



U D R U G A G R A D O V A

Zagreb, 16. lipnja 2014.



Gospodin

Siniša Hajdaš Dončić
ministar pomorstva, prometa i
infrastrukture

Prisavlje 14
10000 Zagreb

Predmet: Nacrt prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama
iz svibnja 2014.

- mišljenje, daje se

Poštovani,

U vezi s Nacrtom prijedloga zakona o pomorskom dobru i morskim lukama iz svibnja 2014., Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, nacionalna i nestranačka organizacija koja okuplja 120 gradova, daje sljedeće mišljenje:

Uvodno moramo primijetiti da novi Nacrt prijedloga zakona o pomorskom dobru i morskim lukama ne prepoznaje u dovoljnoj mjeri važnost velikih gradova u upravljanju pomorskim dobrom. Primjerice, gradovima se izričito na temelju budućega Zakona prepušta nadležnost za davanje koncesija za gospodarsko korištenje na prostoru pomorskoga dobra velikoga grada, no ne daje se mogućnost upravljanja lukama lokalnog značaja. Uloga velikoga grada ne percipira se niti kod određivanja lučkog područja luka lokalnoga značaja jer isto prema Prijedlogu zakona utvrđuje županijska skupština umjesto da tu nadležnost ima gradsko vijeće velikoga grada. Jednako vrijedi i za osnivanje samostalnih lučkih uprava velikih gradova.

Dodatno, uvjereni smo da se osnivanjem Agencije neće postići ubrzavanje i pojednostavljivanje postupaka utvrđivanja granica pomorskoga dobra, kao ni ostalih poslova koji se daju u nadležnost Agenciji. Čak štoviše, uvjereni smo da se radi o nepotrebnom i financijski neopravdanom dupliranju postojećih nadležnosti, time posljedično i o povećanju troškova. Novom raspodjelom prihoda koji se sada dijele na četiri dijela lokalne jedinice gube znatan dio prihoda.

Uz članak 13. stavak 4 :

Predmetna odredba propisuje sljedeće: „Ako se rješenjem mijenja granica pomorskog dobra nekretnine koje prestaju biti u obuhvatu granice pomorskog dobra postaju vlasništvo Republike Hrvatske“. Predlažemo da takve nekretnine postanu vlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalaze.

Uz članak 20. stavak 1.

Odredba propisuje sljedeće: „Dio kopna koji je nastao nasipavanjem i dio morske obale od koje je izvršeno nasipavanje, a koji su izgubili pravni status pomorskog dobra na temelju članka 18. stavka 1. ovoga Zakona vlasništvo su Republike Hrvatske“. Predlažemo također da taj dio kopna morske obale postane vlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi.

Uz članak 26.

Odredba stavka 1. navedenog članka propisuje da su morske plaže hotela, kampova i turističkih naselja uređene morske plaže, koje su sa izgrađenim turističkim sadržajima izvan granice pomorskog dobra povezane u funkcionalnu gospodarsku cjelinu, dok odredba stavka 2. istog članka propisuje da davatelj koncesije utvrđuje funkcionalnu gospodarsku cjelinu iz stavka 1. ovoga članka uz osiguranje nesmetanog prolaza uz pomorsko dobro (šetnica), kapacitetu, kategoriji i vrsti objekata, a u postupku davanja koncesije može potpuno isključiti opću upotrebu dijela plaže dane u koncesiju do maksimalno 30% plaže.

Uvjereni smo da se ovim člankom daje mogućnost isključenja iz opće upotrebe dijela koncesije. Prijedlog je u potpunosti suprotan stajalištima lokalnih samouprava, kao i stajalištima jedinica područnih (regionalnih) samouprava te se prijedlogu decidirano protivimo.

Uz članak 40.

Predlaže se izmjena utvrđenih omjera raspodjele sredstava od naknade za koncesiju i to na način da se raspodjela tih sredstava poveća u korist proračuna grada, budući je velikim gradovima prenesena ovlast davanja koncesija na prostoru pomorskog dobra na području velikoga grada do 20 godina (članak 65. stavak 5.) te izvanredno održavanje (članak 36. stavak 1.).

Stajalište je da je u prijedlogu raspodjele sredstava od naknade za koncesiju prevelik postotak predviđen za Agenciju za pomorsko dobro. Prijedlog je taj postotak svesti na 10% od ukupnog iznosa naknade za koncesiju. Nadalje, predlaže se da se izvan područja velikih gradova u korist proračuna grada uplaćuje 30% sredstava, u korist županijskog proračuna 30%, u korist državnog proračuna 30% te u korist Agencije za pomorsko dobro 10%.

