

STVARNOPRAVNO UREĐENJE PLAŽA U REPUBLICI HRVATSKOJ*

MARIN NOVAK, stud. iur.**

UDK 341.223.3:341.221.25
325.455(497.5)
DOI 10.21857/9xn31cwqpy
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: 21. ožujka 2024.
Prihvaćeno za tisak: 19. lipnja 2024.

Pitanje ograničenja opće upotrebe pomorskog dobra kao posebne vrste općih dobara inherentno je tom pravnom institutu, jednako kao i osobita zaštita njihovih jedinstvenih prirodnih i društvenih vrijednosti. Iako je pomorsko dobro stvarno-pravno nesposobno, može se privatno iskorištavati putem koncesija koje su slične stvarnim pravima, što otvara niz pitanja u vezi s usklađivanjem tih suštinskih suprotstavljenih modela upotrebe pomorskog dobra. Stoga ovaj rad, s naglaskom na plaže, prikazuje razvoj instituta pomorskog dobra od nekadašnjeg austro-ugarskog zakonodavstva, preko društveno-ovlasničkog uređenja pa sve do važećeg Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2023. godine. Prikazana je pravna tipologija plaža, zatim uređenje stečenih prava te stjecanje, zaštita i prestanak koncesija na plažama. Važeće uređenje iz 2023. godine koje je tijekom zakonodavnog postupka izazvalo veliku pozornost javnosti uspoređuje se s prethodnim i pokazuje kako se s tim zakonom, suprotno vladajućem javnom mišljenju, suštinski ne odstupa od prijašnjeg uređenja, nego ga unapređuje. Ipak i dalje ostaju otvorena izvjesna pitanja poput onih vezanih za založnu sposobnost prava iz koncesija te stečenih prava na pomorskom dobru i plažama.

Ključne riječi: koncesije; opća dobra; pomorsko dobro; plaže; Prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2022. godine.

* Članak pod naslovom »Novo stvarnopravno uređenje plaža«, kao prva inačica ovog rada, nagrađen je 2023. godine Rektorovom nagradom za individualni znanstveni rad. Također, »Stvarnopravno uređenje plaža u Republici Hrvatskoj« naslov je autorova diplomskog rada koji je uspješno obranjen u srpnju 2024. godine, te ovaj članak nosi isti naslov i predstavlja njegovu proširenu i revidiranu inačicu. Ovim putem autor zahvaljuje svom mentoru prof. dr. sc. Hanu Ernstu s Katedre za građansko pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu na vrlo sadržajnom i detaljnom mentoriranju i prof. dr. sc. Ivani Jaramaz-Reskušić s Katedre za rimsko pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu koja ga je potaknula na akademsko pisanje na samom početku studiranja.

** Marin Novak, stud. iur., Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb, e-adresa: marin.novak@hotmail.com.

1. UVOD

Pitanje zasebne i zajedničke upotrebe općih dobara proizlazi iz same biti tog pravnog instituta čije je pravno nasljeđe u kontinentalnoj Europi povezano s antičkim rimskim pojmom *res communes omnium*.¹ Pomorsko dobro osobito je važna vrsta općih dobara² koje je ponovno privuklo pozornost šireg društvenog interesa potkraj 2022. godine zbog novog Prijedloga zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (u nastavku: Prijedlog ZPDML/22).³ Potonji je Prijedlog izazvao široku i vrlo negativnu reakciju javnosti, ali je ipak izglasan polovicom srpnja 2023. godine. Među kritikama tog zakona ističu se prigovori na račun uređenja koncesija na plažama. U javnosti su se često mogle čuti tvrdnje da se njome omogućava *de facto* privatizacija obale u interesu (stranih) privatnih investitora iz bankarskog sektora, što otvara daljnje rizike gubitka javnog pristupa moru, obali i plažama te devastacije same morske obale.

Središnje pitanje predstavlja ono o stvarnopravnoj nesposobnosti upotrebe i iskorištavanja morske obale, odnosno plaža kao vrste općih dobara (pomorskog dobra). Posebno mjesto u tom kontekstu zauzima ambivalentan institut koncesija

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

² Gavella, N. *et al.*, *Stvarno pravo*, svezak 1., *op. cit.*, str. 137. Konkretno, ta važnost za RH proizlazi, prije svega, iz njezinih osobitih ekonomskih i geografskih okolnosti. RH je država s trećom najdužom obalnom crtom na Sredozemlju (dužine je 1777 km, a ubroje li se i otoci iznosi 5835 km) s ukupno tisuću dvjesto četrdeset četiri otoka, otočića i hridi unutar teritorija te znatnim udjelom turizma u BDP-u (tako je, na primjer, 2020. godine BDP iznosio 9,6 %, a 2021. godine 15,9 %). Vidi Leksikografski zavod Miroslav Krleža, *Jadransko more i otoci*, <https://croatia.eu/index.php/hr/home-hr/zemljopis-stanovnistvo/jadransko-more-i-otoci> (pristup 19. ožujka 2023.) i Ministarstvo turizma Republike Hrvatske, *Turizam u brojkama 2021.*, izdanje 2022., <https://t.ly/9SWe> (pristup 19. ožujka 2023.).

³ Hrvatski Sabor, *Prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, Klasa: 022-02/22-01/202, URBROJ: 65-23-11 od 6. srpnja 2023. Tekst Konačnog prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, drugo čitanje, p.z. br. 439 – predlagateljica: Vlada Republike Hrvatske od 14. srpnja 2023., dostupan je na <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-pomorskom-dobru-i-morskim-lukama-drugo-citanje-pz-br-439-predlagateljica> (pristup 13. siječnja 2024.). Ističemo kako je Prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama u prvoj inačici predviđao mogućnost isključenja opće upotrebe i prirodnih i uređenih plaža na temelju instituta njihova gospodarskog iskorištavanja. Vidi *Javno savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama s Obrascem Iskaza o procjeni učinaka propisa*, 15. studenog 2011., čl. 79. st. 4., <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=22504> (pristup 1. lipnja 2024.) i *Prijedlog ZPDML/22*, čl. 76. st. 5. – 6.

koji omogućava upotrebu tih dobara u javnom ili u privatnom interesu.⁴ Budući da režim općih dobara već samim nazivom implicira njihovu široku i načelno besplatnu opću upotrebu,⁵ dok se koncesijama prvenstveno teži privatnom i naplatnom iskorištavanju, nameće se pitanje usklađivanja tih pravnih instituta, osobito ako se uzme u obzir da su subjektivna prava iz koncesija na pomorskom dobru čak podobna i za založna prava.

Stoga temeljna hipoteza ovog rada jest da se novim zakonskim uređenjem iz Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2023. godine (u nastavku: ZPDML/23)⁶ nastavlja postojeće i dugotrajno stvarnopravno uređenje plaža te donekle jača njihova zaštita i javna dostupnost. Održavanjem (ne uspostavljanjem) založnopravne sposobnosti koncesija ipak se ne omogućava ulazak krupnog kapitala iz bankarskog sektora u koncesijski pravni odnos.

2. EKONOMSKI I SOCIOLOŠKI ASPEKTI UREĐENJA ISKORIŠTAVANJA PLAŽA

Duljina i razvedenost obale RH oduvijek imaju mnogostruku gospodarsku i društvenu ulogu.⁷ Budući da često privlače velik broj posjetitelja, plaže su često od velike gospodarske važnosti za lokalnu zajednicu,⁸ što vrijedi i za RH. Stoga je pri uređenju plaža potrebno uskladiti mnoštvo interesa, među ostalim, ekonomski interes iskorištavanja morske obale u turističkim zemljama,⁹ interes očuvanja morskog okoliša i obale,¹⁰ interes pravne sigurnosti (zaštita stečenih

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

⁵ *Ibid.*

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

⁷ Na primjer, promet, iskorištavanje prirodnih bogatstava, ribarstvo, upotreba morske vode kao industrijske sirovine, turizam, medicinsko-terapeutska upotreba mora (na primjer, talasoterapija) i sl. Vidi Turina, A. Z., More i njegova važnost, *Naše more*, god. 9 (1962.), br. 1, str. 62.

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

⁹ Macleod, Pereira da Silva i Cooper zapažaju kako je većina anketirane populacije iz Portugala (istaknute obalno-turističke zemlje) promatrala plaže kao ekonomski resurs, za razliku od anketirane populacije iz Irske koja je većinom plaže percipirala kao izvor užitka i prirodnu pogodnost. Vidi MacLeod, M.; Pereira da Silva, C.; Cooper, J. A. G., A Comparative Study of the Perception and Value of Beaches in Rural Ireland and Portugal: Implications for Coastal Zone Management, *Journal of Coastal Research*, god. 18 (2004.), br. 1, str. 17-18.

¹⁰ Schlacher i drugi ističu kako su pješčane plaže izložene osobitom antropogenom pritisku kojima je (unatoč čestom isticanju njihova društveno-ekonomskog potencijala) svojstvena i osobita bioraznolikost, konkretno, podizanjem razine mora zbog globalnog zatopljenja,

prava na njezinim dijelovima) i interes opće dostupnosti morske obale osobama smanjene pokretljivosti i nižeg socioekonomskog statusa radi javnog zdravlja, rekreacije i sl.¹¹

Uz iznimku interesa opće dostupnosti morske obale, uključujući i plaže, većina spomenutih interesa utemeljena je u izričitim odredbama Ustava Republike Hrvatske (u nastavku: Ustav)¹² koji morsku obalu proglašava jednim od dobara od interesa za RH koji »imaju njezinu osobitu zaštitu«,¹³ a očuvanje prirode i čovjekova okoliša predstavlja jednu od najviših vrednota i temelja za tumačenje Ustava.¹⁴ Interes pravne sigurnosti, odnosno zaštita stečenih prava u predmetnom smislu također je ustavna kategorija prema ustavno propisanim temeljima instituta izvlaštenja te iznimne mogućnosti zakonskog ograničenja vlasničkih prava radi zaštite interesa i sigurnosti RH, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi,¹⁵ nasuprot nepovredivosti vlasništva kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka.¹⁶

Suprotno tomu, interes opće dostupnosti morske obale i plaža različitim kategorijama ljudi ne proizlazi neposredno iz Ustava, nego iz Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (u nastavku: ZV/96)¹⁷ koji kategoriju općih dobara, kao i interes za njihovu široku dostupnost pod uvjetima propisanim Zakonom konstruira unutar ustavno definiranog pojma dobara od interesa za RH.¹⁸ Preciznije, proglašavanjem morske obale i plaža općim dobrom i propisivanjem njihove namijenjenosti za opću upotrebu, zakonodavac je zapravo definirao i

konstantnom neposrednom upotrebom te širenjem obalne gradnje prema moru. Vidi Schlacher, T. A.; Dugan, J.; Schoeman, D. S.; Lastra, M.; Jones, A.; Scapini, F.; McLahan, A.; Defeo, O., *Sandy Beaches at the Brink, Diversity and Distributions*, god. 13 (2007.), br. 5, str. 556-557.

¹¹ Wolch i Zhang utvrđuju kako se osobe nižeg socioekonomskog statusa rjeđe upuštaju u rekreativne aktivnosti na plaži od osoba višeg statusa. Stoga možemo očekivati kako će daljnje naplatno ograničavanje ili isključenje pomorskog dobra iz opće upotrebe uzrokovati daljnju negativnu društvenu diferencijaciju. Vidi Wolch, J.; Zhang, L., *Beach Recreation...*, *op. cit.*, str. 421 i 437.

¹² Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.

¹³ Ustav, čl. 52. st. 1.

¹⁴ Ustav, čl. 3.

¹⁵ Ustav, čl. 50. st. 1. – 2.

¹⁶ Ustav, čl. 3.

¹⁷ *Narodne novine*, br. 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 129/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 143/2012, 152/2014, 81/2015, 94/2017.

¹⁸ ZV/96, čl. 3. st. 2. i čl. 4. st. 1. – 2.

pravni interes njihove opće, odnosno široke dostupnosti.¹⁹ Međutim, pristup osoba smanjene pokretljivosti morskoj obali i plažama predstavlja specifičnost unutar te kategorije i temelji se na ustavnoj zabrani diskriminacije, odnosno na odredbi o jednakosti i pravima čovjeka kao jednoj od najviših vrednota i temelja ustavnog poretka.²⁰ U skladu s tim, zabrana diskriminacije precizirana je Zakonom o suzbijanju diskriminacije (u nastavku: ZSD/08)²¹ kojim se *expressis verbis* zabranjuje diskriminacija na osnovi dobi i invaliditeta, kao dvaju najčešćih uzroka smanjene pokretljivosti.²²

Primjerenost i svrhovitost konkretnog stvarnopravnog uređenja plaža kao pomorskog (i općeg) dobra može se procjenjivati i u odnosu na njegov doprinos u ostvarivanju definiranih pravnih interesa. Stoga se bit rasprave odnosi na pitanje međuodnosa odabrane regulatorne politike i metoda njezina ostvarenja. Korisnu referentnu točku u takvom razmatranju (važjećeg i prethodnog) stvarnopravnog uređenja plaža predstavljaju i uređenja drugih obalnih zemalja, s obzirom na to da se i kod njih može očekivati jednaka problematika ostvarenja dotičnih pravnih interesa. Tako iz dostupnih izvora proizlaze tri osnovna modela stvarnopravnog uređenja – prvi dozvoljava privatno vlasništvo nad morskom obalom i plažama, drugi dozvoljava samo »javno« vlasništvo nad njima, a treći ih sasvim izuzima iz vlasničkopravnog režima, ali nad njima uspostavlja *imperium* države.

Na području Europe postoje izvjesne sličnosti među uređenjima kontinentalnih i anglosaksonskih pravnih sustava. Tako sustavi tradicije *common law* poznaju model javnog trusta prema kojem se morska obala i plaže svrstavaju u kategoriju resursa koji pripadaju svima te ih nije moguće imati u vlasništvu zbog njihove inherentne važnosti za svakog pojedinca i zajednicu u cjelini.²³ Međutim, postoji i sasvim suprotan model koji nekretnine na samoj morskoj obali i plažama podvrgava vlasničkopravnom režimu.²⁴ Prvi model, model javnog trusta, gotovo je identičan spomenutom antičkom rimskom uređenju postavljenom za *res communes omnium* do te mjere da ih poistovjećuju

¹⁹ ZV/96, čl. 3. st. 2.

²⁰ Ustav, čl. 3.

²¹ *Narodne novine*, br. 85/2008, 112/2012.

²² ZSD/08, čl. 1. – 3.

²³ Carlidge, N., Whose Beach is it anyway?, Taplin, J. (ur.), *Towards Liveable Cities and Better Communities*, Smart Vision International, Perth, 2011., str. 1, dostupno na <https://t.ly/P2Ag> (pristup 12. ožujka 2024.).

²⁴ Alterman, R.; Pellach, C., Beach Access, Property Rights, and Social-Distributive Questions: A Cross-National Legal Perspective of Fifteen Countries, *Sustainability*, god. 14 (2022.), br. 7, str. 5 i 7.

pojedini autori.²⁵ Ipak, znatni dio anglosaksonskog pravnog kruga priklanja se režimu u kojem je dozvoljeno privatno vlasništvo nad morskom obalom i plažama, uključujući i njihov »mokri« dio, osim ako posebnim aktima javne vlasti ti dijelovi nisu pridruženi »javnoj domeni«. Na primjer, takvom režimu pripadaju pet obalnih saveznih država SAD-a, Velika Britanija i Australija.²⁶

S druge strane, kontinentalna i europska zakonodavstva poznaju posebno važnu inačicu modela javnih trustova, odnosno stvarnopravni model koji morsku obalu i plaže podvrgava vlasništvu javnopravnih subjekata kako bi se općoj javnosti omogućio slobodan pristup. Toj skupini pripada velik dio obalnih zemalja članica EU-a (Portugal, Španjolska, Francuska, Nizozemska, Danska, Italija, Njemačka, Slovenija i Grčka),²⁷ uz iznimku, na primjer, Finske koja dozvoljava privatno vlasništvo čak i nad dijelovima morske obale nižima od crte niske vode (engl. *mean low water*).²⁸

Pritom Alterman i Pellach upozoravaju da stvarnopravno uređenje morske obale i plaža predstavlja šaroliko pravno područje u kojem je teško pronaći stabilna opća pravila, kao i da među zemljama koje svoj pojas obalnog prostora podvrgavaju javnom vlasništvu postoje znatne razlike u širini, odnosno obuhvatu tog prostora.²⁹ Tako je u zakonodavstvima pet obalnih saveznih država SAD-a i Velike Britanije dio morske obale koji je podložan vlasništvu, ali je u »javnoj domeni« gotovo uvijek pod morem. S druge strane, u nekim dijelovima SAD-a i Australije za javnu je upotrebu otvoren dio plaže između crta niske i crta visoke vode (engl. *mean high water*), odnosno prostor tzv. »moke plaže« (engl. *wet beach*).³⁰ Prema Cartlidgeu, Altermanu i Pelachu, sva tri modela stvarnopravnog uređenja dijele konstantan sukob privatnih interesa obalnih vlasnika i javnog interesa šire društvene zajednice na pristup i upotrebu morske obale u razne gospodarske i negospodarske svrhe.³¹

²⁵ *Ibid.*, str. 6; Cartlidge, N., *Whose Beach...*, *loc. cit.*

²⁶ Alterman, R.; Pellach, C., *Beach Access...*, *op. cit.*, str. 5, 7-8 i 12. Za slučajeve Francuske, Italije i Grčke vidi Ljubetić, S., *Pomorsko dobro i zemljišne knjige*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2019., str. 163-164, 179-180 i 194.

²⁷ Vidi Alterman, R.; Pellach, C., *Beach Access...*, *loc. cit.*

²⁸ *Ibid.*, str. 7-8.

²⁹ *Ibid.*, str. 7.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Cartlidge, N., *Whose Beach...*, *op. cit.*, str. 1-2; Alterman, R.; Pellach, C., *Beach Access...*, *op. cit.*, str. 1-2.

Daljnju referentnu točku za procjenu stvarnopravnog uređenja plaža u RH mogu predstavljati mjerodavni akti EU-a i važeći međunarodni ugovori.³² Tako od akata EU-a postoje Direktiva 2014/89/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o uspostavi okvira za prostorno planiranje morskog područja (u nastavku: Direktiva iz 2014.)³³ i Preporuka Europskog parlamenta i Vijeća (2002/413/EC) od 30. svibnja 2002. o implementaciji integriranog upravljanja obalnim područjima u Europi (u nastavku: Preporuka iz 2002.),³⁴ dok od međunarodnih ugovora postoje Protokol o integriranom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja (u nastavku: Protokol IUOP),³⁵ dodan Barcelonskoj konvenciji o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćenja iz 1976., odnosno 1995. godine (u nastavku: Barcelonska konvencija),³⁶ koji je ratificiran 2012. godine donošenjem Zakona o potvrđivanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja (u nastavku: ZPIUOP).³⁷ Međutim, s iznimkom Protokola IUOP-a, većina tih dokumenata ima tek sporednu važnost. Na primjer, stvarnopravno uređenje morske obale i plaža nije obuhvaćeno Direktivom iz 2014.,³⁸ Preporukom iz 2002. (formalno neobvezujuća – engl. *soft law*) samo preporučuje reviziju stvarnopravnog režima radi osiguravanja javnog pristupa morskoj obali,³⁹

³² Ustav, čl. 134.

³³ Direktiva 2014/89/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o uspostavi okvira za prostorno planiranje morskog područja, SL L 257/135, 28. kolovoza 2014.

³⁴ Recommendation of the European Parliament and of the Council of 30 May 2002 concerning the implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe, OJ L 148/24, 6. lipnja 2002., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002H0413> (pristup 26. travnja 2023.).

³⁵ United Nations Environment Programme, Coordinating Unit for the Mediterranean Action, ICZM Protocol, Protocol on Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in the Mediterranean, Madrid, 2. siječnja 2008., https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/35671/08IG18_Final_Act_iczm_eng.pdf (pristup 26. travnja 2023.). RH postala je potpisnicom Protokola IUOP-a 21. siječnja 2008. godine, ratificirala ga je 29. siječnja 2013. godine, a u RH stupio je na snagu 28. veljače 2013. godine.

³⁶ Convention for the protection of the Mediterranean Sea against pollution (Barcelona Convention), Official Journal of the European Communities, L 240/3, 19. rujna 1977., [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21976A0216\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21976A0216(01)) (pristup 26. travnja 2023.).

³⁷ *Narodne novine*, br. 8/2012.

³⁸ Direktivom iz 2014. nalaže se obalnim članicama EU-a donošenje prostornih planova za pomorska područja radi promicanja održivog rasta, razvoja i korištenja pomorskih gospodarstava, morskih područja i resursa te se ne odnosi na kopnena područja, nego samo nalaže da članice pri donošenju predmetnih prostornih planova uzmu u obzir međuodnos kopna i mora. Vidi Direktiva iz 2014., čl. 1., 4. st. 2., čl. 6. st. 2.a), čl. 7. i čl. 15. Pritom treba istaknuti kako RH još nije donijela prostorni plan za svoja pomorska područja.

³⁹ Preporuka iz 2002., preambula, t. (1) te poglavlje IV., t. 3. (b) (ii).

a predmet Barcelonske konvencije nije stvarnopravno uređenje sredozemnog morskog prostora, kao ni obale, nego je njegova zaštita od onečišćenja.⁴⁰

Suprotno tomu, u Protokolu IUOP-u integralno upravljanje obalnim područjem (u nastavku: IUOP) definira se kao održivo upravljanje i korištenje obalnih područja u kontekstu osobite osjetljivosti i vrijednosti obalnih ekosustava i krajobraz⁴¹ radi održivog razvoja obalnih područja u suglasju s gospodarskim, kulturnim i socijalnim razvitkom te očuvanja obalnih područja i njihovih prirodnih resursa.⁴² Pritom je među općim načelima IUOP-a smještena i obveza prevencije štete za obalno područje i adekvatna sanacija postojeće štete.⁴³

Odredbе Protokola IUOP-a za potpisnice propisuju konkretne obveze u ostvarenju IUOP-a u kojemu su stranke, na primjer, dužne osigurati održivo korištenje i upravljanje obalnim područjima radi očuvanja cjelovitosti obalnog ambijenta, prirodnih resursa i ekosustava te odrediti prostor paralelan s najvišom crtom mora zimi, širine najmanje sto metara (gledajući u smjeru obale) u kojem je zabranjena gradnja, ali s mogućnošću prilagodbe te obveze u područjima s posebnim prostornim, populacijskim i urbanizacijskim ograničenjima.⁴⁴ Potpisnice su, također, dužne u skladu s nacionalnim pravom osigurati slobodu javnog pristupa moru i morskoj obali⁴⁵ te zaštititi obalni krajobraz, bez obzira na eventualnu klasifikaciju obalnih područja kao zaštićenih prostora.⁴⁶

Stoga adekvatnost (postojećeg i predloženog) stvarnopravnog uređenja plaža kao dijelova morske obale treba, prije svega, procjenjivati u odnosu na pravne interese regulirane nacionalnim pravnim poretком. Preporuku iz 2002., kao formalno neobvezujući akt EU-a, treba uzeti u obzir tek orijentacijski, kao indikaciju mogućeg općeg smjera daljnjeg razvoja *acquis communautaire* u dotičnom regulatornom području. Smatramo kako je osiguravanje tzv. vertikalne i horizontalne

⁴⁰ Barcelonska konvencija proklamira ekonomsku, socijalnu, zdravstvenu i kulturnu vrijednost sredozemnog morskog okoliša, ali je temeljni predmet njezina uređenja sprječavanje onečišćenja Sredozemnog mora iz različitih izvora. Vidi Barcelonska konvencija, preambula, čl. 4. st. 1. t. 1. i čl. 5. – 8.

⁴¹ Protokol IUOP, čl. 2. t. (f) i ZPIUOP, čl. 2. t. (f).

⁴² Protokol IUOP, čl. 5. t. (a)–(c).

⁴³ Protokol IUOP, čl. 6. t. (j).

⁴⁴ Protokol IUOP, čl. 8. st. 2. t. (a)–(b).

⁴⁵ Protokol IUOP, čl. 8. st. 3. t. (d). Alterman i Pelach to nazivaju horizontalnom i vertikalnom dostupnošću kojima dodaju i kategoriju vizualne dostupnosti (dostupnosti mora i obale pogledu upućenom iz urbane sredine) te dostupnošću osobama smanjene pokretljivosti (v. Alterman, R.; Pellach, C., *Beach Access...*, *op. cit.*, str. 4 i 6).

⁴⁶ Protokol IUOP, čl. 11. st. 1.

dostupnosti morske obale široj javnosti,⁴⁷ kao i dostupnosti morske obale osobama smanjene pokretljivosti, vrlo pozitivna intencija Protokola IUOP-a čijem ostvarenju, bez daljnjeg, treba težiti te je u skladu s važećim nacionalnim uređenjem.

3. STVARNOPRAVNO UREĐENJE DO 2023. GODINE

3.1. Opća dobra i dobra od interesa za Republiku Hrvatsku

Kako je već spomenuto, naš je zakonodavac za pomorsko dobro i plaže odabrao stvarnopravni model općeg dobra te ih je izuzeo iz vlasničkopravnog režima i namijenio općoj upotrebi podložnoj zakonskim ograničenjima, za razliku od opisanih modela drugih europskih zemalja.⁴⁸ Takvo uređenje, kako će biti prikazano u nastavku, na području današnje RH ima prilično dugu tradiciju.

