

Ivan Roso, dipl. iur.
Splitsko-Dalmatinska županija
Domovinskog rata 2, 21000 Split

UPRAVLJANJE, ODRŽAVANJE I ZAŠTITA POMORSKOG DOBRA

SAŽETAK

Ovaj rad je pokušaj kratkog prikaza instituta upravljanja, održavanja i zaštite pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj s posebnim naglaskom na djelokrug županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave.

Pomorskim dobrom upravlja, održava ga i zaštićuje Republika Hrvatska neposredno i/ili putem županija. Problemi koji se javljaju u promjeni normi dvaju temeljnih propisa iz ovog područja: Pomorskog zakonika i Zakona o morskim lukama, istaknuti su i dati su prijedlozi za njihovo razrješenje, odnosno za bitno drugačije uređenje odnosa kako bi se problemi prevladali. Kritike koje u znanosti, ali još više i u praksi, ističu na račun sporog i složenog postupka koncesioniranja pomorskog dobra često zanemaruju važnost i vrijednost pomorskog dobra kao općeg dobra. Dužina i razvedenost, kao i u odnosu na druge pomorske države, neizgrađenost i očuvanost naše obale jamče perspektivnost pomorskog dobra kao jednog od najvažnijih resursa budućeg razvitka i napretka. Kako zaštititi i istovremeno pravilno usmjeriti iskorištavanje pomorskog dobra za gospodarski razvitak? Svaki postupak, pa tako i onaj koncesioniranja pomorskog dobra uvijek je u interesu pravilnosti, pravednosti i zakonitosti odlučivanja nadležnog tijela. Zato nisu opravdani prijedlozi da postupak koncesioniranja pomorskog dobra treba što više pojednostavniti, jer je sadašnji spor i složen. Svakako ga treba učiniti ekonomičnim, ali ne na način da se dovede u pitanje uredno upravljanje, održavanje, a poglavito zaštita pomorskog dobra.

I. UVOD

O značenju pomorskog dobra za Republiku Hrvatsku nije potrebno u ovom radu opsežnije govoriti. Najvažnije je istaknuti da ono zauzima gotovo polovicu njenog državnog teritorija i da, i ne samo zbog toga, predstavlja važan gospodarski resurs, koji se može iskorištavati i tako pridonositi ukupnom gospodarskom razvitku. Iz toga razloga nužno je zakonskim i podzakonskim aktima kvalitetno urediti upravljanje,

održavanje te osigurati što kvalitetniju zaštitu tog vrlo važnog izvora nacionalnog bogatstva.

U modernim zakonodavstvima uobičajeno je pomorsko dobro normativno definirati zakonom, ali se pojedine odredbe u sklopu definiranja pojedinih pitanja nalaze i u ustavima kroz određivanje javnih dobara. Ustav Republike Hrvatske (dalje - Ustav RH)¹ nigdje izrijekom ne spominje pomorsko dobro, a niti rabi pojam javnog dobra. Umjesto toga upotrebljava pojam dobra od interesa za Republiku Hrvatsku i među ostalim dobrima nabraja i dijelove pomorskog dobra.² Način na koji se ta dobra moraju upotrijebiti i iskorištavati, te naknada, uz ograničenja kojima su podvrgnuti, uređuju se zakonom. Na još jednom mjestu Ustav RH spominje dijelove morskog dobra. U određivanju područja pod kojima se prostire suverenitet Republike Hrvatske, među ostalim, nabrojene su unutrašnje morske vode i teritorijalno more, te morska područja i podmorje Jadranskog mora (članak 2. stavak 2. i 3. Ustava RH). Nedorečenost ustavnih odredbi u određivanju pojma pomorskog dobra otklonio je Pomorski zakonik (dalje - PZ).³

U članku 48. PZ pomorsko dobro je određeno kao opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, koje ima njenu osobitu zaštitu, a upotrebljava i/ili koristi se pod uvjetima i na način propisan zakonom. Pomorsko dobro čine unutrašnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i morsko podzemlje te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen javnoj pomorskoj uporabi ili je proglašen takvim (čl. 49. stavak 1. PZ). U tom smislu pomorskim dobrom smatraju se: morska obala, luke, lukobrani, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, ušća rijeka koja se izlijevaju u more, kanali spojeni s morem te u moru i pomorskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva (ribe, rude i dr.) (članak 49. stavak 2. PZ).⁴

PZ definira pomorsko dobro kao opće dobro, što ustavnu definiciju dobra od interesa za Republiku Hrvatsku razrađuje na način da mu daje opći karakter javnosti i time preciznije određenje tog pojma u našem zakonodavstvu. Time su stvorene zakonske osnove za daljnje uređivanje prava na upotrebu, upravljanje, održavanje i zaštitu pomorskog dobra.

¹ Vidi "Narodne novine" broj 41/01 - pročišćeni tekst, pobježe Arsen Bačić: "Leksikon Ustava Republike Hrvatske", Split, 2000, str. 70.

² More, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu (čl. 52. stavak 1. Ustava RH).

³ Vidi "Narodne novine" broj 17/94, 74/94 i 43/96.

⁴ Detaljnije Dragan Bolanča: Pomorsko pravo (odabrane teme), Split, 1999, str. 5 i dalje.