U područjima velikih gradova kojima se daje ovlast davanja koncesija na prostoru pomorskog dobra, predlaže se raspodjela sredstava od naknade za koncesiju na način da velikom gradu pripadne 60%, državnom proračunu 30%, Agenciji za pomorsko dobro 10% od ukupnoga iznosa. Naime, riječ je o namjenskim sredstvima za upravljanje pomorskim dobrom, a odnose se na poslove upravljanja koji su dani u nadležnost velikim gradovima umjesto, do sada, županijama.

Dodatno, predlaže se da se u stavku 5. istoga članka razmotri da sredstva od naknade štete nastale na pomorskom dobru na području velikog grada po bilo kojoj osnovi budu prihod proračuna velikog grada, a ne prihod državnog proračuna. Navedeno iz razloga što je odredbom članka 36. stavka 1. propisano da veliki grad na svom području brine i odgovara o građenju na pomorskom dobru u općoj upotrebi potrebnoj radi otklanjanja posljedica izvanrednih događaja pa je stoga logično i potrebno da sredstva od naknade štete na pomorskom dobru budu prihod proračuna velikoga grada.

Uz članak 55.

Postojeći i danas važeći Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama odredbom članka 6. definira pravni pojam posebne upotrebe, dok odredbom članka 19. propisuje što se smatra posebnom upotrebom i tko donosi odluku o koncesiji za posebnu upotrebu. Zakon u članku 19., između ostaloga, propisuje da odluku o koncesiji za posebnu upotrebu za objekte lokalnog značaja donosi općinsko ili gradsko vijeće.

Novi zakonski Prijedlog definira u članku 55. pravni pojam posebne upotrebe i sadržaj posebne upotrebe te propisuje da se "pravo na posebnu upotrebu stječe na temelju odobrenja." U članku 56. Prijedloga novoga Zakona propisan je model i način davanja pomorskog dobra na posebnu upotrebu na osnovu kojega se "odobrenje za posebnu upotrebu pomorskog dobra daje na zahtjev."

Dakle, kada se radi o objektima lokalnog značaja ovim Prijedlogom nadležnost općina i gradova, osim velikih gradova, za davanja odobrenja za posebnu upotrebu u potpunosti je isključena. Takav prijedlog Zakona smatramo dodatnom i vrlo štetnom centralizacijom upravljanja pomorskim dobrom koja, prema ocjeni Udruge gradova, nema nikakvog opravdanja, ni utemeljenosti.

Predlažemo stoga da se novim Zakonom omogućiti gradu ili općini davanje odobrenja za posebnu upotrebu od značaja i interesa za lokalnu samoupravu. Također predlažemo da odobrenja na, osnovu podnesenog zahtjeva za objekte lokalnog značaja, daje općinsko ili gradsko vijeće, i to u trajanju od 10 godina.

Uz članak 60.

Odredbom stavka 3. propisana je obveza davatelja koncesije koji je dužan razriješiti imovinskopravne odnose na pomorskom dobru prije početka postupka davanja koncesije, dok odredba stavka 4. propisuje mogućnost da se iznimno, ako je davatelj koncesije Vlada Republike Hrvatske, u dokumentaciji za nadmetanje može predvidjeti obveza koncesionara da razriješi imovinskopravne odnose prije sklapanja ugovora o koncesiji. Predlažemo da se ove dvije odredbe ujednače te da se primijeni jednoobrazni princip prema kojem imovinsko pravni odnosi moraju biti riješeni prije početka postupka koncesije ili prije sklapanja ugovora o koncesiji.

Uz članak 61.

Predlažemo razmotriti potrebu da se ovim Nacrtom zakona pojasni razlika između studije opravdanosti davanja koncesije i analize davanja koncesije, odnosno kada se izrađuje studija, a kada analiza. Držimo da bi bilo opravdano da ovaj Nacrt zakona sadrži takvu

odredbu, budući je upravo on poseban propis kada je riječ o posebnoj vrsti koncesije - koncesiji na pomorskom dobru.

Uz članak 90.

Odredba stavka 1. propisuje da Ministarstvo sudjeluje u postupku izrade i donošenja svih dokumenata prostornog uređenja koji obuhvaćaju područje pomorskog dobra, dok odredba stavka 2. propisuje da se na dijelu pomorskog dobra danog u koncesiju ne može dokumentom prostornoga uređenja promijeniti ili ograničiti namjena područja bez prethodne suglasnosti davatelja koncesije.

