

Kap. Branko Kundih, dipl.iur

UPRAVLJANJE POMORSKIM DOBROM I LOKALNA SAMOUPRAVA



Srpanj, 2008.

Kap. Branko Kundih, dipl.iur.:

UPRAVLJANJE POMORSKIM DOBROM I LOKALNA SAMOUPRAVA

Izdavač:

Udruga gradova, Zagreb, Medveščak 17

Grafički urednik:

Robert Borenić

Prijelom i oblikovanje:

Dvoklik, Zagreb

Tisak:

Printera d.o.o., Zagreb

Naklada:

300 promjeraka

Sadržaj

	str.
Sažetak.....	4
Uvod	7
1. Pojam pomorskog dobra	9
2. Pojam upravljanja pomorskim dobrom	11
3. Morska obala i granice pomorskog dobra.....	15
4. Evidencija i upis pomorskog dobra u zemljišne knjige.....	18
5. Upravni i inspekcijski nadzor na pomorskom dobrom.....	20
6. Upravljanje pomorskim dobrom i lokalna samouprava	22
7. Redovno i izvanredno upravljanje	24
8. Integralno upravljanje pomorskim dobrom.....	26
9. Imovinsko-pravna pitanja na pomorskom dobru.....	27
10. Pravo građenja.....	29
11. Gospodarsko korištenje pomorskog dobra i lokalna samouprava	31
12. Koncesije	34
13. Koncesijska odobrenja.....	38
14. Posebna upotreba pomorskog dobra.....	40
15. Gradnja na pomorskom dobru u općoj upotrebi i javnom interesu.....	43
16. Luke i lokalna samouprava	45
17. Granice lučkog područja	48
18. Luke otvorene za javni promet i lučke uprave	51
19. Luke posebne namjene	53
20. Komunalne luke.....	55

SAŽETAK

Postojeći Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (NN158/03) ne dijeli ravnomjerno ovlasti i teret upravljanja pomorskim dobrom. Republika Hrvatska prenijela je na jedinice lokalne samouprave obvezu redovnog upravljanja (zaštite i održavanja) pomorskim dobrom, no bez precizne regulative, bez dostatnih sredstava i bez razlike u ovlastima između općina i gradova. Istodobno je za izvanredno upravljanje pomorskim dobrom te izradu i provedbu prijedloga granica pomorskog dobra ovlastila županije, a sebi zadržala ključna prava u gospodarskoj sferi (koncesije-granice-inspekcija), uključujući pravo na 1/3 naknade za koncesije kao prihod državnog proračuna. Premda su u sustav luka otvorenih za javni promet uvrštene i luke od lokalnog značaja, model upravljanja lučkim sustavom u isključivoj je nadležnosti županija, odnosno županijskih lučkih uprava kojima su županije osnivači. U sustavu luka posebne namjene čak niti ne postoje luke od lokalnog značaja.

U svrhu decentralizacije postojećeg sustava i stvaranja uvjeta za što ravnomjerniji razvoj područja pomorskog dobra, neophodno je donošenje kvalitetnih zakonskih rješenja kojima bi se jasno propisala nadležnost i odgovornost općina, gradova, županija i Republike Hrvatske u sustavu upravljanja pomorskim dobrom, posebno u dijelu održavanja, zaštite, sanacije, utvrđivanja granica, kao i u postupku donošenja koncesija. Suprotno postojećem modelu upravljanja, jedini temelj održivog razvoja jest integralno upravljanje pomorskim dobrom u kojem gradovi i općine imaju aktivnu ulogu te surađuju sa županijama, lučkim upravama i resornim ministarstvom.

U ovoj studiji Udruga gradova upućuje na pitanja koja treba urediti izmjenama Zakona, ali i predlaže konkretna rješenja za:

- propisivanje kriterija za utvrđivanje granica pomorskog dobra i lučkog područja;
- decentralizaciju koncesijskog sustava;
- decentralizaciju sustava upravljanja luka za otvoreni promet;
- razvrstaj luka i redefiniranje pojma luke posebne namjene; te
- uvođenje instituta "prava građenja".

Današnja zakonska rješenja ostavljaju prostor za slobodnu interpretaciju županijske i državne uprave u postupku utvrđivanja granica pomorskog dobra, što u praksi rezultira pravnom improvizacijom. Granicu pomorskog dobra trebala bi odrediti Uprava za pomorsko dobro na osnovu prijedloga i mišljenja gradova i općina, a na temelju preciziranog zakonskog

i provedbenog propisa. Pritom je potrebno zakonski definirati polaznu nultu poziciju od koje se mjeri širina pomorskog dobra.

Donošenje koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra u isključivoj je nadležnosti županijskog poglavarstva i Vlade RH, a ugovorni iznos naknade koncesije dijeli se na tri dijela i raspoređuje između jedinice lokalne samouprave, županije i države. Odredba da se koncesija na pomorskom dobru može dati tek nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra upisana u zemljišne knjige, dodatno je otežala izdavanje koncesija i omogućila supstituciju koncesija u koncesijska odobrenja, koja su jedina nadležnost gradova i općina kad se radi o gospodarskom korištenju pomorskog dobra. Udruga gradova predlaže decentralizaciju nadležnosti sustava koncesija i na općine i gradove (do 12 godina, bez zahvata u prostoru, uz prethodno mišljenje županije, uz 100% koncesijske naknade koja se namjenski koristi za upravljanje pomorskim dobrom) i velike gradove (postojeća koncesijska ovlaštenja županije što uključuje gradnju građevina, na rok od 20 godina, uz prethodno mišljenje županije, uz 100% koncesijske naknade koja se namjenski koristi za upravljanje pomorskim dobrom). Za sve ostale koncesije, županija treba tražiti mišljenje jedinice lokalne samouprave te zadržava 30% iznosa koncesijske naknade. Preostalih 70% ostaje jedinici lokalne samouprave. Republika Hrvatska treba tražiti mišljenje i županije i jedinice lokalne samouprave te pritom zadržava 50% iznosa koncesijske naknade kao prihod Državnog proračuna, a preostalih 50% ostaje dio proračuna jedinice lokalne samouprave. Udruga gradova predlaže i donošenje koncesije koja ne uključuje zahvate u prostoru, odmah po donošenju pravomoćnog rješenja

o granici pomorskog dobra u svrhu ubrzavanja postupka. Koncesijske sporove trebaju rješavati arbitražni sudovi, osobito oni s međunarodnim elementom.

Zakonska rješenja utvrđivanja granica lučkog područja lokalnih luka isključuju jedinice lokalne samouprave. Udruga gradova predlaže davanje nadležnosti gradovima i općinama za utvrđivanje granica lučkog područja za svaku luku otvorenu za javni promet gradskog ili luku lokalnog značaja na svojem području, uz suglasnost Vlade RH. U lučki sustav luka otvorenih za javni promet RH, nužno je uključiti (gdje god su zadovoljeni kriteriji) i gradske luke, koje će preuzeti funkciju županijskih luka (osim trajektnih), a kojima će upravljati i graditi ih lučke uprave osnovane na području grada/općine. Prihodi lučkih uprava koristit će se isključivo za gradnju, održavanje, upravljanje i zaštitu lučkog područja – pomorskog dobra. Prijedlog Udruge gradova je da se u sustav luka posebne namjene uključe i "lokalne luke" (športske, male luke nautičkog turizma, lokalne ribarske luke), za koje bi koncesije izdavali općine, gradovi i veliki gradovi

uz prethodno mišljenje županije. Koncesijske naknada koristila bi se namjenski za upravljanje pomorskim dobrom.

U svrhu gospodarskog razvoja i jačanja pravne sigurnosti potencijalnih investitora, potrebno je uvesti institut prava građenja kojeg bi se u pravilu osnivalo na temelju odluke i ugovora o koncesiji uz suglasnost općine/grada.

Uz sve navedene prijedloge, u studiji se naglašava potreba rješavanja složenih imovinsko-pravnih odnosa, prvenstveno posljedice upisa prava vlasništva i prava korištenja, kao i posljedice zakonito stečenih prava iz ulaganja na pomorskom dobru. Nužno je riješiti i pitanje dvojnog katastarskog režima, „katastarskog područja na moru“ i „pomorskog katastra“.

Postojeći Zakon miješa pojam posebne upotrebe pomorskog dobra s općom upotrebom i gospodarskim korištenjem, što se u prvom redu odnosi na energetske i telefonske mreže koje se ne mogu smatrati posebnom upotrebom. Izmjenama Zakona treba temeljito redefinirati institut posebne upotrebe.

Udruga gradova zagovara ustroj učinkovitog inspekcijskog i upravnog nadzora nad pomorskim dobrom i lučkim sustavom od strane državne uprave u županijama i Ministarstva, kao i davanje posebnog mjesta i ovlaštenja komunalnoj inspekciji za pomorsko dobro na prostoru jedinica lokalne samouprave.

UVOD

Pomorsko dobro je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se ili koristi pod uvjetima i na način propisan Zakonom. Pomorsko dobro Republike Hrvatske uključuje više od jedne trećine državnog teritorija i obuhvaća oko 33.000 km².

U velikom dijelu, zakonski i provedbeni propisi o pomorskom dobru su kontradiktorni i sporni, a cjelovita materija i pravni odnosi na pomorskom dobru su izrazito podnormirani.

De iure pomorskim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara, Republika Hrvatska, neposredno ili putem jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno jedinica lokalne samouprave u skladu sa Zakonom.

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (NN 158/03) ne uvažava povijesne, socijalne i posebne interese jedinica lokalne samouprave na morskoj obali i lukama te zanemaruje utjecaj općina i gradova u procesu upravljanja pomorskim dobrom.

S obzirom na svojevrsnu državno-regionalnu centralizaciju upravljanja pomorskim dobrom, rješenja Zakona neprihvatljiva su za jedinice lokalne samouprave.

Centralizacija upravljanja pomorskim dobrom posebno se odražava pri postupku utvrđivanja granica pomorskog dobra, donošenja koncesija i gospodarenja lokalnim lukama. Posebno sporna su neriješena imovinsko-pravna pitanja te zakonito stečena prava iz ulaganja na pomorskom dobru.

Pomorsko dobro je složen sustav; stoga jedino integralno upravljanje pomorskim dobrom može na koordiniran način očuvati prirodne resurse mora i morske obale.

U svrhu postizanja cjelovitih ciljeva zaštite i održivog gospodarskog razvoja pomorskog dobra, imperativ je suradnja resornih ministarstava, regionalne uprave i lokalne samouprave.

