru.

4.1.4. *Dohranjivanje/nasipavanje i ekološka devastacija obale*

U ovom segmentu građani su bili zabrinuti da će se predloženim zakonskim rješenjem vršiti dohrana i nasipavanje obale materijalima koji su neprihvatljivi prema ekološkim standardima te ne čuvaju biljni i životinjski svijet u našem moru.¹² Također, očuvanje prirodnih bogatstava se zanemaruje i omogućavanjem građenja velikih infrastrukture na samoj morskoj obali.¹³

Iako javno mnijenje ne bi smjelo biti zanemarivo u postupku donošenja bilo kojeg zakona iz razloga što zakone donosi predstavničko tijelo te bi ono trebalo što je više moguće odražavati volju naroda, u nastavku ću analizirati ova pitanja iz perspektive pravne znanosti te pokušati razjasniti nedoumice u pogledu dopustivosti pojedinih odredbi po pitanju ustavnosti i usklađenosti s drugim pravnim propisima te izložiti ciljeve predloženog zakona.

5. *PРАВNA ANALIZA REŽIMA POMORSKOG DOBRA*

5.1. *Pravni režim općih dobara*

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravim na samom početku definira koje stvari mogu biti predmetom stvarnih prava, navodeći u čl. 2. da to može biti svaka pokretna ili nepokretna stvar¹⁴, osim stvari koje nisu za to sposobne. Nadalje, čl. 3. precizira koje stvari po svojima osobinama ne mogu biti u vlasti fizičke ili pravne osobe nego služe za uporabu svih (opća

¹¹Ivana Jelavić, Prijedlog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, komentar br. 17., *op. cit.* (bilj. 8.)

¹²JU Natura Histrica, Prijedlog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, komentar br. 26., Viktor Brešan, komentar br. 28., *op. cit.* (bilj. 8.)

¹³Ivan Sekovski PAP/RAC, Prijedlog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, komentar br. 30., *op. cit.* (bilj. 8.)

¹⁴Pod pojmom „stvar“ Zakon podrazumijeva tjelesne dijelove prirode, različite od ljudi, koji služe ljudima za uporabu (čl. 2. st. 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima)

dobra, *res communes omnium*), a tu spadaju primjerice atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru te morska obala¹⁵. Morska obala kao opće dobro specifična je po tome što ju je teže definirati nego druga navedena prirodna bogatstva – u praksi često dolazi do poteškoća pri određivanju granice morske obale u odnosu na kopno, a bitno je zato što se morska obala smatra dijelom kopna¹⁶. Za potrebe ovoga rada iznimno je važan st. 4. prethodno navedenoga članka koji izuzima iz obuhvata općeg dobra zgrade i druge građevine izgrađene na temelju koncesije na općem dobru. Ova odredba predstavlja izuzetak od načela jedinstva nekretnine jer na temelju nje ovlaštenik koncesije nekretnina na općem dobru može biti objektom vlasništva, no gubitkom koncesije ona postaje dijelom općeg dobra i dijeli pravnu sudbinu općeg dobra na kojem je izgrađena.¹⁷

Opće dobro je izvan pravnog prometa (*res extra commercium*) što znači da nitko na njemu ne mogu vršiti, stjecati ni prenositi stvarna prava¹⁸, pa čak ni Republika Hrvatska; ipak, o njima vodi brigu, upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska, a ona može tu ovlast prenijeti na jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave *lex specialis*.¹⁹

Osim općeg dobra, u stvari na kojima također nije moguće (u pravilu) steći vlasništvo i druga stvarna prava spada i javno dobro (*res in publico usu*). Važno ih je razlikovati zato što javno dobro ima vlasnika, i to Republiku Hrvatsku, a radi se o stvarima koje su namijenjene neposrednom izvršavanju prava i dužnosti RH, njezinih tijela i ustanova.²⁰ Osim RH, javno dobro može biti i u vlasništvu drugih osoba javnog prava, prije svega jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te razne ustanove.²¹

¹⁵ Prema Ustavu Republike Hrvatske more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga bogatstva ... navedeni su među dobrima koje imaju osobitu zaštitu Republike Hrvatske ako je zakonom određeno da su od interesa za RH. Pod tim dobrima nalaze se i stvari koje nisu opća dobra, poput rudnih bogatstava ili nekretnine od osobitog kulturnoga, povijesnoga, gospodarskoga ili ekološkog značenja, dakle pojam „dobra od interesa za Republiku Hrvatsku“ širi je od općeg dobra, a razlikuje se po uporabi, korištenju i pravima na tim dobrima. Mr. sc. Jug smatra da su dobra od interesa za RH nedvojbeno more, vode, zračni prostor, morska obala, otoci i rudno blago dok u odnosu na ostala dobra vrijedi isto samo ako je zakonom određeno da su od interesa za RH.

¹⁶ Jug Jadranko, Pravni status općih dobara, str. 2.

¹⁷ *ibid*

¹⁸ Osim vlasništva kao sveobuhvatno i potpuno pravo nad stvari, ZV poznaje četiri druga, ograničena prava: služnosti koje se dijele na stvarne i osobne, prava iz stvarnog tereta, pravo građenja te založno pravo

¹⁹ Jug Jadranko, *op. cit.* (bilj. 15.), str.2.

²⁰ Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, enciklopedija.hr, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021.

²¹ Jug Jadranko, *op. cit.* (bilj. 16.), str.3.

5.2. Pomorsko dobro

5.2.1. Povijesni pregled pravnog režima pomorskog dobra

Još su u rimsko doba more i morska obala ulazili u kategoriju *res extra commercium*, odnosno stvari izvan pravnog prometa.²² Pravna argumentacija podjele stvari iz tog razdoblja preživjela je test vremena i zadržala se sve do danas, evoluirajući kroz mnoge građanske zakonike, osobito francuski 1803. i austrijski 1811., od kojih je potonji uvelike utjecao na suvremeno hrvatsko građansko pravo. Srednji vijek, točnije razdoblje feudalizma iskače po pravnom uređenju pomorskog dobra iz ostatka vremenskog slijeda i razvoja shvaćanja pomorskog dobra kao općeg dobra²³. Naime, u feudalističkom uređenju morska obala nije bila predmet opće upotrebe, već je postala vlasništvom feudalnog gospodara priobalne zemlje, navodi Ante Turina.²⁴

U modernom razdoblju pravni status luka i morske obale za namjene opće uporabe reguliran je austrijskim Općim građanskim zakonikom donesenim 1811. godine koji se na prostorima suvremene Republike Hrvatske primjenjuje od 1853. Zatim, Uredbom sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru 1939.²⁵ bilo je uređeno koje nekretnine predstavljaju pomorsko dobro, a javno dobro je tada uključivalo prostor morske obale, morske uvale, morske luke i pristaništa, lukobrane, nasipe, ušća rijeka koje se izljevaju u more, kanale spojene s morem kao i sve ostale dijelove državnog teritorija na moru koji po svojoj prirodi služe ili mogu služiti ili su namijenjeni pomorskom prometu ili općoj pomorskoj upotrebi, uključujući morski ribolov (vrlo slično suvremenom zakonskom uređenju).²⁶ Socijalistička pravna doktrina²⁷ na našim prostorima zastupala je stajalište da pomorsko dobro kao jedan od oblika

²² Justinijanov *Corpus iuris civilis* dijelio je stvari u općoj upotrebi na ničije stvari (*res nullius*), stvari koje su po svojoj naravi u općoj upotrebi (*in usu comunis*) te javne stvari u općoj upotrebi (*res publicae*). Razlikovale su stvari *extra commercium humani iuris* i *extra commercium divini iuris*, dakle stvari izuzete iz pravnog prometa zbog pravnih i religijskih/moralnih shvaćanja. U *res extra commercium humani iuris* ulazili su *res communes omnium* te *res publicae*. *Res communes omnium* stvari su kojima se svi ljudi služe i ne mogu biti predmetom vlasništva pojedinca te u njih spadaju zrak, tekuća voda javnih rijeka, more i morski žal, i sl. *Res publicae*, današnje javno dobro, su stvari koje se smatraju dobrom naroda, primjerice javne ceste, trgovi, mostovi itd. Vojković Goran, Pomorsko dobro i koncesije, Hrvatski hidrografski institut, Split, 2003., str. 15.

²³Pomorsko dobro i koncesije, str. 37., *op. cit.* (bilj. 22)

²⁴ Tekst Ulikse Štanger, Pomorsko dobro, „Pomorska enciklopedija“, 6. svezak, Zagreb, 1960., p. 277.