II. DRŽAVA KAO NOSITELJ UPRAVLJANJA, ODRŽAVANJA I ZAŠTITE POMORSKOG DOBRA

Pomorsko dobro kao opće dobro, ne može, kao ni druga dobra, biti bez nositelja upravljanja, održavanja i zaštite. Svaka upotreba u sebi nosi opasnosti od narušavanja pomorskog dobra ili prekoračenja u korištenju svog prava na opću ili posebnu upotrebu čime se može štetiti pravu drugoga ili interesu Republike Hrvatske.

Budući da je pomorsko dobro opće dobro, logično je da njime upravlja netko tko je ovlašten i dužan štiti ne samo opća dobra nego i druge vrijednosti u jednoj ljudskoj zajednici u društvu. Taj nositelj, zaštitnik i promicatelj općih interesa jest nositelj najviše suverene vlasti u jednom društvu, a to je država. Država može, izravno ili putem drugih tijela vlasti, upravljati općim dobrom. Zato je člankom 56. stavak 1. PZ utvrđeno da pomorskim dobrom upravlja, održava ga i zaštićuje Republika Hrvatska neposredno i/ili putem županija. Iz navedene odredbe razvidno je isključivo ovlaštenje države upravljati, održavati i zaštićivati pomorsko dobro, što ona može činiti neposredno i/ili posredno. Neposredno - država te djelatnosti obavlja preko svojih tijela: Hrvatskog sabora, Vlade i Ministarstva pomorstva, prometa i veza. Posebno se te djelatnosti prenose na županije kao prenijeti posao državne uprave, koja ih obavlja preko svojih tijela: županijske skupštine, županijskog poglavarstva i upravnih tijela.

Pojmovi upravljanja, održavanja i zaštite pomorskog dobra na više se mjesta spominje u PZ, ali ih on nigdje ne definira. Ovdje ćemo stoga općenito odrediti te pojmove.

Upravljanje jest djelokrug tijela državne vlasti kojim se gospodari pomorskim dobrom. Pojam upravljanja u širem smislu obuhvaća i poslovno gospodarenje s javnim dobrom, što je uvijek slučaj u primjeru posebne uporabe i/ili korištenja koju obavlja subjekt različit od upravnog tijela.⁵ *Održavanje* jest poduzimanje mjera za održavanje vrijednosti i čuvanje pomorskog dobra. Održavanje pomorskog dobra podrazumijeva dobru evidenciju. Zato je PZ u članku 55. utvrdio obvezu da se evidencija o pomorskom dobru vodi po propisima o evidenciji nekretnina. *Zaštita* se osigurava redom (vidi Glavu VIII. PZ). Red podrazumijeva korištenje pomorskog dobra na način da se ono ne ugrožava niti onečišćuje. Zaštita u širem smislu obuhvaća i upravni i inspeksijski nadzor u provođenju propisa o pomorskom dobru. Upravni i inspeksijski nadzor obavlja Ministarstvo pomorstva, prometa i veza, ako PZ nije drukčije određeno. Inspektor ima dužnost nadzirati primjenu odluke i ugovore o koncesiji i o svom nalazu obavijestiti davatelja koncesije (čl. 56. st. 2. i 3. PZ).

⁵ Tako Vojislav Borčić: "Uporaba i korištenje pomorskog dobra u Italiji", referat na savjetovanju: "Pomorsko dobro - društveni aspekti upotrebe i korištenja", Zbornik radova, Rijeka, 1996, str. 100

Premda su *prima facie* to tri odvojiva posla, oni predstavljaju jedinstveno pravo i obvezu Republike Hrvatske da ona, neposredno ili posredno preko županija, poduzima niz radnji kako bi se štitio njen interes na pomorskom dobru kao dijelu općeg dobra.

III. UPRAVLJANJE, ODRŽAVANJE I ZAŠTITA POMORSKOG DOBRA OD ŽUPANIJE KAO PRENIJETI DJELOKRUG DRŽAVNE UPRAVE

1. UVODNO

Izvorni djelokrug upravljanja, održavanja i zaštite pomorskog dobra ima država, koja, kako smo već prije rekli, te djelatnosti obavlja neposredno ili putem županija. To znači da će djelokrug županije u obavljanju tih djelatnosti biti onoliki kolikog država prenese na nju. Kako niti poslovi upravljanja, održavanja i zaštite pomorskog dobra nisu točno određeni zakonom, tako se ni za djelokrug županije u tim poslovima ne može povući točna granica u odnosu na državu. Zato ćemo se ovdje baviti odredbama PZ i podzakonskih akata kojima su točno određeni poslovi prenijeti na županije i na taj način precizno i sveobuhvatno pokušati odrediti djelokrug županije u upravljanju, održavanju i zaštiti pomorskog dobra.

Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave (čl. 133. stavak 23. Ustava RH). **Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi** kaže da županija kao jedinica područne (regionalne) samouprave može obavljati i poslove državne uprave koji se odrede zakonom (članak 23. st. 1.).⁶ **Zakon o sustavu državne uprave**⁷ u odredbi članka 53. utvrdio je djelokrug tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u prenijetim im poslovima državne uprave. Tako u stavku 1. alineja 3. istog članka stoji da tijela jedinica lokalne samouprave i uprave obavljaju i druge poslove državne uprave koji su im zakonom izrijekom stavljeni u nadležnost.⁸ Koristeći se tom zakonskom odredbom PZ i **Zakon o morskim lukama** (dalje - ZML)⁹ izrijekom su stavili u nadležnost županijskih tijela niz prenijetih poslova državne uprave.

⁶ Vidi "Narodne novine" br. 33/01.

⁷ Vidi "Narodne novine" broj 75/93.

⁸ U preostalim alinejama 1. i 2. stoji:

- rješavaju u upravnim stvarima u prvom i drugom stupnju kad su im ti poslovi zakonom izrijekom stavljeni u nadležnost,

- vode očevidnike određene zakonom i drugim propisima i izdaju propisana uvjerenja i druge potvrde.

⁹ Vidi "Narodne novine" br. 108/95, 6/96 - ispr., 137/99 i 97/00.

2. DJELOKRUG ŽUPANIJE UTVRĐEN ODREDBAMA PZ

2.1. *Koncesija*

Fizičkim i pravnim osobama može se dati ovlaštenje za posebnu upotrebu i/ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra (koncesija). Institut koncesija utvrđen je **Zakonom o koncesijama**¹⁰ kojim se uređuje pitanje stjecanja koncesija na općem dobru kroz njegovo gospodarsko korištenje. Koncesija se u pravnoj znanosti definira kao dozvola (dopuštenje, ovlaštenje) za obavljanje neke djelatnosti, uvjetovana posebnim odobrenjem.¹¹ Koncesija je akt vlasti jedne države kojom se građanima te države, drugoj državi ili stranim državljanima dozvoljava na njenom području obavljanje onih djelatnosti za koje inače postoji zabrana.¹²

PZ je *lex specialis* za koncesije na pomorskom dobru kao dijelu općeg dobra. Odluku o koncesiji, kao prenijeti posao državne uprave, donosi županijska skupština, i to:

- za razdoblje od četiri godine, ako ne uključuje izgradnju čvrstih objekata koji se teško uklanjaju, na zahtjev pravne ili fizičke osobe i na temelju mišljenja općinskog i/ili gradskog vijeća.
- za razdoblje do četiri godine, ako uključuje izgradnju čvrstih objekata koji se teško uklanjaju, kao i na razdoblje duže od četiri godine, na temelju javnog prikupljanja ponuda i uz suglasnost Ministarstva pomorstva, prometa i veza. U slučaju nesuglasja između županije i ministarstva oko dodjele koncesije, o koncesiji odlučuje Vlada RH.¹³

Temeljem donesene odluke o koncesiji davatelj koncesije i ovlaštenik (koncesionar) sklapaju ugovor o koncesiji. Prethodni postupak za donošenje odluke o koncesiji kao i pripremu nacрта ugovora obavlja županijski ured za pomorstvo. Davanje koncesije mora biti utemeljeno na nalazu i mišljenju stručnog tijela, koje je sastavljeno od odgovarajućih stručnjaka (prostorni planer, stručnjak za zaštitu okoliša, stručnjak struke odgovarajuće planirane djelatnosti i pomorsko prometne struke). Stručno tijelo za ocjenu predložene koncesije koju donosi županijska skupština uz suglasnost ministarstva i koju daje Vlada RH imenuje ministar pomorstva, prometa i veza

¹⁰ Vidi "Narodne novine" broj 89/92.

¹¹ Tako Ivo Borković: "Koncesija i izvlaštenje na pomorskom dobru i zaštita prava", referat na svajetovanju: "Pomorsko dobro - društveni aspekti upotrebe i korištenja", Zbornik radova, Rijeka, 1996, str. 22.

¹² Vilim Gorenc: Trgovačko pravo - Ugovori, Zagreb, 1998, str. 74.

¹³ Koncesija na razdoblje od 12 godina ili više, ali ne duže od 33 godine daje Vlada RH, a za razdoblje preko 33 godine do najviše 99 godina Hrvatski sabor.

zajedno s ministrom graditeljstva i zaštite okoliša. Stručno tijelo za ocjenu koju donosi županijska skupština na temelju mišljenja općinskog i/ili gradskog vijeća, imenuje župan.¹⁴

Ako se kroz donošenje odluke o koncesiji kao upravnog akta županijske skupštine ogleda pojam upravljanja pomorskim dobrom, onda se kroz djelokrug stručnog tijela raspoznaju radnje održavanja i zaštite pomorskog dobra, jer stručne mjere kojima se osigurava da akt upravljanja kojim se nekome daje na gospodarsko korištenje pomorsko dobro sadrže i mjere njegova održavanja i zaštite.

Davatelj koncesije može koncesiju u svako doba opozvati kad to zahtijeva interes Republike Hrvatske koji utvrđuje Hrvatski sabor. Koncesija se može opozvati i kada ovlaštenik ne može iskoristiti koncesiju u cijelosti ili djelomično uslijed građenja ili radova koji se obavljaju u interesu Republike Hrvatske.¹⁵ Odluku o prestanku koncesije donosi davatelj koncesije.

