

KRITIČKI OSVRT U ODNOSU NA VAŽEĆE PROPISE S PRIJEDLOGOM MJERA ZA KVALITETNIJE UPRAVLJANJE POMORSKIM DOBROM

Mr. sc. ŽELJKO MIŠIĆ*

UDK 351.711 : 341.221

Izvorni znanstveni članak

Primljeno: 29.2.2012.

Prihvaćeno za tisak: 17.10.2012.

Važećim propisima je određeno da pomorskim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara Republika Hrvatska, neposredno ili putem jedinica područne (regionalne) samouprave (županija), odnosno jedinica lokalne samouprave (gradovi/općine).

Davanje ovlasti općinama i gradovima za redovito upravljanje pomorskim dobrom imalo je svoju dobru namjeru, ali u stvarnosti se ipak pokazalo da se od strane općina i gradova u okviru njihovih ovlasti ne upravlja kvalitetno i ne vodi dovoljno brige o pomorskom dobru. Učestale su pojave nekontroliranoga nasipanja građevinskog i drugih otpadnih materijala uz samu obalu, odnosno u more, uz privolu predstavnika lokalne samouprave, a često i u njihovoj režiji bez odgovarajućih akata za takovu gradnju!

Smatramo da je potrebno potpunije urediti ovo pitanje i to tako da se detaljnije odredi konkretni sadržaj djelatnosti koje se mogu odobriti na pomorskom dobru na razini gradova/općina, ali da ih se uvjetuje zadovoljavanjem posebnih uvjeta, koji su predviđeni, primjerice, dokumentima prostornog uređenja te uvjeta koje određuju mještovna javnopravna tijela.

Premda se na različite načine pristupa problemu izvanrednog upravljanja pomorskim dobrom, smatramo da je potrebno doraditi sadašnje zakonsko određenje izvanrednoga upravljanja pomorskim dobrom na način da se u njega uključi i sanacija pomorskog dobra, koja je nužna zbog neodgovarajućeg održavanja pomorskog dobra izvan luka.

Za davatelja koncesije prema važećim propisima nejasno su određeni kriteriji kojima se mora rukovoditi kod davanja koncesije u svrhu gospodarskog korištenja pomorskog dobra kada se druge osobe djelomično ili u potpunosti isključuju iz upotrebe i iz korištenja pomorskog dobra pa je potrebno o tome voditi računa prilikom budućih izmjena tih propisa.

U odnosu na nasipe smatramo da je prihvatljiva mjera uređenja nasipa prilikom izmjene ili donošenja novih propisa da se nasipavanja kopna izvršena prije stupanja na snagu Zakona o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima iz 1974. godine tretiraju kao proširenje morske obale, a nasipavanja kopna koja su nastala nakon stupanja na snagu toga Zakona da imaju status pomorskog dobra.

Nekretnine koje se nalaze u režimu državnog vlasništva, a koje su prilikom utvrđivanja granice pomorskog dobra izišle iz režima pomorskog dobra, valjalo bi tretirati kao vlasništvo Republike Hrvatske.

Što se tiče nekretnina koje već u zemljišnoj knjizi imaju oznaku kulture - luka, nasip, lukobran, kupalište, riva, prud, hrid, greben, plaža, obala i sl. - smatramo kako će ih trebati urediti tako da za njih nije ni potrebno donositi odluku o utvrđivanju granice pomorskog dobra, već da ih se može temeljem zakona upisati u zemljišnu knjigu.

* Mr. sc. Željko Mišić, Hektorovićeve 38, 21000 Split, e-mail: Zeljko.Misic@dalmacija.hr

Ukoliko se uz morskou obalu nalazi i luka - radi anuliranja problema koji nastaju temeljem sadašnjih različitih interpretacija u smislu da se utvrđivanjem granice lučkog područja ujedno utvrdila i granica pomorskog dobra - neophodno je u budućim izmjenama propisa otkloniti te mogućnosti i odrediti da se za ta područja utvrđuje posebno granica pomorskog dobra i granica lučkog područja. Za lučka područja koja su utvrđena temeljem tada važećih propisa potrebno je u izmijenjenim ili novim propisima odrediti da ta lučka područja ostaju na snazi, bez obzira što su u međuvremenu prestale važiti odluke o koncesiji temeljem kojih su te granice i utvrđene.

U postupcima evidencije pomorskog dobra u katastru i zemljišnim knjigama nastao je problem jer u Pravilniku o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra nije izričito navedeno da se evidencija provodi na temelju uredbе o granici pomorskog dobra, odluke o dodjeli koncesije za luke posebne namjene i luke otvorene za javni promet - kojim odlukama je za te luke određena granica lučkog područja i konačnog rješenja, kojim je utvrđena granica pomorskog dobra. Poradi otklanjanja ovoga problema nužno je što prije izvršiti izmjenu toga Pravilnika kako bi se nesmetano mogli provoditi postupci izradbe geodetskih elaborata, a u svrhu upisa pomorskog dobra u katastar i zemljišne knjige.

U postupcima utvrđivanja granica pomorskog dobra na način da rješenje o granici donosi Povjerenstvo za granice Ministarstva na prijedlog županijskog povjerenstva, nastao je značajan problem, jer Povjerenstvo za granice Ministarstva - kao jedino koje djeluje na razini države - nije osposobljeno, niti su stručne službe Ministarstva kvalitetno organizirane kako bi mogle obraditi prispjele prijedloge granica i donijeti rješenja o granici. Stoga - imajući u vidu činjenicu da su povjerenstva za granice pomorskog dobra koja djeluju pri županijama kvalitetnog stručnog sastava i da su upravni odjeli za poslove pomorstva kao stručne službe dosta dobro ekipirani - držimo da je potpuno opravdano da se ovlasti za donošenja rješenja o granicama pomorskog dobra prenesu na županijska povjerenstva. Ovo opravdava svoj smisao već i u samoj činjenici da bi svi dosadašnji prijedlozi o granicama pomorskog dobra koje su pripremila županijska povjerenstva predstavljali upravo rješenja o utvrđenoj granici.

U postupcima izradbe dokumenata prostornog uređenja uz morskou obalu planiraju se buduće šetnice. No, prema važećim propisima određeno je da se na morskoj obali granica pomorskog dobra utvrđuje do postojećih prirodnih i legalno sagrađenih prepreka kao što su "...kopneni rub šetnice". Iz tog razloga nastaje problem kako te šetnice, koje još nisu izgrađene, obuhvatiti u postupcima utvrđivanja granica pomorskog dobra u pojas pomorskog dobra pa predlažemo da se ovaj problem riješi kroz izmjenu propisa tako da se predvidi da granica pomorskog dobra obuhvaća i šetnice planirane dokumentima prostornog uređenja.

Upisi pomorskog dobra u zemljišne knjige odvijaju se sporo i to čini velike probleme u postupcima dodjeljivanja koncesija jer je važećim propisima određeno kako je to uvjet za donošenje odluke o dodjeli koncesije. Rezultat usporenoga upisa pomorskog dobra se reflektira i na obavljanje gospodarskih djelatnosti na pomorskom dobru, pa držimo da je nužno izvršiti odgodu primjene te zakonske odredbe. Kao prijelazno rješenje - dok se ne steknu potrebni uvjeti kako bi se upisi pomorskog dobra u zemljišne knjige provodili u razumnom roku - predlažemo da se izvrši izmjena ili donošenje novih propisa koji će omogućiti dodjeljivanje koncesija nakon što je od nadležnog tijela za katastar uredno ovjeren geodetski elaborat, koji služi u svrhu upisa pomorskog dobra u katastar i zemljišne knjige.

Za donošenje kvalitetnijih odluka o dodjeli koncesija kada se radi o gospodarskom korištenju pomorskog dobra u važećim propisima nisu jasno određeni kriteriji po ko-

jima bi davatelj koncesija mogao druge osobe djelomično ili u potpunosti isključiti iz upotrebe i korištenja pomorskog dobra.

Uočili smo kako u važećoj regulativi postoji prostor da se u postupcima imenovanja stručnih tijela za ocjenu ponuda za koncesije na razini županija umjesto stručnih osoba imenuju osobe iz predstavničkog tijela županija. Kako bi se otklonila ta mogućnost, smatramo da je potrebno imenovanje ovih stručnih tijela na razini županija urediti na način kako je to istim propisima regulirano za stručna tijela za ocjenu ponuda za koncesije koje imenuje Vlada Republike Hrvatske.

Postojećim načinom raspodjele sredstava od koncesijske naknade dovodi se u pitanje mogućnost županije da izvršava svoju propisanu obvezu izvanrednog upravljanja pomorskim dobrom (sanacija pomorskog dobra izvan luka nastala uslijed izvanrednih događaja; izradba prijedloga granica pomorskog dobra i njezina provedba). Držimo kako je stoga opravdano naše stajalište u kojemu se prihvodi od koncesijske naknade dijele na način da dvije trećine idu u korist proračuna županije, a jedna trećina u korist proračuna grada/općine za pomorsko dobro na njihovom području. Za razliku od županija, gradovi/općine - osim što bi dobivale u njihovim proračunima trećinu prihoda od koncesija - već primaju cjelokupni iznos od naknade za izdavanje koncesijskih odobrenja. Naravno, nije svrha smanjivanje prihoda za općine/gradove, ali je neprijeporno da je za zadovoljavanje potreba redovitog upravljanja pomorskim dobrom i vođenje brige o pomorskom dobru u općoj uporabi - koje pripada njima - sigurno potrebno manje financijskih sredstava!

Zakon o koncesijama iz 2008. godine unio je veliki problem u području produljenja roka korištenja koncesije jer je isključio mogućnost produljenja kada to nove investicije gospodarski opravdavaju. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2003. godine predvidio je tu mogućnost pa smatramo da je Zakon iz 2008. potrebno izmijeniti na način da se omogući produljenje roka korištenja koncesije kada to nove investicije gospodarski opravdavaju. Onemogućavanje produljenja roka korištenja koncesija već je do sada učinilo značajnu gospodarsku štetu pa, ukoliko se u dogledno vrijeme izmjenom propisa to ne omogući, nastat će i dodatne gospodarske štete.

Smatramo da je uvođenje komunalnih vezova u područje luka otvorenih za javni promet pogrešno i da ih treba urediti u okviru luka posebne namjene, a to može biti u okviru komunalnih luka kao luka posebne namjene. Ove luke bi služile posebnim potrebama jedinica lokalne samouprave, prvenstveno za posebne potrebe i gospodarsko korištenje pretežito lokalnog stanovništva, a bile bi pod nadležnošću i upravljanjem tih jedinica. Ukoliko ih ne bi prihvatili novi ili izmijenjeni propisi, smatramo da se korištenje vezova za potrebe lokalnog stanovništva može kvalitetno urediti u okviru sportskih luka.

Uvođenje instituta luke u sustavu Uredbom o razvrstaju iz 2004. godine, uz njezinu nezakonitost, smatramo potpuno nepotrebnim, a zbunjujuća formulacija "...zbir najmanje pet luka iste vrste i kategorije, koje djeluju na području najmanje pet županija..." samo dodatno unosi zbrku u primjeni ostalih odredaba te Uredbe kojima je nedvojbeno određeno koje su to luke posebne namjene od značaja za Republiku Hrvatsku i županiju.

Smatramo da je neprimjereno i sustavno neodrživo da se u okviru lučkog područja luke otvorene za javni promet, koje ima temeljnu svrhu da osigura kvalitetno obavljanje linijskog prometa, stavlja komunalni vez, nautički vez i privezište. Umjesto toga, privezište ili turističko privezište potrebno je tretirati kao luku posebne namjene koja bi predstavljala najnižu kategoriju luke nautičkog turizma sukladno odredbama propisa o razvrstaju i kategorizaciji luka nautičkog turizma. U odnosu na luke nautičkog

turizma od značaja za županiju potrebno je izmijeniti postojeće propise na način da se predvidi kako su to luke koje imaju kapacitet do 250 vezova u moru.

Lučko područje luka otvorenih za javni promet na kopnenome dijelu valja urediti na način da ono obuhvaća prostor za potrebe obavljanja lučkih djelatnosti (operativna obala), a iz toga obuhvata isključiti komunalni vez, nautički vez za nautička plovila i privezišta.

Dosadašnje probleme i dvojbe oko osnivanja više lučkih uprava potrebno je urediti tako da se daju neposredne ovlasti općinskim i gradskim vijećima za osnivanjem lučkih uprava za luke otvorene za javni promet na njihovom području. Davanjem ovih ovlasti postiže se decentralizacija upravljanja lukama otvorenim za javni promet, a postići će se i bolji gospodarski efekti jer će gradovi i općine posvetiti veću pažnju kvalitetnijem upravljanju tim prostorom.

U postojećim propisima otvorena je mogućnost donošenja podzakonskog akta kojim bi se odredili kriteriji za osnivanje više lučkih uprava. Kako taj propis do danas nije donesen, očito je da je potrebno izričito propisati rok za njegovo donošenje, jer će u protivnom ta mogućnost ostati samo na teoretskoj razini!

Ključne riječi: pomorsko dobro; granica pomorskog dobra; granica lučkog područja; morska obala; nasipi; operativna obala; luka posebne namjene; privezište; komunalna luka; luka otvorena za javni promet; koncesija za posebnu upotrebu pomorskog dobra; koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra; stručno tijelo za ocjenu ponuda za koncesije na pomorskom dobru; lučka uprava, linijski promet; dokumenti prostornog uređenja; geodetski elaborat.

1. POMORSKO DOBRO

1.1. Pojam pomorskog dobra - kao stvari

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (u nastavku teksta: ZPDML iz 2003. godine)¹ određuje da je pomorsko dobro opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se i koristi pod uvjetima i na način propisan ovim Zakonom.² Sadržaj spomenute definicije pomorskog dobra odgovara definiciji pomorskog dobra iz ranije važećega (u tom dijelu) Pomorskog zakonika iz 1994. godine (u nastavku teksta: PZ iz 1994. godine), a jedina razlika je u izričaju "i/ili". Na pomorskom dobru se ne može stjecati pravo vlasništva ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi (čl. 55. st. 2.).³ Osim navedenog PZ iz 1994. godi-

¹ Narodne novine, broj 158/03, 141/06 i 38/09, a koji je stupio na snagu 15. listopada 2003. godine. Njegovim stupanjem na snagu prestali su važiti čl. 48 - 80, čl. 190, st. 2, čl. 1017 - 1018 i članci 1038 - 1039 PZ iz 1994. godine i ZML iz 1995. godine (čl.123).

² Čl. 3. st. 1. ZPDML iz 2003. godine.

³ Smatramo da je dobro rješenje što je u ZPDML iz 2003. godine zadržan neovlasnički pravni režim na pomorskom dobru jer će se na takav način bolje zaštititi pomorsko dobro od raznih pokušaja njegovoga prisvajanja (gradnjom, ograđivanjem i sl.). Valja napomenuti da je prilikom donošenja ovog Zakona bilo prijedloga da se omogući stjecanje vlasništva na građevinama na pomorskom dobru, a da zemljište i dalje zadrži pravni status pomorskog dobra. Ovo se podržavalo s obrazloženjem da je to poticaj investitorima na ulaganje u gradnju gospodarskih objekata na pomorskom dobru. Mislim da je davanje pomorskog dobra na dulji rok u svrhu izgradnje i korištenja gospodarskih objekata sasvim zadovoljavajući način i za veća ulaganje na pomorskom dobru.

ne i ranije spomenutih propisa, materija pomorskog dobra je uređena i u nekoliko podzakonskih akata.⁴

Pomorskim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara Republika Hrvatska neposredno ili putem jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno jedinica lokalne samouprave u skladu s odredbama ZPDML iz 2003. godine (čl. 10. st. 1.). Iz ove odredbe proizlazi da je ovlast za upravljanje, održavanje i zaštitu pomorskog dobra prenesena i na jedinice lokalne samouprave, odnosno na općine i gradove.⁵

Smatramo da je davanje ovlasti imalo svoju dobru namjeru, ali u stvarnosti se ipak pokazuje da se od strane općina i gradova u okviru njihovih ovlasti ne upravlja kvalitetno i ne vodi dovoljno brige o pomorskom dobru. Učestale su pojave nekontroliranog nasipanja građevinskog i drugih otpadnih materijala uz samu obalu, odnosno u more uz privolu predstavnika lokalne samouprave pa često i u njihovoj režiji bez odgovarajućih akata za takvu gradnju.