²⁵ Ova Uredba je značajna po tome što je prvi puta na cjelovit i suvremen način bila obrađena materija pomorskog dobra na području današnje RH. Vojković, *op. cit.* (bilj. 22.), str. 41.

²⁶ Stručni portal Pomorsko dobro, pomorskodobro.com, Vlasničkopravni aspekti pomorskog dobra

²⁷ Ustav SFRJ iz 1974. uvodi kategoriju dobara od općeg interesa u koju spadaju zemljišta, šume, vodotoci, more i morska obala, rudna blaga i druga prirodna bogatstva, dobro u općoj upotrebi te nekretnine i druge stvari od posebnog kulturnog i povijesnog značenja – čl. 85.

javnog dobra ulazi u kategoriju društvenog vlasništva, a kojim upravlja nadležno tijelo te je uređeno Zakonom o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima 1974. godine²⁸ koji je prestao važiti stupanjem na snagu Pomorskog zakonika 1994.

Od ožujka 1994. do listopada 2003. pomorsko dobro bilo je regulirano dvama zakonima - Pomorskim zakonikom i Zakonom o morskim lukama (NN 108/95 i 97/00), no zakonodavno rješenje je bilo nezadovoljavajuće te ga je trebalo urediti na unificirani način jednim propisom što je učinjeno Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama (NN 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16, 98/19).

5.2.2. *Suvremena zakonska regulativa*

Slijedeći ustavnu odredbu o određivanju pomorskog dobra kao dobra od interesa za Republiku Hrvatsku posebnim zakonom, dosadašnji Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama u čl. 3. definirao je pomorsko dobro kao opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku te ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se ili koristi pod uvjetima i na način propisan njime. Odmah zatim regulira obuhvat pomorskog dobra u koji spadaju:

- 1) unutrašnje morske vode – oni dijelovi mora koji se nalaze uz obalu, a koji su usko povezani s kopnenim područjem, npr. luke, zaljevi, more unutar otočja, more između otočnih lanaca i obale itd. Prema odredbama međunarodnog prava mora, država nad njima uživa potpuni suverenitet i neograničenu vlast.
- 2) teritorijalno more – pojas mora u širini od 12 nautičkih milja od polazne crte²⁹
- 3) njihovo dno i podzemlje
- 4) 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 – na pitanje koji je to dio kopna i koliko je taj dio velik Zakon ne daje odgovor iako je zapravo to pitanje ključno u postupku određivanja granice pomorskog dobra. Zakon se ovdje može bitno različito tumačiti u pojedinim slučajevima pa je rezultat nedostatka njegove definicije veoma neujednačena upravna praksa u postupku

²⁸ Vojković, *op. cit.* (bilj. 22.), str. 24.

²⁹ Širina koja je postignuta konsenzusom na Trećoj konferenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora. Polazna crta računa se od: 1) crte niske vode uzduž obale kopna i otoka (normalne polazne crte)

2) ravne crte (tzv. ravne polazne crte) koje zatvaraju ulaze i zaljeve ili luke

3) ravne crte koje spajaju točke na obali kopna i na obali otoka - Zubčić Matea, Unutrašnje morske vode, završni rad, Veleučilište u Šibeniku, Šibenik, 2021., str.20.

utvrđivanja granica pomorskog dobra.³⁰ Kao dio kopna smatraju 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.³¹ Problem nastaje kada postavimo pitanje do kuda dopire plaža ili gdje su granice luke. U tom slučaju granicu pomorskog dobra utvrđuje povjerenstvo za granice ministarstva nadležnog za poslove pomorstva na prijedlog županijskog povjerenstva za granice u skladu s čl. 14. ZPDML-a.³²

Novodoneseni Zakon sadrži jednaku definiciju pomorskog dobra, ali na različitom mjestu³³, a osim toga pobliže određuje i maloprije spomenuti „dio kopna“, dodajući primjere rtova, otočića koje za vrijeme nevremena prekrivaju najveći valovi, žala, luka, lukobrana, riva, molova, valobrana, nasipa, privezišta, gatova, morskih solana, ušća vodotoka koji se izljevaju u more i kanala spojenih s morem, uključujući građevine koje su trajno povezane s pomorskim dobrom i njegova su pripadnost.³⁴

U pravnoj teoriji pomorsko dobro sastoji se od tri komponente: vodene, podmorske i kopnene. Što se tiče prve dvije komponente, njihov opseg ne razlikuje se mnogo od autora do autora; vodena komponenta sastoji se od unutrašnjih morskih voda i teritorijalnog mora, podzemnu obuhvaćaju morsko dno i podzemlje te imaju isti pravni status i pod istim su pravnim režimom, bilo da potpadaju pod nacionalnu jurisdikciju, bilo da se nalaze izvan nje. Međutim, definiranje kopnene komponente i njezinog obujma u praksi je iznimno problematično i diskutabilno, najviše zbog dosadašnjih, a i sadašnjeg nedovoljno jasnog određenja.³⁵

Naposljetku, važno je naglasiti da pomorsko dobro obilježavaju tri važna načela: status „*res communes omnium*“ i „*res extra commercium*“ te načelo „*superficies solo cedit*“ koje podrazumijeva jedinstvo zemljišta i građevina na zemljištu.³⁶

³⁰ Stručni portal Pomorsko dobro, pomorskodobro.com, Pravni pojam pomorskog dobra, kap. d. pl. Branko Kundih, mag. iur.

³¹ Čl. 3. st. 3. ZPDML

³² Jug, Jadranko, *op. cit.* (bilj. 16.), str. 6.

³³ Čl. 4. st. 1. ZPDML

³⁴ Čl. 6. st. 1. t. 2. ZPDML

³⁵ Vojković, *op. cit.* (bilj. 22.), str. 61.-71.

³⁶ Kundih, Branko, Upravljanje pomorskim dobrom i lokalna samouprava, Udruga gradova, 2008., str. 9.-10.

5.2.3. Opća i posebna upotreba pomorskog dobra

Kada bismo morali odrediti samu suštinu pojma pomorskog dobra, to bi bila njegova opća upotreba, odnosno pravo svih da se njime koriste prema njegovoj prirodi i namjeni u skladu s propisima. Kada Zakon govori o „svima“, to se dakako odnosi na svakoga tko se zatekne na teritoriju Republike Hrvatske, neovisno o tome je li državljanin RH, neke druge države ili osoba bez državljanstva.³⁷ Pritom su svi korisnici tog dobra jednaki te ne smiju jedni drugima nametati ograničenja ili uskraćivati mogućnost korištenja dobra u skladu s propisima i njegovom namjenom.³⁸

Upotreba pomorskog dobra, prema članku 6. st. 2. dosadašnjeg ZPDML-a, može biti opća i posebna. Opća upotreba u sljedećem se članku definira kao upotreba gdje se svatko ima pravo služiti pomorskim dobrom sukladno njegovoj prirodi i namjeni. Gospodarsko korištenje pomorskog dobra je korištenje 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.³⁹ Za posebnu upotrebu postoji negativna definicija – svaka upotreba koja nije opća ni gospodarsko korištenje pomorskog dobra.⁴⁰ Prijedlog novog Zakona u članku 47. razlikuje posebnu upotrebu pomorskog dobra i koncesiju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra te nadalje nabroja što sve ulazi pod posebnu upotrebu:⁴¹

- 1) upotreba pomorskog dobra koja može uključivati gradnju građevina na pomorskom dobru namijenjenih djelatnosti koja se ne obavlja radi stjecanja dobiti (za ustanove iz područja kulture, socijalne skrbi, odgoja i obrazovanja, znanosti, sporta, javnog zdravstva od strane Republike Hrvatske, jedinice područne (regionalne) samouprave i lokalne samouprave)
- 2) upotreba pomorskog dobra koja može uključivati gradnju građevina na pomorskom dobru za potrebe tijela državne uprave ili pravnih osoba koje imaju javne ovlasti
- 3) infrastrukturu, koja se dijelom nalazi na pomorskom dobru i čija izgradnja je uređena posebnim propisom, a može se graditi na pomorskom dobru i lučkom području

³⁷ Vojković, *op. cit.* (bilj. 21.), str. 31.

³⁸ Radonić Tea, *Koncesija u pomorskom dobru u hrvatskom pravnom sustavu*, diplomski rad, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 5.

³⁹ Čl. 6. st. 5. ZPDML 2003.

