

Stvarnopravno uređenje plaža u Republici Hrvatskoj

Novak, Marin

Master's thesis / Diplomski rad

2024

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:199:023196>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-19**



Repository / Repozitorij:

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





REPUBLIKA HRVATSKA
SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET



Marin Novak

DIPLOMSKI RAD

Stvarnopravno uređenje plaža u Republici Hrvatskoj

Kolegij:

GRAĐANSKO PRAVO II: STVARNO I NASLJEDNO PRAVO

Mentor:

prof. dr. sc. Hano Ernst

Zagreb, 2024.

Izjava o izvornosti

Ja, Marin Novak, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor ovog diplomskog rada, da u njemu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) nisu korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom njegove izrade nisam koristio drugim izvorima do onih koji su u njemu navedeni.



Sadržaj

Sažetak:	1
1. UVOD	1
2. EKONOMSKI I SOCIOLOŠKI ASPEKTI UREĐENJA ISKORIŠTAVANJA PLAŽA....	2
3. STVARNOPRAVNO UREĐENJE DO 2023.	8
3.1. Opća dobra i dobra od interesa za Republiku Hrvatsku	8
3.2. Pomorsko dobro, kupališta i plaže	12
3.4. Korištenje, koncesije i koncesijska odobrenja na pomorskom dobru	19
3.4.1. <i>Subjekti, objekti, trajanje i evidencije</i>	24
3.4.2. <i>Postupak (iz)davanja</i>	29
3.4.3. <i>Prestanak i zaštita</i>	31
3.4.4. <i>Posebno založnopravno uređenje</i>	35
4. VAŽEĆI ZAKON O POMORSKOM DOBRU I MORSKIM LUKAMA IZ 2023.....	37
4.1. Pomorsko dobro i plaže	38
4.3. Koncesije na pomorskom dobru, posebna upotreba i dozvole	41
4.3.1. <i>Subjekti, objekti, trajanje i evidencije</i>	44
4.3.2. <i>Postupak davanja</i>	46
4.3.3. <i>Prestanak i zaštita</i>	47
4.3.4. <i>Posebno založnopravno uređenje</i>	48
5. ZAKLJUČAK	49
6. POPIS LITERATURE	53
Summary:	58

STVARNOPRAVNO UREĐENJE PLAŽA U REPUBLICI HRVATSKOJ*

Sažetak:

Pitanje ograničenja opće uporabe pomorskog dobra kao posebne vrste općih dobara inherentno je tom pravnom institutu jednako kao i potreba osobite zaštite njihove jedinstvene prirodne i društvene vrijednosti. Iako je pomorsko dobro stvarnopravno nesposobno, ono se ipak može privatno iskorištavati putem koncesija koje su slične stvarnim pravima i rađaju nizom pitanja glede pomirenja tih suštinski suprotstavljenih modela uporabe pomorskog dobra. Stoga, ovaj rad – s naglaskom na plaže – prikazuje razvoj instituta pomorskog dobra od ranog austro-ugarskog zakonodavstva, preko društveno-vlasničkog uređenja i sve do važećeg Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2023. Prikazane su pravna tipologija plaža, uređenje stečenih prava te stjecanje, zaštita i prestanak koncesija na plažama. Važeće uređenje iz 2023. koje je u zakonodavnom postupku izazvalo značajnu pozornost javnosti, uspoređuje se s prethodnim i pokazuje se kako se tim zakonom, suprotno vladajućem javnom mišljenju, suštinski ne odstupaju od ranijeg uređenja, već ga unapređuje, iako izvjesna pitanja poput onih vezanih za založnu sposobnost prava iz koncesija i nadalje ostaju otvorena.

Ključne riječi: koncesije, opća dobra, pomorsko dobro, plaže, naplata ulaza, Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2023.

1. UVOD

Pitanje zasebne i zajedničke uporabe općih dobara proizlazi iz same biti tog pravnog instituta čiji korijeni u kontinentalnoj Europi sežu do antičko rimskog pojma *res communes omnium*.¹ Pomorsko dobro je, pritom, osobito važna vrsta općih dobara² te je u polje šireg društvenog interesa ponovno došlo krajem 2022. godine uslijed novog prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama³ (dalje: Prijedlog ZPDML/22) koji je izazvao široku i vrlo negativnu

* Prva verzija ovog pisanog rada je 2023. godine nagrađena rektorovom nagradom za individualni znanstveni rad. U tom smislu, ovim putem prije svih zahvaljujem tadašnjem i sadašnjem mentoru, prof. dr. sc. Hanu Ernstu s Katedre za građansko pravo pri PFZG-u na vrlo sadržajnom i detaljnom mentoriranju. Također, hvala i prof. dr. sc. Ivani Jaramaz-Reskušić s Katedre za rimsko pravo pri PFZG-u koja me na početku studija prva potakla na akademsko pisanje.

¹ Gavella, N.; Josipović, T.; Gliha, I.; Belaj, V.; Stipković, Z.; *Stvarno pravo - Svezak prvi*, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 136, a također i Horvat, M., *Rimsko pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2008., str. 161.

² Gavella, N. *et al.*, V. *ibid.*, str. 137. Konkretno za RH, ta važnost proizlazi prije svega iz njezinih osobitih ekonomskih i geografskih okolnosti: RH je država je s trećom najdužom obalnom crtom na Sredozemlju (1777 km, a 5835 km ubroje li se i otoci), 1244 otoka, otočića i hridi unutar teritorija, te značajnim udjelom turizma u BDP-u (tako npr. 2020. godine 9.6%, 2021. 15.9%) – v. Jadransko more i otoci, <https://t.ly/zm8a> (pristup 19. ožujka 2023.) i Turizam u brojkama 2021., <https://t.ly/9SWe> (pristup 19. ožujka 2023.).

³ Hrvatski Sabor, Klasa: 022-02/22-01/202, URBROJ: 65-23-11, od 6. srpnja 2023. Prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama. Tekst prijedloga zakona dostupan je na: Hrvatski sabor, Konačni prijedlog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, drugo čitanje, p.z. br. 439 - predlagateljica: Vlada Republike

reakciju javnosti, ali koji je ipak izglasan polovicom srpnja 2023. Među kritikama tog zakona ističu se one na račun uređenja koncesija na plažama te su se u javnosti često mogle čuti tvrdnje da se njome omogućuje *de facto* privatizacija obale u interesu (stranih) privatnih investitora iz bankarskog sektora te otvaraju daljnji rizici gubitka javnog pristupa moru, obali i plažama te devastacije same morske obale.

Stoga, bit navedene problematike predstavljaju pitanja stvarnopravne nesposobnosti, uporabe i iskorištavanja morske obale, odnosno plaža kao vrste općih dobara, tj. pomorskog dobra, dok posebno mjesto u tom kontekstu zauzima ambivalentan institut koncesija koji omogućuje uporabu tih dobara u javnom ili u privatnom interesu.⁴ Međutim, budući da režim općih dobara već samim nazivom implicira njihovu široku i načelno besplatnu opću uporabu⁵, a da se koncesijama ipak prvenstveno teži njihovom privatnom i naplatnom iskorištavanju, nameće se i pitanje usklađenja tih pravnih instituta, osobito uzme li se u obzir i da su subjektivna prava iz koncesija na pomorskom dobru čak podobna i za založna prava.

U tom smislu, temeljna hipoteza ovog rada jest da se novim zakonskim uređenjem iz Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2023.⁶ (dalje: ZPDML/23) suštinski nastavlja postojeće i dugotrajno stvarnopravno uređenje plaža te donekle osnažuje njegova zaštita i javna dostupnost, a da se održavanjem (ne uspostavljanjem) založnopravne sposobnosti koncesija ipak ne omogućava ulazak krupnog kapitala iz bankarskog sektora u koncesijski pravni odnos.

2. EKONOMSKI I SOCIOLOŠKI ASPEKTI UREĐENJA ISKORIŠTAVANJA PLAŽA

Duljina i razvedenost obale RH oduvijek imaju mnogostruku gospodarsku, a time i društvenu ulogu.⁷ Naime, budući da često privlače velik broj posjetitelja, plaže su i inače često od esencijalnog gospodarskog značaja za lokalnu zajednicu⁸, što vrijedi i za RH. Stoga je

Hrvatske, <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-pomorskom-dobru-i-morskim-lukama-drugocitanje-pz-br-439-predlagateljica> (pristup 13. siječnja 2024.). Pritom ističemo kako je dotični prijedlog u prvoj verziji predviđao mogućnost isključenja opće upotrebe i prirodnih i uređenih plažama na temelju instituta njihova gospodarskog iskorištavanja – Usp. Javno savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama s Obrascem Iskaza o procjeni učinaka propisa, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=22504> (Pristup 1. lipnja 2024.), čl. 79. st. 4. i Prijedlog ZPDML/22, čl. 76. st. 5-6.

⁴ Aviani, D., Zasebno korištenje opće-uporabljivih dobra u Hrvatskoj: dometi i ograničenja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 46 (2009.), br. 1, str. 127-128.

⁵ V. *ibid.*

⁶ Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, *Narodne novine*, br. 83/2023.

⁷ Npr. promet, iskorištavanje prirodnih bogatstava, ribarstvo, upotreba morske vode kao industrijske sirovine, turizam, thalassoterapija i dr. medicinsko-terapeutska upotreba mora i sl. – tako Turina, Ante Z., More i njegova važnost, *Naše more*, vol. 9 (1962), br. 1, str. 62.

⁸ Wolch, J.; Zhang, L., Beach Recreation, Cultural Diversity and Attitudes toward Nature, *Journal of Leisure Research*, vol. 36 (2004), br. 3, str. 415.

uređenjem plaža nesumnjivo potrebno pomiriti mnoštvo interesa: pored ekonomskog interesa iskorištavanja morske obale kod naglašeno turističkih zemalja⁹ poput RH, tu su i oni očuvanja morskog okoliša i obale¹⁰, pravne sigurnosti (tj. odnosa spram nositelja eventualnih stečenih prava na njezinim dijelovima)¹¹ i opće dostupnosti morske obale kategorijama osoba poput onih smanjene pokretljivosti i nižeg socioekonomskog statusa za svrhe javnog zdravlja, rekreacije i sl.¹²

Uz iznimku interesa opće dostupnosti morske obale, a time i plaža, većina spomenutih interesa utemeljena je u izričitim odredbama Ustava RH¹³ (dalje: Ustav) koji, pak, morskou obalu proglašava jednim od dobara od interesa za RH koja uživaju njezinu osobitu zaštitu¹⁴, a očuvanje prirode i čovjekova okoliša jednom od najviših vrednota i temeljem za tumačenje Ustava.¹⁵ Interes pravne sigurnosti, tj. zaštite stečenih prava u predmetnom smislu također je ustavna kategorija u vidu Ustavom propisanih temelja instituta izvlaštenja, odnosno iznimne mogućnosti zakonskog ograničenja vlasničkih prava radi zaštite interesa i sigurnosti RH, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi,¹⁶ nasuprot nepovredivosti vlasništva također zajamčenoj na razini jedne od najviših vrednota, odnosno jednog od temelja za tumačenje Ustava.¹⁷

⁹ Macleod, Pereira da Silva i Cooper zapažaju da je među anketiranom populacijom iz Portugala, naglašeno obalno-turističke zemlje, većina plaže promatrala kao ekonomski resurs, u odnosu na anketiranu populaciju Irske koja je plaže češće percipirala kao izvor užitka i prirodnu pogodnost – v. MacLeod, M.; Pereira da Silva, C., Cooper, J.A.G., A Comparative Study of the Perception and Value of Beaches in Rural Ireland and Portugal: Implications for Coastal Zone Management, *Journal of Coastal Research*, vol. 18 (2004), br. 1, str. 17-18.

¹⁰ Schlacher i dr. ističu kako su osobitom antropogenom pritisku izložene pješčane plaže kojima je (usprkos čestom isticanju njihova društveno-ekonomskog potencijala) svojstvena i osobita bioraznolikost: konkretno, podizanjem razine mora uslijed globalnog zatopljenja, konstantnom neposrednom upotrebom te širenjem obalne gradnje prema moru – v. Schlacher, T.A.; Dugan, J.; Schoeman, D.S.; Lastra, M.; Jones, A.; Scapini, F.; McLahan, A.; Defeo, O., Sandy beaches at the brink, *Diversity and Distributions*, vol. 13 (2007), str. 556-557.

¹¹ Usprkos temeljnoj stvarnopravnoj nesposobnosti pomorskog dobra, pitanje stečenih prava na pomorskom dobru, odnosno njegovoj kopnenoj komponenti prilično je složeno i sporno te nadilazi kvantitativna ograničenja i tematsko opredjeljenje ovog rada.

¹² Wolch i Zhang utvrđuju kako se osobe nižeg socioekonomskog statusa rjeđe upuštaju u rekreativne aktivnosti na plaži od osoba višeg statusa. U tom smislu, držimo da je za očekivati da bi daljnje naplatno ograničavanje ili isključenje pomorskog dobra iz opće upotrebe uzrokovalo daljnju negativnu društvenu diferencijaciju – v. Wolch, *op.cit.* (bilj. 8), str. 421. i 437.

¹³ Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.

¹⁴ Ustav, čl. 52. st. 1.

¹⁵ Ustav, čl. 3.

¹⁶ Ustav, čl. 50. st. 1-2.

¹⁷ Ustav, čl. 3.

Suprotno tomu, interes opće dostupnosti morske obale i plaža različitim kategorijama ljudi ne proizlazi neposredno iz Ustava, već iz Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima¹⁸ (dalje: ZV/96) koji kategoriju općih dobara (a time i interesa njihove široke dostupnosti pod zakonom propisanim uvjetima) konstruira unutar ustavno definiranog pojma dobara od interesa za RH.¹⁹ Preciznije, proglašavanjem morske obale (i plaža) općim dobrom i propisivanjem njihove namijenjenosti uporabi svih, zakonodavac je zapravo definirao i pravni interes njihove opće, odnosno široke dostupnosti.²⁰ No, pristup osoba smanjene pokretljivosti morskoj obali i plažama specifičnost je unutar dotične kategorije i zasniva se na ustavnoj zabrani diskriminacije, tj. odredbi o jednakosti i pravima čovjeka kao jednim od najviših vrednota i temelja za tumačenje Ustava.²¹ Sukladno tomu, zabrana je diskriminacije potom precizirana Zakonom o suzbijanju diskriminacije²² (dalje: ZSD/08) kojom se *expressis verbis* zabranjuje diskriminacija po osnovi dobi i invaliditeta, dvaju nedvojbeno najčešćih uzroka smanjene pokretljivosti.²³

Utoliko se primjerenost i svrshodnost konkretnog stvarnopravnog uređenja plaža kao pomorskog (i općeg) dobra može procjenjivati i u odnosu na njegov doprinos ostvarivanju svakog od tako definiranih pravnih interesa pa se bit rasprave svodi se na pitanje međudnosa odabrane regulatorne politike i metoda njenog ostvarenja. Korisnu referentnu točku u takvom razmatranju (važćeg i prethodnog) stvarnopravnog uređenja plaža predstavljaju i uređenja drugih obalnih zemalja, s obzirom na to da se i kod njih može očekivati, u bitnome, jednaka problematika ostvarenja dotičnih pravnih interesa. Tako iz dostupnih izvora proizlaze tri osnovna modela stvarnopravnog uređenja: prvi dozvoljava privatno vlasništvo nad morskom obalom i plažama, drugi dozvoljava samo "javno" vlasništvo nad njima, a treći ih sasvim izuzima iz vlasničkopravnog režima, ali nad njima uspostavlja *imperium* države.

Na području Europe pritom postoje izvjesne sličnosti među uređenjima kontinentalnih i angosaksonskih pravnih sustava. Tako sustavi *common law* tradicije inače poznaju model javnog trusta koji morsku obalu i plaže svrstava u kategoriju resursa koji pripadaju svima i ne mogu se imati u vlasništvu zbog svoje inherentne važnosti za svakog pojedinca i zajednicu u

¹⁸ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, *Narodne novine*, br. 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 129/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 143/2012, 152/2014, 81/2015, 94/2017.

¹⁹ ZV/96, čl. 3. st. 2. i čl. 4. st. 1-2.

²⁰ ZV/96, čl. 3. st. 2.

²¹ Ustav, čl. 3.

²² Zakon o suzbijanju diskriminacije, *Narodne novine*, br. 85/2008, 112/2012.

²³ ZSD/08, čl. 1-3.

cjelini²⁴, a također i sasvim suprotan model koji i nekretnine na samoj morskoj obali (i plažama) podvrgava vlasničkom pravnom režimu.²⁵ Prvi od njih, model javnog trusta, u bitnome je gotovo identičan spomenutom antičkom rimskom pravnom institutu *res communes omnium* do mjere da ima autora koji ih i poistovjećuju²⁶, a samim time i važećem domaćem stvarnopravnom uređenju pomorskog dobra kao općeg dobra.²⁷ S druge strane, istovremeno se i drugi, također značajan dio anglosaksonskog pravnog kruga priklanja režimu u kojem je privatno vlasništvo nad morskom obalom i plažama dozvoljeno, uključivo i nad njihovim “mokrim” dijelom, osim ako posebnim aktima javne vlasti ti dijelovi nisu pridruženi “javnoj domeni”: toj skupini npr. pripada pet saveznih država SAD-a, Velika Britanija i Australija.²⁸

Nadalje, kontinentalna i europska zakonodavstva poznaju posebno važnu varijantu modela javnih trustova, tj. stvarnopravni model koji morsku obalu i plaže podvrgava vlasništvu javnopravnih subjekata u cilju omogućavanja općoj javnosti slobodnog pristupa istima: toj skupini pripada velik dio obalnih zemalja članica EU – Portugal, Španjolska, Francuska, Nizozemska, Danska, Italija, Njemačka, Slovenija i Grčka²⁹ – uz iznimku npr. Finske koja dozvoljava vlasništvo privatnopravnih subjekata čak i nad dijelovima morske obale nižima od crte niske vode (eng. *mean low water*).³⁰

Kako Alterman i Pellach pritom upozoravaju, stvarnopravno uređenje morske obale i plaža šaroliko je pravno područje u kojem je teško pronaći stabilna opća pravila, kao i da i među zemljama koje pojas obalnog prostora podvrgavaju vlasništvu javnopravnih subjekata postoje značajne razlike u širini, tj. obuhvatu tog prostora:³¹ tako je u zakonodavstvima pet obalnih saveznih država SAD-a i Velike Britanije dio morske obale koji je sposoban za vlasništvo, ali je u “javnoj domeni” gotovo uvijek pod morem, dok u drugim dijelovima SAD-a te u Australiji za javnu uporabu otvoren dio plaže između crta niske i crta visoke vode (eng. *mean high water*), tj. prostor tzv. mokre plaže (eng. *wet beach*).³² U svakom slučaju, kako navode Cartlidge, Alterman i Pellach, svim trima modelima stvarnopravnog uređenja zajednički je

²⁴ Cartlidge, N., *Whose beach is it anyway?*, <https://t.ly/P2Ag-> (pristup 12. ožujka 2024.), str. 1.

²⁵ Alterman, R.; Pellach, C., *Beach Access, Property Rights, and Social-Distributive Questions: A Cross-National Legal Perspective of Fifteen Countries*, *Sustainability*, vol. 14 (2022), br. 7:4237, str. 5 i 7.

²⁶ Cartlidge, *loc. cit.* i Alterman, R.; Pellach, C., *op. cit.* (bilj. 25), str. 6.

²⁷ ZV/96, čl. 3. st. 2.

²⁸ Alterman, R.; Pellach, C., *op. cit.* (bilj. 25), str. 5. i 7-8, 12. Za slučajeve Francuske, Italije i Grčke dotično u proizlazi i iz Ljubetić, S., *Pomorsko dobro i zemljišne knjige*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2019., str. 163-164, 179-180 i 194.

²⁹ V. Alterman, R.; Pellach, C., *loc. cit.*

³⁰ V. *ibid.*, str. 7-8.

³¹ V. *ibid.*, str. 7.

³² V. *ibid.*

konstantan sukob privatnih interesa obalnih vlasnika i javnog interesa šire društvene zajednice na pristup i uporabu morske obale u raznovrsne gospodarske i negospodarske svrhe.³³

Daljnju referentnu točku za procjenu konkretnog stvarnopravnog uređenja plaža u RH mogu predstavljati mjerodavni akti EU i važeći međunarodni ugovori.³⁴ Tako od akata EU postoje Direktiva 2014/89/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o uspostavi okvira za prostorno planiranje morskog područja³⁵ (dalje: Direktiva iz 2014.) te Preporuka Europskog parlamenta i Vijeća (2002/413/EC) od 30. svibnja 2002. o implementaciji integriranog upravljanja obalnim područjima u Europi³⁶ (dalje: Preporuka iz 2002.), dok od međunarodnih ugovora postoje Protokol o integriranom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja³⁷ (dalje: ICZM Protokol) dodan Barcelonskoj konvenciji o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćenja iz 1976, odnosno 1995.³⁸ (dalje: Barcelonska konvencija) i ratificiran 2012. godine donošenjem Zakona o potvrđivanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja³⁹ (dalje: ZPIUOP). Međutim, s iznimkom ICZM Protokola, većina je tih dokumenata tek od sporednog značaja: stvarnopravno uređenje morske obale i plaža ne pripada regulatornom području Direktive iz 2014⁴⁰, Preporuka iz 2002. (formalno neobvezujuća – eng. *soft law*) samo preporuča reviziju stvarnopravnog režima radi osiguravanja javnog pristupa morskoj obali⁴¹, a predmet Barcelonske konvencije nije stvarnopravno uređenje sredozemnog morskog prostora niti obale, već njegoza zaštita od onečišćenja.⁴²

³³ Cartlidge, *op. cit.* (bilj. 24), str. 1-2, Alterman, R.; Pellach, C., *op. cit.* (bilj. 25), str. 1-2.

³⁴ Ustav, čl. 134.

³⁵ Direktiva 2014/89/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o uspostavi okvira za prostorno planiranje morskog područja, SL L 257/135, 28. kolovoza 2014.

³⁶ Preporuka Europskog parlamenta i Vijeća (2002/413/EC) od 30. svibnja 2002. glede implementacije Integriranog upravljanja obalnim područjima u Europi, SL L 148/24, 6. lipnja 2002.

³⁷ UN environment programme, Protocol on Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in the Mediterranean, <https://rb.gy/smcua> (pristup 26. travnja 2023.). RH postala je potpisnicom 21. siječnja 2008, ratificirala ga je 29. siječnja 2013, a stupio je na snagu u RH 28. veljače 2013. – v. UN environment programme, ICZM Protocol, <https://rb.gy/e4bzb> (pristup 26. travnja 2023.).

³⁸ Convention for the protection of the Mediterranean sea against pollution, Official Journal of the European Communities, No. L 240/3, 19. rujna 1977.

³⁹ Zakon o potvrđivanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja, *Narodne novine*, br. 8/2012.

⁴⁰ Direktivom iz 2014. nalaže se obalnim članicama EU donošenje prostornih planova za pomorska područja radi promicanja održivog rasta, razvoja i korištenja pomorskih gospodarstava, morskih područja i resursa te se ne odnosi na kopnena područja, već samo nalaže da članice prilikom donošenja predmetnih prostornih planova uzmu u obzir međuodnos kopna i mora – v. Direktiva iz 2014, čl. 1, 4. st. 2, čl. 6. st. 2. a), čl. 7. i čl. 15. Pritom valja naglasiti da RH još nije donijela prostorni plan za svoja pomorska područja.

⁴¹ Preporuka iz 2002., preambula, t. (1) te pogl. IV, t. 3 (b) (ii).

⁴² Barcelonska konvencija proklamira ekonomsku, socijalnu, zdravstvenu i kulturnu vrijednost sredozemnog morskog okoliša, ali je temeljni predmet njezinog uređenja sprječavanje onečišćenja sredozemnog mora iz različitih izvora – v. Barcelonska konvencija, preambula, t. 1., čl. 4. st. 1., čl. 5-8.

