

Komparativna analiza promjena zakonodavnog okvira u sustavu upravljanja pomorskim dobrom

Čutul, Siniša

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Rijeka, Faculty of Maritime Studies, Rijeka / Sveučilište u Rijeci, Pomorski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:187:299800>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-08-06**



Sveučilište u Rijeci, Pomorski fakultet
University of Rijeka, Faculty of Maritime Studies

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Maritime Studies - FMSRI Repository](#)



**SVEUČILIŠTE U RIJECI
POMORSKI FAKULTET**

SINIŠA ČUTUL

**KOMPARATIVNA ANALIZA PROMJENA
ZAKONODAVNOG OKVIRA U SUSTAVU UPRAVLJANJA
POMORSKIM DOBROM**

DIPLOMSKI RAD

Rijeka, 2023.

**SVEUČILIŠTE U RIJECI
POMORSKI FAKULTET**

**KOMPARATIVNA ANALIZA PROMJENA
ZAKONODAVNOG OKVIRA U SUSTAVU UPRAVLJANJA
POMORSKIM DOBROM
COMPARATIVE ANALYSIS OF LEGISLATIVE
FRAMEWORK CHANGES IN THE MARITIME DOMAIN
MANAGEMENT SYSTEM**

DIPLOMSKI RAD

Kolegij: Brodarski i lučki menadžment

Mentor: izv. prof. dr. sc. Borna Debelić

Student: Siniša Čutul

Studijski smjer: Logistika i menadžment u pomorstvu i prometu

JMBAG: 0112054986

Rijeka, rujan 2023. godine

Student: Siniša Čutul

Studijski program: Logistika i menadžment u pomorstvu i prometu

JMBAG: 0112054986

IZJAVA O SAMOSTALNOJ IZRADI DIPLOMSKOG RADA

Kojom izjavljujem da sam diplomski rad s naslovom

KOMPARATIVNA ANALIZA PROMJENA ZAKONODAVNOG OKVIRA U SUSTAVU
UPRAVLJANJA POMORSKIM DOBROM

(naslov diplomskog rada)

izradio samostalno pod mentorstvom izv. prof. dr. sc. Borne Debelića

(prof. dr. sc. / izv. prof. dr. sc. / doc dr. sc Ime i Prezime)

te komentorstvom

stručnjaka/stručnjakinje iz tvrtke

(naziv tvrtke).

U radu sam primijenio metodologiju izrade stručnog/znanstvenog rada i koristio literaturu koja je navedena na kraju diplomskog rada. Tuđe spoznaje, stavove, zaključke, teorije i zakonitosti koje sam izravno ili parafrazirajući naveo/la u diplomskom radu na uobičajen, standardan način citirao/la sam i povezo/la s fusnotama i korištenim bibliografskim jedinicama, te nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava. Rad je pisan u duhu hrvatskoga jezika.

Student



(potpis)

kap. Siniša Čutul, univ. bacc. ing. naut.

Student: Siniša Čutul

Studijski program: Logistika i menadžment u pomorstvu i prometu

JMBAG: 0112054986

IZJAVA STUDENTA – AUTORA

O JAVNOJ OBJAVI OBRANJENOG DIPLOMSKOG RADA

Izjavljujem da kao student – autor diplomskog rada dozvoljavam Pomorskom fakultetu Sveučilišta u Rijeci da ga trajno javno objavi i besplatno učini dostupnim javnosti u cjelovitom tekstu u mrežnom digitalnom repozitoriju Pomorskog fakulteta.

U svrhu podržavanja otvorenog pristupa diplomskim radovima trajno objavljenim u javno dostupnom digitalnom repozitoriju Pomorskog fakulteta, ovom izjavom dajem neisključivo imovinsko pravo iskorištavanja bez sadržajnog, vremenskog i prostornog ograničenja mog diplomskog rada kao autorskog djela pod uvjetima *Creative Commons* licencije CC BY Imenovanje, prema opisu dostupnom na <http://creativecommons.org/licenses/>

Student - autor



(potpis)

kap. Siniša Čutul, univ. bacc. ing. naut.

SAŽETAK

U ovom diplomskom radu se daje pregled zakonske regulative kojom se uređuje institut pomorskog dobra te obrazlaže značaj kao područja koje je od posebnog interesa za Hrvatsku. Pomorskim dobrom upravlja, održava i štiti država izravno ili preko županija, općina i gradova.

U radu se obrazlažu zakonska rješenja sukladno novom Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama te opisuje model upravljanja pomorskim dobrom i načini korištenja. Daje se prikaz postupka utvrđivanja granice pomorskog dobra te ističe problematika i vremenska dimenzija postupka. Analizira se gospodarsko korištenje pomorskog dobra, i to koncesije i koncesijska odobrenja kako bi se utvrdila važnost pomorskog dobra u razvojnom i gospodarskom smislu.

Svrha pisanja ovog rada je, analizirati pomorsko dobro u kontekstu zakonskih odrednica i oblika korištenja. Cilj rada je ukazati na važnost implementacije integralnog upravljanja te sustava vrednovanja pomorskog dobra, a sve u funkciji gospodarskog razvoja Hrvatske kao pomorske zemlje.