Naime, općim dobrima smatraju se tjelesne stvari, stvarnopravno nesposobne zbog svojih prirodnih svojstava (na primjer, cjelina vode u moru) i/ili odredaba pravnih propisa (na primjer, dijelovi morske obale) koji ih izuzimaju iz prometa (lat. *res extra commercium*), ali su istodobno namijenjene javnoj upotrebi, u skladu s uvjetima koje odredi nadležni javnopravni subjekt.⁴⁹ Tako je prvi *lex specialis*, donesen za vrijeme RH, bio Pomorski zakonik iz 1994. godine (u nastavku: PZ/94).⁵⁰ Njegovom je odredbom pomorsko dobro proglašeno »općim dobrom od interesa za RH koje ima njenu osobitu zaštitu i koje se upotrebljava i/ili koristi pod uvjetima i na način propisan zakonom«. ⁵¹ Izričajem »opće dobro od interesa za RH« *de facto* je implicirana poveznica pomorskog dobra kao općeg dobra s dobrima od interesa za RH, a ta je poveznica potom precizirana odredbama ZV-a/96,⁵² sve u skladu s ustavno definiranom kategorijom dobara

⁴⁷ Alterman, R.; Pellach, C., *Beach Access...*, *loc. cit.*

⁴⁸ Konkretno, u pravnim sustavima Ujedinjenog Kraljevstva, Australije i pet obalnih saveznih država SAD-a, moguće je imati privatno vlasništvo nad morskom obalom koje seže i u more (v. Alterman, R.; Pellach, C., *Beach Access...*, *op. cit.*, str. 5 i 7).

⁴⁹ Gavella, N. *et al.*, *Stvarno pravo*, svezak 1., *op. cit.*, str. 136-138.

⁵⁰ *Narodne novine*, br. 17/1994, 74/1994, 43/1996, 158/2003, 181/2004.

⁵¹ PZ/94, čl. 48. Bitne su i odredbe kojima se pomorsko dobro proglašava stvarnopravno nesposobnim, odnosno kojim se regulira upotreba i/ili korištenje pomorskim dobrom u skladu s njegovom prirodom i namjenom te odredbama PZ-a/94 (PZ/94, čl. 51. st. 1. – 2.).

⁵² Suprotno tomu, prvi je temeljni stvarnopravni propis u zakonodavstvu RH, a koji je preuzet iz zakonodavstva bivše SFRJ te nije direktno poznao institut općih dobara (v. *Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima*, pročišćeni tekst, *Službeni list SFRJ*, br. 6/1980, 36/1990; *Narodne novine*, br. 53/1991, 91/1996).

od interesa za RH.⁵³ Ustav propisuje kako su, među ostalim, more i morska obala stvari od interesa za RH koje uživaju njezinu osobitu zaštitu, jednako kao i druge stvari koje su kao takve proglašene zakonom,⁵⁴ te da se način upotrebe i iskorištavanja takvih stvari po njihovim vlasnicima i ovlaštenicima prava na njima, kao i naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti propisuju zakonom.⁵⁵ S druge strane, ZV/96 propisuje kako su stvarnopravno nesposobne samo one stvari koje po svojim naravnim osobinama ne mogu biti u vlasništvu ni jedne fizičke ili pravne osobe, nego su na upotrebu svih (na primjer, more i morska obala), kao i one stvari kojima zakonske odredbe oduzimaju stvarnopravnu sposobnost. Takve stvari ZV/96 naziva općim dobrima⁵⁶ te njihovu osobitu zaštitu konkretizira propisujući da njima upravlja, o njima vodi brigu i za to kao dobar domaćin odgovara RH, osim ako posebnim zakonom nije propisana odgovornost drugog javnopravnog subjekta.⁵⁷

Dakle, izostankom ustavne definicije proizlazi da je pravni institut općih dobara, u spomenutim zakonima, prisutan od osnutka RH, ali je raspoređen u više posebnih zakona⁵⁸ i konstruiran unutar ustavne kategorije dobara od interesa za RH.⁵⁹ Pritom, već iz Ustava proizlazi i mogućnost ograničavanja prethodno spomenute »javne« upotrebe općih dobara.⁶⁰ Dakle, iako su opća dobra (i plaže) stvarnopravno nesposobne stvari, moguća su naplatna ograničenja njihove opće upotrebe, na primjer, putem koncesija. Takva pravna sudbina pomorskog dobra i plaža konzistentna je tijekom čitavog postojanja RH. Do danas ni jedan zakon nije mijenjao taj temeljni stvarnopravni status pomorskog dobra i plaža kao

⁵³ Ustav, čl. 52.

⁵⁴ Ustav, čl. 52. st. 1.

⁵⁵ Ustav, čl. 52. st. 2.

⁵⁶ ZV/96, čl. 3. st. 1. – 2.

⁵⁷ ZV/96, čl. 3. st. 3. i 7.

⁵⁸ Na primjer, Zakon o cestama iz 1991. godine, odnosno prvi zakon koji je stvarnopravno uredio materiju javnih cesta ne propisuje izrijekom da su javne ceste opće dobro, nego samo dobro od interesa za RH, ali propisujući da se za izgradnju, vođenje i iskorištavanje cesta može izdati koncesija, indicira da se radi o stvarima izuzetima iz temeljnog stvarnopravnog, odnosno vlasničkog režima. Vidi Zakon o cestama, *Narodne novine*, br. 56/1991, čl. 3. i čl. 8. st. 1. Nadalje, već sljedeći propis, Zakon o javnim cestama iz 1996. godine, izričito navodi kako su javne ceste dobra od interesa za RH koja su u općoj upotrebi i na kojima se ne može stjecati nikakva stvarna prava ni po kojoj osnovi. Vidi Zakon o javnim cestama, *Narodne novine*, br. 100/1996, 76/1998, 27/2001, 114/2001, 117/2001, 65/2002, 180/2004, čl. 2. st. 1. – 2. Ističemo kako se koncesije mogu izdati i za radove i usluge koje nisu na općim ili javnim dobrima.

⁵⁹ Ustav, čl. 52. st. 1. – 2.; ZV/96, čl. 3. st. 1. – 3.

⁶⁰ Ustav, čl. 52. st. 2.

općih dobara od interesa za RH koja su izvan pravnog prometa, ali sposobna za ograničenu komercijalizaciju koncesijama i sličnim pravnim institutima.

Stoga, osim što indicira konzistentan stav zakonodavca o iznimnoj vrijednosti pomorskog dobra i plaža, stvarnopravni model općeg dobra suštinski je u skladu s prijašnjim koncepcijama općih dobara iz europske i hrvatske pravne povijesti. Na primjer, vidljiva je poveznica s antičko-rimskim institutom *res communes omnium* kojim su, među ostalim, more i morska obala proglašeni stvarnopravno nesposobnima te su namijenjeni za javnu upotrebu.⁶¹ Nadalje, mnoga njegova načela primijenjena su i u austrijskom Općem građanskom zakoniku (u nastavku: OGZ) koji je na područjima današnje RH prvi put stupio na snagu u Dalmaciji 1816. godine. Od tada pa sve do pozitivnopravnog uređenja (s iznimkom Federativne Narodne Republike Jugoslavije; u nastavku: FNRJ),⁶² vidljiv je jasan pravni kontinuitet stvarnopravnog uređenja morske obale i plaža.⁶³ Poznati paragraf 287. OGZ-a morsku obalu ubraja u »općena ili javna dobra«, odnosno stvarnopravno nesposobne stvari i, kako navode Vojković i Štambuk-Šunjić, čini osnovu suvremenog uređenja pomorskog dobra u RH.⁶⁴ Naime, OGZ je naziv »općeno ili javno dobro« upotrebljavao sinonimno s općim dobrima u suvremenom smislu riječi.⁶⁵

Prvi opći propis nakon raspada Austro-Ugarske Monarhije koji je sadržavao sveobuhvatno stvarnopravno uređenje pomorskog dobra bila je Uredba sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru iz 1939. godine (u nastavku: Uredba/39) donesena za vrijeme Kraljevine Jugoslavije.⁶⁶ Ona donosi širu i precizniju definiciju »pomorskog javnog dobra« koje obuhvaća morsku obalu, morske luke i pristaništa, lukobrane, nasipe, ušća rijeka koje se izljevaju u more, kanale spojene s morem i sve ostale dijelove državnog teritorija na moru koji prirodno služe, mogu služiti ili su namijenjeni pomorskom prometu ili općoj

⁶¹ Vojković, G.; Štambuk-Šunjić, M., Pravni status hrvatske morske obale od stupanja na snagu općeg građanskog zakonika do 1914. godine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 44 (2007.), br. 2, str. 268.

⁶² Jug, J., Stvarna prava na pomorskom dobru?, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, god. 34 (2013.), br. 1, str. 278.

⁶³ Vojković, G.; Štambuk-Šunjić, M., Pravni status hrvatske morske obale..., *op. cit.*, str. 268–270. Vidi također Vojković, G., Utvrđivanje granice pomorskog dobra *de lege lata* i *de lege ferenda*, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 61 (2022.), br. 176, str. 528–530.

⁶⁴ Vojković, G.; Štambuk-Šunjić, Pravni status hrvatske morske obale..., *op. cit.*, str. 271; Vojković, G., Utvrđivanje granice pomorskog dobra..., *op. cit.*, str. 530.

⁶⁵ Jug, J., Stvarna prava..., *loc. cit.*; Vojković, G.; Štambuk-Šunjić, Pravni status hrvatske morske obale..., *op. cit.*, str. 271.

⁶⁶ Jug, J., Stvarna prava..., *op. cit.*, str. 287.

pomorskoj upotrebi, uključujući i morski ribolov.⁶⁷ Prema Uredbi/39, pomorsko javno dobro također je stvarnopravno nesposobno, osim ako nadležno ministarstvo svojim aktom ne oduzme takav status određenom dijelu dobra i propiše uvjete stjecanja stvarnih prava na njemu.⁶⁸ Za valjano stečena stvarna prava koja su postojala u trenutku stupanja na snagu Uredbe/39 propisano je izvlaštenje.⁶⁹

Djelomični prekid pravnog kontinuiteta dolazi s uspostavom FNRJ-a, odnosno stupanjem na snagu čuvenog Zakona o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije (u nastavku: ZNPP/47)⁷⁰ 12. studenog 1947. godine kojim su se dotad važeći propisi proglasili pravno neobvezujućima.⁷¹ Unatoč tomu, OGZ i Uredba/39 i dalje su se ograničeno primjenjivali na temelju pravila ZNPP-a/47 o popunjavanju pravnih praznina.⁷² Međutim, za nas, najznačajniji pravni učinak ZNPP-a/47 jest *de facto* uspostava stvarnopravne sposobnosti nekretnina na morskoj obali čime je privremeno uspostavljen stvarnopravni režim suštinski suprotan dotadašnjem. Takvo je uređenje vrijedilo sve do stupanja na snagu Zakona o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima iz 1974. godine (u nastavku: ZPVDLP/74)⁷³ čime je ponovno uspostavljen pravni kontinuitet.⁷⁴ Opisani prekid pravnog kontinuiteta

⁶⁷ Uredba/39, para. 1. st. 1., citirano prema Bolanča, D., Problem stvarnih prava na pomorskom dobru (bitne novine hrvatskoga pomorskog zakonodavstva), *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 54 (2015.), br. 169, str. 328.

⁶⁸ Uredba/39, para. 3., citirano prema Bolanča, D., Problem stvarnih prava na pomorskom dobru..., *op. cit.*, str. 329.

⁶⁹ Uredba/39, para. 17. st. 1., citirano prema Bolanča, D., Problem stvarnih prava na pomorskom dobru..., *op. cit.*, str. 329.

⁷⁰ *Službeni list FNRJ*, br. 86/1946, 105/1946, 96/1947.

⁷¹ ZNPP/47, čl. 1. – 2.

⁷² ZNPP/47, čl. 4. st. 1.; Jug, J., *Stvarna prava...*, *op. cit.*, str. 288.

⁷³ Jelavić, A., Pravni položaj pomorskog dobra, *Naše more*, god. 59 (2012.), br. 1-2, str. 23; Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima, *Narodne novine*, br. 19/1974, 24/1974, 39/1974, 39/1975, 17/1977, 18/1981, 31/1986, 47/1989, 26/1993, 17/1994, 29/1994, 107/1995, 108/1995, 142/1998 (čl. 4. st. 2. i 4.).

⁷⁴ Međutim, režim društvenog vlasništva u općoj upotrebi kojem je ZPVDLP/74 podvrgnuo morsku obalu (čl. 4. st. 2. i 4.) ipak je omogućavao određene vrste stvarnih prava na morskoj obali kao dijelu pomorskog dobra. Konkretno, prava upravljanja, korištenja i raspolaganja mogla su postojati na objektima društvenog vlasništva u općoj upotrebi, kao što je bila i morska obala. Međutim, uspostavom RH i napuštanjem pluralizma vrsti vlasništva stvorili su se problemi jer se takva subjektivna prava, zbog specifičnosti pomorskog dobra kao njihova objekta, nisu mogla pretvoriti u stvarna prava kakva poznaje stvarnopravni režim RH. Vidi Frković, S., Objekti na pomorskom dobru, Bienenfeld, J.; Frković, S.; Jelčić, O.; Josipović, T.; Koharić, Z.; Kontrec, D.; Pahić, D.; Simonetti, P., *Nekretnine kao objekti imovinskih prava*, *Narodne novine*, Zagreb, 2007., str. 62-63 i 65.

relevantan je za pitanje stečenih prava na pomorskom dobru i plažama, čak i po pozitivnopravnom uređenju iz 2023. godine.

Pritom je važno staviti ZPVDLP/74 u kontekst tada novoizglasanog Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. godine (u nastavku: Ustav SFRJ) kojim su more i morska obala po prvi put u socijalističkoj Jugoslaviji uzdignuti u ustavni tekst unutar nove kategorije, tzv. kategorije dobara od općeg interesa.⁷⁵ Tako se Ustavom SFRJ-a, među ostalim, propisalo kako more, morska obala i plaže uživaju posebnu zaštitu te se uvjeti i načini njihova korištenja pobliže određuju zakonom.⁷⁶ Navedeni objekti, kao prirodna bogatstva, spadaju pod režim društvenog vlasništva.⁷⁷ U skladu s tim, i Ustav Socijalističke Republike Hrvatske iz 1974. godine sadržavao je gotovo identične odredbe.⁷⁸ Međutim, važnost ZPVDLP-a/74 leži u tome što je to prvi propis koji je vrijedio na području današnje RH, a koji zasebno definira morska kupališta (plaže) i regulira način njihova korištenja u zasebnoj glavi zakona.⁷⁹ Taj je propis nastavio vrijediti i za vrijeme samostalne RH, sve do druge polovice devedesetih godina prošlog stoljeća.

Naposljetku, ako se vratimo na razinu pravnih normi ustavne razine, smatramo kako usporedba kategorija dobara od općeg interesa prema saveznom i republičkom ustavu iz 1974. godine s kategorijom dobara od interesa za RH iz Ustava proizlazi da se takvim srodnim kategorijama suštinski izražava ista intencija. Naime, tadašnjim se društvenim vlasništvom kao oblikom vlasništva bez konkretno imenovanog titulara,⁸⁰ važećim podvođenjem pod režim općih dobara i izravnim ustavnim jamstvom posebne zaštite, iskazuje svijest o osobitoj vrijednosti tih dobara i proporcionalnoj povećanoj potrebi njihove zaštite, kao i tendencija davanja širokog pristupa upotrebi takvih dobara. U skladu s tim možemo govoriti o pravnom kontinuitetu sa suvremenim uređenjem RH.

⁷⁵ Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Narodne novine*, Zagreb, 1980., čl. 85. i 86. st. 1. Nasuprot tomu, prijašnji Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946. godine uopće nije spominjao more i morskou obalu u svojim odredbama o društveno-ekonomskom uređenju. Vidi Arhiv Jugoslavije, Ustav FNRJ, 31. januar 1946., čl. 14. – 20., https://www.arhivju.rs/leksikon-jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije (pristup 6. travnja 2023.).

⁷⁶ Ustav SFRJ, čl. 85.

⁷⁷ Ustav SFRJ, čl. 12.

⁷⁸ Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, *Narodne novine*, Zagreb, 1980., čl. 12. st. 1., čl. 117. st. 1. i čl. 118. st. 1.

⁷⁹ ZPVDLP/74, čl. 3. t. 6. – 7. i čl. 53. – 56.

⁸⁰ Čepulo, D., *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2012., str. 315.

3.2. Pomorsko dobro, kupališta i plaže

Kako je već spomenuto, regulacija temeljnog stvarnopravnog statusa pomorskog dobra i plaža od osnutka RH do danas, pa tako i do 2023. godine, može se ocijeniti apsolutno stabilnom jer u dotičnom razdoblju taj status općeg dobra (i dobra od interesa za RH) nije mijenjao ni jedan propis. U tom je razdoblju odredba PZ-a/94 ustalila definiciju pomorskog dobra koja razlučuje njegove vodene, kopnene i podmorske komponenta,⁸¹ pri čemu kopnena komponenta kojoj pripadaju i plaže predstavlja jedinu vrstu nekretnina u pravnom sustavu RH čiji status općeg dobra proizlazi iz samog zakona.⁸²

Za temeljni stvarnopravni status pomorskog dobra i plaža uočljiv je pravni kontinuitet od 1974. godine do danas. Prvi zakon koji definira pomorsko dobro i kupališta kao opća dobra jest ZPVDLP/74 koji ih proglašava stvarnopravno nesposobnim dobrima⁸³ u režimu društvenog vlasništva u općoj upotrebi,⁸⁴ ali sposobnima za ograničenu komercijalizaciju davanjem na naplatno korištenje.⁸⁵ PZ/94 potom ih izrijekom proglašava općim dobrima od interesa za RH, nesposobnima za vlasništvo i druga stvarna prava, ali sposobnima za koncesioniranje,⁸⁶ što potvrđuje i Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (u nastavku: ZPDML/03).^{87 88}

⁸¹ Jelavić, A., *Pravni položaj pomorskog dobra, loc. cit.*

⁸² Jug, J., *Stvarna prava...*, *op. cit.*, str. 277-278. Međutim, ponovno ističemo kako su od 1947. do 1974. godine, na temelju odredaba ZNPP-a, sagrađeni dijelovi pomorskog dobra mogli biti objektom prava vlasništva ako su bili namijenjeni stanovanju. Vidi Jelavić, A., *Pravni položaj pomorskog dobra, op. cit.*, str. 31.

⁸³ Jelavić, A., *Pravni položaj pomorskog dobra, loc. cit.*

⁸⁴ ZPVDLP/74, čl. 4. st. 1. – 4. Pritom režim društvenog vlasništva predstavlja odliku stvarnopravnog uređenja SFRJ-a, a koja je definitivno ukinuta stupanjem na snagu ZV-a/96 koji poznaje, u pravilu, samo jedan oblik vlasništva. Vidi ZV/96, čl. 1. st. 2. i čl. 57. st. 1. – 2.; Vojković, G., *Utvrđivanje granice pomorskog dobra...*, *op. cit.*, str. 532-533.

⁸⁵ PZ/94, čl. 5.

⁸⁶ PZ/94, čl. 48. – 51.

⁸⁷ Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, *Narodne novine*, br. 158/2003, 100/2004, 141/2006, 38/2009, 123/2011, 56/2016, 98/2019. Ističemo kako je, osim propisa koji će se analizirati u nastavku, relevantan i Zakon o morskim lukama iz 1996. godine koji definira i razvrstava morske luke, lučko područje i djelatnosti, pitanja izgradnje na pomorskom dobru, upravljanja lukom itd., te koji je vrijedio od 1996. do 2003. godine (v. Zakon o morskim lukama, *Narodne novine*, br. 108/1995, 6/1996, 137/1999, 97/2000, 158/2003, čl. 1. – 2.). Međutim, s obzirom na uvodno istaknute ciljeve ovog rada, materija morskih luka ostaje izvan područja interesa daljnjeg izlaganja.

⁸⁸ ZPDML/03, čl. 3. st. 1. i čl. 16.

ZPVDLP/74 pomorskim dobrom smatra »morsku obalu, luke, lukobrane, nasipe, sprudove, bridi, grebene, ušća rijeka koje se izljevaju u more, kanale spojene s morem te ostale dijelove obalnog mora, njihovo podmorje (morsko dno i podzemlje) i u njima živa i neživa prirodna bogatstva (ribe, rude i dr.)«. ⁸⁹ U takvoj definiciji morska obala obuhvaća i prirodna i uređena kupališta (plaže), a razlika je u infrastrukturnoj (ne)uređenosti i (ne)mogućnosti ograničenja pristupa naplatom i ograđivanjem. ⁹⁰ Naime, prirodno se kupalište, kao vodeni i s vodom neposredno povezani kopneni prostor kojem svatko može pristupiti i koristiti ga za kupanje, od uređenog kupališta razlikuje infrastrukturnom neuređenošću (nema kabine, sanitarije, telefon i sredstva za pružanje prve pomoći), neograđenošću i mogućnošću besplatnog korištenja. ⁹¹ Ističemo kako gramatičkom i logičkom analizom odredaba ZPVDLP-a/74 proizlazi da temeljna pravna *differentia specifica* uređenog kupališta ipak nije u činjenici uređenosti, nego u činjenici stjecanja takvog statusa u postupku »osnivanja« uz prethodnu suglasnost nadležne (lučke) kapetanije. ⁹² ZPVDLP/74 svako kupalište smatra prirodnim sve dok se pravnim aktom u propisanom postupku »osnivanja uređene plaže« ne proglasi uređenim.

Stupanjem na snagu ZPVDLP-a/74 pomorsko dobro, a time i kupališta, ponovno su proglašeni stvarnopravno nesposobnima te su pritom podvrgnuti pravnom režimu društvenog vlasništva u općoj upotrebi. ⁹³ Međutim, istodobno je otvorena mogućnost ekonomskog iskorištavanja pomorskog dobra i kupališta putem pravnog instituta korištenja – instituta sličnog koncesijama na pomorskom dobru. Međutim, treba napomenuti kako se tim institutom omogućavalo ograničenje opće upotrebe pomorskog dobra i plaža na dijelovima koji su bili obuhvaćeni takvim pravom. ⁹⁴

Posebno pitanje predstavlja interpretacija odredbe o ograđivanju uređenog kupališta jer je, prema našem mišljenju, izričaj zakonske norme djelomično nejasan. Prema odredbi čl. 3. t. 7. ZPVDLP-a/74, uređeno se kupalište definira kao »ograđeni vodeni i s vodom neposredno povezani uređeni kopneni prostor s kabinama, sanitarnim uređajima, tuševima i telefonom, koji je pristupačan svakomu i za korištenje kojega se plaća naknada«. ⁹⁵ S druge strane, odredbe čl. 54.

⁸⁹ ZPVDLP/74, čl. 4. st. 1.

⁹⁰ ZPVDLP/74, čl. 3. t. 6. – 7.

⁹¹ ZPVDLP/74, čl. 3. t. 6.

⁹² ZPVDLP/74, čl. 55. st. 1.

⁹³ ZPVDLP/74, čl. 4. st. 2.

⁹⁴ ZPVDLP/74, čl. 8. st. 1.

⁹⁵ ZPVDLP/74, čl. 3. t. 7.

st. 1. i 3. ZPVDLP-a/74 govore o ovlastima (lučke) kapetanije da regulira obveze korisnika u vezi s ograđivanjem samo vodenog, a ne i kopnenog dijela prostora kupališta.⁹⁶ Stoga bi se moglo postaviti pitanje, može li uređeno kupalište biti ograđeno samo s morske strane ili i s morske i s kopnene strane. Prema našem mišljenju, ZPVDLP/74 izričito obvezuje korisnika na ograđivanje s morske strane po uputi (lučke) kapetanije,⁹⁷ što je vidljivo i iz činjenice da je za kršenje te obveze propisana odgovornost za pomorski prekršaj.⁹⁸ Međutim, ograđivanje s kopnene strane ostavlja pravnu mogućnost koja će biti definirana ugovorom o korištenju pomorskog dobra između mjesno nadležne općine i korisnika⁹⁹ (uz prethodnu suglasnost nadležnog organa tadašnje Jugoslavenske ratne mornarice i nadležne lučke kapetanije).¹⁰⁰ Takav se ugovor može usporediti s ugovorom o koncesiji¹⁰¹ uz temeljnu razliku da pravo korištenja nije prenosivo i ne može se založiti.¹⁰²

Naime, smatramo da *ratio* ograđivanja s morske i kopnene strane nije jednak jer se ograđivanjem s morske strane štiti sigurnost kupaca i plovidbe u blizini kupališta, dok se ograđivanjem s kopnene strane postupa samo u interesu korisnika koji zarađuje od naplate korištenja uređenim kupalištem. Stoga, s obzirom na to da je tadašnji zakonodavac u temelje pojma uređenog kupališta ugradio element naplatnog korištenja i izričito propisao pravo korisnika pomorskog dobra (uređene plaže) da na njemu i gradi »građevinske ili druge objekte«,¹⁰³ smatramo kako je ograđivanje bilo sasvim moguće prema odredbama ZPVDLP-a/74.

Nadalje, stupanjem na snagu PZ-a/94 derogirane su sve odredbe ZPVDLP-a/74 o pomorskom dobru koje su relevantne za područje ovog rada, uključujući one koje se odnose na morska kupališta koja po svojoj prirodi spadaju u pomorsko dobro. Time je nastala zakonski predviđena¹⁰⁴ i relativno kratkotrajna pravna praznina koja se očitovala u nedostatku specifične regulacije upotrebe

⁹⁶ ZPVDLP/74, čl. 54. st. 1. i 3.

⁹⁷ ZPVDLP/74, čl. 54. st. 1.

⁹⁸ ZPVDLP/74, čl. 82. t. 4.

⁹⁹ Korisnik uređene plaže, na temelju sklopljenog ugovora o korištenju pomorskog dobra, može biti organizacija udruženog rada ili pravna osoba, a iznimno i fizička osoba, pod uvjetom da na području te općine nema korisnika uređene plaže iz kategorije redovitih (v. ZPVDLP/74, čl. 53.).