Suprotno tomu, ICZM Protokolom se integralno upravljanje obalnim područjem (dalje: IUOP) u bitnome definira kao održivo upravljanje i korištenje obalnih područja u kontekstu osobite osjetljivosti i vrijednosti obalnih ekosustava i krajobraza⁴³, a s ciljevima održivog razvoja obalnih područja u suglasju s gospodarskim, kulturnim i socijalnim razvitkom te očuvanja obalnih područja i njihovih prirodnih resursa.⁴⁴ Pritom je među općim načelima IUOP-a smještena i obveza prevencije štete za obalno područje i adekvatna sanacija postojeće štete.⁴⁵

Odredbe ICZM Protokola za potpisnicame propisuju i konkretne obveze u ostvarenju IUOP-a: stranke su npr. dužne nastojati osigurati održivo korištenje i upravljanje obalnim područjima radi očuvanja cjelovitosti obalnog ambijenta, prirodnih resursa i ekosustava te u tu svrhu odrediti prostor paralelan s najvišom crtom mora zimi, minimalne širine od 100m (gledajući u smjeru obale) u kojem je gradnja zabranjena – ali s mogućnošću prilagodbe te obveze u područjima s posebnim prostornim, populacijskim i urbanizacijskim ograničenjima.⁴⁶ Potpisnice su također dužne nacionalnim pravom nastojati osigurati slobodu javnog pristupa moru i morskoj obali⁴⁷ kao i zaštitu obalnih krajobraza, neovisno o eventualnoj klasifikaciji obalnih područja kao zaštićenih prostora⁴⁸

Stoga, adekvatnost (postojećeg i predloženog) stvarnopravnog uređenja plaža kao dijelova morske obale ponajprije treba procjenjivati u odnosu na pravne interese regulirane nacionalnim pravnim poretkom, dok je Preporuku iz 2002. kao formalno neobvezujući akt EU sasvim dovoljno uzeti u obzir tek orijentacijski, kao indikaciju mogućeg općeg smjera daljnjeg razvoja *acquis communautaire* u dotičnom regulatornom području. Pritom držimo i da je osiguravanje tz. vertikalne i horizontalne dostupnosti morske obale široj javnosti⁴⁹, kao i dostupnosti morske obale osobama smanjene pokretljivosti jedna sasvim pozitivna intencija ICZM Protokola čijem ostvarenju bez daljnjega treba težiti, a koja je, kako će biti prikazano, u bitnome sukladna važećem nacionalnom uređenju.

⁴³ ICZM Protokol, čl. 2. t. (f), ZPIUOP, čl. 2. t. (f).

⁴⁴ V. *ibid.*, čl. 5. t. (a)-(c).

⁴⁵ V. *ibid.*, čl. 6. t. (j).

⁴⁶ V. *ibid.*, čl. 8. st. 2. t. (a)-(b).

⁴⁷ V. *ibid.*, čl. 8. st. 3. t. (d). Alterman i Pelach to nazivaju horizontalnom i vertikalnom dostupnošću kojima dodaju i kategoriju vizualne dostupnosti (dostupnost mora i obale pogledu upućenom iz urbane sredine) i dostupnošću osobama smanjene pokretljivosti – v. Alterman, R.; Pellach, C., *op. cit.* (bilj. 24), str. 4. i 6.

⁴⁸ ICZM Protokol, čl. 11. st. 1.

⁴⁹ Alterman, R.; Pellach, C., *loc. cit.*

3. STVARNOPRAVNO UREĐENJE DO 2023.

3.1. Opća dobra i dobra od interesa za Republiku Hrvatsku

Kako je već spomenuto, naš je zakonodavac za pomorsko dobro i plaže odabrao stvarnopravni model općeg dobra, čime ih je izuzeo iz vlasničkopravnog režima i time namijenio općoj uporabi podložnoj zakonskim ograničenjima – slično ranije modelu opisanom modelu javnih trustova i za razliku od opisanih modela drugih europskih zemalja.⁵⁰ Takvo uređenje, kako će u nastavku biti prikazano, na području današnje RH ima prilično dugu tradiciju.

Naime, općim dobrima smatraju se tjelesne stvari, stvarnopravno nesposobne uslijed svojih prirodnih svojstava (npr. cjelina vode u moru) i/ili odredaba pravnih propisa (npr. dijelovi morske obale) koji ih izuzimaju iz prometa (lat. *res extra commercium*), ali koje su istovremeno namijenjene uporabi svih, u skladu s uvjetima koje odredi nadležni javnopravni subjekt.⁵¹ Tako je prvi *lex specialis* donesen za vrijeme RH koji je pomorsko dobro (a time i plaže) proglasio općim dobrom bio Pomorski zakonik iz 1994.⁵² (dalje: PZ/94): njegovom je odredbom pomorsko dobro proglašeno "općim dobrom od interesa za RH koje ima njenu osobitu zaštitu i koje se upotrebljava i/ili koristi pod uvjetima i na način propisan zakonom".⁵³ Izričajem "opće dobro od interesa za RH" *de facto* je implicirana poveznica pomorskog dobra kao općeg dobra s dobrima od interesa za RH, a koja je poveznici potom precizirana kasnijim odredbama ZV-a/96⁵⁴, sve sukladno Ustavno definiranoj kategoriji dobara od interesa za RH.⁵⁵ Tako, Ustav propisuje kako su (između ostaloga i) more i morska obala stvari od interesa za RH koje uživaju njezinu osobitu zaštitu, jednako kao i druge stvari koje su takvima zakonom proglašene⁵⁶, a da se način uporabe i iskorištavanja takvih stvari po njihovim vlasnicima i ovlaštenicima prava na njima, kao i naknada za ograničenja kojima su isti podvrgnuti, propisuju zakonom.⁵⁷ S druge strane, ZV/96 propisuje kako su stvarnopravno nesposobne samo

⁵⁰ Konkretno, u pravnim sustavima Ujedinjenog Kraljevstva, Australije i 5 obalnih saveznih država SAD-a privatno vlasništvo moguće je imati nad morskom obalom i ono seže i u more - tako Alterman, R.; Pellach, C., *op. cit.* (bilj. 25), str. 5. i 7.

⁵¹ Gavella *et al.*, *op. cit.* (bilj. 1), str. 136-138.

⁵² Pomorski zakonik, *Narodne novine*, br. 17/1994, 74/1994, 43/1996, 158/2003, 181/2004.

⁵³ PZ/94, čl. 48, a bitne su i odredbe kojima se pomorsko dobro proglašava stvarnopravno nesposobnim, odnosno kojim se regulira upotreba i/ili korištenje pomorskim dobrom sukladno njegovoj prirodi i namjeni te odredbama PZ-a/94. – tako PZ/94, čl. 51. st. 1-2.

⁵⁴ Suprotno tomu, prvi temeljni stvarnopravni propis u zakonodavstvu RH, a koji je preuzet iz zakonodavstva bivše SFRJ – Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, pročišćeni tekst, Službeni list SFRJ br. 6/1980, 36/1990, *Narodne novine*, br. 53/1991, 91/1996. – nije direktno poznavao institut općih dobara.

⁵⁵ Ustav, čl. 52.

⁵⁶ Ustav, čl. 52. st. 1.

⁵⁷ V. *ibid.*, st. 2.

one stvari koje po svojim naravnim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, već su na uporabi svih (npr. more i morska obala), kao i one stvari kojima zakonske odredbe oduzimaju stvarnopravnu sposobnost: takve stvari ZV/96 naziva općim dobrima⁵⁸ te njihovu osobitu zaštitu konkretizira propisujući da njima upravlja, o njima vodi brigu i za to kao dobar domaćin odgovara RH, ako posebnim zakonom nije propisana odgovornost drugog javnopravnog subjekta.⁵⁹

Dakle, slijedom izostanka ustavne definicije proizlazi da je pravni institut općih dobara spomenutim zakonima prisutan od osnutka RH, ali raspoređen u više posebnih zakona⁶⁰ i konstruiran unutar ustavne kategorije dobara od interesa za Republiku Hrvatsku.⁶¹ Pritom, već iz Ustava proizlazi i mogućnost ograničavanja prethodno spomenute “javne” uporabe općih dobara.⁶² Dakle, iako su opća dobra (time i plaža) stvarnopravno nesposobne stvari, moguća su naplatna ograničenja njihove opće uporabe putem npr. koncesija. Kako će biti prikazano u nastavku ovog rada, takva pravna sudbina pomorskog dobra, a time i plaža konzistentno je takva tijekom čitavog postojanja RH: do danas nijedan zakon nije mijenjao taj temeljni stvarnopravni status pomorskog dobra i plaža kao općih dobara od interesa za RH koja su izvan pravnog prometa, ali sposobna za ograničenu komercijalizaciju koncesijama i sličnim pravnim institutima.

U tom smislu, osim što indicira konzistentan stav zakonodavca o izuzetnoj vrijednosti pomorskog dobra, a time i plaža, stvarnopravni model općeg dobra suštinski je sukladan i ranijim koncepcijama općih dobara iz europske i hrvatske pravne povijesti. Primjerice, vidljiva je poveznica s antičko rimskim institutom *res communes omnium* kojim se (između ostalog i) more i morska obala proglašaju stvarnopravno nesposobnima i namijenjenima uporabi svih.⁶³ Nadalje, mnoga njegova načela primijenjena su i u austrijskom Općem građanskom zakoniku

⁵⁸ ZV/96, čl. 3. st. 1-2.

⁵⁹ V. *ibid.*, st. 3. i 7.

⁶⁰ Primjerice, prvi zakon koji je stvarnopravno uredio materiju javnih cesta, Zakon o cestama iz 1991. godine, ne propisuje izrijekom da su javne ceste opće dobro, već samo dobro od interesa za RH, ali propisujući da se za izgradnju, vođenje i iskorištavanje cesta može izdati koncesija indicira da se radi o stvarima izuzetima iz temeljnog stvarnopravnog, odnosno vlasničkog režima – v. Zakon o cestama, *Narodne novine*, br. 56/1991 (dalje: ZC/1991), čl. 3. i čl. 8. st. 1. Nadalje, već sljedeći propis, Zakon o javnim cestama iz 1996. godine, izričito navodi kako su javne ceste dobra od interesa za RH koja su u općoj uporabi i na kojima se ne može stjecati nikakva stvarna prava ni po kojoj osnovi – v. Zakon o javnim cestama, *Narodne novine*, br. 100/1996, 76/1998, 27/2001, 114/2001, 117/2001, 65/2002, 180/2004, čl. 2. st. 1-2. Međutim, pritom naglašavamo kako se koncesije mogu dati i za radove i usluge koje nisu na općim ili javnim dobrima.

⁶¹ Ustav, čl. 52. st. 1-2 te ZV/96, čl. 3. st. 1-3.

⁶² Ustav, čl. 52. st. 2.

⁶³ Vojković, G.; Štambuk-Šunjić, M., Pravni status hrvatske morske obale od stupanja na snagu općeg građanskog zakonika do 1914. godine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 44 (2007), br. 2, str. 268.

(dalje: OGZ) koji je na područjima današnje Republike Hrvatske prvi put stupio na snagu u Dalmaciji 1816. te od kojeg pa sve do pozitivnopravnog uređenja (s iznimkom FNRJ)⁶⁴ vidljiv jasan pravni kontinuitet stvarnopravnog uređenja morske obale i plaža.⁶⁵ Tako poznati paragraf 287. OGZ-a morsku obalu ubraja u “općena ili javna dobra”, odnosno stvarnopravno nesposobne stvari i, kako navode Vojković i Štambuk-Šunjić, čini osnovu suvremenog uređenja pomorskog dobra u RH.⁶⁶ Naime, naziv “općeno ili javno dobro” OGZ zapravo upotrebljavao sinonimno općim dobrima u suvremenom smislu riječi.⁶⁷

Prvi opći propis nakon raspada Austro-Ugarske monarhije koji je sadržavao sveobuhvatno stvarnopravno uređenje pomorskog dobra bila je Uredba sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru iz 1939. godine (dalje: Uredba/39), donesena za vrijeme Kraljevine Jugoslavije.⁶⁸ Ona donosi širu i precizniju definiciju “pomorskog javnog dobra” koje obuhvaća morsku obalu, morske luke i pristaništa, lukobrane, nasipe, ušća rijeka koje se izljevaju u more, kanale spojene s morem i sve ostale dijelove državnog teritorija na moru koji prirodno služe, mogu služiti ili su namijenjeni pomorskom prometu ili općoj pomorskoj uporabi, uključujući i morski ribolov.⁶⁹ Prema Uredbi/39, pomorsko javno dobro također je stvarnopravno nesposobno (osim onda kada konkretnom dijelu dobra nadležno ministarstvo svojim aktom oduzme takav status i propiše uvjete stjecanja stvarnih prava na njemu)⁷⁰, dok je za valjano stečena stvarna prava zatečena u trenutku njezina stupanja na snagu propisano izvlaštenje.⁷¹

Djelomični prekid pravnog kontinuiteta dolazi s uspostavom FNRJ, odnosno stupanjem na snagu čuvenog Zakona o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije⁷² (dalje: ZNPP/47) 12. studenog 1947. godine kojim su se dotad važeći propisi proglasili pravno neobvezujućima⁷³, iako su se OGZ i Uredba/39 i dalje ograničeno primjenjivali temeljem njegovih pravila o popunjavanju pravnih praznina.⁷⁴

⁶⁴ Jug, J., *Stvarna prava na pomorskom dobru?*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991)*, vol. 34 (2013), br. 1, str. 278.

⁶⁵ Vojković, G.; Štambuk-Šunjić, M., *op. cit.* (bilj. 63) str. 268-270. Sukladno tomu i Vojković, G., *Utvrđivanje granice pomorskog dobra de lege lata i de lege ferenda*, *Poredbeno pomorsko pravo*, vol. 61 (2022), br. 176, str. 528-530.

⁶⁶ Vojković, G.; Štambuk-Šunjić, *op. cit.* (bilj. 63), str. 271. i Vojković, G., *op. cit.* (bilj. 65), str. 530.

⁶⁷ Jug, J., *loc. cit.* i Vojković, G.; Štambuk-Šunjić, *op. cit.* (bilj. 63), str. 271.

⁶⁸ Jug, J., *op. cit.* (bilj. 64), str. 287.

⁶⁹ Uredba/39, para. 1, st. 1. – citirano prema Bolanča, D., *Problem stvarnih prava na pomorskom dobru (bitne novine hrvatskoga pomorskog zakonodavstva)*, *Poredbeno pomorsko pravo*, vol. 54 (2015), br. 169, str. 328.

⁷⁰ V. *ibid.*, para. 3.

⁷¹ V. *ibid.*, para. 17. st. 1.

⁷² Zakon o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije, *Službeni list FNRJ*, br. 86/1946, 105/1946, 96/1947.

⁷³ V. *ibid.*, čl. 1-2.

⁷⁴ V. *ibid.*, čl. 4. st. 1. te Jug, J., *op. cit.* (bilj. 64), str. 288.

Međutim, za nas najznačajniji pravni učinak ZNPP-a/47 jest *de facto* uspostava stvarnopravne sposobnosti nekretnina na morskoj obali čime je privremeno uspostavljen stvarnopravni režim suštinski suprotan dotadašnjem. Takvo je uređenje vrijedilo sve do stupanja na snagu Zakona o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima iz 1974. godine⁷⁵ (dalje: ZPVDLP/74) čime je pravni kontinuitet, u bitnome, ponovno uspostavljen.⁷⁶

Pritom je ZPVDLP/74 važno staviti u kontekst tada novoizglasanog Ustava Socijalističke federativne republike Jugoslavije 1974. godine (dalje: Ustav SFRJ) kojim su po prvi put u ustavni tekst socijalističke Jugoslavije uzdignuti more i morska obala unutar nove kategorije tz. dobara od općeg interesa.⁷⁷ Tako se Ustavom SFRJ (između ostalog) propisalo kako more, morska obala, a samim time i plaže, uživaju posebnu zaštitu, kako se uvjeti i načini njihova korištenja pobliže određuju zakonom⁷⁸ te kako dotični objekti, kao prirodna bogatstva, potpadaju pod režim društvenog vlasništva.⁷⁹ Sukladno tomu i Ustav Socijalističke Republike Hrvatske iz 1974. (dalje: Ustav SRH) sadržavao je gotovo identične odredbe.⁸⁰

Međutim, dodatna se važnost ZPVDLP-a/74 očituje se u tome što je on prvi propis koji je vrijedio na području današnje RH koji zasebno definira morska kupališta (plaže) i regulira način njihova korištenja – čak štoviše, zasebnom glavom zakona.⁸¹ Kako će biti prikazano kasnije, taj je propis nastavio vrijediti i za vrijeme samostalne RH, sve do druge polovice 90-ih godina prošlog stoljeća.

Konačno, ako se vratimo na razinu pravnih normi ustavne razine, držimo da uspoređivanjem kategorija dobara od općeg interesa prema saveznom i republičkom ustavu iz

⁷⁵ Jelavić, A., Pravni položaj pomorskog dobra, *Naše more*, vol. 59 (2012), br. 1-2, str. 23. i Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima, *Narodne novine*, br. 19/1974, 24/1974, 39/1974, 39/1975, 17/1977, 18/1981, 31/1986, 47/1989, 26/1993, 17/1994, 29/1994, 107/1995, 108/1995, 142/1998, čl. 4. st. 2. i 4.

⁷⁶ Međutim, režim društvenog vlasništva u općoj uporabi kojem je ZPVDLP/74 podvrgnuo morsku obalu (čl. 4. st. 2. i 4.) ipak je omogućavao neke tadašnje oblike stvarnih prava na morskoj obali kao dijelu pomorskog dobra: konkretno, prava upravljanja, korištenja i raspolaganja mogla su postojati na objektima društvenog vlasništva u općoj uporabi kakvima je pripadala i morska obala, što je napuštanjem pluralizma vrsti vlasništva uspostavom RH stvorilo probleme, budući da se takva subjektivna prava zbog specifičnosti pomorskog dobra kao njihova objekta nisu mogla pretvoriti u stvarna prava kakva poznaje stvarnopravni režim RH – tako Frković, S., *Objekti na pomorskom dobru*, u: Bienenfeld, J., Frković, S., Jelčić, O.; Josipović, T.; Koharić, Z.; Kontrec, D.; Pahić, D.; Simonetti, P., *Nekretnine kao objekti imovinskih prava*, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 62-63, 65.

⁷⁷ Ustav Socijalističke federativne republike Jugoslavije, *Narodne novine*, 1980., čl. 85. i 86. st. 1. Nasuprot tomu, raniji Ustav Federativne narodne republike Jugoslavije iz 1946. godine (dalje: Ustav FNRJ) more i morsku obalu uopće nije spominjao u svojim odredbama o društveno-ekonomskom uređenju – tako Arhiv Jugoslavije, *Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije*, 31. januar 1946., <https://rb.gy/6ttv6> (pristup 6. travnja 2023.), čl. 14-20.

⁷⁸ Ustav Socijalističke federativne republike Jugoslavije, čl. 85.

⁷⁹ Ustav SFRJ, čl. 12.

⁸⁰ Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, *Narodne novine*, 1980., čl. 12. st. 1. te čl. 117. i 118. st. 1.

⁸¹ ZPVDLP-a/74, čl. 3. t. 6-7 i čl. 53-56.

1974. s kategorijom dobara od interesa za Republiku Hrvatsku iz Ustava RH proizlazi da se takvim srodnim kategorijama suštinski izražava ista intencija: tadašnjim društvenim vlasništvom kao oblikom vlasništva bez konkretno imenovanog titulara⁸², važećim podvođenjem pod režim općih dobara i izravnim ustavnim jamstvom posebne zaštite iskazuje se svijest o osobitoj vrijednosti tih dobara i proporcionalnoj povećanoj potrebi njihove zaštite, kao i tendencija davanja širokog pristupa uporabi takvih dobara. Sukladno tomu, i u tom smislu možemo govoriti o pravnom kontinuitetu sa suvremenim uređenjem RH.

3.2. Pomorsko dobro, kupališta i plaže

Kako je već spomenuto, regulacija temeljnog stvarnopravnog statusa pomorskog dobra i plaža od osnutka RH do danas, a time i do 2023. godine, može se ocijeniti apsolutno stabilnom, budući da u dotičnom periodu niti jedan propis taj status općeg dobra (i dobra od interesa za RH) nije mijenjao. U tom razdoblju, također je od PZ-a/94 pretežito stabilna i definicija pomorskog dobra u kojoj se razlučuju njegova vodena, kopnena i podmorska komponenta⁸³, a od kojih kopnena, kojoj pripadaju i plaže, predstavlja jedinu vrstu nekretnina u pravnom sustavu RH čiji status općeg dobra proizlazi iz samog zakona.⁸⁴

Kako je već spomenuto, za temeljni je stvarnopravni status pomorskog dobra i plaža uočljiv pravni kontinuitet od 1974. do danas. Prvi zakon koji definira pomorsko dobro i kupališta kao opća dobara je ZPVDLP/74 koji ih proglašava stvarnopravno nesposobnim dobrima⁸⁵ u režimu društvenog vlasništva u općoj upotrebi⁸⁶ i sposobnima za ograničenu komercijalizaciju davanjem na naplatno korištenje.⁸⁷ PZ/94 ih potom izrijekom proglašava općim dobrima od interesa za RH nesposobnima za vlasništvo i druga stvarna prava, ali

⁸² Čepulo, D., *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2012., str. 315.

⁸³ Jelavić, A., *loc. cit.*

⁸⁴ Jug, J., *op. cit.* (bilj. 64), str. 277-278. Međutim, ponovno naglašavamo da su 1947-1974 temeljem odredaba ZNPP izgrađeni dijelovi pomorskog dobra mogli biti objektom pravo vlasništva ako su bili namijenjeni stanovanju – tako Jelavić, A., *op. cit.* (bilj. 75), str. 31.

⁸⁵ Jelavić, A., *loc. cit.*

⁸⁶ ZPVDLP/74, čl. 4. st. 1-4. Pritom režim društvenog vlasništva predstavlja odliku stvarnopravnog uređenja SFRJ, a koja je definitivno ukinuta stupanjem na snagu ZV-a/96 koji poznaje, u pravilu, samo jedan oblik vlasništva – v. ZV/96, *op. cit.* (bilj. 18), čl. 1. st. 2. i čl. 57. st. 1-2, i Vojković, G., *op. cit.* (bilj. 24), str. 532-533.

⁸⁷ PZ/94, čl. 5.

sposobnima za koncesioniranje⁸⁸, kao što čini i Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama⁸⁹ (dalje u tekstu: ZPDML/03)⁹⁰

ZPVDLP/74 pomorskim dobrom smatra "morsku obalu, luke, lukobrane, nasipe, sprudove, bridi, grebene, ušća rijeka koje se izljevaju u more, kanale spojene s morem te ostale dijelove obalnog mora, njihovo podmorje (morsko dno i podzemlje) i u njima živa i neživa prirodna bogatstva (ribe, rude i dr.)".⁹¹ U takvoj definiciji, morska obala obuhvaća i prirodna i uređena kupališta (plaže), a razlika je u infrastrukturnoj (ne)uređenosti i (ne)mogućnosti ograničenja pristupa naplatom i ograđivanjem⁹²: prirodno se kupalište, kao vodeni i s vodom neposredno povezani kopneni prostor kojem svatko može pristupiti i koristiti ga za kupanje, od uređenog kupališta načelno razlikuje infrastrukturnom neuređenošću (nema kabine, sanitarije, telefon i sredstva za pružanje prve pomoći), neograđenošću i mogućnošću besplatnog korištenja.⁹³ Pritom naglašavamo kako gramatičkom i logičkom analizom odredaba ZPVDLP-a/74 proizlazi da temeljna pravna *differentia specifica* uređenog kupališta ipak nije u činjenici uređenosti, već u činjenici stjecanja takvog statusa u postupku "osnivanja" uz prethodnu suglasnost nadležne (lučke) kapetanije⁹⁴, što navodi na zaključak da ZPVDLP/74 svako kupalište smatra prirodnim dok ga se pravnim aktom u propisanom postupku "osnivanja uređene plaže" ne proglasi uređenim.

Stvarnopravno uređenje kupališta kao dijelova pomorskog dobra, kako je prethodno spomenuto, stupanjem na snagu ZPVDLP-a/74 ponovno se vratilo na put izuzimanja iz pravnog prometa⁹⁵ te su ista podvrgnuta režimu društvenog vlasništva u općoj upotrebi⁹⁶. Međutim, istovremeno je otvorena mogućnost ekonomskog iskorištavanja pomorskog dobra i kupališta putem pravnog instituta korištenja – instituta sličnog koncesijama na pomorskom dobru, a koji će biti analiziran u nastavku ovog rada. Međutim, preliminarno valja napomenuti

⁸⁸ V. *ibid.*, čl. 48-51.

⁸⁹ Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, *Narodne novine*, br. 158/2003, 100/2004, 141/2006, 38/2009, 123/2011, 56/2016, 98/2019. U tom smislu ističemo da je, pored propisa koji će se u nastavku analizirati, relevantan i Zakon o morskim lukama iz 1996. (dalje: ZML/96) koji definira i razvrstava morske luke, lučko područje i djelatnosti, pitanja izgradnje na pomorskom dobru, upravljanja lukom itd. te koji je vrijedio od 1996. do 2003. godine – v. Zakon o morskim lukama, *Narodne novine*, br. 108/1995, 6/1996, 137/1999, 97/2000, 158/2003, čl. 1-2. Međutim, s obzirom na uvodno istaknute ciljeve ovog rada, materija morskih luka ostaje izvan područja interesa daljnijeg izlaganja.