Ključne riječi: pomorsko dobro, granice pomorskog dobra, koncesije, koncesijska odobrenja, integralno upravljanje, vrednovanje.

SUMMARY

In this thesis an overview of the legal regulations governing the institute of maritime domain is provided and the importance of maritime domain as an area of special interest for Croatia is explained. Maritime domain is managed, maintained, and protected by the state directly or through counties, municipalities, and cities.

The thesis explains the legislative framework in accordance with the new Law on Maritime Domain and Sea Ports and describes the maritime domain managing model and forms of use. The procedure for determining the border of maritime domain is explained, and the issues and time dimension of the procedure are highlighted. Economic use of maritime domain, namely concessions and concession approvals, are analyzed to determine the importance of maritime domain in terms of development and economy.

The purpose of writing this paper is to analyze maritime domain in the context of legal regulations and forms of use. The aim of the paper is to point out the importance of

implementing integral management and the system of valuation of maritime domain, all in the function of the economic development of Croatia as a maritime country.

Keywords: maritime domain, boundaries of maritime domain, concessions, concession approvals, integral management, valuation.

SADRŽAJ

SAŽETAK	II
SUMMARY	II
SADRŽAJ	IV
1. UVOD	1
1.1. PROBLEM, PREDMET I OBJEKT ISTRAŽIVANJA.....	2
1.2. RADNA HIPOTEZA	2
1.3. SVRHA I CILJEVI ISTRAŽIVANJA.....	2
1.4. ZNANSTVENE METODE.....	2
1.5. STRUKTURA RADA.....	2
2. ZAKONODAVNI I TEORIJSKI OKVIR POMORSKOG DOBRA	4
2.1. PREGLED PRAVNE REGULATIVE POMORSKOG DOBRA	4
2.2. POMORSKI ZAKONIK	5
2.3. ZAKON O POMORSKOM DOBRU I MORSKIM LUKAMA	7
2.4. POMORSKO DOBRO - NOVI ZAKON O POMORSKOM DOBRU I MORSKIM LUKAMA	9
2.5. ZAKON O KONCESIJAMA.....	11
3. UTVRĐIVANJE GRANICA POMORSKOG DOBRA	13
3.1. ODREĐIVANJE GRANICE POMORSKOG DOBRA	13
3.2. POSTUPAK UTVRĐIVANJA GRANICE POMORSKOG DOBRA LUČKOG PODRUČJA	16
3.3. IZRADA PRIJEDLOGA GRANICA POMORSKOG DOBRA I LUČKOG PODRUČJA LUKE POSEBNE NAMJENE SUKLADNO NOVOM ZAKONU	17
3.4. SASTAV POVJERENSTVA ZA GRANICA POMORSKOG DOBRA	19
3.5. TROŠKOVI UTVRĐIVANJA GRANICE POMORSKOG DOBRA.....	20
3.6. EVIDENTIRANJE I OBILJEŽAVANJE POMORSKOG DOBRA.....	20

4. UPRAVLJANJE I GOSPODARSKO KORIŠTENJE POMORSKOG DOBRA.....	23
4.1. OPĆENITO O UPRAVLJANJU POMORSKIM DOBROM.....	23
4.2. GOSPODARSKO KORIŠTENJE POMORSKOG DOBRA	26
4.2.1. Koncesije na pomorskom dobru	26
4.2.2. Davanje koncesija prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama	26
4.2.3. Davanje koncesija prema Zakonu o koncesijama.....	31
4.2.4. Posebna upotreba	38
4.2.5. Koncesijsko odobrenje / dozvole na pomorskom dobru.....	38
4.3. PRAĆENJE I IZVJEŠTAVANJE O KONCESIJAMA NA POMORSKOM DOBRU	39
5. ANALIZA UČINAKA UPRAVLJANJA POMORSKIM DOBROM U HRVATSKOJ	42
6. VREDNOVANJE POMORSKOG DOBRA I PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE UPRAVLJANJA.....	46
6.1. VREDNOVANJE POMORSKOG DOBRA	46
6.2. PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE UPRAVLJANJA POMORSKIM DOBROM	48
ZAKLJUČAK.....	51
LITERATURA	53

1. UVOD

Obalno područje spada među najvrjednija gospodarska i prirodna bogatstva svake zemlje, a važna sastavnica obalnog područja je pomorsko dobro. Upravljanje obalnim područjem i pomorskim dobrom kompleksno je i zahtijeva sustavni pristup. Osim zaštite i monitoringa morskog i obalnog okoliša ističe se i pitanje korištenja za gospodarske i druge potrebe. U Hrvatskoj se već duži niz godina upravlja obalnim područjem i pomorskim dobrom temeljem zakonske regulative i prostornih planova na regionalnim i lokalnim razinama. Rezultat toga jest to da su neka od najvrjednijih područja uz obalu danas ugrožena, a njihova vrijednost za buduće generacije gotovo izgubljena.