Redovnim upravljanjem pomorskim dobrom smatra se briga o zaštiti i održavanju pomorskog dobra u općoj upotrebi (čl. 11. st. 3).⁶ Redovno upravljanje pomorskim dobrom obavlja se sukladno godišnjem planu (čl. 11. st. 2.).⁷ O redovnom upravljanju tim dobrom vode brigu jedinice lokalne samouprave (gradovi/općine).

– Dokle seže ovlast jedinica lokalne samouprave u smislu brige o zaštiti i održavanju pomorskog dobra u općoj upotrebi?

Na ovo pitanje do sada nije dat odgovor i imamo različite interpretacije od strane pojedinih gradova i općina. Neki to interpretiraju na način da smatraju da oni mogu vršiti nasipanja plaža, izdavati koncesijska odobrenja za ugostiteljske objekte kao što su: kiosci, montažni objekti površine do 12 m² (bez lokacijske dozvole) i pripadajuće terase za koje nisu propisana ograničenja njihove površine i posebnih uvjeta koje one trebaju ispunjavati.⁸

Smatramo da je potrebno potpunije urediti to pitanje i to tako da se detaljnije odredi konkretni sadržaj djelatnosti koje se mogu odobriti, ali da ih se uvjetuje zadovoljavanjem posebnih uvjeta koji su predviđeni, primjerice, dokumentima prostornog uređenja te uvjetima koje određuju mjerodavna tijela s javnim ovlastima.

⁴ Uredba o postupku davanja koncesije (Narodne novine, broj 23/04, 101/04, 39/06 i 63/08), Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja (Narodne novine, broj 36/04 i 63/08), Uredba o razvrstaju luka otvorenih za javni promet i luka posebne namjene, (Narodne novine, broj 110/04 i 82/07), Pravilnik o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra (Narodne novine, broj 29/05).

⁵ Čl. 56. PZ iz 1994. godine bilo je određeno da pomorskim dobrom upravlja, održava ga i zaštićuje Republika Hrvatska neposredno i/ili putem županija.

⁶ Čl. 10. st. 3. određeno je da o dijelu pomorskog dobra u općoj upotrebi koje se nalazi na njenom području, vodi brigu o zaštiti i održava ga jedinica lokalne samouprave, a to su općine i gradovi.

⁷ Prema odredbi čl. 5. st. 1. Uredbe o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru (Narodne novine, broj 36/04 i 63/08) gradonačelnik/načelnik grada/općine donosi godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom za svaku godinu i dostavlja ga nadležnom tijelu samouprave u županiji najkasnije do 1. prosinca tekuće godine.

⁸ Vidi prilog uz cit. Uredbu: Jedinstveni popis djelatnosti na pomorskom dobru, Tablica 2.

Izvanredno upravljanje pomorskim dobrom obuhvaća sanaciju pomorskog dobra izvan luka nastalu uslijed izvanrednih događaja i izradbu prijedloga granice pomorskog dobra te njezinu provedbu (čl. 11. st. 4.), a o njemu vodi brigu jedinica područne (regionalne) samouprave tj. županije (čl. 11. st. 5.).

– Ulazi li u okvire izvanrednog upravljanja sanacija pomorskog dobra koja je potrebna zbog neodržavanja pomorskog dobra izvan luka?

Premda se na različite načine pristupa ovom problemu, smatramo kako je potrebno doraditi sadašnje zakonsko određenje izvanrednog upravljanja pomorskim dobrom na način da se u njega uključi i sanacija pomorskog dobra, koja je nužna zbog neodgovarajućeg održavanja pomorskog dobra izvan luka.

Republika Hrvatska, koja ima izvornu vlast na pomorskom dobru i koja sukladno Zakonu daje osobitu zaštitu pomorskom dobru, ne sudjeluje u postupku redovnog i izvanrednog upravljanja pomorskim dobrom.⁹

Prema odredbi čl. 6. st. 1. ZPDML iz 2003. godine pomorsko dobro se upotrebljava ili koristi u skladu s odredbama ovog Zakona. Upotreba pomorskog dobra može biti opća i posebna upotreba (čl. 6. st. 2.). Opća upotreba pomorskog dobra podrazumijeva da se svatko ima pravo služiti pomorskim dobrom sukladno njegovoj prirodi i namjeni (čl. 6. st. 3.).¹⁰ Posebna upotreba pomorskog dobra je svaka ona upotreba koja nije opća ni gospodarsko korištenje pomorskog dobra (čl. 6. st. 4.).¹¹ Gospodarsko korištenje pomorskog dobra je korištenje pomorskog dobra za obavljanje gospodarskih djelatnosti, sa ili bez korištenja postojećih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru, te sa ili bez gradnje novih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru (čl. 6. st. 5.). U odnosu na rješenja PZ iz 1994. godine zadržani su isti opisi opće i posebne upotrebe pomorskog dobra (čl. 51. st. 2. i st. 4.), ali je dobro što je novi Zakon sadržajno precizirao pojam gospodarskog korištenja pomorskog dobra, jer sada ujedno znamo što može spadati u posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra.¹² Davanjem pomorskog dobra na posebnu upotrebu

⁹ Poblizje vidjeti u Branko Kundih: *Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi*, Rijeka 2005., str. 105.-106.

¹⁰ Prema odredbi čl. 3. st. 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, broj 91/96, 68/98, 137/99, 22/2000, 73/2000 i 114/2001) o općim dobrima vodi brigu, njima upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

¹¹ Čl. 52. PZ iz 1994. godine bilo je određeno da se dio pomorskog dobra namijenjen za potrebe obrane, regulacije rijeka, vodotoka spojenih s morem i drugih objekata infrastrukture od interesa za Republiku Hrvatsku, može odlukom Vlade Republike Hrvatske isključiti iz opće upotrebe. ZPDML iz 2003. godine nije preuzeo ovakvu odredbu, već je odredio da se 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 smatra posebnom upotrebom pomorskog dobra za koju se dodjeljuje koncesija (čl. 19. st. 1. podstavak 2.). Smatram da bi trebalo prilikom donošenja novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama ponovo razmotriti mogućnost uređenja trajnog isključenja opće upotrebe pomorskog dobra na način kako je to bilo u PZ iz 1994. godine.

¹² Vidi: Dragan Bolanča: *Pomorsko dobro*, Inženjerski biro, Zagreb, 2005. str. 6.

ili gospodarsko korištenje određenim pravnim i fizičkim osobama druge osobe se mogu djelomično ili potpuno isključiti iz upotrebe i korištenja (čl. 9. st. 1.), ali se to ne primjenjuje u slučaju više sile ili nevolje na moru, dok one traju (čl. 9. st. 2.).

Smatramo da su u važećim propisima nejasno određeni kriteriji kojima se mora rukovoditi davatelj koncesije kod gospodarskog korištenja pomorskog dobra kada se druge osobe djelomično ili u potpunosti isključuju iz upotrebe i korištenja pomorskog dobra pa je o tome potrebno voditi računa prilikom budućih izmjena postojećih propisa.

1.2. Sadržaj pomorskog dobra

Prema odredbi stavka 2. čl. 3. ZPDML iz 2003. godine:

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

Stavkom 3. čl. 3. ovog Zakona određeno je da se dijelom kopna smatra: morska obala, luke, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, plaže, ušća rijeka koje se izljevaju u more, kanali spojeni s morem, te u moru i morskome podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva.

Iz ove definicije proizlazi kako je nedvojbeno da pomorsko dobro čini voda u moru, morsko dno i podzemlje te da je pomorsko dobro određeno *ex lege*. Nameće se pitanje koji je to dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj uporabi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna spojeno na površini ili ispod nje?

Navedenom odredbom nije određeno da se kao nespornim pomorskim dobrom smatraju nekretnine kao što su, primjerice, mul, riva, lukobrani, kupališta i sl., koji često imaju takvu oznaku kulture i naziva određene nekretnine u zemljišnim knjigama pa smatramo da bi to trebalo učiniti prilikom izmjena i dopuna ovoga Zakona.

Takvim određenjem pomorskog dobra posebno je naglašena priroda pomorskog dobra kao općega dobra, odnosno stvari na kojoj se ne može stjecati pravo vlasništva, a niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi (čl. 5. st. 2.).

PZ iz 1994. godine sadržavao je nejasne i baš dvojbene odredbe o pravima na pomorskom dobru, a to je stvaralo u teoriji i praksi brojne probleme. Premda se temeljio na načelu *superficies solo cedit*, u nekoliko odredaba tretirao je odvojeno objekte od zemljišta, čime je stvarao fikciju o mogućnosti neprimjenjivanja načela jedinstva nekretnine.

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (u nastavku teksta: ZVDSP iz 1997. godine) koji je stupio na snagu 1. siječnja 1997. godine¹³, kao sistemski propis sadrži

¹³ Vidi: Narodne novine, broj 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09 i 153/09).

odredbe o mogućnosti razbijanja načela jedinstvenosti nekretnine na općim dobrima, tako da bi se stjecalo vlasništvo na objektu izgrađenom na temelju koncesije.

U odnosu na navedeno, nameće se pitanje je li zbog učinka Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima po načelu *lex posteriori derogat lege priori* za vrijeme važenja PZ iz 1994. godine bilo moguće stjecanje prava vlasništva na objektu izgrađenom na pomorskom dobru.

Razmatrajući osnovna načela na kojima se temeljio PZ iz 1994. godine nameće se zaključak da to nije bilo moguće, a u prilog tome idu i slijedeće odredbe:

- odredba čl. 51. st. 2. PZ kojom je izrijekom zabranjeno stjecanje prava vlasništva i drugih stvarnih prava,
- odredba čl. 1038. PZ kojom je propisano obvezno uklanjanje zatečenog prava vlasništva na objektu izgrađenome na pomorskom dobru u postupku izvlaštenja,
- odredba čl. 71. st. 2. PZ kojom je propisano da objekt po prestanku koncesije postaje pomorsko dobro, ali uz rezervu o značaju te odredbe.

Dakle, možemo kazati da je propisivanjem beziznimnog oduzimanja prava vlasništva na objektu po odredbi čl. 1038. PZ iz 1994. godine jasno iskazano stajalište zakonodavca u kojemu nije htio dopustiti vlasništvo na objektu izgrađenome na pomorskom dobru.¹⁴

Sukladno zakonskoj definiciji pomorskog dobra razvidno je da se sadržaj pomorskog dobra može podijeliti na tri osnovne komponente:

- vodena komponenta,
- podmorje, i
- obalna komponenta.¹⁵

Vodena komponenta obuhvaća unutrašnje morske vode i teritorijalno more Republike Hrvatske.

Podmorje obuhvaća dno i podzemlje unutrašnjih voda i teritorijalnog mora, a ti morski i podmorski prostori su pod suverennošću Republike Hrvatske. Vanjska granica teritorijalnoga mora i pripadajućega podmorja predstavlja granicu pomorskog dobra s morske strane.

Obalna komponenta je zapravo granica pomorskog dobra s kopnene strane, a sastoji se od dijela 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.

ZPDML iz 2003. godine je izričito odredio da se građevine i drugi objekti na pomorskom dobru koji su trajno povezani sa pomorskim dobrom smatraju pripadnošću pomorskog dobra, (čl. 5. st. 1.), čime se naglašava da su i pomorsko dobro i

¹⁴ O tome više vidi: Snježana Frković, *Pomorsko dobro*, Inženjerski biro, Zagreb, 2005., str. 186. - 190.

¹⁵ Tako - Ivo Grabovac: *Pomorsko pravo*, knjiga prva, Split, 2001., str. 53.-54.

građevine izgrađene na njemu u istome pravnom režimu. Ovakvim stavom zakonodavca, odnosno neprihvaćanjem rješenja iz čl. 3. st. 4. i čl. 9. st. 4. ZVDSP iz 1997. godine, otklonjena je dosadašnja dvojba o pravnom statusu građevina na pomorskom dobru, a što znači da na građevinama ne može postojati pravo vlasništva ili neko drugo stvarno pravo (npr. hipoteka) za vrijeme trajanja koncesije.

Smatramo da je ovo rješenje u ZPDML iz 2003. godine kao *lex specialis* jako dobro i da bi ga trebao slijediti Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.¹⁶

2. GRANICA POMORSKOG DOBRA NA MORSKOJ OBALI

Morska obala je osnovni dio obalne komponente pomorskog dobra. Za određivanje područja morske obale koje se smatra pomorskim dobrom pojavljuje se niz dvojbi i pitanja na koja se daju i različiti odgovori. Valja kazati da je i za lučko područje luka posebne namjene ova dilema sada otvorena, jer je postupak utvrđivanja granice lučkog područja za te luke uređen na isti način. U lukama otvorenima za javni promet situacija se promijenila donošenjem Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (u nastavku teksta: Uredba o granici iz 2004. godine)¹⁷ zato što se sada i za te luke donosi rješenje o granici pomorskog dobra, koje se izrađuje kao i za luke posebne namjene.¹⁸

– Što je o tome rečeno u ZPDML iz 2003. godine?

Člankom 4. st. 1. Zakona određeno je da se morska obala proteže od crte srednjih viših visokih voda,¹⁹ mora i obuhvaća pojas kopna koji je ograničen crtom do koje dopiru valovi za vrijeme nevremena.

Dalje se navodi kako je to i onaj dio kopna koji po svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov te za druge svrhe, koje su u svezi s korištenjem mora, (a koji je širok najmanje šest metara mjereći od crte vodoravno udaljene od crte srednjih, viših, visokih voda).

Nadalje, Zakon je ustvrdio da morska obala uključuje i dio kopna nastao nasipavanjem u dijelu koji služi iskorištavanju mora.²⁰

Važeći ZPDML iz 2003. godine pitanje nasipa nastalih u prošlosti ne regulira u potpunosti. No sada se restriktivnije određuje nasip, koji čini morskou obalu i to na način da se pomorskim dobrom smatra onaj dio “koji služi iskorištavanju mora”.

¹⁶ O tome ima drugačije stajalište Dragan Bolanča: op. cit., str. 253.

¹⁷ Vidi: Narodne novine, broj 8/04 i 82/05.

¹⁸ Prema odredbi čl. 4. st. 1. podstavak 3. Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe iz 2004. godine na postupak utvrđivanja granice lučkog područja luke otvorene za javni promet primjenjuju se odredbe članaka 5., 6., 9. i 10. Uredbe.

¹⁹ Crtu srednjih, viših, visokih voda utvrđuje Hrvatski hidrografski institut (čl. 4. st. 3.).

²⁰ U odnosu na čl. 50. st. 5. PZ sada je u čl. 4. st. 2. ZPDML za nasip navedeno da on predstavlja: “morsku obalu u dijelu koji služi iskorištavanju mora”.

