

Prof. dr. sc. **Rudi Capar**
Pomorski fakultet
Studentska 6, Rijeka

TREBAJU LI NAM PROPISI O PLAŽAMA

SAŽETAK

Autor se zalaže za izmjenu postojećih propisa o plažama i donošenje novog Pravilnika o plažama. Plaže bi trebalo podvrći sustavu koncesioniranja, ovlaštenja za davanje koncesija prenijeti na općine i gradove, a obavljanje gospodarskih djelatnosti na plažama prepustiti koncesionaru bez daljnjeg uplitanja drugih državnih organa.

Razvrstavanjem plaža odredila bi se prava i obveze koncesionara i uveo red na plažama što bi trebalo pratiti učinkovitim nadzorom.

1. UVOD

Sada, kada se pripremaju nove izmjene i dopune Pomorskog zakonika pa postoji ideja da se odredbe o pomorskom dobru izdvoje iz Zakonika i unesu u poseban Zakon o pomorskom dobru, valjalo bi se zapitati treba li u jedan ili drugim tekst unijeti i odredbe o plažama.

Granice dobrog dijela pomorskog dobra su utvrđene. To se odnosi na luke javnog prometa (5 od interesa za Republiku Hrvatsku, 41 županijska i 230 luka lokalnog značenja) i na luke posebne namjene. U provedenim postupcima je točno utvrđeno koji dijelovi obale i morske površine ulaze u područje pojedine luke. Propisima je utvrđeno i tko upravlja tim lukama. Jesu li uvijek nađena najbolja rješenja, o tome bi se moglo raspravljati ali to nije predmet našeg razmatranja.

Plaže čine sigurno najljepši dio obale i zbunjuje činjenica da nema većeg interesa da se uredi i njihov pravni status, posebno s obzirom na mnogo puta istaknuti stav da je turizam jedan od bitnih razvojnih pravaca našeg gospodarstva. A plaže bi trebale biti i ogledalo naše turističke ponude.

Pomorski zakonik plaže ne spominje. Utvrđujući pojam pomorskog dobra,

Zakonik spominje morsku obalu koja obuhvaća i plaže.

Na temelju Pomorskog zakonika donijeta su dva podzakonska akta. Prvi je od njih Pravilnik o vrstama morskih plaža i uvjetima koje moraju zadovoljavati ("Narodne novine" br.50/95).

Pravilnik dijeli morske plaže na:

1. uređene plaže i
2. prirodne plaže.

Uređena plaža je s morem neposredno povezani uređeni kopneni prostor sa sanitarnim uređajima, tuševima, kabinama, ograđen s morske strane, koji je pristupačan svima pod jednakim uvjetima.

Prirodna plaža je neuređeni i s morem neposredno povezani kopneni prostor koji je pristupačan svima.

Iz daljnjih odredaba nije vidljivo u čemu se te dvije vrste plaža razlikuju. Jer obje moraju:

- propisati i osigurati provođenje reda na plaži,
- osigurati opremu za pružanje prve pomoći,
- vidljivo ograditi plažu s morske strane i
- osigurati sredstva za spašavanje kupača i potreban broj spasitelja.

Istina, kod uređenih plaža spominje se da moraju imati sanitarne uređaje, tuševe i kabine.

Pravilnik određuje da bi nadležno tijelo županije odredilo koje uvjete korisnik uređene plaže mora zadovoljiti glede kopnenog dijela plaže.

Korisnik uređene i prirodne plaže mora zatražiti koncesiju ako obavlja gospodarsku djelatnost i/ili posebnu uporabu plaže.

Pravilnik predviđa da se na uređenoj i prirodnoj plaži mogu druge osobe, djelomično ili potpuno, isključiti od uporabe i/ili gospodarskog korištenja.

Drugi podzakonski akt je Pravilnik o načinu, uvjetima i visini naknada za izdavanje koncesijskih odobrenja ("Narodne novine" br.51/96).

