

Mr.sc. Tomislav Batur, ravnatelj
Lučke uprave Ploče

PRAVNI STATUS MORSKIH LUKA I LUČKA POLITIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

UDK: 351.711:347.79 (497.5)

Primljeno: 15.01. 2010.

Pregledni znanstveni rad

Predmet ovog rada je analiza pravnog statusa morskih luka u Republici Hrvatskoj s posebnim osvrtom na temu luka kao pomorskog dobra. Rad predlaže ciljeve hrvatske lučke politike kao i potrebne mjere za ostvarenje iste. Morske luke važni su dijelovi nacionalnih i međunarodnih prometnih i ekonomskih lanaca. One su važni ekonomski multiplikatori osobito u pogledu stvaranja dodane vrijednosti i zaposlenosti. Pravni sustav Republike Hrvatske u pogledu morskih luka i obavljanja lučkih djelatnosti temelji se na posebnom zakonu (*lex specialis*) a, to je Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (ZPDML). Ovaj Zakon definira lučko područje u njegovim granicama kao pomorsko dobro tj. opće dobro (lat. *Res comunem omnium*) na kojemu vlada ne vlasnički režim (lat. *Res extra commercium*) što je u stoljetnoj tradiciji na ovim našim prostorima. Objekti izgrađeni na pomorskom dobru tretiraju se kao i zemljište (lat. *Superficies solo cedit*) što znači da se na njima ne može stjecati vlasništvo niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi. Upravo ne vlasnički karakter pomorskog dobra stvara određene probleme u privlačenju investitora u hrvatske luke. Prevladava mišljenje da bi se promjenom ZPDML u smislu omogućavanja vlasništva nad objektom za vrijeme trajanja koncesije kako je to omogućeno *Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* značajno povećala ulaganja u luke i obavljanje lučkih djelatnosti. Konačno kao zaključak se nameće konstatacija da je ZPDML poprilično podnormiran te se mnoge situacije iz prakse ne rješavaju kroz jasnu pravnu normu, nego kroz interpretacije, što potkopava pravnu sigurnost.

Ključne riječi: *morske luke, pomorsko dobro, lučke djelatnosti, lučki sustav, hrvatska lučka politika*

1. PRAVNA REGULATIVA U SVEZI SA MORSKIM LUKAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Primjenjivi zakonski propisi i podzakonski akti prema kojima se razvijao model upravljanja lučkim sustavom u Republici Hrvatskoj su:

1. Ustav Republike Hrvatske¹.
2. Zakon o koncesijama²,

¹ Narodne Novine 41/01

² Narodne Novine br.89/92

3. Pomorski zakonik³,
4. Zakon o morskim lukama⁴,
5. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama⁵,
6. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o pomorskom dobru i morskim lukama⁶,

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama pokušao je objediniti sve pravne propise i zakonske akte o morskim lukama i pomorskom dobru. Pomorsko dobro je i dalje zadržalo tradiciju ovih prostora glede statusa lučkog zemljišta kao pomorskog dobra, odnosno općeg dobra od interesa za Republiku Hrvatsku na kojem se ne može stjecati vlasništvo niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi. Prema Ustavu⁷ Republike Hrvatske članak 52. propisuje: „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 kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od osobitog interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njenu osobitu zaštitu“

Prema članku 3. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama⁸ (dalje: ZPDML), „Pomorsko dobro je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se ili koristi pod uvjetima i na način propisan ovim Zakonom“.

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

U smislu stavka 2. ovoga članka, dijelom kopna smatra se: “morska obala, **luke**, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, plaže, ušća rijeka koje se izlijevaju u more, kanali spojeni s morem, te u moru i morskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva „,

Iz gore citiranog članka vidljivo je da se luke u svojim granicama lučkih područja smatraju općim tj. pomorskim dobrom⁹.

Pomorsko dobro na prostorima Hrvatske u stoljetnoj je pravnoj tradiciji uređeno i definirano kao opće dobro. Ovaj pravni režim temelji se na dva ključna načela:

³ Narodne Novine br.17/94.,74/94. i 43/96

⁴ Narodne Novine br.108/95, 6/96, 97/00

⁵ Narodne novine br.158/03

⁶ Narodne Novine br.141/06

⁷ NN, br. 56/90, 135/97, 8/98-proč. Tekst, 28/01., 41/01-proč.tekst, 55/01-ispr.

⁸ O Zakonu vidi u **Dragan Bolanča**: „*Osnovne značajke Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2003. godine*“, Poslovni magazin 2/2004.

⁹ Vidi **Vinko Hlača**, „*Morske luke u režimu pomorskog dobra i koncesije*“, Pomorsko dobro i koncesije, Rijeka, 1996, o sadržaju pomorskog dobra kao općeg dobra vidi **Dragan Bolanča**: *Pomorsko dobro danas*, Zbornik radova „ Pomorsko dobro“, Zagreb, 2005., str.6.-7.

- na načelu da su stvari u općoj uporabi i izvan pravnog prometa (*lat. Res extra commercium*)
- na načelu jedinstva zemljišta i zgrade, tj. jedinstvenosti nekretnine (*lat. Superficies solo cedit*).

Posljedica ovih načela je zabrana stjecanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava na nekretninama unutar tog režima, a pomorskim dobrom tj. lučkim prostorom gospodarski se raspolože kroz administrativnu dozvolu za korištenje – koncesiju.¹⁰

Kategorizacijom, tj. razvrstajem luka na osnovi stvarnih prometnih i drugih mjerila¹¹ Republika Hrvatska se odredila prema glavnim prometnim i logističkim pravcima.

Zakon normira, osim luka otvorenih za javni promet i luke posebne namjene¹² što čini podjelu luka prema namjeni kojoj služe.

Upravljanje, izgradnja i održavanje luka za javni promet povjereno je Lučkim upravama, dok je upravljanje lukama posebne namjene povjereno nositeljima koncesije za luke posebne namjene. Razvrstaj luka otvorenih za javni promet vrlo je bitan za cjelokupno uređenje lučkog sustava u Republici Hrvatskoj, budući se razvrstajem pojedine luke u neku od zakonskih kategorija utvrđuje i osnivač Lučke uprave te način pribavljanja sredstava potrebnih za izgradnju kapitalnih objekata lučke podgradnje i nadgradnje.

Na osnovu Odluke o mjerilima za razvrstaj luka, luke otvorene za javni promet razvrstavaju se prema veličini i značaju na:

- luke od osobitog (međunarodnog) gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku;
- luke županijskog značaja;
- luke lokalnog značaja.