⁹⁰ ZPDML/03, čl. 3. st. 1. i čl. 16.

⁹¹ ZPVDLP/74, čl. 4. st. 1.

⁹² ZPVDLP-a/74, čl. 3. t. 6-7.

⁹³ ZPVDLP-a/74, čl. 3. t. 6.

⁹⁴ ZPVDLP-a/74, čl. 55. st. 1.

⁹⁵ ZPVDLP-a/74, čl. 4. st. 4.

⁹⁶ ZPVDLP-a/74, čl. 4. st. 2.

kako se tim institutom omogućavalo ograničenje opće uporabe pomorskog dobra i plaža na njihovim dijelovima koji su bili objektima takvog prava.⁹⁷

S druge strane, posebno pitanje predstavlja interpretacija odredbe o ograđivanju uređenog kupališta, budući da je, prema našem mišljenju, izričaj zakonske norme djelomično nejasan. Odredbom t. 7. čl. 3. ZPVDLP-a/74 uređeno se kupalište definira kao "ograđeni vodeni i s vodom neposredno povezani uređeni kopneni prostor s kabinama, sanitarnim uređajima, tuševima i telefonom, koji je pristupačan svakomu i za korištenje kojega se plaća naknada".⁹⁸ S druge strane, odredbe st. 1. i 3. čl. 54. ZPVDLP-a/74 govore o ovlastima (lučke) kapetanije da regulira obveze korisnika ograđivanja samo vodenog, a ne i kopnenog dijela prostora kupališta⁹⁹ pa bi se moglo postaviti pitanje može li uređeno kupalište biti ograđeno samo s morske ili i s morske i s kopnene strane. Prema našem mišljenju, ZPVDLP-a/74 izričito obvezuje korisnika na ograđivanje s morske strane po uputi (lučke) kapetanije¹⁰⁰ – što je vidljivo i iz činjenice da je za kršenje te obveze propisana odgovornost za pomorski prekršaj¹⁰¹ – dok za ograđivanje s kopnene strane ostavlja pravnu mogućnost koja će biti definirana ugovorom o korištenju pomorskog dobra između mjesno nadležne općine i korisnika¹⁰² (uz prethodnu suglasnost nadležnog organa tadašnje Jugoslavenske ratne mornarice i nadležne lučke kapetanije).¹⁰³ Takav se ugovor, u bitnome, može usporediti s ugovorom o koncesiji¹⁰⁴, uz temeljnu razliku u činjenici neprenosivosti takvog prava korištenja.¹⁰⁵

Naime, držimo da *ratio* ograđivanja s morske i kopnene strane nije jednak: ograđivanjem s morske strane štiti sigurnost kupaca i plovidbe u blizini kupališta, dok se ograđivanjem s kopnene strane postupa samo u interesu korisnika koji zarađuje od naplate korištenja uređenim kupalištem. Stoga, s obzirom na to da je u temelje pojma uređenog kupališta tadašnji zakonodavac ugradio element naplatnog korištenja i izričito propisao pravo korisnika pomorskog dobra (danas uređene plaže) da na njemu i gradi "građevinske ili druge objekte"¹⁰⁶ smatramo da je ograđivanje bilo sasvim moguće prema odredbama ZPVDLP-a/74.

⁹⁷ ZPVDLP-a/74, čl. 8. st. 1.

⁹⁸ ZPVDLP-a/74, čl. 3. t. 7.

⁹⁹ ZPVDLP-a/74, čl. 54. st. 1. i 3.

¹⁰⁰ ZPVDLP-a/74, čl. 54. st. 1.

¹⁰¹ ZPVDLP-a/74, čl. 82. t. 4.

¹⁰² Korisnik uređene plaže temeljem sklopljenog ugovora o korištenju pomorskog dobra redovito može biti organizacija udruženog rada ili pravna osoba, a fizička osoba iznimno, pod uvjetom da na području te općine nema korisnika uređene plaže iz kategorije redovitih – tako ZPVDLP-a/74, čl. 53.

¹⁰³ ZPVDLP-a/74, čl. 12.

¹⁰⁴ ZPVDLP-a/74, čl. 5.

¹⁰⁵ ZPVDLP-a/74, čl. 14.

¹⁰⁶ ZPVDLP-a/74, čl. 6. st. 2-3.

Nadalje, stupanjem na snagu PZ-a/94, derogirane su sve odredbe ZPVDLP-a/74 o pomorskom dobru koje ulaze u područje interesa ovog rada, uključujući i one koje se tiču morskih kupališta koja po samoj svojoj prirodi predstavljaju dio pomorskog dobra. Samim time, nastala je zakonski predviđena¹⁰⁷ i relativno kratkotrajna pravna praznina koja se očitovala u manjku specifične regulacije uporabe i korištenja plaža te koja je trajala do stupanja na snagu Pravilnika o vrstama morskih plaža i uvjetima koje moraju zadovoljavati¹⁰⁸ (dalje: Pravilnik o plažama/95).

PZ-om/94 se bez bitnih izmjena nastavlja dotadašnju regulaciju temeljnog stvarnopravnog statusa pomorskog dobra i plaža¹⁰⁹, ali je zamjetna doručena definicija istog koja će krenuti smjerom suvremenih zakonskih definicija izgrađenih oko triju komponenti pomorskog dobra i navođenja njegovih pojedinih oblika. PZ/94 pomorskim dobrom smatra "unutrašnje morske vode i teritorijalno more (vodena komponenta), njihovo dno i morsko podzemlje (podmorska komponenta) te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen javnoj pomorskoj upotrebi ili je proglašen takvim (kopnena komponenta)"¹¹⁰, dok zatim navodi određene vrste pomorskog dobra koji su gotovo identični definiciji samog pomorskog dobra iz ZPVDLP-a/74.¹¹¹

Također, zamjetno je i brisanje odredaba o pravu na građenje na pomorskom dobru u PZ-u/94 kakvo je njegov prethodnik ZPVDLP/74 jamčio korisniku¹¹², što svakako navodi na zaključak o promjeni zakonodavčevog poimanju vrijednosti pomorskog dobra, odnosno neadekvatnosti prethodnog, objektivno liberalnijeg uređenja gradnje na njemu. Tako PZ/94 institut korištenja pomorskog dobra iz ZPVDLP-a/74 napušta u korist instituta koncesija (konkretno za gospodarsko korištenje pomorskog dobra)¹¹³, a koji je prema PZ-u/94 za privatnopravne subjekte predstavljao jedini način dobivanja ovlasti gradnje na pomorskom dobru, a time i plažama. S druge strane, pravnim institutom koncesijskih odobrenja uvedenim 1996. izmjenama i dopunama PZ-a/94¹¹⁴, a kojim se fizičkim i pravnim osobama moglo na pomorskom dobru i plažama omogućiti obavljanje djelatnosti kojima se ne utječe na njihovu opću uporabu na maksimalno godinu dana, nije se moglo dati pravo gradnje na pomorskom

¹⁰⁷ Pravilnik kojim su se plaže trebale specifično regulirati trebao je biti donesen u roku od maksimalno 3 godine od dana stupanja na snagu PZ-a/94, što je i učinjeno – tako PZ/94, čl. 1043. t. 32.

¹⁰⁸ Pravilnik o vrstama morskih plaža i uvjetima koje moraju zadovoljavati, *Narodne novine*, br. 50/1995, 158/2003.

¹⁰⁹ Usp. PZ/94, čl. 48, 49. i 51 te ZPVDLP/74, čl. 4.

¹¹⁰ PZ/94, čl. 49.

¹¹¹ Usp. PZ/94, čl. 49. st. 2. i ZPVDLP/74, čl. 4. st. 1.

¹¹² ZPVDLP/74, čl. 6. st. 2-3

¹¹³ PZ/94, čl. 51. st. 3-4 i čl. 59. st. 1.

¹¹⁴ Kundih, B., Umjesto koncesijskih odobrenja uvedene dozvole, <https://www.pomorskodobro.com/umjesto-koncesijskih-odobrenja-uedene-dozvole/> (pristup 3. lipnja 2024.).

dobru, budući da bi to bilo nespojivo s kratkim trajanjem takvog prava i nemogućnosti svakog ograničenja opće uporabe njime.¹¹⁵

1995. godine opisana pravna praznina manjka specifične regulacije plaža (prijašnjih kupališta popunjena je donošenjem Pravilnika o plažama/95. Njime je suštinski zadržana prethodna distinkcija između prirodnog i uređenog kupališta¹¹⁶, a novost je to što je zatečenim "korisnicima" uređenog kupališta propisana obveza da zatraže koncesiju (što je *de facto* oblik koncesije na zahtjev)¹¹⁷, a izmjenom je zakonskog izričaja eliminirana i spomenuta nejasnoća iz ZPVDLP-a/74 o ograđivanju kupališta i propisana obveza ograđivanja samo s morske strane.¹¹⁸ Dakle, plaže su se sukladno PZ-u/94 i Pravilniku o plažama/95 morale ograđivati s morske strane, dok su se s kopnene strane mogle ograditi samo ako je to bilo predviđeno ugovorom o koncesiji koji je predviđao ovlaštenje na upravo takve građevinske radove.¹¹⁹

ZPDML-om/03, temeljnim i najdugotrajnijim dotadašnjim propisom predmetne materije u periodu od 2003. do 2023. godine, derogiran je PZ/94 u svim odredbama koje ulaze u predmet interesa ovog rada, osim odredbe o specifičnoj regulaciji plaža Pravilnikom o plažama/95, a koji je zadržao pravnu snagu još koliko i sami ZPDML/03.¹²⁰ Ni ZPDML/03 ne mijenja temeljni stvarnopravni status pomorskog dobra (time i plaža), kao što u bitnome ne mijenja niti definiciju pomorskog dobra.¹²¹

Pritom, osobito važnu praktičnu problematiku predstavlja multidisciplinarno pitanje određivanja granica pomorskog dobra, odnosno morske obale prema ostatku kopna.¹²² Koncentrirajući se na čisto pravne aspekte dotične materije, ističe se da granice pomorskog dobra do danas nisu precizno utvrđene i evidentirane u zemljišno knjižnim evidencijama (ponajprije katastru), što u praksi rezultira nezakonitim izuzimanjem i plaža kao dijelova pomorskog dobra iz opće uporabe (jer su ponegdje i dijelovi plaža obuhvaćeni zemljišnim česticama nad kojima je pogrešno uknjiženo privatno vlasništvo) te pravnom nesigurnošću svih involviranih subjekata.¹²³ Taj se problem prvi put pojavio za vrijeme SFRJ kada je obveza uspostave jedinstvene granice pomorskog dobra i njezine evidencije u katastru predviđena

¹¹⁵ PZ/94, čl. 72.a i 72.b te Pravilnik o načinu, uvjetima i visini naknada za izdavanje koncesijskih odobrenja, *Narodne novine*, br. 51/1996,

¹¹⁶ Pravilnik o plažama/95, čl. 2-3.

¹¹⁷ Pravilnik o plažama/95, čl. 4. st. 1.

¹¹⁸ Pravilnik o plažama/95, čl. 3. st. 1.

¹¹⁹ Pravilnik o plažama/95, čl. 3. st. 1. te PZ/94, čl. 60-63.

¹²⁰ ZPDML/03, čl. 121. t. 23. i čl. 123.

¹²¹ Usp. PZ/94, čl. 48, 49. i 51. te ZPDML/03, čl. 3, 5. i 6.

¹²² Iličić, V., *Suvremene metode određivanja granice pomorskog dobra*, *Ekscentar*, br. 7 (2005), str. 71-73.

¹²³ Vojković, G., *op. cit.* (bilj. 65), str. 527-528.

odredbama ZPVDLP-a/74, koja se uslijed nedostatka financijskih sredstava i otpora onih koji su protupravno prisvojili pomorsko dobro uspjela provesti sasvim minimalno, odnosno samo za područje Općine Omiš.¹²⁴ Ne ulazeći pritom preduboko u dotično pitanje, ovdje samo spominjemo činjenicu da je pravna regulacija širine morske obale kao kopnene komponente pomorskog dobra doživljavala je izvjesne izmjene od osnutka RH do 2023, konkretno glede polazišne linija za računanje svoje širine¹²⁵ i izimne mogućnosti utvrđivanja u užem rasponu.¹²⁶

Što se tiče načina uporabe i korištenja pomorskog dobra i kupališta, odnosno plaža, u opisanom razdoblju također je vidljiv progresivni razvoj regulacije. Tako ZPVDLP/74 spominje samo korištenje pomorskog dobra i kupališta (izuzev temeljne odredbe o pomorskom dobru kao dobru u društvenom vlasništvu u općoj upotrebi) te je pritom zamjetno da zakon "korištenjem" naziva i pravni institut sličan koncesijama i ono što bismo suvremenim pravnim riječnikom nazivali uporabom, što je vidljivo iz odredaba o kupalištima.¹²⁷ PZ/94, pak, razlikuje opću i posebnu upotrebu te korištenje i gospodarsko korištenje pomorskog dobra i plaža¹²⁸, ali problematičnom ocjenjujemo okolnost da zakon te pojmove zapravo ne definira. Opća upotreba i (obično) korištenje imaju, prema našem mišljenju, odgovarati građanskopravnom shvaćanju pojmova, a posebna upotreba i gospodarsko korištenje predstavljaju prava koja se stječu koncesioniranjem i omogućuju isključenje trećih od uporabe ili korištenja tako koncesioniranog dijela pomorskog dobra, odnosno plaže¹²⁹, međutim zakon definira samo posebnu upotrebu i to negativnom definicijom, u odnosu na opću upotrebu i gospodarsko korištenje.¹³⁰ Konačno, tu je i već spomenuti institut koncesijskog odobrenja.¹³¹

Nasuprot tomu, uređenje pomorskog dobra i morske obale kao njegove kopnene komponente¹³² iz ZPDML-a/03 također je predviđalo mogućnost opće i posebne uporabe, mogućnost gospodarskog korištenja pomorskog dobra sa ili bez prava gradnje na njemu te mogućnost naplatnog ograničenja ili isključenja opće uporabe pomorskog dobra, ali taj zakon dotične pojmove konkretnije definira. Tako zakon opću upotrebu definira kao pravo svakog pojedinca da se služi pomorskim dobrom u skladu s njegovom prirodom i namjenom, posebnu

¹²⁴ Ljubetić, S., *Granice pomorskog dobra i lučkog područja – legislativno uređenje i problematika u praksi, Poredbeno pomorsko pravo*, vol. 60 (2021), br. 175, str. 189.

¹²⁵ Usp. ZPVDLP/74, čl. 3. t. 4., PZ/94, čl. 50. st. 1. i ZPDML/03, čl. 4. st. 1-2.

¹²⁶ Usp. ZPVDLP/74, čl. 3. t. 4. i PZ/94, čl. 50. st. 4. i ZPDML/03, čl. 4. st. 4.

¹²⁷ ZPVDLP/74, čl. 1, čl. 3. t. 6-7, čl. 5. i 6. st. 1.

¹²⁸ PZ/94, čl. 51. st. 2-4.

¹²⁹ PZ/94, čl. 51. st. 3. i čl. 54. te Pravilnik o plažama/95, čl. 5.

¹³⁰ PZ/94, čl. 51. st. 4.

¹³¹ PZ/94, čl. 72.a-b.

¹³² Vojković, G., *op. cit.* (bilj. 65), str. 528, 540, 552.

upotrebu kao svaku upotrebu koja nije opća niti gospodarsko korištenje pomorskog dobra, a gospodarsko korištenje kao korištenje pomorskog dobra za obavljanje gospodarskih djelatnosti sa ili bez korištenja postojećih izgrađenih objekata, odnosno sa ili bez same gradnje novih objekata na pomorskom dobru.¹³³ ZPDML/03 propisuje i kako se, uslijed davanja pomorskog dobra na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pojedinim subjektima temeljem zakonite koncesije, drugi subjekti mogu djelomično ili potpuno isključiti od upotrebe ili korištenja, ali da se takvo isključenje neće primijeniti u slučajevima više sile ili nevolje na moru, dok one traju.¹³⁴ S druge strane, poseban institut koncesijskog odobrenja predviđen je za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje ne isključuje niti ograničuje opću upotrebu pomorskog dobra.¹³⁵

Glede upravljanja, brige o zaštiti i odgovornosti za pomorsko dobro i kupališta, odnosno plaža, analizom odredaba relevantnih propisa u predmetnom razdoblju vidljivo je da je upravljanje tim objektima uvijek bilo u rukama javnopravnih subjekata, ali da je nadležnost konkretne razine javne vlasti u periodu do 2023. mijenjana 3 puta. Prema ZPVDLP-u/74, upravljanje je bilo u isključivoj nadležnosti mjesno nadležne općine¹³⁶, prema PZ-u/94 RH neposredno i/ili mjesno nadležna županija¹³⁷, a prema ZPDML-u/03 RH neposredno ili posredstvom jedinica područne, odnosno lokalne samouprave, a podredno i privatnopravnih subjekata (koncesionara ili ovlaštenika koncesijskih odobrenja).¹³⁸ Prema našem mišljenju, takve značajne promjene nadležnosti za brigu o pomorskom dobru koja je od isključive nadležnosti općina došla do podijeljene nadležnosti između RH, samoupravnih jedinica i privatnopravnih subjekata može navesti na zaključak o nesnalaženju tadašnje javne vlasti u samostalnom osiguravanju kvalitetnog upravljanja jednim od najvrednijih nacionalnih resursa i svijest tadašnjeg zakonodavca o tome, a što se djelomično zasigurno može objasniti ratnim i postratnim okolnostima u državi, s obzirom na to da je stabilizacija regulacije nadležnosti došla tek nakon više od 10 godina od osnutka RH stupanjem na snagu ZPDML-a/03.

Nadalje, u odnosu na plaže, prethodno važeći ZPDML/03 ne sadrži odredbe kojima se one definiraju, već u tom kontekstu upućuje na spomenuti Pravilnik o plažama/95 čije su odredbe i nadalje nastavile vrijediti. Pritom i Pravilnik o plažama/95 i nadalje predviđa mogućnost

¹³³ ZPDML/03, čl. 6. st. 3-5.

¹³⁴ ZPDML/03, čl. 9. st. 1-2.

¹³⁵ ZPDML/03, čl. 2. t. 6. i čl. 38. st. 1.

¹³⁶ ZPVDLP/74, čl. 4. st. 3.

¹³⁷ PZ/94, čl. 56. st. 1.

¹³⁸ ZPDML/03, čl. 10. st. 1-3.

koncesioniranja kako prirodnih, tako i uređenih plaža, kao i posljedično djelomično ili potpuno isključenje upotrebe i/ili gospodarskog korištenja za druge subjekte, od strane koncesionara.¹³⁹

U pogledu moguće mjere ograničavanja opće uporabe pomorskog dobra, tj. morske obale kao njihove kopnene komponente, ZPDML/03 (kao ni ZPVDLP/74 niti PZ/94) ne propisuje nikakvu gornju niti donju granicu raspoloživosti pomorskog dobra za opću uporabu već propisuje da se razmjeri, tj. opseg i uvjeti posebne upotrebe, kao i gospodarskog korištenja koncesioniranog dobra uređuju odlukom i ugovorom o koncesiji, a u skladu s odredbama ZPDML/03 i propisa donesenih na temelju njega¹⁴⁰, dok suštinski slične odredbe sadržavaju i ZPVDLP/74 i PZ/94.¹⁴¹

Konačno, slijedom navedenog proizlazi kako je ograničenje opće upotrebe pomorskog dobra u promatranom razdoblju zakonski uređeno sukladno ustavnom okviru dobara od interesa za RH.¹⁴² Ograđivanje i naplata pristupa kupalištima, odnosno plažama u promatranom razdoblju nije bilo isključeno ni po jednom od triju mjerodavnih zakona, već je ovisilo o korisnikovim, odnosno koncesionarevim ovlastima iz ugovora o korištenju, odnosno o koncesiji na pomorskom dobru.¹⁴³ Međutim, iako su predmet takvih ugovora po navedenim zakonima mogle biti obje vrste kupališta, tj. plaža, za ograđivanje i eventualnu naplatu ulaznica tijekom čitavog su predmetnog razdoblja bila podobna samo uređena kupališta, odnosno plaže.¹⁴⁴

3.3. Korištenje, koncesije i koncesijska odobrenja na pomorskom dobru

Slijedom prethodnih poglavlja, u promatranom se razdoblju izdvajaju tri osnovna pravna instituta gospodarskog iskorištavanja pomorskog dobra, odnosno plaža: ZPVDLP/74 je poznavao korištenje pomorskog dobra, a PZ/94 i ZPDML/03 poznaju koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra i koncesijska odobrenja na pomorskom dobru – pri čemu je zamjetno da, izuzev koncesijskih odobrenja, nositelj prava iz svakog od tih instituta može ograničiti ili isključiti treće osobe od uporabe ili korištenja dotičnog dijela pomorskog dobra

¹³⁹ Pravilnik o plažama/95, čl. 4. st. 1-2. Pritom glede koncesija na plažama i upućivanje Pravilnika o plažama/95 na Pomorski zakonik ističemo kako je stupanjem na snagu ZPDML-a/03 isti djelomično derogirao oba dotična propisa, odnosno (u slučaju Pravilnika o plažama/95 i izrijeckom) ostavio ih na snazi u svim odredbama koje nisu s njim u suprotnosti – tako ZPDML/03, čl. 121. t. 23. i čl. 123.

¹⁴⁰ ZPDML/03, čl. 16. st. 3.

¹⁴¹ ZPVDLP/74 čl. 5. i PZ/94, čl. 60. st. 1.

¹⁴² Ustav, čl. 52. st. 2. te ZPDML/03, čl. 9. st. 1.

¹⁴³ ZPDML/03, čl. 16. st. 3.

¹⁴⁴ Usp. ZPVDLP/74, čl. 3. t. 6-7, Pravilnik o plažama/95, čl. 3. st. 1-2.

ili plaža.¹⁴⁵ Također, svaki od navedenih pravnih instituta mogao se primjeniti i na plaže kao dijelove pomorskog dobra posebnog karaktera.

Pritom i govoreći općenito, pravni je institut koncesija specifičan iz nekoliko razloga. Prije svega, koncesije mogu služiti zadovoljavanju i javnih i privatnih interesa¹⁴⁶, a u izvorima prevladava i teza o njihovoj dvojnoj pravnoj prirodi: naime, koncesija ima javnopravni značaj jednostranog akta javne vlasti kojim se određenom subjektu dopušta iskorištavanje određenog dobra, izvođenje određenih radova ili obavljanje kakve djelatnosti¹⁴⁷, ali i privatnopravni značaj budući da se temeljem takve odluke sklapa ugovor o koncesiji u kojem bi po općim propisima obveznog prava trebalo djelovati načelo koordinacije, tj. ravnopravnosti ugovornih stranaka.¹⁴⁸ Međutim, sukladno važećem Zakonu o općem upravnom postupku¹⁴⁹ (dalje: ZUP/09) i važećem ZK/17¹⁵⁰, ugovor o koncesiji predstavlja upravni ugovor pa samim time ovlasti davatelja koncesije ukazuju na njegovu djelomičnu nadređenost koncesionaru.¹⁵¹ S druge strane, njezina osobita pravna priroda vidljiva je i u okolnosti da koncesija kao subjektivno pravo imovinske naravi može stvarati i učinke slične stvarnim pravima zbog svoje dugotrajnosti i apsolutnog karaktera u vidu prava koncesionara na isključenje svake neovlaštene treće osobe od intervencije u koncesionirano dobro dok njegova koncesija traje.¹⁵²

S druge strane, većina tih karakteristika vidljiva je i u ondašnjoj regulaciji pravnog instituta korištenja pomorskog dobra iz ZPVDLP-a/74, što ukazuje na suštinsku sličnost s pravnim institutom koncesija. Tako je pretpostavka sklapanju ugovora o korištenju pomorskog dobra, jednako kao i za ugovor o koncesiji prema PZ-u/94 i ZPDML/03, prethodna pozitivna odluka (najčešće skupštinskog) organa javnopravnog subjekta koji njime i upravlja.¹⁵³ Samim time, ugovori kojim se obje vrste odnosa uspostavljaju predstavljaju upravne ugovore u kojima je

¹⁴⁵ Usp. ZPVDLP/74, čl. 5-10 i 14, PZ/94, čl. 54, 59-61 i ZPDML/03, čl. 16-22.