U prilogu Pravilnika - Jedinstveni popis djelatnosti na pomorskom dobru spominje se morska obala/plaže za koje se može izdati koncesijsko odobrenje radi "održavanja" a to je odobrenje nenaplatno, kako za općinu/grad tako i za fizičku, odnosno pravnu osobu. Iz Pravilnika nije posve jasno što je "održavanje" ali se očito radi o dužnosti a ne o pravu. Za održavanje plaže trebalo bi ishoditi koncesijsko odobrenje. Odredba je posve besmislena.

Osnovna pitanja koja bi trebalo urediti propisima

Korištenje plaže trebalo bi urediti sustavom koncesioniranja, bez obzira o kakvom se korištenju radi (za opću upotrebu, gospodarsko korištenje ili za posebne namjene).

Za korištenje plaže na kojoj se ne obavlja gospodarska djelatnost (u daljnjem tekstu "plaža": "poluuređena plaža", "plaža s jednom zvjezdicom") koncesija bi trebala biti besplatna. Pomorski zakonik i sada predviđa oslobađanje od plaćanja naknade ali samo za koncesiju koja se daje tijelima lokalne samouprave i uprave, odnosno fizičkim i pravnim osobama u dobrotvorne ili druge svrhe od interesa za Republiku Hrvatsku.

Ako se na plaži ne obavlja gospodarska djelatnost pa koncesionar ne ostvaruje nikakvu dobit a dužan je održavati plažu, trebalo bi ga osloboditi plaćanja naknade za koncesiju.

Ako se na takvoj plaži ostvaruje i gospodarska djelatnost, što ne bi trebalo isključiti, koncesionar bi trebao plaćati naknadu samo za obavljanje gospodarske djelatnosti a ne i za korištenje kopnenog i morskog dijela plaže. Koncesionar drugih plaža ("uređenih plaža", "plaža s dvije zvijezdice", "kupališta") ili kupališta za posebnu namjenu trebali bi plaćati – kako naknadu za korištenje kopnenog i morskog dijela plaže, tako i naknadu za obavljanje gospodarskih djelatnosti na plaži.

Dodjelu koncesija bi trebalo staviti u nadležnost općina i gradova. Po logici stvari općine i gradovi trebali bi biti najzainteresiraniji za plaže na svojem području. Bilo bi to i daljnji doprinos decentralizaciji državnih poslova.

Koncesiju za plaže trebalo bi dodjeljivati na rok od 6 do 10 godina. Kraći rokovi mogu buduće koncesionare odvratiti od ideje da zatraže koncesiju.

Pri određivanju područja plaže trebalo bi voditi računa da ono obuhvati samo ono područje koje stvarno služi odmoru i rekreaciji, a to znači dio obale i mora koje leži uz obalu. Morski dio plaže mogao bi obuhvatiti područje mora u širini od 100 metara od obale ili i više ako se obala blago spušta u more.

Na prostoru plaže trebalo bi zabraniti izgradnju čvrstih objekata, osim onih koji izravno služe odmoru i rekreaciji (akvagani, bazeni i sl.). Ugostiteljske usluge mogu se pružati i u objektima lake gradnje.

Sva ta pitanja morala bi biti uređena odredbama Pomorskog zakonika ili posebnog zakona o pomorskom dobru dok bi sva ostala pitanja trebalo urediti novim pravilnikom o plažama. Novi pravilnik trebalo bi donijeti Ministarstvo turizma. To ministarstvo donijelo je propise o lukama nautičkog turizma i plovnim objektima koji služe nautičkom turizmu pa bi moglo urediti i pitanje morskih plaža. Nema, dakako, prepreka da to uredi i Ministarstvo pomorstva, prometa i veza.

2. DODJELA KONCESIJE

Postupak dodjele koncesije trebao bi imati ovaj redoslijed.