¹⁰⁰ ZPVDLP/74, čl. 12.

¹⁰¹ ZPVDLP/74, čl. 5.

¹⁰² ZPVDLP/74, čl. 14.

¹⁰³ ZPVDLP/74, čl. 6. st. 2. – 3.

¹⁰⁴ Pravilnik koji je trebao specifično regulirati plaže morao je biti donesen u roku od najviše tri godine od dana stupanja na snagu PZ-a/94, što je i učinjeno. Vidi PZ/94, čl. 1043. t. 32.

i korištenja plaža, a trajala je sve do stupanja na snagu Pravilnika o vrstama morskih plaža i uvjetima koje moraju zadovoljavati (u nastavku: Pravilnik o plažama/95).¹⁰⁵

PZ-om/94 nastavlja se regulacija temeljnog stvarnopravnog statusa pomorskog dobra i plaža bez bitnih izmjena,¹⁰⁶ ali je zamjetna dorađena definicija koja prati suvremene zakonske definicije izgrađene oko triju komponenti pomorskog dobra i navođenja njegovih pojedinih oblika. PZ/94 definira pomorsko dobro kao »unutrašnje morske vode i teritorijalno more (vodena komponenta), njihovo dno i morsko podzemlje (podmorska komponenta) te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen javnoj pomorskoj upotrebi ili je proglašen takvim (kopnena komponenta)«. ¹⁰⁷ Nadalje, PZ/94 navodi određene vrste pomorskog dobra koje su gotovo identične definiciji pomorskog dobra iz ZPVDLP-a/74.¹⁰⁸

Također, može se uočiti kako je u PZ-u/94 izbrisana odredba o pravu na građenje na pomorskom dobru koje je njegov prethodnik ZPVDLP/74 jamčio korisniku.¹⁰⁹ Ova promjena navodi na zaključak o promjeni zakonodavčeva poimanja vrijednosti pomorskog dobra i ukazuje na neadekvatnost prethodnog, objektivno liberalnijeg uređenja gradnje na njemu. Tako je prema PZ-u/94 institut korištenja pomorskog dobra iz ZPVDLP-a/74 zamijenjen institutom koncesija, posebno za gospodarsko korištenje pomorskog dobra,¹¹⁰ što znači da su prema PZ-u/94 privatnopravni subjekti mogli dobiti ovlasti za gradnju na pomorskom dobru i plažama jedino putem takve koncesije. S druge strane, pravnim institutom koncesijskih odobrenja uvedenim izmjenama i dopunama PZ-a/94 iz 1996. godine,¹¹¹ fizičkim i pravnim osobama omogućeno je obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru i plažama koje ne utječu na njihovu opću upotrebu, ali s trajanjem najviše godinu dana. Međutim, ovim se koncesijama nije moglo dati pravo na gradnju na pomorskom dobru jer bi to bilo nespojivo s kratkim trajanjem takvog prava i nemogućnošću ograničenja opće upotrebe.¹¹²

¹⁰⁵ *Narodne novine*, br. 50/1995, 158/2003.

¹⁰⁶ PZ/94, čl. 48., čl. 49. i čl. 51.; ZPVDLP/74, čl. 4.

¹⁰⁷ PZ/94, čl. 49.

¹⁰⁸ PZ/94, čl. 49. st. 2.; ZPVDLP/74, čl. 4. st. 1.

¹⁰⁹ ZPVDLP/74, čl. 6. st. 2. – 3.

¹¹⁰ PZ/94, čl. 51. st. 3. – 4. i čl. 59. st. 1.

¹¹¹ Kundih, B., Umjesto koncesijskih odobrenja uvedene dozvole, Stručni portal pomorsko dobro, <https://www.pomorskodobro.com/umjesto-koncesijskih-odobrenja-uedene-dozvole/> (pristup 3. lipnja 2024.).

¹¹² PZ/94, čl. 72.; Pravilnik o načinu, uvjetima i visini naknada za izdavanje koncesijskih odobrenja, *Narodne novine*, br. 51/1996.

Stupanjem na snagu Pravilnika o plažama/95 uklonjena je opisana pravna praznina nedostatka specifične regulacije plaža (prijašnjih kupališta). Njime je zadržana prethodna distinkcija između prirodnog i uređenog kupališta,¹¹³ a novost je što je zatečenim »korisnicima« uređenog kupališta propisana obveza da zatraže koncesiju (što je *de facto* oblik koncesije na zahtjev).¹¹⁴ Izmjenom zakonskog izričaja eliminirana je i spomenuta nejasnoća iz ZPVDLP-a/74 o ograđivanju kupališta te je propisana obveza ograđivanja samo s morske strane.¹¹⁵ Dakle, prema PZ-u/94 i Pravilniku o plažama/95, plaže su se morale ograđivati s morske strane, dok su se s kopnene strane mogle ograditi samo ako je to bilo predviđeno u ugovoru o koncesiji koji je omogućavao takve građevinske radove.¹¹⁶

Temeljni i najdugotrajniji propis koji je regulirao predmetnu materiju bio je ZPDML/03 u razdoblju od 2003. do 2023. godine, a derogiran je PZ/94 u svim odredbama koje ulaze u predmet interesa ovog rada, osim specifične odredbe o regulaciji plaža Pravilnikom o plažama/95 koji je ostao važeći sve do prestanka važenja ZPDML-a/03.¹¹⁷ Međutim, ZPDML/03 nije mijenjao temeljni stvarnopravni status pomorskog dobra i plaža, kao ni definiciju pomorskog dobra.¹¹⁸

Pritom osobito važnu praktičnu problematiku predstavlja multidisciplinarno pitanje određivanja granica pomorskog dobra, odnosno morske obale prema ostatku kopna.¹¹⁹ Koncentrirajući se na čisto pravne aspekte dotične materije, ističe se da granice pomorskog dobra do danas nisu precizno utvrđene i evidentirane u zemljišnoknjižnim evidencijama (ponajprije katastru). To u praksi rezultira nezakonitim izuzimanjem plaža kao dijelova pomorskog dobra iz opće upotrebe jer su ponegdje i dijelovi plaža obuhvaćeni zemljišnim česticama nad kojima je pogrešno uknjiženo privatno vlasništvo što uzrokuje pravnu nesigurnost svih involviranih subjekata.¹²⁰ Taj se problem prvi put pojavio za vrijeme SFRJ-a kada obveza uspostave jedinstvene granice pomorskog dobra i njezine evidencije u katastru, predviđena odredbama ZPVDLP-a/74, nije adekvatno provedena zbog nedostatka financijskih sredstava i otpora onih koji su protupravno prisvojili pomorsko dobro. Jedino je za područje omiške općine provedena minimalna

¹¹³ Pravilnik o plažama/95, čl. 2. – 3.

¹¹⁴ Pravilnik o plažama/95, čl. 4. st. 1.

¹¹⁵ Pravilnik o plažama/95, čl. 3. st. 1.

¹¹⁶ Pravilnik o plažama/95, čl. 3. st. 1.; PZ/94, čl. 60. – 63.

¹¹⁷ ZPDML/03, čl. 121. t. 23. i čl. 123.

¹¹⁸ PZ/94, čl. 48., čl. 49. i čl. 51.; ZPDML/03, čl. 3., čl. 5. i čl. 6.

¹¹⁹ Iličić, V., *Suvremene metode određivanja granice pomorskog dobra*, *Ekscentar*, br. 7, 2005., str. 71-73.

¹²⁰ Vojković, G., *Utvrđivanje granice pomorskog dobra...*, *op. cit.*, str. 527-528.

implementacija.¹²¹ Ovdje spominjemo samo činjenicu da je pravna regulacija širine morske obale kao kopnene komponente pomorskog dobra doživljavala određene izmjene od osnutka RH do 2023. godine, posebno u vezi s polazišnom linijom za računanje njezine širine¹²² i mogućnostima preciznog utvrđivanja.¹²³

Što se tiče načina upotrebe i korištenja pomorskog dobra i kupališta, odnosno plaža, u opisanom je razdoblju također vidljiv progresivni razvoj regulacije. Tako ZPVDLP/74 spominje samo korištenje pomorskog dobra i kupališta (izuzev temeljne odredbe o pomorskom dobru kao dobru u društvenom vlasništvu u općoj upotrebi). Može se uočiti kako zakon dvojako koristi pravni pojam »korištenja«. Kako je vidljivo iz odredaba o kupalištima, »korištenje (dijela) pomorskog dobra« naziv je pravnog instituta sličnog današnjim koncesijama. S druge strane, isti izričaj može označavati i upotrebu u suvremenom građanskopravnom smislu riječi.¹²⁴ PZ/94 razlikuje opću i posebnu upotrebu te korištenje i gospodarsko korištenje pomorskog dobra i plaža,¹²⁵ no problematično je što zakon zapravo ne definira te pojmove. Opća upotreba i (obično) korištenje, prema našem mišljenju, trebali bi odgovarati građanskopravnom shvaćanju pojmova, dok posebna upotreba i gospodarsko korištenje predstavljaju prava koja se stječu koncesioniranjem i omogućavaju isključenje trećih od upotrebe ili korištenja tako koncesioniranog dijela pomorskog dobra, odnosno plaže.¹²⁶ Međutim, zakon definira samo posebnu upotrebu, i to negativnom definicijom, u odnosu na opću upotrebu i gospodarsko korištenje.¹²⁷ Naposljetku, tu je i već spomenuti institut koncesijskog odobrenja.¹²⁸

Nasuprot tomu, uređenje pomorskog dobra i morske obale kao njegove kopnene komponente¹²⁹ iz ZPDML-a/03 također je predviđalo mogućnost opće i posebne upotrebe, mogućnost gospodarskog korištenja pomorskog dobra s ili bez prava gradnje na njemu te mogućnost naplatnog ograničenja ili isključenja opće upotrebe pomorskog dobra. Taj zakon preciznije definira navedene pojmove.

¹²¹ Ljubetić, S., *Granice pomorskog dobra i lučkog područja – legislativno uređenje i problematika u praksi*, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 60 (2021.), br. 175, str. 189.

¹²² ZPVDLP/74, čl. 3. t. 4.; PZ/94, čl. 50. st. 1.; ZPDML/03, čl. 4. st. 1. – 2.

¹²³ ZPVDLP/74, čl. 3. t. 4.; PZ/94, čl. 50. st. 4.; ZPDML/03, čl. 4. st. 4.

¹²⁴ ZPVDLP/74, čl. 1., čl. 3. t. 6. – 7., čl. 5. st. 1. i čl. 6. st. 1.

¹²⁵ PZ/94, čl. 51. st. 2. – 4.

¹²⁶ PZ/94, čl. 51. st. 3. i čl. 54.; *Pravilnik o plažama/95*, čl. 5.

¹²⁷ PZ/94, čl. 51. st. 4.

¹²⁸ PZ/94, čl. 72.

¹²⁹ Vojković, G., *Utvrđivanje granice pomorskog dobra...*, *op. cit.*, str. 528, 540 i 552.

Tako opću upotrebu definira kao pravo svakog pojedinca da se pomorskim dobrom služi u skladu s njegovom prirodom i namjenom, posebnu upotrebu kao svaku upotrebu koja nije opća ni gospodarsko korištenje pomorskog dobra, a gospodarsko korištenje kao korištenje pomorskog dobra za obavljanje gospodarskih djelatnosti s ili bez korištenja postojećih sagrađenih objekata, odnosno s ili bez gradnje novih objekata na pomorskom dobru.¹³⁰ ZPDML/03 propisuje kako se zbog davanja pomorskog dobra na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pojedinim subjektima, na temelju zakonite koncesije, drugi subjekti mogu djelomično ili potpuno isključiti iz upotrebe ili korištenja. Međutim, takvo isključenje neće se primijeniti u slučajevima više sile ili nevolje na moru dok one traju.¹³¹ S druge strane, poseban institut koncesijskog odobrenja predviđen je za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje ne isključuje niti ograničuje opću upotrebu pomorskog dobra.¹³²

Što se tiče upravljanja, brige o zaštiti i odgovornosti za pomorsko dobro i kupališta, odnosno plaža, analizom odredaba relevantnih propisa u predmetnom razdoblju vidljivo je da je upravljanje tim objektima uvijek bilo u rukama javnopravnih subjekata, ali da je nadležnost konkretne razine javne vlasti u razdoblju do 2023. godine mijenjana tri puta. Prema ZPVDLP-u/74 upravljanje je bilo u isključivoj nadležnosti mjesno nadležne općine,¹³³ prema PZ-u/94 RH neposredno i/ili mjesno nadležne županije,¹³⁴ a prema ZPDML-u/03 RH neposredno ili posredstvom jedinica područne, odnosno lokalne samouprave, a posredno i privatnopravnih subjekata (koncesionara ili ovlaštenika koncesijskih odobrenja).¹³⁵ Prema našem mišljenju, takve znatne promjene nadležnosti za brigu o pomorskom dobru, koje su od isključive nadležnosti općina prešle na podijeljenu nadležnost između RH, samoupravnih jedinica i privatnopravnih subjekata, mogu ukazivati na nesnalaženje tadašnje javne vlasti u samostalnom osiguravanju kvalitetnog upravljanja jednim od najvrednijih nacionalnih resursa, kao i na svijest tadašnjeg zakonodavca o tome. To se djelomično može objasniti ratnim i postratnim okolnostima u državi, s obzirom na to da je stabilizacija regulacije nadležnosti došla tek nakon više od deset godina od osnutka RH, stupanjem na snagu ZPDML-a/03.

Nadalje, prethodno važeći ZPDML/03 ne sadržava odredbe kojima se definiraju plaže, nego u tom kontekstu upućuje na spomenuti Pravilnik o plažama/95

¹³⁰ ZPDML/03, čl. 6. st. 3. – 5.

¹³¹ ZPDML/03, čl. 9. st. 1. – 2.

¹³² ZPDML/03, čl. 2. t. 6. i čl. 38. st. 1.

¹³³ ZPVDLP/74, čl. 4. st. 3.

¹³⁴ PZ/94, čl. 56. st. 1.

¹³⁵ ZPDML/03, čl. 10. st. 1. – 3.

čije su odredbe i dalje vrijedile. Pritom i Pravilnik o plažama/95 predviđa mogućnost koncesioniranja prirodnih i uređenih plaža, kao i koncesionarovo posljedično, djelomično ili potpuno isključenje upotrebe i/ili gospodarskog korištenja za druge subjekte.¹³⁶

U vezi s mogućim mjerama ograničavanja opće upotrebe pomorskog dobra, odnosno morske obale kao njihove kopnene komponente, ZPDML/03 (kao ni ZPVDLP/74 ni PZ/94) ne propisuje gornju i donju granicu raspoloživosti pomorskog dobra za opću upotrebu. Umjesto toga propisuje da se razmjeri, odnosno opseg i uvjeti posebne upotrebe, kao i gospodarskog korištenja koncesioniranog dobra uređuju odlukom i ugovorom o koncesiji u skladu s odredbama ZPDML-a/03 i propisa donesenih na temelju potonjeg.¹³⁷ Suštinski slične odredbe sadržavaju i ZPVDLP/74 i PZ/94.¹³⁸

Slijedom navedenog proizlazi kako je ograničenje opće upotrebe pomorskog dobra u promatranom razdoblju bilo zakonski uređeno u skladu s ustavnim okvirom dobara od interesa za RH.¹³⁹ Ograđivanje i naplata pristupa kupalištima, odnosno plažama, u promatranom razdoblju nisu bili isključeni ni po jednom od triju mjerodavnih zakona, nego su ovisili o korisnikovim, odnosno koncesionarovim ovlastima iz ugovora o korištenju, odnosno o koncesiji na pomorskom dobru.¹⁴⁰ Međutim, iako su predmet takvih ugovora po navedenim zakonima mogle biti obje vrste kupališta, odnosno plaža, za ograđivanje i eventualnu naplatu ulaznica tijekom čitavog promatranog razdoblja bila su podobna samo uređena kupališta, odnosno plaže.¹⁴¹

3.3. Stečena prava na pomorskom dobru

Unatoč temeljnom pravilu o njihovoj stvarnopravnoj nesposobnosti, pregledom relevantnog zakonodavstva RH do danas proizlazi kako pomorsko dobro i plaže ipak nisu apsolutno, nego relativno i pretežito izuzete iz vlasničkopravnog

¹³⁶ Pravilnik o plažama/95, čl. 4. st. 1. – 2. Pritom, u vezi s koncesijama na plažama i upućivanje Pravilnika o plažama/95 na Pomorski zakonik ističemo kako je stupanjem na snagu ZPDML-a/03 djelomično derogirao oba propisa, odnosno (u slučaju Pravilnika o plažama/95 i izrijekom) ostavio ih na snazi u svim odredbama koje nisu s njim u suprotnosti (v. ZPDML/03, čl. 121. t. 23. i čl. 123.).

¹³⁷ ZPDML/03, čl. 16. st. 3.

¹³⁸ ZPVDLP/74, čl. 5.; PZ/94, čl. 60. st. 1.

¹³⁹ Ustav, čl. 52. st. 2.; ZPDML/03, čl. 9. st. 1.

¹⁴⁰ ZPDML/03, čl. 16. st. 3.

¹⁴¹ ZPVDLP/74, čl. 3. t. 6. – 7.; Pravilnik o plažama/95, čl. 3. st. 1. – 2.

režima. Naime, dugo je bilo dvojbeno priznaju li se valjano stečena stvarna prava na njima,¹⁴² a od nemogućnosti stjecanja novih prava posebnim su propisima predviđene iznimke (na primjer, pravo puta radi pristupa telekomunikacijskoj infrastrukturi kao zakonske služnosti koja može teretiti pomorsko dobro).¹⁴³

Tako je ZPDML-om/03 bila propisana nevaljanost upisa stvarnih prava na nekretninama koje su pomorsko dobro, i to pod sljedećim uvjetima: 1) navedeno je vrijedilo samo za upise koji su provedeni do stupanja na snagu ZPDML-a/03 i 2) samo ako titular upisanog prava ne bi uspio dokazati pravovaljani način stjecanja tog prava.¹⁴⁴ Istodobno, postojeće propisno sagrađene ili stečene građevine na takvim nekretninama namijenjene stanovanju trebale su biti ostavljene titularima na besplatnu posebnu upotrebu dokle god služe stanovanju.¹⁴⁵ Također, ako bi se zbog promjene granica pomorskog dobra dio nekretnine u privatnom vlasništvu našao unutar njegovih granica, tada su se trebale primijeniti odredbe o izvlaštenju.¹⁴⁶

Prema našem mišljenju, takvo je uređenje (bilo) problematično zbog nejasnoće oko valjanosti upisa stvarnih prava za koje se dokazala pravovaljanost stjecanja.¹⁴⁷ Za razliku od PZ-a/94, ZPDML/03 nije propisivao primjenu izvlaštenja niti je određivao koliko dugo i u kakvom statusu ostaje nositelj takvih prava na takvom zemljištu.¹⁴⁸ Ipak, iz odredbe o omogućavanju besplatne koncesije na pravovaljano stečenim dijelovima pomorskog dobra koji služe stanovanju proizlazi

¹⁴² Jug, J., *Stvarna prava...*, *op. cit.*, str. 279; PZ/94, čl. 1038. st. 1. – 3.

¹⁴³ Zakon o elektroničkim komunikacijama, *Narodne novine*, br. 76/2022, čl. 5. st. 1. t. 58. Pri tom je problematika stvarnopravne nesposobnosti pomorskog dobra došla do osobitog izražaja u pretvorbi društvenih poduzeća u vlasničkopravne kada su se u njihovoj imovini pronalazili i dijelovi pomorskog dobra, a čime je vlasničkopravni režim nad njima uspostavljan i ukidan u nizu sporova sve dok kasnija sudska praksa nije prestala dopuštati sve upise stvarnih prava na njima u skladu s odlukom Ustavnog suda RH iz 2009. godine. Vidi Jug, J., *Stvarna prava...*, *op. cit.*, str. 299-301 i Vuković, A., Ustavni sud Republike Hrvatske o pravima na pomorskom dobru, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 48 (2011.), br. 1, str. 131-132. Među daljnjim problemima Jug ističe izdavanje građevinskih dozvola za gradnju na nasipanim dijelovima pomorskog dobra i posljedičnu prodaju tako izgrađenih stanova, dok Vuković ističe problem namirivanja vjerovnika iz imovine stečajnog dužnika koja se nalazi na pomorskom dobru (v. Jug, J., *Stvarna prava...*, *op. cit.*, str. 298 i 303 i Vuković, A., Stečena prava na pomorskom dobru, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 46 (2009.), br. 2, str. 375).

¹⁴⁴ ZPDML/03, čl. 118. st. 1.

¹⁴⁵ ZPDML/03, čl. 118. st. 5.

¹⁴⁶ ZPDML/03, čl. 118. st. 7.

¹⁴⁷ Jug, J., *Stvarna prava...*, *op. cit.*, str. 285-286.

¹⁴⁸ PZ/94, čl. 1038. st. 1.

da zakonodavac ipak ide za oduzimanjem takvih stvarnih prava (dakle, *de facto* izvlaštenje) i istodobno ga ublažava besplatnom koncesijom.¹⁴⁹ Međutim, i tada, ako se radi o izvlaštenju, smatramo kako takvo rješenje nije u skladu s Ustavom jer je pitanje hoće li takva besplatna koncesija biti dovoljna za ispunjenje zahtjeva za isplatu odgovarajuće naknade za izvlaštenje, s obzirom na to da se ne bi radilo o novčanoj naknadi.¹⁵⁰ Osim toga, suprotno načelu potpunosti zemljišnih knjiga, na titularu takvih prava bio je teret dokaza valjanosti upisa,¹⁵¹ što je dodatno otežavalo njegovu poziciju jer upisani nositelji knjižnog prava ne moraju posebno dokazivati svoje stjecanje zato što su već upisani u zemljišnu knjigu na temelju rješenja o upisu.¹⁵² PZ/94 predviđao je kvalitetnije rješenje propisivanjem izvlaštenja *ex officio* i naknadu bivšem vlasniku u obliku besplatne koncesije,¹⁵³ premda je izvlaštenje svakako isključeno u slučajevima u kojima je stjecanje bilo nemoguće, odnosno ako je upis od početka bio nevaljan jer je već u tom trenutku nekretnina bila pomorsko dobro.

3.4. Korištenje, koncesije i koncesijska odobrenja na pomorskom dobru

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

¹⁴⁹ ZPDML/03, čl. 119. st. 6.

¹⁵⁰ Ustav, čl. 50. st. 1.

¹⁵¹ Gavella, N. *et. al.*, *Stvarno pravo*, svezak 1., *op. cit.*, str. 296; Jug, J., *Stvarna prava...*, *op. cit.*, str. 295. Važeći Zakon o zemljišnim knjigama, *Narodne novine*, br. 63/2019, 128/2022 (u nastavku: ZZK/22) (čl. 8. st. 2.) i prethodni Zakon o zemljišnim knjigama, *Narodne novine*, br. 91/1996, 68/1998, 137/1999, 114/2001, 100/2004, 107/2007, 152/2008, 126/2010, 55/2013, 60/2013, 108/2017, 63/2019 (čl. 8. st. 2.).

¹⁵² Jug, J., *Stvarna prava...*, *op. cit.*, str. 296. Suprotno tomu, Ljubetić ističe kako zakonodavac nije, a niti je trebao specificirati moguće načine valjanog stjecanja, s obzirom na to da ih je već specificirao ZV/96 (v. Ljubetić, S., *Pomorsko dobro i zemljišne knjige*, *op. cit.*, str. 108).

¹⁵³ PZ/94, čl. 1038. st. 1. Stoga je bitno i rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske u revizijskom postupku kojim je sud ukinuo odluke općinskog i županijskog suda kojima se revidentici *de facto* nijekalo pravo na naknadu za oduzeto vlasništvo nad nekretninom te je vratio predmet na ponovno odlučivanje uz napomenu da ta nekretnina kao pomorsko dobro ne priječi revidenticu (uknjiženu vlasnicu) u ostvarivanju naknade za oduzeto zemljište. Vidi Skorupan Wolff, V., *Izvlaštenje na pomorskom dobru*, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 47 (2008.), br. 162, str. 198.

dijela pomorskog dobra ili plaža.¹⁵⁴ Također, svaki od navedenih pravnih instituta mogao se primijeniti i na plaže kao dijelove pomorskog dobra posebnog karaktera.

Govoreći općenito, pravni institut je koncesija specifična zbog nekoliko razloga. Prije svega, koncesije mogu služiti zadovoljavanju javnih i privatnih interesa,¹⁵⁵ a u literaturi prevladava i teza o njihovoj dvojnoj pravnoj prirodi. Naime, koncesija ima javnopravni značaj kao jednostrani akt javne vlasti kojim se određenom subjektu dopušta iskorištavanje određenog dobra, izvođenje određenih radova ili obavljanje određene djelatnosti,¹⁵⁶ ali isto tako ima i privatnopravni značaj jer se na temelju takve odluke sklapa ugovor o koncesiji u kojem bi, prema općim propisima obveznog prava, trebalo djelovati načelo koordinacije, odnosno ravnopravnosti ugovornih stranaka.¹⁵⁷ Međutim, prema važećem Zakonu o općem upravnom postupku (u nastavku: ZUP/09)¹⁵⁸ i važećem Zakonu o koncesijama (u nastavku: ZK/17),¹⁵⁹ ugovor o koncesiji predstavlja upravni ugovor, što ukazuje na to da davatelj koncesija ima djelomičnu nadređenost nad koncesionarom.¹⁶⁰ S druge strane, njezina osobita pravna priroda vidljiva je i u činjenici da koncesija kao subjektivno pravo imovinske naravi može stvarati i učinke slične stvarnim pravima zbog svoje dugotrajnosti i apsolutnog karaktera, omogućavajući koncesionaru isključenje svake neovlaštene treće osobe od intervencije u koncesionirano dobro dok traje njegova koncesija.¹⁶¹

Većina tih karakteristika vidljiva je i u ondašnjoj regulaciji pravnog instituta korištenja pomorskog dobra iz ZPVDLP-a/74, što ukazuje na suštinsku sličnost s pravnim institutom koncesija. Pretpostavka za sklapanje ugovora o korištenju pomorskog dobra, kao i za ugovor o koncesiji prema PZ-u/94 i ZPDML-u/03 jest prethodna pozitivna odluka (najčešće skupštinskog) organa javnopravnog subjekta koji upravlja tim dobrom.¹⁶² Samim time, ugovori kojima se uspostavljaju

¹⁵⁴ ZPVDLP/74, čl. 5. – 10. i čl. 14.; PZ/94, čl. 54. i čl. 59. – 61.; ZPDML/03, čl. 16. – 22.