Osnivač Lučke uprave za luke od osobitog (međunarodnog) gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku je Vlada Republike Hrvatske, dok je osnivač

¹⁰ Vidi **Ivo Borković** : “ *Pravna priroda koncesije* ” , Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, XXXVIII/1-2, Split 1991.; Vidi „Narodne novine“, br. 23/04, 101/ 04, 39/06 i 63/08. Vlada Republike Hrvatske donijela je **Uredbu o koncesijama** na temelju čl.37. i čl 119., toč.1b) i 2c) ZPDML-a.Uredba je donesena dana 18. veljače 2004.godine., a stupila je na snagu dana 02. ožujka 2004. godine., vidi **Dragan Bolanča**: *Pravno uređenje koncesija (s posebnim osvrtom na pomorsko dobro)*, Zbornik radova „43. Susret pravnika“, Opatija 2005., str. 91.-140.vidi **Mladen Žuvela**: *Koncesije*, „ Hrvatska pravna revija“ Zagreb, br.1, 2001., str 102.-112., **Dario Đerđa**: „ *Pojam i obilježja koncesija* “ , Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci, v.24., br. 1/ 2003, str. 632.; **Goran Vojković**: „ *Pomorsko dobro i koncesije* „, Hrvatski hidrografski institut, Split 2003., str. 156. **Tatjana Josipović**: *Posebna pravna uređenja koncesija na nekretninama*, Zbornik radova „, Nekretnine kao objekti imovinskih prava“ , Zagreb, 2004., str 85.-128.

¹¹ **B. Jakaša**, *Udžbenik plovidbenog prava*, Zagreb 1979., str.38; **B. Jakaša**, *Međunarodni režim morskih luka*, Zagreb 1965., str. 29.; Narodne Novine br.31/96

¹² Vidi **Hlača Vinko**, “ *Luke posebne namjene u lukama otvorenim za međunarodni pomorski promet*”, Upredno pomorsko pravo i pomorska kupoprodaja, 100/1983.

za luke od županijskog značaja županijska skupština¹³. U Republici Hrvatskoj osnovano je šest Lučkih uprava za luke otvorene za javni promet od osobitog (međunarodnog) gospodarskog interesa i to: Rijeka i Ploče prvenstveno za teretni promet te Rijeka, Zadar, Šibenik, Split i Dubrovnik za putnički promet. Odlukom o osnivanju Lučke uprave određuje se lučko područje, odnosno pomorsko dobro nad kojim se proteže nadležnost Lučke uprave te utvrđuju lučke djelatnosti i objekti podgradnje i nadgradnje na lučkom području. Donošenjem Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama te odgovarajućih podzakonskih akata stvoren je pravni i teorijski okvir za razvitak nacionalnog lučkog sustava pojedinih luka unutar lučkog sustava.

U dosadašnjoj primjeni ZPDML uočene su određene nedorečenosti, odnosno podnormiranosti i nejasnoće glede nekih pitanja vezanih za materiju navedenog Zakona. Zakonodavac je svjestan potrebe cjelovitog i sustavnog sagledavanja pitanja vezanih za pomorsko dobro i morske luke osnovao stručnu skupinu sa zadatkom preispitivanja odredbi Zakona, te sagledavanja mogućih rješenja otvorenih pitanja i nejasnoća. Međutim, određena pitanja nametnula su potrebu žurnog uređivanja Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama izmjenama i dopunama toga Zakona.

Tako su Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama koji je objavljen u Narodnim novinama, broj 141/06 uređena sljedeća područja:

- Što se smatra lučkom podgradnjom, što nadgradnjom, a što lučkom opremom?. Prema izričitoj zakonskoj odredbi luka predstavlja pomorsko dobro, sa svim objektima podgradnje i nadgradnje na lučkom području. Izmjenama i dopunama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (članak 1.) brisane su riječi „, te drugi kapitalni prekrcajni objekti (stalno učvršćene dizalice i sl.)“ i definiran je novi pojam „, prekrcajna oprema“, Ovom izmjenom lučke dizalice i ostali kapitalni prekrcajni objekti definirani su kao prekrcajna oprema koja ne čini pomorsko dobro. Navedena zakonska odredba omogućuje stjecanje vlasništva nad lučkim dizalicama, te nad ostalim uređajima, strojevima, procesnim instalacijama i drugom opremom. Ova odredba zasigurno će ubrzati modernizaciju luka otvorenih za javni promet te otvoriti nove mogućnosti za razvoj modela javno-privatnog partnerstva u hrvatskim lukama¹⁴.

Precizno određenje lučkih djelatnosti u lukama otvorenim za javni promet. Uočavajući u praksi potrebu za preciznijim definiranjem lučkih djelatnosti, posebice u putničkim lukama, izmijenjen je članak 65. ZPDML člankom 7. Zakona o izmjenama i dopunama ZPDML. Navedenom izmjenom razdvojena je djelatnost ukrcaja i iskrcaja putnika od djelatnosti prihvata i usmjeravanja vozila u svrhu ukrcaja ili iskrcaja. Važna novina, osim samog razdvajanja djelatnosti, je

¹³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama čl.1. (Narodne novine br. 38/2009.)

¹⁴ Vidi detaljnije **D. Čišić, A. Perić:** *Primjena modela javno privatnog partnerstva na razvoj luka*, Pomorstvo, god.19.(2005.) str.101.-99.

i potreba opremanja i uređivanja lučkog prostora radi obavljanja navedene lučke djelatnosti. Kako bi se postigla jednoobraznost i unificiranost u pružanju lučkih usluga, dano je ovlaštenje za donošenje podzakonskog akta radi preciziranja odredbe o obuhvatu svake lučke djelatnosti. U skladu s ukupnim smjericama zakonodavstva Europske unije¹⁵ o naplati stvarno pružene usluge te napuštanju obračuna u paušalnim iznosima, trebalo je i u lučke djelatnosti uvrstiti institut stvarno pružene usluge, odnosno da se samo stvarno pružena usluga može i naplatiti, kako bi se izbjegla zlouporaba dominantne pozicije nekog poduzeća i naplaćivanje usluga koje stvarno nisu pružene.

- Mogućnost produženja koncesijskog razdoblja za koncesije u lukama otvorenim za javni promet. Izmjenama i dopunama ZPDML precizirana je mogućnost produženja koncesijskog razdoblja i u lukama otvorenim za javni promet i to za prvenstvenu koncesiju¹⁶ i za koncesije koje su dane na temelju javnog prikupljanja ponuda. Naime, potreba za novim ulaganjima u lučki sustav, zbog povećanja lučkog prometa i jačanja ostalih povezanih gospodarskih djelatnosti kao i poboljšanja kvalitete pružene usluge u lukama nametnula je navedeno zakonsko rješenje. Smatra se da je upravo ovim člankom, uz već navedeni članak o izdvajanju lučkih dizalica i opreme iz statusa pomorskog dobra lučki sustav u Republici Hrvatskoj postao konkurentniji i fleksibilniji u smislu zadovoljavanja potreba lučkih korisnika i potencijalnih investitora u hrvatski lučki sustav.