U članku 330. st. 1. Zakona o prostornom uređenju i gradnji²¹ (u nastavku teksta: Zakon iz 2007.) određeno je da se građevina izgrađena do 15. veljače 1968. godine smatra izgrađenom na temelju pravomoćne građevinske dozvole, odnosno drugog odgovarajućeg akta nadležnog upravnog tijela.

Navedena zakonska odredba bila je povod tome da su se pojavljivala i stajališta kako bi trebalo svaki nasip koji je nastao nasipavanjem morske obale nakon 15. veljače 1968. godine smatrati pomorskim dobrom, a one koji su nastali prije toga dana smatralo bi se legalnom gradnjom i imali bi status proširene kopnene obalne površine.

Smatramo kako je prihvatljivije stajalište da se nasipavanja kopna izvršena prije stupanja na snagu Zakona o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima²² (u nastavku teksta: ZPVDLP iz 1974. godine) tretiraju kao proširenja morske obale, a da nasipavanja kopna koja su nastala nakon stupanja na snagu toga Zakona imaju status pomorskog dobra.

3. ODREĐIVANJE GRANICE POMORSKOG DOBRA

ZPDML iz 2003. godine nije definirao pomorsko dobro kao dobro koje je osnovano temeljem Zakona, pa se ne može jasno zaključiti da li određivanje granice pomorskog dobra ima konstitutivan ili deklaratoran učinak. Poradi otklanjanja takovih dvojbi smatramo da bi trebalo u novome Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama u svezi određivanja granice pomorskog dobra jasno odrediti da je pomorsko dobro određeno po samom zakonu, a odluka o utvrđivanju granice pomorskog dobra deklaratorni akt temeljem kojega se vrši upis pomorskog dobra u zemljišnu knjigu i u katastar. U slučajevima proširenja granice pomorskog dobra, (kao na primjer: proširenje postojeće luke, gradnje nove luke i sl.), valjalo bi u novome Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama jasno navesti kako u takvim slučajevima odluka o utvrđivanju granice pomorskog dobra ima značaj konstitutivnog akta. Kada se granica pomorskog dobra proširuje na kopnu, smatramo da bi ovo pitanje trebalo urediti na način da se to tretira kao interes Republike Hrvatske te da se radi promjene statusa nekretnine primjenjuju propisi o izvlaštenju.

U ZPDML iz 2003. godine nije regulirano pitanje kako tretirati status nekretnine kada se sužava granica pomorskog dobra.

Smatramo da bi takve slučajeve trebalo urediti na način da se nekretnina koja je izašla iz režima pomorskog dobra tretira kao vlasništvo Republike Hrvatske.

Što se tiče nekretnina koje već u zemljišnoj knjizi imaju oznaku kulture - luka, nasip, lukobran, kupalište, riva, sprud, hrid, greben, plaža, obala i sl. - smatramo

²¹ Vidi: Narodne novine, broj 76/07, 38/09, 55/11 i 90/11.

²² Vidi: Narodne novine, broj 19/74, 24/74, 39/74, 39/75, 17/77 i 18/81, a koji je stupio na snagu 24. svibnja 1974. godine.

kako bi u novome zakonu trebalo propisati da za takve nekretnine nije potrebno donositi odluku o utvrđivanju granice pomorskog dobra, već da ih se može temeljem zakona upisati u zemljišnu knjigu.²³

ZPDML iz 2003. godine nije potpuno regulirao postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra već je to detaljnije uređeno podzakonskim aktom.²⁴

Prema odredbi čl. 4. st. 4. ZPDML iz 2003. godine Ministarstvo može, iznimno na prijedlog župana, odrediti da se morskom obalom smatra i uži dio kopna, ako to zahtjeva postojeće stanje na obali (potporni zidovi, zidovi kulturnih, vjerskih, povijesnih i sl. građevina). Ova odredba ima svoj razlog postojanja jer je općepoznato da se unutar pojasa od 6 metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih, viših, visokih voda, nalaze određene građevine za koje nije svrhovito da budu u režimu pomorskog dobra.

– Da li je ta odredba potpuno prihvatljiva ili ju treba dopuniti?

Smatramo da bi je trebalo upotpuniti tako da se predvidi izuzimanje iz pomorskog dobra nekretnina i građevina koje nisu funkcionalno vezane uz korištenje mora i da su izgrađene prije datuma koji je relevantan za njihovo izuzimanje iz pomorskog dobra. Kao datum mogao bi se uzeti, primjerice, datum stupanja na snagu Uredbe sa zakonskom snagom o pomorskom dobru ili datum stupanje na snagu PZ iz 1994. godine.²⁵

Člankom 2. st. 1. toč. 4. ZPDML iz 2003. godine propisano je kako lučko područje luke jest područje morske luke, koje obuhvaća jedan ili više morskih kopnenih prostora (lučki bazen), koje se koristi za obavljanje lučkih djelatnosti, a kojim upravlja lučka uprava, odnosno ovlaštenik koncesije, a da je granica lučkog područja ujedno i granica pomorskog dobra.

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture zauzelo je stav, pozivajući se na logičko i gramatičko tumačenje navedene odredbe, da se na dijelu pomorskog dobra koje je određeno kao luka izvan već utvrđene granice lučkog područja ne može određivati granica pomorskog dobra, jer je pomorsko dobro već određeno granicom lučkog područja. Ukoliko se želi proširiti pomorsko dobro, tada treba proširiti i postojeću granicu lučkoga područja.

Državno odvjetništvo Republike Hrvatske je iznijelo svoje mišljenje²⁶ da se ne može prihvatiti ovakav stav nadležnog Ministarstva jer je suprotan načelnoj definiciji pomorskog dobra iz načelnih odredbi čl. 3. i 4. ZPDML iz 2003. godine te da se

²³ Na području Splitsko-dalmatinske županije već imamo nekoliko pozitivnih primjera da se temeljem važećega ZPDML na zahtjev nadležnog državnog odvjetništva provode upisi takvih nekretnina u zemljišnim knjigama.

²⁴ Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (Narodne novine, broj 8/04 i 82/05).

²⁵ O tome više vidi: Snježana Frković, Pomorsko dobro, *Inženjerski biro*, Zagreb, 2006, str. 25.

²⁶ Mišljenje Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, broj: R-DO-445/07 od 21. svibnja 2007. godine.

odredba čl. 2. st. 1. toč. 4. toga Zakona ne može tumačiti gramatički i odvojeno od načelnih odredbi. Sve odredbe jednog propisa se moraju tumačiti u njihovoj međusobnoj vezi, a osobito u skladu s načelnim odredbama određenoga propisa i prema onome što je *ratio legis* toga propisa.

Nadalje je istaknuto kako se sporna odredba može primjenjivati dosljedno samo u situaciji kada sve druge okolnosti ukazuju da je definiranjem lučkog područja ujedno određeno i pomorsko dobro u skladu s čl. 3. i 4. ZPDML iz 2003. godine. Međutim, u slučaju sumnje, kada sve okolnosti upućuju na to da nije, da se neće primjenjivati, pomorsko dobro će se odrediti primjenom načelnih odredbi.

Smatramo kako je mišljenje Državnog odvjetništva Republike Hrvatske ispravno pa bi sukladno tome trebalo, poradi anuliranja ovih dvojbi, u izmjenama i dopunama zakona ZPDML iz 2003. godine predvidjeti utvrđivanje dviju granica, odnosno granice pomorskog dobra i lučkog područja, kada se na istome području uz obalu nalazi i luka.

U odnosu na valjanost granica lučkog područja (pomorskog dobra), koje su utvrđene temeljem odredbi Zakona o morskim lukama iz 1995. godine (u nastavku teksta: ZML iz 1995. godine) nastao je problem jer su nadležni katastri i sudovi odbijali provedbu geodetskih elaborata u svrhu upisa pomorskog dobra uz obrazloženje da za to ne postoje valjani akti nadležnih tijela²⁷.

Naše je mišljenje kako je u Pravilniku o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra načinjen propust, jer nije izričito navedeno da se evidencija provodi na temelju uredbe o granici pomorskog dobra te odluke o dodjeli koncesije za luke posebne namjene i luke otvorene za javni promet, kojim odlukama je za te luke određena granica lučkog područja i konačnog rješenja (kojim je utvrđena granica pomorskog dobra).²⁸

Člankom 14. stavak 1. ZPDML iz 2003. godine određeno je da granicu pomorskog dobra utvrđuje Povjerenstvo za granice Ministarstva na prijedlog županijskog povjerenstva za granice.

²⁷ Prema odredbi čl. 2. Pravilnika o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra (Narodne novine, broj 29/05) određeno je da se elaborat za potrebe evidentiranja pomorskog dobra izrađuje na temelju konačnog akta, kojim je utvrđena granica pomorskog dobra.

²⁸ Tako je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture u svojem mišljenju klasa: 342-01/10-01/75 od 8. rujna 2010. godine navelo i slijedeće:

“Člankom 28. Zakona o morskim lukama bilo je propisano da se za luku posebne namjene granica na moru i kopnu određuje odlukom o dodjeli koncesije radi obavljanja djelatnosti za koju je utvrđena posebna namjena odnosno luke. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama definiciju lučkog područja luke posebne namjene nije mijenjao u odnosu na definiciju lučkog područja luke posebne namjene prema Zakonu o morskim lukama, već je istu definiciju samo dopunio na način da je granica lučkog područja ujedno granica pomorskog dobra. Sukladno navedenom, Odluke o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu korištenja luke posebne namjene donesene u skladu s člankom 28. Zakona o morskim lukama, predstavljaju valjani pravni temelj za izradu geodetskog elaborata u svrhu uknjižbe (upisa) utvrđenoga lučkoga područja, kao pomorskog dobra u katastru nekretnina i zemljišnim knjigama, prema odredbama Pravilnika o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra”.

U ovoj odredbi naglašena je riječ "utvrđuje", što ide u prilog stajalištu da je ta odluka Povjerenstva deklaratorni, a ne konstitutivni akt, jer se njome samo proglašava temeljem zakona da je nešto pomorsko dobro.

Stavkom 4. čl. 14. Zakona određeno je da se za svaku županiju osniva posebno povjerenstvo za izradbu prijedloga granice pomorskog dobra²⁹.

Stavkom 7. čl. 14. Zakona određeno je da postupak, te kriterije za utvrđivanje granice pomorskog dobra i sastav županijskoga povjerenstva za granice propisuje Vlada Republike Hrvatske.³⁰

U odnosu na PZ iz 1994. godine, ZPDML iz 2003. godine detaljnije je uređen postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra, odnosno taj postupak je preciziran spomenutom Uredbom.

Ukidanjem ovlaštenja Vlade Republike Hrvatske za donošenjem Uredbe o granici pomorskog dobra, naravno, uz pozitivno mišljenje Državnog odvjetništva Republike Hrvatske i davanjem ovlasti Povjerenstvu za granice Ministarstva za utvrđivanje granice pomorskog dobra dobilo se na skraćivanju postupka, s jedne strane. A s druge strane, ovako ozbiljnu materiju stavilo je na nižu hijerarhijsku razinu rješavanja te smanjilo donošenje kvalitetnih odluka o granici.

Prema članku 50. stavka 6. PZ iz 1994. godine na mišljenje Povjerenstva za granice pomorskog dobra Ministarstvo je pribavljalo pozitivno mišljenje Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (ranije pravobraniteljstva).

Ovo mišljenje nije bilo obvezujuće, jer se radilo samo o mišljenju, a ne o suglasnosti. No, ta mišljenja su respektirana od strane županijskih povjerenstava i Ministarstva zato što su u prethodnom postupku do donošenja Uredbe o granici pomorskog dobra argumentirano ukazivala na kvalitetu prijedloga granice pomorskog dobra. Naravno da su bila zastupljena i negativna mišljenja, a kojima nije bila svrha otezanje postupka već upravo njegovo kvalitetno odrađivanje.

Smatramo potrebnim ovdje navesti predmet koji se odnosio na određivanje granice pomorskog dobra na dijelu k.o. Makarska, predio spilja "Osejava", (Narodne novine, broj 40/01), koju je temeljem članka 50. st. 6. Pomorskog zakonika iz 1994. godine donijela Vlada Republike Hrvatske, a na prijedlog Povjerenstva za granice pomorskog dobra za Splitsko-dalmatinsku županiju, te nakon pribavljenog pozitiv-

²⁹ Prema odredbi čl. 14. st. 3. Uredbe o granici iz 2004. godine Povjerenstvo se sastoji od sedam članova, koji su predstavnici slijedećih tijela:

- Županijskog upravnog tijela nadležnog za poslove pomorstva (dva člana),
- Županijskog upravnog tijela nadležnog za poslove prostornog uređenja i zaštite okoliša,
- Državne geodetske uprave - Područnog ureda za katastar,
- Lučke kapetanije,
- Općinskog suda - mjesno nadležnoga za vođenje evidencije o pomorskom dobru - (promjenjivi član),
- Lokalne samouprave na čijem se području utvrđuje granica pomorskog dobra (promjenjivi član).

³⁰ Vidi: Uredbu o granici iz 2004. godine.

nog mišljenja Državnog odvjetništva Republike Hrvatske. U konkretnom slučaju prirodna spilja se nalazi jednim dijelom ispod zemljišta i stambenog objekta u vlasništvu fizičkih osoba. Stajalište Povjerenstva za granice je bilo da se u spilju "Osejava" ne pristupa s čestica u vlasništvu fizičkih osoba, te da spilja nije trajno povezana sa zemljištem ili stambenim objektom u njihovom vlasništvu, odnosno da ona ne predstavlja cjelinu s tim zemljištem nego je posebni dio morske obale uz more, koji je po prirodi i namjeni povezan s morem, pa stoga ona ne predstavlja vlasništvo tih osoba, već je pomorsko dobro.³¹

Poradi toga smatramo da je u ZPDML iz 2003. godine načinjen propust, jer se u postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra nije zadržala razina donošenja Uredbe o granici od strane Vlade Republike Hrvatske, uz ishođenje pozitivnog mišljenja Državnoga odvjetništva Republike Hrvatske (kao uvjeta za utvrđivanje granice).

U međuvremenu se pokazalo da Povjerenstvo za granice pomorskog dobra Ministarstva nije u stanju ažurno i kvalitetno donositi rješenja o granici pomorskog dobra. U Ministarstvu se opravdanje traži u nedovoljnoj ekipiranosti službi koje rade na ovom pitanju. Međutim, naše je mišljenje kako je ovo stanje postalo uistinu neodrživo, jer se značajan broj predmeta u nekoliko zadnjih godina uopće nije našao na dnevnome redu Povjerenstva za granice Ministarstva pa je već sama ta činjenica dovoljan razlog da se traži novo sustavno rješenje u svrhu poduzimanja mjera za žurnije i kvalitetnije rješavanje granica pomorskog dobra.

Sukladno izloženome smatramo da je neprijeporno kako su povjerenstva za granice pomorskog dobra koja djeluju pri županijama kvalitetnog stručnog sastava i da su upravni odjeli za poslove pomorstva, kao stručne službe, dosta dobro ekipirani. Stoga predlažemo da se nadležnost za donošenje rješenja o granici pomorskog dobra prenese s Povjerenstva za granice Ministarstva na županijska povjerenstva za granice pomorskog dobra.