Vodeći se načelom supsidijarnosti, potrebno je izmijeniti Zakon te jedinicama lokalne samouprave omogućiti široke ovlasti na pomorskom dobru. Javni poslovi vezani uz pomorsko dobro u velikom dijelu mogu se najbolje provoditi na lokalnoj razini.

Sukladno Ustavu Republike Hrvatske, kao i uvažavajući načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, smatram da proces decentralizacije upravljanja pomorskim dobrom danas nema alternative.

Strategija razvitka pomorstva, *Hrvatska u 21. stoljeću*, priklonila se decentraliziranom modelu upravljanja pomorskim dobrom, međutim Zakon nije preuzeo rješenja Strategije.

Ova Studija izrađena je na temelju analize i zajedničkog rada Radne skupine za pomorsko dobro Udruge gradova u Republici Hrvatskoj i Kundih – Ekspertnog konzaltinga za pomorsko dobro iz Rijeke. U prijedlog rješenja nisu uključene nužne izmjene, prava i ovlaštenja županija koje bi Republika Hrvatska trebala prenijeti na regije u procesu decentralizacije upravljanja pomorskim dobrom.

U Studiji su prije svega obrađena otvorena i sporna pitanja na pomorskom dobru i lukama od značaja i interesa za jedinice lokalne samouprave (općine i gradove). Studija, prije svega, predstavlja ocjenu stanja, zaključke i prijedloge rješenja pojedinih pitanja upravljanja i gospodarskog korištenja pomorskog dobra.

Kap. Branko Kundih, dipl.iur

1. POJAM POMORSKOG DOBRA

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

Suverenitet Republike Hrvatske na moru prostire se na unutarnje morske vode i teritorijalno more Republike Hrvatske, na zračni prostor iznad njih te na dno i podzemlje tih morskih prostora.

POMORSKO DOBRO REPUBLIKE HRVATSKE UKLJUČUJE:

- a) vodenu komponentu pomorskog dobra,
- b) podmorsku komponentu pomorskog dobra,
- c) kopnenu komponentu pomorskog dobra
- Vanjska granica teritorijalnog mora je državna granica Republike Hrvatske, koja ujedno predstavlja i granicu pomorskog dobra.
- Sukladno Zakonu, dijelom kopna smatraju se: morska obala, luke, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, plaže, ušća rijeka koje se izlijevaju u more, kanali spojeni s morem te u morskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva.
- Morska obala proteže se od crte srednjih viših visokih voda mora i obuhvaća pojas kopna koji je ograničen crtom do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena, kao i onaj dio kopna koji prema *svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora* za pomorski promet i morski ribolov te *za druge svrhe koje su u vezi s korištenjem mora*, a koji je širok najmanje šest metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda.

Napomena: Iurisprudentia smatra da je definicija morske obale neegzaktna i znanstveno sporna.

PRAVNA NAČELA POMORSKOG DOBRA:

- a) pomorsko dobro je “res communes omnium” te je po svojoj prirodi stvar namijenjena općoj upotrebi;

- b) pomorsko dobro je *“res extra commercium”* te predstavlja stvar izvan pravnog prometa;
- c) pomorsko dobro uključuje jedinstvo zemljišta i zgrada *“superficies solo cedit”*.

ZAKONODAVSTVO

Sabor Republike Hrvatske donio je 1994. godine Pomorski zakonik (NN 17/94, 74/94, 43/96), 1995. godine Zakon o morskim lukama (NN 108/95), a zatim 2003. godine Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (NN 158/03, 141/06).

Zakonski propisi o pomorskom dobru apsolutno su i nedopustivo podnormirani, posebno u sferi upravljanja, održavanja i zaštite pomorskog dobra.

Današnja zakonska rješenja priklanjaju se i predstavljaju centralizirani model upravljanja i gospodarenja pomorskim dobrom.

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2003. godine trebao je precizno i sustavno razriješiti sve kontroverzne odredbe i pravne praznine, kako Pomorskog zakonika iz 1994, tako i Zakona o morskim lukama iz 1995.

Pravna nesigurnost i zbrka koja je već postojala na pomorskom dobru Republike Hrvatske, dodatno je multiplicirana donošenjem novog Zakona.

2. POJAM UPRAVLJANJA POMORSKIM DOBROM

Na osnovu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96, NN 73/00, NN 114/01, NN 79/06, NN 141/06) o općem dobru vodi brigu, njime upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

Kada se radi o pomorskom dobru kao općem dobru, Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama određuje da:

“Pomorskim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara Republika Hrvatska neposredno ili putem jedinica lokalne samouprave”.

Pod upravljanjem pomorskim dobrom podrazumijeva se održavanje, unaprjeđenje, briga o zaštiti pomorskog dobra u općoj upotrebi te posebna upotreba ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra na temelju koncesije ili koncesijskog odobrenja.

Radi zabrane stjecanja prava vlasništva, pomorskim dobrom gospodari se i raspolaze kroz **administrativni upravni akt, odluku i ugovor o koncesiji**. Pod određenim uvjetima gospodarsko korištenje pomorskog dobra provodi se i putem upravnog akta, **koncesijskog odobrenja**.

OCJENA STANJA

Dominantnu ulogu u procesu upravljanja pomorskim dobrom imaju regionalna i državna uprava. U procesu upravljanja pomorskim dobrom i gospodarskom korištenju pomorskog dobra, lokalna samouprava često se dovodi pred gotova rješenja, kako od strane lučkih uprava ili županije, tako i od strane resornih ministarstava.

STRATEGIJA UPRAVLJANJA

Republika Hrvatska nema donesenu cjelovitu strategiju upravljanja, gospodarenja i zaštite morske obale, unutarnjih morskih voda i teritorijalnog mora.

Doneseni su posebni propisi o zaštiti obalnog područja mora koji uključuju Zakon o prostornom uređenju (NN 100/04) i Uredbu o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora (NN 128/04).

Navedeni propisi prestali su važiti 1. listopada 2007. godine stupanjem na snagu Zakona o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07).

HRVATSKA U 21. STOLJEĆU

Ured za Strategiju razvitka Republike Hrvatske objavio je 2001. godine, u okviru dokumenta *Hrvatska u 21. stoljeću*, sadržaj Strategije razvitka pomorstva koja je trebala biti upućena u saborsku proceduru. Između ostalog, Strategija je u svom sadržaju uključivala i institut pomorskog dobra.

Sabor Republike Hrvatske nije razmatrao niti usvojio Strategiju pomorstva i pomorskog dobra.

Zakonodavna aktivnost pomorskog dobra nije išla u smjeru predloženih rješenja Strategije (autor Branko Kundih u dijelu o pomorskom dobru). Upravo suprotno, u tekstu Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2003. godine predložena rješenja Strategije ispuštena su i zanemarena.

To se posebno odnosi na otvorena pitanja decentralizacije upravljanja i gospodarskog korištenja pomorskog dobra, kao i na rješavanje imovinsko-pravnih pitanja na pomorskom dobru.

U Strategiji se među ostalim navodi:

- Postojeća zakonska regulativa jednostavno ne uvažava i ne poštuje interese svih razina vlasti koje bi trebale biti u funkciji gospodarskog razvoja i zaštite pomorskog dobra.
- Centralizirani model upravljanja pomorskim dobrom Republike Hrvatske stvara konfliktne situacije na pomorskom dobru i jednostavno nije u mogućnosti stvoriti okvire za održivi gospodarski razvoj na pomorskom dobru.
- Pomorsko dobro kao pravni institut *sui generis*, suviše je složen da bi se njime moglo učinkovito upravljati putem posebnih politika pojedinih ministarstava.
- Jedinice lokalne i područne samouprave, općine, gradovi i županije, trebaju sudjelovati u upravljanju, održavanju i zaštiti pomorskog dobra, s precizno utvrđenim pravima i obvezama.

Ciljevi:

Republika Hrvatska treba pokrenuti proces integralnog modela upravljanja pomorskim dobrom u sklopu integralnog upravljanja obalnim i morskim područjima koji će na koordinirani način očuvati prirodne resurse pomorskog dobra te omogućiti održivi gospodarski razvoj na pomorskom dobru, uz osiguranje maksimalne gospodarske dobiti.

Mjere: *de lege ferenda*:

- Decentralizirati koncesijski sustav u smjeru jačanja ovlasti županija, gradova i općina; odrediti načela prijenosa koncesija, vrednovanja pomorskog dobra i određivanja koncesijske naknade; te riješiti koncesijske sporove.
- Decentralizirati sustav upravljanja luka otvorenih za javni promet, lokalnog i županijskog značaja putem lučkih uprava i prepustiti ih na upravljanje jedinicama lokalne samouprave.
- Propisati posebni postupak za koncesioniranje infrastrukture u općoj i posebnoj uporabi.
- Redefinirati pojam luke posebne namjene i razvrstaj luka.
- Propisati kriterije za utvrđivanje granica lučkog područja.

PRIJEDLOG RJEŠENJA

1. Vlada Republike Hrvatske treba utvrditi strateške ciljeve na pomorskom dobru kao općem dobru od interesa za Republiku Hrvatsku.
2. Sabor Republike Hrvatske usvaja strateške ciljeve i donosi Strategiju upravljanja i gospodarskog korištenja pomorskog dobra.
3. Nakon usvajanja strateških ciljeva i cjelovite Strategije, Sabor Republike Hrvatske treba donijeti novi Zakon o pomorskom dobru kojim treba razriješiti sva otvorena pitanja upravljanja, decentralizacije, gospodarenja i zaštite pomorskog dobra uvažavajući pravnu tradiciju Republike Hrvatske na pomorskom dobru.

DECENTRALIZACIJA UPRAVLJANJA

Decentralizacija upravljanja pomorskim dobrom mora promišljeno i primjereno uspostaviti ravnotežu ovlaštenja i odgovornosti, kao i optimalnih mogućnosti u okviru države, županije i jedinica lokalne samouprave, čime će se omogućiti i osigurati provedivost ciljeva i zakonskih obveza na pomorskom dobru.

Općine, gradovi, veliki gradovi, županije i Republika Hrvatska moraju imati jasnu, zakonom propisanu nadležnost i odgovornost koja se odnosi kako na sustav održavanja i zaštite pomorskog dobra, tako i na sustav gospodarskog korištenja.

U suprotnom, pozitivni pomak prema decentralizaciji upravljanja pomorskim dobrom može imati u cjelini negativan predznak.

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Radna skupina jednoglasno podržava decentralizaciju upravljanja i gospodarenja pomorskim dobrom te smatra da je nužno izmijeniti Zakon u cilju jačanja ovlasti jedinica lokalne samouprave.