Obuhvat lučkog područja luka otvorenih za javni promet županijskog i lokalnog značaja. Preciziranjem obuhvata lučkog područja županijskih i lokalnih luka uređuje se ukupno stanje vezova u lukama otvorenim za javni promet. Naime u praksi su se pojavila različita određenja obuhvata lučkog područja luka otvorenih za javni promet županijskog i lokalnog značaja. Dok su pojedine županije kod obuhvata lučkog područja luke otvorene za javni promet određivale samo rive ili molove gdje pristaje linijski pomorski promet, druge su pod upravu županijske lučke uprave stavljale i mjesta gdje se privezuju ribarski brodovi, jahte i druga plovila. Zbog ujednačavanja kriterija te uvođenja reda i prostornog obuhvata pojedine luke, Zakonom je propisan obuhvat lučkog područja luka otvorenih za javni promet županijskog i lokalnog značaja.

Donošenjem ZPDML i izmjenama i dopunama istog te odgovarajućih podzakonskih akata stvoren je pravni i teorijski okvir za razvitak nacionalnoga lučkog sustava, međutim još uvijek postoje problemi u provođenju zakonskih odredbi u praksi, te se pritom javlja dosta nedostataka, kako pravnog tako prometnog i ekonomskog značenja:

¹⁵ Vidi radni dokument Komisije o javnom financiranju i naknadama u lukama zajednice, „*Public Financing and charging Practices in the Community Sea Port Sector*“ SEC (2001) 234.str.4.

¹⁶ Vidi **Dragan Bolanča** : „*Prvenstvena koncesija*“ Pravni problemi instituta pomorskog dobra u RH s posebnim osvrtom na luke otvorene za javni promet, Udruga pravnika u gospodarstvu, Split 1998.

1. Zakonsko – pravni:

pretvorba društvenih poduzeća lučkih operatera¹⁷ i ovlaštenika prvenstvene koncesije koja su zbog pada prometa opterećena financijskim teškoćama

odgovor koncesija i nakon toga raspisivanje javnog natječaja za dodjelu koncesije, ostvaruje se postepeno i to samo za obavljanje usluga bez ozbiljnijih lučkih projekata

preveličan utjecaj instituta pomorskog dobra.

2. Prometni:

- nejasnoće u utvrđivanju mjesta i uloge lučkog sustava – problemi luka često se razmatraju izdvojeno kao samostalni gospodarski i prometni subjekti, zaboravljajući pritom da je lučki sustav dio nacionalnog gospodarstva i ukupnih nacionalnih i međunarodnih prometnih i logističkih lanaca sa izrazito visokim ekonomskim multiplikirajućim učincima.¹⁸

U lučkom sustavu još uvijek nije jasno utvrđen značaj, položaj i djelokrug poslovanja pojedinih luka.

U okviru zakonskih i pravnih propisa potrebno je pronaći rješenje koje će omogućiti hrvatskom lučkom sustavu ostvarenje njegove osnovne funkcije, a to je poticanje gospodarskog razvitka luka i njihovih zaleđa, te razvitak prometnih i gospodarskih djelatnosti radi brže integracije zemlje u međunarodne prometne i gospodarske tokove.¹⁹

2. 1. Luke kao pomorsko dobro *de lege lata*

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (dalje u tekstu: ZPDML)²⁰ određuje da je pomorsko dobro opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku (čl.3.) da se luke smatraju pomorskim dobrom (čl.3.,st.3.) te da se na pomorskom dobru ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi (čl.5., st.2.). Zbog nevladničkog karaktera pomorskog dobra, ono se može koristiti isključivo putem koncesija(čl.7.) koje obuhvaćaju posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje dijela pomorskog dobra²¹. Institut koncesija uređen

¹⁷ Vidi **Dragan Bolanča** : *Problem pretvorbe društvenog vlasništva u lukama otvorenim za javni promet*, Pravo i porezi, Zagreb, br.8, 1998., str.5.-8., i **Draško Lambaša**: *Posebnosti pretvorbe lučkih poduzeća*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 6, Zagreb, 1999. str. 453.-458., te **Dragan Bolanča**: *Tumačenje nekih pravnih problema pravnog statusa društvenih poduzeća Luka Split i Ploče*, Hrvatska Pravna revija, Zagreb, srpanj 2001., str. 81.-87.

¹⁸ Sličan problem postoji i u zakonodavstvu EU budući luke nisu u sastavu transeuropskih transportnih mreža (TREN), ovaj problem se stalno naglašava te su vrlo jaka nastojanja udruženja europskih luka (ESPO) www.espo.org. da luke postanu dio europskih transportnih mreža kako bi se ostvarila integralna transportna politika.

¹⁹ Vidi Communication on European Port Policy, SEC (2007) str.9.

²⁰ Narodne Novine br.158/03, 141/06

²¹ Vidi **Hlača Vinko**, “ *Morske luke u režimu pomorskog dobra i koncesije*”, Pomorsko dobro i koncesije, Rijeka 1995.

ZPDML (čl.16. do čl. 39.) ima prednost pred Zakonom o koncesijama (dalje u tekstu: ZOK)²², jer je ZPDML *lex specialis* u odnosu na ZOK kao *lex generalis*. Međutim, za obavljanje lučkih djelatnosti²³ kao posebne vrste gospodarskih djelatnosti, važe odredbe ZPDML koji ima narav posebnog zakona u odnosu na ZOK i Pomorski zakonik, stoga se lučke djelatnosti u lukama otvorenim za javni promet mogu obavljati samo na temelju koncesija propisanih odredbama ZPDML. Koncesije²⁴ se mogu dati nekom trgovačkom društvu samo na temelju javnog prikupljanja ponuda. Trgovačka društva nastala pretvorbom društvenih poduzeća luka imala su pravo prema starom Zakonu o morskim lukama (dalje u tekstu: ZML)²⁵ dobiti koncesiju (prvenstvena koncesija – čl.62. ZML)²⁶ na temelju njihova pisanog zahtjeva bez javnog prikupljanja ponuda. Zakon o koncesijama je donesen u specifično ratno vrijeme u svrhu određivanja najosnovnijih pravila našeg koncesijskog prava. Budući ovaj zakon više nije odgovarao stvarnim potrebama pravne prakse, kao i zbog prilagodbe hrvatskog zakonodavstva pravnoj stečevini Europske unije donesen je novi Zakon o koncesijama²⁷. Ovaj zakon ima karakter općeg zakona u svim pitanjima u svezi sa koncesijama, te predstavlja početak stvaranja cjelovitog, preglednog, učinkovitog i neproturiježnog sustava koncesija u Republici Hrvatskoj. U cilju ostvarenja istog, u tijeku je i postupak usklađivanja svih posebnih zakona kojima se uređuju koncesije sa Zakonom o koncesijama²⁸. S obzirom da su, iako još uvijek neusklađeni, posebni zakoni na snazi istovremeno sa Zakonom o koncesijama, nameće se pitanje koji zakon primijeniti u pojedinom slučaju davanja koncesije budući su ti isti nerjetko međusobno vrlo različiti. Mišljenje je Ministarstva financija²⁹ da su svi davatelji koncesija obvezni provoditi postupak dodjele koncesija sukladno Zakonu o koncesijama. Zakonom o koncesijama uređuje se kao što kaže njegov članak 1. stavak 1.,: „ *Postupci davanja koncesije, prestanak koncesije, pravna zaštita u postupcima davanja i prestanka koncesije*“. Naglasak kod navođenja predmeta Zakona je, kao što je