¹⁵⁵ Aviani, D., *Zasebno korištenje...*, *op. cit.*, str. 127-128.

¹⁵⁶ Perkušić, A., *Pomorsko (opće) dobro i na njemu osnovana prava u zemljišnim knjigama, Naše more*, god. 52 (2005.), br. 1-2, str. 14.

¹⁵⁷ Klarić, P.; Vedriš, M., *Građansko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2014., str. 9. O problematici dvojne prirode pravnog instituta koncesija slično navode Šikić, M.; Staničić, F., *Pravna narav ugovora o koncesiji, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 48 (2011.), br. 2, str. 419-424.

¹⁵⁸ *Narodne novine*, br. 47/2009, 110/2021 (čl. 153. st. 1. – 4.).

¹⁵⁹ *Narodne novine*, br. 69/2017, 107/2020 (čl. 5. t. 7. i 10.).

¹⁶⁰ Šikić, M.; Staničić, F., *Pravna narav ugovora...*, *op. cit.*, str. 426 i 430.

¹⁶¹ ZPDML/03, čl. 9. st. 1. – 2.

¹⁶² Konkretno, općinske, odnosno gradske skupštine za korištenje prema ZPVDLP-u/74, županijske skupštine, Vlada ili Sabora RH za koncesiju (ovisno o trajanju) prema PZ-u/94, a

obje vrste odnosa predstavljaju upravne ugovore u kojima je javna vlast djelomično nadređeni suugovaratelj,¹⁶³ a korisnik, također, stječe pravo na dugoročno obavljanje gospodarske, sportske ili druge djelatnosti na obuhvaćenom dobru uz ovlaštenje isključivanja trećih osoba od upotrebe, odnosno korištenja.¹⁶⁴

Stoga ZPDML/03 kao *lex specialis* definira koncesije na pomorskom dobru kao subjektivno imovinsko pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta ili pravnim osobama, u skladu s prostornim planovima i na temelju ugovora o koncesiji na rok od pet do devedeset devet godina,¹⁶⁵ što suštinski vrijedi i prema PZ-u/94.¹⁶⁶

Za pitanje koncesioniranja plaža u vrijeme ZPDML-a/03 osobito je važna i Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru (u nastavku: Uredba o koncesijama/04).¹⁶⁷ U prilogu o plažama propisan je tablični način izračuna koncesijske naknade, ovisno o vrsti plaže dane u koncesiju za gospodarsko korištenje te ovlastima na naplatu ulaznica ili/i ograđivanja. Iz Uredbe o koncesijama/04 (donesene na temelju odredbe ZPDML-a/03)¹⁶⁸ jasno proizlazi kako je koncesijska naknada najniža za koncesije za gospodarsko korištenje prirodnih plaža (ne smiju se ograđivati niti naplaćivati ulaznice),¹⁶⁹ dok je najviša za koncesije za gospodarsko korištenje uređenih javnih plaža (smiju se ograđivati i

prema ZPDML-u/03, iznimno, općinske, odnosno gradske skupštine ako joj je županijska skupština povjerila tu ovlast. Vidi ZPVDLP/74, čl. 4. st. 3. i čl. 5.; PZ/94, čl. 56. st. 1. i čl. 62. st. 1. – 3.; ZPDML/03, čl. 20. st. 1. – 4. i čl. 21.

¹⁶³ Aviani, D., Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50 (2013.), br. 2, str. 352–353. U davanju prava korištenja, na primjer, na kupalištima, javni interes dolazi do izražaja jer davatelj može »uskratiti« to pravo ako to, na primjer, zahtijeva opći interes ili ako korisnik ne izgradi građevine koje je bio ovlašten izgraditi – na uređenim kupalištima to su, na primjer, ograda uz obalu, kabine, tuševi i telefonske govornice. Iz toga proizlazi jasna prednost općeg (javnog) interesa nad privatnim interesom korisnika u tom pravnom odnosu, što znači da se pravo korištenja, prije svega, dodjeljuje radi ostvarenja općeg (javnog) interesa, a privatni interes ima prednost samo ako nije protivan tomu (v. ZPVDLP/74, čl. 3. t. 7. i čl. 17. t. 1. i 2.b).

¹⁶⁴ ZPVDLP/74, čl. 6. st. 1. i čl. 8. st. 1.; PZ/94, čl. 54. st. 1.; ZPDML/03, čl. 16. st. 1. Što se tiče dugotrajnosti, ZPVDLP/74 ne propisuje ograničenja, dok koncesije, kako će biti prikazano u nastavku, traju do devedeset devet godina.

¹⁶⁵ ZPDML/03, čl. 2. t. 5., čl. 16. st. 1. – 2. i čl. 20. st. 1.

¹⁶⁶ PZ/94, čl. 54. st. 1., čl. 59. st. 1. – 4. i čl. 63.

¹⁶⁷ *Narodne novine*, br. 23/2004, 101/2004, 39/2006, 63/2008, 125/2010, 102/2011, 83/2012, 10/2017.

¹⁶⁸ ZPDML/03, čl. 119. t. 1.b) i 2.c); Uredba o koncesijama/04, preambula.

¹⁶⁹ Uredba o koncesijama/04, prilog 2. »Plaže«.

naplaćivati ulaznice).¹⁷⁰ S time se dodatno potvrđuje prethodno iznesena teza o nemogućnosti ograđivanja i naplate ulaznica na prirodnim plažama.

Neke od koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra dodijeljene su prema ZPDML-u/03 i Uredbi o koncesijama/04 te su i dalje na snazi. Primjerice, hotelijerska tvrtka Maistra d.d. na zapadnoj obali Istre ima četiri trenutačno aktivne koncesije za gospodarsko korištenje plaža dodijeljene na dvadeset godina.¹⁷¹ Od toga, na primjer, fiksni dio koeficijenta za obračun godišnje naknade za jednu od tih koncesija iznosi više od pet tisuća, za druge dvije više od trideset tisuća eura, a za četvrtu manje od sto tisuća eura.¹⁷² Varijabilni dijelovi koeficijenta za prvu i četvrtu koncesiju iznose 2 %, a za drugu i treću 2,5 % i 4 % godišnjeg prometa te tvrtke. Stoga proizlazi da koncesijska naknada za gospodarsku djelatnost na plaži prema ZPDML-u/03 nije uvijek objektivno velika investicija, što bi se moglo očekivati s obzirom na veliku vrijednost pomorskog dobra i plaža.

S druge strane, pravni institut koncesijskog odobrenja specifičan je za stvarnopravno uređenje pomorskog dobra i oduvijek je bio predviđen posebnim propisima.¹⁷³ U zakonodavstvo RH prvi je put uveden izmjenama i dopunama PZ-a/94 tijekom svibnja 1996. godine¹⁷⁴ te je, kako navodi Kundih, trebao imati funkciju komplementarnu koncesijama jer se njime, za razliku od koncesija, ne može ograničiti i isključiti dio pomorskog dobra, poput plaža, iz opće upotrebe.¹⁷⁵ Međutim, u praksi se pokazalo da se institut počeo zloupotrebjavati tako da je efektivno supstituirao koncesije što je, osobito na plažama, dovelo do ograničenja njihove opće upotrebe zbog velikog broja koncesijskih odobrenja

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Podaci o koncesiji, M. d.d., <https://servisi.fina.hr/regkonc/detalji.do?indeks=8> (pristup 1. lipnja 2024.); Podaci o koncesiji, M. d.d., <https://servisi.fina.hr/regkonc/detalji.do?indeks=1> (pristup 1. lipnja 2024.); Podaci o koncesiji, M. d.d., <https://servisi.fina.hr/regkonc/detalji.do?indeks=11> (pristup 1. lipnja 2024.); Podaci o koncesiji, M. d.d., <https://servisi.fina.hr/regkonc/detalji.do?indeks=5> (pristup 1. lipnja 2024.).

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Zaključak o specifičnosti instituta koncesijskih odobrenja za stvarnopravno uređenje pomorskog dobra proizlazi iz činjenice da ga predviđaju isključivo zakoni koji su uređivali ili uređuju materiju poput PZ-a/94 (čl. 72.a) i aktualnog ZPDML-a/03 (čl. 2. i 38.) i toj materiji specifična uredba, podzakonski propis koji definira pitanja visine naknade, postupka davanja koncesijskog odobrenja i popis djelatnosti za koje se ono može dati. Vidi Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru, *Narodne novine*, br. 36/2004, 63/2008, 133/2013, 63/2014 (čl. 1.) (u nastavku: Uredba/04). Vidi također Čović, S., Sporni aspekti dodjele koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru u upravnosudskoj praksi, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 57 (2020.), br. 1, str. 214–215.

¹⁷⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika, *Narodne novine*, br. 43/1996 (čl. 4.).

¹⁷⁵ Kundih, B., Umjesto koncesijskih odobrenja..., *loc. cit.*; PZ/94, čl. 72. st. 1.

dodijeljenih za istu lokaciju.¹⁷⁶ Porast korištenja pravnog instituta koncesijskih odobrenja, kako navodi Kundih, djelomično je bio uzrokovan činjenicom da je ZPDML/03 izričito propisao kako se koncesija na pomorskom dobru ne može dodijeliti prije nego što njegova granica bude utvrđena i provedena u zemljišnim knjigama.¹⁷⁷ Zbog izrazito sporog postupka utvrđivanja tih granica, interese nisu mogli dobiti koncesiju.¹⁷⁸

Definicija koncesijskih odobrenja ustalila se u promatranom razdoblju. ZPDML/03 ih definira kao temeljni akt kojim se fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta i pravnim osobama daje kratkoročno na korištenje kopnena i vodena komponenta pomorskog dobra za obavljanje djelatnosti koje ne isključuju niti ograničavaju njegovu opću upotrebu. To se čini na zahtjev¹⁷⁹ i uz plaćanje naknade propisane Uredbom/04 kao podzakonskim aktom Vlade Republike Hrvatske.¹⁸⁰ Stoga jedine bitne izmjene koncepcije koncesijskih odobrenja u odnosu na PZ/94 jesu povećavanje maksimalnog roka trajanja prava s jedne na pet godina i sužavanje potencijalnih nositelja, fizičkih osoba, samo na obrtnike. Te su izmjene uvedene ZPDML-om/03.¹⁸¹

Suprotno tomu, pitanje općeg uređenja koncesija u zakonodavstvu RH nešto je složenije. Ne ulazeći u razvoj tog instituta u zakonodavstvu RH, dovoljno je reći kako ga je od osnutka RH do danas uređivalo ukupno pet zakona,¹⁸² uključujući i važeći ZK/17. Unatoč znatnim međusobnim razlikama smatramo kako usporedbom njihovih odredaba ipak proizlazi zaključak o suštinskom pravnom kontinuitetu dotičnog pravnog instituta tijekom čitavog razdoblja postojanja RH, a koji je pritom primarno služio eksploataciji osobito vrijednih prirodnih bogatstava podvrgnutih posebnom stvarnopravnom režimu.¹⁸³ Prema odredbama ZK-a/17, opći se pojam »koncesije« može definirati kao vremenski ograničeno, subjektivno imovinsko pravo koncesionara stečeno

¹⁷⁶ Kundih, B., Umjesto koncesijskih odobrenja..., *loc. cit.*

¹⁷⁷ ZPDML/03, čl. 7. st. 4.; Kundih, B., Umjesto koncesijskih odobrenja..., *loc. cit.*

¹⁷⁸ Kundih, B., Umjesto koncesijskih odobrenja..., *loc. cit.*

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

¹⁸⁰ ZPDML/03, čl. 39. st. 1.; Uredba/04, čl. 1.

¹⁸¹ PZ/94, čl. 72. st. 1.; ZPDML/03, čl. 38.

¹⁸² To su: 1) Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 18/1990, 61/1991 (u nastavku: ZK/90), 2) Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 89/1992, 125/2008 (u nastavku: ZK/92), 3) Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 125/2008, 90/2011, 143/2012 (u nastavku: ZK/08), 4) Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 143/2012, 69/2017 (u nastavku: ZK/12) i 5) Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 69/2017, 107/2020.

¹⁸³ ZK/90, čl. 1. st. 1. – 2., čl. 2. st. 2. i čl. 6. st. 1.; ZK/92, čl. 1. st. 1. – 4., čl. 2. st. 1. – 2. i čl. 7. st. 1. – 2.; ZK/08, čl. 1., čl. 2. t. 5., čl. 3. st. 1. – 2. i čl. 4. st. 1. – 2.; ZK/12, čl. 2. i čl. 5. st. 1.

na temelju prethodno donesenog upravnog akta (odluke o davanju koncesije) i potom sklopljenog upravnog ugovora (ugovor o koncesiji). Tim pravom koncesionar stječe ovlast za naplatno gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, ovlast za izvođenje radova ili ovlast za pružanje usluga od javnopravnog subjekta kao davatelja koncesije.¹⁸⁴ Pritom je odluka o davanju koncesije upravni akt koji se donosi, u pravilu, nakon provedenog javnog nadmetanja potencijalnih koncesionara i u korist najpovoljnije ponude, a iznimno, u taksativno navedenim slučajevima na zahtjev gospodarskog subjekta.¹⁸⁵ Ugovor o koncesiji je upravni ugovor redovito naplatnog, a iznimno besplatnog karaktera koji u pismenom obliku i na temelju odluke o davanju koncesije sklapaju davatelj koncesije i koncesionar radi pobližeg definiranja međusobnih prava i obveza.¹⁸⁶

Usporedbom izloženog uređenja ističu se sljedeće supstancijalne sličnosti i razlike između pravnih instituta koncesija i koncesijskih odobrenja. Prije svega, kako navodi Čović, može se reći da koncesije i koncesijska odobrenja predstavljaju *sui generis* javnopravne institute kojima javna vlast (koncedent), bilo središnja ili lokalna, dozvoljava koncesionaru da iskorištava pomorsko dobro na temelju (upravnog) ugovornog odnosa.¹⁸⁷ S druge strane, koncesijama se uvijek predviđa ograničenje, a ponekad i isključenje koncesioniranog pomorskog dobra iz opće upotrebe, dok se koncesijskim odobrenjima nikada ne ograničava opća upotreba pomorskog dobra.¹⁸⁸ Objekt koncesijskih odobrenja mogu biti samo morska obala, unutarnje morske vode i teritorijalno more RH, dok je krug potencijalnih objekata koncesija znatno širi i obuhvaća sve vrste pomorskog dobra.¹⁸⁹ Također, koncesije su iznimno besplatne, dok su koncesijska odobrenja beziznimno naplatnog karaktera¹⁹⁰ i obično na kraći rok – koncesije mogu trajati od pet do devedeset devet godina, a koncesijska odobrenja najviše pet godina.¹⁹¹ U skladu s tim, ne iznenađuje ni okolnost da koncesijsko odobrenje nije moglo biti pravna osnova za građenje na pomorskom dobru, za razliku od koncesija za posebnu upotrebu kojima se to moglo omogućiti.¹⁹²

¹⁸⁴ ZK/17, čl. 3. st. 1. – 5., čl. 5. t. 1. – 3., 7. i 10. i čl. 7. st. 1.

¹⁸⁵ ZK/17, čl. 5. t. 10. i čl. 39. st. 1. – 4.

¹⁸⁶ ZK/17, čl. 5. t. 8. i čl. 57. st. 1. – 2.

¹⁸⁷ Čović, S., *Sporni aspekti dodjele koncesijskih odobrenja...*, *op. cit.*, str. 215.

¹⁸⁸ ZPDML/03, čl. 16. st. 1., čl. 2. t. 6. i čl. 38. st. 1. – 3.

¹⁸⁹ ZPDML/03, čl. 2. st. 1. t. 5., čl. 16. st. 1. i čl. 38. st. 2. t. 1. – 2.

¹⁹⁰ ZPDML/03, čl. 118. st. 6., čl. 39. st. 1.; Uredba/04, čl. 13. st. 1.

¹⁹¹ ZPDML/03, čl. 20. st. 1. i čl. 38. st. 3.

¹⁹² ZPDML/03, čl. 19. st. 1. t. 1. – 2.

3.4.1. *Subjekti, objekti, trajanje i evidencije*

Kako je već spomenuto, krug potencijalnih objekata koncesija i koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru razlikuje se širinom. Objekt koncesije na pomorskom dobru može biti bilo koji dio njegove pomorske, podmorske ili kopnene komponente,¹⁹³ dok objekt koncesijskog odobrenja može biti samo morska komponenta i određeni dijelovi kopnene komponente, poput morske obale i plaže, unutarnjih morskih voda i teritorijalnog mora RH, ali ne i morske luke.¹⁹⁴ U svakom slučaju, plaže mogu biti objektom i koncesije i koncesijskog odobrenja, ali su osobito atraktivne za koncesijska odobrenja. Važno je napomenuti kako su u skladu s odredbama PZ-a/94,¹⁹⁵ *mutatis mutandis* primjenjive i odredbe ZPVDLP-a/74 koje se odnose na potencijalne objekte prava korištenja pomorskog dobra, osobito kupališta.¹⁹⁶

Temeljni subjekti koncesijskog pravnog odnosa su koncedent (davatelj koncesije) i koncesionar (ovlaštenik koncesije), dakle stranke u ugovoru o koncesiji.¹⁹⁷ Pritom je davatelj koncesije mogao biti samo javnopravni subjekt, dok je ovlaštenik koncesije mogao biti javnopravni ili privatnopravni subjekt (pravna osoba ili fizička osoba – obrtnik) pod uvjetom da kumulativno ispunjava zakonske uvjete propisane ovisno o vrsti koncesije.¹⁹⁸ Tako se koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra mogla dati pravnoj ili fizičkoj osobi pod sljedećim uvjetima: 1) da je registrirana za obavljanje gospodarske djelatnosti za koju se traži koncesija, 2) da raspolaže odgovarajućim kompetencijama za ostvarenje te koncesije, 3) da ima jamstvo ispunjenja plana i programa ostvarenja koncesije, 4) da nema nepodmirenih obveza iz prijašnjih koncesija, 5) da joj do tada nije oduzimana koncesija zbog kršenja zakonskih ili ugovornih obveza i 6) da do tada nije neovlašteno gospodarski koristila pomorsko dobro niti ga oštetila, a da potom nije naknadila štetu.¹⁹⁹

Ovdje valja uočiti kako je takva regulacija (koja se tiče subjekata koncesijskog pravnog odnosa) znatno opširnija i razrađenija u usporedbi s onom iz prethodnog PZ-a/94 što, prema našem mišljenju, ponovno ukazuje na povećanu svijest zakonodavca o potrebi zaštite pomorskog dobra od opasnosti komercijalizacije.

¹⁹³ ZPDML/03, čl. 16. st. 1.

¹⁹⁴ ZPDML/03, čl. 39. st. 2.

¹⁹⁵ PZ/94, čl. 16. st. 1. i čl. 38. st. 2.

¹⁹⁶ ZPVDLP/74, čl. 5. – 6.

¹⁹⁷ ZPDML/03, čl. 25. st. 1.

¹⁹⁸ ZPDML/03, čl. 16. i čl. 17.

¹⁹⁹ ZPDML/03, čl. 17. st. 1. – 3. i čl. 30. st. 1.

Na primjer, PZ/94 nije sadržavao odredbe o nužnim uvjetima za potencijalnog koncesionara, pa su se primjenjivale odredbe ZK/92 kao općeg propisa koji sadržava rudimentarnu odredbu o obvezi davatelja koncesije (tada Vlada RH) da prosuđuje (osobito) poslovni udjel ponuđača, njegovu sposobnost za ostvarenje koncesije, povoljnost njegove ponude te utjecaj na očuvanje i zaštitu okoliša.²⁰⁰ Također, isto se može reći i za ZPVDLP/74 koji bez navođenja posebnih uvjeta za potencijalne korisnike pomorskog dobra, odnosno kupališta, navodi da to mogu biti pravne osobe, državni organi ili građani – fizičke osobe.²⁰¹

Nasuprot tomu, koncesija za posebnu upotrebu pomorskog dobra i plaža prema ZPDML-u/03 mogla se dodijeliti fizičkoj ili pravnoj osobi na njezin zahtjev i za vrlo specifične svrhe, na primjer, za gradnju specifičnih objekata na pomorskom dobru ili za nastavak stanovanja, odnosno obavljanja gospodarske djelatnosti na dijelu pomorskog dobra na kojem je do stupanja na snagu ZPDML/03 pravovaljano stečeno stvarno pravo.²⁰² Za prvu od tih kategorija, koncesija se mogla dodijeliti za gradnju: 1) građevina namijenjenih obavljanju neprofitnih djelatnosti i 2) građevina civilne, upravne i vojne infrastrukture.²⁰³ Suprotno tomu, u drugoj kategoriji razlikujemo koncesije koje se dodjeljuju za: 1) nastavak stanovanja i/ili obavljanje gospodarske djelatnosti u objektima sagrađenima na temelju prethodno pravovaljano stečenog stvarnog prava na pomorskom dobru (očito kako se novim zakonom ne bi ugrozili titulari stečenih prava stambeno i/ili gospodarski)²⁰⁴ ili 2) nastavak upotrebljavanja objekta sagrađenog na pomorskom dobru u neprofitne svrhe.²⁰⁵ S druge strane, kako je već spomenuto, ZPVDLP/74 poznaje samo pojam korištenja, dok PZ/94 poznaje pojmove opće i posebne upotrebe te korištenja i gospodarskog korištenje pomorskog dobra i plaža, ali ih definira minimalno.²⁰⁶

Subjekt davatelja koncesije prema ZPDML-u/03 razlikovao se s obzirom na vrstu koncesije i njezino trajanje, pri čemu je bila uočljiva nadređenost jedinica područne (regionalne) samouprave nad jedinicama lokalne samouprave. Prema tadašnjem uređenju, županijska skupština davala je koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra na rok od najviše dvadeset godina te za gradnju ili korištenje građevina od važnosti za dotičnu županiju. S druge strane, Vlada RH

²⁰⁰ ZK/92, čl. 4. st. 1.

²⁰¹ ZPVDLP/74, čl. 3. t. 3.

²⁰² ZPDML/03, čl. 17. st. 2., čl. 19. st. 1. t. 1. – 2. i čl. 118. st. 5. – 7.

²⁰³ ZPDML/03, čl. 17. st. 2. i čl. 19. st. 1. t. 1. – 2.

²⁰⁴ ZPDML/03, čl. 118. st. 6. – 7.

²⁰⁵ ZPDML/03, čl. 118. st. 5.

²⁰⁶ Vidi *supra* poglavlje 3.2.

davala je koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra s pravom korištenja ili gradnje građevina od važnosti za RH na rok do pedeset godina, a na više od pedeset godina uz suglasnost Hrvatskog sabora. Koncesije su se posebno davale za gradnju građevina od važnosti za RH koje zahtijevaju velika ulaganja i čiji se ukupni gospodarski učinci ne mogu ostvariti u manje od pedeset godina.²⁰⁷ Iznimno, uz suglasnost Vlade RH i na zahtjev ovlaštenika koncesije, županijska skupština mogla je produžiti rok trajanja koncesije za gospodarsko korištenje ili za gradnju, odnosno korištenje građevina od važnosti za tu županiju najviše na trideset godina ako takvo produženje opravdavaju nove gospodarske investicije ili ako bi nastupila viša sila. Također, Vlada RH mogla je iznimno, na zahtjev ovlaštenika, produžiti koncesiju za gospodarsko korištenje s pravom gradnje ili korištenja građevina od važnosti za RH na rok od šezdeset godina.²⁰⁸ Nasuprot tomu, jedinice lokalne samouprave (gradovi ili općine) mogle su preuzeti ulogu davatelja koncesije samo ako bi županijska skupština, županiji kojoj pripada, na zahtjev njihova predstavnička tijela i na temelju prijedloga župana donijela odluku kojom bi se toj jedinici lokalne samouprave prenijela ovlast davanja koncesija na njezinu području.²⁰⁹ Također, kako je već rečeno, Ministarstvo financija RH vodi elektroničku evidenciju o svim dodijeljenim koncesijama putem Registra koncesija koji do danas broji ukupno tisuću osamsto dvadeset jednu koncesiju na pomorskom dobru.²¹⁰

S druge strane, kako je već spomenuto, ZPVDLP/74 propisuje isključivu nadležnost općinske i, logično, gradske skupštine za davanje koncesije na pomorskom dobru i kupalištima na svom području, ali je za svaku gradnju na tim objektima bila potrebna prethodna suglasnost nadležnog organa Jugoslavenske ratne mornarice i lučke kapetanije.²¹¹ Također, previđeno je i obvezno vođenje tzv. katastra pomorskog dobra u koji su se upisivali podaci o česticama pomorskog dobra, objektima na njima i podaci o pravima na njima.²¹² Međutim, ta odredba nije zaživjela u praksi jer, kako je već spomenuto, granice pomorskog dobra do danas nisu u potpunosti određene.²¹³ Stupanjem na snagu PZ-a/94 došlo

²⁰⁷ ZPDML/03, čl. 20. st. 2. – 4. Pritom se građevinama od važnosti za RH smatraju one građevine koje su određene propisima iz područja prostornog uređenja, dok se sve ostale građevine smatraju građevinama od važnosti za županiju (v. ZPDML/03, čl. 20. st. 5.).