3. MORSKA OBALA I GRANICE POMORSKOG DOBRA

Sukladno Zakonu:

- a) morska obala proteže se od crte srednjih viših visokih voda mora i obuhvaća pojas kopna koji je ograničen crtom do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena,
- b) morska obala je i dio kopna koji po svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov te za druge svrhe vezane uz korištenje mora, a koji je širok najmanje šest metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda.

Nakon donošenja Pomorskog zakonika (NN 17/94) *iurisprudentia* je upozoravala i argumentirala da je definicija morske obale kao pomorskog dobra neegzaktna i znanstveno neutemeljena. Umjesto da je redefinirao morsku obalu sukladno znanstvenim spoznajama, zakonodavac je isto zakonsko rješenje ponovo ugradio u Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama.

Sporna je odredba Zakona koja se odnosi na *nasipe*:

“Morska obala uključuje i dio kopna nastao nasipavanjem, u dijelu koji služi iskorištavanju mora”.

Postavlja se pitanje tko je vlasnik legalnog nasipa odnosno zemljišta u dijelu koje ne služi iskorištavanju mora? Mišljenja su podijeljena.

Zakon je propisao da je “*granica lučkog područja granica pomorskog dobra*”.

Takvo zakonsko rješenje smatramo štetnim i neprihvatljivim kako s teorijskog, tako i s praktičkog gledišta. Na kopnu se granice lučkog područja i granice pomorskog dobra mogu i ne moraju podudarati. Na moru se granice pomorskog dobra i granice lučkog područja nikada ne mogu podudarati.

OCJENA STANJA

Nemoguće je donijeti stručno mišljenje i prijedlog granice pomorskog dobra poštujući cjelovitost pojma morske obale sukladno članku 4. Zakona.

PRIJEDLOG RJEŠENJA

Uvažavajući argumente struke, potrebno je redefinirati pojam i granice morske obale, kao i morske luke.

Prostor i granice lučkog područja treba isključivo ograničiti na prostor gdje se obavljaju lučke djelatnosti.

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

U slučaju nasipavanja mora nakon što je prethodno utvrđena granica pomorskog dobra, nasip se treba smatrati *ex lege* u cijelosti pomorskim dobrom.

Granica lučkog područja ne može se smatrati *ex lege* i granicom pomorskog dobra. Granicu lučkog područja treba isključivo ograničiti na prostor gdje se obavljaju lučke djelatnosti pa ona može biti uža od granice pomorskog dobra.

ODREĐIVANJE GRANICA POMORSKOG DOBRA

Od donošenja Pomorskog zakonika pa sve do danas određivanje granica pomorskog dobra predstavlja prvorazredno stručno i političko pitanje. Razlog tome je što određivanje granica pomorskog dobra, uz rješavanje imovinsko-pravnih pitanja i uknjižbe pomorskog dobra predstavlja "*condicio sine qua non*" za uspostavu cjelovitog sustava integralnog upravljanja obalnim i morskim resursima Republike Hrvatske.

Sukladno Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama i Uredbi o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (NN 8/04) granicu pomorskog dobra rješenjem utvrđuje u upravnom postupku na prijedlog županijskog povjerenstva za granice Povjerenstvo za granice pri Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka.

Povjerenstvo za granice pri Ministarstvu ima predsjednika i dva člana.

Niti Zakon niti Uredba ne određuju stručni sastav Povjerenstva za granice, dok se sastav županijskog povjerenstva precizno propisuje. O žalbi na rješenje Povjerenstva Ministarstva odlučuje samo Ministarstvo, a to isto Povjerenstvo je odlukom osnovao ministar.

OCJENA STANJA

Današnjim zakonskim rješenjem otvorena je mogućnost slobodne interpretacije županijske i državne uprave u postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra.

Rezultat takvog stanja je neujednačena praksa određivanja granica, što predstavlja pravnu improvizaciju kod identičnih stvarnih situacija na morskoj obali.

PRIJEDLOG RJEŠENJA

Određivanje granice pomorskog dobra mora imati uporište u jasnom i preciznom zakonskom i podzakonskom aktu, a ne u diskrecijskom pravu županijskog povjerenstva za granice ili Ministarstva.

Širenje granice pomorskog dobra izvan šest metara (kao osnovnog pravila) od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda, treba ograničiti isključivo na neposredno odnosno uobičajeno korištenje mora. Uža granica od osnovnog pravila "šest metara" od crte srednjih viših visokih voda mora isto tako biti jasno propisana (nesporna zakonita vlasnička prava – povijesni objekti, kao i razlozi koji su uvjetovani geomorfologijom).

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Predlaže se da granice pomorskog dobra određuje i donosi Uprava za pomorsko dobro na osnovu prijedloga i mišljenja jedinica lokalne samouprave (općina i gradova), a na temelju jasnog i preciznog zakonskog i provedbenog propisa. Radna skupina posebno upozorava na potrebu precizne zakonske definicije polazne nulte pozicije od koje se mjeri širina pomorskog dobra.

4. EVIDENCIJA I UPIS POMORSKOG DOBRA U ZEMLJIŠNE KNJIGE

Početkom primjene Austrijskog općeg građanskog zakonika (OGZ) iz 1811. godine u Hrvatskoj započinje ustroj zemljišno-knjižnog sustava

Prema propisima Austro-Ugarske, sva javna dobra, u koja se ubrajalo i pomorsko dobro, bila su samo evidentirana u Popis I za javna dobra, dok se njihov redovni upis u gruntovnicu nije vršio kao za ostale nekretnine privatno-pravne prirode.

Stupanjem na snagu prvog cjelovitog hrvatskog Zakona o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima (NN 19/74), nije postojala obveza o uknjižbi pomorskog dobra u zemljišne knjige.

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (NN 158/03) propisuje da se evidencija o pomorskom dobru vodi u zemljišnim knjigama pri općinskim sudovima. Ministarstvo je dužno dostavljati Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske rješenje o određivanju granice pomorskog dobra radi upisa u zemljišne knjige.

Članak 118. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama neće se moći provoditi isto kao što se nije mogao provoditi članak 1038. bivšeg Pomorskog zakonika iz 1994. godine. Razlog leži, prije svega, u neriješenim otvorenim pitanjima imovinsko-pravne prirode, koja nisu razriješena Zakonom, čime je u velikom dijelu blokiran postupak evidentiranja pomorskog dobra u zemljišnim knjigama.

OCJENA STANJA

U pravnom kontinuitetu od ustroja zemljišnih knjiga na našim prostorima ne provodi se sustavan upis nekad pomorskog javnog, a danas općeg pomorskog dobra, što danas ima nesagledive posljedice.

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

U cilju rješavanja pitanja uknjižbe pomorskog dobra u zemljišne knjige, potrebno je razraditi i u novi Zakon ugraditi pravne učinke pretvorbe, definirati što sa zatečenim upisima stvarnog prava korištenja bivših društveno-pravnih osoba koji još postoje u zemljišnim knjigama, što s povijesnim upisima, kao i s izvršenim zakonitim ulaganjima na pomorskom dobru.

KATASTAR

Prema Zakonu o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima (NN 19/74), širina pomorskog dobra u sustavu društvenog vlasništva tumačila se ekstenzivno, dok istovremeno katastar pomorskog dobra nije osnovan (osim općine Omiš).

Propisani postupak eksproprijacije nije se provodio.

Na osnovu novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama donesen je Pravilnik o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra (NN 29/05).

Pravilnikom se propisuje način obilježavanja pomorskog dobra, izrada, pregled i potvrđivanje geodetskog elaborata za potrebe evidentiranja pomorskog dobra te provedba tog elaborata u katastru i zemljišnim knjigama.

Ostaje otvoreno pitanje i potreba preciznog označavanja područja koncesijskog zahvata na moru, morskom dnu i podmorju, kako radi sigurnosti plovidbe, tako i radi cjelovite zaštite i pravne sigurnosti gospodarskog korištenja pomorskog dobra.

OCJENA STANJA

Kada se radi o vodenoj i podmorskoj komponenti pomorskog dobra, imamo dvojni katastarski pravni režim:

1. "katastarsko područje na moru" propisano Zakonom o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (NN 128/99)
2. "pomorski katastar" propisan Zakonom o hidrografskoj djelatnosti (NN 68/98).

Ovo pravno pitanje potrebno je riješiti.

5. UPRAVNI I INSPEKCIJSKI NADZOR NA POMORSKOM DOBROM

Sukladno Zakonu, upravni nadzor nad provedbom Zakona o pomorskom dobru provode ovlašteni državni službenici Ministarstva i ureda državne uprave u županiji.

Inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona obavljaju inspektori pomorskog dobra Ministarstva i inspektori lučke kapetanije.

Nezakonite radnje i postupanja na pomorskom dobru imaju za posljedice razne oblike uzurpacija i devastacija.

Posebno je prisutna nelegalna gradnja i nasipavanje, odlaganje i ispuštanje otpada i štetnih tvari, kao i protupravno gospodarsko korištenje pomorskog dobra.

Potrebno je upozoriti na nezakonito zatvaranje i ograđivanje pomorskog dobra, čime se ograničava opća javna uporaba. Istovremeno, pojedini vlasnici kuća zabranjuju pristup morskoj obali s kopnene i morske strane.

OCJENA STANJA

U cjelini ne postoji organizirani upravni i inspekcijski nadzor na pomorskom dobru.

Potrebno je upozoriti na pravilo spojenih posuda na osnovu kojeg cjeloviti ustroj i provođenje inspekcijskog nadzora na pomorskom dobru nije moguće realizirati bez cjelovitog rješavanja imovinsko-pravnih i koncesijskih odnosa na pomorskom dobru.

Posebno upozoravamo da su inspektori lučkih kapetanija prije svega inspektori sigurnosti plovidbe. Nadležnost inspektora lučkih kapetanija u sferi inspekcije na pomorskom dobru i koncesija traži posebnu reorganizaciju i edukaciju u okviru lučkih kapetanija.

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Pomorsko dobro zahtjeva organizirani i koordinirani ustroj upravnog i inspekcijskog nadzora.

Republika Hrvatska treba osigurati djelotvoran inspekcijski i upravni nadzor nad pomorskim dobrom i lučkim sustavom (obalna straža – lučke kapetanije – državna uprava u županijama i Ministarstvo).

Na obalnom prostoru pomorskog dobra u jedinicama lokalne samouprave posebno mjesto i ovlaštenja mora imati komunalna inspekcija za pomorsko dobro.

6. UPRAVLJANJE POMORSKIM DOBROM I LOKALNA SAMOUPRAVA

Novim Zakonom, jedinice lokalne samouprave uključene su u upravljanje pomorskim dobrom u dijelu održavanja i zaštite, bez precizne i jasne regulative.