Važan dio obalnog područja je pomorsko dobro. Republika Hrvatska neposredno ili putem jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sukladno odredbama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama¹ (ZPDML), odnosno novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (Zakon)², upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara za pomorsko dobro. Upravljanje pomorskim dobrom uključuje očuvanje, poboljšanje, skrb za zaštitu resursa dostupnog za opću uporabu, kao i specifičnu ili komercijalnu eksploataciju istog putem koncesijskih ugovora ili dozvola. Pomorsko dobro predstavlja institut kojim se upravlja na razini države, regionalne i lokalne samouprave. Postizanje bilo kojih vlasničkih prava na njemu nije dopušteno.

Pomorskim dobrom upravlja se temeljem koncesijskih odobrenja/dozvola koja se izdaju vlasnicima (trgovačkim i drugim društvima te obrtima) hotela, kampova i drugo te koncesijama. Koncesije kao instrument kojim bi se dugoročno osiguralo održivo gospodarenje pomorskim dobrom u nadležnosti su države županija ili lokalne samouprave.

Dosadašnji direktni i učinci upravljanja pomorskim dobrom ukazuju na probleme i rizike koji su rezultat niza objektivnih i ostalih okolnosti.

U ovom se radu elaborira sustav upravljanja pomorskim dobrom te naglašava važnost implementacije integralnog upravljanja u svrhu vrednovanja pomorskog dobra.

¹ Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, NN 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16, 98/19

² Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, NN 83/23

1.1. PROBLEM, PREDMET I OBJEKT ISTRAŽIVANJA

U ovom diplomskom radu fokus problema istraživanja je na institutu pomorskog dobra kao javnog dobra, zakonskim odrednicama te oblicima korištenja. Hrvatska se kontinuirano suočava sa problemom uzurpacije pomorskog dobra, interesnim pritiscima i drugo kao rezultat višerazinskog upravljanja, te nepostojanja sustava vrednovanja istog.

Objekt istraživanja je pomorsko dobro Hrvatske, način i oblici upravljanja te preporuke za unaprjeđenje sustava upravljanja pomorskim dobrom.

1.2. RADNA HIPOTEZA

U svezi s problemom, predmetom i objektima istraživanja postavlja se i znanstvena hipoteza koja glasi:

Analizom zakonske regulative i učinaka upravljanja pomorskim dobrom moguće je unaprijediti upravljanje u cilju uspostave odgovarajućeg sustava vrednovanja pomorskog dobra.

1.3. SVRHA I CILJEVI ISTRAŽIVANJA

Svrha pisanja rada je, analizirati pomorsko dobro u kontekstu njegova utvrđivanja, korištenja i ostvarenih učinaka te ukazati na potrebu vrednovanja istog.

U skladu s postavljenim problemom istraživanja, svrhom istraživanja, te utvrđenim spoznajama, cilj istraživanja je utvrditi značaj međuzavisnosti pomorskog dobra i stupnja gospodarskih, ekoloških i socio-društvenih učinaka.

1.4. ZNANSTVENE METODE

Prilikom istraživanja i predstavljanja rezultata za ovaj su rad korištene slijedeće metode u odgovarajućim kombinacijama: metoda analize i sinteze, metoda specijalizacije i generalizacije, metoda deskripcije, metoda klasifikacije, interview metoda te statistička metoda.

1.5. STRUKTURA RADA

Ovaj diplomski rad strukturno je podijeljen u pet međusobno povezanih poglavlja, Uvod i Zaključak.

U uvodu su definirani problem, predmet i objekti istraživanja, radna hipoteza, svrha i ciljevi istraživanja, znanstvene metode i struktura rada. Nakon uvoda u drugom poglavlju definira se pojam pomorskog dobra, opisuju osnovne značajke. Daje se sažeti pregled pravnih

normi, te najvažnije odrednice Pomorskog zakonika, Zakona o koncesijama, te starog i novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama. U trećem poglavlju opisuje se postupak određivanja granica na pomorskom dobru. Opisuje se sastav Povjerenstava za utvrđivanje granica pomorskog dobra, obrazlažu troškovi određivanja te postupak evidentiranja i obilježavanja pomorskog dobra. U četvrtom poglavlju opisuje se način upravljanja pomorskim dobrom u Hrvatskoj te oblici gospodarskog korištenja sukladno općem i posebnom zakonu. Posebno se opisuje način i važnost praćenja i izvještavanja o koncesijama na pomorskom dobru. U petom se poglavlju analiziraju učinci upravljanja pomorskim dobrom u Hrvatskoj. U posljednjem šestom poglavlju obrazlaže važnost vrednovanja pomorskog dobra te daju preporuke za poboljšanje upravljanja pomorskim dobrom.

U zaključku se navode najvažniji rezultati istraživanja.

2. ZAKONODAVNI I TEORIJSKI OKVIR POMORSKOG DOBRA

Poglavlje obuhvaća zakonodavni i teorijski okvir pomorskog dobra. Daje se sažeti pregled pravnih normi, te najvažnije odrednice Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Pomorskog zakonika i Zakona o koncesijama.