²² Narodne Novine br.89/92

²³ Prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama čl. 65. (N.N: br.141/06) «Vrste lučkih djelatnosti u lukama otvorenim za javni promet su: 1. privez i odvez brodova, jahti, ribarskih, sportskih i drugih brodice i plutajućih objekata, 2. ukrcaj, iskrcaj,prekrcaj,prijenos i skladištenje roba i drugih materijala, 3.prihvat i usmjeravanje vozila u svrhu ukrcaja ili iskrcaja vozila s uređenih lučkih površina,4. ukrcaj i iskrcaj putnika uz upotrebu lučke prekrcajne opreme, 5. ostale gospodarske djelatnosti koje su u funkciji razvoja pomorskog prometa i djelatnosti iz točke 1. do 4. ovoga članka (npr. opskrba brodova, pružanje usluga putnicima, tegljenje, servisi lučke mehanizacije i ostale servisne usluge, poslovi zastupanja u carinskom postupku, poslovi kontrole kakvoće robe i dr.)...».

²⁴ Vidi **Dragan Bolanča**: *Pravno uređenje koncesija (s posebnim osvrtom na pomorsko dobro)*, Zbornik radova „43. Susret pravnika“, Opatija 2005.

²⁵ Narodne novine br.108/95; **Goran Vojković**: „*Pomorsko dobro i koncesije*“, Split, 2003., str.151.-196.

²⁶ Više o toj specifičnoj koncesiji **Dragan Bolanča** : *Pravni status morskih luka kao pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj*, Split, 2003., str. 86.-90.

²⁷ Narodne novine br. 125/08, stupio na snagu 01. siječnja 2009.

²⁸ U tijeku je i usklađivanje ZPDML sa novim Zakonom o koncesijama, sukladno Prijelaznim i završnim odredbama usklađivanje je trebalo izvršiti do 01.travnja 2009.

²⁹ Dopis Ministarstva financija Klasa 011-01/08-01/295, Ur.Broj: 513-12/09-34 od 09. veljače 2009. godine upućen nadležnim ministarstvima

vidljivo, na uređenju postupovnog aspekta pitanja koncesija. U cilju otklanjanja nejasnoća oko primjene zakona u tome važnom dijelu, Zakon je predvidio sljedeće u svojim Prijelaznim i završnim odredbama: “*Postupci davanja koncesija koji su započeli prije stupanja na snagu ovog Zakona, te sudski ili drugi postupci koji se vode povodom istih, dovršit će se prema odredbama propisa koji su bili na snazi do dana stupanja na snagu ovog Zakona*“ (Članak 46.). Iz navedenog proizlazi da se Zakon o koncesijama, kao opći zakon donesen sa svrhom ostvarenja jedinstvenog sustava davanja koncesija, primjenjuje na sve postupke davanja koncesija, te druge postupke koji se povodom njih vode, od dana svog stupanja na snagu, dakle od 01. siječnja 2009. godine. Međutim, kako ZPDML još uvijek nije usklađen sa novim Zakonom o koncesijama mada je taj Zakon u dobrom dijelu već imao dosta osnovnih načela novog ZOK-a (javno nadmetanje, studije gospodarske opravdanosti i dr.) još uvijek se u postupku dodjele koncesija na pomorskom dobru puno više koristi ZPDML što stvara određene pravne nedoumice.

U ostalim pitanjima vezanima za koncesije, a koja se ne odnose na postupak davanja koncesije niti druge postupke koji se povodom njih vode, priznaje se prednost posebnih zakona pred Zakonom o koncesijama i nakon stupanja ovog zakona na snagu. Tu se konkretno, radi o materijalno-pravnim pitanjima koji se odnose na posebne uvjete i kriterije za davanje koncesija, a imajući na umu specifičnost svakog različitog područja i djelatnosti za koje se koncesija daje (što i sam Zakon o koncesijama u mnogim svojim odredbama predviđa).

S obzirom na složenost materije koncesija koja je Zakonom o koncesijama uspostavljena na novim osnovama važno je naglasiti i potrebu poznavanja i primjenjivanja istovremeno Zakona o javnoj nabavi³⁰ i Zakona o javno privatnom partnerstvu.³¹ Svim prethodno navedenim odredbama zajedničko je polazište da tijelo javne vlasti koje je ovlašteno temeljem zakona Odlukom „daje“ ovlašteniku koncesije određeno pravo korištenja nekog dobra ili ga ovlašćuje za obavljanje neke djelatnosti.

U pogledu pravne naravi odluke o koncesiji stajalište je Ustavnog suda Republike Hrvatske i sudske prakse³² da je svaka odluka o dodjeli koncesija, neovisno o području na koje se odnosi, kao i tijelu koje donosi takvu odluku (tijela državne uprave, a u slučaju koncesija Hrvatski sabor ili Vlada Republike Hrvatske), autoritativna i konkretna odluka s neposrednim pravnim učinkom, dakle upravni akt. Prema tome osporavane odluke o dodjeli koncesija imaju karakter upravnog akta i protiv njega se, pozivom na odredbu članka 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine br. 53/91, 9/92 i 77/92), može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske. U članku 27. ZPDML propisano je da: „ Za raspravljanje svih pitanja i rješavanje svih sporova u svezi s davanjem,

³⁰ Narodne novine br. 110/07, 125/08

³¹ Narodne novine br.129/08

³² Rješenje Ustavnog suda RH, br. U-II-2330/2005 od 7.rujna 2005. Presuda Vrhovnog suda RH, br. Rev-471/04 od 29.lipnja 2004.: „Kako tužitelj odluku od dodjeli koncesije nije pobijao u upravnom postupku, u kojem bi se mogla utvrditi nezakonitosti radnji tuženika, to ne postoji pravna osnova po kojima bi tuženici bili u obvezi tužitelju naknaditi nastalu štetu.“

izvršavanjem, opozivom ili izmjenom odluka o koncesiji na pomorskom dobru nadležno je Ministarstvo.³³ Protiv rješenja Ministarstva ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.“