Evidentno je da Zakon:

- a) decentralizira obaveze, a ne sredstva za održavanje i zaštitu,
- b) ne dijeli ravnomjerno teret održavanja i zaštite pomorskog dobra,
- c) daje gradovima ista zakonska ovlaštenja kao i malim općinama,
- d) stavlja gospodarsko korištenje pomorskog dobra u nadležnost Vlade RH, županijskih poglavarstava i lučkih uprava (osim koncesijskih odobrenja i koncesija posebne uporabe lokalnog značaja).

OCJENA STANJA

Općine, gradovi, veliki gradovi, županije i Republika Hrvatska nemaju jasnu, zakonom propisanu, nadležnost i odgovornost koja se odnosi kako na sustav održavanja i zaštite pomorskog dobra, tako i na sustav gospodarskog korištenja pomorskog dobra.

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Stručna radna skupina ocjenjuje da su na pomorskom dobru prije svega decentralizirane obveze upravljanja općina/gradova, dok je istovremeno gospodarsko korištenje pomorskim dobrom i određivanje granica u velikom dijelu u nadležnosti regionalne uprave (županija) i državne uprave (Ministarstva i Vlade RH).

Stručna radna skupina smatra da se teret upravljanja pomorskim dobrom ne dijeli ravnomjerno te je potrebno zakonskim rješenjima *de lege ferenda* decentralizirati sustav gospodarskog korištenja i prenijeti ga većim dijelom u nadležnost lokalne samouprave.

Novim Zakonom treba jasno propisati nadležnost i odgovornost općina i gradova u sustavu upravljanja, posebno u dijelu održavanja, zaštite, sanacije, utvrđivanja granica, kao i u postupku donošenja koncesija.

7. REDOVNO I IZVANREDNO UPRAVLJANJE

Sukladno Zakonu:

- redovnim upravljanjem pomorskim dobrom smatra se briga o zaštiti i održavanju pomorskog dobra u općoj upotrebi te je u nadležnosti gradova/općina;
- izvanredno upravljanje obuhvaća sanaciju pomorskog dobra izvan luka, nastalu uslijed izvanrednih događaja i izradu prijedloga granica pomorskog dobra i njezinu provedbu te je u nadležnosti županija.

Republika Hrvatska koja, sukladno Zakonu, neposredno upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara za opće pomorsko dobro, ne sudjeluje i nema obveza u postupku redovnog i izvanrednog upravljanja pomorskim dobrom.

OCJENA STANJA

Republika Hrvatska je svoju izvornu obvezu za opće pomorsko dobro vezanu uz zaštitu i održavanje prenijela na jedinice lokalne samouprave, dok je zadržala ključna prava posebno u gospodarskoj sferi (koncesije-granice-inspekcija), uključujući pravo na jednu trećinu naknade za koncesije kao prihod državnog proračuna.

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Stručna radna skupina ocjenjuje da je sadašnji model upravljanja pomorskim dobrom posebno u odnosu na redovno-izvanredno upravljanje (zaštita – održavanje pomorskog dobra u općoj upotrebi – sanacija – prijedlog granice pomorskog dobra) neprimjeren i neprihvatljiv za općine i gradove. Postojeći Zakon je izrazito podnormiran i nejasan. U praksi, takvo stanje rezultira različitom interpretacijom i primjenom Zakona od strane nadležne županijske uprave, posebno kada se radi o redovnom i izvanrednom održavanju pomorskog dobra. Održavanje, dijelom sanaciju i zaštitu pomorskog dobra u općoj upotrebi treba prepustiti općinama i gradovima uz osiguranje namjenskih financijskih sredstava. U tom smislu potrebno je redefinirati koncesijski sustav u okviru upravljanja pomorskim dobrom.

U postupku i potrebi sanacije pomorskog dobra u općoj upotrebi na prostoru općine/grada kao posljedice izvanrednog događaja, trebaju sudjelovati županije i Republika Hrvatska s posebnim programima sufinanciranja.

U slučaju proglašenja elementarne nepogode koja uključuje morsku obalu i pomorsko dobro primijenit će se posebni propisi.

8. INTEGRALNO UPRAVLJANJE POMORSKIM DOBROM

Integralno upravljanje pomorskim dobrom u sklopu integralnog upravljanja obalnim i morskim područjima predstavlja temelj za ostvarivanje održivog razvoja mora i morske obale. U okviru upravljanja pomorskim dobrom, nužna je međusobna koordinacija sektora (resornih ministarstava), kao i suradnja s lokalnom samoupravom.

Obzirom na postojanje općeg javnog interesa na pomorskom dobru kao općem dobru, kao i posebnog interesa prvenstveno u sferi gospodarskog korištenja, potrebno je izgraditi mehanizme za eventualno otklanjanje konflikata (arbitraža).

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Stručna radna skupina ocjenjuje da je jedini temelj održivog razvoja integralno upravljanje pomorskim dobrom u sklopu integralnog upravljanja obalnim i morskim područjima, u čemu općine i gradovi moraju imati aktivnu ulogu.

Današnji model upravljanja ima za posljedicu provođenje ili donošenje pojedinih aktivnosti i radnja na pomorskom dobru bez prethodne informacije i koordinacije s lokalnom samoupravom, odnosno općinama/gradovima.

Stoga, stručna radna skupina smatra da u okviru integralnog upravljanja, koordinacija i suradnja resornih ministarstava, županija i lučkih uprava s općinama i gradovima nema alternative.

9. IMOVINSKO-PРАВNA PITANJA NA POMORSKOM DOBRU

Imovinsko-pravna pitanja na pomorskom dobru, posebno pravo vlasništva i druga stvarna prava, zakonito stečena prava iz ulaganja, pretvorba i privatizacija, kao i pravni promet nekretnina na pomorskom dobru, prvorazredna su pravna i politička pitanja. *De iure* u stoljetnom pravnom kontinuitetu na prostoru današnje Republike Hrvatske na pomorskom dobru bilo je zabranjeno stjecanje pravo vlasništva. Još od donošenja Austrijskog građanskog zakonika iz 1811. godine koji je važio na našim prostorima od 1853. godine, luke i obale morske predstavljale su "*općeno ili javno dobro*". Situacija je *de facto* u praksi bila drugačija. O tome svjedoči ugledni teoretičar Ulikse Eg. Stanger 1909. godine u Beču, koji navodi da je u okviru pomorskog dobra vladala najzamršenija nejasnoća i opća nesigurnost, u kojoj se upravna i sudska praksa nije snalazila.

OCJENA STANJA

Niti jedan propis u hrvatskom zakonodavstvu sve do danas nije jasno odgovorio na pitanje: što predstavlja i tko ima pravno valjan način stjecanja vlasništva na pomorskom dobru, odnosno koje pravne i .zičke osobe su pravo vlasništva ili drugo stvarno pravo stekle na osnovu valjanog naslova i načina stjecanja i to pravo postoji i danas.

SPORNA PITANJA

1. Zakonito ulaganje kapitala na pomorskom dobru

Otvoreno pravno pitanje je ulaganje kapitala na pomorskom dobru, prije svega na temelju pravnih poslova, samoupravnih sporazuma uz valjanu građevinsku dokumentaciju.

U praksi takvo stanje rezultira izrazito kon.ikttnim situacijama zakonitih korisnika i posjednika prvenstveno sa županijama i lučkim upravama. Novi Zakon kao i Pomorski zakonik, ništa ne govori o ovim problemima, niti ih razrješava

2. Odredba članka 118. Zakona

Upisi prava vlasništva ili kojeg drugog stvarnog prava na zemljištu ili građevinama na pomorskom dobru za koje se ne može dokazati pravno valjan način stjecanja, pravno su nevaljani.

Državni odvjetnik podnijet će prijedlog zemljišno-knjižnom sudu radi brisanja upisa prava vlasništva ili drugog stvarnog prava na pomorskom dobru iz stavka 1. ovoga članka i upisati pomorsko dobro.

U odnosu na osporavan članak 1038. bivšeg Pomorskog zakonika, u pravnom smislu novo zakonsko rješenje je korak unatrag.

PRIJEDLOG RJEŠENJA

Novi Zakon treba otvoriti mogućnost i proces razrješavanja složenih imovinsko-pravnih situacija na pomorskom dobru, posebno pitanje izvlaštenja i brisanja stvarnih prava na pomorskom dobru, uvažavajući povijesni i zakonski kontinuitet te uvažavajući istovremeno na zakonu stečena prava vlasništva, odnosno posjed (*possessio bonae fidei*) s jedne strane, i nezakonite upise, odnosno posjed (*possessio malae fidei*), s druge strane.

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

U cilju otvaranja mogućnosti dosljednog upravljanja i gospodarenja na pomorskom dobru, stručna radna skupina predlaže rješavanje složene imovinsko-pravne situacije novim Zakonom, što poglavito uključuje posljedice upisa prava vlasništva i prava korištenja kao i posljedice zakonito stečenih prava iz ulaganja na pomorskom dobru.

10. PRAVO GRAĐENJA

Zastupajući čvrsto načelo "*superficies solo cedit*" (jedinstvo zemljišta i građevine kao opće dobro) zakonodavac je dao pomorskom dobru samo formalno pravnu zaštitu, dok je jednostavno zanemario istovremeno složenu problematiku imovinsko-pravnih odnosa, pretvorbe i zakonito stečenih prava.

Stupanjem na snagu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96) u teoriji i praksi postojao je načelni dogovor o potrebi za izmjenom Pomorskog zakonika, odnosno za preuzimanjem pravnih rješenja propisanih kao iznimka od načela "*superficies solo cedit*". Takvo pravno rješenje omogućilo bi koncesionaru putem prava građenja stjecanje prava vlasništva zgrada i drugih građevina *dok koncesija traje*, a time i osnivanje hipoteke na izgrađenim objektima na pomorskom dobru. (Vidi Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96, NN 73/00, NN 114/01, NN 79/06, NN 141/06) čl. 3. točka 4; čl. 9 točka 4).

To znači da izgrađena zgrada ili druga građevina nakon isteka koncesije na pomorskom dobru ponovo postaje pripadnost pomorskog dobra.

OCJENA SADAŠNJEG STANJA

Kada se radi o pravu građenja na pomorskom dobru, zanemaruje se mišljenje i glas struke. Ministarstvo je 1998. godine isprva zagovaralo i predlagalo institut prava građenja, da bi isto Ministarstvo u prijedlogu Zakona iz 2003. godine zastupalo dijametralno suprotna rješenja.

PRIJEDLOG RJEŠENJA

Koncept "prava građenja" predstavljao bi optimalno rješenje u interesu hrvatskog gospodarskog razvoja na pomorskom dobru i lukama, pod uvjetom da se istovremeno razriješ i ostala pitanja stvarno pravnog i obvezno pravnog značaja na općem pomorskom dobru.