2.1. PREGLED PRAVNE REGULATIVE POMORSKOG DOBRA

Pomorsko dobro je regulirano je pomorskim pravom koje sačinjava skup pravnih normi kojima se reguliraju pravni odnosi nastali u vezi sa gospodarskom ili nekom drugom djelatnošću u djelokrugu pomorstva. Pravila pomorskog prava sadržana su već u starim pisanim pravnim djelima, kao što su Hamurabijev zakonik koji je nastao 1754. godine prije Krista, a sastoji se od 282 zakona kojima su reguliraju razna pitanja i odredbe o gradnji brodova, odgovornosti broдача i drugo, te Justinijanovi zbornici, tj Justinijanova kodifikacija.³ *Corpus iuris civilis*⁴, između ostaloga, razlikovao je:

- ničije stvari (*res nullius*) – kao stvari nad kojima se mogao steći posjed efektinom okupacijom i namjerom
- stvari koje su po svojoj naravi u općoj upotrebi (*in usu comunis*) – i koje su stoga izvan pravnog prometa (*extra commercium*) kao npr. zrak, voda koja teče, more, morska obala i sl.
- javne stvari koje su služile općoj upotrebi, a smatrale su se dobrom naroda (*res publicae*) kao npr. javne ceste, trgovi, luke, mostovi i dr.⁵

Osnove koje je utvrdila rimska doktrina bitno su utjecale na razvoj instituta općeg, odnosno javnog dobra u suvremenom razdoblju, koje započinje prvim kodifikacijama građanskog prava. Rimsko pravo je uspostavilo pravnu regulaciju pomorskog dobra, no s odmakom vremena u mnogim zemljama pravna se regulacija mijenjala.⁶

U srednjovjekovnom pravu osnova pravila pomorskog prava bila su sadržana u statutima trgovačkih gradova na Mediteranu, a od 16. st javljaju se i propisi donijeti od strane državnih vlasti. Tako su u Španjolskoj poznate *Ordonanse Burgo-a* (1538. god) i *Bilaoa* (1560.god), a još poznatija je francuska *Ordonnance de la marine marchande* iz 1681. godine koja je imala

³ Vojković, G.: Pomorsko dobro i koncesije, HHI, Split, 2003., str. 15

⁴ *Corpus iuris civilis* zajedničko je ime za sva četiri dijela Justinianove kodifikacije: *Codex*, *Digesta*, *Institutiones* i *Novellae*

⁵ Vojković, G.: Pomorsko dobro i koncesije, HHI, Split, 2003., str. 15.

⁶ *Ibid.*, str. 16.

velik utjecaj na daljnji razvoj pomorskog prava prvenstveno što su po uzoru na nju izrađeni napuljski Edikt (1741), toskanski Edikt (1748), mletački Kodeks (1768), austrijski Državni oglas o plovidbi.⁷

U Velikoj Britaniji je tokom 14.-og i 15.-og stoljeća donijeta tzv. Crna knjiga Admiraliteta, međutim, važnije presude donijete su na temelju domaćeg prava (eng. common law), a tek su u 19.-om stoljeću doneseni pomorski zakoni, kao što je Merchant Shipping Acts, koji su imali veliki utjecaj i na razvoj pomorskog prava u SAD-u.

U suvremenom pomorskom pravu razlikuju se četiri grupe pravnih sistema:⁸

- grupa koju čine zemlje čije je pomorsko zakonodavstvo zasnovano na francuskom *Code de commerce* npr. Francuska (do 1968. god), zemlje Južne Amerike, Egipat, Holandija i Belgija
- grupa koju čine zemlje čiji su pravni izvori zasnovani na njemačkom Trgovinskom zakoniku kao što su Njemačka, skandinavske zemlje, Japan i Turska
- grupa koju čine zemlje u kojima je pomorsko pravo uglavnom regulirano običajnim pravom iz sudske prakse, s tim da su neka pitanja regulirana i pisanim zakonima. U ovu skupinu ulaze prvenstveno Velika Britanija i SAD
- grupa koju čine zemlje koje su donijele moderne zakonike o pomorskom dobru nezavisno od trgovačkih zakonika npr. Švedska, Norveška, Maroko, SSSR, Italija, Švicarska, Libanon, Čehoslovačka, Vatikan, Grčka, Indija, Etiopija, Poljska, Senegal, Bugarska i Jugoslavija.

2.2. POMORSKI ZAKONIK

Pomorski zakonik (PZ)⁹ u Hrvatskoj predstavlja krovni zakon koji uređuje područje pomorstva, te predstavlja opći zakon na kojega se nadovezuje niz drugih zakona i podzakonskih akata. Najvažnije odredbe u Pomorskom zakoniku tiču se regulacije problematike sigurnosti plovidbe i zaštite morskog okoliša od zagađenja¹⁰. Tako određeni članci zakonika definiraju hrvatske morske i podmorske prostore te uređuju pravne veze i pitanja sigurne plovidbe u unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Hrvatske. Posebno se fokusiraju na pitanja zaštite i očuvanja prirodnih morskih resursa i morskog ekosistema, kao i na temeljne materijalno-pravne odnose i to:

⁷ Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1979., str. 989.

⁸ Ibidem

⁹ Cf. Pomorski zakonik, NN 181/04, 76/07, 146/08, 61/11, 56/13

¹⁰ Bolanča, D., Amižić, P. Novi pomorski zakonik Republike Hrvatske i pitanje unifikacije Pomorskog prava, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet u Splitu, Vol. 44, No. 1, Split, 2007., str. 48.