³¹ Iz obrazloženja presude Upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Us-1121/2005-8 od 19. listopada 2007. godine, među ostalim, proizlazi i slijedeće:

"Člankom 2. st. 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, broj 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00 i 114/01) propisano je da su nekretnine čestice zemljine površine, zajedno sa svime što je sa zemljištem trajno spojeno na površini ili ispod nje, ako zakonom nije drukčije određeno. Pomorski zakonik pak definira pomorsko dobro kao dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen javnoj pomorskoj upotrebi ili je proglašen takvim. Zakonom o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika (Narodne novine, broj 74/94), izmijenjen je čl. 49. st. 2. i pobliže određeno da se pomorskim dobrom smatraju morska obala, luke, lukobrani, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, kanali spojeni s morem. S obzirom da se u spilju "Osejava" ne pristupa sa čestice tužitelja niti je spilja trajno povezana sa zemljištem ili zgradom tužitelja, spilja ne predstavlja cjelinu s tim zemljištem, nego je posebni dio morske obale uz more koji je po prirodi i namjeni povezan s morem. Stoga spilja ne predstavlja vlasništvo tužitelja, nego pomorsko dobro za koje je investitor dobio koncesiju za unutarne uređenje i obavljanje ugostiteljske djelatnosti u određenom vremenskom razdoblju. Zato je taj ugovor valjan dokaz o pravu građenja sukladno čl. 89. st. 1. alineja 4. Zakona o gradnji (Narodne novine, broj 75/03)".

4. PROSTORNO UREĐENJE I ODREĐIVANJE GRANICE POMORSKOG DOBRA

Zakonom o prostornom uređenju i gradnji³² (u nastavku teksta: ZPUG iz 2007. godine), koji je stupio na snagu 1. listopada 2007. godine, određeni su, između ostalog, i osnovni ciljevi prostornoga uređenja.

Odredbom članka 1. st. 3. toga Zakona propisano je da se prostornim uređenjem ostvaruju pretpostavke za unapređenje gospodarskih, društvenih, prirodnih, kulturnih i ekoloških polazišta održivog razvitka u prostoru Republike Hrvatske - kao osobito vrijednom i ograničenom nacionalnom dobru - na načelu integralnog pristupa prostornom planiranju. Očito je da se prostornim uređenjem dotiče i pitanje pomorskog dobra, a opet uključuje njegova zaštita i iskorištavanje. Naravno, prostorno uređenje kao i prostorni planovi su (kao jedan od instrumenata gospodarenja prostorom) pomoćni kriterij kod određivanja granice pomorskog dobra.

Prostorni planovi daju elemente za utvrđivanje granice pomorskog dobra kada se granica temelji na funkcionalnome principu, odnosno kada se njeno utvrđenje veže za planiranu namjenu prostora. Tako je, primjerice, stavkom 3. točka 1. članka 3. Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (u nastavku teksta: Uredba iz 2004. godine), koja je stupila na snagu 29. siječnja 2004. godine, određeno da je Povjerenstvo prilikom predlaganja granice pomorskog dobra koja je šira od zakonskog minimuma³³ dužno uvažiti i kriterij po kojemu granica pomorskog dobra obuhvaća prostor koji služi korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov, te za druge svrhe koje su u svezi sa korištenjem mora, sukladno dokumentima prostornoga uređenja (npr. plaže, luke i sl., kao funkcionalni princip).

Navedena odredba je doživjela svoje izmjene Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe iz 2004. godine, tako da čl. 3. stavak 3. točka 1. sada glasi:

“granicom pomorskog dobra obuhvaća se prostor koji prema svojoj funkciji služi korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov, te za druge svrhe vezane za korištenje mora”.

Razlog izmjene prije navedene odredbe Uredbe iz 2004. godine je temeljen na anomalijama koje se događaju u sferi donošenja dokumenata prostornog uređenja. Imali smo tako značajan broj slučajeva gdje se kroz dokumente prostornoga uređenja zloupotrijebilo ovu ovlast od strane donositelja tih dokumenata na način da su prostori koji služe korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov, te za druge svrhe koje su u vezi sa korištenjem mora, određivani čak ispod zakonskog minimuma za granicu pomorskog dobra. Zato smatramo da bi trebalo iznaći neku

³² Vidi: Narodne novine broj 76/07, 38/09, 55/11 i 90/11.

³³ Člankom 6. Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra određeno je da granica pomorskog dobra na morskoj obali obuhvaća pojas kopna, koji je širok najmanje 6 (šest) metara od crte, koja je vodoravno udaljena od crte srednjih, viših, visokih voda.

vrstu kompromisa u tom području, jer smo otprije imali situaciju da se dokumentom prostornog uređenja određivala granica pomorskog dobra, a sada je zapravo ta mogućnost potpuno isključena. U prilog ovome stajalištu ide i činjenica da je u čl. 7. st. 2. toč. 6. Uredbe iz 2004. godine određeno da tekstualni dio granice pomorskog dobra (s obrazloženjem) mora sadržavati podatke o usklađenosti postojećeg stanja u prostoru s dokumentima prostornog uređenja.

Za granicu lučkog područja luke posebne namjene određeno je da se ona izrađuje sukladno čl. 13. Uredbe iz 2004. godine (čl. 11. st. 1.), a stavkom 2. je određeno da se na postupak utvrđivanja granice lučkog područja za luke posebne namjene primjenjuju odredbe čl. 4., 5., 6., 9. i 10. ove Uredbe.

U odnosu na dokumente prostornoga uređenja, a koji se tiču tekstualnog dijela granice lučkog područja (s obrazloženjem), predviđen je isti sadržaj. Međutim, razlika je u prilogu koji se dostavlja uz prijedlog granice lučkog područja; tako je za lučko područje određeno da se kao prilog dostavlja izvod iz detaljnog plana uređenja ili lokacijska dozvola.³⁴

Uredba o postupku dodjele koncesije i načinu određivanja granice za luke posebne namjene³⁵ (u nastavku teksta: Uredba iz 1996. godine), koja je stupila na snagu 31. prosinca 1996. godine, predviđala je da se odlukom nadležnoga tijela o dodjeli koncesije za luke posebne namjene ujedno utvrđuje i granica lučkog područja.

Granica za nove luke posebne namjene i za postojeće luke posebne namjene, kojima postojećom odlukom nije utvrđena granica, utvrđuje se odlukom o dodjeli koncesije za luke posebne namjene na temelju mišljenja koje, sukladno članku 2. ZML iz 1995. godine i člancima 49. i 50. PZ iz 1994. godine, daje stručno povjerenstvo za granice pomorskog dobra, a ono djeluje pri županijskom uredu za pomorstvo (čl. 4. st. 1. Uredbe iz 1996. godine).³⁶

Kako su neke koncesije u međuvremenu istjecale, a neke su i oduzimate, nametnulo se važno pitanje što je sa granicama lučkog područja za te luke.

Smatramo kako je potrebno u slijedećim izmjenama ZPDML iz 2003. godine ovo pitanje urediti na način da se potpuno jasno navede u zakonu kako su ta lučka područja važeća bez obzira na to što su odluke o koncesiji prestale važiti istekom roka njihovog korištenja ili su pak odlukom davatelja koncesije oduzete.³⁷

³⁴ Vidi: Čl. 13. st. 3. toč. 3. Uredbe o granici iz 2004. godine.

³⁵ Vidi: Narodne novine broj, 108/96.

³⁶ Člankom 3. Uredbe iz 1996. godine određeno je da granica luke posebne namjene određena prema Zakonu o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima iz 1974. godine (Narodne novine, broj 19/74, 24/74, 39/74, 39/75, 17/77 i 18/81) je granica luke posebne namjene ukoliko je sukladna članku 2. ZML iz 1995. godine.

³⁷ Tako je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske dalo mišljenje u predmetu broj: M-DO-303/07 od 30. ožujka 2007. godine u kojem je naglašeno: ako je odlukom oduzeta samo koncesija, a nije ništa posebno odlučeno u pogledu granice lučkoga područja, to znači da egzistira stara granica utvrđena u vrijeme važenja Pomorskoga zakonika, a u smislu prijelazne i završne odredbe čl. 118. stavak 3. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama.

Člankom 55. ZPUG iz 2007. godine određena je razina izradbe i donošenja dokumenata prostornog uređenja, a ona glasi:

- “(1) Dokumenti prostornoga uređenja državne razine su: Strategija prostornoga razvoja i Program prostornog uređenja Republike Hrvatske, te prostorni planovi područja posebnih obilježja, ako je to propisano ovim Zakonom.
- (2) Dokumenti prostornoga uređenja područne (regionalne) razine su: prostorni plan županije, odnosno Grada Zagreba, te prostorni plan područja posebnih obilježja, ako je obveza njihove izradbe i donošenja određena tim planovima.
- (3) Dokumenti prostornoga uređenja lokalne razine su: prostorni plan uređenja velikoga grada, grada, odnosno općine, urbanistički plan uređenja i detaljni plan uređenja.
- (4) Dokumenti prostornoga uređenja različite razine mogu se izrađivati i donositi istodobno.”

Za utvrđivanje granice pomorskog dobra Strategija prostornoga razvoja i Program prostornoga uređenja Republike Hrvatske nisu posebno značajni, jer oni nemaju neke važnije elemente za utvrđivanje granice pomorskog dobra. Županijski prostorni planovi bi mogli, s obzirom na razinu njihove razrade, dati određene smjernice za određivanje granica pomorskog dobra. Prostorni plan Splitsko-dalmatinske županije unio je bitnu zaštitnu komponentu u prostoru određenjem obvezne izradbe urbanističkih planova uređenja za sve zahvate koji graniče s pomorskim dobrom i ostale zahvate u širini od 100 metara zračne linije od linije zakonom definirane kao pomorsko dobro izvan izgrađenih dijelova naselja, te prostora koji obuhvaća pomorsko dobro i pripadajući prostor mora (čl. 249. st. 2. točka 5. Prostornoga plana Splitsko-dalmatinske županije).³⁸ Ova zaštitna komponenta u prostoru kroz planove nižega reda daje priliku da se u tom pojasu učinkovito zaštiti kopneni prostor u cjelini, a svakako i dio ovoga prostora, koji se utvrdi kao pomorsko dobro.

Imajući u vidu mjerilo i nivo razrade, svakako bi trebalo prilikom utvrđivanja granice pomorskoga dobra koristiti elemente iz dokumenata prostornog uređenja lokalne razine (velikog grada, grada i općine), prostorne planove, urbanističke planove uređenja i detaljne planove uređenja.

Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnoga područja mora³⁹ (u nastavku teksta: Uredba iz 2004. godine). Ova Uredba je stavljena izvana snage,⁴⁰ ali su njene odredbe unesene u ZPUG iz 2007. godine.

³⁸ Vidi: Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije, broj 1/03 i 13/07).

³⁹ Vidi: Narodne novine, broj 128/04.

⁴⁰ Člankom 353. st. (6), podstavak 2. Zakona o prostornom uređenju i gradnji je određeno da danom stupanju na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Uredba o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnoga područja mora.

Zaštićeno obalno područje mora (u nastavku teksta: ZOP), zaštićene prirodne vrijednosti i kulturno-povijesne cjeline su područja od posebnog interesa za državu (čl. 48. ZPUG iz 2007. godine).

Člankom 49. st. (1.) ZPUG iz 2007. godine određeno je da se u svrhu zaštite, te održivog, svrhovitog i gospodarski učinkovitog korištenja određuje ZOP, koji obuhvaća sve otoke, kopneni pojas u širini od 1.000 m od obalne crte i pojas mora u širini od 300 m od obalne crte. Granice i područje ZOP-a prikazane su na Hrvatskoj osnovnoj karti (HOK), dopunjenoj ortofoto kartama.⁴¹

Ta je Uredba značajan doprinos zaštiti morske obale (kao dijela pomorskog dobra) od neodgovarajuće izgradnje i neodgovarajućeg oblika korištenja. Njezinim donošenjem stvorene su obveze koje prostorni planeri moraju poštivati prilikom izradbe urbanističkih i detaljnih planova uređenja prostora, a time se konačno stalo na kraj praksi da se dokumentima prostornoga uređenja predviđa izgradnja koja nije primjerena namjeni i funkciji pomorskoga dobra.

Svakako da su urbanistički i detaljni planovi uređenja (s obzirom na njihovu razinu određivanja detaljne namjene prostora) vrlo korisni za utvrđivanje granice pomorskog dobra.

– Da li je potrebno prilikom izradbe urbanističkih i detaljnih planova uređenja istodobno utvrditi granicu pomorskog dobra?

Smatramo da je to opravdano i svrhovito, jer se često prilikom utvrđivanja granica pomorskog dobra pojavljuje dvojba je li granicu potrebno utvrditi na način da ona slijedi, primjerice, planirani kopneni rub šetnice prema urbanističkom ili detaljnom planu uređenja.⁴² Naše je mišljenje da bi prilikom slijedećih izmjena ZPDM iz 2003. godine i Uredbe iz 2004. godine trebalo načiniti dopunu u odnosu na utvrđivanje granica pomorskog dobra na način da se granica pomorskog dobra na morskoj obali utvrđuje ne samo do postojećih prirodnih i legalno sagrađenih prepreka, kao što su "...kopneni rub šetnice", već da uključuje još i kopneni rub šetnice planiran u urbanističkim ili detaljnim planovima uređenja.

Mišljenja smo kako bi trebalo težiti tome da se prilikom izradbe detaljnog i urbanističkog plana uređenja na prethodnu raspravu pozove i predstavnik Povjerenstva za granice pomorskog dobra, te da se od Povjerenstva traži mišljenje o tome da li predloženi plan uređenja ima određene kriterije koji bi pomogli prilikom utvrđivanja

⁴¹ U članku 49. st. (3) Zakona iz 2007. godine navedeno je da se u ZOP-u u neizgrađenome dijelu građevinskoga područja može izdati lokacijska dozvola, odnosno rješenje o uvjetima građenja samo ako je donesen urbanistički plan uređenja usklađen s odredbama ovoga Zakona.

⁴² Člankom 3. st. 3, podstavak 4. Uredbe iz 2004. godine je propisano da se granica pomorskog dobra utvrđuje do postojećih prirodnih i legalno sagrađenih umjetnih prepreka kao što su: prirodni pokosi, vegetacije i raslinje, šume, kopneni rub šetnice, morski rub razvrstane ceste, potporni zidovi, građevine za stanovanje i odmaranje, kulturne, vjerske, povijesne građevine, suhozidi, betonski zidovi i slično; a ukoliko to nije u suprotnosti sa zakonskom definicijom pomorskog dobra.

granice pomorskog dobra. Ovakav pristup prostornome planiranju koristio bi zaštiti pomorskog dobra od raznih pokušaja uzurpacija, te planiranju (u tom pojasu ili u njegovoj blizini) neprimjerenih objekata kao što su stambeni objekti, apartmani, vikendice i sl. Planiranje ovakvih objekata u području pomorskog dobra dodatno bi ojačalo nastojanja da se za taj pojas traži ukidanje nevlasničkog režima, a što držimo neprihvatljivim, jer bi se time jako oslabio status pomorskog dobra kao općeg dobra.

5. KONCESIJA NA POMORSKOM DOBRU

Prema odredbi članka 7. st. 4. ZPDML iz 2003. godine koncesija na pomorskom dobru može se dati nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i provedena u zemljišnim knjigama.