⁴⁰ Čl. 6. st. 4. ZPDML

⁴¹ Čl. 48. st. 1. Prijedloga ZPDML-a

(nerazvrstane ceste, pruge, mostovi, vodovodna, kanalizacijska, energetska, elektronička komunikacijska infrastruktura i dr.)

Za razliku od posebne upotrebe, gospodarsko korištenje podrazumijeva pravo koje se stječe koncesijom te ovlašćuje koncesionara na gospodarsko korištenje općeg dobra.⁴²

Konačan tekst Zakona i ovdje je ponešto izmijenjen od prijedloga, više stilistički nego sadržajno, na način da među institute raspolaganja pomorskim dobrom, osim posebne upotrebe i koncesije navodi dozvolu na pomorskom dobru te privremeno korištenje pomorskog dobra⁴³.

5.2.3.1. Upravljanje pomorskim dobrom od strane Republike Hrvatske

Pomorsko dobro, a samim time i upravljanje njime od iznimne je gospodarske važnosti za Republiku Hrvatsku jer gotovo jednu polovinu njezine ukupne površine čini more, dužina obale iznosi oko 6000 km uključujući otoke,⁴⁴ a oko jedna trećina površine pravno potpada pod režim pomorskog dobra. Obalno more obuhvaća oko 33200 četvornih kilometara, a Hrvatska raspolaže sa 74% ukupne duljine obala Jadrana te obuhvaća 97,2% jadranskog arhipelaga.⁴⁵ Odredbe o upravljanju pomorskim dobrom u pozitivnom su zakonodavstvu uvedene Pomorskim zakonikom iz 1994. te Zakonom o morskim lukama iz 1995. godine, a 2003. donesen je Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama koji je, umjesto unificiranja materije i popunjavanja pravnih praznina, unio dodatnu pravnu nesigurnost, te se umjesto decentralizaciji načina upravljanja, priklonio centraliziranom modelu upravljanja i gospodarenja pomorskim dobrom.⁴⁶

Kao što je maloprije bilo navedeno, Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2003., određuje da pomorskim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara Republika Hrvatska neposredno ili putem jedinica lokalne samouprave, što je zadržano i u novodonesenom Zakonu⁴⁷. Nadalje, pod upravljanjem se podrazumijeva održavanje, unaprjeđenje, briga o

⁴² Čl. 50. st. 1. Prijedloga ZPDML-a

⁴³ Čl. 44. ZPDML

⁴⁴ Radonić Tea, *op. cit.* (bilj. 38.), str. 5.

⁴⁵ Podaci o broju otoka se razlikuju, no autori su suglasni kako ih ima preko tisuću, a koeficijent razvedenosti obale iznosi 11 – koeficijent razvedenosti predstavlja brojčani iznos između stvarne duljine i najkraće ili zračene udaljenosti mjeren izravno od početne do završne točke na obali – Vojković, *op. cit.* (bilj. 22.), str. 11.

⁴⁶ *ibid*

⁴⁷ Čl. 4. st. 2. ZPDML

zaštiti pomorskog dobra u općoj upotrebi te posebna upotreba ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra na temelju koncesije ili koncesijskog odobrenja.⁴⁸ Kod gospodarenja i raspolaganja pomorskim dobrom Republika Hrvatska pravo na upravljanje daje putem administrativnog upravnog akta, odluke i ugovora o koncesiji ili koncesijskog odobrenja.⁴⁹ Zakon nadopunjuje Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru kojom se propisuju djelatnosti za koje se može dati koncesijsko odobrenje, postupak davanja koncesijskog odobrenja i visina naknade za davanje koncesijskog odobrenja.⁵⁰ Uredba je donesena na temelju članaka 38. i 39. (koncesijsko odobrenje), a u vezi s člankom 119. st. 1. (Prijelazne i završne odredbe – ovlašćivanje Vlade Republike Hrvatske da donese u roku od 90 dana propis o postupku za davanje koncesije te kriterijima za određivanje visine i promjene koncesijske naknade).

5.2.3.2. Upravljanje pomorskim dobrom putem instituta koncesije

Zbog iznimne važnosti ovog pravnog instituta u odnosu na pomorsko dobro, odlučila sam mu posvetiti posebnu pažnju osvrnuvši se na njega iz različitih aspekata; tako sam podijelila poglavlje o koncesiji na povijesni pregled u kojem ću ukratko iznijeti najvažnije stadije razvoja koncesije kroz povijest kao instituta, suvremeno zakonsko uređenje, razliku između dosadašnjih odobrenja i novouvedenih koncesijskih dozvola te mogućnost osnivanja založnog prava i pravo građenja u sklopu koncesije pošto smatram da su te teme neophodne kad govorimo o pravnoj regulativi koncesije.

Značenje i povijesni razvoj instituta

Kako bismo shvatili koncesiju kao pravni institut, prvo valja objasniti njezino porijeklo i značenje kao riječi. Potječe iz latinske riječi *concessio* što znači dopuštanje, doslovno opraštanje kazne. U sličnom obliku zadržao se u mnogim drugim jezicima, osobito romanskim, a nalazi se i u korpusu hrvatskog standardnog jezika. Zanimljivo je napomenuti da se u Uredbi sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru umjesto riječi koncesija spominje „povlastica“ imajući u vidu institut koji danas nazivamo koncesijom. Povijesno

⁴⁸ Čl. 10. ZPDML

⁴⁹ Kundih, Branko, *op. cit.* (bilj. 36.), str. 11.

⁵⁰ Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru, NN 36/2004-916, čl. 1.

koncesija kao vrsta privilegija seže od dobra rimskog prava, a kroz srednji vijek se razvila kao vrsta ustupa dobara poput rijeka, šuma i putova od strane tadašnjih vladara. U 20. stoljeću izraz je poprimio značenje koje danas poznajemo, a to je ustupanje nekog prava od strane javne vlasti, tj. države, fizičkoj ili pravnoj osobi.⁵¹ Vojković koncesiju u svojoj knjizi najjednostavnije definira kao dozvolu za obavljanje neke djelatnosti uvjetovane posebnim odobrenjem.⁵²

Zakon o koncesijama prvi puta je donesen 1990. godine na saveznoj razini, a implementiran je u nacionalni pravni sustav na način da je, uz strane koncesionare, obuhvatio domaće fizičke i pravne osobe kao moguće ulagače, a pravo koncesije bilo je dozvoljeno samo kao korištenje određenog obnovljivog prirodnog bogatstva ili dobra u općoj uporabi. Samo dvije godine kasnije zbog nezadovoljavajuće regulacije donesen je novi Zakon o koncesijama, a na temelju njega donesen je velik broj dopunskih propisa kojima se dodatno regulirala materija koncesija. Tako su u isto vrijeme različite koncesije uređivali Pomorski zakonik⁵³, Zakon o morskim lukama⁵⁴, Zakon o rudarstvu⁵⁵ i Zakon o javnom prijevozu u linijskom i obalnom pomorskom prometu⁵⁶. Konačno, 2003. donesen je Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama kojem je, kao što je već navedeno prije u tekstu, cilj bio unificirati odredbe o pomorskom dobru⁵⁷ pa su njegovim stupanjem na snagu prestale važiti odgovarajuće odredbe iz Pomorskog zakonika te Zakona o morskim lukama.⁵⁸

Radi usklađivanja s regulativom Europske unije, donesen je Zakon o koncesijama 2008. godine koji je po prvi puta definirao tri vrste koncesija te bio utvrđen kao krovni propis za pitanje koncesija pa je slijedom navedenog proizašla obveza za zakonodavca uskladiti ostale, sektorske propise s njime, što je učinjeno u skoro svim ostalim slučajevima osim s

⁵¹ Staničić Frane i Bogović Maja, Koncesije na pomorskom dobru – odnos Zakona o koncesijama i Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Pravni vjesnik god. 33. br. 1., 2017., str.77.

⁵² Vojković, *op. cit.* (bilj. 22.), str. 151.-152.