Smatramo da u stavku 1. treba decidirano propisati da Ministarstvo sudjeluje u postupku izrade i donošenja dokumenata prostornog uređenja koji obuhvaćaju područje pomorskog dobra u skladu s posebnim propisima koji reguliraju prostorno uređenje.

Stavak 2. koji govori da se namjena/promjena namjene područja može utvrditi samo uz prethodnu suglasnost davatelja koncesije predstavlja presedan koji se tiče postupka izrade i donošenja prostornih planova. Naime, Ministarstvo sudjeluje u postupku izrade i donošenja prostornih planova kao i svako drugo javnopravno tijelo kojem Nositelj izrade šalje Odluku o izradi planova temeljem koje isto utvrđuje svoje zahtjeve. Zahtjeve Izrađivač/Nositelj izrade ugrađuje u prostorni plan ako su oni argumentirani i utemeljeni na zakonima, u protivnom nema obvezu ugradnje takvih zahtjeva. Ministarstvo izdaje mišljenje u postupku javne rasprave o prijedlogu plana odnosno može uskratiti mišljenje, što nema nužno za posljedicu nemogućnost donošenja plana. Davatelj koncesije u ovom konkretnom slučaju ima jače pravo u odnosu na ostale sudionike u izradi i donošenju prostornog plana. Ako se to željelo postići onda treba jednaku odredbu postaviti u sve propise koji uređuju opće dobro/dobro u općoj uporabi, ali onda to znači da se ograničava djelokrug i svrha prostornog planiranja kao takvog. Naš je prijedlog brisanje ovog stavka, jer je potpuno u suprotnosti sa Zakonom o prostornom uređenju („Narodne novine“, broj 153/13).

Uz članak 132. stavak 1.

Zakonski Prijedlog, prema već ranije, u siječnju 2014. iskazanom mišljenju Udruge gradova, ide u smjeru centraliziranih ovlasti područne (regionalne) samouprave budući se u odredbi članka 132. stavka 1. određuje: „U jedinicama područne (regionalne) samouprave osniva se jedna županijska lučka uprava koja može imati ispostave.“

Gradovi i općine smatraju ovakav prijedlog neprihvatljivim i štetnim rješenjem. Prema ocjeni Udruge gradova regionalnoj samoupravi treba omogućiti osnivanje više lučkih uprava u okviru njihovih administrativnih granica. Odluku i procjenu osnivanja jedne ili više lučkih uprava treba prepustiti županijama i inicijativi općina i gradova. Činjenica jest da lokalne jedinice same najbolje poznaju prioritete, potrebe i mogućnosti pa im stoga treba prepustiti osnivanje lučkih uprava na svome području, odnosno na području županije kojoj pripadaju.

Predložena centralizacija upravljanja lukama regionalnog i lokalnog značaja urušava model upravljanja koji je do sada pokazao dobre rezultate i koji, po mišljenju Udruge gradova, treba i nadalje zadržati. Predlažemo stoga da se postojeće zakonsko rješenje iz Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama („Narodne novine“ broj 158/03) ne mijenja u djelu koji propisuje mogućnost osnivanja više lučkih uprava, a koji glasi: „Radi upravljanja, gradnje i korištenja luka otvorenih za javni promet koje su od županijskog ili 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.“

Uz članak 132. stavak 2.

Odredbom stavka 2. članka 132. propisuje se mogućnost da iznimno, kada je u jedinici područne (regionalne) samouprave osnovano više županijskih lučkih uprava, iste mogu nastaviti s radom, ukoliko masa sredstava za plaće zaposlenih u toj županijskoj lučkoj upravi, uključujući i naknade članova Upravnog vijeća, iznosi manje od 20% prihoda od obavljanja djelatnosti iz članka 133. stavka 2. točaka 5. i 7. ostvarenih u prethodnoj godini.

U vezi s time predlažemo da odredba budućeg stavka 2. članka 132. glasi:

“(2) Iznimno, kada je u jedinici područne (regionalne) samouprave osnovano više županijskih lučkih uprava, iste mogu nastaviti s radom, ukoliko u prethodnoj godini nisu korištena proračunska sredstva područne (regionalne) samouprave za redovito poslovanje ili za obavljanje djelatnosti iz članka 133. stavak 2. točke 3., 4., 6. i 8.”