Ova zakonska odredba je vjerojatno imala plemeniti cilj, a to je sređivanje zemljišno-knjižnoga stanja na području pomorskog dobra. No, ta plemenita namjera nije do danas ispunila očekivanja zakonodavca, odnosno nije bitno pridonijela evidenciji pomorskog dobra s jedne strane, ali je i s druge strane usporila obavljanje gospodarske djelatnosti na pomorskom dobru temeljem koncesija. Nije potrebno posebno isticati da evidencija pomorskog dobra u katastru nije zaživjela na način kako se to očekivalo i još uvijek ona ne prati stanje na terenu, a to također vrijedi i za evidenciju u zemljišnim knjigama. Dakle, moramo konstatirati da je spomenutom zakonskom odredbom za sada učinjena značajna gospodarska šteta zbog nemogućnosti dodjeljivanja koncesija prije nego što je pomorsko dobro upisano u zemljišne knjige. Očigledno je da kao društvo još nismo dovoljno organizirani kako bismo ovakvu regulativu uspješno provodili u djelo pa smatramo da je za sada potrebno odgoditi njenu primjenu za neka bolja vremena.

Sukladno gore navedenom, smatramo kako je potrebno, uz odgodu primjene spomenute zakonske odredbe, ići i s prijedlogom njene izmjene, a postupak za dodjelu koncesija uvjetovati izradbom geodetskoga elaborata koji mora biti ovjeren od javnopravnoga tijela nadležnoga za katastarske poslove. Kako se geodetski elaborat izrađuje na temelju pravomoćnoga rješenja o granici pomorskog dobra, nakon njegove ovjere on služi za provedbu upisa pomorskog dobra u katastar i zemljišne knjige. Ovakvim pristupom koncesioniranju pomorskog dobra ne bi se usporio postupak evidencije toga dobra nego bi se omogućilo i da gospodarski subjekti jednostavnije dođu u priliku za obavljanje gospodarske djelatnosti na pomorskom dobru na temelju dodijeljenih im koncesija.

Koncesija⁴³ u ZPDML iz 2003. godine određena je kao pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće uporabe i daje na posebnu

⁴³ Riječ koncesija potječe od latinske riječi *concessio-onis*, a to znači dopuštanje, dopuštenje, općenito opraštanje kazne. Na našem jeziku koncesija kao pojam znači izlaženje u susret nečijim željama, ustupak. Pojam se naročito upotrebljava u značenju kao ovlast, koju država nekome daje da može nešto raditi ili graditi.

uporabu ili gospodarsko korištenje pravnim osobama i fizičkim osobama, registriranima za obavljanje obrta.

U pravnoj teoriji, (a posebno onoj upravnog prava), pojam koncesije upotrebljava se vrlo često. Razlog tome je, između ostaloga, sadržan i u činjenici što koncesiju u pravilu dodjeljuje upravna vlast. Ova vlast također utvrđuje i uvjete vršenja koncesije, vrši nadzor nad njezinim obavljanjem, te ima pravo poduzimanja različitih mjera prema koncesionaru (zbog neizvršavanja obveza iz akata o koncesiji). To je dalo povoda za brojne pravne definicije instituta koncesije u teoriji upravnog prava.⁴⁴

U kategoriju posebne uporabe pomorskog dobra u čl. 19. st. 2. ZPDML iz 2003. godine navedena je na pomorskom dobru gradnja građevina i drugih objekata infrastrukture (ceste, pruge, kanalizacijska, energetska, telefonska mreža i sl.), građevina i drugih objekata za potrebe obrane, unutarnjih poslova, regulacija rijeka i drugih sličnih infrastrukturnih objekata.

Odluka o koncesiji, između ostalog, mora biti utemeljena na nalazu i mišljenju stručnoga tijela za ocjenu ponuda za koncesije na pomorskom dobru⁴⁵.

Stavkom 2. čl. 23. ZPDML iz 2003. godine određeno je da stručno tijelo za ocjenu ponuda za koncesiju iz čl. 20. stavak 2. ovoga Zakona imenuje županijska skupština iz redova poznatih stručnjaka za prostorno planiranje, turizam, zaštitu okoliša, te iz prometno-pomorske struke kao i druge odgovarajuće struke iz područja koje obuhvaća određena koncesija.

Pokazalo se da je ovakvo određivanje sastava stručnoga Povjerenstva zaživjelo na sasvim drukčiji način nego što je to bila intencija zakonodavca. Tako se umjesto neovisnih, a stručnih osoba za pojedina područja na koja se odnosi koncesija, temeljem ove zakonske odredbe u stručna tijela od strane županijskih skupština imenuju vijećnici iz te skupštine kao nositelji predstavničke vlasti na razini područne (regionalne) samouprave. Premda za to ne postoji zakonski temelj, primjerice, u Rješenju Županijske skupštine Splitsko-dalmatinske županije o razrješenju i imenovanju predsjednika i članova Stručnoga tijela za ocjenu ponuda za koncesije na pomorskom dobru na području Splitsko-dalmatinske županije, u tom Stručnom tijelu, osim predviđenih, još su predsjednik i nekoliko promjenjivih članova.⁴⁶

Za razliku od navedenoga, stavkom 3. čl. 23. ZPDML iz 2003. godine određeno je da stručno tijelo za ocjenu ponuda za koncesiju (iz čl. 20. stavka 3. i 4. toga Zakona) imenuje Vlada Republike Hrvatske iz redova ministarstva.

Smatramo da je u svrhu donošenja kvalitetnijih odluka o koncesiji i smanjivanja utjecaja politike na rad stručnih tijela za ocjenu ponuda za koncesije potrebno na

⁴⁴ O tome više: Ivo Borković, *Koncesije i pomorsko dobro*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split, 1995., str. 6. - 8.

⁴⁵ Vidi: Čl. 23. st. 1. toč. 1., 2 i 3. ZPDML iz 2003. godine.

⁴⁶ Vidi: Rješenje Županijske skupštine o razrješenju i imenovanju predsjednika i članova Stručnog tijela za ocjenu ponuda za koncesije na pomorskom dobru na području Splitsko-dalmatinske županije (Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije, broj 14/2010).

razini županija izmijeniti važeću zakonsku odredbu o osnivanju stručnoga tijela za ocjenu ponuda za koncesije (za gospodarsko korištenje pomorskog dobra te korištenje i gradnju građevina od važnosti za županiju) i to urediti na način kako je ovo pitanje regulirano u odnosu na stručno tijelo za ocjenu ponuda za koncesije koje imenuje Vlada Republike Hrvatske. Naravno, kako ne bi bilo nejasnoća, naglašavamo da je u propisima potrebno izričito odrediti da županijske skupštine imenuju u stručno tijelo za ocjenu ponuda za koncesije stručne predstavnike javnopravnih tijela, bez mogućnosti imenovanja predsjednika i promjenjivih članova.

Istaknuli bismo ovdje i članak 28. st. 3. ZPDML iz 2003. godine, koji govori o naknadi za koncesije date poradi posebne upotrebe pomorskog dobra iz čl. 19. toga Zakona, a gdje se određuje koncesijska naknada u simboličnome iznosu.

Još ranije, odnosno prije donošenja izmjena i dopuna ZPDML iz 2003. godine⁴⁷ – sudjelujući u davanju primjedbi i prijedloga na te izmjene Zakona - predložili smo da se kod određivanja naknade u simboličnom iznosu za koncesije za posebnu uporabu pomorskog dobra izvrše određene izmjene, jer smo smatrali da se u određenim slučajevima zapravo radi o obavljanju gospodarske djelatnosti. S obzirom na tržišne uvjete poslovanja, istaknuli smo kako bi valjalo razmisliti i o restriktivnijem nabranjanju infrastrukturnih objekata na koje se primjenjuje institut koncesija za posebnu uporabu pomorskog dobra. Tako smo istaknuli da u kategoriju posebne uporabe pomorskog dobra ne bi trebalo uvrstiti koncesije na pomorskom dobru kao što su koncesije za polaganje telefonske, energetske mreže, kanalizacijske i vodovodne mreže.

Sa zadovoljstvom mogu kazati kako je naš prijedlog prihvaćen, te je izvršena dopuna čl. 28. st. 3. Zakona iz 2003. godine na način da se koncesijska naknada u simboličnome iznosu ne odnosi na koncesije za gradnju (polaganje) infrastrukturnih građevina (vodovodna, kanalizacijska, energetska i telefonska mreža), pa se u tim slučajevima naknada utvrđuje kao za koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra.⁴⁸

Prema odredbi čl. 13. stavak 1. ZPDML iz 2003. godine naknade za koncesije na pomorskom dobru, uplaćuju se na slijedeći način:

- jedna trećina odlazi u državni proračun,
- jedna trećina odlazi u proračune županija,
- jedna trećina odlazi u proračune gradova ili općina.

Prije donošenja ZPDML iz 2003. godine koncesijska naknada je pripadala županijama za one koncesije kojih je davatelj bila županija, a državi za one koncesije za koje je odluku o koncesiji donosila Vlada republike Hrvatske.

⁴⁷ Vidi: Narodne novine, broj 141/06.

⁴⁸ Čl. 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona iz 2003. godine glasi: "U članku 28. st. 3. iza riječi: 'iznosu' točka se zamjenjuje zarezom i dodaju se riječi: 'osim za koncesije gradnje infrastrukture (vodovodna, kanalizacijska, energetska i telefonska), u kojem slučaju se naknada utvrđuje kao za gospodarsku upotrebu pomorskoga dobra'".

Ovakav način raspodjela koncesijske naknade imao je za cilj decentralizaciju raspodjele financijskih sredstava prema lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Međutim, ZPDML iz 2003. godine nije precizirao što je sa već dodijeljenim koncesijama prije donošenja ovoga Zakona, odnosno je li potrebno donositi izmjene i dopune tih odluka ako se želi primijeniti novi model raspodjele prihoda od koncesijske naknade. Osim toga, tu se javlja problem kako će županije (uz smanjene prihode od koncesijske naknade) ispunjavati svoju zakonsku obvezu o izvanrednome upravljanju pomorskim dobrom (sanacija pomorskog dobra izvan luka nastala uslijed izvanrednih događaja, izradba prijedloga granica pomorskog dobra i njezina provedba), a koje zahtjeva dosta velika financijska sredstva. Za razliku od županija, općine i gradovi dobivaju (osim trećine prihoda od koncesijske naknade) i čitav prihod od koncesijskih odobrenja. Naravno, nije svrha smanjivanje prihoda za općine/gradove, ali je neprijeporno da je za zadovoljavanje potreba redovitog upravljanja pomorskim dobrom i vođenje brige o pomorskom dobru u općoj uporabi, a koje im pripada, sigurno potrebno manje financijskih sredstava.

Mišljenja smo kako bi valjalo izmijeniti ovu odredbu ZPDML iz 2003. godine na način da se koncesijska naknada za koncesije koje se dodjeljuju za posebnu uporabu i gospodarsko korištenje pomorskog dobra na području županija dijeli na način da dvije trećine pripadaju županiji, a jedna trećina gradovima/općinama na području kojem se dodjeljuje koncesija. Ovakvom raspodjelom prihoda od koncesijske naknade, županija i gradovi/općine mogli bi potpunije izvršavati svoje zakonske obveze vezane za upravljanje, održavanje i zaštitu pomorskog dobra.

Potrebno je spomenuti i odredbu čl. 19. st. 5. ZPDML iz 2003. godine, koja govori o koncesiji za posebnu uporabu fizičkim osobama u svrhu gradnje rive do najviše 12 metara kvadratnih pristupne površine za privez brodica, a kojom se ne ograničava opća uporaba koja i ne služi za obavljanje gospodarske djelatnosti, a dodjeljuje je općinsko/gradsko vijeće uz suglasnost nadležne lučke kapetanije.

Ova odredba je po svom sadržaju očigledno izraz trenutačne političke volje, ali bez stručne utemeljenosti kao i mogućnosti njezine provedbe. Primjenom ove odredbe zapravo bi se pogodovalo uzurpatorima pomorskog dobra, jer se njena primjena ne uvjetuje usklađenošću s dokumentima prostornoga uređenja. Zapravo, to bi značilo da gotovo svatko tko je bespravno izgradio rivu ili mulić može tražiti i njezinu legalizaciju! Moramo kazati i da smo svjedoci takvih traženja i da smo izvrgnuti pritiscima od strane fizičkih osoba u svrhu udovoljavanja njihovim traženjima za koja kao pravni temelj navode upravo tu zakonsku odredbu. Prema podacima kojima raspolažemo nije nam poznat niti jedan slučaj dodjeljivanja ovakve koncesije na području čitave države. Stoga smatramo da je potrebno prilikom slijedeće izmjene Zakona zanemariti ovu odredbu, jer će time zakon dobiti, u najmanju ruku, jednu kvalitetu više.

U članku 21. ZPDML iz 2003. godine navodi se da županijska skupština može na prijedlog županijskoga poglavarstva, a na zahtjev grada/općine, ovlaštenje za davanje koncesija na području grada/općine povjeriti gradu/općini.

Svrha ove odredbe zapravo je relativiziranje postojećih nadležnosti postavljenih u ZPDML iz 2003. godine, a dijelom i unošenje pravne nesigurnosti.

Stoga smatramo kako je baš poželjno da se ta odredba ukloni iz ZPDML iz 2003. godine.

U članku 22. Zakona predviđena je iznimna mogućnost produženja roka korištenja koncesije na zahtjev ovlaštenika koncesije, a uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske na rok od 30 godina - ako nove investicije to gospodarski opravdavaju i ako nastupi viša sila.

Kako bi se uveo određeni stupanj sigurnosti za koncesionara, a naravno i pod određenim uvjetima, svakako bi trebalo u budućim izmjenama ZPDML iz 2003. godine još detaljnije urediti institut mogućnosti produljenja koncesije i nakon isteka njezina roka korištenja.

Također smatramo kako bi trebalo dati ovlaštenje davatelju koncesije da može i bez suglasnosti Vlade Republike Hrvatske produžiti rok trajanja koncesije na zahtjev ovlaštenika koncesije i prije isteka roka njezina korištenja.

Ovaj naš prijedlog, nažalost, nije pratila i nova regulativa, odnosno Zakon o koncesijama (ZOK iz 2008. godine),⁴⁹ koji je stupio na snagu 1. siječnja 2009. godine.

Prema odredbi čl. 29. st. 5. ZOK iz 2008. godine rok na koji je koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra dana može se, ako to zahtjeva interes Republike Hrvatske, produljiti bez provođenja ponovnog postupka davanja koncesije, ukoliko to produljenje ne prelazi polovinu prvotno utvrđenog vremena trajanja koncesije.⁵⁰

Ova odredba je vrlo restriktivna i možemo slobodno kazati da je njome ipak pojačana pravna nesigurnost za koncesionare i to, prije svega, za one koji ulažu značajnija financijska sredstva na koncesioniranome području. Sukladno ovoj zakonskoj odredbi, koncesionarima ostaje tek jedina mogućnost nastavljanja korištenja područja koje je predmet koncesije nakon donošenja odluke o davanju koncesije na temelju provedenoga javnoga prikupljanja ponuda.

Kako bi se prevladalo ovo novonastalo stanje, a s obzirom na zainteresiranost koncesionara za produljenje roka koncesije, interesantno je spomenuti da je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture dalo svoje mišljenje⁵¹ o tome kako je moguće raspisati javno prikupljanje ponuda za dodjelu koncesije prije isteka roka trajanja koncesije. Napominje se da rok nove koncesije počinje istekom roka trajanja prethodne.

⁴⁹ Vidi: Narodne novine, broj 125/08.

⁵⁰ Stavkom (6) članka 29. ZOK iz 2008. godine određeno je da interes Republike Hrvatske iz stavka 5. ovog članka utvrđuje Hrvatski sabor.

⁵¹ Vidi: Dopis klasa: 011-01/11-03/68 od 25. listopada 2011. godine.

– Može li ovo mišljenje zamijeniti zakonske nedorečenosti?