- plovni objekti
- ugovorni i drugi obvezni odnosi vezani za brodove
- upisi plovnih objekata
- ograničenje odgovornosti broдача
- osiguranje brodova.

Iz Pomorskog zakonika jasno je da hrvatski suverenitet na moru obuhvaća unutarnje morske vode i teritorijalno more, zračni prostor iznad njih, kao i morsko dno i podzemlje. Vidljiva je veza sa Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama (ZPDML)¹¹ u kontekstu prostornog dosega hrvatskog suvereniteta na moru i zakonskog okvira pomorskog dobra¹². Također se pojašnjava i precizira ekonomska zona Hrvatske. Činjenica je da Hrvatska u ekonomskom i epikontinentalnom području ostvaruje suverena prava i nadležnost, a to uključuje:

- istraživanje
- eksploataciju, zaštitu, očuvanje i poboljšanje prirodnih morskih resursa, uključujući i resurse morskog dna i podzemlja
- provođenje svih ostalih ekonomske aktivnosti.

Ekološka komponenta u Pomorskom zakoniku u odnosu na morski ekosistem povezana je s očuvanjem, zaštitom i unaprjeđenjem morskog okoliša. U tom kontekstu, Hrvatska surađuje s državama u okruženju i aktivno je uključena u rad regionalnih i globalnih međunarodnih organizacija. Naglasak je na suradnji radi definiranja zajedničkih i regionalnih normi, mjera zaštite, preporučenih praksi i akcija radi prevencije i kontrole onečišćenja mora i morskog okoliša. Time se doprinosi smanjenju zagađenja iz kopnenih izvora, sa plovila, potapanjem, iz atmosfere ili onečišćenja uzrokovanog aktivnostima na morskome dnu i u podzemlju. Također, važno je istaknuti da Hrvatska promiče suradnju na regionalnom nivou, posebno sa državama u susjedstvu, za izradu zajedničkih planova hitnih intervencija u slučaju incidenata koji mogu dovesti do zagađenja morskog okoliša.¹³

Hrvatska posebnim mjerama štiti osjetljive ekosustave, staništa vrsta i drugih oblika života u moru koji su rijetki, ugroženi ili kojima prijete opasnost nestanka i to tako da se uvažavaju specifičnosti mikro sredina i njihova obilježja.

¹¹ Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, NN 158/03,100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16, 98/19

¹² Ibidem

¹³ Cf. Pomorski zakonik, op.cit

2.3. ZAKON O POMORSKOM DOBRU I MORSKIM LUKAMA

Pored Pomorskog zakonika, pomorsko dobro regulira i Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama¹⁴, Zakon o koncesijama¹⁵ kao i niz podzakonskih akata. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama na cjelovit način obuhvaća područje pomorskog dobra i morskih luka, uređen je pravni status pomorskog dobra, propisan postupak utvrđivanja granica te način upravljanja i zaštita. Zakonom se definira pomorsko dobro kao opće dobro od interesa za Hrvatsku, koje uživa njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se ili koristi pod uvjetima i na način propisan tim istim Zakonom. Pomorsko dobro je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, koje ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se ili koristi pod uvjetima i na načine propisane ZPDML-om.

Pomorsko dobro se sastoji od unutarnjih morskih voda i teritorijalnog mora, njihovog dna i podzemlja, te dijela kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili/i ispod nje.

Pomorsko dobro kao opće dobro je stvar „res communes omnium“ koja pripada svim ljudima te u tom smislu pomorsko dobro je: neotuđivo, ne može biti objekt stjecanja prava vlasništva ni drugih stvarnih prava i ne može biti u prometu.¹⁶ Na pomorskom dobru ne može se stjecati pravo vlasništva ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi. U tom smislu dijelom kopna smatra se: morska obala, luke, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, plaže, ušća rijeka koje se izljevaju u more, kanali spojeni s morem, te u moru i morskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva.

Zakonom je određeno da se morska obala:

- proteže od crte srednjih viših visokih voda mora
- obuhvaća pojas kopna koji je ograničen crtom do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena
- dio kopna koji po svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov, te služi
- te u druge svrhe koje su vezane za korištenje mora.

¹⁴ Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, NN158/03,100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16, 98/19

¹⁵ Zakon o koncesijama NN 9/17, 107/20

¹⁶ Kundih, B.: Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi, Hrvatski hidrografski institut, Rijeka, 2005.

Morska obala također uključuje i dio kopna nastao nasipavanjem, i to u dijelu koji služi iskorištavanju mora. Hrvatski hidrografski institut utvrđuje crtu srednjih viših visokih voda. Nadležno Ministarstvo ima mogućnost odrediti i uži kopneni pojas kao morsku obalu, ukoliko to zahtijeva postojeće stanje na terenu (potporni zidovi, zidovi kulturnih, vjerskih, povijesnih i sličnih objekata), ali isključivo kao iznimku i na prijedlog skupštine županije. Sastavni dijelovi pomorskog dobra čine građevine i ostali objekti koji su trajno povezani s njim.

Korištenje pomorskog dobra može biti opće ili posebno. Pod općom upotrebom podrazumijeva se da svatko ima pravo koristiti pomorsko dobro u skladu s njegovom prirodom i namjenom. Posebna upotreba odnosi se na sve vrste upotrebe koje nisu opće ili gospodarske po naravi.