⁵³ Pomorski zakonik, NN 17/1994

⁵⁴ Zakon o morskim lukama, NN 108/1995, 6/1996, 137/1999

⁵⁵ Zakon o rudarstvu, NN 27/1991, 26/1993, 92/1994, 35/1995

⁵⁶ Zakon o javnom prijevozu u linijskom i obalnom pomorskom prometu, NN 131/1997

⁵⁷ Pomorski zakonik koji je dotada uređivao koncesije na pomorskom dobru bio je opsežan zakon koji je sadržavao odredbe o morskim i pomorskim prostorima, sigurnosti plovidbe, o zaštiti i očuvanju morskih bogatstava i morskog okoliša, odredbe o plovnim objektima, brodarevoj sigurnosti itd. U dijelu koji se odnosio na koncesije uređivao je sam pojam, davatelja koncesije, trajanje, postupak, odluku, ugovor, naknadu i druge odredbe. U međuvremenu se razvila potreba za izdvajanjem pomorskog dobra kao pojma upravnog prava iz propisa koji regulira materiju pomorskog prava i prava mora te je donesen zaseban propis – Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama – Radonić, *op. cit.* (bilj. 38.), str. 7.

⁵⁸ Staničić i Bogović, *op. cit.* (bilj. 51.), str. 75.

koncesijama na pomorskom dobru u ZPDML-u. Već 2012. on je zamijenjen novim Zakonom o koncesijama koji je otišao korak dalje u ujednačavanju i promicanju pravne stečevine Europske unije te povezoao sustave koncesija, javne nabave i javno-privatnog partnerstva.⁵⁹ Kako ZPDML nije bio usklađen ni sa Zakonom iz 2008., dolazi do velikog raskoraka između ZK kao *lex generalisa* i ZPDML kao *lex specialisa*.

Pravno uređenje koncesije

Turizam kao danas jedna od najvažnijih gospodarskih djelatnosti i izvora prihoda za Republiku Hrvatsku izrazito je privlačna kako domaćim, tako i stranim investitorima u pogledu iskorištavanja i obavljanja djelatnosti na pomorskom dobru. Iz tog je razloga vrlo važna zadaća države odrediti granicu mogućnosti za ostvarivanje privatnih gospodarskih interesa te ravnotežu gdje će podjednako biti zadovoljeni opći i pojedinačni interesi.

Koncesija je pravni institut kojim država može ustupiti obavljanje pojedinih djelatnosti iz svog djelokruga te pravo na temelju kojega pojedinac (fizička ili pravna osoba) tu djelatnost obavlja. Zakon o koncesijama (NN 69/17, 107/20) razlikuje tri vrste koncesija: koncesiju za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, koncesiju za radove i koncesiju za usluge⁶⁰, a za potrebe ovog rada posebna će pažnja biti posvećena koncesiji za gospodarsko korištenje općeg dobra čija je važnost neizmjerana u omjeru s ukupnim brojem danih koncesija u RH.⁶¹

Koncesija je od neizmjerne važnosti za gospodarstvo pojedine zemlje i jedan od načina kojima se privlače strani investitori. Koristi se u različitim područjima; zdravstva, prometa, energetike, turizma, sporta i drugih, no uzevši u obzir površinu koju obuhvaća pomorsko dobro u RH, ono je ujedno i jedan od najvažnijih resursa za razvoj turizma, pomorstva, ribolova, brodogradnje i mnogih drugih djelatnosti.⁶²

Prijedlog novog Zakona definira pravo koncesije na pomorskom dobru kao vremenski ograničeno pravo gospodarskog korištenja pomorskog dobra, sa ili bez prava gradnje, a koje se stječe ugovorom koncesiji.⁶³

⁵⁹ Staničić i Bogović, *op. cit.* (bilj. 51), str. 76.

⁶⁰ Čl. 3. st. 2. Zakona o koncesijama, NN 69/17, 107/20

⁶¹ Staničić, Bogović, *op. cit.*, (bilj. 51.), str. 74.

⁶² Radonić, *op. cit.* (bilj. 38.), str. 1.

⁶³ Čl. 50. st. 2. Prijedloga ZPDML-a

U pravnoj teoriji među bitna obilježja koncesije spadaju upravnopravna priroda koncesijskog odnosa, subjekti koncesijskog odnosa i njihov specifični pravni položaj, predmet koncesije, naknada za koncesiju, vremenska uvjetovanost te načelna opozivost koncesije.⁶⁴

Koncesija je ugovor⁶⁵, odnosno dvostranoobvezni pravni posao između davatelja koncesije (koncedenta) i koncesionara. Ona je i upravnopravni odnos jer jedino pravna osoba javnog prava može dati koncesiju, a to tijelo u odnosu na fizičku ili pravnu osobu koncesionara nastupa kao tijelo državne vlasti.⁶⁶ Ovo obilježje načelno je najvažnije jer bez odobrenja, a jezikoslovno i povijesnopravno koncesija doslovno i znači odobrenje, gospodarsko iskorištavanje, građenje ili koja druga djelatnost na općem dobru ne bi bila moguća.⁶⁷ Prema novom Zakonu zamišljeno je da davatelj koncesije⁶⁸ osnuje Stručno povjerenstvo koncesije koje će odlučivati o izboru koncesionara, a sastoji se od stalnih i promjenljivih članova koji se imenuju na rok od četiri godine.⁶⁹ Smatram da je mogućnost reizbora članova Stručnog povjerenstva koja dosada nije bila propisana, u najmanju ruku diskutabilna jer doprinosi javnom mišljenju o netransparentnosti Zakona, osobito uzevši u obzir produljene rokove na koje se koncesija namjerava dati novim Zakonom.

Predmet koncesije na pomorskom dobru prema novovažećem Zakonu mogu biti sljedeće namjene: 1) luku posebne namjene, 2) nautičko sidrište, 3) privezište, 4) zahvaćanje mora, 5) korištenje snage mora za grijanje i/ili hlađenje, postavljanje i upotrebu solara ili drugih inovativnih rješenja koja se odnose na energetska učinkovitost, 6) obavljanje proizvodnih i uslužnih djelatnosti, 7) objekt prometne infrastrukture i suprastrukture, 8) gospodarsko korištenje morske plaže, 9) pomorski servis, poslovni i/ili zabavni centar, izgrađeni plažni ili bazenski objekt, 10) uzgoj ribe i drugih morskih organizama s popratnom infrastrukturom i

⁶⁴ Đerđa, D., *Koncesije*, Hrvatska pravna revija, 2, 15, 2015., str. 57.

⁶⁵ Čl. 3. st. 1. Zakona o koncesijama

⁶⁶ Upravnopravni odnos Ivo Borković definira kao poseban oblik pravnog odnosa u koji ulaze tijela državne uprave u obavljanju upravne djelatnosti te druge pravne osobe kad na temelju normi upravnog prava odlučuju o pravim i obvezama određenih subjekata, fizičkih ili pravnih osoba, *Pravna priroda koncesije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 28, broj 1-2, 1991., str. 17.-20.

⁶⁷ Radonić, *op. cit.* (bilj. 38.), str.2.

⁶⁸ Davatelji koncesija su Vlada Republike Hrvatske i jedinice područne (regionalne) samouprave – v. čl. 55. st. 1. Nacrta prijedloga ZPDML-a; prema ZK davatelj koncesije je tijelo javne vlasti, odnosno pravna osoba koja je, u skladu s njime i posebnim zakonima, nadležna za davanje koncesije. Zakonodavac taksativno nabraja tko može biti davatelj koncesije, a to su Hrvatski sabor, Vlada RH i nadležno tijelo državne uprave u ime RH, nadležna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje su posebnim zakonima ovlaštene na davanje koncesije –*ibid*, str. 3.

⁶⁹ Čl. 54. st. 1.-2. Prijedloga ZPDML-a

11) druge namjene⁷⁰. Jedan od glavnih prigovora novom Zakonu korištenje je nejasnih pojmova i dopuštanje drugih, nedefiniranih situacija za davanje koncesije nad pomorskim dobrom kao što je učinjeno ovdje, koristeći se izrazom „drugih namjena“ dopuštajući na taj način davatelju koncesije arbitrarnu odluku o važnim pitanjima kao što je sam predmet koncesije.

Što se tiče koncesijske naknade, njezin iznos određuje davatelj koncesije; konkretno naknada za koncesiju na pomorskom dobru sastoji se od stalnog i promjenljivog dijela, a njezina visina ovisi o gospodarskoj opravdanosti, odnosno profitabilnosti gospodarskog korištenja.⁷¹ Prijedlogom novog Zakona, što je uvršteno i u konačni tekst, jest odredba o visini naknade za koncesiju je izmijenjena na način da se stalni dio naknade utvrđuje prema površini pomorskog dobra (kopnenog i morskog dijela) danog u koncesiju, a promjenljivi se dio naknade utvrđuje u postotku prihoda ostvarenog obavljanjem djelatnosti za koju je koncesija dana.⁷² Vrlo je važno spomenuti i iznimku propisanu u st. 5. istoga članka koja ovlašćuje davatelja koncesije odrediti naknadu za koncesiju u isključivo stalnom dijelu pod dosta nejasnim uvjetom – ako to ocijeni opravdanim studijom opravdanosti davanja koncesije.