Naravno da ne može, ali je očigledno ono napisano u dobroj namjeri s ciljem da se privremeno omogući koncesionarima da mogu planirati svoje gospodarske aktivnosti na pomorskom dobru. Međutim, to ne daje pravnu sigurnost jer ga je moguće različito interpretirati; stoga predlažemo da se to kvalitetno uredi zakonom.

Smatramo da ovo rješenje iz ZOK iz 2008. godine nije održivo na dulje vrijeme te je potrebno prilikom prve izmjene i dopune tog Zakona izmijeniti odredbu na način da se izričito predvidi mogućnost produljenja roka trajanja koncesije ako nove investicije to gospodarski opravdavaju.

6. LUKE POSEBNE NAMJENE

Luka posebne namjene je morska luka koja je u posebnoj uporabi ili gospodarskome korištenju pravnih ili fizičkih osoba (luka nautičkoga turizma, industrijska luka, brodogradilišna luka, ribarska luka i dr.), ili državnoga tijela (vojna luka) (čl. 2., st. 1. podstavak 3. ZPDML iz 2003. godine).⁵²

U članku 42. st. 2. ZPDML iz 2003. godine navedeno je da se prema djelatnostima koje se obavljaju u lukama posebne namjene te luke dijele na:

- vojne,
- luke nautičkog turizma,
- industrijske luke,
- brodogradilišne luke,
- sportske, ribarske, i druge luke slične namjene.

Stavkom 3. čl. 42. toga Zakona određeno je da se prema značaju za Republiku Hrvatsku luke posebne namjene dijele na:

- luke od značaja za Republiku Hrvatsku, te
- luke županijskoga značaja.

Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o razvrstaju luka otvorenih za javni promet i luka posebne namjene (u nastavku teksta: Uredba o razvrstaju iz 2004. godine), koja je stupila na snagu 12. kolovoza 2004. godine.⁵³

Članak 2. Uredbe o razvrstaju iz 2004. godine glasi:

“ Za potrebe ove Uredbe pojedini izrazi imaju slijedeće značenje:

⁵² ZML iz 1995. godine je imao nešto drugačije određene luke posebne namjene tako da je u čl. 2. st. 1. podstavku 3. stajalo da je “luka posebne namjene morska luka, koja služi posebnim potrebama trgovačkog društva, druge pravne ili fizičke osobe (luka nautičkog turizma, industrijska luka, brodogradilište, ribarska luka i dr. ili državnog tijela vojna luka, luka tijela unutarnjih poslova i dr.).

⁵³ Vidi: Narodne novine, broj 110/04.

1. Sidrište je posebno obilježen morski akvatorij, koji omogućuje sigurno sidrenje plovnih objekata i koji može biti opremljen opremom za sidrenje plovnih objekata, a čiji je smještaj objavljen u službenim pomorskim publikacijama.
2. Privezište je dio obale izgrađen za privremeni privez plovnih objekata, izvan lučkog područja, s najviše 10 vezova“.

Prema odredbi čl. 7. Pravilnika o razvrstaju i kategorizaciji luka nautičkog turizma⁵⁴ (u nastavku teksta: Pravilnik iz 2008. godine) sidrište je dio morskoga ili vodenoga prostora pogodnog za sidrenje⁵⁵ plovnih objekata opremljeno napravama za sigurno sidrenje.

Uredbom o izmjeni Uredbe o razvrstaju iz 2004. godine⁵⁶, koja je stupila na snagu 10. kolovoza 2007. godine, tj. člankom 1., određeno je da se u Uredbi o razvrstaju iz 2004. godine briše točka 2. u članku 2.

Brisanjem navedene točke 2. u čl. 2. Uredbe o razvrstaju iz 2004. godine zapravo je ukinut dosadašnji institut privezišta. Ukidanje ovog instituta bio je razlog da se u Pravilniku iz 2008. godine više ne spominje privezište kao luka nautičkog turizma.⁵⁷

– Koja je svrha ukidanja instituta privezišta?

Do sada nam nije poznato kako je netko ili neka mjerodavna institucija dala valjanu argumentaciju za ukidanje ovoga instituta.

U članku 10. Zakona o izmjenama i dopunama ZPDML iz 2003. godine dopunjen je čl. 74. toga Zakona na način da je dodan stavak 3., koji glasi:

“Lučko područje luka otvorenih za javni promet županijskoga i lokalnoga značaja obuhvaća područje namijenjeno za obavljanje linijskog pomorskog prometa, komunalni vez koji obuhvaća vez plovnoga objekta, čiji vlasnik ima prebivalište na području jedinice lokalne samouprave ili plovni objekt pretežito boravi na tome području i upisan je u upisnik brodova nadležne lučke kapetanije ili očevidnik brodica nadležne lučke kapetanije ili ispostave, nautički vez za nautička plovila, ribarski vez i privezišta“.

Smatramo kako je neprimjereno i sustavno neodrživo da se u okviru lučkog područja luke otvorene za javni promet (koje ima temeljnu svrhu da osigura kvalitet-

⁵⁴ Vidi: Narodne novine, broj 72/08.

⁵⁵ Člankom 51. st. (1) podstavak 7. Zakona o prostornome uređenju i gradnji određeno je da se u ZOP ne može planirati, niti se može izdavati lokacijska dozvola ili rješenje o uvjetima građenja građevine namijenjene za sidrenje, ako smještaj sidrišta nije objavljen u pomorskim publikacijama. Kako je većina pomorskih publikacija objavljena prije 2007. godine, dakle u vrijeme kada se nije vodilo računa o tome da je to uvjet za planiranje sidrišta u dokumentima prostornoga uređenja, očigledno je da je ova odredba bitno utjecala na mogućnost dodjele koncesija za izgradnju (postavljanje) sidrišta.

⁵⁶ Vidi: Narodne novine 82/07.

⁵⁷ Člankom 6. Pravilnika o razvrstaju i kategorizaciji luka nautičkog turizma (Narodne novine, broj 142/99, 47/00, 121/00, 45/01, 108/01 i 106/04) bilo je određeno kako je privezište dio vodenog prostora i dio obale, uređen za pristajanje plovnih objekata i opremljen priveznim sustavom.

no obavljanje linijskog pomorskoga prometa) stavlja komunalni vez, nautički vez i privezište.⁵⁸

Naime, moramo kazati da je ovo krivi put za rješavanje pitanja kvalitetnoga upravljanja tim dijelovima pomorskog dobra, jer se prenošenjem takvih ovlasti na lučke uprave - kao na javne ustanove - narušava sustav luka posebne namjene, a lučke uprave bi većim dijelom proračunska sredstva (namijenjena za održavanja operativnih obala za linijski promet) trošile nenamjenski za ta područja, što opet nema svoje društveno opravdanje. To su područja koja se nalaze u sustavu luka posebne namjene (luke nautičkog turizma i privezišta kao vrste luka nautičkog turizma), pa se mogu koncesionirati gospodarskim subjektima koji bi onda mogli ulagati svoja sredstva za njihovu izgradnju, održavanja i korištenje.

Osim gore navedenoga, u ostalim odredbama ZPDML iz 2003. godine izraz privezište ili turističko privezište nije definiran pa se nametnulo pitanje kako to područje koncesionirati.

Izraz privezište (kao izdvojeno lučko područje, koje je opremljeno za sigurno vezanje plovila) definiran je Pravilnikom o kriterijima za određivanje namjene pojedinoga dijela luke otvorene za javni promet županijskog i lokalnog značaja; kao i način plaćanja veza, uvjeti korištenja, te određivanja maksimalne visine naknade i raspodjele prihoda.⁵⁹

Privezištem, kao dijelom lučkog područja luke otvorene za javni promet, sukladno odredbama ZPDML iz 2003. godine i navedenoga Pravilnika, upravlja lučka uprava te je ona jedina ovlaštena za davanje koncesija na lučkom području, (kao i za ishođenje lokacijskih dozvola na lučkome području kojim upravlja).

U slučaju da se radi o privezištu ili turističkome privezištu izvan područja luke otvorene za javni promet, u postupku ishođenja lokacijske dozvole – i to kada su ispunjeni svi ostali uvjeti glede sigurnosti plovidbe - lučka kapetanije daje suglasnost (uz napomenu da se u postupku dodjele koncesije na odnosno područje primjenjuju odredbe Zakona, koje se odnose na luke posebne namjene - luke nautičkog turizma).

Za privezište ili turističko privezište za koje je ishođena lokacijska dozvola u postupku davanja koncesije namjena prostora definira se kao za luku nautičkog turizma najniže kategorije u skladu s čl. 22. Pravilnika iz 2008. godine.⁶⁰

⁵⁸ Do donošenja ZPDML iz 2003. godine niti jedan prijašnji zakon (koji regulira materiju pomorskog dobra) nije u okviru luke otvorene za javni promet stavljano komunalni vez, nautički vez i privezište.

⁵⁹ Vidi: Narodne novine, broj 94/07 i 79/08.

⁶⁰ Vidi: Naputak za postupanje u postupcima davanja suglasnosti za ishođenje lokacijske dozvole za privezišta, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, klasa: 342-22/10-01/7 od 24. rujna 2010. godine.

Smatramo da je naputak Ministarstva mora, prometa i infrastrukture dobro došao za *ad hoc* postupanje, ali je svakako potrebno kroz slijedeće noveliranje ili donošenje novih propisa ovo pitanje urediti na potpuno jasan i prihvatljiv način.

Što se tiče komunalnoga veza, smatramo da ga treba urediti u okviru luka posebne namjene, a to može biti u okviru komunalnih luka kao luka posebne namjene, koje služe posebnim potrebama jedinica lokalne samouprave, prvenstveno za posebne potrebe i gospodarsko korištenje pretežito lokalnog stanovništva, a koje bi bile pod nadležnošću i upravljanjem tih jedinica.⁶¹ Ukoliko ih ne bi prihvatio novelirani zakon, smatramo da se korištenje vezova za potrebe lokalnoga stanovništva može kvalitetno urediti u okviru sportskih luka i lučica.

Koncesija za luku posebne namjene - sportsku luku⁶² - može se dodijeliti samo udruzi registriranoj za obavljanje sportske djelatnosti (čl. 81, st. 2.), a sportska luka se može koristiti samo za članove udruge, te u obavljanju svoje djelatnosti ne može stjecati dobit (st. 3., čl. 81.). Ove zakonske odredbe idu u prilog činjenici da se korištenje sportskih luka od strane lokalnoga stanovništva može urediti i na financijski prihvatljiv način, jer se oni mogu vrlo lako učlaniti u te udruge i kao članovi udruge koristiti vezove za svoja plovila. Na ovakav način se motivira lokalno stanovništvo da se aktivnije uključi u rad sportske udruge te na taj način doprinese unapređenju društvene aktivnosti na području življenja i u korist udruga kao i lokalnih zajednica.

Prema djelatnostima koje se obavljaju u lukama posebne namjene, u čl. 10. st. 1. podstavak 7. Uredbe o razvrstaju iz 2004. godine je navedeno:

- lukom u sustavu podrazumijeva se zbir najmanje pet luka iste vrste i iste kategorije koje djeluju na području najmanje pet županija pod istim standardima poslovanja.

Ova odredba nije u skladu s čl. 42. st. 2. ZPDML iz 2004. godine, jer su u toj zakonskoj odredbi taksativno navedene luke posebne namjene prema djelatnostima koje se obavljaju u tim lukama, a nije data mogućnost da se podzakonskim aktom to pitanje može urediti i na drugačiji način.

Uvođenje instituta luke u sustavu na razini uredbe je uz njenu nezakonitost potpuno nepotrebno, a ta zbunjujuća formulacija koja glasi "...zbir najmanje pet luka iste vrste i kategorije koje djeluju na području najmanje pet županija..." samo dodat-

⁶¹ Tako Jakob Nakić predlaže definiciju i namjenu komunalnih luka; Prijedlog novoga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, *Informator*, broj 5812, Zagreb, 2009.

⁶² Člankom 17. st. 1. Zakona iz 2003. godine određeno je da se koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra daje na temelju javnoga prikupljanja ponuda. Smatramo kako je prema odredbama važećega Zakona neprijeporno da se koncesija za korištenje sportske luke odnosi na gospodarsko korištenje pomorskog dobra. Međutim, u odnosu na način korištenja sportskih luka ima i drugačijih stajališta pa tako Tonći Panžić drži da se tu radi o posebnoj uporabi pomorskog dobra; o tome više vidi: Tonći Panžić, Sportske luke u zakonodavstvu Republike Hrvatske, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 473/2010., str. 658 - 660.

no unosi zbrku i dvojbu u primjeni odredaba čl. 11. i 12. Uredbe o razvrstaju iz 2004. godine, kojima je nedvojbeno određeno koje su to luke posebne namjene od značaja za Republiku Hrvatsku i županiju.

Mislimo da je očigledno kako je potrebno što prije izvršiti brisanje podstavka 7. čl. 10. Uredbe o razvrstaju iz 2004. godine i time otkloniti sve nesporazume koje ta odredba unosi u područje dodjele koncesija za luke posebne namjene, te omogućiti da se na županijskoj razini može nesmetano odvijati proces dodjeljivanja koncesija na način određen ostalim odredbama iz ove Uredbe.

U članku 12. stavak 1., alineja 1. Uredbe o razvrstaju iz 2004. godine određeno je da su luke posebne namjene županijskog značaja:

- luke nautičkoga turizma koje imaju kapacitet do 200 vezova u moru,
- sportske luke, koje imaju kapacitet do 200 vezova u moru.

Ovom Uredbom za luke nautičkoga turizma zadržano je rješenje koje je postojalo u Odluci o razvrstaju luka posebne namjene (Narodne novine, broj 38/96).

Smatramo da je zadržavanje *statusa quo* u ovome trenutku neprimjereno ako se govori o decentralizaciji državnih ovlasti. Prilikom rasprave o izradbi ove Uredbe predlagali smo da za luke županijskoga značaja kapacitet bude do 250 vezova u moru, ali to nije prihvaćeno uz obrazloženje kako bi ovo zahtijevalo prekategorizaciju postojećih luka!

Smatramo kako to nije dovoljan razlog za zadržavanje postojećega stanja, a naš prijedlog držimo uistinu primjerenim za prihvaćanje, te se nadamo da će prevladati razum i da će konačno biti prihvaćeno naše stajalište za koje imamo i prihvatljivu argumentaciju.

Posebno ističemo bezrazložnost ograničavanja kapaciteta sportskih luka županijskoga značaja na 200 vezova u moru. To je prvi put da se u našoj regulativi na ovako neprimjeren način koristi pozicija vlasti u svrhu centralizacije upravljanja sportskim lukama. Nadamo se da će u resornome ministarstvu prevladati razum i da će se vratiti sve ovlasti područnoj (regionalnoj) samoupravi, koje je na tome području imala prije navedene (potpuno neutemeljene) intervencije u spomenutoj uredbi.

Ova restriktivna mjera je po prvi puta u našoj regulativi za sportske luke županijskoga značaja uvela ograničenje (od 200 vezova u moru). U raspravi prilikom donošenja Uredbe o razvrstaju iz 2004. godine na taj smo prijedlog dali primjedbu. Tom prigodom kazano je da je primjedba umjesna te da se prihvaća, međutim rezultat u objavljenom tekstu Uredbe je sasvim nešto drugo.

Stoga ustrajemo na našem prijedlogu i nadamo se da će se prilikom prve izmjenjene Uredbe ovo i uvažiti, jer nam nije jasno što se postiže centralizacijom u upravljanju na razini sportskih luka.