U pogledu zasnivanja hipoteke na koncesiju, članak 34. ZPDML propisuje da se koncesija može založiti³⁴, isti članak propisuje: « Prijavu za upis podataka o osnutku založnog prava podnosi ovlaštenik koncesije, prilažući založni ugovor». U drugom stavku članka 34. ZPDML propisano je da takvo „ Založno pravo daje založnom vjerovniku pravo da sam koristi koncesiju, ako ispunjava uvjete ovlaštenika koncesije ili može pravo na koncesiju prenijeti na treću osobu koja ispunjava uvjete ovlaštenika koncesije, pod uvjetom da dobije suglasnost davatelja koncesije“. Potencijalni investitori kao i financijske institucije ne osjećaju se dovoljno pravno zaštićeni u pogledu osiguranja njihovih investicija ovakvom pravnom formulacijom zasnivanja hipoteke samo na koncesiji, već bi radije vidjeli mogućnost zasnivanja založnog prava na nekretnini. Nepostojanje pravne prakse u svezi sa ovom problematikom kao i osjećaj nedovoljne pravne sigurnosti investitora svakako su razlog nepostojanja ozbiljnijih privatnih investicija u hrvatskim lukama.

Nositelj vlasti na pomorskom dobru, na temelju članka 10.st.1. ZPDML je Republika Hrvatska koja tim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara, a to čini neposredno putem županija, općina, gradova i Lučkih uprava (delegirane nadležnosti). Ovo znači da država nije i ne može biti vlasnik na pomorskom dobru, nego da o njemu skrbi – ima vlast. ZPDML nastavlja pravnu tradiciju izričitom zabranom stjecanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava na pomorskom dobru (čl.5.st.2.). Pravna konstrukcija ZPDML temelji se na načelu jedinstvenosti nekretnine, odnosno jedinstva zemljišta i zgrade (*superficies solo cedit*). Za razliku od svog prethodnika, Pomorskog zakonika iz 1994. godine, nema ni jedne odredbe koja bi izazivala pravnu sumnju i otvarala mogućnost pravne odvojenosti zemljišta i objekta na pomorskom dobru pa tako propisuje:

„ Građevine i drugi objekti na pomorskom dobru koji su trajno povezani s pomorskim dobrom smatraju se pripadnošću pomorskog dobra“ (čl.5.st.1.). Važno je naglasiti da je ovaj zakon donesen 2003. godine i stupio je na snagu nekoliko godina kasnije od Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima³⁵(dalje u tekstu ZVDSP), (stupio na snagu 1.1.1997.). Zašto je to važno? Zato što je ZVDSP sistemski propis koji regulira opće uređenje stvari, i također se temelji na načelu jedinstva zemljišta i zgrade, ali istodobno odredbama čl.3.st.4. i čl.9.st.4. propisuje i iznimku od ovog načela, i to upravo na općim dobrima, a na temelju koncesije. Navedene odredbe propisuju da pravno nisu dijelovi općeg dobra zgrade i druge građevine koje su na njemu izgrađene na temelju koncesije, pa one tvore zasebnu nekretninu dok koncesija traje. Doseg ovih odredaba ZVDSP sam ograničava u

³³ Ministarstvo mora prometa i infrastrukture

³⁴ Vidi **Gordan Stanković**: *Raspolaganje koncesijom na pomorskom dobru: prijenos, potkoncesija, zalaganje*, Zbornik radova „ Pomorsko dobro u fokusu znanosti i pragme“, Rijeka 2005., str. 38.-39.

³⁵ Narodne novine br.91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06

čl.1. u odnosu na stvari iz posebnog pravnog uređenja, na način da propisuje da će njegove odredbe primjenjivati i na pripadanje stvari koje su podvrgnute nekom posebnom pravnom uređenju ako nisu s tim uređenjem u suprotnosti.

Budući su odredbe o stjecanju prava vlasništva na zgradama izgrađenim na općem dobru, koje od općeg dobra odvaja koncesija, u suprotnosti s odredbom čl.5.st.2. i čl.5.st.1. ZPDML, koja propisuje da su objekti pripadnost pomorskog dobra, to znači da se navedene odredbe ne mogu primjenjivati na nekretnine na pomorskom dobru.

Prethodnik ovog propisa – Pomorski zakonik iz 1994. godine izazvao je brojne pravne dvojbe u praksi zbog nespretnih i kontradiktornih formulacija nekih svojih odredaba o hipoteci na objektu sagrađenom na pomorskom dobru i mogućnosti prodaje objekta na dražbi, uz naknadno dobivanje koncesije za korištenje objekta (odredbe su bile u suprotnosti s načelnim definicijama pomorskog dobra sadržanim u Zakoniku). Ove su odredbe izazvale sumnju u pravno jedinstvo zemljišta i zgrade na pomorskom dobru. Nakon donošenja ZVDSP koji je predviđao mogućnost razbijanja jedinstva zemljišta i zgrade na općim dobrima, a bio je u odnosu na Pomorski zakonik i *lex generali* i *lex posteriori* (opći zakon i kasniji zakon), te su se dvojbe intezivirale do te mjere da su neki autori smatrali kako je na pomorskom dobru moguće steći vlasništvo na objektu na temelju koncesije u vrijeme važenja Pomorskog zakonika. Dvojbu je prekinuo Vrhovni sud Republike Hrvatske kroz nekoliko svojih jasnih presuda³⁶ u smislu da Pomorski zakonik kao *lex specialis* propisuje da su zgrade i građevine izgrađene na pomorskom dobru pripadnost istog dobra. Prema tome nema sumnje da je i za vrijeme pomorskog

zakonika postojalo načelo jedinstva zemljišta i zgrade te da se na objektu sagrađenom na pomorskom dobru ni na temelju koncesije nije moglo steći pravo vlasništva.

Kao zaključak može se kazati da nemogućnost zasnivanja hipoteke na objektima izgrađenima na temelju koncesije kao i nemogućnost stjecanja prava vlasništva na istima za vrijeme trajanja koncesije, uz potrebu donošenja i drugih jasnijih pravnih uređenja predstavljaju ozbiljne prepreke za potencijalne investitore i financijske institucije u smislu njihovih ulaganja u lučke projekte u Republici Hrvatskoj, što se može i potvrditi činjenicom da gotovo i nije bilo ozbiljnijih privatnih ulaganja u hrvatskim lukama u posljednjih dvadeset godina. Također jedno od važnih pitanja koje nije jasno definirano u ZPDML-u je i pitanje nadoknade za ulaganja koja je ovlaštenik koncesije izvršio na pomorskom dobru po prestanku koncesije. Uobičajeno je u međunarodnoj koncesijskoj praksi da po prestanku koncesije ovlaštenik koncesije ima pravo na nadoknadu tržišne ili knjigovodstvene vrijedosti ulaganja. Banke u principu nisu voljne financirati projekte u kojima nije predviđena mogućnost nadoknade za ulaganja u slučaju prestanka koncesije.