Pravo građenja uz uvjet redefiniranja koncesijskog sustava istovremeno bi uspostavilo i ojačalo pravnu sigurnost potencijalnih investitora na pomorskom dobru.

Pravo građenja u pravilu bi se osnivalo na temelju odluke i ugovora o koncesiji uz suglasnost općine/grada. Stvarna prava na zgradama i drugim građevinama izgrađenim na pomorskom dobru na osnovu koncesije mogu trajati samo do isteka ugovora o koncesiji.

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Stručna radna skupina ocjenjuje da bi pravo građenja na pomorskom dobru potaklo gospodarsko korištenje i ojačalo pravnu sigurnost potencijalnih investitora, uz uvjet da se istovremeno riješe i ostala imovinsko-pravna pitanja uključujući decentralizaciju donošenja koncesija u nadležnosti općina i gradova.

11. GOSPODARSKO KORIŠTENJE POMORSKOG DOBRA I LOKALNA SAMOUPRAVA

Gospodarsko korištenje pomorskog dobra prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2003. godine predstavlja dodatnu centralizaciju u odnosu na bivši Pomorski zakonik (NN 17/94).

Na osnovu novog Zakona u postupku donošenja koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, isključuje se mišljenje općine/grada, čak i kada se radi o koncesijama koje ne uključuju pravo gradnje na pomorskom dobru.

ZAKON O POMORSKOM DOBRU I MORSKIM LUKAMA (NN 158/03, 141/06), čl. 20. PROPISUJE:

- koncesija se daje na rok od 5 do 99 godina;
- koncesiju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, te za korištenje ili gradnju građevina od važnosti za županiju daje županijsko poglavarstvo na rok do najviše 20 godina, a prethodni postupak provodi nadležno upravno tijelo;
- koncesiju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, koja obuhvaća korištenje ili gradnju građevina od važnosti za Republiku Hrvatsku daje Vlada Republike Hrvatske na rok do 50 godina, a prethodni postupak provodi ministarstvo;
- koncesiju koja obuhvaća gradnju novih građevina od važnosti za Republiku Hrvatsku koja zahtijeva velika ulaganja, te se ukupni gospodarski učinci ne mogu ostvariti u roku od 50 godina, Vlada Republike Hrvatske daje na rok od preko 50 godina uz suglasnost Hrvatskog sabora;
- građevine od važnosti za Republiku Hrvatsku određene su propisima iz područja prostornog uređenja, a građevinama od važnosti za županiju smatraju se sve ostale građevine;
- prilikom određivanja roka za koncesiju uzima se u obzir namjena, opseg i visina potrebnih ulaganja te ukupni gospodarski učinci koji se postižu koncesijom;
- iznimno, ako je određen projekt u interesu Republike Hrvatske ili ako to ocijeni opravdanim, Vlada Republike Hrvatske uvijek može odlučiti o raspisivanju javnog prikupljanja ponuda i davanju koncesije na pomorskom dobru;

- u slučaju promjene namjene prostora koje je obuhvaćeno koncesijom, promjenom dokumenata prostornog uređenja, ovlaštenik koncesije može zatražiti promjenu namjene koncesije u slučaju čega davatelj koncesije može odlučiti o izmjeni odluke o koncesiji te utvrditi nove uvjete, opseg i obuhvat korištenja pomorskog dobra.

SPORNA RJEŠENJA ZAKONA

- donošenje koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra u isključivoj je nadležnosti županijskog poglavarstva i Vlade Republike Hrvatske;
- koncesija na pomorskom dobru može se dati nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra provedena u zemljišnim knjigama;
- koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra daju se isključivo na temelju provedenog javnog prikupljanja ponuda;
- ugovorni iznos naknade za koncesiju uplaćuje se jedna trećina – državni proračun; jedna trećina – proračun županije; jedna trećina proračun grada/općine;
- stručno tijelo za ocjenu ponuda za koncesiju u nadležnosti županije imenuje se iz redova poznatih stručnjaka; stručno tijelo za ocjenu koncesija u nadležnosti Vlade Republike Hrvatske imenuje Vlada iz redova ministarstva;
- za raspravljanje svih pitanja i rješavanje svih sporova u vezi s davanjem, izvršavanjem, opozivom ili izmjenom odluka o koncesiji na pomorskom dobru nadležno je Ministarstvo;
- koncesija se može založiti – hipoteka; na izgrađenom objektu je isključena „*superficies solo cedit*“;
- Vlada Republike Hrvatske uvijek može, ako to ocijeni opravdanim, odlučiti o raspisivanju javnog prikupljanja ponuda i davanju koncesije na pomorskom dobru;
- iznimno, davatelj koncesije može, ako to gospodarski razlozi opravdavaju, izmijeniti početne iznose naknade za koncesiju.

GENERALNA OCJENA STANJA

Kontradiktorna i izrazito podnormirana zakonska rješenja gospodarskog korištenja ne mogu predstavljati interes Republike Hrvatske, niti interes lokalne samouprave na pomorskom dobru.

Zakon generalno ne osigurava potrebnu pravnu sigurnost kao *conditio sine qua non* održivog gospodarskog razvoja, a istovremeno pomorskom dobru ne pruža odgovarajuću zaštitu.

Od koncesionara se ne može očekivati da ulazi u neizvjesne poslovne projekte na pomorskom dobru, ako nisu transparentno postavljeni pravni i ekonomski okviri koncesijskog sustava. Oni zasigurno jačaju pravnu sigurnost koncesionara, međutim oni istovremeno jačaju i pravno ekonomsku sigurnost davatelja koncesije – koncedenta.

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Stručna radna skupina mišljenja je da treba uspostaviti jasan transparentan decentralizirani koncesijski sustav na pomorskom dobru, model vrednovanja pomorskog dobra i određivanje koncesijske naknade.

Decentralizacija koncesijskog sustava definirana je kao kratkoročni cilj u dokumentu Strategije razvitka pomorstva Republike Hrvatske “Hrvatska u 21. stoljeću 2001.” Nažalost, decentralizacija nije provedena.

12. KONCESIJE

U sadržajnom smislu koncesija (*concessio*) tvori posebni pravni institut (*sui generis*) kojim javna vlast dopušta određenoj fizičkoj ili pravnoj osobi, domaćem državljaninu ili strancu, iskorištavanje određenih dobara, izvođenje određenih radova ili obavljanje kakve djelatnosti. Zakon definira koncesiju kao pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje fizičkim ili pravnim osobama, sukladno prostornim planovima.

U propisanom postupku gospodarsko korištenje pomorskog dobra vrši se putem donošenja odluke o koncesiji. Obvezno pravni odnos što uključuje prava i obveze na temelju koncesije nastaje sklapanjem ugovora o koncesiji između koncedenta i ovlaštenika koncesije - koncesionara.

Izrazita slojevitost koncesijskih odnosa, posebno u odnosu gospodarskog korištenja, posebne upotrebe kao i opće upotrebe pomorskog dobra, traži od zakonodavca i odgovarajuća pravna rješenja.

OCJENA STANJA

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama koji je stupio na snagu 15. listopada 2003. godine dodatno je onemogućio ionako nisku razinu donošenja koncesija na pomorskom dobru.

Prije svega odredba da se koncesija na pomorskom dobru može dati tek nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i upisana u zemljišne knjige, u kombinaciji sa spornim člankom 118. stavak 1. i 2. zasigurno je rezultirala svojevrsnom koncesijskom blokadom i supstitucijom koncesija u koncesijska odobrenja.

KONCESIJSKA NADLEŽNOST

Kao što je već rečeno, stručna radna skupina ocijenila je da su na pomorskom dobru prije svega decentralizirane obveze upravljanja općina i gradova.

Osim koncesijskih odobrenja, gospodarsko korištenje pomorskog dobra je u isključivoj nadležnosti regionalne i državne uprave.

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama otvara mogućnost prepuštanja koncesijskih ovlaštenja lokalnoj samoupravi. Na osnovu čl. 21. Zakona:

“Županijska skupština na prijedlog županijskog poglavarstva, a na zahtjev grada/općine može ovlaštenje za davanje koncesija na području grada/općine povjeriti gradu/općini. Odluku o davanju koncesije prema stavku 1. ovoga članka donosi gradsko, odnosno općinsko vijeće.”

Ova odredba nije konzumirana u praksi te je stvorena dodatna pravna zbrka u okviru koncesijskog sustava pomorskog dobra.

ZAKLJUČCI STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Budući da je gospodarsko korištenje pomorskog dobra u isključivoj nadležnosti županijskog poglavarstva i Vlade Republike Hrvatske, stručna radna skupina ocjenjuje nužnost i opravdanost decentralizacije nadležnosti donošenja koncesija i predlaže:

Općine i gradovi

Koncesije na pomorskom dobru koje ne uključuju zahvate u prostoru donose općinska i gradska vijeća na rok do 12 godina. Koncesija se donosi uz prethodno mišljenje županije. Koncesijska naknada prihod je proračuna općine/grada i koristi se isključivo za upravljanje pomorskim dobrom.

Veliki gradovi

Sva postojeća koncesijska ovlaštenja županije što uključuje gradnju građevina na pomorskom dobru, prenose se na velike gradove u okviru njihove teritorijalne nadležnosti. Odluku o koncesiji donosi gradsko vijeće na rok do 20 godina. Koncesija se donosi uz prethodno mišljenje županije. Koncesijska naknada je prihod proračuna velikog grada i koristi se isključivo za upravljanje pomorskim dobrom.

Županije

Koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra ili gradnju građevine od važnosti za županiju, grad ili općinu (osim na prostoru velikog grada) daje županijska skupština na rok do 20 godina. Donošenje

koncesije od strane županijske skupštine uvjetovano je prethodnim mišljenjem općine/grada. Ugovorni iznos naknade za koncesiju u visini 70% prihod je proračuna općine/grada, a 30% prihod proračuna županije, i koristi se isključivo za upravljanje pomorskim dobrom.

Republika Hrvatska

Koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra ili gradnju građevina od važnosti za Republiku Hrvatsku daje Vlada Republike Hrvatske na rok do 50 godina. U prethodnom postupku donošenja koncesije od važnosti za Republiku Hrvatsku, Ministarstvo je dužno o vođenju postupka donošenja koncesije obavijestiti županiju - općinu/grad ili veliki grad i zatražiti mišljenje. Ugovorni iznos naknade za koncesiju u visini 50% prihod je proračuna općine/grada, a 50% Republike Hrvatske, a koristi se kao namjensko sredstvo za održavanje i zaštitu pomorskog dobra.