Korištenje pomorskog dobra u gospodarske svrhe uključuje njegovo korištenje za obavljanje gospodarskih aktivnosti, bilo s korištenjem već postojećih građevina i objekata ili bez njih, kao i s mogućnošću izgradnje novih.

Prema članku 7. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (ZPDML)¹⁷, u propisanom postupku moguće je dodijeliti koncesiju za posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje dijela pomorskog dobra pravnim i fizičkim osobama¹⁸.

Koncesijsko odobrenje može se izdati za obavljanje aktivnosti koje ne isključuju niti ograničavaju opću upotrebu pomorskog dobra, a mora biti u skladu s normama o zaštiti okoliša i prirode. Nakon što su granice pomorskog dobra utvrđene i provedene u zemljišnim knjigama, može se započeti s postupkom dodjele koncesije.

Kada se pomorsko dobro daje na posebnu ili na upotrebu za gospodarsku djelatnost pravnim subjektima prema članku 7. stavku 1. i 2. ZPDML-a¹⁹, ostale osobe mogu biti djelomično ili potpuno isključene od korištenja ili upotrebe. Takva isključenja mogu se primjeniti u slučaju više sile ili izvanrednih situacija na moru, i to samo za vrijeme njihova trajanja.

¹⁷ Cf. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, NN 158/03,100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16, 98/19

¹⁸ Cf. Ibidem

¹⁹ Cf. Ibidem članak 9.

ZPDML je prestao važiti donošenjem novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (Zakon).²⁰

2.4. POMORSKO DOBRO - NOVI ZAKON O POMORSKOM DOBRU I MORSKIM LUKAMA

U srpnju 2023. godine donesen je novi Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama.²¹ Zakon definira pojmove i pravni status pomorskog dobra, njegovu zaštitu, granice, evidenciju te upis u katastarske i zemljišne knjige, kao i imovinske odnose. Osim toga, ovaj zakon rješava pitanja upravljanja i korištenja pomorskog dobra. Stavlja poseban naglasak na koncesije za gospodarsko korištenje, klasifikaciju plaža i definiciju sidrišta i privezišta. Pojam i kategorizacija morskih luka, njihova područja, djelatnosti, luke dostupne javnosti i formiranje lučkih uprava također su pokriveni ovim zakonom. Zakon dodatno definira luke s posebne namjene i nadzor nad primjenom propisa. Cilj je, prema tumačenju nadležnog ministarstva, stvoriti sveobuhvatni, visokokvalitetni i otvoreni sustav za zaštitu, upravljanje i iskorištavanje pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj. Zakon također precizira pravila o koncesijama, uključujući sve aspekte pripremnih radnji, postupka dodjele, ugovora, izmjena, prekida, prijenosa, pravne zaštite, politike i nadzora, kao i izračunavanje vrijednosti koncesije i naknade.

Najvažnije novine Zakona u odnosu na ZPDML su slijedom:

- Zakon je usklađen s Zakonom o koncesijama²² u dijelu koji se odnosi na izmjenu postupka dodjele koncesija na pomorskom dobru. Koncesija na zahtjev za gospodarsku upotrebu pomorskog dobra može se dati na najviše pet godina.
- Zakon ukida koncesijska odobrenja, i uvodi dozvole koje će davati predstavničko tijelo jedinica lokalne samouprave na temelju javnih natječaja i to na rok od dvije do pet godina. Na Vladi Republike Hrvatske je da uredbom propiše vrste djelatnosti i visinu minimalne naknade za dodjelu dozvola na pomorskom dobru.
- Zakon predviđa osnivanje Ustanove zadužene za upravljanje pomorskim dobrom. Detalje o njenim nadležnostima i strukturi Vlada će definirati kroz poseban zakon u iduće dvije godine.
- Vlada Republike Hrvatske će osnovati Stručni savjet za planiranje i gradnju na pomorskom dobru posebnom odlukom. Ovaj savjet će davati suglasnost na prostorne

²⁰ Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, NN 83/23

²¹ Cf. Ibid.

²² Cf. Zakon o koncesijama NN 69/17, 107/20

planove lokalnih samouprava i sastojat će se od devet članova, koje će imenovati renomirani stručnjaci iz različitih relevantnih područja.