Vremenski okvir koncesije jedna je od najvećih zamjerki Zakona u izradi iz razloga što u njemu nisu propisane vremenske granice za davanje koncesije dok je dosada taj okvir bio 5-99 godina. U samom prijedlogu zakonodavac ističe kako je namjera Zakona omogućiti veću isplativost koncesionarima za njihova ulaganja⁷³, dakle potiče davatelja koncesije na dulje rokove. Dakako, kraći rokovi idu u prilog državnoj kontroli nad upravljanjem općim dobrom putem koncesije i općem interesu, dok dulji rokovi idu u prilog ovlaštenicima, tj. njihovim privatnim interesima. Iako po ovom pitanju pritužbe zastupnika i građana nisu prihvaćene s obzirom na to da u Zakon nije unesen rok na koji se daje koncesija⁷⁴, čl. 55. sadrži kriterij koji davatelj koncesije mora primijeniti pri određivanju roka – tako da on ne ograničava tržišno natjecanje više nego što je to nužno kako bi se osigurala amortizacija stvarne vrijednosti ulaganja koncesionara i razuman povrat uloženog kapitala, istodobno uzimajući u obzir troškove i rizike koje koncesionar preuzima za vrijeme trajanja koncesije⁷⁵, dakle

⁷⁰ Čl. 49. ZPDML

⁷¹ Čl. 28. st. 2. ZPDML

⁷² Čl. 60. st. 2.-3. Nacrta prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama

⁷³ Nacrt prijedloga ZPDML-a, str.3.

⁷⁴ Čl. 55. st. 1. ZPDML: „Davatelj koncesije određuje rok na koji se daje koncesija u skladu s odredbama ovoga Zakona, a na temelju financijskih podataka i pokazatelja iz Studije opravdanosti...“

⁷⁵ Čl. 55. st. 2. ZPDML

koncedent kod određivanja roka mora prepoznati elemente koji predstavljaju rizike, troškove i beneficije s obje strane ugovora (državu i koncesionara) te precizno odrediti optimalno vremensko razdoblje za zadovoljenje obaju interesa.

Opoziv kao obilježje koncesije, ponovo proizlazi iz položaja neravnopravnosti pravnih subjekata koji sklapaju ugovor o koncesiji. Davatelj koncesije, kao pravna osoba ovlaštena po Zakonu voditi brigu o općem dobru i upravljati njime na način koji to zahtijeva opći interes, može opozvati koncesiju za koju, ako je koncesijsku djelatnost obavljao zakonito i pravilno, koncesionar ima pravo na naknadu zbog sprečavanja iskorištavanja koncesije u ugovorenom roku.⁷⁶

Važno je dodati da se koncesija na pomorskom dobru može dati tek nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i provedena je u zemljišnim knjigama⁷⁷ te se evidencija vodi pri općinskim sudovima, no obveza upisa u zemljišne knjige ne postoji što je propisano i samim Zakonom o zemljišnim knjigama⁷⁸ pa je, očekivano, sadašnje stanje nezadovoljavajuće s obzirom na velik broj neevidentiranih ili nepravilno upisanih pomorskih dobara.⁷⁹

Koncesijsko odobrenje/koncesijske dozvole

Budući da pravo koncesije ovlašćuje koncesionara na djelomično ili potpuno isključenje pomorskog dobra iz opće upotrebe, koncesijsko odobrenje zamišljeno je kao manje invazivno rješenje kojim se dozvoljava pravnim ili fizičkim osobama obavljanje gospodarskih djelatnosti, ali bez mogućnosti isključivanja ili ograničavanja opće upotrebe pomorskog dobra⁸⁰, a istu logiku slijedi i uvođenje novog, zamjenskog instituta koncesijskih dozvola.

No zašto je zakonodavac imao potrebu izmijeniti ovaj institut i koja je njegova svrha? Prema dosadašnjem Zakonu, koncesijsko odobrenje moglo se dati za obavljanje djelatnosti na 1) morskoj obali te 2) unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske.⁸² Djelatnosti za koje se odobrenje najčešće davalo su turističko-ugostiteljskog karaktera (primjerice postavljanje ležaljki za sunčanje i suncobrana, terase ugostiteljskih objekata) i

⁷⁶ Staničić, Bogović, *op. cit.* (bilj. 51.), str. 78. -80.

⁷⁷ Čl. 7. st. 4. ZPDML

⁷⁸ Čl. 17. st. 3. Zakona o zemljišnim knjigama, NN 63/19, 128/22

⁷⁹ Staničić, Bogović, *op. cit.* (bilj. 51.), str. 81.

⁸⁰ Radonić, *op. cit.* (bilj. 38.), str. 17.

⁸¹ Čl. 71. st. 7. ZPDML

⁸² Čl. 38. ZPDML

rekreacijske djelatnosti (aquaparkovi, razne priredbe). Također, Zakon je omogućavao davanje odobrenja za prijevoz putnika, iznajmljivanje sredstava, obuke ronjenja i plivanja itd.⁸³ Koncesijsko odobrenje razlikuje se od prava koncesije i prema kraćem roku i prema tijelu koje ga je ovlašteno izdati. Naime, koncesijsko odobrenje, izdaje se na rok do najviše 5 godina i to na zahtjev potencijalnog ovlaštenika te ga izdaje vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja koje se sastoji od predsjednika i četiri člana imenovana od strane gradskog/općinskog vijeća.⁸⁴ Po potrebi vijeće može odrediti i mikrolokaciju, odnosno odabrati konkretnu lokaciju na kojoj ovlaštenik smije obavljati željenu djelatnost.⁸⁵

Ono što najviše razlikuje koncesijske dozvole od prijašnjih odobrenja je postupak njihovog donošenja. Naime, nacrtom Zakona izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno je objaviti javni natječaj za dodjelu dozvola svake godine te na temelju zaprimljenih ponuda donijeti rješenje o davanju dozvole najpovoljnijem ponuditelju, a davale bi se na rok od 5 godina⁸⁶, što je još jedna novost u odnosu na dosadašnje uređenje. Dakle, ono što je dosada bila iznimka postaje pravilo jer su zainteresirani subjekti mogli podnijeti zahtjev za obavljanje gospodarske djelatnosti na općem dobru, a novim odredbama i obvezom izdavanja natječaja zapravo se potiče gospodarske subjekte da prijave svoje ponude što još jednom opravdava negativnu percepciju javnosti da se ograničava pravo svih na upotrebu pomorskog dobra, a potiče se privatne subjekte da ostvare svoje financijske interese. Predlagač to i navodi u obrazloženju prijedloga navodeći kako se očekuje poboljšanje turističke ponude i veći prihodi s naslova naknada za dozvole. Isto tako, navedene promjene opravdava osiguravanjem ovlaštenicima dovoljnog vremenskog roka za povrat njihovih ulaganja.⁸⁷

Konačno, zakonodavac je došao do kompromisa koji će po mogućnosti zadovoljiti zahtjeve građanstva i potrebe gospodarstva zadržavši postupak davanja dozvola, ali ostavivši opciju nadležnim tijelima ne objaviti natječaj za dodjelu, a osim toga smanjen je i vremenski okvir na koji se izdaju dozvole. Što se tiče nadležnih tijela/osoba koje su dužne objaviti natječaj za dodjelu dozvola na pomorskom dobru, primarno je to izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave, međutim ako se radi o pomorskom dobru unutar zakonom zaštićenog dijela

⁸³ Radonić, *op. cit.* (bilj. 38.), str. 18.

⁸⁴ Čl. 39. ZPDML

⁸⁵ Radonić, *op. cit.* (bilj. 38.), str. 18.