Upis pomorskog dobra u zemljišne knjige kao uvjet za donošenje koncesije

Upis pomorskog dobra u zemljišne knjige nakon utvrđene granice pomorskog dobra kao uvjet za donošenje koncesije je opravdan kada se radi o zahvatima u prostoru, a koji uključuju pravo građenja na pomorskom dobru. Koncesije koje ne uključuju zahvate u prostoru, mogu se donijeti nakon pravomoćnog rješenja o granici pomorskog dobra (analogija s koncesijskim odobrenjima). U suprotnom, koncesijska odobrenja supstituiraju koncesije na pomorskom dobru.

Koncesije na temelju javnog prikupljanja ponuda – koncesije na zahtjev

Treba precizno i taksativno propisati uvjete u kojima se koncesija može donijeti na zahtjev (pravo prvenstva), kao iznimka od načela "javnog prikupljanja ponuda". Ako postoji upis prava vlasništva ili drugog stvarnog prava u zemljišnim knjigama na prostoru pomorskog dobra

koncesija se može donijeti samo na zahtjev i to nositelju stvarnih prava do okončanja i rješavanja imovinsko – pravnih pitanja na pomorskom dobru sukladno članku 118. Zakona. Ovakvo rješenje provodi se samo za koncesije koje ne uključuju zahvate u prostoru, ako se na prostoru pomorskog dobra obavlja gospodarska djelatnost. U slučaju gradnje na pomorskom dobru prethodno pitanje za donošenje koncesije kao i do sada je upis pomorskog dobra u zemljišne knjige.

Koncesijski sporovi

Stručna radna skupina za pomorsko dobro smatra da su odredbe rješavanja koncesijskih sporova bivšeg Pomorskog zakonika, kao i danas na snazi Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama čl. 27. neprihvatljive i sporne.

Temeljno pravno načelo koje proizlazi iz Ustava (jednakost sviju pred zakonom) pretpostavlja da tijelo koje odlučuje o sporovima mora biti nezavisno i nepristrano. Stručna radna skupina ocjenjuje da je Ministarstvo uključeno u prethodni postupak donošenja koncesija, kao i u postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra. Stoga Ministarstvo ne može biti nadležno za raspravljanje svih pitanja i rješavanje svih sporova u svezi s davanjem, izvršavanjem, opozivom ili izmjenom odluka o koncesiji. Stručna radna skupina de lege ferenda se priklanja mišljenju da koncesijske sporove trebaju rješavati arbitražni sudovi, osobito s međunarodnim elementom.

Ocjena koncesija u nadležnosti Vlade Republike Hrvatske

Stručna radna skupina ocjenjuje neprihvatljivim i nedosljednim rješenje Zakona na osnovu kojeg se stručno tijelo za ocjenu ponuda za koncesiju u nadležnosti županije imenuje iz redova poznatih stručnjaka, dok stručno tijelo za ocjenu koncesija u nadležnosti Vlade Republike Hrvatske imenuje Vlada iz redova Ministarstva. Zakonska rješenja moraju biti dosljedna.

13. KONCESIJSKA ODOBRENJA

Zakonom o izmjenama i dopunama pomorskog zakonika (NN 43/96) uveden je u zakonodavstvo pomorskog dobra Republike Hrvatske novi pravni institut poznat kao koncesijsko odobrenje.

Koncesija za gospodarsko korištenje ili posebnu upotrebu kao izvanredno pravo iskorištavanja dijelova pomorskog dobra dovodi uvijek u manjem ili većem opsegu do ograničenja opće javne uporabe pomorskog dobra.

Koncesijsko odobrenje ne ograničava opću upotrebu, nego je često kompatibilno s općom uporabom ili ograničava opću uporabu u zanemarivom opsegu.

Zakon propisuje da se za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koja ne isključuje niti ograničuje opću upotrebu pomorskog dobra, pravnim i fizičkim osobama daje *koncesijsko odobrenje*.

Koncesijska odobrenja daju se za obavljanje djelatnosti na morskoj obali, unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske.

Koncesijska odobrenja daju se na zahtjev na rok od najviše 5 godina. Zahtjev za davanje odobrenja podnosi se Vijeću za davanje koncesijskog odobrenja, putem grada/općine. Naknade od koncesijskih odobrenja prihod su proračuna gradova/općina što je u svakom slučaju primjereno rješenje.

Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru (NN 36/04) propisuje djelatnosti (Jedinstveni popis djelatnosti na pomorskom dobru), postupak i naknade za davanje koncesijskog odobrenja.

Uredba izrijekom propisuje u članku 2. da su koncesijska odobrenja na pomorskom dobru upravni akt na čije donošenje se primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku (NN 53/91, 103/96).

OCJENA STANJA

Koncesijsko odobrenje je zasigurno komplementarni institut koncesijama na pomorskom dobru, ali nije, niti može biti, supstitut koncesijama.

Nakon donošenja Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama institut koncesija u velikom dijelu je supstituiran *koncesijskim odobrenjima*.

U prvom redu to je posljedica svojevrsne koncesijske blokade koja je rezultat neprimjerenih zakonskih rješenja, prije svega imovinsko-pravnih pitanja na pomorskom dobru, i prava na koncesijsku naknadu jedinica lokalne samouprave.

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Stručna radna skupina ocjenjuje da je koncesijsko odobrenje u praksi dokazan pravni institut koji je komplementaran koncesijama, ali nije niti može biti supstitut koncesijama. Potrebno je precizno propisati postupak davanja koncesijskog odobrenja kada je podneseno više zahtjeva na istoj mikrolokaciji sukladno godišnjem planu upravljanja. Jedinstveni popis djelatnosti na pomorskom dobru trebao bi preciznije normirati i proširiti opseg djelatnosti koje ne ograničavaju opću upotrebu pomorskog dobra, a istovremeno su u funkciji gospodarskog korištenja.

14. POSEBNA UPOTREBA POMORSKOG DOBRA

Zakon definira posebnu upotrebu pomorskog dobra:

“Posebna upotreba pomorskog dobra je svaka ona upotreba koja nije opća upotreba ni gospodarsko korištenje pomorskog dobra”.

Posebna uporaba pomorskog dobra je kontradiktorni pravni institut.

Pravne norme Zakona koje se odnose na posebnu upotrebu, kao i Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru (NN 23/04), u koliziji su sa zakonskom definicijom posebne upotrebe, opće upotrebe i gospodarskog korištenja pomorskog dobra.

Zakon u članku 19. propisuje:

Posebnom upotrebom pomorskog dobra među ostalim se smatra:

1. gradnja na pomorskom dobru građevina za potrebe vjerskih zajednica, za obavljanje djelatnosti na području kulture, socijalne skrbi, odgoja i obrazovanja, znanosti, informiranja, športa, zdravstva, humanitarnih djelatnosti i drugih djelatnosti koje se ne obavljaju radi stjecanje dobiti;
2. gradnja na pomorskom dobru građevina i drugih objekata infrastrukture (ceste; pruge; vodovodna, kanalizacijska, energetska, telefonska mreža i sl.), građevine i drugi objekti za potrebe obrane, unutarnjih poslova, regulaciju rijeka i drugih sličnih infrastrukturnih objekata.

SPORNO RJEŠENJE ZAKONA

Budući da energetska i telefonska mreža predstavljaju izrazito profitabilnu gospodarsku aktivnost, postavlja se pitanje kako je gospodarsko korištenje pomorskog dobra uključeno u koncesijski model posebne upotrebe. Posebna upotreba ne može uključivati i gospodarsko korištenje.

To posebno ističemo iz razloga što se koncesije za posebnu upotrebu daju na **zahtjev**, a Zakonom je istovremeno bilo propisano da se naknada za koncesiju za posebnu upotrebu određuje u **simboličnom iznosu**.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (NN 141/06) članak 28. stavak 3. je dopunjen (pročišćeni tekst):

Naknada za koncesije dane radi posebne upotrebe pomorskog dobra iz članka 19. ovog Zakona određuje se u simboličnom iznosu, osim za koncesije gradnje infrastrukture (vodovodna, kanalizacijska, energetska

i telefonska) u kojem slučaju se naknada utvrđuje kao za gospodarsku upotrebu pomorskog dobra.

Istovremeno gradnja građevina za potrebe kulture, socijalne skrbi, športa, obrazovanja itd. može biti isključivo u režimu opće upotrebe. Koncesija za opću upotrebu ne postoji te se ne bi mogla donijeti.

ZAKLJUČAK

U pravni režim posebne upotrebe pomorskog dobra očigledno nije uključeno samo gospodarsko korištenje pomorskog dobra, nego i opća upotreba.

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (NN 158/03) kao i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona (NN141/06) neprihvatljivo je i nedopustivo pomiješao, odnosno supstituirao institut posebne upotrebe pomorskog dobra s gospodarskim korištenjem pomorskog dobra i općom upotrebom pomorskog dobra.

UREDBA O POSTUPKU DAVANJA KONCESIJE NA POMORSKOM DOBRU (NN 23/04)

Uredba u članku 24. stavak 1. propisuje:

- davatelj koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra, na rok od 99 godina, za objekte državnog značaja, je Vlada Republike Hrvatske, a prethodni postupak provodi Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka
- davatelj koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra za objekte županijskog značaja, na rok do 20 godina, je županijsko poglavarstvo, a prethodni postupak provodi nadležno upravno tijelo u županiji.
- davatelj koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra za objekte lokalnog značaja na rok do 20 godina, je općinsko ili gradsko vijeće, a prethodni postupak provodi nadležno tijelo u općini/gradu.

OCJENA STANJA

Neprihvatljivo je rješenje da se Uredbom o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru u čl. 24 kao provedbenom propisu određuju rokovi trajanja koncesije za posebnu upotrebu koji nemaju uporište u Zakonu.

Uredba nije dopunila, već izmijenila Zakon, i to posebno u dijelu koji se odnosi na ovlaštenje Vlade Republike Hrvatske u postupku davanja koncesije za posebnu upotrebu do 99 godina.

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Stručna radna skupina ocjenjuje da je Zakon neprihvatljivo i nedopustivo pomiješao institut posebne upotrebe pomorskog dobra s gospodarskim korištenjem.

Posebna upotreba pomorskog dobra nije opća upotreba niti gospodarsko korištenje pomorskog dobra pa se visoko profitabilna komercijalna infrastruktura (energetska i telefonska mreža) ne može smatrati posebnom upotrebom.

Posebno je sporno i neprihvatljivo provođenje koncesijskog postupka posebne upotrebe radi gradnje ili sanacije objekata u režimu opće upotrebe.