7. LUKE OTVORENE ZA JAVNI PROMET

ZML iz 1995. godine uveo je podjelu luka otvorenih za javni promet u tri kategorije prema veličini i značaju za Republiku Hrvatsku.

U članku 42. st. 1. toč. 1.- 3. ZPDML iz 2003. godine određeno je da se prema veličini i značaju za Republiku Hrvatsku luke otvorene za javni promet dijele na:

1. luke osobitoga (međunarodnoga) gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku,
2. luke županijskog značaja,
3. luke lokalnog značaja.

Za upravljanje, gradnju i korištenje luka otvorenih za javni promet, a koje su od (međunarodnog) gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku, osniva se lučka uprava (čl. 48. ZPDML iz 2003. godine).

Prema odredbi čl. 49. st. 1. toč. 1. i 2. ZPDML iz 2003. godine uredba o osnivanju lučke uprave, pored elemenata propisanih Zakonom o ustanovama⁶³, treba sadržavati:

1. određenje lučkog područja na koje se proteže nadležnost lučke uprave,
2. određenje lučkih djelatnosti, odnosno građevina i objekata podgradnje i nadogradnje na lučkom području.

Lučko područje u lukama otvorenima za javni promet od osobitoga (međunarodnoga) gospodarskoga interesa za Republiku Hrvatsku utvrđuje Vlada Republike Hrvatske u skladu s prostornim planom (čl. 47. st. 1. ZPDML iz 2003. godine).

Županijska skupština utvrđuje lučko područje za sve luke otvorene za javni promet (županijskoga i lokalnoga značaja) na svome području u skladu s prostornim planom i uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske (čl. 74. st. 1. ZPDML iz 2003. godine).

Iz odredbe čl. 75. st. 1. ZPDML iz 2003. godine proizlazi da se poradi upravljanja, gradnje i korištenja luka otvorenih za javni promet (koje su od županijskoga i lokalnoga značaja) za područje svake županije može osnovati više lučkih uprava⁶⁴

⁶³ Vidi: Narodne novine, broj 76/93, 29/97, 47/99 i 35/08.

⁶⁴ U odnosu na županijske lučke uprave u zadnje vrijeme aktualizirano je pitanje jesu li one opravdale svoje postojanje i ima li smisla da one i dalje egzistiraju. Iznose se argumenti da je njihovo postojanje višestruko povećalo zapošljavanje administrativnog osoblja u tim upravama, te angažiranje značajnog broja osoba u njihovim upravnim vijećima, ali bez značajnijeg učinka u izgradnji, održavanju i korištenju lučkoga područja luka otvorenih za javni promet. Ove lučke uprave traže sve više proračunskoga novca od lokalne i područne (regionalne) samouprave i države u svrhu ulaganja u lučku infrastrukturu, pa se u ovu svrhu odvaja i značajan dio proračunskoga novca, koji bi se trebao ulagati u redovito i izvanredno održavanje pomorskoga dobra. Također je primjetno da se dio proračunskoga novca troši na dijelove lučkih područja koja nemaju izvornu funkciju lučkoga područja luka otvorenih za javni promet (primjerice privezišta, vezovi za nautička plovila, komunalni vezovi) za koje bi trebalo u regulativi naći načina da se ta područja daju u koncesiju gospodarskim subjektima, a u svrhu njihove izgradnje i korištenja (i koji bi u takve zahvate ulagali svoja sredstva).

na zahtjev općinskog ili gradskog vijeća, a u tome slučaju su podnositelji zahtjeva i suosnivači.

Stavkom 2. čl. 75. toga Zakona propisano je da je osnivač lučke uprave iz stavka 1. županija, a odluku o njenom osnivanju donosi županijska skupština.

Ova Zakonska odredba zainteresirala je veći broj općina i gradova⁶⁵ za podnošenje zahtjeva kako bi se osnovale lučke uprave za luke otvorene za javni promet na njihovome području.

Naše je mišljenje da je slijedom gore izloženoga očigledno da namjera zakonodavca za osnivanjem više lučkih uprava nije potpuno i jasno uređena u Zakonu. Ovakva zakonska formulacija unosi dvojbe i nejasnoće koja su to prava i obveza općinskih ili gradskih vijeća, a koji su podnositelji zahtjeva i suosnivači lučkih uprava. Stoga držimo da je ove zakonske odredbe potrebno izmijeniti i dopuniti na način da se dade jasno određenje kako bi općinska ili gradska vijeća mogla za svoje područje luka otvorenih za javni promet donijeti neposredno odluke o osnivanju lučke uprave, kao što je to sada dato za županijske lučke uprave.

Smatramo da će se davanjem ovlasti općinskim i gradskim vijećima za osnivanjem lučkih uprava za luke otvorene za javni promet na njihovome području postići značajniji gospodarski efekti od upravljanja tim područjem. Nadamo se da će gradovi i općine kvalitetnije upravljati tim prostorom, te ubrana sredstva namjenski ulagati u održavanje i izgradnju ovih luka.

Naime, već sada iskustava nekih županija, na području kojih je osnovano više lučkih uprava, pokazuju da je osnivanje više lučkih uprava kvalitetnije rješenje i gospodarski opravdano, a zadržavanje sadašnjega modela onemogućava potpunije ispunjavanje osnovne funkcije lučkih uprava da kvalitetnije upravljaju, grade i koriste luke otvorene za javni promet na svom području.

U odnosu na pretežnu djelatnost koja se obavlja u lukama i polazeći od mjerila za razvrstaj luka propisanih ovom Uredbom, luke otvorene za javni promet dijele se na: putničke i teretne luke (čl. 7. stavak 1. Uredbe o razvrstaju iz 2004. godine).

Na prezentaciji državnoga tajnika za more, Bačić Branko: Novi pristup u upravljanju pomorskim dobrom i morskim lukama, a povodom javne rasprave o Nacrtu prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Plitvička jezera, 31. ožujka 2009. godine iznesene su određene primjedbe na dosadašnje funkcioniranje županijskih lučkih uprava. Sukladno tome, nagoviještene su promjene na tome području koje idu u pravcu ukidanja županijskih lučkih uprava. Luke otvorene za javni promet bi se razvrstavale (po značaju) na državne i lokalne, dakle više ne bi bilo županijskih! Državnim bi upravljale lučke uprave, dok bi se upravljanje lukama lokalnog značaja prepustilo gradovima i općinama, koje bi preuzele i zaposlenike tih lučkih uprava. Navedeno je da bi se ukidanjem postojeće dvadeset i dvije županijske lučke uprave značajno smanjilo nepotrebno administrativno osoblje, a da se time i jačaju ovlasti lokalne samouprave, koja može kvalitetnije upravljati tim lučkim područjima i potpunije sagledavati prioritete u investiranju u ta područja.

⁶⁵ Tako su, primjerice, Splitsko-dalmatinskoj županiji podneseni zahtjevi za osnivanje Lučke uprave Stari Grad od strane Gradskoga vijeća Starog Grada, klasa: 342-21/08-01/1 od 4. srpnja 2008. godine i Gradskoga vijeća Grada Visa za osnivanjem Županijske lučke uprave: Vis, klasa: 342-21/07-01/23 od 23. prosinca 2007. godine.

Člankom 11. Zakona o izmjenama i dopunama ZPDML iz 2003. godine⁶⁶ određeno je da se u članku 75. tog Zakona doda novi stavak koji glasi:

“Ministar će donijeti propis kojim će se odrediti kriteriji za osnivanje više lučkih uprava iz stavka 1. ovog članka.”⁶⁷

Ova Zakonska odredba za sada ostaje neprovediva jer do danas ministar nije odredio kriterije za osnivanje više lučkih uprava.⁶⁸

8. ZAKLJUČAK

Nakon protoka dosta vremena od stupanja na snagu ZPDML iz 2003. godine i drugih propisa koji uređuju pomorsko dobro i njihove primjene, u proteklom smo razdoblju uočili niz manjkavosti koje značajno utječu na kvalitetu upravljanja pomorskim dobrom. To se prije svega očituje u odnosu na mogućnost dodjeljivanja koncesija na pomorskom dobru u razumnom vremenskom razdoblju, na pravnu sigurnost gospodarskih subjekata u obavljanju određenih gospodarskih djelatnosti koje su stekli koncesijom, na mogućnost vremenskog korištenja koje gospodarskim subjektima osigurava mogućnost povrata uložених sredstava, na stvaranje takvog pravnog okvira koji će, s jedne strane, gospodarskim subjektima omogućiti da lakše ostvaruju svoja prava a, s druge će strane javnopravnim osobama omogućiti jednostavniji postupak u svrhu donošenja kvalitetnijih odluka o koncesijama i sl.

Stoga smatramo da je potrebno poduzeti određene mjere kako bi se u važećim propisima izvršile njihove izmjene ili donijeli nove, a sve u cilju postizanja kvalitetnijega upravljanja pomorskim dobrom.

U tom smislu predlažemo poduzimanje slijedećih mjera u važećim propisima kako bi se postiglo kvalitetnije upravljanje pomorskim dobrom:

1. Potrebno je potpunije urediti pitanje dokle sežu ovlasti jedinica lokalne samouprave u smislu brige o zaštiti i održavanju pomorskog dobra u općoj upotrebi i to tako da se detaljnije odredi konkretni sadržaj djelatnosti koje se mogu odobriti, ali da ih se uvjetuje zadovoljavanjem posebnih uvjeta koji su predviđeni - primjerice dokumentima prostornog uređenja te uvjeta koje određuju mjerodavna tijela s javnim ovlastima.

2. Kod budućih izmjena propisa valja urediti pitanje granice pomorskog dobra na morskoj obali kada se radi o nasipima nastalim nasipanjem mora, legalnim ili ilegalnim putem tako da se nasipavanja kopna izvršena prije 1974. godine tretiraju

⁶⁶ Vidi: Narodne novine, broj 141/06.

⁶⁷ Napominjemo da ovaj propis do danas nije donesen, a nema naznaka ni da bi se mogao uskoro donijeti pa bismo mogli reći da je ova odredba postala “mrtvo slovo na papiru.”

⁶⁸ Člankom 20. st. 1. toč. 2. Zakona o izmjenama i dopunama ZPDML iz 2003. godine je određeno da se ovlašćuje ministar da u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona donese kriterije za osnivanje više lučkih uprava na području jedne županije iz čl. 11. ovog Zakona.

kao proširenje morske obale, a nasipavanja kopna koja su nastala nakon donošenja ZPVDLP iz 1974. godine da imaju status pomorskog dobra.

3. Što se tiče nekretnina koje već u zemljišnoj knjizi imaju oznaku kulture - luka, nasip, lukobran, kupalište, riva, prud, hrid, greben, plaža, obala i sl. - smatramo kako bi u izmjenama važećih ili donošenjem novih propisa trebalo odrediti da za takve nekretnine nije potrebno donositi odluku o utvrđivanju granice pomorskog dobra, već da ih se može temeljem zakona upisati u zemljišnu knjigu.

4. Radi otklanjanja dvojbi je li granica lučkog područja ujedno i granica pomorskog dobra na području uz obalu na kojem se nalazi luka predlažemo da se u budućim intervencijama u ZPDML iz 2003. godine izričito propiše da je u takvim slučajevima potrebno posebno utvrditi granicu pomorskog dobra i granicu lučkog područja.

5. S obzirom da su povjerenstva za granice pomorskog dobra koja djeluju pri županijama kvalitetnog stručnog sastava i da su odjeli za poslove pomorstva kao stručne službe dosta dobro ekipirani predlažemo da se nadležnost za donošenje rješenja o granici pomorskog dobra prenese s Povjerenstva za granice Ministarstva na županijska povjerenstva za granice pomorskog dobra.

6. Propisati u izmijenjenim ili novim propisima o pomorskom dobru da lučka područja koja su utvrđena temeljem ranije važećih propisa ostaju i dalje na snazi bez obzira što su odluke o koncesiji kojima su utvrđena lučka područja u međuvremenu istekle.

7. Predvidjeti u novoj ili izmijenjenoj regulativi da se granica pomorskog dobra na morskoj obali utvrđuje ne samo do postojećih prirodnih i legalno sagrađenih prepreka kao što su: "...kopneni rub šetnice", već da uključuje i kopneni rub šetnice planiran u urbanističkim ili detaljnim planovima uređenja prostora.

8. U slijedećim izmjenama ili novim propisima urediti pitanje odgode primjene odredbe o obveznosti upisa pomorskog dobra u zemljišne knjige kao uvjeta za dodjelu koncesija, a za dodjelu koncesija u prijelaznom razdoblju odrediti kao uvjet uredno ovjereni geodetski elaborat od strane javnopravnog dijela nadležnog za katastar, koji služi u svrhu upisa pomorskog dobra u katastar i zemljišne knjige.

9. Poradi donošenja kvalitetnijih odluka o dodjeli koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra u važećim propisima valja jasnije odrediti kriterije kojima se mora rukovoditi davatelj koncesije kada druge osobe djelomično ili u potpunosti isključuje iz upotrebe i korištenja pomorskog dobra.

10. U svrhu kvalitetnije pripreme odluka o koncesiji i smanjivanja utjecaja politike na rad stručnih tijela za ocjenu ponuda za koncesije na razini županija potrebno je izmijeniti važeću regulativu o osnivanju stručnih tijela za ocjenu ponuda za koncesije (za gospodarsko korištenje pomorskog dobra te korištenje i gradnju građevina

od važnosti za županiju) i urediti njihovo osnivanje na način kako je to uređeno u odnosu na stručno tijelo za ocjenu ponuda za koncesije koje imenuje Vlada Republike Hrvatske.

11. Izmijeniti ili urediti u novim propisima da se koncesijska naknada za koncesije što se dodjeljuju za posebnu upotrebu i gospodarsko korištenje pomorskog dobra na području županija dodjeljuju na način da dvije trećine pripadaju županiji, a jedna trećina gradovima/općinama.

12. Izvršiti izmjenu i dopunu u ZOK iz 2008. godine u odnosu na produljenje roka korištenja koncesija, odnosno omogućiti produljenje roka korištenja koncesija kada to nove investicije gospodarski opravdavaju te otvoriti mogućnost raspisivanja natječaja za dodjelu koncesije prije isteka roka njenog korištenja s time da rok korištenja nove koncesije teče od dana isteka postojeće koncesije.

13. Uvesti i urediti u izmijenjenim ili novim propisima novi institut luke posebne namjene - komunalne luke koja bi služila posebnim potrebama i gospodarskom korištenju pretežito lokalnog stanovništva, a održavanje i korištenje koje bi bilo u nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

14. U Uredbi o razvrstaju iz 2004. godine ukinuti odredbu koja uvodi institut "... luke u sustavu ...", a koja odredba je i nezakonita.

15. Uredbu o razvrstaju iz 2004. godine izmijeniti i dopuniti na način da se uvede institut privezišta ili turističkog privezišta - kao luke posebne namjene, a koja bi predstavljala najnižu kategoriju luke nautičkog turizma u skladu s propisima o razvrstaju i kategorizaciji luka nautičkog turizma. U odnosu na luke nautičkog turizma od značaja za županiju predvidjeti da su to one luke posebne namjene koje imaju kapacitet do 250 vezova u moru.

16. Lučko područje luka otvorenih za javni promet na kopnenome dijelu valja urediti na način da ono obuhvaća prostor za potrebe obavljanja lučkih djelatnosti (operativna obala), a iz toga obuhvata isključiti komunalni vez, nautički vez za nautička plovila i privezišta.