Podredno, ukoliko se naprijed navedeni prijedlog Udruge gradova ne prihvati, predlažemo i alternativu stavka 2. članka 132. tako da stavak glasi:

„(2) Iznimno, kada je u jedinici područne (regionalne) samouprave osnovano više županijskih lučkih uprava, iste mogu nastaviti s radom, ukoliko Osnivač to želi i prihvati financijski izvještaj i izvještaj o radu prethodne godine.”

Uz članak 133. stavak 2. točke 5. i 7.

Odredba stavka 2. ovoga članka propisuje djelatnosti županijske lučke uprave te navodi da su djelatnosti građenje, održavanje, upravljanje, zaštita i unapređenje lučkog područja; građenje i održavanje lučke podgradnje i nadgradnje; osiguravanje trajnog i nesmetanog obavljanja lučkog prometa, tehničko-tehnološkog jedinstva i sigurnosti lučkog područja za plovidbu; provođenje reda u luci; pružanje osnovnih lučkih djelatnosti i to: privez i odvez plovni i plutajućih objekata i hidroaviona; ukrcaj i iskrcaj putnika uz upotrebu lučke prekrcajne opreme; prihvati i usmjeravanje vozila u svrhu ukrcaja i iskrcaja motornih vozila uz upotrebu lučke prekrcajne opreme; prihvati i otprema svih vrsta otpada s pomorskih objekata; usluga dizanja i spuštanja plovni objekata u more; usklađivanje i nadzor rada koncesionara na lučkom području; davanje koncesija, odobrenja i dozvola te obavljanje drugih poslova utvrđenih ovim Zakonom.

Nismo uvjereni da će bilo koja županijska lučka uprava uspjeti ispuniti kriterij opisan u članku 133. stavak 2. točka 5. jer prihodi iz nabrojenih djelatnosti prema financijskim izvješćima lučkih uprava su oni koji se realiziraju u najmanjem postotku u odnosu na ukupne prihode.

Analizirajući strukturu prihoda sadašnjih županijskih lučkih uprava proizlazi da od ukupnih prihoda 9% su prihodi od koncesija i samo 2% su prihodi od naknada tj. prihodi ostvareni pružanjem lučkih djelatnosti.

Dakle, prema navedenom Prijedlogu budućega Zakona tumačimo da od 11% ukupno ostvarenih prihoda županijske lučke uprave smiju izdvojiti samo 20% od toga za troškove plaća zaposlenih i naknade članova Upravnog vijeća. Takva lučka uprava na prostoru Republike Hrvatske jednostavno ne postoji budući je takav poslovni rezultat nemoguće

postići, kako za lučke uprave tako i za bilo koju državnu ustanovu, upravu, agenciju ili poduzeće.

Postavlja se pitanje što je s preostalih 89% prihoda, odnosno što je s prihodima od lučkih pristojbi, veza, ležarina, opskrbe struje i vode i drugih prihoda koji nisu navedeni? Zašto se ne obračunavaju i ostali prihodi kod obračuna postotka dozvoljenog za troškove plaća zaposlenih i naknade članova Upravnog vijeća?

Godinama sadašnje županijske lučke uprave prate i provode sve programe i dostavljene sugestije u strategiji smanjenja efekata globalne krize na lokalno gospodarstvo (ribarstvo, brodarstvo i slične djelatnosti), na način da su cijene brodskih ležarina, pristojbi za vez, usluga priveza i odveza, prikupljanja otpada sa ribarskih brodova i brodova za prijevoz putnika (članak 133. stavak 2. točka 5.) smanjene na minimalan iznos (2% ukupnih prihoda). Ovim Prijedlogom zakona županijske lučke uprave se primoravaju drastično povećati cijene njihovih usluga kako bi ispunile normu od 20%, što će se negativno odraziti na lokalno gospodarstvo i turizam.

Isto tako nelogično je da se u „masi“ prihoda ne mogu obračunati financijska sredstva koja su dodijeljena iz EU fondova. Nelogično je da se obračun plaće zaposlenih koji su u radnom odnosu sa zadatkom da pripreme, kandidiraju i provedu projekte Europske Unije mora obračunavati u „masi“ od 20%, a da se prihodi iz istih fondova ne mogu zaračunavati kao ostvareni prihod. Ovakvim Prijedlogom zakona šalje se poruka da se ne zapošljavaju mladi stručnjaci i da se projekti za EU fondove ne kandidiraju, a opće je poznato da stopa iskorištenosti sredstava iz EU fondova definira masu sredstava na raspolaganju za sljedeće financijsko razdoblje u Europskoj uniji.