Neprihvatljivo je rješenje da se Uredbom o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru (NN 23/04) kao provedbenom propisu, određuju nadležnost i rokovi trajanja koncesije za posebnu upotrebu.

Stručna radna skupina smatra da Zakonom treba temeljito redefinirati koncesije, kao i sam institut posebne upotrebe.

15. GRADNJA NA POMORSKOM DOBRU U OPĆOJ UPOTREBI I JAVNOM INTERESU

OPĆA UPOTREBA POMORSKOG DOBRA

Zakon u osnovnim odredbama propisuje da opća upotreba pomorskog dobra podrazumijeva da se svatko ima pravo služiti pomorskim dobrom sukladno njegovoj prirodi i namjeni.

Opća upotreba kao glavna karakteristika pomorskog dobra zapravo predstavlja posebno ovlaštenje kojim se svim građanima želi omogućiti i osigurati jednaka upotreba i korištenje općeg pomorskog dobra *res communes omnium*.

OCJENA STANJA

Svako neprimjereno ograničavanje opće upotrebe pomorskog dobra, kojim se ne uvažava senzibilitet domicilnog stanovništva i posebni društveni interes lokalne samouprave u odnosu na more i morsku obalu, može imati za posljedicu otpor javnosti i dovodi do konfliktnih situacija.

Zakonom treba osigurati mogućnost pristupa moru i morskoj obali, osim iz opravdanih gospodarskih i sigurnosnih razloga utvrđenih zakonom ili koncesijskim ugovorom.

GRADNJA NA POMORSKOM DOBRU

Obzirom na načelo jedinstva zemljišta i zgrade na pomorskom dobru *superficies solo cedit* i načela da se na pomorskom dobru svatko ima pravo služiti pomorskim dobrom sukladno njegovoj prirodi i namjeni, postavlja se pitanje kako izgraditi građevinu na pomorskom dobru ako takva građevina ostaje u režimu opće upotrebe.

Koncesijski režim posebne upotrebe i gospodarskog korištenja inkompatibilan je pravnom režimu opće upotrebe pomorskog dobra.

PRIJEDLOG RJEŠENJA

Potrebno je utvrditi kriterije koji moraju biti ispunjeni, da bi se smatralo da gradnja na pomorskom dobru, kao i infrastruktura na pomorskom

dobru ostaju u režimu opće upotrebe (športski objekti, šetnica, plaže u općoj upotrebi, u određenim slučajevima i nasipavanje mora itd).

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Za izgradnju objekata na pomorskom dobru, određenih prostornim planovima, koji nakon izgradnje ostaju u općoj upotrebi nije potrebno ishoditi koncesiju. Suglasnost za gradnju građevina na pomorskom dobru koje ostaju trajno u režimu opće upotrebe davalo bi tijelo koje upravlja pomorskim dobrom (Republika Hrvatska – Ministarstvo, županija, veliki grad, grad i općina), na osnovu posebno utvrđenih i propisanih kriterija.

16. LUKE I LOKALNA SAMOUPRAVA

UVODNE NAPOMENE

Nakon donošenja Pomorskog zakonika (NN 17/94) *luke nisu bile uključene u pravni režim pomorskog dobra*. Grupa saborskih zastupnika podnijela je prijedlog za izmjenu i dopunu Pomorskog zakonika te je nakon burne saborske rasprave donesen iste godine Zakon o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika (NN 74/94). Zakon je vratio morske luke u pravni režim pomorskog dobra, širinu morske obale kao pomorskog dobra utvrdio na "najmanje šest metara" i izbrisao članak 1054. koji je doveo do pravne blokade na pomorskom dobru od stupanja na snagu Pomorskog zakonika 22. ožujka, 1994. godine.

POJAM MORSKE LUKE

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (NN 158/03) slično kao i Zakon o morskim lukama (NN 108/95) definira luku kao morski i s morem neposredno povezani kopneni prostor s izgrađenim i neizgrađenim obalama, lukobranima, uređajima, postrojenjima i drugim objektima namijenjenim za pristajanje, sidrenje i zaštitu brodova, jahti i brodica, ukrcaj i iskrcaj putnika i robe, uskladištenje i drugo manipuliranje robom, proizvodnju, oplemenjivanje i doradu robe te ostale gospodarske djelatnosti koje su s tim djelatnostima u međusobnoj ekonomskoj, prometnoj ili tehnološkoj vezi.

POJAM LUČKOG PODRUČJA

Zakon definira lučko područje kao područje koje se koristi za obavljanje lučkih djelatnosti, a kojim upravlja lučka uprava, odnosno ovlaštenik koncesije, a granica lučkog područja je granica pomorskog dobra.

Sukladno Zakonu izvršena je podjela luka prema namjeni:

- luke otvorene za javni promet
- luke posebne namjene

Posebnim propisom određuju se uvjeti za stjecanje statusa luke otvorene za međunarodni promet i luke otvorene za domaći promet.

Luke otvorene za javni promet

Zakon određuje da luku otvorenu za javni promet pod jednakim uvjetima može upotrebljavati svaka fizička i pravna osoba sukladno njenoj namjeni i u granicama raspoloživih kapaciteta. Radi upravljanja, gradnje i korištenja luka otvorenih za javni promet osniva se lučka uprava. Prema veličini i značaju za Republiku Hrvatsku, luke otvorene za javni promet dijele se na:

1. luke osobitog međunarodnog interesa za Republiku Hrvatsku,
2. luke županijskog značaja,
3. luke lokalnog značaja.

Luke posebne namjene

Zakon određuje luku posebne namjene kao morsku luku koja je u posebnoj upotrebi ili gospodarskom korištenju pravnih ili fizičkih osoba (luka nautičkog turizma, industrijska luka, brodogradilišna luka, ribarska luka i dr. ili luka državnog tijela – vojna luka).

Prema značaju za Republiku Hrvatsku luke posebne namjene dijele se na:

1. luke od značaja za Republiku Hrvatsku,
2. luke od županijskog značaja.

Ne postoje luke posebne namjene lokalnog značaja.

OCJENA STANJA

Model upravljanja lučkim sustavom morskih luka na lokalnoj razini je izrazito *centraliziran*, te je u isključivoj nadležnosti županija odnosno kod luka otvorenih za javni promet u nadležnosti županijskih lučkih uprava čiji je osnivač županija.

Zbrka koja je već postojala na pomorskom dobru Republike Hrvatske dodatno je multiplicirana donošenjem novog Zakona.

Složena problematika imovinsko-pravnih odnosa, pretvorbe i zakonito stečenih prava jednostavno su zanemarena i u okviru lučkog sustava pomorskog dobra.

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Stručna radna skupina za pomorsko dobro ocjenjuje da je pitanje decentralizacije upravljanja kako lukama otvorenim za javni promet, tako i lukama posebne namjene nužno, odnosno *conditio sine qua non* održivog gospodarskog razvoja pomorskog dobra Republike Hrvatske.

Nužne pretpostavke decentralizacije *de lege ferenda*:

I.

- redefinirati pojam morske luke i utvrđivanja granica lučkog područja;
- razriješiti imovinsko-pravna pitanja na lučkom području;
- propisati pravni okvir osnivanja lučkih uprava gradova/općina;
- propisati pravni okvir upravljanja lukama posebne namjene.

II.

Republika Hrvatska treba osigurati djelotvoran inspekcijski i upravni nadzor, kako nad lučkim sustavom tako i na pomorskom dobru u cjelini (obalna straža, lučke kapetanije, državna uprava u županijama i Ministarstvo), uz precizno propisana ovlaštenja komunalne inspekcije na pomorskom dobru.

17. GRANICE LUČKOG PODRUČJA

Granice lučkog područja uvjetovane su isključivo kriterijem kopnenog i morskog prostora koji se koristi za obavljanje lučkih djelatnosti. To što je istovremeno lučko područje odnosno luka u režimu pomorskog dobra, ne znači i ne može značiti da je granica lučkog područja ujedno i granica pomorskog dobra.

Granica lučkog područja na moru ne može nikada biti granica pomorskog dobra iz jednostavnog razloga što je granica pomorskog dobra na moru vanjska granica teritorijalnog mora Republike Hrvatske.

Zakonodavac je izjednačavanjem pravnog instituta granice pomorskog dobra i granice lučkog područja, postupio suprotno samom pojmu i prirodi pomorskog dobra.

Odredba članka 2. točka 4. Zakona koja propisuje da je granica lučkog područja granica pomorskog dobra, u kombinaciji sa člankom 7. koji propisuje da se koncesija na pomorskom dobru može dati nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i provedena u zemljišne knjige dovodi do sljedećeg zaključka:

U svim lukama bez obzira na razvrstaj, donošenje koncesije od strane lučke uprave je nezakonito postupanje, ako granica pomorskog dobra nije provedena u zemljišnim knjigama, i to od dana stupanja na snagu Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama.

OCJENA STANJA STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Stručna radna skupina ocjenjuje da je odredba članka 2. točka 4. Zakona, na osnovu koje je *granica lučkog područja istovremeno granica pomorskog dobra* teorijski i praktično neprovediva i neprihvatljiva.

Nesporno je da je luka po samom Zakonu opće pomorsko dobro. Na kopnenom dijelu luke granica lučkog područja i granica pomorskog dobra mogu se podudarati, međutim granica pomorskog dobra može biti i šira od granice lučkog područja. Na lučkom području mora, granica pomorskog dobra i granica lučkog područja se nikada neće podudarati iz jednostavnog razloga što je granica teritorijalnog mora ujedno i granica pomorskog dobra.

Utvrdjivanjem granica luke na moru i kopnu određuje se lučko područje kao dio pomorskog dobra na kojem se obavljaju lučke djelatnosti.

Granice pomorskog dobra i granice lučkog područja potrebno je redefinirati Zakonom.

SPORNA RJEŠENJA ZAKONA – UTVRĐIVANJE GRANICA

Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (NN 8/04) čl. 9 propisuje da se granica pomorskog dobra utvrđuje rješenjem u upravnom postupku koje donosi Povjerenstvo Ministarstva, osim u slučajevima da se određuje granica lučkog područja u lukama otvorenim za javni promet.

Posljedica:

- Kada se radi o utvrđivanju granica lučkog područja u *lukama posebne namjene* državnog ili županijskog značaja provodi se upravni postupak identičan utvrđivanju granice pomorskog dobra.
- Kada se utvrđuju granice lučkog područja *luka otvorenih za javni promet* županijskog i lokalnog značaja provodi se neupravni postupak, mada se tim postupkom istovremeno po sadašnjem Zakonu određuje i granica pomorskog dobra.