Općinsko ili gradsko vijeće moralo bi:

1. utvrditi dijelove morske obale koji se mogu koristiti kao plaže i vrstu plaža na tom prostoru
2. pribaviti mišljenje za svako od tih područja nadležne lučke kapetanije da li mjesto na kojem se nalazi plaža - zbog svog položaja u odnosu na plovni put - može dovesti u opasnost ljudske živote ili sigurnost plovidbe.
3. pribaviti za svako to područje mišljenje odgovarajuće zdravstvene organizacije je li voda na tom dijelu obale pogodna za kupanje.
4. zatražiti da se odrede granice pomorskog dobra koje će biti obuhvaćeno plažom. To bi trebala biti obveza davatelja koncesije a ne koncesionara.
5. pribaviti mišljenje odgovarajućeg povjerenstva općinskog ili gradskog vijeće (povjerenstvo za plaže) kako bi plaža trebala biti uređena (npr. broj tuševa, sanitarnih uređaja, košara za smeće, vremenske rokove u kojima bi trebalo provjeravati kvalitetu vode za kupanje i sl.). Povjerenstvo bi trebalo biti sastavljeno od stručnjaka odgovarajućih profila (turističkog radnika, zdravstvenog radnika, građevinskog radnika, ekologa i dr.) koje bi, analizom stanja na terenu, trebalo utvrditi kako plaža treba biti uređena. To njihovo mišljenje moralo bi biti dostupno budućem koncesionaru a kasnije unijeto u ugovor o koncesiji kao obveza koncesionara.
6. utvrditi naknadu za pojedine oblike gospodarskog korištenja plaže (za postavljanje kioska, škrinje za prodaju sladoleda, za iznajmljivanje suncobrana i ležaljki i sl.). Koncesionar bi trebao unaprijed znati koje obveze može očekivati ako se želi baviti određenom djelatnošću na plaži. Određivanje tih naknada na bi smjelo biti prigodice, što je sada dosta čest slučaj.

Kada su sve te radnje obavljene, općina ili grad raspisali bi natječaj za dodjelu koncesije.

Iznimno, koncesija bi se mogla dodijeliti na zahtjev zainteresirane pravne ili fizičke osobe ako za to postoje opravdani razlozi. Npr. bolnica na obali traži koncesiju za plažu koju koriste njeni bolesnici, plaža se nalazi ispred kampa ili hotela pa bi bilo logično da koncesiju za tu plažu dobije hotel ili kamp.

3. PRAVA I OBVEZE DAVATELJA KONCESIJE I KONCESIONARA

Ta prava i obveze treba urediti odlukom o davanju koncesije i ugovorom o koncesiji. Davatelj koncesije trebao bi ostvarivati stalan nadzor kako se koncesionar

pridržiava svojih obveza iz odluke i ugovora o koncesiji i poduzimati potrebne mjere (ukazivanje na propuste pa i oduzimanje koncesije).

Koncesija se često shvaća kao dužnost ali ne i kao pravo. Koncesionar traži koncesiju kako bi ostvario neke svoje interese, koji ne moraju uvijek biti stjecanje dobiti. Stoga, i njegova prava moraju biti poštovana.

Koncesionar bi trebao sam odlučivati koje će gospodarske djelatnosti obavljati na plaži (sam ili povjeravajući ih drugoj fizičkoj ili pravnoj osobi), u kojem obimu, kojim sredstvima i u kojim objektima.

O bavljenju određenom djelatnošću trebao bi obavijestiti odgovarajući organ općine ili grada kako bi mu bila određena naknada za gospodarsko korištenje pomorskog dobra.

4. RAZVRSTAVANJE PLAŽA

4.1. *Općenito o razvrstavanju*

Plaže bi trebalo razvrstati utvrđujući uvjete koje svaka od njih mora ispunjavati.

Sve vrste plaža morale bi ispunjavati minimalne uvjete utvrđene Pravilnikom o plažama, ali bi neke od njih morale ispunjavati i dodatne uvjete.

Plaže bi trebalo razvrstati kao:

1. poluuređene plaže (plaže, plaže s jednom zvjezdicom i sl.)
2. uređene plaže (kupališta)
3. plaže posebne namjene (zatvorena kupališta).