Za raspravljanje svih pitanja i rješavanje svih sporova u svezi s davanjem, izvršavanjem, opozivom, oduzimanjem ili izmjenom odluke o koncesiji na pomorskom dobru nadležno je Ministarstvo pomorstva, prometa i veza. Protiv rješenja Ministarstva ne može se uložiti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

Iz navedenog razvidno je da unatoč značajno prenijetom djelokrugu države na županiju u koncesiranju pomorskog dobra, država zadržava pravo arbitriranja nad svim sporovima koji mogu nastati u primjeni odredaba PZ koje daju pravo županiji

¹⁴ Stručno tijelo u svom nalazu i mišljenju ocjenjuje: a) odgovara li koncesija svim potrebnim propisima i gospodarskom značaju pomorskog dobra. b) je li koncesija u skladu s gospodarskom strategijom i politikom gospodarskog razvitka Republike Hrvatske i županije, c) da li planirana djelatnost umanjuje, ometa ili onemogućuje upotrebu i/ili gospodarsko korištenje tog, odnosno susjednih dijelova pomorskog dobra.

¹⁵ Osim opoziva kao načina prestanka koncesije, PZ poznaje još nekoliko razloga prestanka koncesije:

- istekom vremena za koje je dana,
- odreknućem ovlaštenika koncesije nakon isteka vremena određenog u odluci o koncesiji,
- smrću ovlaštenika, odnosno prestankom pravne osobe ako nasljednici, odnosno pravni sljednici ne zatraže pravodobnu potvrdu koncesije,
- oduzimanjem koncesije od davatelja:
 - ako ovlaštenik koncesije ne izgradi u određenom roku postrojenje za koje mu je dana koncesija,
 - ako ovlaštenik koncesije krši odredbe ovog Zakona koje uređuju pomorsko dobro ili podzakonske akte donesene radi izvršenja odredaba zakona ili uvjete koncesije,
 - ako ovlaštenik koncesije ne iskorištava koncesiju ili je iskorištava za svrhe za koje mu nije dana ili preko mjere određene u koncesiji,
 - ako ovlaštenik koncesije bez odobrenja izvrši na pomorskom dobru označenom u koncesiji radnje koje nisu predviđene u koncesiji ili su u suprotnosti s odobrenim projektom,
- ako ovlaštenik koncesije neuredno plaća naknadu za koncesiju,
- ako ovlaštenik koncesije ne održava ili nedovoljno održava i zaštićuje pomorsko dobro s obzirom

na davanje koncesija. Činjenica je da je država za sebe zadržala niz prava (suglasnost, odlučivanje Vlade RH u slučaju nesuglasja županijske skupštine i ministarstva, rješavanje sporova u svezi s davanjem, izvršavanjem, opozivom, oduzimanjem ili izmjenom odluke o koncesiji) kojima se potvrđuje njeno gotovo isključivo pravo na upravljanje, održavanje i zaštitu pomorskog dobra, čak i onda kada te poslove obavlja posredno putem županija. Takvo restriktivno uređivanje djelokruga prenijetih poslova državne uprave na županiju u području koncesioniranja pomorskog dobra vjerojatno proistječe iz jedne po mnogu čemu suviše odredbe PZ. Maime, radi se o odredbi članka 66. stavak 1., koja glasi: "Sve koncesije na pomorskom dobru daju se na osnovi prava što ih na njemu ima Republika Hrvatska". Davanje koncesije je akt upravljanja pomorskim dobrom, koji jasno, kao i održavanje i zaštita, dano u djelokrug Republike Hrvatske koji te poslove obavlja neposredno ili putem županija. Naglašavati ponovno to isključivo pravo države nije po našem mišljenju potrebno. Ta je odredba rezultata straha zakonodavca od veće decentralizacije državnih poslova, pa je uz pojedine odredbe koje su ograničavale i sužavale prenijeti djelokrug na županije, posegnuo za jednom načelnom odredbom.

2.2. Akt o dodjeli koncesija

Premda nigdje u PZ nije utvrđeno pravo i obveza županijske skupštine da donese podzakonski općenormativni akt o davanju koncesija za koje je ovlaštena, na poticaj Ministarstva pomorstva, prometa i veza, takav akt su donijele županijske skupštine, pa tako i Županijska skupština Splitsko-dalmatinske županije. **Odluka za posebnu upotrebu i/ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra**¹⁶ zapravo je zbir odredaba PZ sistematiziranih na jednom mjestu, a pravi temelj za njeno donošenje su određene odredbe PZ koje na to izričito ne upućuju.¹⁷ Normalno, postavlja se pitanje pravne prirode takvog akta i njegove zakonitosti.

Pravna priroda tog akta nije sporna, jer on sadrži, osim propisanih odredaba PZ, odredbe koje na općenit način uređuju određene odnose, kako bi se na jedinstven način osiguralo postupanje županijskih tijela u izradi i donošenju pojedinačnih akata, Tako taj akt sadrži i poglavlja: (III - vrste koncesija glede djelatnosti i sadržaja i IV-kriteriji i način određivanja visine naknade za koncesije).