²⁰⁸ ZPDML/03, čl. 22.

²⁰⁹ ZPDML/03, čl. 21. st. 1.

²¹⁰ Ministarstvo financija, Registar koncesija, dostupno na <https://t.ly/kR-J> (pristup 18. travnja 2023.).

²¹¹ ZPVDLP/74, čl. 5. i 12.

²¹² ZPVDLP/74, čl. 22.

²¹³ Ljubetić, S., *Granice pomorskog dobra...*, *loc. cit.*

je do prenošenja te ovlasti na županijske skupštine, Vladu RH i Sabor RH, što je donekle usporedivo s tada predstojećom regulacijom iz ZPDML-a/03. Tako županijska skupština donosi odluku o koncesijama trajanja do četiri godine, ali to čini uz prethodno mišljenje općinskog, odnosno gradskog poglavarstva na čijem je području konkretno dobro (ako koncesija ne uključuje gradnju teško uklonjivih objekata) ili uz prethodno mišljenje nadležnog ministarstva (ako uključuje gradnju takvih objekata).²¹⁴ Naposljetku, koncesije na razdoblje od dvanaest do trideset tri godine daje Vlada RH, Sabor RH na duže razdoblje.²¹⁵

Nadalje, prema ZPDML-u/03, davatelj koncesijskog odobrenja mogla je biti samo jedinica lokalne samouprave, odnosno njezino peteročlano vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja (u nastavku: Vijeće), imenovano po lokalnom predstavničkom tijelu. Vijeće je imalo ovlasti dodijeliti koncesijska odobrenja za obavljanje djelatnosti s popisa Vlade RH pravnim i fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta.²¹⁶ Koncesijska odobrenja mogla su se dodijeliti najviše na pet godina,²¹⁷ a dionici takvog pravnog odnosa zakonski su imenovani tako da je izdavatelj koncesijskog odobrenja uvijek bilo Vijeće, dok je korisnik koncesijskog odobrenja mogla biti pravna osoba ili obrtnik registriran za obavljanje predmetne djelatnosti tog koncesijskog odobrenja.²¹⁸ Različito od registra koncesija koji se vodi za cijelu RH, Vijeće svake jedinice lokalne samouprave moralo je voditi vlastitu evidenciju koncesijskih odobrenja koje nisu bile javno dostupne.²¹⁹ Naposljetku, isto je uređenje uočljivo i ovdje u relevantnim odredbama PZ-a/94, uz prethodno spomenute minimalne razlike.²²⁰

Međutim, Uredbom o koncesijama koja je i dalje na snazi²²¹ predviđa se i potkoncesioniranje čime se dodaje treći subjekt u strukturu koncesijskog pravnog odnosa.²²² Tako ovlaštenik koncesije koji iz opravdanih razloga više ne može u cijelosti izvršavati svoja ugovorna prava i obveze, odnosno smatra kako

²¹⁴ ZPVDLP/74, čl. 61. st. 1. – 2. i čl. 62. st. 1.

²¹⁵ ZPVDLP/74, čl. 62. st. 1. – 3.

²¹⁶ ZPDML/03, čl. 39. st. 1. – 3.

²¹⁷ ZPDML/03, čl. 38. st. 3.

²¹⁸ ZPDML/03, čl. 38. st. 1. i čl. 39. st. 2.; Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru, *Narodne novine*, br. 36/2004, 63/2008, 133/2013, 63/2014, 83/2023 (čl. 7. st. 1. i čl. 12.).

²¹⁹ ZPDML/03, čl. 3. st. 1.

²²⁰ PZ/94, čl. 72.

²²¹ Stupanjem na snagu ZPDML-a/23 njezina je primjena produžena do donošenja novih podzakonskih akata (ZPDML/23, čl. 231. st. 1.).

²²² Uredba o koncesijama, čl. 6. st. 1.

bi obavljanje koncesije tako bilo učinkovitije, može pisanim putem predložiti davatelju koncesije davanje dijela svoje koncesije u potkoncesiju pravnoj osobi ili obrtniku koji ispunjava zakonske uvjete za dobivanje koncesije.²²³ Ako davatelj koncesije prihvati ovlaštenikov prijedlog, sklopit će se ugovor o potkoncesiji između ovlaštenika koncesije (koncesionara) i potkoncesionara.²²⁴ Dakle, proizlazi da je, uz koncesionara i koncedenta kao temeljne subjekte koncesijskog pravnog odnosa, moguće da dijelom strukture iznimno postane i potkoncesionar pod uvjetima koje propisuje Uredba o koncesijama na temelju općeg okvira postavljenog odredbama ZPDML-a/03.²²⁵

Suprotno tomu, ZPVDLP/74 za institut korištenja pomorskog dobra, odnosno kupališta, ne poznaje institut analogan potkoncesiji te izričito isključuje mogućnost prijenosa tog prava na drugi subjekt.²²⁶ S druge strane, PZ/94, također, ne sadržava odredbe o potkoncesioniranju, ali ga ne zabranjuje, nego dopušta mogućnost prijenosa koncesije na drugog subjekta uz prethodno i izričito odobrenje davatelja koncesije.²²⁷ Međutim, ni ZK/92 kao *lex generalis* nema odredbe o potkoncesioniranju, pa je jedina pravna osnova za eventualnu mogućnost potkoncesioniranja upravo u citiranoj odredbi PZ-a/94. Pritom smatramo kako bi davatelj koncesije trebao odobriti prijenos koncesije s prvotnog na novog koncesionara samo ako potonji udovoljava uvjetima koji bi se inače tražili za koncesionara, pri čemu su ti uvjeti, kao što je već spomenuto, tada bili znatno manje regulirani nego za vrijeme ZPDML-a/03.

3.4.2. Postupak (iz)davanja

Osnove postupka davanja koncesija te (iz)davanja koncesijskih odobrenja prema ZPDML-u/03 bile su definirane odredbama samog zakona, dok su preciznije odredbe sadržavale Uredba o koncesijama/04 i Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru²²⁸ (do daljnjeg na snazi).²²⁹ Postupak se u bitnome provodio ili na temelju javnog prikupljanja ponuda (javnog natječaja) ili na zahtjev potencijalnog koncesionara, odnosno korisnika

²²³ Uredba o koncesijama, čl. 4. st. 1. i čl. 6. st. 1. – 2. i 4.; ZPDML/03, čl. 17. st. 3.

²²⁴ Uredba o koncesijama, čl. 6. st. 3. – 4.

²²⁵ ZPDML/03, čl. 35.

²²⁶ ZPVDLP/74, čl. 14.

²²⁷ PZ/94, čl. 59. st. 4.

²²⁸ *Narodne novine*, br. 36/2004, 63/2008, 133/2013, 63/2014.

²²⁹ Stupanjem na snagu ZPDML-a/23 njezina je primjena produžena do donošenja novih podzakonskih akata (ZPDML/23, čl. 231. st. 2.).

koncesijskog odobrenja. Koncesijsko odobrenje daje se samo na zahtjev, dok kod koncesije (ovisno o vrsti) obje inačice dolaze u obzir.²³⁰ Tako se u skladu s navedenim podzakonskim propisima koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra mogu dati samo na temelju provedenog javnog natječaja, odnosno javnog prikupljanja ponuda,²³¹ dok se koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra i besplatne koncesije bivših stvarnopravnih ovlaštenika na dijelovima pomorskog dobra koji služe stanovanju daju na zahtjev potencijalnog koncesionara.²³²

Ne ulazeći u detaljnu analizu postupka davanja koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, važno je istaknuti kako je bit postupka davanja takvih koncesija na temelju javnog prikupljanja ponuda upravo u odabiru najpovoljnije ponude prema nizu kriterija definiranih odlukom davatelja koncesije o javnom prikupljanju ponuda.²³³ Osim ekonomskih kriterija, kao što su visina ponuđene naknade za koncesiju te solventnost i likvidnost ponuditelja, u obzir se neizostavno uzimaju i ekološki, socijalni te regionalno-razvojni kriteriji. Na primjer, u slučaju tih ponuda, prednost se daje ponuditelju sa sjedištem na otoku.²³⁴ Dakle, davanjem koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, davatelj koncesije nastoji što bolje »unovčiti« ekonomski potencijal određenih dijelova pomorskog dobra uz istodobno očuvanje okoliša, krajobraza i samog dobra te uz poštovanje interesa lokalnog stanovništva.

Nasuprot tomu, bit postupka davanja koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra prema tadašnjim propisima bila je sasvim drugačija. Takvim pojednostavljenim davanjem koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra, davatelj koncesije ili zakonodavac nastoji potaknuti obavljanje neprofitnih društveno korisnih djelatnosti na pomorskom dobru (na primjer, gradnja kulturno-umjetničkih, sportskih ili zdravstvenih objekata i sl.) ili izgradnju infrastrukture (na primjer, cesta, pruga itd.).²³⁵ Zbog toga se propisuje plaćanje tek simbolične naknade za koncesiju, osim ako se radi o koncesiji za gradnju vodovodne, kanalizacijske, energetske i telefonske infrastrukture za koju se naknada određuje kao za koncesiju danu za gospodarsko korištenje pomorskog dobra.²³⁶

²³⁰ ZPDML/03, čl. 17. st. 1. – 2. i čl. 38. st. 3.; Uredba o koncesijama, čl. 12. – 15., čl. 25., čl. 31. i čl. 40.; Uredba o koncesijskim odobrenjima, čl. 6. st. 1.

²³¹ Uredba o koncesijama, čl. 12.

²³² Uredba o koncesijama, čl. 25.; ZPDML/03, čl. 118. st. 6.

²³³ Uredba o koncesijama, čl. 14. st. 1. – 2. i 4.

²³⁴ ZPDML/03, čl. 23.; Uredba o koncesijama, čl. 19. st. 3., čl. 21. i čl. 22.

²³⁵ ZPDML/03, čl. 19.

²³⁶ ZPDML/03, čl. 28. st. 3.

Omogućavanje besplatne koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra titularima pravovaljano stečenih stvarnih prava na pomorskim dobrima koja služe stanovanju i/ili obavljanju gospodarske djelatnosti, zakonodavac očito nastoji ublažiti nepovoljne učinke gubitka tih stvarnih prava.²³⁷ Kao što je već spomenuto, konstrukcija koncesije na vlastitoj stvari ne može postojati,²³⁸ pa ta besplatna koncesija očito izražava namjeru zakonodavca da ukine valjano stečena stvarna prava na pomorskom dobru u skladu s temeljnim pravilom o njihovoj stvarnopravnoj nesposobnosti.²³⁹

Što se tiče prethodno važećih propisa, ističemo kako je postupak davanja prava korištenja prema ZPVDLP-u/74 bio definiran rudimentarno sa samo nekoliko odredaba koje nisu regulirale pitanje inicijative u pokretanju postupka.²⁴⁰ S druge strane, PZ/94 precizno određuje da se koncesija na vrijeme kraće od četiri godine, koja ne uključuje gradnju čvrstih objekata koji se teško uklanjaju, daje na zahtjev, dok se u suprotnom slučaju koncesije dodjeljuju na temelju javnog prikupljanja ponuda.²⁴¹

Nadalje, smatramo kako iz opisane zakonske regulacije proizlazi da su instituti prava korištenja, odnosno koncesije za gospodarsku upotrebu pomorskog dobra i koncesijskog odobrenja očito namijenjeni obavljanju različitih razina poduzetničke aktivnosti na pomorskom dobru, dok su za obavljanje neprofitnih i društveno korisnih djelatnosti predviđene koncesije za posebnu upotrebu. Preciznije, smatramo da koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra i plaža po svojoj prirodi predstavlja mnogo veću investiciju te odgovornost za veći prostor pa je podobnija za veće tržišne aktere od malih i mikro poduzetnika kojima, upravo zbog suprotnih razloga, više odgovara institut koncesijskog odobrenja. Naime, osim što se dodjeljuje (kako je spomenuto) u višestruko bržem

²³⁷ ZPDML/03, čl. 118. st. 6.

²³⁸ Ovdje ističemo kako tezu o nemogućnosti postojanja koncesije na vlastitoj stvari iznosi-mo svjesni činjenice da prema važećem Zakonu o rudarstvu, *Narodne novine*, br. 56/2013, 14/2014, 52/2018, 115/2018, 98/2019, 83/2023 (u nastavku: ZORUD/13), vlasnik nekretnine u kojoj je otkriveno rudno blago nije njegov vlasnik i ne smije ga eksploatirati bez ovlaštenja iz dobivene koncesije za eksploataciju mineralnih sirovina, pa naizgled proizlazi da je moguća koncesija na vlastitoj nekretnini. Međutim, u opisanom slučaju, RH je *ex lege* vlasnik svakog rudnog blaga na svom teritoriju pa nema koncesije vlasnika nekretnine na pojedinom dijelu svoje nekretnine, nego samo koncesije tog vlasnika na tuđem rudnom blagu koje se nalazi u njegovoj nekretnini i koje je od nje pravno različito, što predstavlja iznimku od načela pravnog jedinstva nekretnine (lat. *superficies solo cedit*) iz ZV-a/96, čl. 9. st. 1. (v. ZORUD/13, čl. 4. st. 2. i čl. 11. st. 6.).

²³⁹ ZPDML/03, čl. 5. st. 2.

²⁴⁰ ZPVDLP/74, čl. 5.

²⁴¹ PZ/94, čl. 61. st. 1. – 2.

postupku, koncesijsko odobrenje nužno obuhvaća manji prostor, a time i manju odgovornost za, na primjer, održavanje tog dijela pomorskog dobra, odnosno plaža, kroz znatno kraće vrijeme.²⁴² To poduzetniku pruža veću slobodu i manje opterećenje u poslovanju. Također, poduzetnik može koncesijskim odobrenjem preliminarno istražiti mikrotržište radi minimiziranja rizika od eventualnih nepoznanica prije upuštanja u koncesiju kao daleko dugotrajniji pravni odnos. S druge strane, koncesija za posebnu upotrebu zapravo predstavlja oblik subvencioniranja obavljanja neprofitnih i društveno korisnih djelatnosti na pomorskom dobru, odnosno plažama. Osim za gradnju infrastrukturnih građevina za nju je propisano plaćanje naknade u simboličkom iznosu.²⁴³ Prema našem mišljenju, zakonodavac daje prilično znatan prilog za obavljanje takvih neprofitnih aktivnosti omogućavajući takvim koncesionarima, među ostalim, pristup plažama (kao jedne od najatraktivnijih lokacija u državi) po simboličnoj cijeni.

3.4.3. *Prestanak i zaštita*

Prema odredbama ZPDML-a/03 koncesija prestaje: 1) istekom roka na koji je dana, 2) odreknućem ovlaštenika prije isteka roka na koji je dana, 3) smrću ovlaštenika ili prestankom postojanja ovlaštenika ako pravni sljednici u roku od šest mjeseci od tada ne zatraže potvrdu koncesije, 4) oduzimanjem koncesije i 5) sporazumnim raskidom ugovora o koncesiji²⁴⁴ i djelomičnim ili potpunim opozivom koncesije u interesu RH.²⁴⁵ Također, koncesija po odredbama ZPDML-a/03 prestaje ispunjenjem eventualnih dodatnih uvjeta iz ugovora o koncesiji, kao i raskidom ugovora o koncesiji zbog javnog interesa²⁴⁶ te jednostranim raskidom davatelja koncesije jer je ugovor o koncesiji upravni ugovor.²⁴⁷

Ovlaštenikovi pravni sljednici, odnosno nasljednici mogli su prema odredbama ZPDML-a/03 (pod uvjetom potvrde davatelja koncesije) stupiti na mjesto ovlaštenika te koncesije samo ako ispunjavaju zakonske uvjete za dobivanje koncesije.²⁴⁸ Davatelj koncesije može oduzeti koncesiju ovlašteniku ako: 1) ne izgradi građevine za čiju izgradnju mu je dana koncesija, 2) ne pridržava se zakonskih i podzakonskih propisa za njezino izvršavanje ili ne provodi uvjete

²⁴² ZPDML/03, čl. 10. st. 2. i čl. 38. st. 3.

²⁴³ ZPDML/03, čl. 28. st. 3.

²⁴⁴ ZPDML/03, čl. 31. st. 1. i čl. 32. st. 2.

²⁴⁵ ZPDML/03, čl. 29. st. 1.

²⁴⁶ ZK/17, čl. 70.

²⁴⁷ ZUP/09, čl. 153. st. 1. – 4.; ZK/17, čl. 5. t. 7. i 10.

²⁴⁸ ZPDML/03, čl. 32. st. 3. – 4.

koncesije, 3) ne iskorištava koncesiju ili ju iskorištava suprotno svrhama za koje mu je dana ili preko dopuštene mjere, 4) na predmetnom pomorskom dobru izvrši radnje koje ugovor o koncesiji ne dopušta ili koje su suprotne odobrenom projektu i 5) neuredno plaća naknadu za koncesiju, odnosno ako ju ne plati dva-put uzastopce.²⁴⁹ Pritom se ističe kako podređenost koncesionara javnopravnom suugovaratelju proizlazi zbog oduzimanja koncesije, na primjer, djelomični ili potpuni opoziv koncesije u interesu RH izražava subordiniranost koncesionara koncedentu, ali i Hrvatskom saboru kao subjektu koji formalno nije dio strukture pravnog odnosa koncesije.²⁵⁰

Pregledom i usporedbom analognih odredaba ZPVDLP-a/74 o pravu korištenja pomorskog dobra i plaža vidljivo je da je taj zakon poznavao gotovo iste razloge prestanka prava, na primjer, s tom razlikom da univerzalni pravni sljednici inicijalnog korisnika nisu mogli preuzeti korištenje dotičnog dijela pomorskog dobra, odnosno plaže.²⁵¹ S druge strane, slično vrijedi i za odredbe PZ-a/94 o prestanku i oduzimanju koncesije na pomorskom dobru, odnosno plaži, osim što taj zakon poznaje i preuzimanje koncesije od univerzalnih pravnih sljednika neposrednog prijašnjeg koncesionara, što je regulirano gotovo identično kao i u ZPDML-u/03.²⁵²

Posebne odredbe o prestanku koncesijskog odobrenja nisu postojale ni u PZ-u/94 ni u ZPDML-u/03, kao ni u Uredbi o koncesijskim odobrenjima. Međutim, smatramo kako bi se odredbe o prestanku koncesija trebale *mutatis mutandis* primijeniti i na pitanje prestanka koncesijskih odobrenja kao što je to bio slučaj sve do stupanja na snagu ZPDML-a/03,²⁵³ konkretno, prema odredbama Pravilnika o načinu, uvjetima i visini naknada za izdavanje koncesijskih odobrenja iz 1996. godine (u nastavku: Pravilnik o koncesijskim odobrenjima)²⁵⁴ kao podzakonskog propisa podređenog i Uredbi o koncesijskim odobrenjima i ZPDML-u/03.²⁵⁵ Budući da je Pravilnik o koncesijskim odobrenjima u vezi s pitanjima prestanka koncesijskih odobrenja upućivao na odgovarajuću primjenu odredaba o prestanku koncesija prema nekada važećem PZ-u/04,²⁵⁶ valja zaključiti kako su se na odgovarajući način trebale primijeniti mjerodavne odredbe ZPDML-a/03.

²⁴⁹ ZPDML/03, čl. 30.

²⁵⁰ ZPDML/03, čl. 29. st. 1.

²⁵¹ ZPVDLP/74, čl. 15. i čl. 17.

²⁵² PZ/94, čl. 67. i čl. 69. – 70.

²⁵³ Bolanča, D., Koncesijska odobrenja na pomorskom dobru – *de lege lata* i *de lege ferenda*, *Pomorski zbornik*, god. 38 (2000.), br. 1, str. 166-167.

²⁵⁴ *Narodne novine*, br. 51/1996, 18/1999, 23/2003, 43/2003, 46/2003, 158/2003.

²⁵⁵ Pravilnik o koncesijskim odobrenjima, čl. 14. st. 3.

²⁵⁶ Pravilnik o koncesijskim odobrenjima, čl. 14. st. 3.; PZ/04, čl. 67. – 71.

Kod zaštite prava iz dobivene koncesije, odnosno koncesijskog odobrenja, u obzir dolazi primjena posjedovne i obveznopravne zaštite na temelju općih pravila iz odredaba ZV-a/96 i Zakona o obveznim odnosima (u nastavku: ZOO/05)²⁵⁷ jer ZPDML/03 nije sadržavao odredbe o zaštiti prava ovlaštenika koncesije, odnosno korisnika koncesijskog odobrenja. Pritom je potrebno jasno razlikovati sredstva pravne zaštite koja su na raspolaganju takvim ovlaštenicima u odnosu na davatelja koncesije, odnosno koncesijskog odobrenja, od onih koja su mu na raspolaganju prema trećim osobama. U potonjem slučaju, iako je pomorsko dobro (osim u iznimnim situacijama) stvarnopravno nesposobna stvar, nad njim je moguće ostvariti posjed jer to nije (stvarno) pravo, nego pravno relevantna faktična vlast nad stvari koja ima određene pravne učinke,²⁵⁸ uključujući i vremenski ograničeno pravo na posjedovnu zaštitu. Posjednik ima pravo štiti svoj posjed od samovlasnog smetanja unutar subjektivnog roka od trideset dana od dana saznanja za čin smetanja i osobu smetatelja, odnosno objektivnom roku od godinu dana od nastalog smetanja i to putem tužbe u postupku zbog smetanja posjeda, te pod posebnim uvjetima i putem samopomoći.²⁵⁹ Stoga se ovlaštenik koncesije na temelju sklopljenog ugovora o koncesiji može smatrati neposrednim nesamostalnim posjednikom koncesioniranog dijela pomorskog dobra te ima pravo na posjedovnu zaštitu protiv osobe koja bi samovlasno smetala njegov posjed,²⁶⁰ osobito kada na temelju ugovora o koncesiji ima pravo isključiti ili ograničiti koncesionirani dio pomorskog dobra iz opće upotrebe.²⁶¹ Prema našem mišljenju, isto pravo ima i korisnik koncesijskog odobrenja, ali u znatno užem praktičnom opsegu. Naime, koncesijska se odobrenja inherentno odnose na prostorno manje dijelove pomorskog dobra u usporedbi s koncesijama, pa bi posjedovna zaštita eventualno dolazila u obzir radi zaštite posjeda tog manjeg dijela pomorskog dobra.

Jednako tako i ovlaštenik koncesije i korisnik koncesijskog odobrenja imaju pravo na zaštitu od protupravne štete prema općim obveznopravnim pravilima iz odredaba ZOO-a/05, odnosno na sudsko ostvarivanje svog prava na naknadu pretrpljene obične štete i izmakle koristi.²⁶² Obojica imaju pravo na naknadu obje vrste štete zato što je moguće da na temelju koncesije ili koncesijskog odobrenja

²⁵⁷ *Narodne novine*, br. 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018, 126/2021, 114/2022, 156/2022.

²⁵⁸ Gavella, N. *et al.*, *Stvarno pravo*, svezak 1., *op. cit.*, str. 151 i 154-155; ZV/96, čl. 10. st. 1. i 4.

²⁵⁹ Gavella, N. *et al.*, *Stvarno pravo*, svezak 1., *op. cit.*, str. 247-248; ZV/96, čl. 21. st. 1. i 3. – 4.

²⁶⁰ ZV/96, čl. 22.

²⁶¹ Perkušić, A.; Petrinović, R.; Perkušić, Z., *Stjecanje i zaštita posjeda na pomorskom (općem) dobru de lege lata – de lege ferenda: (poseban osvrt na prijedlog novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama)*, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 49 (2010.), br. 164, str. 541 i 549.

²⁶² ZOO/05, čl. 1089. st. 1.

na predmetnom dijelu pomorskog dobra imaju pokretnine u svom vlasništvu namijenjene izvršavanju njihovih prava koje su podložne šteti. Također, moguće je da ih treće osobe samovlasno ometaju u izvršavanju njihovih prava te može doći do štete u obliku izmakle koristi.²⁶³ Međutim, prema većini izvora, iz ZPDML-a/03 proizlazi da koncesija na pomorskom dobru pravno ne odvaja na njemu sagrađene građevine dok traje koncesija, pa dolazi do bezuvjetne primjene načela pravnog jedinstva nekretnine (lat. *superficies solo cedit*).²⁶⁴ Stoga nikakva stvarnopravna zaštita ne dolazi u obzir. Smatramo da obojica, prema odredbama ZOO-a/05, imaju pravo i na tužbu za otklanjanje izvora opasnosti, odnosno suzdržavanje od djelatnosti koje uzrokuju uznemiravanje ili opasnost štete ako se oni ne mogu spriječiti odgovarajućim mjerama,²⁶⁵ što će u praksi najčešće doći do izražaja u odnosima s posjednicima susjednih nekretnina. Također, obojica prema odredbama ZV-a/96 imaju pravo i na zaštitu od prekomjernih imisija u sklopu susjedskih prava.²⁶⁶

S druge strane, spram davatelja koncesije koncesionaru na raspolaganju stoji obveznopravna zaštita na temelju sklopljenog ugovora o koncesiji pa je koncesionar ovlašten zahtijevati ispunjenje sklopljenog ugovora te naknadu štete.²⁶⁷ Nasuprot tomu, ovlaštenik koncesijskog odobrenja ovlašten je protiv davatelja odobrenja zahtijevati ovrhu pravomoćnog i ovršnog rješenja o koncesijskom odobrenju prema općim pravilima o ovrši nenovčanih tražbina na radnju, trpljenje ili nečinjenje iz Ovršnog zakona,²⁶⁸ a može eventualno zahtijevati i naknadu štete prema odredbama ZOO-a/05.