4.2. *Poluuređene plaže morale bi imati:*

1. tuševe
2. sanitarne uređaje
3. košare za otpatke, skupljanje i odvoz smeća
4. šatore za presvlačenje
5. na plaži bi povremeno trebalo utvrđivati kvalitetu vode za kupanje u rokovima utvrđenim ugovorom o koncesiji
6. pravila o redu na plaži, a najvažnije odredbe u prvom redu one o zabranjenim radnjama na plaži, trebalo bi jasno istaknuti na nekoliko mjesta na plaži
7. na ulazima na plažu staviti ploču ("Plaža", "Plaža s jednom zvjezdicom", "Polu-uređena plaža")

Pristup na takvu plažu dopušten je svima – bez plaćanja naknade.

Koncesionar ne plaća naknadu za korištenje kopnenog i morskog dijela plaže, ali plaća naknadu za obavljanje gospodarskih djelatnosti na plaži, ako ih obavlja.

Za koncesiju na tu plažu mogu biti zainteresirani, u prvom redu, komunalna poduzeća ili turističke zajednice.

Trebalo bi predvidjeti mogućnost da koncesiju mogu dobiti i građani.

Ako je takva mogućnost postojala u Zakonu o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima bivše Jugoslavije (uz određene uvjet), nema razloga da se to ne učini danas.

4.3. Uređena plaža (*kupalište, plaža s dvije zvjezdice*)

Pored uvjeta koje mora zadovoljiti poluuređena plaža, uređena plaža mora udovoljavati i ovim uvjetima:

1. prostor kopnenog i morskog dijela plaže mora biti ograđen
2. mora se osigurati oprema za pružanje prve pomoći
3. plaža mora imati službu spašavanja
4. na plaži mora postojeti mogućnost:
 - nabave hladnih jela, pića, sladoleda, tiska, potrepština za kupanje
 - iznajmljivanja predmeta za kupanje i rekreaciju kao što su ležaljke, suncobrani, pedaline i dr.
5. dno plaže do dubine 2 metra mora biti očišćeno od otpadaka i oštrih predmeta (razbijenih boca, oštrih predmeta i sl.)
6. na ulazima na plažu mora se staviti ploča: "Uređena plaža", "Kupalište" ili "Plaža s dvije zvjezdice".

Pristup na plažu dopušten je svima uz naplatu.

Koncesionar plaća naknadu za korištenje kopnenog i morskog dijela plaže i za obavljanje gospodarskih djelatnosti na plaži.

Plaže koje se dodjeluju hotelima, kampovima, zdravstvenim i sličnim organizacijama, moraju biti uređene plaže.

Pored obveznih uvjeta koje svaka plaža mora ispunjavati u određenim situacijama, mogu se postaviti i drugi uvjeti:

1. uklanjanje krupnog kamenja s plaže,
2. nasipavanje plaže pijeskom,
3. ugradnja posebnih stuba za silazak u vodu ako je obala strma,
4. manji ograđeni prostori na plažama za kupanje male djece,
5. pružanje pomoći majkama s malom djecom,
6. djelatnost športskih animatora,

7. organiziranje igrališta na pijesku za odbojku, stolni tenis i sl.,
8. isticanje na plaži ploča s tlakom zraka, temperaturama zraka i vode, kao upozorenje starijim kupačima ili kupačima slabijeg zdravstvenog stanja.

Naravno da bi se tome moglo još mnogo toga dodati.

Te uvjete ne bi trebalo propisati Pravilnikom ali ih davatelj koncesije može utvrditi kao obvezu koncesionara i unijeti u ugovor o koncesiji ali, bilo bi poželjno da s tim dodatnim zahtjevima upozna osobu koja traži koncesiju.

4.4. Kupalište posebne namjene (zatvoreno kupalište)

Uređeno kupalište može imati status zatvorenog kupališta, namijenjenog samo određenoj grupi građana.