Zakonitost tog akta treba ocjenjivati kroz činjenicu da ne postoji izričit pravni temelj niti ovlaštenje za njegovo donošenje. Ta je zakonitost u svakom slučaju sporna, a uz to po sadržaju protivna pravilima nomotehnike da se u izradi podzakonskih akata ne prepisuju norme po hijerarhiji višeg akta.

Drugo pitanje koje se kao sporno pojavljuje u praksi rada županijskih tijela na

¹⁶ Vidi "Službeni glasnik Županije splitsko-dalmatinske" broj 4/95 i 9/95.

¹⁷ Vidi odredbe članka 56. stavak 1. članka 57. stavak 5. i članka 62. stavak 1. PZ

koncesioniranju pomorskog dobra kao prenijeti posao uprave jest pravna priroda odluke o koncesiji. Nije sporno da je doluka o dodjeli koncesije koju donosi županijska skupština pojedinačni, a ne opći akt predstavničkog tijela. Ta individualnost proistječe iz sadržaja tog akta: područje pomorskog dobra koje se daje na upotrebu i/ili korištenje, način, uvjet i vrijeme upotrebe, naknada koja se plaća za koncesiju, ovlaštenja davatelja koncesije, prava i obveze ovlaštenika koncesije uključujući i obvezu održavanja i zaštite pomorskog dobra. Na osnovi odluke o koncesiji davatelj koncesije i ovlaštenik sklapaju ugovor o koncesiji (članak 60. PZ). Sporno je je li odluka o koncesiji upravni akt. Ako jest, onda mora imati sadržaj utvrđen člankom 206. st. 3. **Zakona o općem upravnom postupku** (dalje - ZUP).¹⁸

Priklanjajući se mišljenju da je odluka o koncesiji upravni akt, imamo u vidu sljedeće razloge:

- koncesija se daje na temelju zahtjeva stranke, odnosno prijave na javno prikupljanje ponuda 13) što je preduvjet za vođenje upravnog postupka (članak 126., ZUP),
- tim aktom rješava se o pravima, obvezama i pravnim interesima korisnika koncesije,
- sudska zaštita protiv pojedinačnih akata predstavničkih tijela osigurava se pred Ustavim sudom RH,
- sam PZ odluku o koncesiji definira kao prenijeti posao državne uprave.

Zbog toga što je pomorsko dobro opće dobro i što koncesije na pomorskom dobru dodjeljuje država neposredno i/ili putem županija, neki autori¹⁹ smatraju da pomorsko dobro ne može biti uređeno PZ, već posebnim zakonom. Tako je bilo do stupanja na snagu PZ, kada je pomorsko pravna materija koju sada uređuje taj zakonik bila uređena u ukupno 6 zakona.²⁰ Nismo skloni prikloniti se mišljenju tih autora jer smatramo da se pomorsko pravne norme (kao što je to i sada) moraju nalaziti u jednom aktu, bez obzira koliko on bio opsežan i koliko u sebi bude sadržavao raznorazne norme od pomorsko-upravnog preko pomorsko-ugovornog do kolizijskih normi pomorskog prava. Kao izrazito pomorska država Republika Hrvatska zaslužuje jedan takav zakonik kao sustavni i cjeloviti zakonski akt, kojim će se osigurati razvoj modernog pomorstva i drugih pomorskih djelatnosti. Zapravo, PZ treba biti (a on jest u najvećem dijelu normi) normativno izvorišna osnova za iskorištavanje svih komparativnih prednosti koje naše more, otoci i primorje mogu imati za naš razvoj.

¹⁸ Vidi "Narodne novine" br. 53/91.

¹⁹ Npr. Branko Kundih: "Pomorsko dobro i granice pomorskog dobra", Zagreb, 2000, str. 58.

²⁰ Pomorsko dobro je bilo uređeno Zakonom o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima ("Narodne novine" broj 19/74, 39/95, 17/77 i 18/81).

3. UPRAVLJANJE, ODRŽAVANJE I ZAŠTITA POMORSKOG DOBRA PO ZAKONU O MORSKIM LUKAMA²¹

Zakon o morskim lukama (daljnjem tekstu: ZML) je *lex specialis* za luke, jer je njime uređena opotreba i korištenje pomorskog dobra u morskim lukama, ali i druga pitanja od značenja za morske luke kao što su: razvrstaj morskih luka, lučko područje, lučke djelatnosti i njihovo obavljanje, izgradnja i korištenje lučke nadgradnje i podgradnje, osnivanje, ustrojstvo i djelatnost lučkih uprava, red u morskim lukama te pretvorba postojećih društvenih poduzeća. Djelokrug županijskih tijela po ZML ne iscrpljuje se u određivanju lučkog područja i osnivanju lučke uprave za luke županijskog i lokalnog značaja.