⁸⁶ Čl. 74. Prijedloga ZPDML-a

⁸⁷ Prijedlog ZPDML-a, str. 8.

prirode, nadležan je ravnatelj javne ustanove za zakonom zaštićene dijelove prirode, a na lučkom području ravnatelj državne odnosno županijske lučke uprave.⁸⁸

Založno pravo na koncesiji

Založno pravo uređeno je Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, konkretno u njegovoj VII. glavi. Koncesija je imovinsko pravo i stoga se na nju primjenjuju odredbe o založnom pravu na nekom pravu; mogućnost njegova zasnivanja propisana je u čl. 298. st. 2.,⁸⁹ a iz njega proizlazi da se u zalog ne može dati bilo koje pravo, već postoje određeni uvjeti: 1) da se radi o imovinskom pravu, 2) da je prenosivo i 3) da nositelj prava njime može slobodno raspolagati.⁹⁰

Mogućnost osnivanja založnog prava na koncesiji već je postojalo u prijašnjem zakonodavstvu, no prijedlog novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama uveo je važne promjene inspirirane Zakonom o koncesijama iz 2017. godine; naime, ZPDML je sadržavao vrlo šture odredbe o zalogu koncesije propisujući njegovo stjecanje upisom u upisnik koncesija, a ono založnom vjerovniku daje pravo da sam koristi koncesiju ako ispunjava uvjete za ovlaštenika koncesije, no pravo na koncesiju može i prenijeti na treću osobu koja ispunjava uvjete za ovlaštenika koncesije pod uvjetom da dobije suglasnost davatelja koncesije⁹¹. Novi Zakon o koncesijama propisuje da se na koncesiji može osnovati založno pravo, ali samo u korist financijskih institucija radi osiguranja tražbina tih institucija na temelju ugovora o kreditu danog radi provedbe ugovora o koncesiji⁹². Kod takvog uređenja opasnost leži u tome da će davatelj koncesije uvijek biti ucijenjen nastavkom obavljanja djelatnosti ako ne da pristanak – jer vjerovnik založnog prava (banka) može raspolagati koncesijom uz odobrenje davatelja koncesije.⁹³ Iako je suglasnost imperativna za prijenos koncesije, davanje suglasnosti nije prepušteno diskrecijskoj ocjeni davatelja koncesije nego je podložno uvjetima propisanim u javnom natječaju za koncesiju;

⁸⁸ Čl. 71. st. 1. ZDPML

⁸⁹ „Jednako kao stvar, založnim pravom može biti opterećeno pojedinačno određeno imovinsko pravo koje je prikladno da vjerovnik iz njega namiri svoju tražbinu, ako zakonom nije drugačije određeno.“

⁹⁰ Seršić Vanja, Založno pravo na koncesijama na pomorskom dobru, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 24, Zagreb, 2017., str. 506.

⁹¹ Čl. 34., st.1.-5. ZPDML-a

⁹² Čl. 42. st. 1. ZK

⁹³ Rahan Dean, Malo je promjena u novom Zakonu o koncesijama (Nn 69/17) i baš to je problem, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 24, Zagreb 2017., str. 539.

suglasnost se može uskratiti samo ako založni vjerovnik sam koristi koncesiju ili osoba na koju se želi prenijeti koncesija ne zadovoljava uvjete za koncesionara.⁹⁴ Skoro identična formulacija unesena je u Nacrt prijedloga ZPDML-a te je konačno i usvojena na drugom čitanju⁹⁵, a uzevši u obzir da kredit kao vrstu zajma *sui generis* može dati jedino banka, zaključujemo da i vjerovnik založnog prava može biti jedino banka prema novom zakonodavnom okviru. Važno je naglasiti da sredstvo osiguranja novčane tražbine nije sama koncesija, već imovina i prava koja koncesionar ostvaruje iz prava koncesije na pomorskom dobru – ovoj tvrdnji u prilog ide obveza⁹⁶ utvrđivanja vrijednosti koncesije na kojoj se osniva založno pravo te ponovo pri ostvarivanju prava na namirenje.⁹⁷ Naime, svrha osiguranja založnim pravom je da založni vjerovnik osigurani tražbinu naplati iz vrijednosti zaloga ako je založni dužnik o dospeljeću ne namiri, zato je vjerovniku važno da je vrijednost zaloga barem jednaka vrijednosti osigurane tražbine.⁹⁸

Gradnja na pomorskom dobru

Često se može čuti, neovisno o prijedlogu novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, o bespravnoj gradnji nekretnina na pomorskom dobru, sve bliže morskoj obali, pa čak i nekad na samoj granici visoke crte mora koje su u zemljišnim knjigama upisane kao privatno vlasništvo.⁹⁹ Prigovara se lošoj zakonskoj regulativi i nemogućnosti države da kontrolira bespravnu gradnju koja je poprimila masovne razmjere te jača zabrinutost u vezi devastacije prirodnih bogatstava i privilegijima određenih pravnih i fizičkih osoba. Iako postoji vrlo snažan argument u prilog osuđivanju takvog postupanja, ponajprije iz razloga što se na pomorskom dobru ne može steći pravo vlasništva, dolazi do pitanja što s građevinama koje su izgrađene na taj način te kako izraditi zadovoljavajući pravni okvir koji će ovo pitanje riješiti na adekvatan način. Neki od najvažnijih motiva da se pravo građenja na pomorskom dobru ograniči su, dakako, težnja da se pomorskom dobru kao općem dobru svatko ima pristup uz što manje ograničenja, ali i zaštita životinjskog i biljnog svijeta te očuvanje prirodnih bogatstava.

⁹⁴ Seršić, *op. cit.* (bilj. 90.), str. 509.

⁹⁵ Čl. 65. st. 1. ZPDML

⁹⁶ Čl. 67. st. 3. ZK

⁹⁷ Staničić, Bogović, *op. cit.* (bilj. 51.), str. 94.-95.

⁹⁸ Stručni portal Pomorsko dobro, Osiguranje tražbina i pomorsko dobro

⁹⁹ Stručni portal Pomorsko dobro, dr. sc. Vlado Skorup dipl. iur., sudac Županijskog suda u Rijeci, Građenje na pomorskom dobru

Odvjetnik Rahan¹⁰⁰ navodi primjer Splitsko-dalmatinske županije kao jednog od najatraktivnijih područja za izgradnju na obali s izračunom da godišnje u prosjeku oko 3,5 kilometara obalne linije „pojede“ gradnja.¹⁰¹

Ovom problemu kao pravnom pitanju može se pristupiti iz više kutova; jedan od njih je načelo spomenuto maloprije – zabrana stjecanja vlasništva na pomorskom (općem dobru), a drugi je načelo *superficies solo cedit* koje označava jedinstvo nekretnine sa zemljištem na kojem je izgrađena što bi, uzevši u obzir upis prava vlasništva¹⁰² na nekretnini u zemljišnu knjigu, rezultiralo izuzimanjem dijela zemljišta iz pravnog režima pomorskog dobra i stjecanjem prava vlasništva na njemu.

Sadašnje zakonsko uređenje proklamira oba načela u članku 5. ZPDML-a deklarirajući da se građevine i drugi objekti na pomorskom dobru smatraju pripadnošću pomorskog dobra te odmah zatim da se na pomorskom dobru ne može stjecati pravo vlasništva ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi. Važno je uočiti da Zakon ne dopušta iznimke i izričito naglašava da se ni po kojoj osnovi stvarna prava ne mogu steći na pomorskom dobru.¹⁰³ Međutim, već u članku 6. prijašnjeg Zakona spominje se sam pojam gradnje u okviru definicije gospodarskog korištenja pomorskog dobra (a gospodarsko korištenje se obavlja na temelju koncesije ili koncesijskog odobrenja) omogućavajući obavljanje gospodarskih djelatnosti sa ili bez gradnje novih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru, dakle možemo zaključiti da je gradnja moguća samo na temelju ugovora o koncesiji. Kroz mnoge godine važenja Zakona možemo uvidjeti da propisano uređenje nije uspješno provedeno jer postoji velik raskorak između pravnog stanja i onog faktičnog (postojanje mnogih bespravno izgrađenih nekretnina na pomorskom dobru). Ako se ne obavlja radi stjecanja dobiti, dopuštena je gradnja objekata infrastrukture, građevina za potrebe obrane, unutarnjih poslova, regulaciju rijeka, građevina namijenjenih za potrebe vjerskih zajednica, kulture, socijalne skrbi, odgoja i obrazovanja,

¹⁰⁰ Rahan Dean, „Zlatni ratovi“ oko pomorskog dobra ne prestaju, dok država i dalje spava zimski san, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 28, Zagreb, 2021.

¹⁰¹ Duž obalne linije 263 kilometra je zauzeto izgrađenim objektima od ukupno 1015 kilometara, s tim da je 20% površine nepogodno za gradnju zbog klifova i strmina; važećim prostornim planovima planira se dodatnih 82,7 kilometara obalne linije za izgradnju dok 51,5 kilometara ostaje za neizgrađene turističke zone – *ibid*, str. 453.