¹⁴⁶ Aviani, *op. cit.* (bilj. 4), str. 127-128.

¹⁴⁷ Perkušić, A., Pomorsko (opće) dobro i na njemu osnovana prava u zemljišnim knjigama, *Naše more*, vol. 52 (2005) br. 1-2, str. 14.

¹⁴⁸ Klarić, P.; Vedriš, M., *Građansko pravo*, *Narodne novine*, Zagreb, 2014., str. 9. O problematici dvojne prirode pravnog instituta koncesija slično navode i Šikić, M.; Staničić, F., *Pravna narav ugovora o koncesiji*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 48 (2011), br. 2, str. 419-424.

¹⁴⁹ Zakon o općem upravnom postupku, *Narodne novine*, *Narodne novine*, br. 47/2009, 110/2021, čl. 153. st. 1-4.

¹⁵⁰ ZK/17, čl. 5. t. 7. i. 10.

¹⁵¹ Šikić, M.; Staničić, F., *op. cit.* (bilj. 148), str. 426. i 430.

¹⁵² ZPDML/03, čl. 9. st. 1-2.

¹⁵³ Konkretno, općinske, odnosno gradske skupštine za korištenje, prema ZPVDLP-u/74, županijske skupštine, Vlade ili Sabora RH za koncesiju (ovisno o trajanju), prema PZ-u/94, a prema ZPDML-u/03 iznimno i općinske, tj. gradske skupštine, ako joj je županijska tu ovlast povjerila - usp. ZPVDLP/74, čl. 4. st. 3. i čl. 5, PZ/94, čl. 56. st. 1. i čl. 62. st. 1-3 i ZPDML/03, čl. 20. st. 1-4 i čl. 21.

javna vlast djelomično nadređeni suugovaratelj¹⁵⁴, a korisnik također stječe relativno dugotrajno pravo obavljanja privredne, sportske ili dr. djelatnosti na obuhvaćenom dobru, uz ovlaštenje na isključenje trećih od uporabe, odnosno korištenja.¹⁵⁵

U tom smislu, ZPDML/03 kao *lex specialis* koncesije na pomorskom dobru definira kao subjektivno imovinsko pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta ili pravnim osobama, sukladno prostornim planovima, a temeljem ugovora o koncesiji na rok od 5 do 99 godina.¹⁵⁶ Suštinski vrijedi i po PZ-u/94.¹⁵⁷

Za pitanje koncesioniranja plaža u vrijeme ZPDML-a/03 osobito je važna i Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru¹⁵⁸ (dalje: Uredba o koncesijama/04) u čijem se prilogu o plažama tablično propisivao način izračuna koncesijske naknade ovisno o vrsti plaže dane u koncesiju za gospodarsko korištenje te ovlastima na naplatu ulaznica ili/i ograđivanje. Tako iz Uredbe o koncesijama/04 (donesene temeljem odredbe ZPDML-a/03)¹⁵⁹ jasno proizlazi kako je koncesijska naknada najjeftinija za koncesiju danu za gospodarsko korištenje prirodne plaže (one se ne mogu ograditi niti naplaćivati ulaznice)¹⁶⁰, a najskuplja za koncesiju danu za gospodarsko korištenje uređene javne plaže koja uključuje ovlast ograđivanja i naplate ulaznica.¹⁶¹ Utoliko, dodatno je potvrđena i prethodno iznesena teza o nemogućnosti ograđivanja i naplate ulaznica na prirodnim plažama.

Neke od koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra dodijeljene su prema ZPDML-u/03, odnosno Uredbi o koncesijama/04 i dalje su na snazi. Primjerice, hotelijerska tvrtka Maistra d.d. na zapadnoj obali Istre ima četiri trenutno aktivne koncesije za gospodarsko

¹⁵⁴ Aviani, D., Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 50 (2013), br. 2, str. 352-353. Pritom se javni interes u davanju prava korištenja npr. na kupalištima vidi u činjenici da ga davatelj može "uskratiti" ako to npr. zahtijeva opći interes ili ako korisnik ne izgradi građevine koje je bio ovlašten izgraditi – na uređenim kupalištima to su npr. ograda istog s morske strane te kabine, tuševi i telefonske govornice. Odatle je implicitno vidljiva jasna nadređenost općeg (javnog) interesa privatnom interesu korisnika u dotičnom pravnom odnosu pa proizlazi da se pravo korištenja ponajprije davalo radi ostvarenja općeg (javnog) interesa, a privatnog samo ako nije tomu protivan – tako ZPVDLP/74, čl. 3. t. 7. i čl. 17. t. 1. i t. 2. b).

¹⁵⁵ Usp. ZPVDLP/74, čl. 6. st. 1. i čl. 8. st. 1, PZ/94, čl. 54. st. 1. i ZPDML/03, čl. 16. st. 1. Što se tiče dugotrajnosti, ZPVDLP/74 ne propisuje ograničenja, dok se koncesije, kako će u nastavku biti prikazano, traju do 99 godina.

¹⁵⁶ ZPDML/03, čl. 2. t. 5, čl. 16. st. 1-2, čl. 20. st. 1.

¹⁵⁷ PZ/94, čl. 54. st. 1, čl. 59. st. 1-4. i čl. 63.

¹⁵⁸ Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru, Narodne novine, br. 23/2004, 101/2004, 39/2006, 63/2008, 125/2010, 102/2011, 83/2012, 10/2017.

¹⁵⁹ ZPDML/03, čl. 119. t. 1.b) i t. 2. c) te Uredba o koncesijama/ 04, preambula.

¹⁶⁰ Uredba o koncesijama/ 04, Prilog 2 - Plaže

¹⁶¹ Uredba o koncesijama/ 04, Prilog 2 - Plaže

korištenje plaža dodijeljene na 20 godina.¹⁶² Od toga je, ilustracije radi, fiksni dio koeficijenta za obračun godišnje naknade za jednu od tih koncesija nešto veći od 5 tisuća, za druge dvije nešto veći od 30 tisuća, dok je za četvrtu je nešto manji od 100 tisuća eura.¹⁶³ Varijabilni dijelovi koeficijenta za obračun su za prvu i četvrtu 2%, a za drugu i treću 2,5% i 4% godišnjeg prometa te tvrtke. Stoga proizlazi da koncesijska naknada za gospodarsku djelatnost na plaži po ZPDML-u/03 nije nužno uvijek toliko objektivno velika investicija, kakvom držimo da bi se možda moglo očekivati, s obzirom na nedvojbeno veliku vrijednost pomorsko dobra i plaža.

S druge strane, pravni institut koncesijskog odobrenja specifičan je za stvarnopravno uređenje pomorskog dobra i oduvijek predviđen takvim posebnim propisima.¹⁶⁴ U zakonodavstvo RH prvi put je uveden izmjenama i dopunama PZ-a/94 u svibnju 1996. godine¹⁶⁵ te je, kako navodi Kundih, trebao imati funkciju komplementarnu koncesijama: budući da se njime, za razliku od koncesija, ne može se ograničiti niti isključiti ikoji dio pomorskog dobra ni plaža iz opće uporabe.¹⁶⁶ Međutim, u praksi se pokazalo da se institut u praksi počeo zloupotrebjavati tako da je efektivno supstituirao koncesije te, mahom na plažama, ipak dovodio do ograničenja njihove opće uporabe zbog puke količine koncesijskih odobrenja dodijeljenih za istu lokaciju.¹⁶⁷ Porast korištenja pravnog instituta koncesijskih odobrenja, kako navodi Kundih, djelomično je bio uzrokovan činjenicom da je ZPDML/03 izričito propisao kako se koncesija na pomorskom dobru ne može dati prije nego li je njegova granica utvrđena i provedena u zemljišnim knjigama¹⁶⁸ pa interesenti u okolnostima izrazito sporog postupka utvrđivanja tih granica dugo nisu ni mogli dobiti koncesiju.¹⁶⁹

¹⁶² 1) Podaci o koncesiji, M. d.d., <https://servisi.fina.hr/regkconc/detalji.do?indeks=8> (Pristup 1. lipnja 2024.), 2) Podaci o koncesiji, M. d.d., <https://servisi.fina.hr/regkconc/detalji.do?indeks=1> (Pristup 1. lipnja 2024.), 3) Podaci o koncesiji, M. d.d., <https://servisi.fina.hr/regkconc/detalji.do?indeks=11> (Pristup 1. lipnja 2024.) i 4) Podaci o koncesiji, M. d.d., <https://servisi.fina.hr/regkconc/detalji.do?indeks=5> (Pristup 1. lipnja 2024.).

¹⁶³ Usp. Podaci o koncesiji, M. d.d., <https://servisi.fina.hr/regkconc/detalji.do?indeks=8> (Pristup 1. lipnja 2024.), Podaci o koncesiji, M. d.d., <https://servisi.fina.hr/regkconc/detalji.do?indeks=1> (Pristup 1. lipnja 2024.), Podaci o koncesiji, M. d.d., <https://servisi.fina.hr/regkconc/detalji.do?indeks=11> (Pristup 1. lipnja 2024.) i Podaci o koncesiji, M. d.d., <https://servisi.fina.hr/regkconc/detalji.do?indeks=5> (Pristup 1. lipnja 2024.).

¹⁶⁴ Zaključak o specifičnosti instituta koncesijskih odobrenja za stvarnopravno uređenje pomorskog dobra proizlazi iz činjenice da ga predviđaju isključivo zakoni koji su uređivali ili uređuju dotičnu materiju poput PZ/94 (čl. 72.a) i aktualnog ZPDML/03 (čl. 2. i 38.) i toj materiji specifična uredba, podzakonski propis koji definira pitanja visine naknade, postupka davanja koncesijskog odobrenja i popis djelatnosti za koje se ono može dati – v. Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru, *Narodne novine*, br. 36/2004, 63/2008, 133/2013, 63/2014, čl. 1. Slično tomu i Čović, S., Sporni aspekti dodjele koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru u upravnosudskoj praksi, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 57 (2020), br. 1, str. 214-215.

¹⁶⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika, *Narodne novine*, br. 43/1996, čl. 4.

¹⁶⁶ Kundih, B., *loc cit.* i PZ/94, čl. 72.a st. 1.

¹⁶⁷ Kundih, B., *loc cit.*

¹⁶⁸ ZPDML/03, čl. 7. st. 4. i Kundih, B., *loc cit.*

¹⁶⁹ Kundih, B., *loc cit.*

Definicija koncesijskih odobrenja, u bitnome, ostaje stabilnom u promatranom razdoblju: ZPDML/03 ih definira kao temeljni akt kojim se fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta i pravnim osobama kratkoročno daje na korištenje kopnena i vodena komponenta pomorskog dobra, a radi obavljanja djelatnosti koje ne isključuju niti ograničavaju njegovu opću upotrebu i to na zahtjev¹⁷⁰ i uz plaćanje naknade propisane Uredbom o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru (dalje: Uredba/04.), kao podzakonskim aktom Vlade Republike Hrvatske.¹⁷¹ U tom smislu, jedine bitne izmjene koncepcije koncesijskih odobrenja u odnosu na PZ/94 jesu činjenica povećavanje maksimalnog roka trajanja prava s jedne na pet godina i sužavanje potencijalnih nositelja-fizičkih osoba samo na obrtnike, a koje su uvedene ZPDML-om/03.¹⁷²

Suprotno tomu, pitanje općeg uređenja koncesija u zakonodavstvu RH nešto je složenije. Ne ulazeći nepotrebno u razvoj tog instituta u zakonodavstvu RH, dovoljno je reći da ga je od osnutka RH do danas uređivalo ukupno pet zakona¹⁷³ uključujući i važeći zakon iz 2017. (dalje: ZK/17). Usprkos značajnim međusobnim razlikama, držimo da usporedbom njihovih odredaba ipak proizlazi zaključak o suštinskom pravnom kontinuitetu dotičnog pravnog instituta tijekom čitavog razdoblja postojanja RH, a koji je pritom primarno služio eksploataciji osobito vrijednih prirodnih bogatstava podvrgnutih posebnom stvarnopravnom režimu.¹⁷⁴ Tako se sukladno odredbama ZK/17, opći pojam koncesije može definirati kao vremenski ograničeno, subjektivno imovinsko pravo koncesionara stečeno temeljem prethodno donesenog upravnog akta (odluke o davanju koncesije) i potom sklopljenog upravnog ugovora (ugovor o koncesiji), a kojim koncesionar stječe ovlast za naplatno gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, ovlast za izvođenje radova ili ovlast za pružanje usluga od javnopravnog subjekta kao davatelja koncesije.¹⁷⁵ Pritom je odluka o davanju koncesije upravni akt koji se donosi, u pravilu, nakon provedenog javnog nadmetanja potencijalnih koncesionara i u korist najpovoljnije ponude, a iznimno, u taksativno navedenim slučajevima na zahtjev gospodarskog subjekta¹⁷⁶, dok je ugovor o koncesiji upravni ugovor redovito naplatnog, a iznimno besplatnog karaktera kojeg u

¹⁷⁰ ZPDML/03, čl. 2. t. 6. i čl. 38. st. 1-3.

¹⁷¹ ZPDML/03, čl. 39. st. 1. te Uredba/04, čl. 1.

¹⁷² Usp. PZ/94, čl. 72.a i ZPDML/03, čl. 38.

¹⁷³ To su: 1) Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 18/1990, 61/1991 (dalje: ZK/90), 2) Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 89/1992, 125/2008 (dalje: ZK/92), 3) Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 125/2008, 90/2011, 143/2012 (dalje: ZK/08), 4) Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 143/2012, 69/2017 (dalje: ZK/12) i 5) Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 69/2017, 107/2020 (dalje: ZK/17).

¹⁷⁴ Usp. ZK/90, čl. 1. st. 1-2. čl. 2. st. 2. i čl. 6. st. 1, ZK/92, čl. 1. st. 1-4, čl. 2. st. 1-2 i čl. 7. st. 1-2, ZK/08, čl. 1, čl. 2. t. 5, čl. 3. st. 1-2 i čl. 4. st. 1-2, ZK/12, čl. 2. i 5. st. 1.

¹⁷⁵ ZK/17, čl. 3. st. 1-5, čl. 5. t. 1-3, 7. i 10, čl. 7. st. 1.

¹⁷⁶ ZK/17, čl. 5. t. 10. i čl. 39. st. 1-4.

pismenom obliku i na temelju odluke o davanju koncesije sklapaju davatelj koncesije i koncesionar radi pobližeg definiranja međusobnih prava i obveza.¹⁷⁷

Usporedbom izloženog uređenja ističu se sljedeće supstancijalne sličnosti i razlike među pravnim institutima koncesija i koncesijskih odobrenja. Prije svega, kako navodi Čović, može se reći da koncesije i koncesijska odobrenja predstavljaju *sui generis* javnopravne institute kojima javna vlast (koncedent), bilo središnja ili lokalna, dozvoljava koncesionaru da iskorištava pomorsko dobro temeljem (upravnog) ugovornog odnosa.¹⁷⁸ S druge strane, koncesijama se uvijek predviđa ograničenje, a nekad i isključenje koncesioniranog pomorskog dobra iz opće uporabe, dok se koncesijskim odobrenjima nikad ne ograničava opća uporaba pomorskog dobra.¹⁷⁹ Objekt koncesijskih odobrenja mogu biti samo morska obala, unutarnje morske vode i teritorijalno more RH, dok je krug potencijalnih objekata koncesija značajno širi i obuhvaća sve vrste pomorskog dobra.¹⁸⁰ Također, koncesije su iznimno i besplatne, dok su koncesijska odobrenja beziznimno naplatnog karaktera¹⁸¹ i dalju se na daleko kraći rok: koncesije mogu trajati od 5 do 99 godina, a koncesijska odobrenja maksimalno 5 godina.¹⁸² Na kraju, sukladno tomu, ne iznenađuje i okolnost da koncesijsko odobrenje nije moglo biti pravna osnova za građenje na pomorskom dobru, za razliku od koncesija za posebnu uporabu kojima se to moglo omogućiti.¹⁸³

3.3.1. *Subjekti, objekti, trajanje i evidencije*

Kako je već spomenuto, krug potencijalnih objekata koncesija i koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru razlikuje se širinom: objektom koncesije na pomorskom dobru može biti bilo koji dio njegove pomorske, podmorske ili kopnene komponente¹⁸⁴, a objektom koncesijskog odobrenja mogu biti samo morska i određeni dijelovi kopnene komponente: morska obala i plaže, unutarnje morske vode i teritorijalno more RH, ali ne i morske luke.¹⁸⁵ U svakom slučaju, plaže mogu biti objektom i koncesije i koncesijskog odobrenja, ali su osobito atraktivne za koncesijska odobrenja, a važno je spomenuti i kako su svemu

¹⁷⁷ ZK/17, čl. 5. t. 8. i čl. 57. st. 1-2.

¹⁷⁸ Čović, S., *op. cit.* (bilj. 164), str. 215.

¹⁷⁹ ZPDML/03, čl. 16. st. 1, čl. 2. t. 6. i čl. 38. st. 1-3.

¹⁸⁰ ZPDML/03, čl. 2. st. 1. t. 5, čl. 16. st. 1. i čl. 38. st. 2. t. 1-2.

¹⁸¹ ZPDML/03, čl. 118. st. 6, čl. 39. st. 1 i Uredba/04, čl. 13. st. 1.

¹⁸² ZPDML/03, čl. 20. st. 1. i čl. 38. st. 3.

¹⁸³ ZPDML/03, čl. 19. st. 1. t. 1-2.

¹⁸⁴ ZPDML/03, čl. 16. st. 1.

¹⁸⁵ ZPDML/03, čl. 39. st. 2.

navedenome sukladne odredbe PZ-a/94¹⁸⁶, a *mutatis mutandis* i odredbe ZPVDLP-a/74 u dijelu koji se tiče potencijalnih objekata prava korištenja pomorskog dobra, odnosno kupališta.¹⁸⁷

Temeljni subjekti koncesijskog pravnog odnosa su koncedent, tj. davatelj koncesije i koncesionar, tj. ovlaštenik koncesije – dakle, stranke ugovora o koncesiji.¹⁸⁸ Pritom je davatelj koncesije mogao biti samo javnopravni subjekt, a ovlaštenik koncesije i javnopravni i privatnopravni subjekt (pravna osoba ili fizička osoba obrtnik) koji je kumulativno ispunjavao zakonske uvjete propisane ovisno o vrsti koncesije.¹⁸⁹ Tako se koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra mogla dati pravnoj ili fizičkoj osobi 1) registriranoj za obavljanje gospodarske djelatnosti za koju se traži koncesija, 2) koja je raspolagala odgovarajućim kompetencijama za ostvarenje te koncesije, 3) imala jamstvo ispunjenja plana i programa ostvarenja koncesije, 4) nije imala nepodmirenih obveza iz ranijih koncesija, 5) kojoj dotad nije oduzimana koncesija zbog kršenja zakonskih ili ugovornih obveza i 6) koja dotad nije neovlašteno gospodarski koristila pomorsko dobro, niti ga oštetila, a da potom nije štetu naknadila.¹⁹⁰

U tom smislu, ovdje valja uočiti kako je takva regulacija (koja se tiče subjekata koncesijskog pravnog odnosa) značajno opširnija i razrađenija u usporedbi s onom iz prethodnog PZ-a/94 što, prema našem mišljenju, ponovno ukazuje na povećanu svijest zakonodavca o potrebi zaštite pomorskog dobra od opasnosti komercijalizacije: npr. PZ/94 nema odredaba o nužnim uvjetima na strani potencijalnog koncesionara pa su se imale primjeniti odredbe ZK/92 kao općeg propisa, a koji sadrži tek rudimentarnu odredbu o obvezi davatelja koncesije (tada Vlada RH) da prosuđuje (osobito) poslovni udjel ponuđača, njegovu sposobost za ostvarivanje koncesije, povoljnost njegove ponude te utjecaj na očuvanje i zaštitu okoliša.¹⁹¹ Također, na odgovarajući način se isto može reći i za ZPVDLP/74 koji, bez navođenja posebnih uvjeta za potencijalne korisnike pomorskog dobra, odnosno kupališta, navodi da to mogu biti pravne osobe, državni organ ili građani fizičke osobe.¹⁹²

Nasuprot tomu, koncesija za posebnu upotrebu pomorskog dobra i plaža prema ZPDML-u/03 mogla se dati fizičkoj ili pravnoj osobi na njezin zahtjev i to za vrlo specifične svrhe: za gradnju specifičnih objekata na pomorskom dobru ili za nastavak stanovanja, odnosno

¹⁸⁶ PZ/94, čl. 16. st. 1. i čl. 38. st. 2.

¹⁸⁷ ZPVDLP/74, čl. 5-6.

¹⁸⁸ ZPDML/03, čl. 25. st. 1.

¹⁸⁹ ZPDML/03, čl. 16. i čl. 17.

¹⁹⁰ ZPDML/03, čl. 17. st. 1-3, čl. 30. st. 1.

¹⁹¹ ZK/92, čl. 4. st. 1.

¹⁹² ZPVDLP/74, čl. 3. t. 3.

obavljanja gospodarske djelatnosti na dijelu pomorskog dobra na kojem je do stupanja na snagu ZPDML/03 pravovaljano stečeno stvarno pravo.¹⁹³ Za prvu od tih kategorija, koncesija se mogla dati za gradnju 1) građevina namijenjenih obavljanju neprofitnih djelatnosti i 2) građevina civilne, upravne i vojne infrastrukture.¹⁹⁴ Suprotno tomu, u drugoj kategoriji razlikujemo koncesije koje se daju ili za nastavak stanovanja i/ili obavljanja gospodarske djelatnosti u objektima izgrađenima temeljem prethodno pravovaljano stečenog stvarnog prava na pomorskom dobru – očito kako se ne bi novim zakonom titulare stečenih prava stambeno i/ili gospodarski ugrozilo¹⁹⁵ – ili za nastavak upotrebljavanja objekta izgrađenog na pomorskom dobru u neprofitne svrhe.¹⁹⁶ S druge strane, kako je već spomenuto, ZPVDLP/74 poznaje samo pojam korištenja, dok PZ/94 poznaje pojmove opće i posebne upotrebu te korištenja i gospodarskog korištenje pomorskog dobra i plaža, ali ih minimalno, ako ikako, definira.¹⁹⁷

Subjekt davatelja koncesije prema ZPDML-u/03 razlikovao se s obzirom na vrstu koncesije i njezino trajanje te je pritom bila uočljiva nadređenost jedinica područne (regionalne) samouprave jedinicama lokalne samouprave. Tako je prema tadašnjem uređenju županijska skupština na rok od maksimalno 20 godina davala koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra te za gradnju ili korištenje građevina od važnosti za dotičnu županiju, dok je Vlada RH davala koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra s pravom korištenja ili gradnje građevina od važnosti za RH na rok do 50 godina, a na više od 50 godina uz suglasnost Hrvatskog Sabora i za gradnju građevina od važnosti za RH koje zahtijevaju velika ulaganja te čiji se ukupni gospodarski učinci ne mogu ostvariti u manje od 50 godina.¹⁹⁸ Iznimno, uz suglasnost Vlade RH i na zahtjev ovlaštenika koncesije, županijska skupština mogla je produžiti rok trajanja koncesije za gospodarsko korištenje ili za gradnju, odnosno korištenje građevina od važnosti za tu županiju na maksimalno 30 godina ako to nove investicije gospodarski opravdavaju ili ako bi nastupila viša sila, kao što je Vlada RH mogla koncesiju za gospodarsko korištenje s pravom korištenja ili gradnje građevina od važnosti za RH na zahtjev ovlaštenika iznimno i iz istih razloga produžiti na rok od 60 godina.¹⁹⁹ Suprotno

¹⁹³ ZPDML/03, čl. 17. st. 2. i čl. 19. st. 1. t. 1-2, čl. 118. st. 5-7

¹⁹⁴ ZPDML/03, čl. 17. st. 2. i čl. 19. st. 1. t. 1-2.

¹⁹⁵ ZPDML/03, čl. 118. st. 6-7

¹⁹⁶ ZPDML/03, st. 5.

¹⁹⁷ V. *supra*!

¹⁹⁸ ZPDML/03, čl. 20. st. 2-4. Pritom se građevinama od važnosti za RH smataju one građevine koje su takvima određene propisima iz područja prostornog uređenja, dok se sve druge građevine smatraju građevinama od važnosti za županiju – ZPDML/03, čl. 20. st. 5.