Međutim, smatramo kako je nedostatak instrumenata direktne kvazi-stvarnopravne zaštite koncesionara predstavljao problem jer je najizravnije sredstvo koje je koncesionar imao na raspolaganju prema trećim osobama bila vremenski

²⁶³ ZOO/05, čl. 1046.

²⁶⁴ Perkušić, A., *Pomorsko (opće) dobro...*, *op. cit.*, str. 18. Pritom napominjemo kako je Vrhovni sud Republike Hrvatske 2015. godine obvezujućim zaključkom zauzeo kontradiktoran stav kojim istodobno inzistira na striktnoj primjeni načela *superficies solo cedit*, uključujući gradnju na temelju koncesije na pomorskom dobru, te istodobno vidi koncesiju kao osnovu za pravno odvajanje zgrade i pomorskog dobra. Vidi Vrhovni sud Republike Hrvatske, Zaključci sa sastanka predsjednika Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske s predsjednicima građanskih odjela županijskih sudova RH održanog 16. i 17. rujna 2015. u Šibeniku, Zaključak 2. (građevine na pomorskom dobru), Broj: Su-IV-246/2015 od 17. rujna 2015., str. 2.

²⁶⁵ ZOO/05, čl. 1047. st. 1. – 2.

²⁶⁶ ZV/96, čl. 100. st. 2. i čl. 110. st. 1.

²⁶⁷ ZOO/05, čl. 8. – 9. i čl. 1046.

²⁶⁸ Narodne novine, br. 112/2012, 25/2013, 93/2014, 55/2016, 73/2017, 131/2020, 114/2022 (čl. 22. – 23. i čl. 262.).

ograničena posjedovna zaštita. Kada ona prestane, koncesionar (kao i najmoprimac i zakupoprimac) više nema direktnih sredstava protiv trećih osoba, nego samo posebnom tužbom može zahtijevati od davatelja koncesije da uspostavi ugovoreno pravno i faktično stanje, odnosno naknadu štete ako se to ne postigne zbog krivnje davatelja koncesije. Držimo da bi se u daljnjim zakonodavnim izmjenama trebalo razmisliti o uvođenju kvazi-negatorne zaštite za obveznopravne ovlaštenike, poput koncesionara, najmoprimca i zakupoprimca, kako bi im se pružila direktna pravna zaštita protiv trećih osoba neovisna o trajanju posjedovne zaštite.

Što se tiče zaštite prava iz dobivenog prava korištenja prema ZPVDLP-u/74, odnosno koncesije prema PZ-u/94, ističemo kako je pretežito važno sve što je o dotičnoj materiji rečeno u kontekstu ZPDML-a/03, ali po osnovi drugih propisa. Tako je, na primjer, jednaku posjedovnu zaštitu jamčio Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima (u nastavku: ZOVO/80)²⁶⁹ koji je također poznavao i zabranu prekomjernih imisija,²⁷⁰ dok je pravo zahtijevati otklanjanje izvora štete bilo regulirano tada još važećim Zakonom o obveznim odnosima iz 1978. godine (u nastavku: ZOO/78).^{271 272}

3.4.4. Posebno založnopravno uređenje

Što se tiče založnopravne sposobnosti prava korištenja pomorskog dobra i kupališta, odnosno koncesija i plaža prema ZPVDLP-u/74 i PZ-u/94, posebno založnopravno uređenje po tim propisima predstavljale su odredbe o apsolutnoj, odnosno relativnoj zabrani prijenosa prava,²⁷³ dok se u ostatku primjenjivalo tadašnje opće založnopravno uređenje iz ZOVO-a/80 i ZOO-a/78.²⁷⁴ Naime, kako Staničić i Bogović ističu u kontekstu ZPDML-a/03, kod zalaganja koncesije ne govorimo o zalaganju samog prava koncesije, nego o zalaganju imovine (stvari i prava) koju koncesionar stekne vršenjem koncesije²⁷⁵ (*mutatis mutandis* prava korištenja) na pomorskom dobru, odnosno plaži. Stoga proizlazi da se posebnim

²⁶⁹ Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, pročišćeni tekst, *Službeni list SFRJ*, br. 6/1980, 36/1990; *Narodne novine*, br. 53/1991, 91/1996.

²⁷⁰ ZOVO/80, čl. 5. i čl. 74. – 79.

²⁷¹ *Službeni list SFRJ*, br. 29/1978, 39/1985, 46/1985, 57/1989; *Narodne novine*, br. 53/1991, 73/1991, 3/1994, 111/1993, 107/1995, 7/1996, 91/1996, 112/1999, 88/2001, 35/2005.

²⁷² ZOO/78, čl. 156.

²⁷³ ZPVDLP/74, čl. 14.; PZ/94, čl. 59. st. 4.

²⁷⁴ ZOVO/80, čl. 62. i ZOO/78, čl. 995.

²⁷⁵ Staničić, F.; Bogović, M., *Koncesije na pomorskom dobru – odnos zakona o koncesijama i zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, *Pravni vjesnik*, god. 33 (2017.), br. 1, str. 94.

odredbama ZPVDLP-a/74, odnosno PZ-a/94 o relativnoj zabrani prijenosa prava²⁷⁶ ne utječe na založnopravnu sposobnost samog objekta zalog, nego se isključuje, odnosno sekvestracijom ograničava mogućnost namirenja založnog vjerovnika.

Suprotno tomu, posebno založnopravno uređenje koncesija iz ZPDML-a/03 znatno je detaljnije od prethodne regulacije. Prema njemu, ovlaštenik koncesije može založiti svoju koncesiju, odnosno osnovati založno pravo na koncesiji u korist druge osobe upisom u Upisnik koncesija (u nastavku: Upisnik) – javnu knjigu koju u pisanom ili elektroničkom obliku Vlada RH dodjeljuje za koncesije, a vodi Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture RH (u nastavku: Ministarstvo). Za koncesije koje daju županijske skupštine, Upisnik vodi nadležno upravno tijelo te županije.²⁷⁷ Prema odredbi ZPDML-a/03 upis se provodi na zahtjev ovlaštenika koncesije uz priloženi založni ugovor u roku od petnaest dana od dana njegova sklapanja, a založno se pravo stječe ili prestaje provođenjem ili brisanjem upisa u Upisniku.²⁷⁸ Založno pravo vjerovniku daje pravo da sam koristi koncesiju ili da je prenese na treću osobu, pod uvjetom da ta treća osoba, na koju se prenosi koncesija, ispunjava uvjete za ovlaštenika koncesije i da za to dobije suglasnost davatelja koncesije.²⁷⁹ Ako založni vjerovnik ili treća osoba na koju se koncesija želi prenijeti ne ispunjava uvjete za ovlaštenika koncesije, davatelj koncesije ne može dati suglasnost za prijenos te će koncesija biti oduzeta. U suprotnom, davatelj koncesije mora dati suglasnost za osobno izvršavanje po založnom vjerovniku ili za prijenos koncesije na treću osobu.²⁸⁰ Pritom je važno istaknuti kako je založnopravna sposobnost koncesionara, prema izričitoj odredbi ZPDML-a/03, ograničena samo na osiguravanje dugova iz kredita sklopljenog radi provedbe ugovora o koncesiji, i to isključivo prema kreditoru – financijskoj instituciji.²⁸¹

Založnopravna sposobnost prava korisnika koncesijskog odobrenja nije posebno propisana niti isključena odredbama ZPDML-a/03 i PZ-a/94, pa se na njega primjenjuje opće založnopravno uređenje iz ZV-a/96.²⁸² Prema našem mišljenju, pravo iz koncesijskih odobrenja moglo se prema tim propisima, također, smatrati sposobnim za zalog zbog istih razloga kao i prethodno spomenuto pravo

²⁷⁶ ZPVDLP/74, čl. 14.; PZ/94, čl. 59. st. 4.

²⁷⁷ ZPDML/03, čl. 34. st. 1. – 2. i čl. 36. st. 1. – 4.

²⁷⁸ ZPDML/03, čl. 34. st. 2., 4. i 8.

²⁷⁹ ZPDML/03, čl. 34. st. 5.

²⁸⁰ ZPDML/03, čl. 34. st. 6. – 7.

²⁸¹ ZPDML/03, čl. 67. st. 1.

²⁸² ZV/96, čl. 298. st. 2.

korištenja i koncesija. Sredstvo osiguranja bila bi imovina koju je nositelj stekao obavljanjem koncesijskog odobrenja, a ne samo koncesijsko odobrenje.²⁸³

Stoga je posebno založnopravno uređenje, prema odredbama ZPDML-a/03, bilo propisano samo za koncesije i izdvajalo se od općeg založnopravnog uređenja iz odredaba ZV-a/96. Ovo se izdvajanje temeljilo na ograničenju založnopravne sposobnosti, propisivanju stjecanja založnog prava upisom u Upisnik koncesija i propisivanju zakonskog prava založnog vjerovnika na namirenje izvršavanjem koncesije, pod uvjetom odobrenja davatelja koncesije. Naime, iako se opća dobra (uključujući i pomorsko dobro) upisuju u zemljišne knjige na zahtjev subjekta koji ima pravni interes,²⁸⁴ i iako se koncesije kao vrsta knjižnih prava upisuju u teretovnicu takvog zemljišnoknjižnog tijela prema pravilima za upis zakupa,²⁸⁵ zakonodavac je umjesto propisivanja upisa založnog prava na tako upisanoj koncesiji u zemljišnim knjigama kao načina njegova stjecanja propisao upis u Upisnik kao javnu evidenciju različitu od Registra koncesija.²⁸⁶ S obzirom na kvazi-stvarnopravni i knjižni karakter koncesija te okolnost trostrukog upisa podataka u navedenim trima evidencijama, smatramo kako bi se funkciju Upisnika možda moglo integrirati u zemljišne knjige.

Osobito važna posebnost založnopravnog uređenja koncesija u ZPDML-u/03 jest pravo založnog vjerovnika na osobno izvršavanje koncesije ili prijenos koncesije na treću osobu, u oba slučaja pod uvjetom suglasnosti davatelja koncesije. S time se odstupa od pravila općeg založnopravnog uređenja koje nalaže da založni vjerovnik namiruje svoju dospjelu, a nepodmirenu osiguranu tražbinu sudskim, odnosno službenim putem.²⁸⁷ Naime, založni vjerovnik *ex lege* ima pravo izvansudskog namirivanja samostalnim izvršavanjem koncesije uz suglasnost davatelja koncesije, a koji to može odbiti samo ako založni vjerovnik ne ispunjava uvjete za ovlaštenika koncesije.²⁸⁸ Ako sam ne ispunjava uvjete za izvršavanje koncesije, založni vjerovnik ima mogućnost prijenosa koncesije na pravnu ili fizičku osobu koja te uvjete ispunjava i s kojom može interno pravno urediti izvršavanje koncesije radi konačnog namirenja tražbine prema založnom

²⁸³ Nikšić, S., *Imovina u građanskom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 62 (2012.), br. 5-6, str. 1602.

²⁸⁴ ZZK/22, čl. 17. st. 4.

²⁸⁵ ZZK/22, čl. 24. st. 2.

²⁸⁶ ZPDML/03, čl. 34. st. 2.

²⁸⁷ Gavella, N.; Josipović, T.; Gliha, I.; Belaj, V.; Stipković, Z., *Stvarno pravo*, svezak 2., Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 413.

²⁸⁸ ZPDML/03, čl. 34. st. 5. – 7.

dužniku.²⁸⁹ Dakle, načini ostvarivanja prava namirenja založnog vjerovnika iz založene koncesije znatno odstupaju od općeg založnopravnog uređenja jer založni dužnik nema aktivnu ulogu u dozvoljavanju izvansudskog namirenja, a načini izvansudskog namirenja podliježu kontroli subjekta koji nije dio založnopravnog odnosa (davatelja koncesije). Smatramo da je i okolnost javnopravne kontrole osobnog izvršavanja ili prijenosa koncesija od založnog vjerovnika dodatna potvrda javno-privatnog mješovitog karaktera koncesijskog pravnog odnosa.

4. POZITIVNOPRAVNO UREĐENJE – ZAKON O POMORSKOM DOBRU I MORSKIM LUKAMA IZ 2023. GODINE

O aktualnom pitanju revizije stvarnopravnog uređenja pomorskog dobra i plaža raspravlja se, više ili manje, kontinuirano od početka 2010. godine, s obzirom na to da je prvi prijedlog potpuno novog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama upućen Hrvatskom saboru u travnju 2014. godine na inicijativu Kluba zastupnika HDZ-a²⁹⁰ radi rješavanja problema nesklada između uređenja koncesija u ZK-u/12,²⁹¹ ukidanja instituta koncesijskih odobrenja, implementacije instituta dozvola,²⁹² definiranja morskih plaža²⁹³ i dr. S obzirom na neuspjeh Prijedloga zakona iz 2014. godine, 29. prosinca 2022. godine Vlada RH je u zakonodavnu proceduru uputila Prijedlog ZPDML-a/22 koji je naposljetku stupio na snagu potkraj srpnja 2023. godine kao ZPDML/23. Potonji u mnogočemu slijedi ista rješenja kao i istoimeni Prijedlog zakona iz 2014. godine, pa u nastavku analiziramo njegove odredbe.

4.1. Pomorsko dobro i plaže

Temeljni stvarnopravni status pomorskog dobra se ne mijenja. Pomorsko dobro zadržava status općeg dobra kojim se svi mogu služiti pod jednakim uvjetima u skladu s njegovom prirodom, namjenom i zakonskim ograničenjima,²⁹⁴ te

²⁸⁹ *Ibid.*

²⁹⁰ Hrvatski Sabor, Prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Klasa: 934-01/14-01/01, URBROJ: 65-14-02 od 16. travnja 2014.

²⁹¹ *Ibid.*, II.a Ocjena stanja.

²⁹² *Ibid.*, II.b Osnovna pitanja koja se uređuju Zakonom, t. 9.

²⁹³ *Ibid.*, t. 16.

²⁹⁴ ZPDML/23, čl. 4. st. 1. i 5. i čl. 5. st. 1.

se i dalje inzistira na beziznimnoj primjeni načela *superficies solo cedit*.²⁹⁵ Komponente pomorskog dobra u bitnome i dalje odražavaju dosadašnju trodiobu, ali je kopnenoj komponenti znatno proširen obuhvat detaljnim navođenjem njezinih mogućih oblika i proglašavanjem svih nekretnina unutar lučkog područja pomorskim dobrom.²⁹⁶ Temeljne granice pomorskog dobra također su neizmijenjene prema kopnu, ali i ostatku mora.²⁹⁷

Prethodno razlikovanje morskih plaža na prirodne i uređene (koje je dosad bilo uređeno Pravilnikom o plažama/95) integrirano je u zakon i dodatno razrađeno. Tako je temeljna podjela morskih plaža na morske plaže posebne namjene i javne morske plaže, pri čemu se potonje dijele na prirodne i uređene.²⁹⁸ Temeljna razlika između morskih plaža posebne namjene i javnih morskih plaža jest u tome što se potonje ne smiju ograđivati niti ograničavati pristupom, odnosno njihova opća upotreba ne smije biti ograničena, a kamoli isključena, bez obzira na eventualne koncesije koje postoje na njima.²⁹⁹

ZPDML/23 pod prirodne morske plaže u bitnome smatra plaže unutar ili izvan naselja koje su infrastrukturno neopremljene, s očuvanim prirodnim obilježjima i sastavom na kojima je zabranjeno građenje i koncesioniranje ako se plaža nalazi izvan građevinskog područja.³⁰⁰ Uređene se morske plaže razlikuju od njih po svojoj infrastrukturnoj opremljenosti, dostupnosti osobama smanjene pokretljivosti i izmijenjenim prirodnim karakteristikama. Subjekt koji upravlja takvom plažom (jedinica lokalne samouprave ili koncesionar) dužan je adekvatno označiti plažu, zaštititi je s morske strane te sve aktualne i potencijalne korisnike informirati (informativnom pločom) o kvaliteti mora, pristupu kućnim ljubimcima, potencijalnim izvanrednim događajima i sl.³⁰¹ Usporedbom s prethodnim izloženim uređenjem koje je važilo od osnutka RH do stupanja na snagu ZPDML-a/23, smatramo kako je vidljivo suštinsko očuvanje prethodnih koncepcija plaža uz znatno unaprijeđenje i razradu njihove regulacije. Prema našem mišljenju, osim ograničenja koncesioniranja i izričite zabrane gradnje na prirodnim

²⁹⁵ ZPDML/23, čl. 5. st. 3.

²⁹⁶ ZPDML/23, čl. 6. st. 1. – 4.

²⁹⁷ ZPDML/23, čl. 6. st. 3. i 5.

²⁹⁸ ZPDML/23, čl. 76. st. 1. – 2.

²⁹⁹ ZPDML/23, čl. 78. st. 3. – 5., čl. 79. st. 3. – 5. i čl. 80. Ističemo kako je 2001. godine argumentiranim prijedlogom o razvrstavanju plaža na poluuređene, uređene i plaže posebne namjene sugerirano da se sve plaže podvrgnu koncesioniranju te da se razvrstaju utvrđivanjem detaljnih uvjeta koje mora ispunjavati svaka plaža. Vidi Capar, R., *Trebaju li nam propisi o plažama*, *Pomorski zbornik*, god. 38 (2000.), br. 1, str. 187-189.

³⁰⁰ ZPDML/23, čl. 78.

³⁰¹ ZPDML/23, čl. 79.

plažama, poseban napredak predstavlja i antidiskriminacijski element u definiciji uređenih plaža, gdje je po prvi put od osnutka RH uključen element njihove pristupačnosti osobama smanjene pokretljivosti.³⁰²

Također, osobito važnu novinu predstavlja propisivanje ograničenja mjere *de facto* isključenja opće upotrebe na koncesioniranom pomorskom dobru, odnosno javnoj plaži. Konkretno, ZPDML/23 uvodi opću dužnost davatelja koncesije za gospodarsko korištenje javne plaže da pri određivanju površine plaže na kojoj koncesionar može obavljati djelatnosti, za koje je dobio koncesiju, osigura i zaštititi javni interes korištenja plaže.³⁰³ Propisuje da se koncesijom za gospodarsko korištenje uređene plaže izvan naselja može obuhvatiti najviše 60 % kopnenog i 40 % morskog dijela plaže, a unutar sagrađenog naselja najviše 40 % kopnenog i 20 % morskog dijela plaže, pri čemu preostali dio plaže mora ostati dostupan za javnu upotrebu.³⁰⁴ Dakle, zakonodavac propisivanjem većih ograničenja unutar naselja nego izvan naselja očito dvojako štiti, među ostalim, interese lokalnog stanovništva – apstraktno, propisivanjem opće obveze davatelja koncesije da štiti javni interes postavljanjem objektivnih ograničenja koncesioniranja.

Spomenute morske plaže posebne namjene mogu se u bitnome definirati kao morske plaže koje su prilagođene zadovoljavanju specifičnih potreba posebnih kategorija korisnika (na primjer, za liječenje i fizikalnu rehabilitaciju) i koje se mogu koristiti isključivo na temelju koncesije. Koncesija se može dodijeliti: 1) javnoj zdravstvenoj ustanovi koju je osnovala RH ili jedinica područne (regionalne) samouprave, a čiji su korisnici u toj ustanovi radi liječenja i/ili rehabilitacije ili 2) pravnoj osobi, odnosno koncesionaru čiji su korisnici naturalni turisti.³⁰⁵ Prema našem mišljenju, *ratio legis* i takve regulacije nedvojbeno su antidiskriminacijske naravi.

Temeljno uređenje upravljanja pomorskim dobrom ostaje nepromijenjeno u odnosu na prethodno uređenje iz ZPDML-a/03, ali se primjećuje opsežnija i detaljnija regulacija u odnosu na prethodno stanje. RH sada izričito proklamira svoju ulogu nositeljice vlasti (i upravljanja) nad pomorskim dobrom. Vlada RH u njezino ime upravlja pomorskim dobrom, vodi brigu o njemu i za njega odgovara, ali dio poslova upravljanja te razmjerni dio vođenja brige i odgovornosti može se prenijeti na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te lučke uprave, dok za zaštićene dijelove prirode mogu biti nadležne javne ustanove.³⁰⁶ Daljnju

³⁰² ZPVDLP/74, čl. 3. t. 7.; Pravilnik o plažama, čl. 3. st. 1.

³⁰³ ZPDML/23, čl. 81. st. 1.

³⁰⁴ ZPDML/23, čl. 81. st. 2. – 3.

³⁰⁵ ZPDML/23, čl. 80.

³⁰⁶ ZPDML/23, čl. 9. st. 1. – 4.

novinu predstavlja uvođenje koncepta tzv. integralnog upravljanja pomorskim dobrom kojim se nalaže poštovanje principa održivog razvoja i očuvanja pomorskog dobra za buduće generacije, zaštita javnog interesa, okoliša, prirodnog krajobraza, kulturne baštine itd.³⁰⁷ Ovo definitivno predstavlja korak prema ostvarenju principa definiranih u spomenutim međunarodnim dokumentima (Protokolu IUOP-u i Preporuci iz 2002.) te nacionalnim izvorima prava.³⁰⁸

Što se tiče načina upotrebe i korištenja pomorskog dobra, novim uređenjem sadržanim u odredbama ZPDML-a/23 i dalje se *de facto* predviđa opća i posebna upotreba te gospodarsko korištenje pomorskog dobra, pri čemu se navedeni pojmovi i dalje u bitnome jednako definiraju, kao i u odredbama prethodno važećeg ZPDML-a/03.³⁰⁹ Novinu predstavlja *de facto* zamjena instituta koncesijskih odobrenja institutom dozvola³¹⁰ o čemu će biti više riječi kasnije.

Dakle, na plažama posebne namjene načelno vrijedi suprotno od onoga što vrijedi za javne plaže jer je isključenje javnih plaža iz opće upotrebe, odnosno korištenje koje potpuno isključuje opću upotrebu,³¹¹ izričito zabranjeno. Prema našem mišljenju, time se otvara pitanje mogućnosti djelomičnog ograničenja opće upotrebe. Naime, posebnom se odredbom navodi da se koncesije za gospodarsko korištenje javne plaže moraju davati tako da je totalitet koncesionirane plaže dostupan općoj upotrebi (»svima na korištenje«), ali da koncesionar može na varijabilnom maksimalnom postotku morskog, odnosno kopnenog dijela te plaže obavljati gospodarske djelatnosti za koje mu je dodijeljena koncesija.³¹²

Međutim, kako pomiriti istodobne i fizički kolidirajuće zahtjeve opće upotrebe i gospodarsko korištenje istog dijela plaže? Prema našem mišljenju, citirane odredbe čl. 81. st. 2. – 3. uvode nepotrebne pravne nejasnoće jer očito propuštaju nazvati koncesionarev legitimni posjed nad koncesioniranim dijelom javne plaže njegovim pravim imenom – ograničenjem opće upotrebe te plaže³¹³ bez

³⁰⁷ ZPDML/23, čl. 8.

³⁰⁸ Vidi *supra* poglavlje 2.

³⁰⁹ ZPDML/23, čl. 11.

³¹⁰ Kundih, B., Umjesto koncesijskih odobrenja..., *loc. cit.*

³¹¹ ZPDML/23, čl. 3. st. 1. t. 5.

³¹² Ako je plaža unutar naselja, koncesionaru je dopušteno obavljati djelatnost na najviše 20 % morskog i 40 % kopnenog dijela plaže, a ako je plaža izvan naselja, tada na najviše 40 % morskog i 60 % kopnenog dijela plaže (ZPDML/23, čl. 81. st. 2. – 3.).

³¹³ ZPDML/23, čl. 13. st. 1. glasi: »Na dijelu pomorskog dobra opća upotreba pomorskog dobra može se ograničiti, ili iznimno isključiti na određeno vrijeme na temelju koncesije, posebne upotrebe pomorskog dobra, davanjem prava na privremeno gospodarsko korištenje pomorskog dobra te davanjem luke otvorene za javni promet na upravljanje lučkom upravom.«

simuliranja mogućnosti neke istodobne opće upotrebe koja bi u praksi mogla stvarati samo probleme svim involviranim subjektima.

4.2. Stečena prava na pomorskom dobru

Pitanje stečenih prava na pomorskom dobru i plažama prema odredbama ZPDML-a/23, u usporedbi s prethodnim propisima, riješeno je prilično nedvosmisleno. Zakonom se propisuje da »nekretnina ima status pomorskog dobra ako po svom položaju, izgledu, namjeni, prirodnim obilježjima i uobičajenom načinu upotrebe odgovara zakonskoj definiciji pomorskog dobra« te da je odluka suda ili upravnog tijela kojom se takav status utvrđuje (i na temelju toga posljedično upisuje u knjižne evidencije) samo deklarativnog učinka.³¹⁴ Dakle, status pomorskog dobra, u načelu, nastaje po samom zakonu, a iznimno pravnim aktom kojim se pojas (koji taj status obuhvaća na mikrolokaciji) proširuje u dubinu kopna.³¹⁵

Pritom zakon u čl. 5. st. 1. i 4. navodi kako je pomorsko dobro (uključujući i plaže) stvarnopravno nesposobno, kako na njemu nije moguće stjecanje stvarnih prava ni po kojoj osnovi te kako se »nitko ne može pozivati na zaštitu povjerenja u istinitost i potpunost zemljišne knjige u odnosu na nekretninu koja je pomorsko dobro«. ³¹⁶ Također, zakon propisuje kako su nevaljani i bez pravnog učinka svi upisi prava vlasništva na nekretninama koje se smatraju pomorskim dobrom prema ZPDML-u/23 i prijašnjim propisima za privatnopravne subjekte i za javnopravne subjekte čiji upisi potječu iz nekadašnjih prava upravljanja, korištenja ili raspolaganja nekretninama u društvenom vlasništvu.³¹⁷ U svim takvim slučajevima zakon propisuje brisanje tih upisa i upis pomorskog dobra bez prava na naknadu.³¹⁸

Međutim, zakon iznimno smatra valjanim upis prava vlasništva na nekretnini koja je, iako je i tada bila pomorsko dobro, bila, odlukom tadašnjeg subjekta koji je njome upravljao, izdvojena iz pomorskog dobra prije stupanja na snagu ZPVDLP-a/74.³¹⁹ Samim time smatramo da zakon efektivno pruža pravnu osnovu titularima takvih prava da traže primjenu pravila o izvlaštenju uz isplatu zakonite naknade. Takva je nekretnina teoretski mogla predstavljati i plažu u današnjem smislu riječi.