ZPDML trpi od teške podnormiranosti u bitnim imovinsko-pravnim pitanjima, pitanjima utvrđivanja granica pomorskog dobra i provedbi u zemljišnim knjigama,

³⁶ Rješenje Vrhovnog suda RH od 2.3.2005., broj: Rev-495/03-2, Rješenje Vrhovnog suda RH od 2.7.2003., broj:Gzz-131/03-2

koja se na žalost nisu uspjela otkloniti ni novelom iz prosinca 2006. godine. Zbog podnormiranosti ZPDML mnoge se situacije iz prakse ne rješavaju kroz jasnu pravnu normu, nego kroz interpretacije, što potkopava pravnu sigurnost.

2.2. Luke kao pomorsko dobro *de lege ferenda*

Iz prethodnog izlaganja vidljivo je da je pitanje jedinstvenosti nekretnine, odnosno jedinstva zemljišta i zgrade svakako jedna od bitnih prepreka za povećanje ulaganja u lučki sektor. Stoga bi bilo korisno izvršiti usklađivanje i noveliranje ZPDML sa ZVDSP, i to u cijelom nizu odredaba, kao sistemskim propisom koji tu mogućnost predviđa. Samo izmjenom ovog propisa i njegovim eventualnim usklađivanjem sa ZVDSP, na način da se preuzme formulacija iz čl.3. st.4. i čl.9. st.4. ovog propisa, otvorila bi se pravna mogućnost razbijanja jedinstva zemljišta i zgrade na pomorskom dobru i stjecanje prava vlasništva na objektu dok traje koncesija. Do tada u ovom režimu vrijedi načelo jedinstvenosti nekretnine, bez iznimke. Kako je upravo u tijeku usklađivanje ZPDML sa Zakonom o koncesijama prava je prilika da se provedu potrebne izmjene.

Teško je, međutim, očekivati da će zakonodavac, s obzirom na pravnu tradiciju Hrvatske, tek tako odstupiti od ovog načela i načela zabrane stjecanja prava vlasništva, o čemu svjedoči i činjenica da novelom iz prosinca 2006. godine to pitanje, kao krupno i rizično, nije ni taknuto, pa čak ni u pogledu konačnog razrješenja kada se to i u kojim situacijama, po prethodnim propisima, na valjan način, iznimno moglo steći pravo vlasništva na pomorskom dobru, do određenog datuma. Jasnije definiranje pitanja nadoknade za ulaganja na pomorskom dobru po prestanku koncesije svakako bi moglo povećati privlačnost ulaganja u hrvatske luke.

2.3. Postojeće stanje hrvatskih morskih luka

Morske luke u Republici Hrvatskoj imaju važnu ulogu i veliko potencijalno značenje koje se temelji na povoljnom zemljopisnom položaju. Hrvatska obala je duga i razvedena (1777,5 km kopnene obale što je 47,6% ukupne morske obale) uz 4058 km obale hrvatskih otoka, razlog je postojanju velikog broja luka i lučica od kojih najveći prometni značaj ima 7 luka koje služe međunarodnom prometu (Pula, Rijeka, Zadar, Šibenik, Split, Ploče i Dubrovnik). Različit zemljopisni položaj triju skupina hrvatskih luka (luke sjevernog, srednjeg i južnog Jadrana) odražava se i u njihovu bitno različitom prometnom položaju i funkciji u odnosu na njihovo gravitacijsko zaleđe. Ukupni prometni kapacitet navedenih luka iznosi oko 40 milijuna suhog i tekućeg tereta. Pritom se glavnina ovog prometnog kapaciteta odnosi na luke Rijeka i Ploče, međutim osnovni je problem zastarjelost i nedovoljna iskorištenost kapaciteta u navedenim lukama. U putničkim lukama također je zabilježen određeni pad prometa koji je za sve hrvatske luke zajedno

manji za 10% u odnosu na promet ostvaren prije petnaestak godina. Činjenica je da je u posljednjem desetljeću došlo do značajnog pada lučkog prometa, čemu su uzrok različiti objektivni i subjektivni čimbenici, od kojih bi ponajprije trebalo istaknuti sljedeće:

- Hrvatske morske luke, a pogotovo luke Rijeka i Ploče su tijekom osamdesetih godina propustile važan investicijski ciklus ulaganja u suvremene tehnologije i nove lučke kapacitete.
- Neodgovarajuća i zastarjela željeznička i cestovna infrastruktura, razlog su preusmjeravanja tereta prema bližim susjednim ili čak znatno udaljenijim europskim lukama.
- Ratna zbivanja na području Hrvatske utjecala su na preusmjeravanje tereta na druge prometne pravce.
- Nepostojanje konzistentne pomorske i lučke politike.
- Neodgovarajuća politika financiranja prometa i politika definiranja cijena prijevoznih usluga, pri čemu se ne prepoznaje potreba koordiniranja i usklađivanja tarifa na određenom prometnom pravcu u svrhu povećanja konkurentnosti prometnog pravca pa prema tomu i same luke.
- Zastarjelost i nedostatan stupanj specijalizacije lučkih kapaciteta (terminalizacija), neodgovarajuća tarifna politika, loša organizacija rada i slaba učinkovitost, višak administrativnog osoblja uz istovremeni nedostatak stručnog i suvremenog upravljačkog osoblja, ključni su razlozi zaostajanja i nedovoljne konkurentnosti hrvatskih morskih luka.

Za razliku od Hrvatske mnoge su europske zemlje uvele temeljite promjene u svoje lučke sustave³⁷. Te promjene su se odvijale u tri pravca:

- zakonodavne promjene
- promjene u načinu financiranja
- prometne promjene.

Za povećanje konkurentnosti hrvatskog lučkog sustava gore navedene promjene svakako bi dobro došle. Kada govorimo o zakonskim promjenama onda je potrebno izvršiti promjene zakonskih odgovornosti i odnosa između svih dionika lučkog sustava: Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Lučkih uprava, željeznice, lučkih operatora i lučkih korisnika.