¹⁰² U granicama vlasništva vlasnik ima, između ostalog, pravo posjeda, upotrebe, korištenja i slobodnog raspolaganja svojom stvari; ovlašćuje nositelja prava da s tom stvari čini što ga je volja te da svakoga drugoga od toga isključi, osim ako je to protivno tuđim pravima ili zakonskim ograničenjima.

¹⁰³ Jug smatra da je na ovom mjestu u Zakonu trebalo izbjeći termin „pripadnosti“ budući da se radi o načelu jedinstva nekretnine i zemljišta, Jug, *op. cit.* (bilj. 15.), str. 6.

znanosti informiranja, športa, zdravstva, humanitarnih djelatnosti itd.¹⁰⁴ Što se tiče načela *superficies solo cedit*, odnosno jedinstva nekretnine, građevine koje su izgrađene s pravnim temeljem na pomorskom dobru za vrijeme trajanja koncesije tvore zasebnu nekretninu i odvojene su od pravnog režima pomorskog dobra, a pod njega se vraćaju s prestankom koncesije.¹⁰⁵ Valja obratiti pozornost i na vrlo diskutabilnu odredbu Zakona o upravljanju državnom imovinom koja propisuje da se državne nekretnine mogu bez javnog nadmetanja ili javnih ponuda prodati osobi koja se nalazi u neprekidnom zakonitom posjedu nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske duže od pet godina, a koja s Republikom Hrvatskom ima važeći ugovor o najmu ili zakupu i koja redovito podmiruje dospjele najamnine.¹⁰⁶¹⁰⁷

Predloženo rješenje u novom Zakonu zapravo je vrlo slično uređeno kao i prijašnje uz to da je građenje regulirano u zasebnom članku i detaljnije razrađeno. U prvom stavku (čl. 17. prijedloga ZPDML-a) propisuje se da građenje i drugi zahvati na pomorskom dobru nisu dozvoljeni, no već u sljedećem nabraja iznimke, odnosno dopuštenje uz valjanu pravnu osnovu.¹⁰⁸ Tako ponovo dolazimo do suštinski vrlo sličnih odredaba, nezadovoljavajućeg rješenja i situacije s proklamiranim načelom koje se bitno ograničava, osobito uzevši u obzir da zakonodavac novim odredbama potiče investitore na ulaganje u pomorsko dobro.

Problematika određivanja granice pomorskog dobra o kojoj je bilo riječi u poglavlju o pravnom režimu pomorskog dobra, u ovom je pitanju posebno uvećana budući da se bez točno evidentiranih granica, utvrđivanja stečenih prava i uknjižbe pomorskog dobra ono ne može dati u dugoročnu koncesiju.¹⁰⁹¹¹⁰

¹⁰⁴ Skorup, *op. cit.* (bilj. 99.)

¹⁰⁵ *ibid*

¹⁰⁶ Čl. 52. Zakona o upravljanju državnom imovinom, NN 52/18

¹⁰⁷ Rahan, *op. cit.* (bilj. 93.), str. 538.

¹⁰⁸ Iako sadašnji Zakon određuje mogućnost građenja u sklopu obavljanja gospodarskih djelatnosti za koje je dobivena koncesija, u prijedlogu novog Zakona su taksativno nabrojani pravni akti koji predstavljaju dokaz o pravu na građenje na pomorskom dobru: ugovor o koncesiji, ugovor o posebnoj upotrebi, plan upravljanja pomorskim dobrom i odluka o osnivanju lučke uprave koja daje pravo određenom tijelu ili pravnoj osobi na upravljanje tim dijelom pomorskog dobra, odnosno na izvođenje radova ako pravo obuhvaća gradnju na pomorskom dobru (st. 3. Prijedloga ZPDML-a)

¹⁰⁹ Rahan, *op. cit.* (bilj. 89.), str. 457.

¹¹⁰ Europska unija prije nekoliko godina ponudila je Republici Hrvatskoj program CARDS, koji se, između ostalog, koristi za bolju evidenciju pomorskog dobra, a iskoristile su ga samo Primorsko-goranska i dijelom Zadarska županija. Splitsko-dalmatinska županija ne samo da ima najviše površina koje se smatraju pomorskim dobrom, nego je evidentirala najmanje granica pomorskog dobra pa tako na Braču nije evidentirano ni 1% površine pomorskog dobra – Rahan, *op. cit.* (bilj. 89.), str. 457

Ipak, izglasani Zakon o građenju govori u čl. 14. i sadržaj je prilično drugačiji od predloženog; naglasak je stavljen na planiranje gradnje na pomorskom dobru, a Stručni savjet spomenut na početku ovoga rada¹¹¹ brinut će se za poslove planiranja i građenja. Samom problematikom devastacije i oduzimanja prohodnih prostora s obale bavi se st. 4. koji je jasno postavio uvjete u svrhu zaštite obale navodeći da se planiranje i građenje, pa i drugi zahvati koje se ne smatraju građenjem, moraju obavljati tako da se osigura prolaz uz more i do mora¹¹², da se ne zadire u morska područja na kojima se nalaze staništa i vrste visoke vrijednosti očuvanja¹¹³, da se u najvećoj mogućoj mjeri sačuvaju obalne šume i zelenilo na morskoj obali¹¹⁴, da se područja pomorskog dobra s obilježjima nedirnutе prirode isključe od bilo kakve gradnje i drugih zahvata u prostoru¹¹⁵, da na pomorskom dobru nije dopušteno planiranje ni građenje građevina koje nisu u vezi s morem¹¹⁶ itd. Smatram da je konačni koncept uređenja gradnje puno jasniji, precizniji i uvelike ograničava zloupotrebu i nezakonitu gradnju na pomorskom dobru.

5.2.4. Pravno uređenje nasipa/dohrane u novom Zakonu

Uzevši u obzir prirodu teme ovoga rada, a to je pomorsko dobro iz perspektive građanskog, konkretno stvarnog prava te nastavno na temu građenja, neophodno je osvrnuti se i na institut nasipavanja pomorskog dobra. To je važno zbog činjenice propisane u čl. 17. st. 5. - da nasip predstavlja nekretninu u statusu pomorskog dobra. U stvarnom pravu razlikujemo pojmove *alluvio* i *avulsio* kada je riječ o stjecanju vlasništva prirastanjem, u ovom slučaju djelovanjem prirodnim sila. Naime, *alluvio* omogućava vlasniku zemljišta da stekne vlasništvo i nad zemljištem koje voda postupno prenosi s jednog mjesta na drugo, odnosno taloži na njegovo zemljište¹¹⁷, dok je *avulsio* otkidanje većeg komada zemlje i pripajanje drugom zemljištu, također djelovanjem prirodnim silama (vodom). U tom slučaju vlasnik otkinutog zemljišta ima pravo u roku od jedne godine vratiti ga, a u suprotnom vlasništvo stječe osoba koja je vlasnik zemljišta kojem je komad pripojen¹¹⁸. Iako se u novom Zakonu misli na nasipavanje/

¹¹¹ V. str. 2.

¹¹² Čl. 14. st. 4. t. 1. ZPDML

¹¹³ Čl. 14. st. 4. t. 3. ZPDML

¹¹⁴ Čl. 14. st. 4. t. 4. ZPDML

¹¹⁵ Čl. 14. st. 4. t. 7. ZPDML

¹¹⁶ Čl. 14. st. 4. t. 9. ZPDML

¹¹⁷ Čl. 147. st. 3. ZV; „Zemlja koju vodotok taloži na neku obalu pripada vlasniku obalnoga zemljišta.“

¹¹⁸ Čl. 147. st. 1. ZV: „Otrgne li vodotok komad zemljišta i pripoji ga drugom zemljištu, vlasnik otrgnutoga komada zemljišta smije u roku od godine dana vratiti taj komad zemljišta.“

dohranu nastale ljudskom radnjom, pravni učinak je gotovo identičan; nasip postaje nekretnina zajedno s pomorskim dobrom na koje je nadograđen.

Kao s većinom radnji koje su stanovništvu neprihvatljive za dobrobit i očuvanje pomorskog dobra i svjestan mogućih primjedbi, zakonodavac pokušava stvoriti prihvatljivo rješenje za zadovoljenje državnih (gospodarskih) i pojedinačnih interesa propisujući načelnu zabranu nasipavanja¹¹⁹, a zatim ga omogućava pod pojedinim uvjetima¹²⁰ u čl. 17. te naređuje korištenje isključivo neonečišćenog geološkog materijala prikladnog za svrhu nasipavanja.