³¹⁴ ZPDML/23, čl. 10. st. 1. – 3.

³¹⁵ ZPDML/23, čl. 10. st. 11. – 13.

³¹⁶ ZPDML/23, čl. 5. st. 1. i 4.

³¹⁷ ZPDML/23, čl. 217. st. 1. i 3. – 5.

³¹⁸ ZPDML/23, čl. 34., čl. 217. st. 1. i 5.

³¹⁹ ZPDML/23, čl. 217. st. 2.

Stoga proizlazi da, sasvim iznimno, samo ako je stvarno pravo stečeno za vrijeme prekida kontinuiteta stvarnopravne nesposobnosti pomorskog dobra, odnosno plaža (konkretno u razdoblju od stupanja na snagu ZNPP-a/47 12. studenog 1947. godine do stupanja na snagu ZPVDLP-a/74 24. svibnja 1974. godine), i samo ako titular uspije dokazati to pravo bez pozivanja na podatke iz zemljišnoknjižne evidencije, važeći ZPDML/23 dopušta mogućnost uspjeha u dokazu valjanosti takvog upisa. Prema našem mišljenju, takvo rješenje prilično agresivno cilja konačnom rješenju pitanja stvarnopravne nesposobnosti pomorskog dobra i plaža jer, čak i po cijenu kršenja stečenih prava, njihovim titularima nameće teret teškog dokaza zabranom pozivanje na povjerenje u zemljišne knjige. Stoga takvo rješenje podiže i sumnje u zakonodavčeve motive, te smatramo da je moguće da je ono izabrano kako bi se, čak i pod cijenu pravne sigurnosti i bez primjene instituta izvlaštenja na takve iznimno vrijedne nekretnine, naposljetku riješio gordijski čvor stvarnih prava na pomorskom dobru u RH.

4.3. Koncesije na pomorskom dobru, posebna upotreba i dozvole

Kao što je već rečeno, ZPDML/23 (jednako kao i prethodni ZPDML/03) razlikuje opću i posebnu upotrebu pomorskog dobra te gospodarsko korištenje pomorskog dobra.³²⁰ Pritom zakon razlikuje ukupno četiri instituta raspolaganja pomorskim dobrom: 1) posebnu upotrebu, 2) gospodarsko korištenje, 3) privremeno gospodarsko korištenje pomorskog dobra i 4) dozvole.³²¹ Privremeno gospodarsko korištenje pomorskog dobra jest institut raspolaganja pomorskim dobrom koji se tiče isključivo gospodarskog korištenja lučkog područja luke posebne namjene kao dijela pomorskog dobra bitno različitog od plaža³²² pa stoga prelazi granice interesa ovog rada.

Posebna upotreba konstruirana je kao pravni institut sličan koncesijama, s razlikom da se pravo na posebnu upotrebu daje za jednokratno obavljanje zatvorenog kruga načelno nekomercijalnih djelatnosti te da se ne može dati za već sagrađene ili izvedene građevine, odnosno zahvate u prostoru.³²³ Naime, to predstavlja naplatni modus upotrebe pomorskog dobra ili infrastrukture, a može uključivati gradnju građevina za potrebe tijela državne uprave i pravnih osoba s javnim ovlastima za specifične potrebe (obrana, unutarnji poslovi, sigurnost plovidbe, zaštita prirode i okoliša, zaštita od štetnog djelovanja vode i dr.)

³²⁰ ZPDML/23, čl. 11. i čl. 13.

³²¹ ZPDML/23, čl. 44.

³²² ZPDML/23, čl. 75.

³²³ ZPDML/23, čl. 45. i čl. 49.

ili gradnju prometne, komunalne i druge infrastrukture koja se dijelom nalazi na pomorskom dobru.³²⁴ Pravo na posebnu upotrebu može steći pravna ili fizička osoba sklapanjem upravnog ugovora o posebnoj upotrebi na temelju odluke donesene u upravnom postupku.³²⁵ To može trajati do deset godina (za projekte na području luka otvorenih za javni promet – odlučuje upravno vijeće nadležne lučke uprave), dvadeset godina (za projekte od lokalnog ili regionalnog značaja – odlučuje predstavničko tijelo samoupravne jedinice čiji interesi pretežu) ili pedeset godina (za projekte od značaja za RH – odlučuje Vlada RH).³²⁶ Pritom, zakon nalaže i plaćanje naknade za pravo posebne upotrebe pomorskog dobra koja se određuje u skladu s uredbom Vlade RH (još nije donesena) ovisno o opsegu upotrebe, važnosti objekta i djelatnosti radi koje se dodjeljuje pravo.³²⁷ Temeljna razlika tog novog instituta u odnosu na koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra, odnosno plaža prema prethodno važećem ZPDML-u/03, jest što zakonodavac više ne sufinancira neprofitne i općenito društveno korisne djelatnosti za koje su potencijalni koncesionari mogli dobiti koncesiju za simboličnu naknadu jer se posebna upotreba prema ZPDML-u/23 više ne dodjeljuje za takve aktivnosti.³²⁸ Izbjegavajući pritom puku konstataciju da takva odluka zakonodavca indicira promjenu politike nacionalne javne vlasti prema potpori neprofitnih djelatnosti, smatramo takvu odluku pogrešnom. Ističemo kako mora postojati barem teoretska mogućnost da i neprofitni subjekti koji obavljaju društveno korisnu aktivnost dobiju priliku koristiti pomorsko dobro i plaže kao jedne od najvrjednijih nacionalnih resursa.

Nadalje, gospodarsko korištenje pomorskog dobra ostvaruje se isključivo koncesijom na pomorskom dobru, odnosno svaka koncesija na pomorskom dobru u smislu ZPDML-a/23 smatra se koncesijom za gospodarsko korištenje pomorskog dobra.³²⁹ Pritom se pravo na gospodarsku upotrebu pomorskog dobra daje na određeno vrijeme, s/bez prava na gradnju, pravnoj ili fizičkoj osobi, na temelju ugovora o koncesiji (upravnim ugovorom) sklopljenog nakon javnog prikupljanja ponuda ili iznimno na zahtjev (u potonjem slučaju najviše na pet godina), za obavljanje neke iz kruga komercijalnih djelatnosti (na primjer, za obavljanje proizvodnih i uslužnih djelatnosti, gospodarsko korištenje morske plaže, uzgoj ribe i morskih organizama i za druge namjene) koje su planirane

³²⁴ ZPDML/23, čl. 45. i čl. 47.

³²⁵ ZPDML/23, čl. 46. st. 1. i 8.

³²⁶ ZPDML/23, čl. 46. st. 3. – 7.

³²⁷ ZPDML/23, čl. 47. st. 1. – 2.

³²⁸ ZPDML/03, čl. 19. t. 1

³²⁹ ZPDML/23, čl. 48. st. 1.

prostornim planom. Također, pravo se može dati za već sagrađene ili izvedene građevine, odnosno zahvate u prostoru.³³⁰

Dakle, među institutima posebne upotrebe i gospodarskog korištenja pomorskog dobra temeljna je razlika u (ne)komercijalnoj prirodi djelatnosti koje se obavljanju na pomorskom dobru, njihovim taksativnim ili egzemplarnim navođenjem te (ne)mogućnosti davanja za već sagrađene i/ili izvedene građevine i/ili zahvate u prostoru. Pritom zakon donosi i niz odredaba o pripremnim radnjama koje provodi tijelo nadležno za davanje koncesije radi utvrđivanja potreba i interesa za njezinu dodjelu, kao i o stručnom povjerenstvu za koncesije. Ipak, iznenađuje činjenica da za potonje nije propisana jasna uloga i zbir ovlasti.³³¹

Nadalje, opća upotreba može se ograničiti, a iznimno i isključiti samo privremeno i na dijelu pomorskog dobra obuhvaćenom koncesijom za gospodarsko korištenje, pravom na privremeno gospodarsko korištenje i pravom na posebnu upotrebu.³³² Korištenje pomorskog dobra bez isključenja ili umanjenja njegove opće upotrebe moguće je putem instituta dozvola na pomorskom dobru³³³ čime se *de facto* zamjenjuje prijašnji institut koncesijskih odobrenja.³³⁴

Trajanje koncesije, odnosno prava posebne upotrebe također ostaje neizmijenjeno u odnosu na odredbe ZPDML-a/03, osim što se jedinicama područne (regionalne) samouprave beziznimno oduzima mogućnost iznimnog davanja koncesije (posebne upotrebe) na rok dulji od dvadeset godina.³³⁵

Naposlijetku, slično institutu koncesijskih odobrenja, dozvolom za upotrebu pomorskog dobra ovlaštenik (gospodarski subjekt) stječe pravo obavljanja gospodarskih djelatnosti na pomorskom dobru tako da se njegovim djelovanjem, u pravilu, ne ograničava niti isključuje opća upotreba pomorskog dobra. Dozvola se izdaje na rok od najmanje dvije, a najviše na pet godina ili iznimno na rok do dvadeset dana, na zahtjev, za obavljanje privremene ili prigodne djelatnosti jednom godišnje, uz mogućnost ograničenja opće upotrebe putem ograđivanja i naplate ulaznica.³³⁶ Druga bitna razlika je u tome što se postupak dodjele dozvola, za razliku od koncesijskih odobrenja, sada vodi na temelju javnog natječaja.³³⁷

³³⁰ ZPDML/23, čl. 48. – 49. i čl. 63.

³³¹ ZPDML/23, čl. 50. – 51.

³³² ZPDML/23, čl. 13.

³³³ ZPDML/23, čl. 71. st. 7.

³³⁴ Kundih, B., *Umjesto koncesijskih odobrenja...*, *loc. cit.*

³³⁵ ZPDML/23, čl. 46. i čl. 52.

³³⁶ ZPDML/23, čl. 71. st. 4. – 7. i 9. – 10.

³³⁷ ZPDML/03, čl. 38. st. 1. i 3.; ZPDML/23, čl. 71. st. 1. i 10.

4.3.1. Subjekti, objekti, trajanje i evidencije

ZPDML/23 pretežito ne mijenja postojeće uređenje subjekata, pa koncesionar za gospodarsko korištenje i ovlaštenik dozvole može i dalje biti pravna osoba privatnopravnog ili (barem teoretski) javnopravnog karaktera te obrtnik, dok subjekti prava posebne upotrebe nisu definirani, ali pretpostavljamo da mogu biti javnopravni ili privatnopravni subjekti.³³⁸ Posebne pretpostavke propisane za koncesionara od prethodnog se uređenja razlikuju po tome što subjekte kojima je prethodno oduzimana koncesija ne isključuju trajno od apliciranja za novu koncesiju na pomorskom dobru, nego samo na razdoblje od pet godina od dana oduzimanja.³³⁹ Također, novina je i da se dozvola ne može dati ponuditelju koji je prethodno protuzakonito ili neovlašteno koristio pomorsko dobro i/ili na njemu uzrokovao štetu,³⁴⁰ dok daljnji uvjeti za posebnu upotrebu nisu propisani.

Davatelji koncesije su i dalje Vlada RH, jedinica područne (regionalne) ili iznimno lokalne samouprave.³⁴¹ Preciznije, Vlada RH je davatelj koncesije ako je konkretni projekt od interesa za RH ili za zaštitu pomorskog dobra. Argumentom *a contrario* zaključujemo da je predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave davatelj koncesije ako je projekt u pretežitom područnom (regionalnom) interesu te ako je, u slučaju da nema ovlasti za davanje pojedinih ili svih koncesija, na prijedlog svojeg izvršnog tijela ili na zahtjev predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave prenijelo ovlast na tu jedinicu.³⁴²

Ovlast rješavanja dozvola podijeljena je između izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave (umjesto Vijeća) na temelju odluke njezina predstavnička tijela, ravnatelja javne ustanove za zaštićene dijelove prirode i ravnatelja državne ili županijske lučke uprave,³⁴³ ovisno o području njihove mjesne nadležnosti prema načelu specijalnosti. Smatramo kako je i ovdje vidljivo unaprjeđenje pravnog instituta dozvole (bivša koncesijska odobrenja), ali da je ipak potrebno nastaviti napore u sprječavanju pretjerane upotrebe instituta dozvola kako bi se ograničila opća upotreba pomorskog dobra,³⁴⁴ osobito u odnosu na prirodne morske plaže kod kojih postoji i spomenuto ograničenje koncesioniranja koje ih »izlaže«

³³⁸ ZPDML/23, čl. 45., čl. 48. i čl. 71.

³³⁹ ZPDML/23, čl. 56. st. 1. t. 3.

³⁴⁰ ZPDML/23, čl. 71. st. 6.

³⁴¹ ZPDML/23, čl. 53. – 54.

³⁴² ZPDML/23, čl. 54. st. 1. i 3.

³⁴³ ZPDML/23, čl. 71. st. 1. i 3. (v. bilješku 216).

³⁴⁴ Kundih, B., Umjesto koncesijskih odobrenja..., *loc. cit.*

dozvolama.³⁴⁵ Nadalje, kako bi razmjeri eventualnih problema ipak trebali biti manji nego za vrijeme ZPDML-a/03 jer po ZPDML-u/23 dozvole dodjeljuje izvršni organ samoupravne jedinice na temelju odluke njezina predstavnička tijela, a ne (više) samostalni peteročlani organ (Vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja) koje je imenovalo predstavničko tijelo te jedinice.³⁴⁶ Naime, izvršni organ ne može dodjeljivati dozvole suprotno odluci predstavničkog tijela te jedinice, čime se uspostavlja prethodna kontrola koju nije poznao prethodni zakon.³⁴⁷ Smatramo kako je kolegijalno tijelo s više članova, poput predstavničkog tijela, otpornije (zbog svoje veličine) na eventualne koruptivne utjecaje od manjeg Vijeća za dodjelu koncesijskih odobrenja.

Što se tiče koncesije i podređenosti gradova i općina županijama, ta je dinamika zadržana uz dodatak osobitog načina podređenosti svih samoupravnih jedinica Vladi RH. Vlada RH ima ovlast zabraniti davanje koncesija za osobito vrijedne ili osjetljive dijelove pomorskog dobra te izravno dodjeljivati koncesije i preuzimati ugovore o već dodijeljenim koncesijama za projekte od interesa za RH ili za zaštitu pomorskog dobra, bez obzira na prvotnog davatelja koncesije.³⁴⁸ Prema našem mišljenju, takva novina svakako predstavlja okrupnjivanje ovlasti Vlade RH, što može imati pozitivne učinke kroz povećani nadzor nad upravljanjem pomorskim dobrom, ali i negativne učinke kroz smanjenu pravnu sigurnost koncesionara.

Također, i ZPDML/23 predviđa institut potkoncesije. One su sada ograničene na gospodarsko korištenje dijela koncesioniranog pomorskog dobra koji zahtijeva izgradnju objekata namijenjenih obavljanju djelatnosti sličnih onima za koje je dodijeljena koncesija, a koje koncesionar ne može obavljati sam ili smatra kako bi ih treći, potkoncesionar, mogao obavljati učinkovitije.³⁴⁹ Međutim, ZPDML/23 istodobno ne dopušta davanje koncesije subjektu koji nije registriran za obavljanje (svih) djelatnosti koje su predmet koncesije³⁵⁰ niti sklapanje ugovora o potkoncesiji za glavnu djelatnost za koju je dodijeljena koncesija.³⁵¹ Iz toga proizlazi da je *ratio legis* instituta potkoncesija prema ZPDML-u/23 dijelom izbjeći posljedično oduzimanje koncesije zbog naknadnog nastupanja pravne nemogućnosti vršenja (dijela) njezina sadržaja, a dijelom i izbjeći situaciju gdje je koncesionar *de facto* prisiljen nastaviti vršiti sadržaj dodijeljene koncesije, iako

³⁴⁵ ZPDML/03, čl. 78. st. 6.

³⁴⁶ ZPDML/03, čl. 39. st. 2.; ZPDML/23, čl. 71. st. 3.

³⁴⁷ ZPDML/03, čl. 39. st. 2.; ZPDML/23, čl. 71. st. 3.

³⁴⁸ ZPDML/23, čl. 53. – 54.

³⁴⁹ ZPDML/23, čl. 60. st. 1.

³⁵⁰ ZPDML/23, čl. 56. st. 1. t. 1.

³⁵¹ ZPDML/23, čl. 60. st. 6.

mu je ona postala nerentabilna. S obzirom na razloge za pokretanje postupka izmjena postojećeg ugovora o koncesiji, s tim se institutom ne može riješiti taj »nedostatak«, a koncesionar se izlaže mogućnosti odbijanja predloženih izmjena.³⁵²

Objektima koncesija i prava posebne upotrebe i dalje mogu biti sve tri komponente pomorskog dobra.³⁵³ Pritom su i prirodne morske plaže (osim onih izvan građevinskog područja) i uređene morske plaže sposobne za koncesiju i za posebnu upotrebu, ali bi samim time gospodarsko korištenje prirodnih plaža po svoj prilici trebalo nešto više temeljiti na dozvolama za razliku od uređenih plaža.³⁵⁴ Također, iako to zakon ne zabranjuje, smatramo da je ipak teže zamisliti izdavanje dozvola za obavljanje gospodarske djelatnosti na podmorskoj komponenti pomorskog dobra nego na kopnenoj ili pomorskoj. Rokovi, odnosno trajanje koncesija, prava posebne upotrebe i dozvola ostaju jednaki prethodnom uređenju trajanja koncesija i koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru, s time da je županijama oduzeta ovlast iznimnog prekoračenja roka od dvadeset godina za koncesije i za pravo posebne upotrebe.³⁵⁵

Naposlijetku, od evidencija ZPDML-a/23 predviđa se osnivanje tzv. Jedinствене nacionalne baze podataka pomorskog dobra RH (u nastavku: JNBPPD), odnosno Upisnika koncesija na pomorskom dobru kao specijaliziranog dijela JNBPPD-a. U tu bi bazu davatelji koncesija trebali upisivati »sve koncesije, potkoncesije na pomorskom dobru i posebne upotrebe pomorskog dobra, kao i sve promjene vezane za koncesije, potkoncesije na pomorskom dobru i posebne upotrebe pomorskog dobra, a u roku ne dužem od 30 dana od dana nastupa okolnosti«. ³⁵⁶ Dakle, uz postojeći sustav triju evidencija (Upisnik koncesija, Registar koncesija i zemljišne knjige) namjera je uvesti i četvrtu evidenciju – JNBPPD čiji bi specijalizirani dio nosio isto ime kao i jedna od već postojećih samostalnih evidencija te bi upisi u nju, također, imali samo deklaratoran karakter.

4.3.2. Postupak davanja

ZPDML/23 propisuje da se koncesije na pomorskom dobru dodjeljuju ugovorom o koncesiji nakon provedenog javnog prikupljanja ponuda u postupku davanja koncesije. U taksativno navedenim slučajevima³⁵⁷ pravo na posebnu

³⁵² ZPDML/23, čl. 59. st. 1. i 3.

³⁵³ ZPDML/23, čl. 49. st. 1.

³⁵⁴ ZPDML/23, čl. 78. st. 6. i čl. 79.

³⁵⁵ ZPDML/23, čl. 52. st. 3. – 8. i čl. 46. st. 3. – 4.

³⁵⁶ ZPDML/23, čl. 73.

³⁵⁷ ZPDML/23, čl. 48. st. 3. i čl. 63. st. 1.

upotrebu dodjeljuje se odlukom donesenom na zahtjev u upravnom postupku.³⁵⁸ Dozvole se, pak, dodjeljuju u upravnom postupku rješanjem o davanju dozvole nakon provedenog javnog natječaja.³⁵⁹

Dakle, novo se uređenje u bitnome razlikuje od prethodnog samo po tome što predviđa provođenje javnog natječaja za dodjelu dozvola, što ZPDML/03, kako je već rečeno, nije propisivao za koncesijska odobrenja. Prema našem mišljenju, intencija zakonodavca koja proizlazi iz toga jest osigurati izbor najpovoljnije financijske ponude u slučajevima gdje je vjerojatno narasla »potražnja« za dozvolama. To je svakako korak naprijed u odnosu na prethodno uređenje prema kojem su se koncesijska odobrenja izdavala na zahtjev, bez nadmetanja među poduzetnicima. Stoga bi se u proračunima jedinica lokalne samouprave (70 % uplaćuje se u korist proračuna dotične jedinice lokalne samouprave, a 30 % u korist proračuna županije kojoj pripada)³⁶⁰ moglo prikupiti više sredstava od davanja dozvola nego od davanja koncesijskih odobrenja.

4.3.3. Prestanak i zaštita

Jedna od uočljivijih razlika u odnosu na postojeće uređenje jest izostanak navođenja razloga prestanka koncesija na pomorskom dobru (prava posebne upotrebe i dozvola), čime se efektivno upućuje na opće uređenje koncesija.³⁶¹ Tako koncesija i dalje prestaje, kao i prethodno posebno uređenje jer ZK/17 kao viši, opći propis o koncesijama propisuje iste razloge.³⁶² Jedina je iznimka potvrda koncesije pravnim sljednicima umrlog ili ugašenog koncesionara kako je predviđao prethodni ZPDML/03,³⁶³ a ZPDML/23 to ne predviđa, iako se teoretski može predvidjeti ugovorom o koncesiji. Također, kao i kod ZPDML-a/03, dodatni razlog predviđen odredbama ZUP-a/09 jest jednostrani raskid ugovora prema davatelju koncesije, bez obzira na to je li koncesija dodijeljena u redovitom postupku ili na zahtjev,³⁶⁴ kao i raskid ugovora o koncesiji zbog javnog interesa prema odredbama ZK-a/17.³⁶⁵

³⁵⁸ ZPDML/23, čl. 46. st. 1.

³⁵⁹ ZPDML/23, čl. 71. st. 3. i 7.

³⁶⁰ ZPDML/23, čl. 42. st. 2.

³⁶¹ ZPDML/23, čl. 2. st. 1.

³⁶² ZK/17, čl. 70. – 73.

³⁶³ ZPDML/03, čl. 42. t. 3.

³⁶⁴ ZUP/09, čl. 153. st. 1. – 4.

³⁶⁵ ZK/17, čl. 70. t. 2.

Nadalje, s obzirom na izostanak odredaba o prestanku prava posebne upotrebe dijela pomorskog dobra u slučajevima u kojima dolazi do primjene odredaba o koncesijama, zaključujemo kako *mutatis mutandis* vrijede ista opisana pravila o prestanku koncesija. Izvor subjektivnih prava ovlaštenika i ovdje je upravni ugovor (utemeljen na odluci o posebnoj upotrebi),³⁶⁶ bez obzira na to je li takva odluka donesena u redovitom postupku ili primjenom pravila o koncesijama. Subjektivno pravo njihova ovlaštenika dozvole prema odredbama ZPDML-a/23 zasigurno prestaje istekom roka na koji je dana, zatim odreknućem ovlaštenika i rješanjem o ukidanju dozvole.³⁶⁷ U potonjem slučaju, davatelj dozvole dužan je donijeti takvo rješenje kada utvrdi da se pomorsko dobro koristi suprotno uvjetima iz dozvole.³⁶⁸

Što se tiče pravne zaštite subjektivnih prava iz koncesija, novim se uređenjem uvodi veći stupanj pravne zaštite za koncesionare nego što je bio predviđen odredbama ZPDML-a/03 i prijedlogom važećeg ZPDML-a/23, i to sljedećom odredbom: »Koncesionar je ovlašten podnositi tužbe u vezi s pomorskim dobrom koje mu je dano u koncesiju, kao i podnositi tužbe radi naknade štete, radi činidbe i dr. protiv osoba koje mu ometaju izvršenje prava i obveza iz ugovora o koncesiji.« Prema našem mišljenju, takvom se odredbom *de facto* daje koncesionaru pravna legitimacija za podnošenje svih triju vrsta tužbenih zahtjeva u parničnom postupku (deklaratornog, kondemnatornog i konstitutivnog). To je znatan korak u odnosu na prethodno uređenje koje je, kako smo već naveli, praktički dopuštalo samo posjedovnu zaštitu kao direktan instrumenat zaštite protiv smetatelja posjeda. S druge strane, takva zaštita i dalje nije zajamčena, na primjer, ovlaštenicima prava posebne upotrebe i dozvola.

Naposljetku, smatramo kako se naša prethodna razmatranja o funkciji, odnosno različitoj podobnosti instituta dozvola (kao pandana bivšim koncesijskim odobrenjima) i koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra za ekonomske aktere, odnosno poduzetnike različitih ekonomskih mogućnosti, mogu primijeniti i ovdje. Suprotno tomu, pravo posebne upotrebe za neprofitne subjekte više nema funkciju kakvu je koncesija za posebnu upotrebu imala prema odredbama ZPDML-a/03. Stoga nije zanimljivo većini privatnopravnih aktera, osim onih koji bi bili sposobni snositi izrazito velike troškove koji proizlaze iz izgradnje objekata (javne) infrastrukture.³⁶⁹

³⁶⁶ ZK/17, čl. 70. t. 2.; ZPDML/23, čl. 46. st. 8.