- U zakonu je uveden pojam ekološke štete na pomorskom dobru i odgovornosti za tu štetu.
- Kriteriji i postupci za predlaganje granica pomorskog dobra su sada jasnije definirani.
- Definiraju se pojmovi kao što su morske plaže, sidrišta i privezišta.
- Morske plaže se dijele na javne morske plaže (uključujući prirodne i uređene) i morske plaže posebne namjene. "Hotelske plaže" više nisu dio zakona. Važno je naglasiti da morske plaže moraju biti otvorene za sve, ulaz na njih se nesmije naplaćivati.
- Za javne plaže u naseljima, koncesija se mora dati tako da je cijela plaža dostupna svima. Koncesionar može obavljati poslovne aktivnosti na najviše 40% kopnenog i 20% morskog dijela plaže, u skladu s dodijeljenom koncesijom. Navedeno je u funkciji dodatnog poštivanja načela zadovoljavanja javnog interesa.
- Koncesiju nije moguće dati na prirodnim morskim plažama ako je ta plaža izvan građevinskog područja.
- Moguće je dati koncesiju na zahtjev za obavljanje gospodarskih djelatnosti, na rok od najdulje 5 godina, za uređene morske plaže.
- Vojna područja na pomorskom dobru koja se isključuju iz opće upotrebe i kojima upravlja Ministarstvo obrane Republike Hrvatske utvrdit će se Odlukom Vlade Republike Hrvatske.
- Zakon je usklađen sa Zakonom o sportu²³ na način da je propisana obveza koncesionara da u sportskim lukama ima natjecatelje u 3 uzrasne kategorije – koncesija se može dati pravnoj osobi u sustavu sporta.

Treba istaknuti i ulogu i dužnost sudjelovanja ministarstva nadležnog za poslove pomorstva koja je posebno naglašena u postupku izrade i donošenja svih dokumenata i akata prostornoga uređenja koji obuhvaćaju područje pomorskog dobra. Također valja naglasiti uvođenje dužnosti županijske lučke uprave da sama obavlja lučke djelatnosti, dok koncesiju za obavljanje lučkih djelatnosti županijska lučka uprava može dati samo iznimno. Zakonom se utvrdilo jedinstvenu lučku tarifu i uvelo pomorske redare zadužene za nadzor provođenja odluka o pomorskom redu, kao i lučke redare koji prate red u lukama dostupnim javnosti.

²³ Zakon o sportu NN 141/22

Osim toga, zakon precizira da u zaštićenim dijelovima prirode nadzor nad pomorskim dobrom provode čuvari tih zaštićenih dijelova prirode. Oni prate i osiguravaju poštivanje odluka o pomorskom redu unutar tih zaštićenih prostora u skladu s propisima.

Posebno treba istaknuti uvođenje Jedinственe nacionalne baze podataka pomorskog dobra.

U obrazloženju razloga donošenja novog Zakona navodi se da će upravo ovaj novi zakonski okvir dati bolje mehanizme zaštite pomorskog dobra, uvesti veća prava i dužnosti upraviteljima pomorskog dobra, povećati transparentnost u upravljanju i gospodarskom korištenju pomorskog dobra, osigurati učinkovitije upravljanje lukama otvorenim za javni promet te značajnije štiti javni interes i opću upotrebu pomorskog dobra.

2.5. ZAKON O KONCESIJAMA

Zakon o koncesijama (ZOK) predstavlja krovni zakonski okvir u Hrvatskoj koji normira pitanja vezana za koncesije i postupke davanja u koncesiju.²⁴ Zakon uređuje proceduru dodjele koncesija, elemente koncesijskog ugovora, regulira uvjete za prekid koncesije, pojašnjava pravnu zaštitu u postupcima dodjele koncesija, definira strategiju davanja koncesija u zakonodavnom kontekstu, kao i druga relevantna pitanja u vezi s koncesijama. Prema ZOK-u, koncesija je pravo koje se ostvaruje putem ugovora, a tipovi koncesija uključuju: koncesiju za gospodarsko korištenje općeg ili nekog drugog dobra, koncesiju za javne radove i koncesiju za pružanje javnih usluga.

Davatelj koncesije, na temelju prijedloga stručnog povjerenstva za koncesije, nakon provedene analize i ocjenjivanja prispjelih ponuda ili nakon prijema zahtjeva i utvrđivanja da su ispunjeni uvjeti za dodjelu koncesije, donosi Odluku o dodjeli koncesije. Nakon donošenja odluke, slijedi potpisivanje ugovora.

U skladu sa Zakonom o koncesijama (ZOK)²⁵, davatelj koncesije je nadležno tijelo ili pravna osoba zadužena za dodjelu koncesije, dok je koncesionar je gospodarski subjekt s kojim je davatelj koncesije sklopio ugovor o koncesiji. ZOK definira gospodarski subjekt kao fizičku ili pravnu osobu ili zajednicu tih osoba koja nudi izvođenje radova, isporuku dobara ili pružanje usluga na tržištu. Ugovor o koncesiji je sporazum između davatelja koncesije i odabranog najpovoljnijeg ponuđača, koji utvrđuje međusobna prava i obaveze u kontekstu dodijeljene koncesije. ZOK, slično kao i Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama

²⁴ Cf. Zakon o koncesijama, NN 143/2012

²⁵ Zakon o koncesijama, NN 143/2012

(ZPDML), navodi da je naknada za koncesiju ona koju koncesionar plaća temeljem ugovora o koncesiji.

Prema ZOK-u, postoji više davatelja koncesija:²⁶ to su Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske ili tijela državne uprave, u ime Republike Hrvatske. U ime jedinica lokalne i regionalne samouprave, to su nadležna tijela tih jedinica, te pravne osobe koje su posebnim propisima ovlaštene za dodjelu koncesija. Kada je davatelj koncesije Hrvatski sabor ili Vlada Republike Hrvatske, pripremne aktivnosti i postupak dodjele koncesije mogu provoditi pojedina nadležna ministarstva, ali konačnu odluku o dodjeli ili poništenju postupka dodjele koncesije mora donijeti sam davatelj koncesije.