Člankom 35. st. 1. ZML utvrđeno je da su tijela lučke uprave upravno vijeće i ravnatelj. U lučkoj upravi luke od interesa za Republiku Hrvatsku, upravno vijeće čine četiri predstavnika Vlade RH od kojih je jedan službenik lučke kapetanije na čijem području je sjedište lučke uprave, jedan predstavnik grada, odnosno općine na čijem području je sjedište lučke uprave, jedan predstavnik djelatnika koji obavljaju lučke djelatnosti na području, jedan predstavnik županije na čijem području je sjedište lučke uprave, a kojeg imenuje županijska skupština. U lučkoj upravi luka županijskog i lokalnog značenja upravno vijeće čine jedan predstavnik lučke kapetanije na čijem području je sjedište lučke uprave, jedan predstavnik trgovačkih društava koja obavljaju lučke djelatnosti na području luke, tri predstavnika županije na čijem području je sjedište lučke uprave, koje imenuje županijska skupština. Članove upravnog vijeća imenuju ovlaštena tijela pravnih osoba koje daju predstavnike u roku od 15 dana od dana kada im za to podnese zahtjev Vlada Republike Hrvatske (za luke od interesa za RH) odnosno županijsko poglavarstvo za luke od županijskog i lokalnog značenja. Ako ovlaštena tijela ne imenuju svoje predstavnike u upravna vijeća datih lučkih uprava u datom roku, te članove upravnog vijeća imenovat će Vlada, odnosno Županijsko poglavarstvo. Radom upravnog vijeća rukovodi predsjednik upravnog vijeća koji ne može biti iz reda članova Upravnog vijeća. Predsjednika upravnog vijeća imenuje Vlada Republike Hrvatske, odnosno županijsko poglavarstvo, vodeći računa o stručnosti i iskustvu kandidata (čl. 36. ZML).

Nelogičnost tih dviju odredaba ZML ogleda se kroz dva pitanja:

1. kako to da se predsjednik upravnog vijeća bira posebno,²² a iz nezgrapnih

²¹ Vidi "Narodne novine" br.108/95, 6/96-ispr, 137/99 i 99/00. Detaljnije o lukama Vinko Hlača: Morske luke u režimu pomorskog dobra i koncesije, referat na savjetovanju: "Pomorsko dobro - društveni aspekti upotrebe i korištenja", Zakonik radova, Rijeka, 1996, str. 79.-94.

²² Vidi čl. 35. st. 2. **Zakona o ustanovama**: "Sastav, način imenovanja, odnosno izbora članova i trajanje mandata upravnog vijeća i način donošenja odluka utvrđuju se zakonom, odnosno aktom o osnivanju i Statutom ustanove."

formulacija st. 2. i 3. čl. 35. i st. 1. čl. 36. ZML proistječe kao da on i nije u sastavu upravnog vijeća?

2. kako to da članove upravnog vijeća predstavnike županije imenuje županijska skupština kao najviše predstavničko tijelo županije (jedinice lokalne samouprave i uprave), a predsjednika izvršno tijelo (županijsko poglavarstvo) kojeg inače bira županijska skupština po zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi?²³

Kada tim pitanjima dodamo i odredbu čl. 35. st. 6. ZML, onda županijsko poglavarstvo može imenovati predstavnike u upravno vijeće lučke uprave luka od županijskog i lokalnog značenja, ako to županijska skupština po st. 3. alineji 2. istog članka ne napravi u roku od 15 dana iz st. 5. istog članka. Time se otvaraju dva nova pitanja:

1. može li ZML kao zakon koji ne uređuje odnose predstavničkog i izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave i uprave, županijsko poglavarstvo staviti u nadređeni položaj u odnosu na županijsku skupštinu?
2. može li uopće županijska skupština, s obzirom na svoj poslovni red, kao predstavničko tijelo, u roku od 15 dana imenovati tri predstavnika upravnog vijeća?

Očito je da zakonodavac nije vodio računa o propisima koji *lex specialis* uređuju djelokrug županijskih tijela i njihove međusobne odnose. Županijsko poglavarstvo u svojim daljnjim ovlastima po ZML može raspustiti upravno vijeće na prijedlog ministra pomorstva, prometa i veza i stručnog tijela luke: ako se ne donese dvogodišnji plan razvoja luke, ako godišnji plan i program rada i razvoja luke ne budu prihvaćeni ili se ne ostvaruju, ako luka iskaže neplanirani gubitak, u drugim opravdanim slučajevima iz članka 38. ZML.²⁴ Ta jedna dvojbena odredba nameće još jedno bitno pitanje odnosa županijskog poglavarstva i županijske skupštine u djelokrugu županijskih tijela u upravljanju, održavanju i zaštiti pomorskog dobra po ZML. Naime, kako županijsko poglavarstvo može raspustiti upravno vijeće lučke uprave i na taj način razriješiti dužnosti i tri člana - predstavnika županije, koje je imenovala županijska skupština. Osnovno je načelo kod instituta imenovanja članova tijela u ustanovama (i ne samo u ustanovama već i u trgovačkim društvima, udrugama i dr.) da ono tijelo koje imenuje ima pravo razriješiti, odnosno opozvati onog koga je imenovalo. Ovdje županijsko poglavarstvo *de facto* i *de iure* razrješuje one osobe koje je imenovala županijska skupština.

²³ Čl. 46. st. 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

²⁴ Čl. 38. ZML uređuje djelokrug upravnog vijeća lučke uprave koji broji čak 17 obveza. To znači da i drugi razlozi neizvršenja obveza mogu biti razlog raspuštanja upravnog vijeća.