Problem financiranja izgradnje lučkih kapaciteta svakako je jedno od najvažnijih pitanja razvoja luka. Održavanje i izgradnja temeljne lučke infrastrukture (prilazni kanali, obale, lukobrani, jaružanje, ceste, željeznica i sl.) u nadležnosti su javnih institucija koje upravljaju lukama poput lučkih uprava bez obzira jesu li one državne (Hrvatska, Italija, Francuska) ili gradske (Belgija, Njemačka, Nizozemska), dok je izgradnja operativne lučke infrastrukture (skladišne površine, operativne radne površine i dr.) i suprastrukture (skladišta, prekrcajna oprema i sl.) u nadležnosti

³⁷ Preuzeto iz „ Integracija i koordinacija lučkog i prometnog sustava Republike Hrvatske“ Dundović, Č., Poletan T., Jugović, A., Hess, S., Pomorski fakultet Rijeka, Glosa 2006.

privatnih lučkih operatora. Ovakav primjer suradnje temelji se na načelima javno - privatnog partnerstva³⁸ i jedan je od danas najprihvatljivijih načina razvoja lučkih kapaciteta u Europi i svijetu. U Hrvatskim lukama do sada nije bilo primjera ovakve suradnje između privatnog i javnog sektora, međutim upravo na ovim načelima u luci Ploče uređuju se odnosi između Lučke uprave i ovlaštenika koncesije poduzeća Luka Ploče d.d. za nove terminale koji se upravo grade u luci Ploče kao prvi primjer u hrvatskoj lučkoj praksi. Prva faza kontejnerskog terminala bit će puštena u rad u mjesecu svibnju 2010. godine. Lučka uprava Ploče izgradit će temeljnu lučku infrastrukturu (jaružanje prilaznog kanala na dubinu od 15 m, operativnu obalu sa Ro-Ro³⁹ rampom u dužini 310 metara i ukupno 4 hektara zaobalne površine. Ovlaštenik koncesije Luka Ploče d.d. dužna je prema koncesijskom ugovoru terminal opremiti prekrcajnom opremom i to: mobilne dizalice za prekrcaj kontejnera kapaciteta 35.000 TEU⁴⁰ jedinica godišnje te u roku od četiri godine instalirati mostnu dizalicu za kontejnere uključujući i drugu potrebnu lučku mehanizaciju (tegljači, prikolice, liftovi i dr.) Promjene u strukturi i količini tereta koji se transportiraju kroz luke, kao i novi pristup tržištu prometnih usluga treći su aspekt potrebnih promjena. Promet jest temeljna funkcija svake luke, međutim krajnji domet nisu ni industrijska ni trgovačka uloga luke, već komercijalizacija svih aktivnosti. To podrazumijeva marketinški pristup potrebama i zahtjevima lučkih korisnika. Luke bi trebale prestati biti samo klasične pretovarne luke, one trebaju na svojim područjima razvijati tzv. „*value added*“ aktivnosti sa povećanjem dodane vrijednosti kao što su (oplemenjivanje i dorada roba, pakiranje, etiketiranje, sklapanje i sl.) te postati distribucijski centri i logističke platforme u svrhu povećanja konkurentnosti luke i prometnog pravca⁴¹.

Ove promjene u hrvatskim lukama na samom su početku, pri čemu je u samom početku, što zbog objektivnih ili subjektivnih razloga učinjeno dosta pogrešaka. Posebno je potrebno istaknuti problem dodjele prvenstvene koncesije⁴². Tu je dolazilo do sukoba interesa između Lučkih uprava i novoosnovanih trgovačkih poduzeća koja su nastala pretvorbom bivših društvenih poduzeća luka, koja su do uspostave Lučkih uprava (1997.) obavljala cjelokupnu lučku djelatnost na čitavim lučkim područjima.

Posljedice su sljedeće:

Lučka uprava teži da se što veći dio instaliranih i slobodnih lučkih kapaciteta putem javnog prikupljanja ponuda ponudi najpovoljnijim ovlaštenicima koncesije, što bi značilo naplatu realnih koncesijskih naknada.

³⁸ Ibidem 13

³⁹ Skraćenica od engl. "Roll on -Roll off", odnosi se na prijevoz tereta na kamionima i prikolicama u svrhu lakše manipulacije teretom

⁴⁰ TEU, engl. Skraćenica „ Twenty foot equivalent unit“

⁴¹ Desetogodišnji plan razvoja lučkog sustava Republike Hrvatske 2000.-2010., Ministarstvo pomorstva, prometa i veza, Zagreb, 2001.

⁴² Ibidem 15

Pretvorena poduzeća, najčešće tehnološki zastarjela i sa viškom radne snage, smatraju da uspješan razvoj mogu ostvariti samo ako raspolažu sa što više prostora i kapaciteta uz minimalne koncesijske naknade i zadržavanje monopolne pozicije u obavljanju lučkih djelatnosti.

Takav sukob interesa, mogućnosti i želja, s obzirom na postojeću zakonsku regulativu stvara jednu od najozbiljnijih prepreka za daljnji razvoj hrvatskih luka, te ga je potrebno što prije riješiti.

2. 4. Ciljevi hrvatske lučke politike

Ciljevi razvoja lučkog sustava bitni su elementi lučke, ali isto tako i pomorske, prometne i gospodarske politike. S aspekta gospodarskog razvoja, ciljevi razvitka lučkog sustava nisu autonomni u odnosu na ostale ciljeve društvenog i gospodarskog razvitka neke zemlje. U tom smislu ciljevi gospodarskog i prometnog razvitka zemlje hijerarhijski su viši ciljevi i ujedno determinante za određivanje ciljeva lučke politike. Kako bi se ostvarili ciljevi lučke politike potrebno je ispuniti određene zahtjeve. Jedan od bitnih zahtjeva je i taj da se lučka politika temelji na odgovarajućim načelima. Načelima lučke politike utvrđuju se osnovna pravila djelovanja lučkog sustava i ponašanja kreatora lučke politike. Budući je potrebno razviti hrvatskog lučkog sustava uskladiti s rješenjima koja se primjenjuju u lukama EU bilo bi korisno usvojiti i temeljna načela europske lučke politike⁴³, koja su prema predloženim rješenjima Transportne komisije Europskog parlamenta kako slijedi:

- autonoman položaj lučkih uprava
- slobodno tržišno natjecanje između i unutar morskih luka
- pokrivanje stvarnih troškova od strane lučkih korisnika
- isključenje bilo kakvog oblika diskriminacije (na bazi nacionalnosti, zlouporaba dominantne pozicije, osporavanje slobode uspostavljanja ili pružanja usluga)
- integracija luka kroz zajedničku prometnu politiku EU
- razvitak luka u skladu sa načelima održivog razvoja i zaštite okoliša.