¹⁹⁹ ZPDML/03, čl. 22.

tomu, jedinice lokalne samouprave (gradovi ili općine) u ulogu davatelja koncesije mogle su stupiti samo ako bi županijska skupština županije kojoj pripadaju, na zahtjev njihovog predstavničkog tijela te temeljem prijedloga župana, donijela odluku kojom bi se toj jedinici lokalne samouprave prenijela ovlast davanja koncesija na njezinom području.²⁰⁰ Također, kako je već rečeno, o svim danim koncesijama elektroničku evidenciju vodi Ministarstvo financija RH putem Registra koncesija koji do danas broji ukupno 1821 koncesiju na pomorskom dobru.²⁰¹

S druge strane i kako je već ranije spomenuto, ZPVDLP/74 propisuje isključivu nadležnost općinske (i, logično, gradske) skupštine za davanje koncesije na pomorskom dobru i kupalištima na svom području, ali je za svaku gradnju na tim objektima bila potrebna prethodna suglasnost nadležnog organa Jugoslavenske ratne mornarice i lučke kapetanije.²⁰² Također, previđeno je i obvezno vođenje tz. katastra pomorskog dobra u koju su se imala upisivati podaci o česticama pomorskog dobra, objektima na njima i podaci o pravima o njima²⁰³, međutim odredba nije zaživjela u praksi jer, kako je prethodno spomenuto, granice pomorskog dobra do danas nisu u potpunosti određene.²⁰⁴ Stupanjem na snagu PZ-a/94 došlo je do prenošenja te ovlasti u nadležnost županijske skupštine, Vlade RH i Sabora RH, a po ključu donekle usporedivim s tada predstojećom regulacijom iz ZPDML-a/03. Tako županijska skupština donosi odluku o koncesijama trajanja do 4 godine, ali to čini ili uz prethodno mišljenje općinskog, odnosno gradskog poglavarstva na čijem je području konkretno dobro (ako koncesija ne uključuje gradnju teško uklonjivih objekata) ili uz prethodno mišljenje nadležnog ministarstva (ako uključuje gradnju takvih objekata).²⁰⁵ Konačno, koncesije na razdoblje 12-33 godine daje Vlada RH, a na duže razdoblje Sabor RH.²⁰⁶

Nadalje, prema ZPDML-u/03, davatelj koncesijskog odobrenja mogla je biti samo jedinica lokalne samouprave, tj. njezino peteročlano vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja (dalje: Vijeće) imenovano po lokalnom predstavničkom tijelu, koje je koncesijska odobrenja za obavljanje djelatnosti s popisa Vlade RH davala pravnim i fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta.²⁰⁷ Koncesijska odobrenja mogla su se dati na maksimalno 5 godina²⁰⁸, a i

²⁰⁰ ZPDML/03, čl. 21. st. 1.

²⁰¹ Ministarstvo financija, Registar koncesija, <https://t.ly/kR-J> (pristup 18. travnja 2023.)

²⁰² ZPVDLP/74, čl. 5. i 12.

²⁰³ ZPVDLP/74, čl. 22.

²⁰⁴ Ljubetić, S., *loc. cit.*

²⁰⁵ ZPVDLP/74, čl. 61. st. 1-2 i čl. 62. st. 1.

²⁰⁶ ZPVDLP/74, čl. 62. st. 1-3.

²⁰⁷ ZPDML/03, čl. 39. st. 1-3.

²⁰⁸ ZPDML/03, čl. 38. st. 3.

dionici takvog pravnog odnosa drukčije su zakonski imenovani: izdavatelj koncesijskog odobrenja uvijek je bilo Vijeće, dok je korisnik koncesijskog odobrenja mogla biti pravna osoba ili obrtnik registriran za obavljanje predmetne djelatnosti tog koncesijskog odobrenja.²⁰⁹ Različito od registra koncesija koji se vodi za cijelu RH, Vijeće svake jedinice lokalne samouprave moralo je voditi vlastitu evidenciju koncesijskih odobrenja i one nisu bile javno dostupne.²¹⁰ Konačno, u bitnome jednako uređenje i ovdje je uočljivo u relevantnim odredbama PZ-a/94, uz prethodno spomenute minimalne razlike.²¹¹

Međutim, Uredbom o koncesijama koja je i dalje na snazi²¹², predviđa se i potkoncesioniranje čime se dodaje treći subjekt u strukturu koncesijskog pravnog odnosa.²¹³ Tako, u bitnome, ovlaštenik koncesije koji iz opravdanih razloga više ne može u cijelosti izvršavati svoja ugovorna prava i obveze, odnosno koji smatra da bi obavljanje koncesije tako bilo učinkovitije, može pisano predložiti davatelju koncesije davanje dijela njegove koncesije u potkoncesiju pravnoj osobi ili obrtniku koji ispunjava zakonske uvjete za dobivanje koncesije.²¹⁴ Ako davatelj koncesije davanjem suglasnosti prihvati ovlaštenikov prijedlog, sklopit će se ugovor o potkoncesiji između ovlaštenika koncesije (koncesionara) i potkoncesionara.²¹⁵ Dakle, proizlazi da je – uz koncesionara i koncedenta kao temeljne subjekte koncesijskog pravnog odnosa – dijelom strukture iznimno mogao postati i potkoncesionar pod uvjetima koje propisuje Uredba o koncesijama, a temeljem općeg okvira postavljenog odredbama ZPDML/03.²¹⁶

Suprotno tomu, ZPVDLP/74 za institut korištenja pomorskog dobra, odnosno kupališta ne poznaje institut analogan potkoncesiji te izričito isključuje mogućnost prijenosa tog prava na drugog subjekta.²¹⁷ S druge strane, PZ/94 također nema odredaba o potkoncesioniranju, ali ga ne zabranjuje, već dopušta mogućnost prijenosa koncesije na drugog subjekta uz prethodno i izričito odobrenje davatelja koncesije.²¹⁸ Međutim, niti ZK/92 kao *lex generalis* nema odredaba o potkoncesioniranju, tako da je jedina pravna osnova eventualnoj mogućnosti

²⁰⁹ ZPDML/03, čl. 38. st. 1. i čl. 39. st. 2. te Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru, *Narodne novine*, br. 23/2004, 101/2004, 39/2006, 63/2008, 125/2010, 102/2011, 83/2012, 10/2017, čl. 7. st. 1. i čl. 12.

²¹⁰ ZPDML/03, čl. 3. st. 1.

²¹¹ PZ/94, čl. 72.a-b-

²¹² Njezina je primjena stupanjem na snagu novog ZPDML/23 produžena do donošenja novih podzakonskih akata – ZPDML/23, čl. 231. st. 1.

²¹³ Uredba o koncesijama, čl. 6. st. 1.

²¹⁴ Uredba o koncesijama, st. 2, čl. 4. st. 3. i čl. 17. st. 3. ZPDML/03

²¹⁵ Uredba o koncesijama, čl. 6. st. 3-4.

²¹⁶ ZPDML/03, čl. 35.

²¹⁷ ZPVDLP/74, čl. 14.

²¹⁸ PZ/94, čl. 59. st. 4.

potkoncesioniranja upravo u citiranoj odredbi PZ-a/94. Pritom, držimo da bi davatelj koncesije smio odobriti prijenos koncesije s inicijalnog koncesionara na novog samo ako i potonji udovoljavao uvjetima koji bi se i inače tražili za koncesionara, a oni su, kako je prethodno spomenuti tada bili značajno manje regulirani nego za vrijeme ZPDML-a/03.

3.3.2. *Postupak (iz)davanja*

Osnove postupka davanja koncesija te (iz)davanja koncesijskih odobrenja prema ZPDML-u/03 bile su definirane odredbama samog zakona, dok su preciznije odredbe sadržavale Uredba o koncesijama i Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru²¹⁹ (dalje: Uredba o koncesijskim odobrenjima – također do daljnjega na snazi).²²⁰ Pritom se, u bitnome, postupak provodio ili temeljem javnog prikupljanja ponuda (tj. javnog natječaja) ili na zahtjev potencijalnog koncesionara, odnosno korisnika koncesijskog odobrenja: koncesijsko odobrenje daje se samo na zahtjev, a kod koncesije (ovisno o vrsti) obje varijante dolaze u obzir.²²¹ Tako se sukladno navedenim podzakonskim propisima koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra mogu dati samo temeljem provedenog javnog natječaja, odnosno javnog prikupljanja ponuda²²², dok se koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra te besplatne koncesije bivših stvarnopravnih ovlaštenika na dijelovima pomorskog dobra koji služe stanovanju daju na zahtjev potencijalnog koncesionara.²²³

Ne ulazeći pritom u nijanse postupka davanja koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, dovoljno je reći da je bit postupka davanja takvih koncesija temeljem javnog prikupljanja ponuda upravo u odabiru ponude koja je najpovoljnija glede niza kriterija iz odluke davatelja koncesije o javnom prikupljanju ponuda.²²⁴ Pritom se, pored čisto ekonomskih kriterija najviše ponuđene naknade za koncesiju te solventnosti i likvidnosti ponuditelja, u obzir neizostavno uzimaju i kriteriji ekološkog i socijalnog, odnosno regionalno-razvojnog karaktera: primjerice, u slučaju istih ponuda, prednost se imala dati ponuditelju sa sjedištem na otoku.²²⁵ Dakle, davanjem koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra davatelj koncesije nastoji što bolje “unovčiti” ekonomski potencijal određenih dijelova

²¹⁹ Uredba o koncesijskim odobrenjima, *Narodne novine*, br. 36/2004, 63/2008, 133/2013, 63/2014.

²²⁰ Njezina je primjena stupanjem na snagu ZPDML/23 produžena do donošenja novih podzakonskih akata – ZPDML/23, čl. 231. st. 2.

²²¹ ZPDML/03, čl. 17. st. 1-2, čl. 38. st. 3, Uredba o koncesijama, čl. 12-15, čl. 25, 31. i 40. te Uredba o koncesijskim odobrenjima, čl. 6. st. 1.

²²² Uredba o koncesijama, čl. 12.

²²³ Uredba o koncesijama, čl. 25. te ZPDML/03, čl. 118. st. 6.

²²⁴ Uredba o koncesijama, čl. 14. st. 1-2 i 4.

²²⁵ ZPDML/03, čl. 23. i Uredba o koncesijama, čl. 19. st. 3, čl. 21. i čl. 22.

pomorskog dobra uz istovremeno očuvanje okoliša, krajobraza, samog dobra i poštivanje interesa lokalnog stanovništva.

Suprotno tomu, bit postupka davanja koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra prema tadašnjim propisima bila je sasvim drugačija: takvim pojednostavljenim davanjem koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra davatelj koncesije, odnosno zakonodavac, nastoji stimulirati obavljanje neprofitnih društveno korisnih djelatnosti na pomorskom dobru (npr. gradnja kuturno-umjetničkih, sportskih ili zdravstvenih objekata i sl.) ili izgradnju infrastrukture (npr. cesta, pruga itd.)²²⁶ pa zato propisuje plaćanje tek simbolične naknade za koncesiju – osim ako se ne radi o koncesiji radi gradnji vodovodne, kanalizacijske, energetske i telefonske infrastrukture za koju se naknada određuje kao za koncesiju danu za gospodarsko korištenje pomorskog dobra.²²⁷

Što se tiče prethodno važećih propisa, ističemo kako je postupak davanja prava korištenja prema ZPVDLP-u/74 bio definiran rudimentarno, svega nekolicinom odredaba koje ne reguliraju pitanje inicijative u pokretanju postupka²²⁸, dok PZ/94 precizno određuje kako se koncesija na vrijeme kraće od četiri godine i koja ne uključuje gradnju čvrstih objekata koji se teško uklanjaju daje na zahtjev, a u suprotnom se koncesije daju daje se na temelju javnog prikupljanja ponuda.²²⁹

Nadalje, slijedom navedenog smatramo kako iz opisane zakonske regulacije proizlazi da su instituti prava korištenja, odnosno koncesije za gospodarsku upotrebu pomorskog dobra i koncesijskog odobrenja očito namijenjeni obavljanju različitih razina poduzetničke aktivnosti na pomorskom dobru, dok su za obavljanje neprofitnih i društveno korisnih djelatnosti predviđene koncesije za posebnu upotrebu. Preciznije, držimo da koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra i plaža po svojoj prirodi predstavlja daleko veću investiciju te odgovornost za veći prostor pa je utoliko podobnija za veće tržišne aktere od malih i mikro poduzetnika kojima iz upravo suprotnih razloga više odgovara institut koncesijskog odobrenja. Naime, osim što se dodjeljuje (kako je spomenuto) u višestruko bržem postupku, koncesijsko odobrenje nužno obuhvaća manji prostor, a time i manju odgovornost za npr. održavanje tog dijela pomorskog dobra, odnosno plaža i to kroz daleko kraće vrijeme²³⁰, što nositelju automatski pruža daleko veću slobodu i manje opterećenje u poslovanju. Također, poduzetnik

²²⁶ ZPDML/03, čl. 19.

²²⁷ ZPDML/03, čl. 28. st. 3.

²²⁸ ZPVDLP/74, čl. 5.

²²⁹ PZ/94, čl. 61. st. 1-2.

²³⁰ ZPDML/03, čl. 10. st. 2, čl. 38. st. 3.

može koncesijskim odobrenjem i npr. preliminarno istražiti mikrotržište radi minimiziranja rizika od eventualnih nepoznanica prije upuštanja u koncesiju kao daleko dugotrajniji pravni odnos. S druge strane, koncesija za posebnu upotrebu zapravo predstavlja oblik subvencioniranja obavljanja neprofitnih i društvenokorisnih djelatnosti na pomorskom dobru, odnosno plažama, budući da je – izuzev posebne upotrebe za gradnju infrastrukturnih građevina – za nju propisano plaćanje naknade u simboličkom iznosu.²³¹ Time, prema našem mišljenju, zakonodavac daje zapravo prilično značajan prilog promicanju obavljanja takvih neprofitnih aktivnosti, budući da takvim koncesionarima nudi (između ostalog i) plaže kao jedne od najatraktivnijih lokacija u državi za simboličnu cijenu.

3.3.3. *Prestanak i zaštita*

Prema odredbama ZPDML-a/03 koncesija prestaje 1) istekom roka na koji je dana, 2) odreknućem ovlaštenika prije isteka roka na koji je dana, 3) smrću ovlaštenika ili prestankom postojanja ovlaštenika ako pravni sljednici u roku od 6 mjeseci od tada ne zatraže potvrdu koncesije, 4) oduzimanjem koncesije od strane davatelja koncesije, 5) sporazumnim raskidom ugovora o koncesiji²³² i djelomičnim ili potpunim opozivom koncesije u interesu RH od strane davatelja koncesije.²³³ Također, koncesija po odredbama ZPDML-a/03 zasigurno prestaje i ispunjenjem eventualnih dodatnih uvjeta iz ugovora o koncesiji, kao i raskidom ugovora o koncesiji zbog javnog interesa²³⁴ te jednostranim raskidom od strane davatelja koncesije, budući da je ugovor o koncesiji upravni ugovor.²³⁵

Ovlaštenikovi pravni sljednici, odnosno nasljednici mogli su prema odredbama ZPDML-a/03 – pod uvjetom eventualne potvrde davatelja koncesije – stupiti na njegovo mjesto ovlaštenika te koncesije samo ako bi ispunjavaju zakonske uvjete za dobivanje koncesije.²³⁶ Davatelj koncesije može koncesiju ovlašteniku oduzeti ako 1) ne izgradi građevine za čiju izgradnju mu je koncesija dana, 2) se ne pridržava zakonskih i podzakonskih propisa za njeno izvršavanje ili ne provodi uvjete koncesije, 3) ne iskorištava koncesiju ili ju iskorištava suprotno svrhama za koje mu je dana ili preko dopuštene mjere, 4) ako na predmetnom pomorskom dobru izvrši radnje koje ugovor o koncesiji ne dopušta ili koje su suprotne odobrenom projektu i 5) ako neuredno plaća naknadu za koncesiju, odnosno ako ju dvaput

²³¹ ZPDML/03, čl. 28. st. 3.

²³² ZPDML/03, čl. 31. st. 1. i čl. 32. st. 2.

²³³ ZPDML/03, čl. 29. st. 1.

²³⁴ ZK/17, čl. 70.

²³⁵ ZUP, čl. 153. st. 1-4 i ZK/17, čl. 5. t. 7. i. 10.

²³⁶ ZPDML/03, čl. 32. st. 3-4.

uzastopce ne plati.²³⁷ Pritom se ističe kako podređenost koncesionara javnopravnom suugovaratelju proizlazi i iz nekih od razloga oduzimanja koncesije: npr. djelomični ili potpuni opoziv koncesije u interesu RH izražava subordiniranost koncesionara koncedentu, ali i Hrvatskom Saboru kao subjektu koji formalno nije dio strukture pravnog odnosa koncesije.²³⁸

Pregledom i usporedbom analognih odredaba ZPVDLP-a/74 o pravu korištenja pomorskog dobra i plaža vidljivo je da je, u bitnome, gotovo iste razloge prestanka prava iz tog, koncesijama sličnog pravnog instituta poznavao i taj zakon, npr. s tom razlikom da univerzalni pravni sjednici inicijalnog korisnika nisu mogli preuzeti korištenje dotičnim dijelom pomorskog dobra, odnosno plažom.²³⁹ S druge strane, slično vrijedi i za odredbe PZ-a/94 o prestanku i oduzimanju koncesije na pomorskom dobru, odnosno plaži, osim što taj zakon poznaje i preuzimanje koncesije od univerzalni pravnih sljednika neposredno prijašnjeg koncesionara, a koje je regulirano gotovo identično kao i kod ZPDML-a/03.²⁴⁰

Posebne odredbe o prestanku koncesijskog odobrenja nisu postojale ni u PZ/94, niti ZPDML-u/03, odnosno Uredbi o koncesijskim odobrenjima. Međutim, utoliko držimo da bi se odredbe o prestanku koncesija imale *mutatis mutandis* primijeniti i na pitanje prestanka koncesijskih odobrenja kao što je to bio slučaj i do stupanja na snagu ZPDML-a/03²⁴¹, konkretno prema odredbama Pravilnika o načinu, uvjetima i visini naknada za izdavanje koncesijskih odobrenja iz 1996.²⁴² (dalje: Pravilnik o koncesijskim odobrenjima) kao podzakonskog propisa podređenog i Uredbi o koncesijskim odobrenjima i ZPDML-u/03.²⁴³ Preciznije, budući da je Pravilnik o koncesijskim odobrenjima glede pitanja prestanka koncesijskih odobrenja upućivao na odgovarajuću primjenu odredaba o prestanku koncesija danas nevažećeg PZ/04²⁴⁴, valja zaključiti da su se na odgovarajući način trebale primijeniti mjerodavne odredbe ZPDML-a/03.

Kod zaštite prava iz dobivene koncesije, odnosno koncesijskog odobrenja u obzir dolazi primjena posjedovne i obveznopravne zaštite temeljem općih pravila iz odredaba ZV/96 i

²³⁷ ZPDML/03, čl. 30.

²³⁸ ZPDML/03, čl. 29. st. 1.

²³⁹ ZPVDLP/74, čl. 15. i 17.

²⁴⁰ PZ/94, čl. 67. i 69-70.

²⁴¹ Bolanča, D., Koncesijska odobrenja na pomorskom dobru – de lege lata i de lege ferenda, *Pomorski zbornik*, vol. 38 (2000), br. 1, str. 166-167.

²⁴² Pravilnik o načinu, uvjetima i visini naknada za izdavanje koncesijskih odobrenja, *Narodne novine*, br. 51/1996, 18/1999, 23/2003, 43/2003, 46/2003, 158/2003.

²⁴³ Pravilnik o koncesijskim odobrenjima, čl. 14. st. 3.

²⁴⁴ Pravilnik o koncesijskim odobrenjima, čl. 14. st. 3.te PZ/04, čl. 67-71.

Zakona o obveznim odnosima²⁴⁵ (dalje: ZOO/05), budući da sam ZPDML/03 nije sadržavao odredbe o zaštiti prava ovlaštenika koncesije, odnosno korisnika koncesijskog odobrenja. Pritom je nužno razlikovati sredstva pravne zaštite koja su takvim ovlaštenicima na raspolaganju u odnosu na davatelja koncesije, odnosno koncesijskog odobrenja od onih koja su mu na raspolaganju u odnosu na treće osobe. U potonjem slučaju, iako je pomorsko dobro (osim iznimno) stvarnopravno nesposobna stvara, nad njim je moguće imati posjed, budući da isti nije (stvarno) pravo, već pravno i relevantna faktična vlast na stvari koja rađa izvjesnim pravnim učincima²⁴⁶, a među njima i vremenski ograničenim pravom na posjedovnu zaštitu: posjednik ima pravo svoj posjed štiti od samovlasnog smetanja unutar subjektivnog roka od 30 dana od dana saznanja za čin smetanja i osobu smetatelja, odnosno objektivnom roku od godinu dana od nastalog smetanja i to putem tužbe u postupku zbog smetanja posjeda, a pod posebnim uvjetima i putem samopomoći.²⁴⁷ Stoga, budući da se ovlaštenik koncesije temeljem sklopljenog ugovora o koncesiji može smatrati neposrednim nesamostalnim posjednikom koncesioniranog dijela pomorskog dobra, i on ima pravo na posjedovnu zaštitu protiv onoga tko bi samovlasno smetao njegov posjed²⁴⁸, osobito kad temeljem ugovora o koncesiji ima pravo isključiti ili ograničiti koncesionirani dio pomorskog dobra iz opće uporabe.²⁴⁹ Prema našem mišljenju, isto pravo ima i korisnik koncesijskog odobrenja, ali u znatno užem praktičnom opsegu: naime, koncesijska odobrenja se odnose na prostorno manji dio pomorskog dobra u usporedbi s koncesijama pa bi posjedovna zaštita eventualno dolazila u obzir radi zaštite posjeda tog manjeg dijela pomorskog dobra.

Jednako tako i ovlaštenik koncesije i korisnik koncesijskog odobrenja imaju pravo na zaštitu od protupravne štete prema općim obveznopravnim pravilima iz odredaba ZOO/05, odnosno na sudsko ostvarivanje svog prava na naknadu pretrpljene kako obične štete, tako i izmakle koristi.²⁵⁰ Obojica imaju pravo na naknadu obje vrste štete npr. zato što je moguće da temeljem koncesije ili koncesijskog odobrenja na predmetnom dijelu pomorskog dobra imaju pokretnine u svom vlasništvu namijenjene izvršavanju njihovih prava koje su podložne šteti, a zamislivo je i da ih treće osobe samovlasno smetaju u izvršavanju svojih prava uslijed čega

²⁴⁵ Zakon o obveznim odnosima, *Narodne novine*, br. 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018, 126/2021, 114/2022, 156/2022.

²⁴⁶ Gavella *et al.*, *op. cit.* (bilj. 1), str. 151, 154-155 te ZV/96, čl. 10. st. 1. i 4.

²⁴⁷ Gavella *et al.*, *v. ibid.*, str. 247-248 te ZV/96, čl. 21. st. 1, 3-4,

²⁴⁸ ZV/96, čl. 22.

²⁴⁹ Perkušić, A.; Petrinović, R.; Perkušić, Z., Stjecanje i zaštita posjeda na pomorskom (općem) dobru de lege lata – de lege ferenda: (poseban osvrt na prijedlog novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama), *Poredbeno pomorsko pravo*, vol. 49 (2010), br. 164, str. 541. i 549.

²⁵⁰ ZOO/05, čl. 1089. st. 1.

dođe do štete u obliku izmakle koristi.²⁵¹ Međutim, kako iz većine izvora proizlazi da prema ZPDML/03 koncesija na pomorskom dobru pravno ne odvajaju na njemu izgrađene građevine dok koncesija traje pa dolazi do bezuvjetne primjene načela pravnog jedinstva nekretnine (lat. *superficies solo cedit*)²⁵², samim time nikakva stvarnopravna zaštita ne dolazi u obzir. Međutim, držimo da obojica prema odredbama ZOO-a/05 imaju pravo i na tužbu za otklanjanje izvora opasnosti, odnosno suzdržavanje od djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete ako se oni ne mogu spriječiti odgovarajućim mjerama²⁵³ što će u praksi najčešće doći do izražaja u odnosima s posjednicima susjednih nekretnina. Jednako tako, obojica u okviru susjedskih prava prema odredbama ZV-a/96 imaju pravo i na zaštitu od prekomjernih emisija.²⁵⁴

S druge strane, spram davatelja koncesije koncesionaru na raspolaganju stoji obveznopravna zaštita temeljem sklopljenog ugovora o koncesiji pa je koncesionar ovlašten zahtijevati ispunjenje sklopljenog ugovora te naknadu štete.²⁵⁵ Nasuprot tomu, ovlaštenik koncesijskog odobrenja ovlašten je protiv davatelja odobrenja zahtijevati ovrhu pravomoćnog i ovršnog rješenja o koncesijskom odobrenju prema općim pravilima o ovrši nenovčanih tražbina na radnju, trpljenje ili nečinjenje iz Ovršnog zakona²⁵⁶, a može eventualno zahtijevati i naknadu štete prema odredbama ZOO-a/05.