U čl. 38. st. 1. alineja 15. ZML utvrđeno je da upravno vijeće donosi statut lučke uprave uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske, odnosno županijskog poglavarstva. Očito se radi o tzv. Prethodnoj suglasnosti, koja je uvjet za donošenje statuta, za razliku od tzv. Naknadne suglasnosti koja je uvjet da se doneseni akt može primjenjivati.

Zanimljiva je i odredba čl. 40. st. 3. ZML, koja uređuje odgovornost ravnatelja lučke uprave. Naime, ravnatelj organizira, vodi rad i poslovanje lučke uprave (čl. 42.). Imenuje ga upravno vijeće na četiri godine na temelju javnog natječaja, na prijedlog natječajne komisije i uz suglasnost ministra pomorstva, prometa i veza (čl. 40. st. 1.). logično je da bi stoga mogao biti odgovoran upravnom vijeću i ministru. Ali ZML ne bi bio dosljedan sebi, kada ne bi utvrdio da je ravnatelj, osim upravnom vijeću, odgovoran Vladi, odnosno županijskom poglavarstvu (čl. 40. st.3.). Što županijsko poglavarstvo ima s ravnateljem lučke uprave, ako ne sudjeluje u njegovu imenovanju? Može li ga razriješiti dužnosti prije isteka mandata? Zakon, nažalost, o tome ništa ne govori, a niti uopće raspravlja o odgovornosti ravnatelja, za razliku od široko uređene odgovornosti upravnog vijeća.

V. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Sadašnji stupanj normativne uređenosti pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj, gledajući kvantitativno broj zakonskih i podzakonskih akata i stupanj uređenosti odnosa koji nastaju u vezi s upravljanjem, održavanje i zaštitom pomorskog dobra, odgovara značenju kojeg pomorsko dobro ima za gospodarske i strateško-razvojne interese države.

PZ i ZML, te niz podzakonskih akata za primjenu ta dva vrlo važna propisa dokaz su truda tijela vlasti i želje zakonodavaca da u samostalnoj i suverenoj Republici Hrvatskoj i novom sustavu gospodarskih i društvenih odnosa utemeljenih Ustavom iz 1990. uredi pomorsko dobro na novim gospodarsko - tržišnim osnovama. Tu vrlo živu i anagažiranu normativnu aktivnost nisu odgovarajuće pratile dvije vrlo važne, ukupnom uspjehu, uvjetujuće zadaće: 1. ustroj tijela državne uprave i lokalne samouprave nije bio pripremljen kako bi mogao odgovoriti zahtijevnoj zadaći potrebe zakonskih i podzakonskih propisa,²⁵ 2. zakonodavac pri donošenju tih propisa, a poglavito ZML, nije vodio računa o drugim zakonskim propisima kojima se uređuje djelokrug i postupanje različitih županijskih tijela, a koja u svom djelokrugu trebaju postupati i pri primjeni propisa o pomorskom dobru.

Smatramo da je u sklopu prvog zadatka odmah trebalo stvoriti odgovarajuće

²⁵ Npr. U Županijskom uredu za pomorstvo Splitsko-dalmatinske županije nakon donošenja PZ bila su ustrojena samo dva radna mjesta: pročelnik i još jedan službenik.

ustrojbene jedinice s brojčano potrebitim kadrom koji će moći odgovoriti zahtjevu provedbe PZ i ZML u dijelu koji se odnosi na pomorsko dobro. U županijskim uredima za pomorstvo bilo je nužno otpočetak ustrojeno osigurati više radnih mjesta za službenike koji će obavljati stručne poslove radi upravljanja, održavanja i zaštite pomorskog dobra iz djelokruga županijskih tijela. Iako stanje danas, u odnosu na početno, znatno bolje, to nije niti izdaleka dovoljno da bi se osiguralo odgovarajuće upravljanje i održavanje, a poglavito zaštita pomorskog dobra. Naime, upravni i inspekcijski nadzor u provođenju propisa o pomorskom dobru obavlja Ministarstvo pomorstva, prometa i veza kroz hidrograđevnu inspekciju pri lučkim kapetanijama. Znači, upravni i inspekcijski nadzor, kao važan segment zaštite pomorskog dobra, nalazi se izvan županijskog ustroja, a trebao bi obuhvaćati i kontrolu koncesijskih ugovora i odobrenja. Davati u djelokrug hidrograđevne inspekcije takve poslove, uz poslove nadzora nad građenjem, rekonstrukcijom i održavanjem objekata na pomorskom dobru, smatramo da je nepraktično i neučinkovito, tim više što takve poslove na toliko velikom području pomorskog dobra pri lučkim kapetanijama obično obavlja jedan inspektor. Zato bi inspekcijski nadzor nad pomorskim dobrom trebao potpuno odvojiti od hidrograđevne inspekcije i za to osnovati posebnu inspekciju izravno vezanu za Ministarstvo ili je pak ustrojiti u sastavu Državnog inspektorata. Upravni nadzor bi trebalo zadržati pri Ministarstvu, kako je to i propisano Zakonom o sastavu državne uprave i Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi.