Svakako najznačajnije obilježje luka u EU je visok stupanj autonomnosti, u većini luka u Europi i svijetu prisutan je proces deregulacije i liberalizacije, što bitno utječe na učinkovitost luka. Opće je poznato da veća samostalnost luka pridonosi njihovoj većoj konkurentnosti i povećanju učinkovitosti što u konačnici znači bolju kvalitetu pružene usluge. Strateški ciljevi razvitka hrvatskog lučkog sustava u sadržajnom smislu oslanjaju se na ciljeve gospodarskog i prometnog razvitka Republike Hrvatske, jer ih je nemoguće promatrati izdvojeno od postojećih i budućih gospodarskih i prometnih strategija. U vezi s tim neki od

⁴³ Communication on European ports Policy, SEC (2007) str.9, An integrated Maritime Policy for European Union, COM (2007) 575 provisional version

bitnih strateških ciljeva razvitka hrvatskog lučkog sustava mogu se prikazati na sljedeći način:⁴⁴

Uspostavljanje konzistentne lučke politike, utemeljene na zakonskim rješenjima s realnim i jasno određenim ciljevima, kao i modelima financiranja lučkog sustava.

Modernizacija tehnološki zastarjelih lučkih kapaciteta, privlačenjem novih investitora u luke potrebno je osposobiti lučke terminale za konkurentniji pristup na tržištu pomorskih usluga.

Poboljšati sustav upravljanja lukama uspostavom suvremenog managementa i marketinškog nastupa na pomorskom tržištu.

Uspostaviti koordinirani pristup svih sudionika u realizaciji prometne usluge na prometnim pravcima s ciljem podizanja kvalitete pružene usluge i postizanja konkurentne cijene.

Poboljšati procese lučkog rada i povećati učinkovitost luka.

Utvrđiti prioritetna ulaganja u prometnu infrastrukturu i poboljšati prometne veze luka sa zaleđem.

Uvjet za ostvarivanje postavljenih ciljeva razvitka hrvatskog lučkog sustava je definiranje odgovarajuće lučke politike, koja će imati jasno utvrđene i razrađene ciljeve koji moraju biti primjenjivi, mjerljivi i ostvarivi u određenom vremenskom roku. Budući je ostvarivanje ciljeva lučke politike ovisno o stanju nacionalnog gospodarstva, posebice stanja u prometnom sustavu te stanja pomorskih djelatnosti (morskog brodarstva posebno), stoga je mjere lučke politike potrebno uskladiti s strategijom razvitka gospodarskog i prometnog sustava Republike Hrvatske, kao i sa trendovima razvitka europskih i svjetskih luka. Jasno je da sve hrvatske glavne luke nemaju jednaki značaj za gospodarski razvitak Hrvatske. Država će vjerojatno još neko vrijeme pomagati razvitak pojedinih luka, međutim za očekivati je da će se ulaskom u EU potpore⁴⁵ lukama smanjiti. Dugoročno gledano razvitak luka bit će prepušten isključivo djelovanju tržišta. Razumljivo je da će država i dalje zadržati kontrolu nad lukama, koja bi trebala biti usmjerena uglavnom na strateška pitanja. Budući je opće poznato da država nije dobar poduzetnik njena uloga bi stoga trebala biti značajna kod izgradnje temeljne lučke infrastrukture, kao bitne pretpostavke za razvitak i unapređenje lučkog sustava.

3. ZAKLJUČAK

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama kao *Lex specialis* temeljni je zakon koji uređuje pitanja luka i obavljanja lučkih djelatnosti posebno u kontekstu

⁴⁴ Dundović, Č.: „Koncipiranje lučke politike – temeljna pretpostavka razvitka hrvatskog lučkog sustava, Pomorstvo, God.15 (2001.), str 25.

⁴⁵ Radni dokument Komisije u svezi javnog financiranja i naknada u lukama EU SEC(2001) 234, Annex A.

luka kao pomorskog dobra, u tom smislu ovaj rad je pružio sljedeći zaključak:

ZPDML trpi od teške podnormiranosti u bitnim imovinskopravnim pitanjima, pitanjima utvrđivanja granica pomorskog dobra i provedbi u zemljišnim knjigama, koja se na žalost nisu uspjela otkloniti ni novelom iz prosinca 2006. godine. Zbog podnormiranosti ZPDML mnoge se situacije iz prakse ne rješavaju kroz jasnu pravnu normu, nego kroz interpretacije, što potkopava pravnu sigurnost.

U svrhu poboljšanja učinkovitosti hrvatskog lučkog sustava potrebno je uspostaviti konzistentnu lučku politiku, utemeljenu na zakonskim rješenjima s realnim i jasno određenim ciljevima, kao i modelima financiranja lučkog sustava. Izvršiti modernizaciju tehnološki zastarjelih lučkih kapaciteta, privlačenjem novih investitora u luke te osposobiti lučke terminale za konkurentniji pristup na tržištu pomorskih usluga. Poboljšati sustav upravljanja lukama uspostavljanjem suvremenog managementa i marketinškog nastupa na pomorskom tržištu. Uvjet za ostvarivanje postavljenih ciljeva razvitka hrvatskog lučkog sustava je definiranje odgovarajuće lučke politike, koja će imati jasno utvrđene i razrađene ciljeve koji moraju biti primjenjivi, mjerljivi te ostvarivi u određenom vremenskom roku.

LEGAL STATUS OF THE SEA PORTS AND PORT POLICY IN REPUBLIC OF CROATIA

This paper aims at analyzing the legal status of sea ports in the Republic of Croatia, with special overview of the sea ports as maritime domain and at suggesting the objectives of Croatian port policy as well as necessary measures to achieve them. Seaports are an important factor in national and international traffic and economic chains. They are important economic multipliers, especially in the view of creating added value and employment. The legal system of the Republic of Croatia with regard to sea ports and port activities is based on a special law (lat. *lex specialis*), the Law on Maritime Domain and Sea Ports. This Law determines the boundaries of maritime domain i.e. common property (lat. *Res communem omnium*) on a basis of a non-proprietary regime (lat. *Res extra commercium*), which is a century-long tradition on our territory. Facilities constructed within the maritime domain are treated as a land (lat. *Superficies solo cedit*) to which one cannot acquire the ownership or any other real property rights on any grounds. This non-proprietary nature of maritime domain creates certain problems in view of attracting investors to Croatian ports. The opinion prevails that the changes to the Law on Maritime Domain and Sea Ports, within the meaning of enabling ownership over a facility during the concession, as enabled by the Law on Ownership and Other Real Property, would significantly contribute to greater investments in ports and port activities. Finally, the conclusion is that the Law on Maritime Domain and Sea Ports is considerably under standardized and numerous situations in the practice are not being solved with clear legal standards, but with interpretations, which undermines the legal security.

Key words: *seaports, maritime domain, port activities, port system, Croatian port policy*