Međutim, držimo da je manjak instrumenata direktne kvazi-stvarnopravne zaštite koncesionara predstavljao problem, budući da je najizravnije sredstvo koje je koncesionar imao na raspolaganju prema trećim osobama vremenski ograničena posjedovna zaštita: kada ona prestane, koncesionar (jednako kao i najmoćniji i zakupoprimac) više nema direktnih sredstava protiv trećih, već samo može posebnom tužbom zahtijevati od davatelja koncesije da uspostavi ugovoreno pravno i faktično stanje, odnosno naknadu štete ako se u tome krivnjom davatelja koncesije ne uspije.

²⁵¹ ZOO/05, čl. 1046.

²⁵² Perkušić, A., *op. cit.* (bilj. 147), str. 18. Pritom napominjemo i da je Vrhovni sud RH 2015. obvezujućim zaključkom zauzeo kontradiktoran stav kojim istovremeno inzistira na striktnoj primjeni načela *superficies solo cedit*, uključivo i kod gradnje temeljem koncesije na pomorskom dobru, a potom upravo koncesiju predviđa kao osnovu za pravno odvajanje zgrade i pomorskog dobra – v. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Broj: Su-IV-246/2015, od 17. rujna 2015, Zaključci sa sastanka predsjednika Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske s predsjednicima građanskih odjela županijskih sudova RH održanog 16. i 17. rujna 2015. u Šibeniku, Zaključak 2 (Građevine na pomorskom dobru), str. 2.

²⁵³ ZOO/05, čl. 1047. st. 1-2.

²⁵⁴ ZV/96, čl. 100. st. 2. i čl. 110. st. 1.

²⁵⁵ ZOO/05, čl. 8-9 i čl. 1046.

²⁵⁶ Ovršni zakon, *Narodne novine*, br. 112/2012, 25/2013, 93/2014, 55/2016, 73/2017, 131/2020, 114/2022, čl. 22-23 i čl. 262.

Što se tiče zaštite prava iz dobivenog prava korištenja prema ZPVDLP-u/74, odnosno koncesije prema PZ-u/94 ističemo kako je pretežito vrijedilo sve što je o dotičnoj materiji rečeno u kontekstu ZPDML-a/03, ali po osnovi drugih propisa. Tako je npr. tada u bitnome jednaku posjednovnu zaštitu jamčio Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima²⁵⁷ (dalje: ZOVO/80), a koji je poznavao i zabranu prekomjernih imisija²⁵⁸, dok je pravo zahtijevati otklanjanje izvora štete poznavao i tada još važeći Zakon o obveznim odnosima iz 1978.²⁵⁹ (dalje: ZOO/78).²⁶⁰

3.3.4. *Posebno založnopravno uređenje*

Što se tiče založnopravnoj sposobnosti prava korištenja pomorskog dobra i kupališta, odnosno koncesija i plaža prema ZPVDLP-u/74 i PZ-u/94, posebno založnopravno uređenje po tim propisima predstavljale su odredbe o apsolutnoj, odnosno relativnoj zabrani prijenosa prava²⁶¹, dok se u ostatku primjenjivalo tadašnje općem založnopravno uređenju iz ZOVO-a/80 i ZOO-a/78).²⁶² Naime, kako Staničić i Bogović ističu u kontekstu ZPDML-a/03, kod zalaganja koncesije ne govorimo o zalaganju samog prava koncesije, već o zalaganju imovine (stvari i prava) koju koncesionar stekne vršenjem koncesije²⁶³ (odnosno, *mutatis mutandis*, prava korištenja) na pomorskom dobru, tj. plaži. Stoga proizlazi da se posebnim odredbama ZPVDLP-a/74, odnosno PZ-a/94 o relativnoj zabrani prijenosa prava²⁶⁴ ne utječe na založnopravnu sposobnost samog objekta zalogu, već se isključuje, odnosno ograničava mogućnost namirenja založnog vjerovnika sekvestracijom.

Suprotno tomu, posebno založnopravno uređenje koncesija iz ZPDML-a/03 značajno je razrađeno od prethodne regulacije. Njim se propisivalo da ovlaštenik koncesije može svoju koncesiju založiti, odnosno osnovati za drugoga založno pravo na koncesiji upisom u Upisnik koncesija (dalje: Upisnik) – javne knjige koje u pisanom ili elektroničkom obliku za koncesije koje daje Vlada RH vodi Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture RH (dalje: Ministarstvo), a za koncesije koje daju županijske skupštine nadležno upravno tijelo te županije.²⁶⁵ Prema

²⁵⁷ Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, *Službeni list SFRJ*, br. 6/1980, 36/1990, *Narodne novine*, br. 53/1991, 91/1996.

²⁵⁸ ZOVO/80, čl. 5. i 74-79.

²⁵⁹ Zakon o obveznim odnosima, *Službeni list SFRJ*, br. 29/1978, 39/1985, 46/1985, 57/1989, *Narodne novine*, br. 53/1991, 73/1991, 3/1994, 111/1993, 107/1995, 7/1996, 91/1996, 112/1999, 88/2001, 35/2005.

²⁶⁰ ZOO/78, čl. 156.

²⁶¹ Usp. ZPVDLP/74, čl. 14. i PZ/94, čl. 59. st. 4.

²⁶² ZOVO/80, čl. 62. i ZOO/78, čl. 995.

²⁶³ Staničić, F., Bogović, M., Koncesije na pomorskom dobru – odnos zakona o koncesijama i zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, *Pravni Vjesnik*, vol. 33 (2017), br. 1., str. 94.

²⁶⁴ Usp. ZPVDLP/74, čl. 14. i PZ/94, čl. 59. st. 4.

²⁶⁵ ZPDML/03, čl. 34. st. 1-2 i čl. 36. st. 1-4.

odredbi ZPDML/03, upis se provodi na zahtjev ovlaštenika koncesije uz prilaganje založnog ugovora u roku od 15 dana od dana njegova sklapanja, a založno pravo se stječe ili prestaje provođenjem ili brisanjem upisa u Upisniku.²⁶⁶ Založno pravo vjerovniku daje pravo da sam koristi koncesiju ili da ju prenese na treću osobu ako on, odnosno treća osoba na koju se koncesija prenosi ispunjava uvjete za ovlaštenika koncesije i ako mu davatelj koncesije za to da suglasnost.²⁶⁷ Samo ako založni vjerovnik ili treći na kojeg se koncesija želi prenijeti ne ispunjavaju uvjete za ovlaštenika koncesije, davatelj koncesije ne može dati svoju suglasnost i koncesija će se oduzeti, u suprotnom davatelj koncesije mora dati suglasnost za osobno izvršavanje po založnom vjerovniku, odnosno prijenos koncesije na trećega.²⁶⁸ Pritom je osobito važno naglasiti kako je založnopravna sposobnost koncesionarovog subjektivnog prava iz koncesije izričitom odredbom ZPDML/03 ograničena samo na osiguravanje dugova iz kredita sklopljenog radi provedbe ugovora o koncesiji i to samo prema kreditoru-financijskoj instituciji.²⁶⁹

Založnopravna sposobnost prava korisnika koncesijskog odobrenja nije posebno propisana niti isključena odredbama ZPDML-a/03 niti PZ-a/94 pa se na njega primjenjuje opće založnopravno uređenje iz ZV-a/96.²⁷⁰ Prema našem mišljenju, pravo iz koncesijskih odobrenja moglo se prema dotičnim propisima također smatrati sposobnim za zalog iz istih razloga kao i prethodno spomenuto pravo korištenja i koncesija jer će sredstvo osiguranja biti imovina koju je nositelj stekao obavljanjem koncesijskog odobrenja, a ne samo koncesijsko odobrenje.²⁷¹

Stoga je posebno založnopravno uređenje odredbama ZPDML/03 bilo propisano samo za koncesije i izdvajalo se od općeg založnopravnog uređenja iz odredaba ZV/96 spomenutim ograničenjem založnopravne sposobnosti, propisivanjem stjecanja založnog prava upisom u Upisnik koncesija i propisivanjem zakonskog prava založnog vjerovnika na namirenje izvršavanjem koncesije, pod uvjetom odobrenja davatelja koncesije. Naime, iako se opća dobra (a time i pomorsko dobro) upisuju u zemljišne knjige na zahtjev subjekta koji na tome ima pravni interes²⁷² i iako se koncesije vrsta knjižnih prava u teretovnicu takvog

²⁶⁶ ZPDML/03, čl. 34. st. 2, 4. i 8.

²⁶⁷ ZPDML/03, čl. 34. st. 5.

²⁶⁸ ZPDML/03, st. 6-7.

²⁶⁹ ZPDML/03, čl. 67. st. 1.

²⁷⁰ ZV/96, čl. 298. st. 2.

²⁷¹ Nikšić, S., Imovina u građanskom pravu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 62 (2012), br. 5-6, str. 1602

²⁷² Zakon o zemljišnim knjigama, *Narodne novine*, br. 63/2019, 128/2022 (dalje: ZZK/22), čl. 17. st. 4.

zemljišnoknjižnog tijela upisuju prema pravilima za upis zakupa²⁷³, zakonodavac je – umjesto propisivanja upisa založnog prava na tako upisanoj koncesiji u zemljišnim knjigama kao načina njegova stjecanja – propisao upis u Upisnik kao javnu evidenciju različitu od Registra koncesija.²⁷⁴ Sukladno tomu, s obzirom na kvazi-stvarnopravni i knjižni karakter koncesija te okolnost trostrukog upisa podataka u dotičnim trima evidencijama držimo da bi se funkciju Upisnika možda moglo integrirati u zemljišne knjige.

Osobito važna posebnost založnopravnog uređenja koncesija u ZPDML/03 jest pravo založnog vjerovnika na osobno izvršavanje koncesije ili prijenos koncesije na treću osobu, u oba slučaja pod uvjetom suglasnosti davatelja koncesije, budući da se njime odstupa od pravila općeg založnopravnog uređenja koje nalaže da založni vjerovnik namiruje svoju dospjelu, a nepodmirenu osiguranu tražbinu sudskim, tj. oficijelnim putem.²⁷⁵ Naime, založni vjerovnik *ex lege* ima pravo izvansudskog namirivanja samostalnim izvršavanjem koncesije uz suglasnost davatelja koncesije koji je može odbiti samo ako založni vjerovnik ne ispunjava uvjete za ovlaštenika koncesije.²⁷⁶ Ako sam ne ispunjava uvjete za izvršavanje koncesije, založni vjerovnik ima daljnju mogućnost prijenosa koncesije na pravnu ili fizičku osobu koja te uvjete ispunjava i s kojom može interno pravno urediti izvršavanje koncesije radi ultimativnog namirenja tražbine koju ima prema založnom dužniku.²⁷⁷ Dakle, načini ostvarivanja prava namirenja založnog vjerovnika iz založene koncesije sasvim odudaraju od općeg založnopravnog uređenja, budući da založni dužnik nema aktivnu ulogu u dozvoljavanju izvansudskog namirenja i da načini izvansudskog namirenja stoje pod izvjesnom kontrolom subjekta koji nije dio založnopravnog odnosa (davatelja koncesije). Utoliko držimo da je i okolnost javnopravne kontrole osobnog izvršavanja, odnosno prijenosa koncesija od strane založnog vjerovnika dodatan izraz javno-privatnog mješovitog karaktera koncesijskog pravnog odnosa.

4. VAŽEĆI ZAKON O POMORSKOM DOBRU I MORSKIM LUKAMA IZ 2023.

O aktualnom pitanju revizije stvarnopravnog uređenja pomorskog dobra i plaža raspravlja se više ili manje kontinuirano najmanje od ranih 2010-ih, budući da je prvi prijedlog potpuno novog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama Hrvatskom Saboru upućen u travnju

²⁷³ ZZK/22, čl. 24. st. 2.

²⁷⁴ ZPDML/03, čl. 34. st. 2.

²⁷⁵ Gavella, N.; Josipović, T.; Gliha, I.; Belaj, V.; Stipković, Z.; *Stvarno pravo: svezak drugi*, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 413.

²⁷⁶ ZPDML/03, čl. 34, st. 5-7.

²⁷⁷ ZPDML/03, čl. 34, st. 5-7.

2014. na inicijativu Kluba zastupnika HDZ-a²⁷⁸ i s namjerom rješavanja problema nesklada između uređenja koncesija u ZK/12²⁷⁹, ukidanja instituta koncesijskih odobrenja te implementacije instituta dozvola²⁸⁰, definiranja morskih plaža²⁸¹ i dr. S obzirom na neuspjeh tog prijedloga zakona, 29. prosinca 2022. godine Vlada RH je u zakonodavnu proceduru uputila Prijedlog ZPDML/22 koji je ultimativno stupio na snagu krajem srpnja 2023. ZPDML/23. Potonji u mnogočemu slijedi ista rješenja kao i istoimeni prijedlog zakona iz 2014. pa u nastavku analiziramo njegove odredbe.

4.1. Pomorsko dobro i plaže

Temeljni stvarnopravni status pomorskog dobra se ne mijenja: pomorsko dobro zadržava status općeg dobra kojim se svi mogu služiti pod jednakim uvjetima sukladno njegovoj prirodi, namjeni i zakonskim ograničenjima²⁸² te se i nadalje inzistira na beziznimnoj primjeni načela *superficies solo cedit*.²⁸³ Komponente pomorskog dobra, u bitnome, i dalje odražavaju dosadašnju trodiobu, ali je kopnenoj komponenti zamjetno proširen obuhvat detaljnim navođenjem njezinih mogućih oblika i proglašavanjem svih nekretnina unutar lučkog područja pomorskim dobrom.²⁸⁴ Temeljne granice pomorskog dobra – prema kopnu, ali i ostatku mora – također su, u bitnome, neizmijenjene.²⁸⁵

Prethodno razlikovanje morskih plaža na prirodne i uređene koje je dosad uređeno Pravilnikom o plažama/95 integrirano je u zakon i dodatno razrađeno. Tako je temeljna podjela morskih plaža na morske plaže posebne namjene i na javne morske plaže, od kojih se potonje dalje dijele na prirodne i uređene.²⁸⁶ Pritom, temeljna je razlika među morskim plažama posebne namjene i javnih morskih plaža činjenica da se potonje ne smiju ograditi ili kako drukčije ograničiti pristup istima, odnosno da se njihova opća uporaba ne smije ograničiti, a kamoli isključiti – sve neovisno o eventualnim koncesijama koje na njima postoje.²⁸⁷

²⁷⁸ Hrvatski Sabor, Klasa: 934-01/14-01/01, URBROJ: 65-14-02, od 16. travnja 2014., Prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama.

²⁷⁹ V. *ibid.*, II.a Ocjena stanja.

²⁸⁰ V. *ibid.*, II.b Osnovna pitanja koja se uređuju Zakonom, t. 9.

²⁸¹ V. *ibid.*, t. 16.

²⁸² ZPDML/23, čl. 4. st. 1. i 5, čl. 5. st. 1.

²⁸³ ZPDML/23, čl. 5. st. 3.

²⁸⁴ ZPDML/23, čl. 6. st. 1-4.

²⁸⁵ ZPDML/23, čl. 6. st. 3. i 5.

²⁸⁶ ZPDML/23, čl. 76. st. 1-2.

²⁸⁷ ZPDML/23, čl. 78. st. 3-5, čl. 79. st. 3-5 i čl. 80. U tom smislu, ističemo kako je još 2001. 287 argumentiranim prijedlogom o razvrstavanju plaža na poluuređene, uređene i plaže posebne namjene sugerirao podvrgavanje svih plaža koncesioniranju te njihovo razvrstavanje utvrđivanjem detaljnih uvjeta koje svaka mora ispunjavati – Tako Capar, R., Trebaju li nam propisi o plažama, *Pomorski zbornik*, vol. 38 (2000) br. 1., str. 187-189.

Nastavno na to, ZPDML/23 prirodnim morskim plažama, u bitnome, smatra plaže unutar ili izvan naselja koje su infrastrukturno neopremljene, očuvanih prirodnih obilježja i sastava, na kojima je zabranjeno građenje, a i koncesioniranje kada je plaža izvan građevinskog područja²⁸⁸, dok se uređene morske plaže se od njih, u bitnome, razlikuju svojom infrastrukturnom opremljenošću, dostupnošću smanjeno pokretljivim osobama i izmijenjenim prirodnim karakteristikama, a i dužnošću subjekta koji njome upravlja (jedinice lokalne samouprave ili koncesionara) da takvu plažu i adekvatno označi, s morske strane zaštiti i sve njezine aktualne i potencijalne korisnike informativnom pločom obavijesti o kvaliteti mora, dopuštenosti pristupa kućnim ljubimcima, potencijalnim izvanrednim događajima na njoj i sl.²⁸⁹ Usporedbom s prethodno izloženim uređenjem iz perioda od osnutka RH do stupanja na snagu ZPDML/23, držimo kako je jasno vidljivo suštinsko održanje prethodnih koncepcija plaža uz značajno unaprijeđenje, odnosno razradu njihove regulacije. Prema našem mišljenju, pored ograničenja koncesioniranja i izričite zabrane gradnje na prirodnim plažama, osobiti korak unaprijed predstavlja antidiskriminacijski element vidljiv u definiciji uređenih plaža u koju je po prvi put od osnutka RH unijet element njihove dostupnosti osobama smanjene pokretljivosti.²⁹⁰

Također, osobito važnu novinu predstavlja propisivanje ograničenja mjere *de facto* isključenja opće uporabe na koncesioniranom pomorskom dobru, odnosno javnoj plaži. Preciznije, ZPDML/23 predviđa opću dužnost davatelja koncesije za gospodarsko korištenje javne plaže da prilikom odluke o površini plaže na kojoj koncesionar može obavljati djelatnosti za koje mu je koncesija dana osigura i štiti javni interes korištenja plaže²⁹¹ te propisuje da se koncesijom za gospodarsko korištenje uređene plaže izvan naselja može obuhvatiti maksimalno 60% kopnenog i 40% morskog dijela plaže, a unutar izgrađenog naselja maksimalno 40% kopnenog i 20% morskog dijela plaže, dok ostatak plaže mora ostati u javnoj uporabi.²⁹² Dakle, zakonodavac propisivanjem većih ograničenja unutar naselja nego izvan naselja očito dvojako stupa u zaštitu (između ostalog i) interesa lokalnog stanovništva: apstraktno, propisivanjem opće obveze davatelja koncesije da štiti javni interes i konkretno, postavljanjem objektivnih ograničenja koncesioniranja.

²⁸⁸ ZPDML/23, čl. 78.

²⁸⁹ ZPDML/23, čl. 79.

²⁹⁰ Usp. ZPVDLP/74, čl. 3. t. 7, Pravilnik o plažama, čl. 3. st. 1.

²⁹¹ ZPDML/23, čl. 81. st. 1.

²⁹² ZPDML/23, čl. 81. st. 2-3.

Spomenute morske plaže posebne namjene mogu se, u bitnome, definirati kao morske plaže koje su prilagođene zadovoljavanju specifičnih potreba posebnih kategorija korisnika (npr. liječenju i fizikalnoj rehabilitaciji) i koje se mogu koristiti (samo) temeljem koncesije koja se može dati 1) javnoj zdravstvenoj ustanovi koju je osnovala RH ili jedinica područne (regionalne) samouprave, a čiji su korisnici u toj ustanovi radi liječenja i/ili rehabilitacije, ili 2) pravnoj osobi – koncesionaru čiji su korisnici prirodni turisti.²⁹³ Prema našem je mišljenju *ratio legis* i takve regulacije nedvojbeno antidiskriminacijske naravi.

Temeljno uređenje upravljanja pomorskim dobrom, u bitnome, ostaje nepromijenjeno u odnosu na neposredno prethodno uređenje iz ZPDML-a/03, ali primjećuje se opsežnija i detaljnija regulacija u odnosu na prethodno stanje. RH se sada izričito proklamira nositeljicom vlasti (i upravljanja) nad pomorskim dobrom, te u njezino ime Vlada RH njime upravlja, o njemu vodi brigu i za njega odgovara, ali se dio poslova upravljanja te razmjerni dio vođenja brige i odgovornosti može prenijeti na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i lučke uprave, a za zaštićene dijelove prirode i na javne ustanove.²⁹⁴ Daljnju novinu predstavlja i okolnost uvođenja koncepta tzv. integralnog upravljanja pomorskim dobrom kojim se nalaže poštivanje principa održivog razvoja i očuvanja pomorskog dobra za buduće generacije, zaštite javnog interesa, okoliša, prirodnog krajobraza i kulturne baštine itd.²⁹⁵, a što definitivno predstavlja korak u smjeru ostvarenja principa definiranih u spomenutim međunarodnim (ICZM Protokol i Preporuka 2002.), ali i nacionalnim izvorima prava.²⁹⁶

Što se tiče načina upotrebe i korištenja pomorskog dobra, novim uređenjem sadržanim u odredbama ZPDML-a/23 i nadalje se *de facto* predviđa opća i posebna upotreba te gospodarsko korištenje pomorskog dobra, a koji se pojmovi i nadalje, u bitnome, jednako definiraju kao i u odredbama prethodno važećeg ZPDML/03.²⁹⁷ Novinu pritom predstavlja *de facto* zamjena instituta koncesijskih odobrenja institutom dozvola²⁹⁸ o kojem će više riječi biti kasnije.

Dakle, na plažama posebne namjene načelno vrijedi suprotno od onog što vrijedi za javne plaže čije je isključenje javnih plaža iz opće uporabe (tj. takvo korištenje koje potpuno isključuje opću upotrebu)²⁹⁹ izričito zabranjeno. Prema našem mišljenju, time se otvara pitanje mogućnosti djelomičnog ograničenja opće upotrebe. Naime, posebnom se odredbom navodi

²⁹³ ZPDML/23, čl. 80.

²⁹⁴ ZPDML/23, čl. 9. st. 1-4.

²⁹⁵ ZPDML/23, čl. 8.

²⁹⁶ V. poglavlje 2. Ekonomski i sociološki aspekti uređenja iskorištavanja plaža.

²⁹⁷ ZPDML/23, čl. 11.

²⁹⁸ Kundih, B., *loc. cit.*

²⁹⁹ ZPDML/23, čl. 3. st. 1. t. 5.

da se koncesije za gospodarsko korištenje javne plaže moraju davati tako da je totalitet koncesionirane plaže dostupan općoj upotrebi ("svima na korištenje"), ali da koncesionar može na varijabilnom maksimalnom postotku morskog, odnosno kopnenog dijela te plaže obavljati gospodarske djelatnosti za koje mu je koncesija dana.³⁰⁰ Međutim, kako pomiriti istovremene i fizički kolidirajuće zahtjeve opće upotrebe i gospodarskog korištenja istog dijela plaže? Prema našem mišljenju, citirane odredbe čl. 81. st. 2-3 utoliko uvode nepotrebne pravne nejasnoće jer očito propuštaju koncesionarev legitimni posjed nad koncesioniranim dijelom javne plaže nazvati njegovim pravim imenom: ograničenjem opće uporabe te plaže³⁰¹ bez simuliranja mogućnosti neke istovremene opće uporabe koja bi u praksi mogla stvarati samo probleme svima involviranim subjektima.

4.2. Koncesije na pomorskom dobru, posebna upotreba i dozvole

Kao što je već rečeno, ZPDML/23 (jednako kao i prethodni ZPDML/03) razlikuje opću i posebnu upotrebu pomorskog dobra te gospodarsko korištenje pomorskog dobra.³⁰² Pritom zakon razlikuje ukupno 4 instituta raspolaganja pomorskim dobrom: posebnu upotrebu, gospodarsko korištenje, privremeno gospodarsko korištenje pomorskog dobra te dozvole.³⁰³ Privremeno gospodarsko korištenje pomorskog dobra institut je raspolaganja pomorskim dobrom koji se tiče isključivo gospodarskog korištenja lučkog područja luke posebne namjene kao dijela pomorskog dobra bitno različitog od plaža³⁰⁴, pa samim time prelazi granice interesa ovog rada.