Dosadašnje probleme i dvojbe oko osnivanja više lučkih uprava potrebno je urediti tako da se daju neposredne ovlasti općinskim i gradskim vijećima za osnivanjem lučkih uprava za luke otvorene za javni promet na njihovom području. Davanjem ovih ovlasti postiže se decentralizacija upravljanja lukama otvorenim za javni promet, a postići će se i bolji gospodarski efekti, jer će gradovi i općine posvetiti veću pažnju kvalitetnijem upravljanju tim prostorom.

17. Za ostvarivanje mogućnosti osnivanja više lučkih uprava potrebno je izvršiti izmjenu važećih propisa na način da se ministru odredi precizan rok za donošenje propisa, koji će odrediti kriterije za osnivanje više lučkih uprava.

LITERATURA

1. BIENENFELD JOSIP: *Zbirka osnovnih propisa u području prostornog uređenja*, Zagreb, 1999.
2. BOLANČA DRAGAN: *Pomorsko pravo (odabrane teme)*, Split, 1999.
3. BOLANČA DRAGAN: Novine Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, broj 1 - 2, 2003.
4. BOLANČA DRAGAN: *Pravni status morskih luka kao pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj*, Split, 2003.
5. BOLANČA DRAGAN: Pomorsko dobro danas, referat iz zbornika *Pomorsko dobro*, Zagreb, 2005.
6. BOLANČA DRAGAN: Problem stvarnih prava na pomorskom dobru, *Pravo u gospodarstvu*, Zagreb, broj 7 - 8, 1996.
7. BOLANČA DRAGAN: Nema koncesija bez gruntovnog upisa granice pomorskog dobra, *Poslovni tjednik*, Zagreb, broj 76, 2003. str. 68. - 70.
8. BOLANČA DRAGAN: Evidencija i obilježavanje pojasa pomorskog dobra, *Informator*, Zagreb, broj 4593, 1998.
9. BOLANČA DRAGAN: Katastar pomorskog dobra, referat iz zbornika *Pomorsko dobro – društveni aspekti upotrebe i korištenja*, Rijeka, 1996.
10. BOLANČA DRAGAN - LEDERER NENAD: Problem evidencije i obilježavanja pojasa pomorskog dobra, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, broj 1 - 2, 1998.
11. BORKOVIĆ IVO: *Pomorsko javno dobro u teoriji i zakonodavstvu*, Split, 1979.
12. BORKOVIĆ IVO: Primjena općeg pravnog režima koncesije na pomorskom dobru, referat na okruglom stolu *Pomorsko dobro i koncesije*, Rijeka, 1995.
13. BORKOVIĆ IVO: Koncesije i pomorsko dobro, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, broj 1 - 2, 1995.
14. CAPAR RUDOLF: Pomorsko dobro, referat sa savjetovanja *Pomorski zakonik Republike Hrvatske*, Rijeka, 1994.
15. CAPAR RUDOLF: Trebaju li nam propisi o plažama?, *Pomorski zbornik*, Rijeka, broj 38, 2000.
16. ČOLOVIĆ ILIJA: Pomorsko dobro, *Pomorska enciklopedija*, Zagreb, sv. VI, 1983, str. 327. - 328.
17. FILIPOVIĆ VELIMIR: Stvarna prava na pomorskom dobru, referat iz zbornika *Pomorsko dobro- društveni aspekti upotrebe i korištenja*, Rijeka, 1996.
18. FRKOVIĆ SNJEŽANA I JADRANKO JUG: Još o spornim pitanjima i što bi mogla donijeti izmjena Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, referat iz zbornika *Pomorsko dobro*, Zagreb, 2006.
19. FRKOVIĆ SNJEŽANA: Prikaz otvorenih pitanja u odnosu na pomorsko dobro, referat iz zbornika *Uloga i ovlasti Državnog pravobraniteljstva glede određenih nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske i općih dobara uz osvrt na neke obveznopravne odnose*, Zagreb, 2000.
20. FRKOVIĆ SNJEŽANA: Pomorsko dobro i praksa sudova te uloga države i državnog odvjetništva, referat iz zbornika *Pomorsko dobro*, Zagreb, 2006.
21. GRABOVAC IVO: *Enciklopedija pojmova pomorskog prava*, Split, 1991.
22. GRABOVAC IVO: *Pomorsko pravo, knjiga prva*, Split, 2001.
23. HLAČA VINKO: Morske luke u režimu pomorskog dobra i koncesije, referat na okruglom stolu *Pomorsko dobro i koncesije*, Rijeka, 1995.

24. HLAČA VINKO: Pravni režim pomorskog dobra, posebice morskih luka u hrvatskom zakonodavstvu, *Pomorski zbornik*, Rijeka, broj 34, 1996.
25. HLAČA VINKO: Koncesije u lukama, posebice turističkim, športskim, marinama i ostalim lukama posebne namjene, referat s međunarodnog savjetovanja *Stvarna prava i koncesije na pomorskom dobru i za lučke djelatnosti*, Rijeka, 1997.
26. HORVAT MARIJAN: *Rimsko pravo*, Zagreb, 1974.
27. KALE BORIS: Pomorsko dobro i zaštita vlasništva, *Informator*, Zagreb, broj 4297, 1995.
28. KUNDIĆ BRANKO: *Pomorsko dobro i granice pomorskog dobra*, Zagreb, 2000.
29. KUNDIĆ BRANKO: *Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi*, Rijeka, 2005.
30. LAMBAŠA DRAŠKO: Zakon o morskim lukama, *Informator*, Zagreb, broj 4334, 1995.
31. LAMBAŠA DRAŠKO: Pomorsko dobro prema prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika, *Pravo i porezi*, Zagreb, broj 8, 1999.
32. LEDERER NENAD - GRŽETIĆ ZVONIMIR: Granice pomorskog dobra i pomorski katastar, referat iz zbornika *Pravni problemi instituta pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj s posebnim osvrtom na luke otvorene za javni promet*, Split, 1998.
33. MINTAS – HODAK LJERKA: Novi Pomorski zakonik, *Pomorski zbornik*, Rijeka, broj 31, 1993.
34. NAKIĆ JAKOB: Evidentiranje pomorskog dobra kroz sudsku praksu, referat iz zbornika *Pomorsko dobro*, Zagreb, 2006.
35. NAKIĆ JAKOB: Prijedlog novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (de lege ferenda), *Informator*, Zagreb, broj 5811 i 5812, 2009.
36. NAKIĆ JAKOB: Kritički osvrt na Nacrt konačnog prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, *Informator*, Zagreb, broj 5838, 2010.
37. SARVAN DESA - ŽUVELA MLADEN: *Koncesije u pravnom sustavu Republike Hrvatske*, Novi informator, Zagreb, 2006.
38. SERŠIĆ VANJA: Koncesijsko odobrenje kao instrument gospodarskog iskorištavanja dobara s posebnim osvrtom na pomorsko dobro, referat iz zbornika, *Pomorsko dobro*, Zagreb, 2006.
39. STANKOVIĆ GORDAN: Pomorsko dobro u pomorskom zakoniku Republike Hrvatske, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, broj 15, 1994.
40. TURINA ANTE: Morsko javno dobro, *Naša zakonitost*, Zagreb, broj 9 - 12, 1962.
41. VOJKOVIĆ GORAN: *Pomorsko dobro i koncesije*, Split, 2003.

Summary:

**A CRITICAL REVIEW OF CURRENT REGULATIONS
AND A SUGGESTION OF MEASURES FOR BETTER ADMINISTRATION OF
THE MARITIME STATE DEMESNE**

The existing law establishes that it is the Republic of Croatia who administrates, protects and is responsible for the maritime state demesne, directly or through regional authorities (counties) or local authorities (municipalities). Putting the local authorities (different city governments) in charge of the maritime state demesne on the regular basis was done with good intentions, but in reality we can see that the quality of local authorities' administration is not good enough, and they don't pay enough attention to the maritime state demesne. Very often it is possible to see different acts of uncontrolled dumping of construction and other material on the coast or in the sea, and that happens with the approval of local authority members, or it is even organized by them without any regular authorization acts for such kind of things or constructions!

We think that it is necessary to regulate this issue better. The way to a better regulation is to decide with more accuracy all the activities that could be done at the local level on the maritime state demesne. Also, some special conditions should exist: for example the need for the Physical and Regional Planning Designs, and other conditions decided by local authorities.

Although there are different points of view regarding the question of the special administration of maritime state demesne, we think that is necessary to develop the existing legal regulations of the special administration of the maritime state demesne, by adding the concept of the improvement of the maritime demesne, needed due to the inadequate conservation of the maritime demesne outside of ports.

In the existing law the set of rules that regulates the concessions for the commercial use of maritime demesne is also not clear: it is not clear enough when other people, who have no concession, have to be completely or partially excluded from the use of the maritime demesne, and this is something that should be better regulated in the next change of these regulations.

As far as embankments are concerned, we think that in the next regulation change, the embankments made before the Maritime and Water Demesne, Ports and Harbours Act of 1974 should be classified as the expansion of the coast, while the embankments made after that date should be classified as the maritime demesne.

The state property real estates that in the process of classifying the maritime demesne were left out if its boundaries should be treated as the property of the Republic of Croatia.

Speaking of real estates that are marked as cultural (port, wharf, breakwater, bathing area, waterfront, bank, cliff, rock, beach, coast etc.) in the Land Registry, we think that this should be regulated in such a way that it is not necessary to see if they are a part of the maritime demesne, but they should be registered in the land books on regular legal basis.

If near the coast there is a port – in order to eliminate the existing problem of different interpretation of the fact that deciding the boundary of the port means deciding the boundary of the maritime demesne – it is necessary, in future changes of the regulations, to establish that those boundaries should be decided upon separately: the boundary of the port area and of the maritime demesne. For the port areas that are decided upon according to the past regulations it is necessary to establish, with new or changed regulations, that those areas remain the same; despite the fact that in the meantime the concessions that had determined those boundaries no longer exist.

In the procedure of registering the maritime demesne in the land books and in the Land Registry a problem occurred because the Registering and Marking Maritime Demesne Code requires not that the registration is based on the Regulation Code for Boundaries of Maritime Demesne and on Regulation Code for Concessions for Special Use and Public Traffic Ports. Those Regulation Codes establish the boundaries of port areas and therefore of the maritime demesne. In order to solve this problem, it is necessary to change the Code, so that geodetic surveys could be easily done in order to register the maritime demesne in the land books and the Land Registry.

In the procedures of setting the maritime demesne boundaries, a problem occurred. The regular procedure is that a decision about the maritime demesne boundaries is made by a Ministry Commission, based on the requests by the Regional Commission. The problem is that the Ministry Commission is not properly prepared or organized to deal with those issues, in order to examine and solve all the requests that arrive from the Regional Commission. At the same time, Regional Offices for Maritime Affairs and their Commissions are fully equipped for dealing with such issues, and therefore we think that it would be completely justified to grant the authorization to deal with these issues to the Regional Commissions. This is even more logical if we think that all the requests prepared by the Regional Commissions would in fact at the same time also be the final decisions on maritime demesne boundaries.

In the concept design of the coastal reconstruction, future promenades are often planned. However, the existing law establishes that the boundaries of the maritime demesne should arrive to the existing (natural or constructed) barriers, such as “the edge of the promenade”. Thus, there is a problem in which way should those future promenades be treated when the boundaries of the maritime demesne are decided upon, in order to include promenades in the maritime demesne. We think that the Regulation should be changed so that those designed promenades could be included in the maritime demesne boundaries.

All the registrations of the maritime demesne in the land books are slow, which causes a great deal of problems for the concessions, because the existing Regulation establishes that the registration in the Land Registry is needed in order to decide and give a concession. The result of the slow registration affects commercial activities on the maritime demesne, so we think that the application of this Regulation should be delayed. As a transitional solution – until the registration becomes faster – we think that there should be a Regulation change: a geodetic report, needed for the registration in the Land Registry, certified by the Land Office, should be enough to give a concession.

Better regulations are needed to make better decisions about giving concessions for the commercial use of the maritime demesne. The present Regulation is not clear enough, and it is not simple to understand when other than the concessionaire could be completely or partially left out from the use of the maritime demesne.

We have noticed that the existing regulations allow - when a professional Commission for Evaluation of Concession Requests is formed - that representatives of regional authorities may be nominated as members of that Commission instead of field experts. To avoid this, we think that the appointment of those Regional Commissions should be regulated in the same way as the Commissions appointed by the Government of the Republic of Croatia.

With the existing allocation of the resources gained from concession fees, it becomes uncertain whether the regional authority can carry out its legal duty of the extraordinary administration of the maritime demesne (repair of damage caused by extraordinary situations and redevelopment on maritime demesne outside of ports; preparing the propositions for the boundaries of the maritime demesne and its application). Therefore, we think that the right allocation of resources should be the next: 2/3 to the regional authority budget, and 1/3 to the local authority (municipality) budget for the maritime demesne in that area. Unlike the regional authority, the local authority already has the income from concession issuing (plus 1/3). Naturally, the goal is not to cut down the local authority revenue, yet it is certain that the costs of ordinary maintenance of the maritime demesne (duty of the local authorities) are lower.

The Law on Concessions of 2008 created a major problem in the renewal of the concessions, because there is no possibility to renew a concession when it is commercially justified by new investments. The Maritime Demesne and Seaports Act of 2003 had the possibility to renew a concession when that is commercially justified by new investments; thus we think that the act of 2008 should be changed so as to grant the possibility to renew a concession when it is commercially justified by new investments. The lack of possibility to renew a concession has already caused a considerable economic damage, and if something doesn't change soon that damage might become even bigger.

We think that it is wrong to include the municipal berths in the ports for public traffic, and that they should be a part of special- purpose ports. Those ports would have a special purpose for the local authorities, in particular for special needs and commercial use of the local population, and those ports would be under the administration of the local authorities. If this is not legally possible (by new or changed laws) we think that the berths for local population could be arranged in sports ports.

The Classification Act from 2004 establishes the term "ports in system". We think that this is totally unnecessary (and illegal), and also that the confusing sentence: "... the sum of at least 5 ports of the same kind and category that operate in the areas of at least five Regions.... " complicates even more the application of other Regulations of that Act, which establish the special- purpose ports important for the Republic of Croatia and for the Region.

We think that it is unsuitable and unsustainable that the port area intended for public traffic, whose purpose is regular maritime traffic, includes: municipal berths, nautical berths

and mooring. Instead of that, we think that the mooring or the tourist mooring should be treated as a special- purpose port that represents the lowest category of the nautical tourist ports, as classified by the Act of Classification and Categorization of Nautical Tourist Ports. When we speak about nautical tourist ports important for the Region, the current regulations should be changed so that it could be established that those ports have the capacity of 250 berths in the sea.

Port areas of public traffic ports along the coast should be organized so as to have the area for the necessary port activities (operative port); municipal berths, nautical berths and mooring shouldn't be a part of that area.

The existing problems and doubts about the constitution of different port authorities should be solved in this way: local and municipal commissions should be those who decide on the existence of new port Authorities of public traffic ports in their territory. In this way, the administration of ports would become decentralized and there should be some positive commercial effects: the quality of municipal authorities administration would be improved.

The existing law provides the possibility of subordinate regulations. These subordinate regulations would establish criteria for the constitution of new port authorities. They do not yet exist, so it is obvious that there should be a deadline; if not, this will remain just a possibility - nothing else.

Keywords: *maritime demesne; boundary of maritime demesne; boundary of the port area; sea shore; embankment; operative coast; special- purpose port; berth; municipal port; public traffic port; concession for the special use of maritime demesne; concession for the commercial use of maritime demesne; special commission for the evaluation of requested concessions on maritime demesne; port authority; maritime public traffic; physical and regional planning documents; geodesic survey.*