Takav bi status mogli imati:

1. kupališta namijenjena bolnicama, domovima za djecu i sl.,
2. kupališta posebno opremljena za kupanje invalidnih osoba,
3. kupališta ispred hotela viših kategorija ili hotela koji, s obzirom na broj gostiju, imaju malu plažu,
4. kupališta u kampovima viših kategorija,
5. kupališta naturista,
6. na ulazima na kupalište trebala bi stajati ploča "Plaža hotela / kampa"

Kupanje je dopušteno samo određenim osobama.

Koncesionar je dužan osigurati put kojim kupači mogu zaobići kupalište i stići s jednog dijela obale na drugu a da ne moraju proći kroz zatvoreno kupalište.

5. NADZOR NAD PLAŽAMA

Nadzor nad plažama dio je šireg problema nadzora nad pomorskim dobrom.

Jedan inspektor u lučkoim kapetanijama (pa i njega nemaju sve lučke kapetanije) nije dovoljan za ostvarenje punog nadzora nad pomorskim dobrom.

Stječe se utisak da drugi državni organi (inspekcije, organi zaštite okoliša, građevinski organi i dr.) ne posvećuju veću pažnju nadzoru nad pomorskim dobrom ili ostvaruju taj nadzor samo u drastičnim slučajevima povrede tog dobra.

Nadzor nad pomorskim dobrom ne može biti samo posao lučkih kapetanija i njihovih ispostava. Ne umanjujući značenje tih organa, jer je njihova uloga u održavanju reda na pomorskom dobru i očuvanju morskog okoliša vrlo značajna, mi samo naglašavamo potrebu da o toj zaštiti vode brigu i drugi državni organi.

Nadzor nad plažama morali bi obavljati i organi uprave nadležni za poslove pomorstva županija te davatelji koncesije - općine i gradovi.

Nadzor davatelja koncesije za plaže bio bi i najučinkovitiji. Novčane kazne, s obzirom na njihovu visinu, nisu značajnija brana protiv zloupotreba. Davatelji koncesija imaju u rukama snažno oružje - oduzimanje koncesije, ako se koncesionar ne pridržava svojih obveza iz ugovora o koncesiji.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Autor se zalaže za izmjenu Pomorskog zakonika ili unošenje odgovarajućih odredaba o plažama u druge zakone i donošenje novog Pravilnika o plažama.

Plaže bi trebalo podvrći sustavu koncesija i donijeti pravila o njihovom razvrstavanju. Tako bi se i za taj dio pomorskog dobra utvrdila pravila o upravljanju i nadzoru. Zalaže se da koncesiju dodjeljuju općine i gradovi i da se rok koncesije utvrdi razumnim razdobljem.

Samo bi se tako spriječili sukobi ovlaštenih ili neovlaštenih korisnika plaža i predvidjela točno utvrđena pravila ponašanja na plažama.

Do izmjene ili donošenja novih pravila postojeće koncesije na plažama ostale bi na snazi s usvojenim pravilima. Postojeći čvrsti objekti na plažama mogli bi i dalje ostati a odnos vlasnika takvog objekta i koncesionara trebao bi urediti njihovim međusobnim dogovorom. Autor se zalaže za zabranu gradnje novih čvrstih ugostiteljskih objekata na plažama jer se takvi objekti mogu nalaziti, i u pravilu se nalaze, u blizini plaža.

Rudi Capar

DO WE NEED REGULATING PUBLIC BEACHES

SUMMARY

The author stands in favour of a change in current regulations concerning public beaches and the adoption of a new by-law to govern public beaches. Beaches should be included in the concession-based utilization system, with the concession granting power to be transferred to municipal and town administrations, and commercial utilization of public beaches to be entrusted to concession holders without further interventions by governmental bodies.

Categorization of public beaches would enable concession holders' rights and liabilities to be clearly determined, and good order to be introduced in the public beach utilization practice, where an effective supervision would be required as well.