Posebna upotreba je konstruirana kao pravni institut prilično sličan koncesijama, uz tu razliku da se pravo na posebnu upotrebu daje za jednokratko obavljanje zatvorenog kruga načelno nekomercijalnih djelatnosti i da se isto ne može dati za već izgrađene ili izvedene građevine, odnosno zahvate u prostoru.³⁰⁵ Naime, isti u bitnome predstavlja naplatni modus upotrebe pomorskog dobra ili infrastrukture, a koji može uključivati gradnju građevina za potrebe tijela državne uprave i pravnih osoba s javnim ovlastima za specifične potrebe (obrane,

³⁰⁰ Ako je plaža unutar naselja, koncesionaru može biti dopušteno obavljati djelatnost na maksimalno 20% morskog i 40% kopnenog dijela te plaže, a ako je plaža izvan naselja na 40% morskog, odnosno 60% kopnenog dijela te plaže – ZPDML/23, čl. 81. st. 2-3:

³⁰¹ ZPDML/23, čl. 13. st. 1: "Na dijelu pomorskog dobra opća upotreba pomorskog dobra može se ograničiti, ili iznimno isključiti na određeno vrijeme na temelju koncesije, posebne upotrebe pomorskog dobra, davanjem prava na privremeno gospodarsko korištenje pomorskog dobra te davanjem luke otvorene za javni promet na upravljanje lučkom upravom."

³⁰² ZPDML/23, čl. 11. i 13.

³⁰³ ZPDML/23, čl. 44.

³⁰⁴ ZPDML/23, čl. 75.

³⁰⁵ Usp. ZPDML/23, čl. 45. i čl. 49!

unutarnjih poslova, sigurnost plovidbe, zaštite prirode i okoliša, zaštite od štetnog djelovanja vode i dr.) ili gradnju prometne, komunalne i dr. infrastrukture koja se dijelom nalazi na pomorskom dobru.³⁰⁶ Pravo na posebnu upotrebu može steći pravna ili fizička osoba sklapanjem upravnog ugovora o posebnoj upotrebi temeljem odluke donesene u upravnom postupku³⁰⁷ i može trajati do 10 (za projekte na području luka otvorenih za javni promet – odlučuje Upravno vijeće nadležne lučke uprave), 20 (za projekte od lokalnog ili regionalnog značaja – odlučuje predstavničko tijelo samoupravne jedinice čiji interesi pretežu) ili 50 godina (za projekte od značaja za RH – odlučuje Vlada RH).³⁰⁸ Pritom, zakon nalaže i plaćanje naknade za pravo posebne upotrebe pomorskog dobra, a koja se ima određivati sukladno uredbi Vlade RH (nije još donesena) i ovisno o opsegu upotrebe, značaju objekta i djelatnosti radi čijeg se obavljanja dotično pravo daje.³⁰⁹ Pritom je temeljna i već na prvi pogled uočljiva razlika tog novog instituta u odnosu na koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra, odnosno plaža prema prethodno važećem ZPDML-u/03 u činjenici da je zakonodavac odustao od efektivnog subvencioniranja neprofitnih i generalno društveno korisnih djelatnosti za koje su potencijalni koncesionari mogli dobiti takvu koncesiju za simboličnu naknadu – jer se posebna upotreba po ZPDML-u/23 više jednostavno ne daje za takve aktivnosti.³¹⁰ Izbjegavajući pritom puku konstataciju da takva odluka zakonodavca indicira promjenu politike nacionalne javne vlasti prema potpomaganju neprofitnih djelatnosti, ističemo kako takvu odluku smatramo pogrešnom i držimo da neprofitni subjekti koji obavljaju društveno korisnu aktivnost moraju moći dobiti priliku koristiti pomorsko dobro i plaže kao jedne od daleko najvrednijih nacionalnih resursa.

Nadalje, s druge strane, gospodarsko korištenje pomorskog dobra ostvaruje se samo koncesijom na pomorskom dobru, tj. svaka koncesija na pomorskom dobru u smislu ZPDML-a/23 smatra se koncesijom za gospodarsko korištenje pomorskog dobra.³¹¹ Pritom se pravo na gospodarsku upotrebu pomorskog dobra daje na određeno vrijeme, sa ili bez prava na gradnju, pravnoj ili fizičkoj osobi, na temelju ugovora o koncesiji (upravnim ugovorom) sklopljenog nakon javnog prikupljanja ponuda ili iznimno na zahtjev (u potonjem slučaju na maksimalno 5 godina), za obavljanje neke iz otvorenog kruga komercijalnih djelatnosti (npr. za obavljanje proizvodnih i uslužnih djelatnosti, za gospodarsko korištenje morske plaže, za uzgoj ribe i dr.

³⁰⁶ ZPDML/23, čl. 45. i čl. 47.

³⁰⁷ ZPDML/23, čl. 46. st. 1. i 8.

³⁰⁸ ZPDML/23, čl. 46. st. 3-7

³⁰⁹ ZPDML/23, čl. 47. st. 1-2.

³¹⁰ Usp. sa ZPDML/03, čl. 19. t. 1

³¹¹ ZPDML/23, čl. 48. st. 1.

morskih organizama i za drugu namjenu) koje su planirane prostornim planom i može se dati za već izgrađene ili izvedene građevine, odnosno zahvate u prostoru.³¹²

Dakle, među institutima posebne upotrebe i gospodarskog korištenja pomorskog dobra temeljna je razlika u (ne)komercijalnoj prirodi djelatnosti čijem obavljanju na pomorskom dobru služe, njihovom taksativnom ili egzemplarnom navođenju i (ne)mogućnosti davanja za već izgrađene i/ili izvedene građevine i/ili zahvate u prostoru. Pritom, zakon donosi i niz odredaba o pripremnim radnjama koje provodi tijelo nadležno za davanje koncesije radi utvrđivanja potreba i interesa za njezinom dodjelom te o stručnom povjerenstvu za koncesije, ali iznenađuje činjenica da potonjem nije propisana uloga i zbir ovlasti.³¹³

Nadalje, opća uporaba može se ograničiti, a iznimno i isključiti samo privremeno i na dijelu pomorskog dobra obuhvaćenom koncesijom za gospodarsko korištenje, pravom na privremeno gospodarsko korištenje i pravom na posebnu upotrebu.³¹⁴ Korištenje pomorskog dobra bez isključenja ili umanjivanja njegove opće uporabe moguće je putem instituta dozvola na pomorskom dobru³¹⁵ kojim se *de facto* zamjenjuje prijašnji institut koncesijskih odobrenja.³¹⁶

Trajanje koncesije odnosno prava posebne upotrebe također, u bitnome, ostaje neizmijenjeno u odnosu na odredbe ZPDML/03, osim što se jedinicama područne (regionalne) samouprave beziznimno oduzima mogućnost iznimnog davanja koncesije (posebne upotrebe) na rok dulji od 20 godina.³¹⁷

Konačno, slično institutu koncesijskih odobrenja, dozvolom za upotrebu pomorskog dobra ovlaštenik (gospodarski subjekt) pravo obavljanja gospodarskih djelatnosti na pomorskom dobru stječe na način da se njihovim vršenjem, u pravilu, ne ograničava niti isključuje opća upotreba pomorskog dobra i to na rok od minimalno 2 i maksimalno 5 godina, odnosno iznimno na rok do 20 dana, na zahtjev, za obavljanje privremene ili prigodne djelatnosti i samo jednom u godini uz mogućnost ograničenja opće upotrebe u smislu ograđivanja i naplate ulaska.³¹⁸

³¹² ZPDML/23, čl. 48-49 i 63.

³¹³ ZPDML/23, čl. 50-51.

³¹⁴ ZPDML/23, čl. 13.

³¹⁵ ZPDML/23, čl. 71. st. 7.

³¹⁶ Kundih, B., *loc. cit.*

³¹⁷ ZPDML/23, čl. 46. i čl. 52.

³¹⁸ ZPDML/23, čl. 71. st. 4-7 i 9-10.

Drugu bitnu razliku predstavlja i okolnost da se postupak dodjele dozvola, za razliku od koncesijskih odobrenja, sada se vodi temeljem javnog natječaja.³¹⁹

4.2.1. *Subjekti, objekti, trajanje i evidencije*

ZPDML/23 pretežito ne mijenja postojeće uređenje glede subjekata pa koncesionar za gospodarsko korištenje i ovlaštenik dozvole može i nadalje biti pravna osoba privatnopravnog ili (barem teoretski) javnopravnog karaktera te obrtnik, dok subjekti prava posebne upotrebe nisu definirani, ali pretpostavljamo da mogu biti javnopravni ili privatnopravni subjekti pravne osobe.³²⁰ Posebne pretpostavke propisane za koncesionara od prethodnog uređenja se, u bitnome, razlikuju samo po tome što subjekte kojima je prethodno oduzimana koncesija ne isključuju trajno od apliciranja za novu koncesiju na pomorskom dobru, već samo na 5 godina od dana oduzimanja.³²¹ Također, novina je i da se dozvola ne može dati ponuditelju koji je prethodno protuzakonito, odnosno neovlašteno koristio pomorsko dobro i/ili na njemu uzrokovao štetu³²², dok daljnji uvjeti za posebnu upotrebu nisu propisani.

Davatelj koncesije su i nadalje Vlada RH, jedinica područne (regionalne) ili iznimno lokalne samouprave³²³: preciznije, Vlada RH je davatelj koncesije ako je konkretni projekt od interesa za RH ili zaštite pomorskog dobra, dok je argumentom *a contrario* za zaključiti da je predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave davatelj ako je projekt u pretežitom područnom (regionalnom) interesu i ako, u slučaju da nije ovlast za davanje pojedinih ili svih koncesija, na prijedlog svojeg izvršnog tijela ili na zahtjev predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, prenijelo na tu jedinicu.³²⁴

Ovlast rješavanja o dozvolama podijeljena je među izvršnim tijelom jedinice lokalne samouprave (a ne više Vijeću) temeljem odluke njezina predstavničkog tijela, ravnateljem javne ustanove za zaštićene dijelove prirode i ravnateljem državne ili županijske lučke uprave³²⁵, očito ovisno o području mjesne nadležnosti svakoga od njih po načelu specijalnosti. Samim time, držimo da je i ovdje zamjetno unaprjeđenje pravnog instituta dozvole (bivša koncesijska odobrenja), ali da je ipak potrebno nastaviti napore sprječavanja pretjerane upotrebe instituta dozvola kojom bi se ograničilo opću uporabu pomorskog dobra³²⁶ – i to

³¹⁹ Usp. ZPDML/03, čl. 38. st. 1. i 3. te ZPDML/23, čl. 71. st. 1. i 10.

³²⁰ ZPDML/23, čl. 45, 48. i 71.

³²¹ ZPDML/23, čl. 56. st. 1. t. 3..

³²² ZPDML/23, čl. 71. st. 6.

³²³ ZPDML/23, čl. 53-54.

³²⁴ ZPDML/23, čl. 54. st. 1. i 3.

³²⁵ ZPDML/23, čl. 71. st. 1. i 3. – usp. sa bilj. 207.

³²⁶ Kundih, B., *loc. cit.*

osobito u odnosu na prirodne morske plaže jer kod kojih postoji i spomenuto ograničenje koncesioniranja koje ih samim time "izlaže" dozvolama.³²⁷ No, smatramo kako bi razmjeri eventualnih problema ipak trebali biti manji od onih nastalih za ZPDML-a/03, budući da po ZPDML-u/23 dozvole dodjeljuje izvršni organ samoupravne jedinice temeljem odluke svog predstavničkog tijela, a ne više samostalni, peteročlani organ – Vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja – kojeg je samo imenovalo predstavničko tijelo te jedinice.³²⁸ Naime, izvršni organ ne može dozvole davati suprotno odluci predstavničkog tijela te jedinice, tako da se samim time uspostavlja prethodna kontrola koje prethodni zakon nije poznavao³²⁹, a i smatramo kako je kolegijalno tijelo s više članova kakvo je predstavničko tijelo zbog svoje veličine otpornije na eventualne koruptivne utjecaje od daleko manjeg Vijeća za dodjelu koncesijskih odobrenja.

Nastavno, glede koncesije i što se tiče podređenost gradova i općina županijama, ona je zadržana te je dodan i osobiti vid podređenosti svih samoupravnih jedinica Vladi RH time što joj je dana ovlast zabrane davanja koncesija za osobito vrijedne ili osjetljive dijelove pomorskog dobra, odnosno ovlast izravnog davanja koncesija te zakonske personalne subrogacije preuzimanjem ugovora o već danoj koncesiji za projekte od interesa za RH ili za zaštitu pomorskog dobra, ma tko bio inicijalni davatelj koncesije.³³⁰ Prema našem mišljenju, takva je novina svakako izraz okrupnjivanja ovlasti na strani Vlade RH koje može imati pozitivne učinke u vidu povećanog nadzora raspolaganja pomorskim dobrom, ali i negativne učinke u vidu smanjene pravne sigurnosti koncesionara.

Također, i ZPDML/23 predviđa institut potkoncesije: one su sada ograničene na gospodarsko korištenje dijela koncesioniranog pomorskog dobra koje zahtijeva gradnju objekata namijenjenih obavljanju djelatnosti srodnih onima za koje je koncesija dodijeljena, a koje koncesionar ne može obavljati sam ili smatra da bi ih treći, potkoncesionar, učinkovitije obavljao.³³¹ Međutim, ZPDML/23 istovremeno ne dopušta davanje koncesije subjektu koji nije registriran za obavljanje (svih) djelatnosti koje su njezin predmet³³² niti sklapanje ugovora o potkoncesiji za glavnu djelatnost za koju je koncesija dana³³³ pa proizlazi da je *ratio legis* instituta potkoncesija prema ZPDML/23 dijelom izbjegli posljedično oduzimanje koncesije, uslijed naknadnog nastupanja pravne nemogućnosti vršenja (dijela) njenog sadržaja, a dijelom

³²⁷ ZPDML/03, čl. 78. st. 6.

³²⁸ Usp. ZPDML/03, čl. 39. st. 2. i ZPDML/23, čl. 71. st. 3.

³²⁹ Usp. ZPDML/03, čl. 39. st. 2. i ZPDML/23, čl. 71. st. 3.

³³⁰ ZPDML/23, čl. 53-54.

³³¹ ZPDML/23, čl. 60. st. 1.

³³² ZPDML/23, čl. 56. st. 1. t. 1.

³³³ ZPDML/23, čl. 60. st. 6.

i izbjeći situaciju gdje je koncesionar *de facto* prisiljen nastaviti vršiti sadržaj dane koncesije iako mu je naknadno postala neretnabilnom, s obzirom da zbog uskog kruga razloga za pokretanje postupka izmjena postojećeg ugovora o koncesiji, tim institutom ne može sanirati dotični "nedostatak", a izlaže se i mogućnosti odbijanja predloženih izmjena.³³⁴

Zatim, objektima koncesija i prava posebne upotrebe i nadalje mogu biti sve tri komponente pomorskog dobra.³³⁵ Pritom su i prirodne (osim onih izvan građevinskog područja) i uređene morske plaže sposobne i za koncesiju i za posebnu upotrebu, ali bi samim time gospodarsko korištenje prirodnih plaža po svojoj prilici trebalo nešto više vršiti temeljem dozvola, za razliku od uređenih.³³⁶ Također, iako takvog izričitog isključenja nema, držimo da nije zamislivo izdavanje dozvola za obavljanje gospodarske djelatnosti na podmorskoj komponenti pomorskog dobra, već prije svega na kopnenoj, a teoretski i na pomorskoj. Rokovi, tj. trajanje koncesija, prava posebne upotrebe i dozvola u bitnome ostaju jednaki prethodnom uređenju trajanja koncesija i koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru, s time da je županijama oduzeta ovlast iznimnog prekoračenja roka od 20 godina za koncesije, odnosno pravo posebne upotrebe.³³⁷

Konačno, od evidencija ZPDML/23 predviđa osnivanje tzv. Jedinственe nacionalne baze podataka pomorskog dobra RH (dalje: JNBPPD), odnosno Upisnika koncesija na pomorskom dobru kao specijaliziranog dijela NBPPD-a u koji bi davatelji koncesija upisivali "sve koncesije, potkoncesije na pomorskom dobru i posebne upotrebe pomorskog dobra, kao i sve promjene vezane za koncesije, potkoncesije na pomorskom dobru i posebne upotrebe pomorskog dobra, a u roku ne dužem od 30 dana od dana nastupa okolnosti".³³⁸ Dakle, uz postojeći sustav triju evidencija (Upisnik koncesija, Registar koncesija i zemljišne knjige), namjera je uvesti i četvrtu evidenciju, NBPPD, čiji bi specijalizirani dio nosio isto ime kao i jedna od već postojećih samostalnih evidencija i čiji bi upisi također imali samo deklaratoran karakter.

4.2.2. *Postupak davanja*

ZPDML/23 propisuje kako se koncesije na pomorskom dobru dodjeljuju ugovorom o koncesiji nakon provedenog javnog prikupljanja ponuda u postupku davanja koncesije, a u

³³⁴ ZPDML/23, čl. 59. st. 1. i 3.

³³⁵ ZPDML/23, čl. 49. st. 1.

³³⁶ ZPDML/23, čl. 78. st. 6. i čl. 79.

³³⁷ ZPDML/23, čl. 52. st. 3-8 i čl. 46. st. 3-4.

³³⁸ ZPDML/23, čl. 73.

taksativno navedenim slučajevima na zahtjev³³⁹, pravo na posebnu upotrebu odlukom donesenom na zahtjev u upravnom postupku³⁴⁰, dok se dozvole daju u upravnom postupku rješenjem o davanju dozvole nakon provedenog javnom natječaja.³⁴¹

Dakle, novo se uređenje od prethodnog, u bitnome, razlikuje samo time što predviđa provođenje javnog natječaja za dodjelu dozvola, što ZPDML/03, kako je već rečeno, glede koncesijskih odobrenja nije propisivao. Prema našem mišljenju, intencija zakonodavca koja odatle proizlazi jest osiguravanje izbora financijski što povoljnije ponude u okolnostima u kojima je "potražnja" za dozvolama vjerojatno narasla, što je zasigurno korak unaprijed u odnosu na prethodno uređenje po kojem su se koncesijska odobrenja izdavala na zahtjev pa nije dolazilo do nadmetanja poduzetnika u kojem bi proračuni samoupravnih jedinica (70% uplaćuje se u korist proračuna dotične jedinice lokalne samouprave, a 30% u korist proračuna županije kojoj ona pripada)³⁴² ostvarili svoje financijske interese.

4.2.3. *Prestanak i zaštita*

Jedna od uočljivijih razlika u odnosu na postojeće uređenje je izostanak navođenja razloga prestanka koncesija na pomorskom dobru, prava posebne upotrebe i dozvola, čime se efektivno upućuje na opće uređenje koncesija³⁴³. Tako koncesija zasigurno i nadalje prestaje iz istih razloga kao i po prethodnom posebnom uređenju zato što ZK/17 kao viši, opći propis o koncesijama propisuje, u bitnome, iste razloge³⁴⁴, uz iznimku potvrde koncesije po pravnim sljednicima umrlog, tj. ugašenog koncesionara koju je predviđao prethodni ZPDML/03³⁴⁵, a ZPDML/23 ne – iako se ona teoretski može predvidjeti ugovorom o koncesiji. Također, jednako kao i kod ZPDML-a/03, dodatni razlog predviđen odredbama ZUP/09 i ovdje je jednostrani raskid ugovora po davatelju koncesije, neovisno o tome je li ona dana u redovitom postupku ili na zahtjev³⁴⁶, kao i raskid ugovora o koncesiji zbog javnog interesa prema odredbama ZK/17.³⁴⁷

Nadalje, s obzirom na izostanak odredaba o prestanku prava posebne upotrebe dijela pomorskog dobra u slučajevima u kojima dolazi do primjene odredaba o koncesijama, za

³³⁹ ZPDML/23, čl. 48. st. 3, čl. 63. st. 1.

³⁴⁰ ZPDML/23, čl. 46. st. 1.

³⁴¹ ZPDML/23, čl. 71. st. 3. i 7.

³⁴² ZPDML/23, čl. 42. st. 2.

³⁴³ ZPDML/23, čl. 2. st. 1.

³⁴⁴ ZK/17, čl. 70-73.

³⁴⁵ ZPDML/03, čl. 42. t. 3.

³⁴⁶ ZUP/09, čl. 153. st. 1-4.

³⁴⁷ ZK/17, čl. 70. t. 2.

zaključiti je da se *mutatis mutandis* primjenjuju i opisana pravila o prestanku koncesija, budući da izvor subjektivnih prava ovlaštenika i ovdje upravni ugovor (utemeljen na odluci o posebnoj uporabi)³⁴⁸, neovisno o tome je li ona donesena u redovitom postupku ili primjenom pravila o koncesijama. Subjektivno pravo njihova ovlaštenika dozvole prema odredbama ZPDML/23 zasigurno prestaje 1) istekom roka na koji je dana, 2) odreknućem ovlaštenika i 3) rješenjem o ukidanju dozvole.³⁴⁹ U potonjem slučaju, davatelj dozvole će takvo rješenje biti dužan donijeti kada utvrdi da se pomorsko dobro koristi suprotno uvjetima iz dozvole.³⁵⁰

Što se tiče pravne zaštite subjektivnih prava iz koncesija, novim se uređenjem mijenjaju uvođenjem većeg stupnja pravne zaštite za koncesionare nego što je postojao prema odredbama ZPDML-a/03 i to sljedećom odredbom: "Koncesionar je ovlašten podnositi tužbe u vezi s pomorskim dobrom koje mu je dano u koncesiju, kao i podnositi tužbe radi naknade štete, radi činidbe i dr. protiv osoba koje mu ometaju izvršenje prava i obveza iz ugovora o koncesiji". Prema našem mišljenju, takvom se odredbom *de facto* koncesionaru daje pravna legitimacija za stavljanje svih triju vrsta tužbenih zahtjeva u parničnom postupku (deklaratornog, kondemnatornog i konstitutivnog) što je značajan korak unaprijed u odnosu na prethodno uređenje koje je, kako smo već naveli, od direktnih instrumenata zaštite protiv smetatelja posjeda praktički dopuštalo samo posjedovnu zaštitu. S druge strane takva se zaštita i nadalje ne jamči npr. ovlaštenicima prava posebne upotrebe i dozvola.

Konačno, držimo kako se naša prethodno iznesena razmatranja o funkciji, odnosno različitoj podobnosti instituta dozvola (kao pandana bivšim koncesijskim odobrenjima) i koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra za ekonomske aktere, tj. poduzetnike različitih ekonomskih mogućnosti i ovdje mogu primjeniti. Suprotno tomu, pravo posebne upotrebe za neprofitne subjekte nema više funkciju kakvu je koncesija za posebnu upotrebu imala prema odredbama ZPDML-a/03 pa, samim time, nije niti zanimljiva većini privatnopravnih aktera, osim onih koji bi bili u stanju snositi izrazito velike troškove kakvi se mogu očekivati od gradnje objekata (javne) infrastrukture.³⁵¹

4.2.4. *Posebno založnopravno uređenje*

Kao i prema posebnom uređenju iz ZPDML/03, koncesije na pomorskom dobru i nadalje su sposobne biti objektom založnih (i podzaložnih) prava koja se i nadalje stječu, odnosno gube

³⁴⁸ ZK/17, čl. 70. t. 2. i ZPDML/23, čl. 46. st. 8.

³⁴⁹ ZPDML/23, čl. 71. st. 8 i čl. 72. st. 6

³⁵⁰ ZPDML/23, čl. 72. st. 6.

³⁵¹ ZPDML/23, čl. 45.

odgovarajućim upisima u Upisnik koncesija.³⁵² Nasuprot tomu, posebne odredbe o založnom pravu na pravu posebne upotrebe, odnosno na dozvoli izostaju pa je utoliko založnopravna sposobnost takvih subjektivnih prava dvojbeni: budući da je naplatno obavljanje djelatnosti koje mogu biti predmet posebne upotrebe nije zamislivo radi izričite odredbe ZPDML-a/23³⁵³, smatramo da je zalaganje takvog subjektivnog prava pravno nedopušteno.³⁵⁴ S druge strane, prema važećoj regulaciji dozvola, ovlašteniku je zabranjeno sklapanje ugovora kojima bi treće osobe bile ovlaštene obavljati dotičnu djelatnost.³⁵⁵ Međutim, nigdje nije zabranjeno založiti imovinu (stvari i prava) koje ovlaštenik u izvršavanju sadržaja te dozvole stekne pa smatramo da bi se u tom smislu, jednako kao što je u odgovarajućem poglavlju rečeno o koncesijskim odobrenjima, moglo govoriti o založnopravnoj sposobnosti prava iz dozvola na pomorskom dobru.