U odnosu na drugi zadatak kroz koji bi trebalo izvršiti promjene radi sada nezadovoljavajuće normativne usklađenosti sustava koncesioniranja pomorskog dobra, moraju se učiniti sljedeće radnje:

1. pristupiti izmjenama PZ koje će omogućiti da se:
 - a) iz djelokruga županijske skupštine u djelokrug županijskog poglavarstva prenese donošenje odluke o koncesiji za razdoblje od četiri godine, ako ne uključuje izgradnju čvrstih objekata koji se teško uklanjaju,
 - b) točnije odredi utjecaj gradova i općina na donošenje odluke o koncesiji, budući da taj utjecaj danas neprimjerno velik, pa u nekim sredinama i presudan. Dijelom to možemo zahvaliti starim navikama iz vremena kada je u ondašnjem ustroju općina pravo upravljanja pomorskim dobrom pripadalo općinskim skupštinama, a dijelom nerazumijevanju sustava koncesioniranja pomorskog dobra koji je izravni posao državne uprave. Mišljenja i suglasnosti općinskih, odnosno gradskih tijela umnogome usporavaju postupak koncesioniranja, koji bi trebao biti čisti upravni postupak. Tako davanje mišljenja ili suglasnosti općinskih i gradskih tijela treba podlijegati određenim rokovima.
 - c) predvidi donošenje podzakonskog akta županijske skupštine kojim će se podrobnije razraditi pojedina pitanja iz PZ i na taj način omogućiti ekonomičniji postupak koncesioniranja.
2. pristupiti izmjenama ZML kojima će se:
 - a) otkloniti nelogičnost i upitna ustavnost pojedinih odredaba koje dodiruju djelokrug

županijskih tijela. Upitna je ustavnost odredaba koje se tiču odnosa predstavničkog i izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave i uprave županijske skupštine i županijskog poglavarstva. ZML se mora uskladiti s drugim propisima sustavnog karaktera kao što su Zakon o ustanovama i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

- b) Postupak koncesioniranja po ZML uskladiti s postupkom PZ, jer ZML mora slijediti djelokrug kako je uređen PZ na način da predstavničko tijelo odlučuje o koncesijama umjesto izvršnog tijela županije.²⁶

Poznate su inicijative za novim izmjenama i dopunama PZ u cilju skraćivanja i pojednostavljenja složenog i dugotrajnog postupka koncesioniranja. To smatramo neophodnim, ali ne način da se ovlasti županijske skupštine prenesu na županijsko poglavarstvo. Istina, kako smo i predložili u ovom zaključku, koncesije do četiri godine, koje ne uključuju izgradnju objekata koje se teško uklanjaju treba prenijeti na županijsko poglavarstvo, ali one koncesije koje mijenjaju izgled, sadržaj i ograničavaju opću upotrebu pomorskog dobra treba ostaviti u djelokrugu Županijske skupštine. Ekonomičnost i ubrzanje postupka jest primaran cilj, ali uz širu kontrolu državnih i županijskih tijela, koje će se na županijskoj razini postići tako da županijska skupština i po PZ i po ZML donosi odluke o koncesijama. Konačno, logično je da o raspolaganju općim dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku odlučuje predstavničko tijelo građana, a ne izvršno tijelo. To pridonosi stvaranju većeg osjećaja odgovornosti za opće, zajedničko, državno, pa tako i za pomorsko dobro. Ubrzanje sada sporog i dugotrajnog postupka koncesioniranja može se postići na drugim razinama rada županijskih i lokalnih tijela, a poglavito kroz:

- mišljenje, odnosno suglasnosti općinskih, odnosno gradskih tijela,
- bržu pripremu pomorskog dobra za koncesioniranje (prostorni planovi, granice i dr.) od općina i gradova, županijskih ureda i stručnih tijela,
- prenošenje odlučivanja o raspisivanju natječaja za koncesioniranje sukladno zakonu pripremljenog pomorskog dobra sa županijske skupštine na županijsko poglavarstvo, jer odlučivanje o raspisivanju natječaja nije odlučivanje o raspolaganju pomorskog dobra. Županijska skupština kao predstavničko tijelo konačno ne mora dati koncesiju na dijelu pomorskog dobra koje je predmet natječaja.

Očito je da PZ i ZML treba mijenjati i dopunjavati kako bi se sustav upravljanja, održavanja i zaštite pomorskog dobra usavršavao i razvijao. Pritom treba polaziti od

²⁶ Nema nikakva razloga da npr. Županijska skupština, kao predstavničko tijelo, odlučuje o koncesiji za postavljanje vodenog tobogana po PZ, a županijsko poglavarstvo kao izvršno tijelo o koncesiji za luke nautičkog turizma koje imaju kapacitet do 200 vozova.

problema dosadašnje primjene kako su istaknuti u ovom radu.

Ivan Roso

DIRECTION, PRESERVATION AND PROTECTION OF THE MARITIME DOMAIN

SUMMARY

This article is a short review of institute of direction, preservation and protection of the maritime domain in the Republic of Croatia with particular reference on action of county as an unit of district autonomy. The maritime domain is the public astate of interest to the Republic of Croatia, is under her special protection, and should be used and/or exploited under the conditions and in the manner prescribed by law. The author describes two main codes for regime of concession: Maritime Code of 1994. and Sea Port Act of 1995. In conclusion, he proposes solution for favourable direction, preservation and protection of the maritime domain.