Uz nasipavanje, kao sinonim u novom Zakonu pojavljuje se i pojam dohranjivanja, a on je detaljnije uređen u dijelu koji se odnosi na morske plaže.¹²¹ Čl. 77. pobliže određuje materijal kojim se plaže smiju dohranjivati – prirodni šljunak te pijesak, a što se tiče količine i načina dohrane, postavlja dva uvjeta: gornja granica materijala dohrane je 0,35 kubnih metara po dužnom metru obale plaže (iako ovdje ponovo postoji iznimka koja dozvoljava veću količinu materijala ako je to potrebno za očuvanje prosječne godišnje pozicije obalne crte i uz prethodnu suglasnost¹²²) te da se dohranom ne mijenja prosječna godišnja pozicija obalne crte, izgled plaže niti njezine karakteristike. Smatram da potonji kriteriji dopuštaju određeni prostor subjektivne ocjene i zbog toga nedovoljno određenje postupka dohranjivanja koje je potrebno staviti u stroge zakonske okvire. Neke od kritika na račun odredaba o dohrani i nasipavanju u tijeku donošenja Zakona odnosile su se na izostanak definiranja količine materijala za nasipavanje plaža jer se količina od najviše 0,35 metara kubnih po metru odnosi samo na dohranjivanje plaža te također prijedlog donošenja Pravilnika kojim bi se detaljno uredila vrsta materijala kojim je dopušteno vršiti nasipavanje i dohranu (kameni materijal bez sadržaja zemlje s česticama manjima od 0.063 mm)¹²³.

Jedan od problema koji se mogu javiti i već su pojavili u praksi za vrijeme trajanja prethodnog Zakona, a o čemu ni u novom Zakonu nije puno rečeno jest zloupotrebavanje

St. 2.: Po proteku roka ... otrgnuti komad koji nije vraćen, postaje sastavnim dijelom zemljišta kojem je pripojen pa se pravo vlasništva ovoga proteže i na taj komad.“

¹¹⁹ Čl. 17. st. 1. ZPDML: „Nasipavanje mora ljudskom radnjom i odlaganje materijala na morsku obalu ili u more (od iskopa, rušenja objekata, otpadnog materijala i dr.) nije dopušteno.“

¹²⁰ Čl. 14. st. 2. ZPDML: „Nasipavanje mora smatra se građenjem i može se izvoditi samo unutar građevinskog područja i u okviru zahvata za koje je potrebno ishoditi građevinsku dozvolu i dokumentaciju vezanu za zaštitu okoliša (zbog građenja ili proširenja luke, građenja lukobrana i sl.)...“

¹²¹ Čl. 77. ZPDML

¹²² Suglasnost upravnog tijela u jedinici područne (regionalne) samouprave u čijem su djelokrugu poslovi zaštite okoliša i prirode.

¹²³ Panopticum.hr, Novom definicijom pomorskog dobra na velika vrata se uvodi ograđivanje i naplata plaža na Jadranu

dohranjivanja dok se sadržajno zapravo vrši nasipavanje obale. Takvo nasipavanje pod krinkom dohrane dosada je negativno utjecalo i na biljni i životinjski svijet u moru. Dr. Sc. Smolčić s Građevinskog fakulteta tvrdi da je potrebno u definiciji dohrane plaže dodati termin „tehničko održavanje“, odnosno da se dohrana smije dozvoliti samo u svrhe tehničkog održavanja¹²⁴. U postojećoj regulativi ne postoji jasno razgraničenje između dva pojma te su stoga podložni manipulacijama i subjektivnoj ocjeni.

6. ZAKLJUČAK

Na koncu ovoga rada i osvrćući se na prijašnji zakonodavni okvir, smatram da je novi Zakon o pomorskom dobru bio nesumnjivo uvelike potreban uzevši u obzir da je bio neusklađen ne samo s komplementarnim propisima nego i s faktičnim stanjem. Ocijeniti novodoneseni zakon često je težak zadatak jer mu ocjena ovisi o svrsi, provedivosti i sredstvima za realizaciju, a to se pak može samo vremenom utvrditi. Dobar zakon ne čini njegov zamišljeni ili željeni efekt već stvaranje uvjeta za njegovu što uspješniju realizaciju. U kojem će smjeru i u kojoj interpretaciji zakon krenuti ovisi o tijelima nadležnima za njegovu provedbu, iako osobno mislim da je zakonodavac dobro postavio okvire za diskrecijsku ocjenu u određenim odlukama jer jedan propis ne može predvidjeti svaku varijaciju u praksi svoje primjene, ali i odredio granice koje se ne smiju prijeći ni u kojem slučaju. Također, pohvaljujem spremnost na kompromis u odnosu na glasno kritizirani prvotni prijedlog Zakona što na kraju krajeva pokazuje da nikome nije u interesu privatizirati plaže i poticati zasnivanje stvarnih prava na pomorskom dobru. Konačno, ako uzmemo kao ciljeve novog Zakona usklađenost s drugim pozitivnim propisima i zadovoljavanje općeg interesa uz optimalno iskorištavanje prirodnih resursa Republike Hrvatske, mislim da njegov sadržaj svakako omogućava njihovo ispunjenje, a rezultati bi se mogli pokazati kao vrlo pozitivni za domaće gospodarstvo i turizam.

¹²⁴ *ibid*

POPIS LITERATURE

ČLANCI

1. Đerđa, Dario, Koncesije, Hrvatska pravna revija, 2, 15, 2015.
2. Jug, Jadranko, Pravni status općih dobara
3. Jug, Jadranko, Stvarna prava na pomorskom dobru?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 34, br. 1, 277-305, 2013.
4. Rahan Dean, Malo je promjena u novom Zakonu o koncesijama (Nn 69/17) i baš to je problem, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 24, Zagreb, 2017.
5. Rahan Dean, „Zlatni ratovi“ oko pomorskog dobra ne prestaju, dok država i dalje spava zimski san, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 28, Zagreb, 2021.
6. Rak, Loris, Rukavina, Biserka, Jelčić, Olga, Uvođenja općeg stvarnopravnog režima na objektima lučke suprastrukture izgrađenim na temelju ugovora o koncesiji, PPP, god. 54 (2015), 169, str. 393.-408.
7. Roso, Ivan, Upravljanje, održavanje i zaštita pomorskog dobra, Pomorski zbornik 38, 2001.
8. Seršić Vanja, Založno pravo na koncesijama na pomorskom dobru, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 24, Zagreb, 2017.
9. Tasić, Zoran, Založno pravo na koncesiji na pomorskom dobru, PPP god. 48, 2009.

INTERNETSKI PORTALI

1. mmpi.gov.hr, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
2. pomorskodobro.com, Stručni portal za pomorsko dobro
3. dubrovniknet.hr, Dubrovnik net
4. enciklopedija.hr, Hrvatska enciklopedija (mrežno izdanje), Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021.
5. panopticum.hr, Portal za promicanje prirodnih znanosti, kulture i ljudskih prava

KNJIGE

1. Kundih, Branko, Upravljanje pomorskim dobrom i lokalna samouprava, Udruga gradova, Zagreb, 2008.
2. Vojković Goran, Pomorsko dobro i koncesije, Hrvatski hidrografski institut, Split, 2003.,

STRUČNI RADOVI

1. Radonić, Tea, Koncesija u pomorskom dobru u hrvatskom pravnom sustavu, diplomski rad, Pravni fakultet Sveučilište u Zagrebu, 2022.
2. Staničić, Frane, Bogović, Maja, Koncesije na pomorskom dobru – odnos Zakona o koncesijama i Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Pravni vjesnik, 2017.
3. Šegota, Toni, Pomorsko dobro i koncesije u turizmu, završni rad, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, 2021.
4. Zubčić, Matea, Unutrašnje morske vode, završni rad Upravnog studija, Veleučilište u Šibeniku, 2021.

ZAKONI I DRUGI PRAVNI PROPISI

1. Pomorski zakonik, NN 181/04, 76/07, 146/08, 61/11, 56/13, 26/15, 17/19
2. Prijedlog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, 0301-05/20-22-3
3. Zakon o koncesijama, NN 69/17, 107/20
4. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, NN 83/23
5. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, NN 158/2003
6. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, NN 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, 94/17
7. Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru, NN 36/2004-916