Sukladno Zakonu, županijsko poglavarstvo utvrđuje lučko područje za sve luke otvorene za javni promet županijskog i lokalnog značaja na svom području, u skladu s prostornim planom i uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske.

OCJENA STANJA

Zakonska rješenja utvrđivanja granica lučkog područja lokalnih luka su izrazito nedosljedna i sporna. Takva ocjena stanja odnosi se kako za luke posebne namjene, tako i za luke otvorene za javni promet.

Premda se radi o prostoru od posebnog interesa za jedinicu lokalne samouprave, lokalna samouprava je isključena iz postupka utvrđivanja granica lučkog područja, posebno kada se radi o lukama otvorenim za javni promet (neupravni postupak).

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Gradsko i općinsko vijeće utvrđuje lučko područje za svaku luku otvorenu za javni promet gradskog ili lokalnog značaja na svom području u skladu s prostornim planom i uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske (Ministarstva).

Gradsko i općinsko vijeće utvrđuje lučko područje za svaku luku posebne namjene lokalnog značaja na svom području u skladu s prostornim planom i uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske (Ministarstva).

18. LUKE OTVORENE ZA JAVNI PROMET I LUČKE UPRAVE

Sukladno Zakonu, radi upravljanja, gradnje i korištenja luka otvorenih za javni promet koje su od županijskog i lokalnog značaja za područje svake županije **može se** osnovati više lučkih uprava na zahtjev općinskog ili gradskog vijeća, u kojem slučaju su podnositelji zahtjeva i suosnivači. Osnivač lučke uprave je županija (županijska lučka uprava), a odluku o njenom osnivanju donosi županijsko poglavarstvo.

OCJENA STANJA

Zadnjim izmjenama Zakona došlo je do fragmentiranja raznih lučkih aktivnosti te je *de iure* došlo do uvrštavanja luke posebne namjene u lučko područje luke otvorene za javni promet. Takvo zakonsko rješenje po našem mišljenju stvorit će dodatnu zbrku u sustavu luka otvorenih za javni promet lokalnog i županijskog značaja. **Jedina alternativa je decentralizacija upravljanja lokalnim i županijskim lukama.** Potrebno je istaknuti da sadašnjim zakonskim rješenjem županija ima diskrecijsko pravo osnivanja više lučkih uprava, a u pojedinim upravnim vijećima lučke uprave nema predstavnika grada.

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

U lučki sustav luka otvorenih za javni promet Republike Hrvatske treba uključiti **gradske luke**, koje u pravilu preuzimaju funkciju županijskih luka otvorenih za javni promet, izuzev trajektnih luka. U tom smislu potrebno je izmijeniti Zakon i Uredbu o razvrstaju luka otvorenih za javni promet te prenijeti nadležnosti upravljanja lokalnim i gradskim lukama otvorenim za javni promet na jedinice lokalne samouprave.

1. Radi upravljanja, gradnje i korištenja luka otvorenih za javni promet, gradskih i lokalnih luka na području grada/općine osniva se lučka uprava. Osnivač lučke uprave je grad ili općina, gradska ili općinska lučka uprava. Više gradova i općina mogu osnovati zajedničku lučku upravu u kojem slučaju su suosnivači. Ova opcija se preporuča.

2. Iznimno ako na području općine ne postoje luke koje zadovoljavaju uvjete i mjerila za razvrstaj u luke otvorenih za javni promet lokalnog značaja, i nema uvjeta niti potrebe za određivanje operativnog dijela luke otvorene za javni promet, općina može upravljati lučkim fondom na svom području (upravno tijelo općine) bez osnivanja lučke uprave uz suglasnost nadležnog Ministarstva. U kojem god slučaju, jedinica lokalne samouprave dužna je osigurati provedbu Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama i Pravilnika (NN 94/07).
3. Lučko područje lokalne luke otvorene za javni promet uključuje i cjelovito izdvojeno područje lokalne luke (sidrišta, privezišta itd.) gdje se obavljaju lučke djelatnosti osim u slučaju lučkog područja koje je u pravnom režimu luke posebne namjene.
4. Luke otvorene za javni promet **županijskog značaja su trajektna pristaništa** kojima upravlja županijska lučka uprava (osim luka od interesa za RH).
5. Prihodi lučke uprave u lukama otvorenim za javni promet lokalnog, gradskog, županijskog ili državnog značaja koriste se isključivo za gradnju, održavanje, upravljanje i zaštitu lučkog područja – pomorskog dobra.

19. LUKE POSEBNE NAMJENE

Prema djelatnostima koje se obavljaju u lukama posebne namjene, luke mogu biti:

1. vojne luke,
2. luke nautičkog turizma,
3. industrijske luke,
4. brodogradilišne luke,
5. športske, ribarske i druge slične luke

Prema značaju za Republiku Hrvatsku, luke posebne namjene su:

1. luke od značaja za Republiku Hrvatsku,
2. luke od županijskog značaja.

Napomena: Ne postoje luke posebne namjene od značaja za jedinice lokalne samouprave.

Koncesije za luke posebne namjene daje:

1. za luke od županijskog značaja, županijsko poglavarstvo na rok do 20 godina;
2. za luke od značaja za Republiku Hrvatsku, Vlada RH na rok do 50 godina;
3. za luke od značaja za Republiku Hrvatsku, Vlada RH na rok preko 50 godina uz suglasnost Hrvatskog sabora.

OCJENA STANJA I PRIJEDLOG RJEŠENJA *de lege ferenda*

Zakonom treba propisati i ugraditi u lučki sustav luka posebne namjene i "**lokalne luke**".

Posve je izvjesno da športske, male luke nautičkog turizma i lokalne ribarske luke, premda su luke posebne namjene, po svojoj prirodi mogu predstavljati luke posebne namjene isključivo lokalnog značaja. U tom smislu potrebno je redefinirati kako Zakonom, tako i Uredbom, razvrstaj luka posebne namjene te istovremeno prenijeti koncesijsku nadležnost na gradove i općine.

Postupak donošenja koncesija za luke posebne namjene treba precizno propisati.

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO KONCESIJSKA NADLEŽNOST ZA LUKE POSEBNE NAMJENE

Općine i gradovi

Koncesije za luke posebne namjene lokalnog značaja (sportska, nautičkog turizma, ribarska i sl.) donosi općinsko i gradsko vijeće na rok do 12 godina. Koncesija se donosi uz prethodno mišljenje županije.

Koncesijska naknada prihod je proračuna općine/grada i koristi se isključivo za upravljanje pomorskim dobrom.

Veliki gradovi

Sva postojeća koncesijska ovlaštenja županije za donošenja koncesija za luke posebne namjene, prenose se na velike gradove u okviru njihove teritorijalne nadležnosti. Odluku o koncesiji donosi gradsko vijeće na rok do 20 godina. Koncesija se donosi uz prethodno mišljenje županije.

Koncesijska naknada je prihod proračuna velikog grada i koristi se isključivo za upravljanje pomorskim dobrom.

Županije

Koncesije za luke posebne namjene županijskog značaja daje županijska skupština na rok do 20 godina (osim na prostoru velikog grada).

Donošenje koncesije od strane županijske skupštine uvjetovano je prethodnim mišljenjem općine/grada.

Ugovorni iznos naknade za koncesiju u visini 70% prihod je proračuna općine/grada, a 30% prihod proračuna županije, i koristi se isključivo za upravljanje pomorskim dobrom.

Republika Hrvatska

Koncesije za luke posebne namjene od značaja za Republiku Hrvatsku daje Vlada Republike Hrvatske na rok do 50 godina. U prethodnom postupku donošenja koncesije, Ministarstvo je dužno o vođenju postupka donošenja koncesije obavijestiti županiju-općinu/grad ili veliki grad i zatražiti mišljenje.

Ugovorni iznos naknade za koncesiju u visini od 50% prihod je proračuna općine/grada, a 50% Republike Hrvatske, a koristi se kao namjensko sredstvo za održavanje i zaštitu pomorskog dobra.

20. KOMUNALNE LUKE

Komunalnu luku možemo definirati kao polivalentnu morsku luku, odnosno luku posebne namjene koja je istovremeno u funkciji javnog i posebnog interesa i potreba lokalne samouprave.

Komunalnim lukama upravljale bi općine i gradovi kao lukama posebne namjene te bi u tom smislu imali izvornu nadležnost u postupku davanja koncesija (osim dijela luke koji je u funkciji javnog linijskog prometa).

Putem komunalnih luka jedinice lokalne samouprave istovremeno bi zadovoljavale potrebe:

- domicilnog stanovništva
- ribara
- nautičara
- turističkog prometa

ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZPDML (NN 141/06)

Umjesto da definira komunalnu luku kao luku posebne namjene kojom upravlja jedinica lokalne samouprave, Zakon je u luku otvorenu za javni promet ugradio sadržaje luke posebne namjene te je *de facto* pretvorio javnu luku u svojevrsnu komunalnu luku.

Međutim, model upravljanja lukama nije se promijenio, odnosno ostao je isti. Luke otvorene za javni promet na lokalnoj razini i dalje ostaju pod ingerencijom županijskih lučkih uprava.

Tako Pravilnik (NN 94/07), koji je donesen na osnovu izmjena Zakona, definira komunalni dio luke kao dio luke otvorene za javni promet namijenjen za stalni vez plovnog objekta čiji vlasnik ima prebivalište na području jedinice lokalne samouprave.

Istovremeno, među ostalim odredbama Pravilnik u čl.21. propisuje da je lučka uprava dužna nakon određivanja namjene luke, u roku 3 mjeseca odrediti broj komunalnih vezova.

OCJENA STANJA I PRIJEDLOG RJEŠENJA STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Postavlja se pitanje treba li predložiti i zahtijevati da se u zakonodavstvo Republike Hrvatske uvede institut komunalne luke kojom bi upravljale jedinice lokalne samouprave, ili zadržati načelno dosadašnji sustav luka otvorenih za javni promet uz uključivanje gradskih luka u novi razvrstaj te provoditi upravljanje lukama otvorenim za javni promet putem općinskih i gradskih lučkih uprava predloženih u točki 18. ove Studije.

Dvojba postoji jer su *de iure* luke otvorene za javni promet županijskog i lokalnog značaja *de facto* postale komunalne luke, osim u segmentu koji predstavlja *operativni dio luke* i koji može udovoljavati uvjetima definicije Zakona kao *luka otvorena za javni promet*.

ZAKLJUČAK STRUČNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Na osnovu cjelovite rasprave, mišljenja i ocjena Stručne radne skupine, predlaže se decentralizacija lokalnog lučkog sustava luka otvorenih za javni promet putem osnivanja općinskih i gradskih lučkih uprava kako je predloženo u točki 18. ove Studije.