³⁶⁷ ZPDML/23, čl. 71. st. 8. i čl. 72. st. 6.

³⁶⁸ ZPDML/23, čl. 72. st. 6.

³⁶⁹ ZPDML/23, čl. 45.

4.3.4. Posebno založnopravno uređenje

Kao i prema posebnom uređenju iz ZPDML-a/03, koncesije na pomorskom dobru i dalje mogu biti predmet založnih (i podzaložnih) prava koja se stječu ili gube odgovarajućim upisima u Upisnik koncesija.³⁷⁰ Nasuprot tomu, posebne odredbe o založnom pravu na pravu posebne upotrebe, odnosno na dozvoli, izostaju, što dovodi u pitanje založnopravnu sposobnost takvih subjektivnih prava. Budući da je naplatno obavljanje djelatnosti koje mogu biti predmet posebne upotrebe nezamislivo zbog izričite odredbe ZPDML-a/23,³⁷¹ smatramo da je pravno nedopušteno zalaganje takvog subjektivnog prava.³⁷² S druge strane, prema važećoj regulaciji dozvola, ovlašteniku je zabranjeno sklapanje ugovora kojima bi treće osobe bile ovlaštene obavljati dotičnu djelatnost.³⁷³ Međutim, nigdje nije zabranjeno založiti imovinu (stvari i prava) koje ovlaštenik stekne u izvršavanju sadržaja te dozvole. Stoga smatramo kako bi se, kao što je navedeno *supra* poglavlje 3.4.4., moglo govoriti o založnopravnoj sposobnosti prava iz dozvola na pomorskom dobru.

Ograničenje založnopravne sposobnosti subjektivnog prava koncesionara samo na osiguranje tražbine kreditora-financijske institucije iz ugovora o kreditu sklopljenog radi provedbe ugovora o koncesiji,³⁷⁴ također, odražava zakonodavčevu intenciju dodatne zaštite pomorskog dobra kroz ograničenje mogućnosti raspolaganja koncesionarevim subjektivnim pravom iz koncesije, kao što se to čini isključenjem mogućnosti osnivanja podzaložnog prava.³⁷⁵ Uređenje namirenja vjerovnika kroz prijenos koncesije ne odstupa bitno od prijašnjeg uređenja.³⁷⁶ Naime, založni vjerovnik radi namirenja svoje tražbine sada ima pravo predložiti davatelju koncesije prijenos koncesije na sebe ili na treću osobu koja ispunjava uvjete za koncesionara ako dokaže da koncesionar (založni dužnik) nije ispunio osiguranu tražbinu do njezina dospjeća.³⁷⁷ Ovo se razlikuje od prethodnog uređenja iz ZPDML-a/03 prema kojem je založni vjerovnik imao pravo zatražiti da se koncesija prenese na njega ili na treću osobu koja za to ispunjava uvjete.³⁷⁸

³⁷⁰ ZPDML/23, čl. 65. – 70.

³⁷¹ ZPDML/23, čl. 11. st. 3.

³⁷² ZV/96, čl. 313.

³⁷³ ZPDML/23, čl. 72. st. 2.

³⁷⁴ ZPDML/23, čl. 65. st. 1.

³⁷⁵ ZPDML/23, čl. 65. st. 3.

³⁷⁶ ZPDML/23, čl. 68. – 69.

³⁷⁷ ZPDML/23, čl. 68. – 69.

³⁷⁸ ZPDML/03, čl. 34. st. 5. – 7.

5. ZAKLJUČAK

Temeljni stvarnopravni status plaža, odnosno pomorskog dobra kao vrste općih dobara, ostaje neizmijenjen u pravnom sustavu RH tijekom njezina postojanja. Također, moguće je potvrditi tezu o supstancijalnom pravnom kontinuitetu uređenja od stupanja na snagu OGZ-a iz 1816. godine do stupanja na snagu ZNPP-a/47 iz 1947. godine te potom od stupanja na snagu Ustava SFRJ-a, Ustava SRH-a i ZPVDLP-a/74 iz 1974. godine do danas, s obzirom na to da je ostvarenje pravila široke opće upotrebe pomorskog dobra i plaža bila načelna intencija svakog od tih stvarnopravnih propisa. Međutim, od osnutka RH postojala je i mogućnost ograničenja opće upotrebe pomorskog dobra – na temelju Ustava i zakona (*ex lege*) i na temelju ugovora o koncesiji (ranije i prava korištenja) na pomorskom dobru, odnosno plažama sklopljenog u skladu s tim propisima. Smatramo da se to može opravdati nužnošću ostvarenja raznovrsnih interesa koji se trebaju ostvariti na i u vezi s pomorskim dobrom. Postizanje takve ravnoteže između javnih i privatnih interesa ujedno je i funkcija države koja je prema Ustavu dužna skrbiti o javnom interesu i o dobrima od interesa za RH. Je li u konkretnom slučaju postignuta ta ravnoteža, posebno u kontekstu koncesioniranja dijelova pomorskog dobra i plaža, pitanje je procjene društvenih potreba, uključujući zaštitu prirode, dostupnost plaža građanima, kao i ekonomski napredak i razvoj turističkog sektora. Međutim, u domaćoj znanosti nije neuobičajeno mišljenje koje zagovara podvrgavanje svih plaža režimu koncesija, uključujući ograđivanja i naplate ulaznica za pojedine kategorije.³⁷⁹

Analizirane odredbe ZPDML-a/23 nastavljaju uređenje koncesioniranja plaža i u bitnome ne odstupaju od postojećeg uređenja, iako donose korak naprijed zakonskom integracijom i konkretizacijom prethodno šturo definiranog pravnog pojma plaža.³⁸⁰ Dugotrajnost koncesija koja se problematizirala uz tvrdnje o riziku *de facto* privatizacije i devastacije pomorskog dobra pokazuje se kao djelomično pogrešna primjedba, s obzirom na to da nije novost tog zakonskog prijedloga, nego sastavni element dotičnog pravnog instituta još od ZK-a/92.³⁸¹ Međutim, s obzirom na osobitu vrijednost pomorskog dobra, smatramo da atraktivnost plaža za investicije potencijalnih koncesionara ne bi suštinski umanjila niti prepolavljanje rokova maksimalnog trajanja koncesija propisanih važećim ZPDML-om/23. Hrvatska obala, prema našem mišljenju, nedvojbeno je jedan od najvrjednijih materijalnih resursa kojima raspolaže RH i koji će, samim time, gotovo u svim uvjetima biti atraktivan za investiranje. Korak u smjeru zaštite

³⁷⁹ Capar, R., *Trebaju li nam propisi...*, *op. cit.*, str. 185 i 187-189.

³⁸⁰ ZPDML/23, čl. 76. – 81.

³⁸¹ ZK/92, čl. 1. st. 4.

opće dostupnosti javnih plaža definitivno je i zabrana njihova ograđivanja te ograničavanje pristupa.³⁸²

Primjedbe iznesene u javnosti prije i nakon stupanja na snagu ZPDML-a/23 koje su tvrdile da se njegovim odredbama otvaraju vrata »zaposjedanjem« plaža od krupnog kapitala jer su upravo financijske institucije jedini potencijalni založni vjerovnici kod zalaganja prava iz koncesije na temelju izričite odredbe zakona,³⁸³ također, treba ocijeniti potpuno neosnovanima. Naime, banke nisu registrirane za obavljanje takve djelatnosti te bi suprotno postupanje (konkretno, namirivanje sekvestracijom, odnosno preuzimanjem koncesije) kršilo temeljno pravilo iz Zakona o trgovačkim društvima (u nastavku: ZTD/93)³⁸⁴ koje zabranjuje trgovačkim društvima (uključujući banke) obavljanje djelatnosti za koje nisu registrirane.³⁸⁵ Štoviše, smatramo kako bi banke kršile tu obvezu čak i ako osnuju i potom upravljaju drugim trgovačkim društvom koje jest nositelj takvih registracija, pa je zapravo nejasno koji bi pravni subjekti mogli ispuniti taj uvjet.

Daljnji koraci naprijed, u odnosu na prethodno uređenje, uključuju konkretizaciju načela održivog razvoja te socio-ekološki osviještenog upravljanja i iskorištavanja pomorskog dobra,³⁸⁶ jasno rješavanje pitanja stečenih stvarnih prava na pomorskom dobru,³⁸⁷ propisivanje ograničenja koncesioniranja plaža³⁸⁸ te postroženje prekršajnih sankcija za protupravno upravljanje, upotrebu, korištenje, ograničenje opće upotrebe ili oštećenje pomorskog dobra.³⁸⁹ Iako je u javnosti problematiziran kao ustavnopravno neprihvatljiv, iz provedene analize ne proizlazi da ZPDML/23 odstupa ili povećava postojeća ograničenja opće upotrebe koja, uostalom, nisu izričito zajamčena samim Ustavom (premda se zaštita plaža kao dobara od interesa za RH može interpretirati u skladu sa ZV-om/96). Novo je uređenje ujedno i u skladu s preuzetim obvezama iz Protokola IUOP-a, štiteći plaže, odnosno pomorsko dobro, formalno u skladu s njihovim stvarnopravnim statusom i unaprjeđujući njihovu zaštitu. Stoga se teze o privatizaciji plaža i devastaciji morske obale čine opravdanima više u kontekstu moguće neadekvatne provedbe propisa o zaštiti plaža nego u kontekstu samog

³⁸² ZPDML/23, čl. 78. st. 3. – 4. i čl. 79. st. 3. – 4.

³⁸³ ZPDML/23, čl. 65. st. 1.

³⁸⁴ *Narodne novine*, br. 111/1993, 34/1999, 121/1999, 52/2000, 118/2003, 107/2007, 146/2008, 137/2009, 111/2012, 125/2011, 68/2013, 110/2015, 40/2019, 34/2022, 114/2022, 18/2023, 130/2023.

³⁸⁵ ZTD/93, čl. 35.

³⁸⁶ ZPDML/23, čl. 6.

³⁸⁷ ZPDML/23, čl. 8.

³⁸⁸ ZPDML/23, čl. 78. st. 6. i čl. 81.

³⁸⁹ ZPDML/23, čl. 194. – 208.; ZPDML/03, čl. 112. – 117.

zakonskog uređenja. Međutim, s obzirom na prikazane primjere i dalje aktivnih koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra danih prema prijašnim propisima za relativno niske iznose naknade, dotična opasnost zasigurno nije započela sa ZPDML-om/23.

Uzimajući u obzir da je položaj koncesionara na temelju (upravnog) ugovora o koncesiji oslabljen u odnosu na davatelja koncesije, na primjer, njegovim ovlastima za oduzimanje koncesije i raskid ugovora zbog javnog interesa,³⁹⁰ te da je zaštita pomorskog dobra dodatno ojačana ovlašću direktne zabrane koncesioniranja određenih dijelova pomorskog dobra, odnosno zakonskom subrogacijom u korist Vlade RH.³⁹¹ Međutim, s obzirom na to da se s time *de facto* proširuju ovlasti Vlade RH, treba pričekati eventualnu provedbu tih odredaba u praksi kako bi se moglo konkretnije ocijeniti njihovo djelovanje. Slično tomu, smatramo da će se konkretniji zaključci o ovlasti založnog vjerovnika da traži prijenos koncesije i prije dospijeca svoje tražbine osigurane tom koncesijom, također, moći izvesti tek nakon formiranja sudske i upravne prakse prema odredbama ZPDML-a/22. Pritom ponovno ističemo kako nije osnovan strah od ulaska eksponenata »krupnog« kapitala iz bankarskog sektora jer ta trgovačka društva nisu registrirana za obavljanje dotične djelatnosti.³⁹²

Naposljedku, problem izostanka direktne zaštite prava koncesionara i ovlaštenika posebne upotrebe u odnosima s trećim osobama djelomično je riješen čl. 48. st. 6. ZPDML-a/23, ali je za ovlaštenike prava posebne upotrebe i dozvola zadržano postojeće pravno uređenje koje im u bitnome pruža samo posjedovnu zaštitu kao direktan instrument protiv ometanja posjeda. Što se tiče svrhovitosti izričite zabrane ograđivanja plaža, ističemo kako bi postavljena ograda označila koncesionarov posjed i prevladala jezične i kulturne barijere. Zabranom ograđivanja komplicira se pravna pozicija, što dovodi do dodatnih troškova zaštite koncesioniranog dobra i čini samu koncesiju manje atraktivnom, s obzirom na to da je koncesionaru teže štititi svoj posjed, a dužan je brinuti o očuvanju koncesioniranog dobra.³⁹³ Međutim, smatramo da je to nužan korak radi očuvanja dostupnosti pomorskog dobra, s obzirom na to da očekivane koristi od gospodarskog korištenja pomorskog dobra zasigurno nadmašuju teškoće.

³⁹⁰ ZK/17, čl. 70. t. 2. – 3.

³⁹¹ ZPDML/23, čl. 53. st. 1. t. 2. – 3.

³⁹² ZPDML/23, čl. 65. st. 1.; ZTD/93, čl. 35.

³⁹³ ZPDML/23, čl. 6. st. 6.

BIBLIOGRAFIJA

Knjige i poglavlja u knjigama:

1. Cartlidge, N., *Whose Beach is it anyway?*, Taplin, J. (ur.), *Towards Liveable Cities and Better Communities*, Smart Vision International, Perth, 2011., str. 1-13.
2. Čepulo, D., *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2012.
3. Frković, S., *Objekti na pomorskom dobru*, Bienenfeld, J. et al. (ur.), *Nekretnine kao objekti imovinskih prava*, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 59-106.
4. Gavella, N.; Josipović, T.; Gliha, I.; Belaj, V.; Stipković, Z., *Stvarno pravo*, svezak 1. i 2., Narodne novine, Zagreb, 2007.
5. Horvat, M., *Rimsko pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2008.
6. Klarić, P.; Vedriš, M., *Građansko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2014.
7. Ljubetić, S., *Pomorsko dobro i zemljišne knjige*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2019.

Članci:

1. Alterman, R.; Pellach, C., *Beach Access, Property Rights, and Social-Distributive Questions: A Cross-National Legal Perspective of Fifteen Countries*, *Sustainability*, god. 14 (2022.), br. 7, str. 1-23.
2. Aviani, D., *Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50 (2013.), br. 2, str. 351-370.
3. Aviani, D., *Zasebno korištenje opće-uporabljivih dobra u Hrvatskoj: dometi i ograničenja*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 46 (2009.), br. 1, str. 123-150.
4. Bolanča, D., *Koncesije na pomorskom dobru – novine u hrvatskom zakonodavstvu*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 46 (2009.), br. 1, str. 71-95.
5. Bolanča, D., *Koncesijska odobrenja na pomorskom dobru – de lege lata i de lege ferenda*, *Pomorski zbornik*, god. 38 (2000.), br. 1, str. 159-170.
6. Bolanča, D., *Problem stvarnih prava na pomorskom dobru (bitne novine hrvatskoga pomorskog zakonodavstva)*, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 54 (2015.), br. 169, str. 327-358.

7. Capar, R., *Trebaju li nam propisi o plažama*, *Pomorski zbornik*, god. 38 (2000.), br. 1, str. 183-190.
8. Čović, S., *Sporni aspekti dodjele koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru u upravnosudskoj praksi*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 57 (2020.), br. 1, str. 211-237.
9. Iličić, V., *Suvremene metode određivanja granice pomorskog dobra*, *Ekscen-tar*, br. 7, 2005., str. 71-74.
10. Jelavić, A., *Pravni položaj pomorskog dobra*, *Naše more*, god. 59 (2012.), br. 1-2, str. 22-35.
11. Jug, J., *Stvarna prava na pomorskom dobru?*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, god. 34 (2013.), br. 1, str. 277-303.
12. Ljubetić, S., *Granice pomorskog dobra i lučkog područja – legislativno uređenje i problematika u praksi*, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 60 (2021.), br. 175, str. 173-204.
13. MacLeod, M.; Pereira da Silva, C.; Cooper, J. A. G., *A Comparative Study of the Perception and Value of Beaches in Rural Ireland and Portugal: Implications for Coastal Zone Management*, *Journal of Coastal Research*, god. 18 (2004.), br. 1, str. 14-24.
14. Nikšić, S., *Imovina u građanskom pravu*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 62 (2012.), br. 5-6, str. 1599-1633.
15. Perkušić, A.; Petrinović, R.; Perkušić, Z., *Stjecanje i zaštita posjeda na pomorskom (općem) dobru de lege lata – de lege ferenda: (poseban osvrt na prijedlog novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama)*, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 49 (2010.), br. 164, str. 531-554.
16. Perkušić, A., *Pomorsko (opće) dobro i na njemu osnovana prava u zemljišnim knjigama*, *Naše more*, god. 52 (2005.), br. 1-2, str. 13-21.
17. Schlacher, T. A. *et al.*, *Sandy Beaches at the Brink, Diversity and Distributions*, god. 13 (2007.), br. 5, str. 556-560.
18. Skorupan Wolff, V., *Izvlaštenje na pomorskom dobru*, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 47 (2008.), br. 162, str. 197-198.
19. Staničić, F.; Bogović, M., *Koncesije na pomorskom dobru – odnos zakona o koncesijama i zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, *Pravni vjesnik*, god. 33 (2017.), br. 1, str. 73-104.
20. Šikić, M.; Staničić, F., *Pravna narav ugovora o koncesiji*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 48 (2011.), br. 2, str. 419-441.
21. Turina, A. Z., *More i njegova važnost*, *Naše more*, god. 9 (1962.), br. 1, str. 14-16.

22. Vojković, G.; Štambuk-Šunjić, M., Pravni status hrvatske morske obale od stupanja na snagu Općeg građanskog zakonika do 1914. godine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 44 (2007.), br. 2, str. 267-282.
23. Vojković, G., Utvrđivanje granice pomorskog dobra *de lege lata* i *de lege ferenda*, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 61 (2022.), br. 176, str. 527-558.
24. Vuković, A., Stečena prava na pomorskom dobru, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 46 (2009.), br. 2, str. 373-389.
25. Vuković, A., Ustavni sud Republike Hrvatske o pravima na pomorskom dobru, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 48 (2011.), br. 1, str. 125-133.
26. Wolch, J.; Zhang, L., Beach Recreation, Cultural Diversity and Attitudes toward Nature, *Journal of Leisure Research*, god. 36 (2004.), br. 3, str. 414-443.

Propisi:

1. Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution (Barcelona Convention), Official Journal of the European Communities, L 240/3, 19. rujna 1977., [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21976A0216\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21976A0216(01)) (pristup 26. travnja 2023.).
2. Direktiva 2014/89/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o uspostavi okvira za prostorno planiranje morskog područja, SL L 257/135, 28. kolovoza 2014.
3. Ovršni zakon, *Narodne novine*, br. 112/2012, 25/2013, 93/2014, 55/2016, 73/2017, 131/2020, 114/2022.
4. Pomorski zakonik, *Narodne novine*, br. 17/1994, 74/1994, 43/1996, 158/2003, 181/2004.
5. Pravilnik o načinu, uvjetima i visini naknada za izdavanje koncesijskih odobrenja, *Narodne novine*, br. 51/1996, 18/1999, 23/2003, 43/2003, 46/2003, 158/2003.
6. Pravilnik o vrstama morskih plaža i uvjetima koje moraju zadovoljavati, *Narodne novine*, br. 50/1995, 158/2003.
7. Recommendation of the European Parliament and of the Council of 30 May 2002 concerning the implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe, OJ L 148/24, 6. lipnja 2002., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002H0413> (pristup 26. travnja 2023.).

8. United Nations Environment Programme, Coordinating Unit for the Mediterranean Action, ICZM Protocol, Protocol on Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in the Mediterranean, Madrid, 2. siječnja 2008., https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/35671/08IG18_Final_Act_iczm_eng.pdf (pristup 26. travnja 2023.).
9. Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru, *Narodne novine*, br. 23/2004, 101/2004, 39/2006, 63/2008, 125/2010, 102/2011, 83/2012, 10/2017.
10. Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru, *Narodne novine*, br. 36/2004, 63/2008, 133/2013, 63/2014, 83/2023.
11. Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.
12. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Narodne novine*, Zagreb, 1980.
13. Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, *Narodne novine*, Zagreb, 1980.
14. Zakon o cestama, *Narodne novine*, br. 56/1991.
15. Zakon o elektroničkim komunikacijama, *Narodne novine*, br. 76/2022.
16. Zakon o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika, *Narodne novine*, br. 43/1996.
17. Zakon o javnim cestama, *Narodne novine*, br. 100/1996, 76/1998, 27/2001, 114/2001, 117/2001, 65/2002, 180/2004.
18. Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 18/1990, 61/1991, 89/1992, 125/2008, 90/2011, 143/2012, 69/2017, 107/2020.
19. Zakon o morskim lukama, *Narodne novine*, br. 108/1995, 6/1996, 137/1999, 97/2000, 158/2003.
20. Zakon o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije, *Službeni list FNRJ*, br. 86/1946, 105/1946, 96/1947.
21. Zakon o obveznim odnosima, *Službeni list SFRJ*, br. 29/1978, 39/1985, 46/1985, 57/1989; *Narodne novine*, br. 53/1991, 73/1991, 3/1994, 111/1993, 107/1995, 7/1996, 91/1996, 112/1999, 88/2001, 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018, 126/2021, 114/2022, 156/2022.
22. Zakon o općem upravnom postupku, *Narodne novine*, br. 47/2009, 110/2021.
23. Zakon o osnovnim vlasničkopравnim odnosima, pročišćeni tekst, *Službeni list SFRJ*, br. 6/1980, 36/1990; *Narodne novine*, br. 53/1991, 91/1996.
24. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, *Narodne novine*, br. 158/2003, 100/2004, 141/2006, 38/2009, 123/2011, 56/2016, 98/2019, 83/2023.

25. Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima, *Narodne novine*, br. 19/1974, 24/1974, 39/1974, 39/1975, 17/1977, 18/1981, 31/1986, 47/1989, 26/1993, 17/1994, 29/1994, 107/1995, 108/1995, 142/1998.
26. Zakon o potvrđivanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja, *Narodne novine*, br. 8/2012.
27. Zakon o rudarstvu, *Narodne novine*, br. 56/2013, 14/2014, 52/2018, 115/2018, 98/2019, 83/2023.
28. Zakon o suzbijanju diskriminacije, *Narodne novine*, br. 85/2008, 112/2012.
29. Zakon o trgovačkim društvima, *Narodne novine*, br. 111/1993, 34/1999, 121/1999, 52/2000, 118/2003, 107/2007, 146/2008, 137/2009, 111/2012, 125/2011, 68/2013, 110/2015, 40/2019, 34/2022, 114/2022, 18/2023, 130/2023.
30. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, *Narodne novine*, br. 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 129/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 143/2012, 152/2014, 81/2015, 94/2017.
31. Zakon o zemljišnim knjigama, *Narodne novine*, br. 91/1996, 68/1998, 137/1999, 114/2001, 100/2004, 107/2007, 152/2008, 126/2010, 55/2013, 60/2013, 108/2017, 63/2019, 128/2022.

Ostalo:

1. Arhiv Jugoslavije, Ustav FNRJ, 31. januar 1946., https://www.arhivyu.rs/leksikon-jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije (pristup 6. travnja 2023.).
2. Hrvatski sabor, Konačni prijedlog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, drugo čitanje, p.z. br. 439 – predlagateljica: Vlada Republike Hrvatske, 14. srpnja 2023., <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-pomorskom-dobru-i-morskim-lukama-drugo-citanje-pz-br-439-predlagateljica> (pristup 13. siječnja 2024.).
3. Hrvatski sabor, Prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Klasa: 934-01/14-01/01, URBROJ: 65-14-02 od 16. travnja 2014., https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080655/PZ_657.pdf (pristup 13. siječnja 2024.).
4. Hrvatski sabor, Prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Klasa: 022-02/22-01/202, URBROJ: 65-23-11 od 6. srpnja 2023., https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-07-06/151410/PZ_439.pdf (pristup 13. siječnja 2024.).
5. Kundih, B., Umjesto koncesijskih odobrenja uvedene dozvole, Stručni portal pomorsko dobro, <https://www.pomorskodobro.com/umjesto-koncesijskih-odobrenja-uvodne-dozvole/> (pristup 3. lipnja 2024.).

6. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, *Jadransko more i otoci*, <https://croatia.eu/index.php/hr/home-hr/zemljopis-stanovnistvo/jadransko-more-i-otoci> (pristup 19. ožujka 2023.).
7. Ministarstvo financija, *Registar koncesija*, <https://t.ly/kR-J> (pristup 18. travnja 2023.).
8. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, *Javno savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama s Obrascem Iskaza o procjeni učinaka propisa*, 15. studenog 2011., <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=22504> (pristup 1. lipnja 2024.).
9. Ministarstvo turizma Republike Hrvatske, *Turizam u brojkama 2021.*, izdanje 2022., <https://t.ly/9SWe> (pristup 19. ožujka 2023.).
10. Vrhovni sud Republike Hrvatske, *Zaključci sa sastanka predsjednika Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske s predsjednicima građanskih odjela županijskih sudova RH održanog 16. i 17. rujna 2015. u Šibeniku*, Broj: Su-IV-246/2015 od 17. rujna 2015., https://www.vsrh.hr/custom-pages/static/HRV/files/PravnaShvacanja-Zakljucci/GO-zakljucci/VSRH_GO_2015_Su_246-2015_2015-09-17_zakljucci.pdf (pristup 13. siječnja 2024.).

Summary:

**THE PROPERTY LAW OF BEACHES IN THE REPUBLIC OF
CROATIA**

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

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