Slijedom svega iznijetoga i dalje stojimo pri stavu da sustav županijskih lučkih uprava mora ostati decentraliziran. Decentralizacija približava strateški važno upravljanje prostorom najnižoj razini vlasti, što je sukladno postulatima suvremenog lokalnog ekonomskog razvoja. Na najnižoj i građanima najbližoj razini najbolje se (pre)poznaju resursi i pronalaze dugoročno održiva rješenja na korist cijele lokalne zajednice.

Potrebno je istaknuti da je lučka uprava neprofitna pravna osoba koja to svojstvo stječe upisom odluke o osnivanju lučke uprave u registar ustanova. Ovisno o pravnom režimu luke za obavljanje čijih djelatnosti se osniva lučka uprava, lučku upravu osniva ili Republika Hrvatska ili županija na čijem području se nalazi dotična luka. Lučka uprava je neprofitna pravna osoba na koju se primjenjuju propisi o ustanovama s ciljem da odgovarajućim sredstvima ispunji određene zadatke. Za razliku od drugih javnih poduzeća ili ustanova koja osiguravaju usluge od općeg interesa bez obzira na financijsku opravdanost, lučka uprava županijskog značaja svoj gospodarski smisao dokazuje i potvrđuje kao subjekt koji će ukupnom poslovnom politikom doprinijeti ne samo boljem korištenju, nego općenito boljem gospodarenju cjelokupnog lučkog područja kojim upravlja. Iz toga proizlazi zaključak da lučka uprava posluje na ekonomskim zakonitostima, a da akumulirani profit ulaže u izgradnju i korištenje lučkog područja na kojem se nalazi i da nije ovisna o proračunskim sredstvima područne (regionalne) samouprave za redovito poslovanje ili za obavljanje osnovnih i dopunskih djelatnosti propisanih zakonom.

Iz gore navedenog, ukoliko predloženi Prijedlog zakona bude prihvaćen, moguće su sljedeće posljedice: otkazivanje rada redarima obale i nadzornicima luka kako bi se ispunio ponuđeni kriterij od 20%, što bi negativno utjecalo na kvalitetu rada i usluga što se tiče sigurnosti same luke i brodova; veliko povećanje lučkih naknada kako bi se stvorio fond prihoda za ispunjenje kvote od 20%; otkazivanja radnih mjesta stručnih osoba koji su do sada bili zaduženi za pripremu, kandidiranje i provođenje projekata kandidiranih za sredstva iz EU fondova; te

naposljetku, gašenje županijske lučke uprave kao takve i prelazak u ispostavu jedne centralizirane županijske (regionalne) lučke uprave koja isto tako ne bi ispunjavala uvjete propisane odredbom članka 133. stavak 2. točka 5. Zakona.

Uz članak 198. stavak 1.

Odredba propisuje sljedeće: „Ako je na nekretnini koja je pomorsko dobro do dana stupanja na snagu ovoga Zakona izgrađena zgrada stambene ili stambeno poslovne namjene do dana 15. veljače 1968. godine ili je od tog nadnevka pa do dana 21. lipnja 2011. godine takva zgrada zakonito izgrađena, vlasnik ili suvlasnici zgrade odnosno upravitelj zgrade određen od vlasnika posebnih dijelova zgrade dužni su u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu ovoga Zakona pokrenuti postupak pri Agenciji, radi izmjene granice pomorskog dobra na dijelu zemljišta na kojem je zgrada izgrađena i koje je nužno za redovnu upotrebu zgrade.“

Ocjenjujemo nejasnim zbog čega je namjena zakonite građevine iz ovog stavka ograničena na stambenu ili stambeno-poslovnu te predlažemo da se određivanje namjene zgrade proširi i na sportsku, vjersku, poslovnu i građevinu druge namjene.

Uz članak 207. stavak 1.

Navedena odredba propisuje da će Vlada Republike Hrvatske će u roku od šest mjeseci donijeti Odluku o osnivanju Agencije iz članka 41. ovoga Zakona kojom će se urediti pitanje financiranja, početka rada, imenovati privremenog ravnatelja i ostala pitanja važna za početak rada.

Nedostaje prijelazna i završna odredba o načinu rješavanja postupaka započetih po danas važećem Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama. Ujedno, postavlja se pitanje tko će, do osnivanja i početka rada Agencije, obavljati poslove koje po ovom Zakonu preuzima Agencija, s obzirom da će do tada, pokazuje iskustvo, proteći možda i dvije godine.

Uz poštovanje,

**Predsjednik Udruge gradova
u Republici Hrvatskoj**

Željko Turk, dipl. oec.