Ograničenje založnopravne sposobnosti subjektivnog prava koncesionara samo na osiguranje tražbine kreditora-financijske institucije iz ugovora o kreditu sklopljenog radi provedbe ugovora o koncesiji³⁵⁶ također odražava zakonodavčevu intenciju dodatne zaštite pomorskog dobra kroz ograničenje mogućnosti koncesionarevih raspolaganja svojim subjektivnim pravom iz koncesije, kao što se to čini isključenjem mogućnosti osnivanja podzaložnog prava.³⁵⁷ Uređenje namirenja vjerovnika kroz prijenos koncesije ne odstupa bitno od prijašnjeg uređenja³⁵⁸ uz jednu iznimku: založni vjerovnik radi namirenja svoje tražbine sada ima pravo predložiti davatelju koncesije prijenos koncesije na sebe, odnosno na trećeg koji ispunjava uvjete za koncesionara ako dokaže da koncesionar-založni dužnik osiguranu tražbinu ne ispuni o njezinom dospijeću³⁵⁹, za razliku od prethodnog uređenja iz ZPDML-a/03 prema kojem je imao pravo zatražiti da se koncesija prenese na njega ili trećeg koji za to ispunjava uvjete.³⁶⁰

5. ZAKLJUČAK

Slijedom cjelokupnog dosadašnjeg izlaganja jasno proizlazi kako temeljni stvarnopravni status plaža, odnosno pomorskog dobra kao vrste općih dobara ostaje neizmijenjen u pravnom sustavu RH tijekom gotovo čitavog njezinog postojanja, te da je moguće potvrditi tezu o

³⁵² ZPDML/23, čl. 65-70.

³⁵³ ZPDML/23, čl. 11. st. 3.

³⁵⁴ ZV/96, čl. 313.

³⁵⁵ ZPDML/23, čl. 72. st. 2.

³⁵⁶ ZPDML/23, čl. 65. st. 1.

³⁵⁷ ZPDML/23, čl. 65. st. 3.

³⁵⁸ ZPDML/23, čl. 68-69.

³⁵⁹ ZPDML/23, čl. 68-69.

³⁶⁰ ZPDML/03, čl. 34. st. 5-7.

supstancijalnom pravnom kontinuitetu uređenja od stupanja na snagu OGZ 1816. do stupanja na snagu ZNPP-a/47 1947. godine i potom od stupanja na snagu Ustava SFRJ, Ustava SRH i ZPVDLP-a/74 1974. godine do danas, s obzirom na to da je ostvarenje pravila široke opće uporabe pomorskog dobra, a time i plaža, bila očita načelna intencija svakog od tih stvarnopravnih propisa. Međutim, jednako tako, od osnutka RH postojala je i mogućnost ograničenja opće uporabe pomorskog dobra – kako *ex lege* (temeljem Ustava i zakona), tako i temeljem ugovora o koncesiji (a ranije i prava korištenja) na pomorskom dobru, odnosno plažama sklopljenog u skladu s tim propisima, a što držimo da se može opravdati nužnošću ostvarenja raznovrsnih interesa koji se imaju ostvariti na i u vezi s pomorskim dobrom. Ostvarenje takve ravnoteže javnih i privatnih interesa ujedno je i funkcija države koja je po samom Ustavu dužna skrbiti o javnom interesu i o dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku. Je li u konkretnom slučaju ta ravnoteža postignuta, konkretno u kontekstu koncesioniranja dijelova pomorskog dobra i to plaža, pitanje je ocjene društvenih potreba, uključujući zaštitu prirode, dostupnost plaža građanima, kao i ekonomski napredak i razvoj turističkog sektora. Međutim, u domaćoj znanosti nisu nečuvena i mišljenja koja zagovaraju podvrgavanje svih plaža režimu koncesija, za pojedine kategorije uključivo i do mjere ograđivanja i naplate ulaznica.³⁶¹

Analizirane odredbe ZPDML-a/23 nastavljaju se na ranije uređenje omogućavanja koncesioniranja plaža, te u bitnome ne odstupaju o postojećeg uređenja, iako donose korak u naprijed u vidu zakonske integracije i konkretizacije prethodno podzakonski i šturo uređenog pravnog pojma plaža.³⁶² Dugotrajnost koncesija koja se problematizirala uz tvrdnje o otvaranju rizika *de facto* privatizacije i devastacije pomorskog dobra ukazuje se kao djelomično pogrešna primjedba, budući da nije novost tog zakonskog prijedloga, već sastavni element dotičnog pravnog instituta još od ZK/92.³⁶³ Međutim, s obzirom na spomenutu osobitu vrijednost pomorskog dobra, držimo da se eventualna atraktivnost plaža za investicije potencijalnih koncesionara ne bi suštinski umanjila niti prepolavljanje rokova maksimalnog trajanja koncesija kakve propisuje važeći ZPDML/23, budući da je hrvatska obala, prema našem mišljenju, nedvojbeno jedan od najvrednijih materijalnih resursa kojima RH raspolaže i koji će, samim time, gotovo u svim uvjetima biti atraktivan za investiranje. Korak u smjeru zaštite

³⁶¹ Capar, R., *op. cit.* (bilj. 287), str. 185, 187-189.

³⁶² ZPDML/23, čl. 76-81.

³⁶³ ZK/92, čl. 1. st. 4.

opće dostupnosti javnih plaža definitivno je i zabrana njihova ograđivanja i efektivno svakog ograničavanja pristupa istima.³⁶⁴

Također, primjedbe iznesene u javnosti prije i nakon stupanja na snagu ZPDML-a/23, a kojima se tvrdilo da se njegovim odredbama otvaraju vrata "zaposjedanje" plaža od krupnog kapitala, budući da su upravo financijske institucije jedini potencijalni založni vjerovnik kod zalaganja prava iz koncesije temeljem izričite odredbe zakona³⁶⁵ također treba ocijeniti potpuno neosnovanima, s obzirom na činjenicu da banke nisu registrirane za obavljanje takve djelatnosti i da bi suprotno postupanje (konkretno, namirivanje sekvestracijom, tj. preuzimanjem koncesije) kršilo temeljno pravilo prava iz Zakona o trgovačkim društvima³⁶⁶ (dalje: ZTD/93) koje zabranjuje trgovačkim društvima, a time i bankama, obavljanje djelatnosti za koje nisu registrirana.³⁶⁷ Čak štoviše, držimo da bi banke kršile tu obvezu čak i da osnuju i potom upravljaju drugim trgovačkim društvom koje jest nositelj takvih registracija, tako da je zapravo nejasno koji bi to pravni subjekti mogli taj uvjet ispuniti. Također, te bismo primjedbe dodatno korigirali i činjenicom da ZPDML/23, kako slijedi iz dosadašnjeg izlaganja, ta vrata samo nastavlja držati otvorenima, budući da ona stoje otvorena još od osnutka RH otkad su koncesije i koncesijama slična prava založnopravno sposobna.

Daljnje korake unaprijed u odnosu na prethodno uređenje predstavljaju i konkretizacija načela održivog razvoja te socio-ekološki osviještenog upravljanja i iskorištavanja pomorskog dobra³⁶⁸, propisivanje ograničenja koncesioniranja plaža³⁶⁹ i postroženje prekršajnih sankcija za protupravno upravljanje, uporabu, korištenje, ograničenje opće uporabe ili oštećenje pomorskog dobra.³⁷⁰ Iako je u javnosti problematiziran kao ustavnopravno neprihvatljiv, iz provedene analize ne proizlazi da ZPDML/23 odstupa ili povećava postojeća ograničenja opće upotrebe koja uostalom i nisu izričito zajamčena samim Ustavom (premda se zaštita plaža kao dobara od interesa za Republiku Hrvatsku može interpretirati i u tom smislu, kao što je i učinjeno u ZV-u/96). Novo uređenje ujedno je i u skladu s preuzetim obvezama iz ICZM Protokola štiteći plaže, odnosno pomorsko dobro formalno sukladno njihovom stvarnopravnom statusu i unaprjeđujući njihovu zaštitu pa se teze o privatizaciji plaža,

³⁶⁴ ZPDML/23, čl. 78. st. 3-4 i 79. st. 3-4.

³⁶⁵ ZPDML/23, čl. 65. st. 1.

³⁶⁶ Zakon o trgovačkim društvima, *Narodne novine*, br. 111/1993, 34/1999, 121/1999, 52/2000, 118/2003, 107/2007, 146/2008, 137/2009, 111/2012, 125/2011, 68/2013, 110/2015, 40/2019, 34/2022, 114/2022, 18/2023, 130/2023.

³⁶⁷ ZTD/93, čl. 35.

³⁶⁸ ZPDML/23, čl. 6.

³⁶⁹ ZPDML/23, čl. 78. st. 6. i čl. 81.

³⁷⁰ ZPDML/23, čl. 194-208. Usp. sa ZPDML/03 čl. 112-117.

devastaciji morske obale više čine opravdanima u kontekstu moguće neadekvatne provedbe propisa o zaštiti plaža, nego u kontekstu samog zakonskog uređenja. Međutim, s obzirom na prikazane primjere i dalje aktivnih koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dora danih po prijašnim propisima za relativno niske iznose naknade, dotična opasnost zasigurno ne počinje sa ZPDML-om/23.

Ovo pogotovo imajući u vidu da je položaj koncesionara temeljem (upravnog) ugovora o koncesiji oslabljen u odnosu na davatelja koncesije uslijed npr. njegovih ovlasti na oduzimanje koncesije i raskid ugovora zbog javnog interesa³⁷¹ i da je zaštita pomorskog dobra ojačana još i opisanom ovlašću direktne zabrane koncesioniranja određenih dijelova pomorskog dobra, odnosno zakonskom subrogacijom u korist Vlade RH.³⁷² Međutim, s obzirom na to da se time *de facto* okrupnjuju ovlasti Vlade RH, valja pričekati eventualnu provedbu tih odredaba u praksi kako bi ih se moglo konkretnije ocijeniti. Slično tomu, držimo i da će se konkretniji zaključci o ovlasti založnog vjerovnika da traži prijenos koncesije i prije dospijeća svoje tražbine osigurane tom koncesijom također moći izvesti tek po formiranju sudske i upravne prakse po odredbama ZPDML-a/22. Pritom još jednom ističemo kako strah od ulaska ekspanenata "krupnog" kapitala iz bankarskog sektora nije osnovan, budući da takva trgovačka društva za obavljanje dotične djelatnosti nisu registrirana.³⁷³

Konačno, problem izostanka direktne zaštite prava koncesionara i ovlaštenika posebne upotrebe u odnosima s trećima, djelomično je riješen čl. 48. st. 6. ZPDML-a/23, ali je za ovlaštenike prava posebne upotrebe i dozvola zadržano postojeće pravno uređenje koje im, u bitnome, pruža samo posjedovnu zaštitu kao direktan instrument protiv smetanja posjeda. Glede svrsishodnosti izričite zabrane ograđivanja plaža ističemo kako bi postavljena ograda indicira koncesionarov posjed i nadvladavala jezične i kulturološke barijere pa se zabranom ograđivanja komplicira komplicira pravna pozicija, uzrokuju dodatni troškovi zaštite koncesioniranog dobra i ultimativno sama koncesija čini manje atraktivnom, s obzirom na to da mu je komplicirano štititi svoj posjed, a dužan je brinuti o očuvanju koncesioniranog dobra.³⁷⁴ Međutim, smatramo ju ultimativno opravdanim korakom u cilju očuvanja dostupnosti pomorskog dobra, budući da očekivane koristi od gospodarskog korištenja pomorskog dobra zasigurno pretežu nad teškoćama.

³⁷¹ ZK/17, čl. 70. t. 2-3.

³⁷² ZPDML/23, čl. 53. st. 1. t. 2-3.

³⁷³ ZPDML/23, čl. 65. st. 1. i ZTD/93, čl. 35.

³⁷⁴ V. *ibid.*, čl. 6. st. 6.

6. POPIS LITERATURE

Znanstveni izvori:

1. Alterman, R.; Pellach, C., Beach Access, Property Rights, and Social-Distributive Questions: A Cross-National Legal Perspective of Fifteen Countries, *Sustainability*, vol. 14 (2022), br. 7:4237
2. Aviani, D., Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 50 (2013), br. 2.
3. Aviani, D., Zasebno korištenje opće-uporabljivih dobra u Hrvatskoj: dometi i ograničenja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 46 (2009), br. 1.
4. Bolanča, D., Koncesije na pomorskom dobru – novine u hrvatskom zakonodavstvu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 46 (2009), br. 1.
5. Bolanča, D., Koncesijska odobrenja na pomorskom dobru – de lege lata i de lege ferenda, *Pomorski zbornik*, vol. 38 (2000), br. 1.
6. Bolanča, D., Problem stvarnih prava na pomorskom dobru (bitne novine hrvatskoga pomorskog zakonodavstva), *Poredbeno pomorsko pravo*, vol. 54 (2015), br. 169.
7. Capar, R., Trebaju li nam propisi o plažama, *Pomorski zbornik*, vol. 38 (2000) br. 1., str. 187-189.
8. Cartlidge, N., Whose beach is it anyway?, <https://t.ly/P2Ag-> (pristup 19. travnja 2023.)
9. Čepulo, D., *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2012.
10. Čović, S., Sporni aspekti dodjele koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru u upravnosudskoj praksi, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 57 (2020), br. 1.
11. Frković, S., *Objekti na pomorskom dobru*, u: Bienenfeld, J., Frković, S., Jelčić, O.; Josipović, T.; Koharić, Z.; Kontrec, D.; Pahić, D.; Simonetti, P., *Nekretnine kao objekti imovinskih prava*, *Narodne novine*, Zagreb, 2007.
12. Gavella, N.; Josipović, T.; Gliha, I.; Belaj, V.; Stipković, Z.; *Stvarno pravo - Svezak prvi*, *Narodne novine*, Zagreb, 2007.
13. Gavella, N.; Josipović, T.; Gliha, I.; Belaj, V.; Stipković, Z.; *Stvarno pravo: svezak drugi*, *Narodne novine*, Zagreb, 2007.
14. Horvat, M., *Rimsko pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2008.
15. Ilić, V., Suvremene metode određivanja granice pomorskog dobra, *Ekscentar*, br. 7 (2005)
16. Jelavić, A., Pravni položaj pomorskog dobra, *Naše more*, vol. 59 (2012), br. 1-2.

17. Jug, J., Stvarna prava na pomorskom dobru?, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991)*, vol. 34 (2013), br. 1.
18. Ljubetić, S., Granice pomorskog dobra i lučkog područja – legislativno uređenje i problematika u praksi, *Poredbeno pomorsko pravo*, vol. 60 (2021), br. 175.
19. Ljubetić, S., *Pomorsko dobro i zemljišne knjige*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2019.
20. MacLeod, M.; Pereira da Silva, C., Cooper, J.A.G., A Comparative Study of the Perception and Value of Beaches in Rural Ireland and Portugal, Implications for Coastal Zone Management, *Journal of Coastal Research*, vol. 18 (2004), br. 1.
21. Nikšić, S., Imovina u građanskom pravu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 62 (2012), br. 5-6.
22. Perkušić, A., Pomorsko (opće) dobro i na njemu osnovana prava u zemljišnim knjigama, *Naše more*, vol. 52 (2005), br. 1-2.
23. Perkušić, A.; Petrinović, R.; Perkušić, Z., Stjecanje i zaštita posjeda na pomorskom (općem) dobru de lege lata – de lege ferenda: (poseban osvrt na prijedlog novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama), *Poredbeno pomorsko pravo*, vol. 49 (2010), br. 164.
24. Schlacher, T.A.; Dugan, J.; Schoeman, D.S.; Lastra, M.; Jones, A.; Scapini, F.; McLahan, A.; Defeo, O., Sandy beaches at the brink, *Diversity and Distributions*, vol. 13 (2007)
25. Staničić, F.; Bogović, M., Koncesije na pomorskom dobru – odnos zakona o koncesijama i zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, *Pravni Vjesnik*, vol. 33 (2017), br. 1.
26. Šikić, M.; Staničić, F., Pravna narav ugovora o koncesiji, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 48 (2011), br. 2.
27. Turina, Ante Z., More i njegova važnost, *Naše more*, vol. 9 (1962), br. 1.
28. Vojković, G., Utvrđivanje granice pomorskog dobra de lege lata i de lege ferenda, *Poredbeno pomorsko pravo*, vol. 61 (2022), br. 176.
29. Vojković, G.; Štambuk-Šunjić, M., Pravni status hrvatske morske obale od stupanja na snagu Općeg građanskog zakonika do 1914. godine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 44 (2007), br. 2.
30. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Broj: Su-IV-246/2015, od 17. rujna 2015, Zaključci sa sastanka predsjednika Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske s predsjednicima građanskih odjela županijskih sudova RH održanog 16. i 17. rujna 2015. u Šibeniku

31. Wolch, J.; Zhang, L., Beach Recreation, Cultural Diversity and Attitudes toward Nature, *Journal of Leisure Research*, vol. 36 (2004), br. 3.

Propisi:

1. Arhiv Jugoslavije, *Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije*, 31. januar 1946., <https://rb.gy/6ttv6> (6. travnja 2023.)
2. Convention for the protection of the Mediterranean sea against pollution, Official Journal of the European Communities, No. L 240/3, 19. rujna 1977.
3. Direktiva 2014/89/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o uspostavi okvira za prostorno planiranje morskog područja, SL L 257/135, 28. kolovoza 2014.
4. Hrvatski Sabor, Klasa: 022-02/22-01/202, URBROJ: 65-22-02, od 30. prosinca 2022. Prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama
5. Hrvatski Sabor, Klasa: 934-01/14-01/01, URBROJ: 65-14-02, od 16. travnja 2014., Prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama
6. Hrvatski sabor, Konačni prijedlog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, drugo čitanje, p.z. br. 439 - predlagateljica: vlada republike hrvatske, <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-pomorskom-dobru-i-morskim-lukama-drugo-citanje-pz-br-439-predlagateljica> (pristup 13. siječnja 2024.).
7. Jadransko more i otoci, <https://t.ly/zm8a> (pristup 19. ožujka 2023.)
8. Javno savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama s Obrascem Iskaza o procjeni učinaka propisa, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=22504> (Pristup 1. lipnja 2024.)
9. Ovršni zakon, *Narodne novine*, br. 112/2012, 25/2013, 93/2014, 55/2016, 73/2017, 131/2020, 114/2022.
10. Pomorski zakonik, *Narodne novine*, br. 17/1994, 74/1994, 43/1996, 158/2003, 181/2004.
11. Pravilnik o načinu, uvjetima i visini naknada za izdavanje koncesijskih odobrenja, *Narodne novine*, br. 51/1996, 18/1999, 23/2003, 43/2003, 46/2003, 158/2003.
12. Pravilnik o vrstama morskih plaža i uvjetima koje moraju zadovoljavati, *Narodne novine*, br. 50/1995, 158/2003.
13. Preporuka Europskog parlamenta i Vijeća (2002/413/EC) od 30. svibnja 2002. glede implementacije Integriranog upravljanja obalnim područjima u Europi, SL L 148/24, 6. lipnja 2002.
14. Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru, *Narodne novine*, br. 23/2004, 101/2004, 39/2006, 63/2008, 125/2010, 102/2011, 83/2012, 10/2017.

15. Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru, *novine*, br. 36/2004, 63/2008, 133/2013, 63/2014.
16. Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.
17. Ustav Socijalističke federativne republike Jugoslavije, *Narodne novine*,, 1980.
18. Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, *Narodne novine*,, 1980.
19. Zakon o cestama, *Narodne novine*, br. 56/1991.
20. Zakon o javnim cestama, *Narodne novine*, br. 100/1996, 76/1998, 27/2001, 114/2001, 117/2001, 65/2002, 180/2004.
21. Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 125/2008, 90/2011, 143/2012.
22. Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 143/2012, 69/2017.
23. Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 18/1990, 61/1991.
24. Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 69/2017, 107/2020.
25. Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 89/1992, 125/2008.
26. Zakon o morskim lukama, *Narodne novine*, br. 108/1995, 6/1996, 137/1999, 97/2000, 158/2003.
27. Zakon o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije, pročišćeni tekst, Službeni list FNRJ br. 86/1946, 105/1946, 96/1947.
28. Zakon o obveznim odnosima, *Narodne novine*, br. 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018, 126/2021, 114/2022, 156/2022.
29. Zakon o obveznim odnosima, *Službeni list SFRJ*, br. 29/1978, 39/1985, 46/1985, 57/1989, *Narodne novine*, br. 53/1991, 73/1991, 3/1994, 111/1993, 107/1995, 7/1996, 91/1996, 112/1999, 88/2001, 35/2005.
30. Zakon o općem upravnom postupku, *Narodne novine*,, *Narodne novine*, br. 47/2009, 110/2021.
31. Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, pročišćeni tekst, Službeni list SFRJ br. 6/1980, 36/1990, *Narodne novine*, br. 53/1991, 91/1996.
32. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, *Narodne novine*, br. 158/2003, 100/2004, 141/2006, 38/2009, 123/2011, 56/2016, 98/2019.
33. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, *Narodne novine*, br. 83/2023
34. Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima, *Narodne novine*, br. 19/1974, 24/1974, 39/1974, 39/1975, 17/1977, 18/1981, 31/1986, 47/1989, 26/1993, 17/1994, 29/1994, 107/1995, 108/1995, 142/1998.

35. Zakon o potvrđivanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja, *Narodne novine*, br. 8/2012.
36. Zakon o rudarstvu, *Narodne novine*, br. 56/2013, 14/2014, 52/2018, 115/2018, 98/2019, 83/2023
37. Zakon o suzbijanju diskriminacije, *Narodne novine*, br. 85/2008, 112/2012.
38. Zakon o trgovačkim društvima, *Narodne novine*, br. 111/1993, 34/1999, 121/1999, 52/2000, 118/2003, 107/2007, 146/2008, 137/2009, 111/2012, 125/2011, 68/2013, 110/2015, 40/2019, 34/2022, 114/2022, 18/2023, 130/2023.
39. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, *Narodne novine*, 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 129/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 143/2012, 152/2014, 81/2015, 94/2017.
40. Zakon o zemljišnim knjigama, *Narodne novine*, br. 63/2019, 128/2022.

Mrežni izvori:

1. Kundih, B., Umjesto koncesijskih odobrenja uvedene dozvole, <https://www.pomorskodobro.com/umjesto-koncesijskih-odobrenja-uvjedene-dozvole/> (pristup 3. lipnja 2024.)
2. Ministarstvo financija, Registar koncesija, <https://t.ly/kR-J> (pristup 18. travnja 2023.)
3. Podaci o koncesiji, M. d.d., <https://servisi.fina.hr/regkonc/detalji.do?indeks=1> (Pristup 1. lipnja 2024.)
4. Podaci o koncesiji, M. d.d., <https://servisi.fina.hr/regkonc/detalji.do?indeks=11> (Pristup 1. lipnja 2024.)
5. Podaci o koncesiji, M. d.d., <https://servisi.fina.hr/regkonc/detalji.do?indeks=5> (Pristup 1. lipnja 2024.)
6. Podaci o koncesiji, M. d.d., <https://servisi.fina.hr/regkonc/detalji.do?indeks=8> (Pristup 1. lipnja 2024.)
7. Turizam u brojkama 2021., <https://t.ly/9SWe> (pristup 19. ožujka 2023.)
8. UN environment programme, ICZM Protocol, <https://rb.gy/e4bzb> (pristup 26. travnja 2023.)
9. UN environment programme, Protocol on Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in the Mediterranean, <https://rb.gy/smcua> (pristup 26. travnja 2023.)

Summary:

THE PROPERTY LAW OF BEACHES IN THE REPUBLIC OF CROATIA

The problem of limiting public use of maritime demesne as a form of public domain is as inherent to the doctrine of public domain as it is to the need of preserving its unique natural and social value. Maritime demesne cannot be subject to any property rights, but can be subject to private exploitation by way of concessions, which are similar to property rights and give rise to various questions concerning the conflicting models of maritime demesne use. Thus, the development of maritime demesne, specifically beaches, is followed since the early Austro-Hungarian legislation, over the period of social ownership, up to the current Maritime Demesne and Maritime Ports Act. The legal typology of beaches, acquired rights, and grant, protection, and termination of concessions are discussed. Current solutions, which gained significant public attention, are contrasted with earlier Maritime Demesne and Maritime Ports Bill of 2003. Contrary to popular opinion, this paper demonstrates that the new Maritime Demesne and Maritime Ports Act of 2023. does not in fact deviate significantly from previous legislation but, in fact, generally improves it although certain issues, like those concerning the lien capacity of concession rights on maritime demesne, remain open.

Keywords: *concessions, public domain, maritime demesne, beaches, entrance fees, Maritime Demesne and Maritime Ports Act of 2023.*