Zakon o koncesijama prepoznaje širok raspon i raznolikost područja i aktivnosti koje mogu biti obuhvaćene koncesijama na pomorskom dobru. ZOK posebno prepoznaje koncesije na pomorskom dobru, a posebno druge vrste koncesija, uključujući one za istraživanje i/ili eksploataciju mineralnih resursa, uporabu voda, lovačka prava na državnim lovištima, djelatnosti unutar zaštićenih prirodnih područja, energetske sfere, linijski i obalni pomorski te riječni prijevoz, luke, javne ceste, zračne luke, sport, kulturnu baštinu, komunalne usluge, javne vodne usluge, željeznice, žičare, gospodarenje otpadom, turizam, zdravstvo, medijske usluge te slobodne zone. Ova raznolikost ukazuje na širok spektar mogućih predmeta koncesije.

Prema ZOK-u samo na temelju sklopljenog i valjanog ugovora o koncesiji moguće je ostvariti gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra u pravnom smislu. Pored ZOK-a posebna pitanja vezana za davanje koncesija u svim navedenim područjima uređuju se i posebnim zakonom (ZPDML, odnosno Zakonom).

Koncesije nije moguće dodijeliti na šumskim područjima i šumskom zemljištu koji su vlasništvo Republike Hrvatske, kao ni na drugim vrstama dobara za koje je to utvrđeno posebnim propisima.

Na inicijativu Vlade Republike Hrvatske, Hrvatski sabor ima mogućnost proglasiti određenu koncesiju kao strateški interes države. U takvim okolnostima, proces dodjele takve koncesije, kao i druga pitanja u vezi te koncesije, uređena su posebnim zakonom. Ovaj zakon mora biti usklađen s općim Zakonom o koncesijama (ZOK).

²⁶ Cf. Ibidem

3. UTVRĐIVANJE GRANICA POMORSKOG DOBRA

Poglavlje obuhvaća prikaz postupka određivanja granica pomorskog dobra na vanlučkom i lučkom području. Razmatra se sastav Povjerenstava za utvrđivanje granica pomorskog dobra, obrazlažu troškovi određivanja te postupak evidentiranja i obilježavanja pomorskog dobra.

3.1. ODREĐIVANJE GRANICE POMORSKOG DOBRA

Zakonom (ZPDML) i podzakonskim aktima uređen je postupak utvrđivanja granica pomorskog dobra. Nadalje, Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra²⁷ propisuje smjernice i postupke za određivanje granica pomorskog dobra, područja luka posebne namjene i lučkog područja luka otvorenih za javni promet. Uredba također specificira način izrade prijedloga za utvrđivanje tih granica, plan za raspodjelu troškova povezanih s utvrđivanjem granica, kao i sastav županijskog povjerenstva zaduženog za granice.

Za svaku obalnu županiju u Hrvatskoj, važno je pitanje utvrditi granice pomorskog dobra, zbog čega se osniva županijsko Povjerenstvo. Navedeno Povjerenstvo izrađuje prijedlog granice pomorskog dobra i dostavlja Povjerenstvu nadležnog Ministarstva na donošenje.²⁸ Povjerenstvo pri nadležnom ministarstvu čine predsjednik i dva člana, a odluku o njegovom osnutku donosi resorni ministar. Na županijskoj razini, odluku o uspostavi županijskog povjerenstva donosi Župan.

Evidencija o pomorskom dobru vodi se u zemljišnim knjigama pri čemu nadležno Ministarstvo ima obvezu dostaviti Državnom odvjetništvu rješenje o određivanju granice pomorskog dobra radi upisa u zemljišne knjige. Katastar sadrži podatke o granici pomorskog dobra, česticama pomorskog dobra i objektima na njima.

Prema Zakonu, granica pomorskog dobra na obali obuhvaća kopneni pojas širine najmanje 6 metara od linije koja je vodoravno udaljena od linije srednjih viših visokih voda (plima). Ako povjerenstvo predloži granicu pomorskog dobra temeljenu samo na zakonskom minimumu, mora od Hrvatskog hidrografskog instituta zatražiti i dostaviti potvrdu takvog prijedloga povjerenstvu nadležnog ministarstva.

Kada povjerenstvo predlaže granicu pomorskog dobra širu od zakonskog minimuma dužno je uvažiti sljedeće kriterije za utvrđivanje granice pomorskog dobra:

²⁷ Cf. Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra, NN 08/04, 82/05

²⁸ Cf. Ibidem

1. Područje pomorskog dobra obuhvaća prostor koji se koristi za pomorski promet i ribolov, kao i za druge svrhe koje su povezane s korištenjem mora, u skladu s planovima prostornog uređenja (na primjer, plaže, luke - temeljem funkcionalnog principa).
2. Za graničnu liniju koristi se "Maritimo" linija iz katastarskih planova (gledano s kopnene strane), koja predstavlja granicu pomorskog dobra u slučajevima gdje nije došlo do promjene obale, te ako nije u suprotnosti s odredbama zakona.
3. Granica pomorskog dobra isto tako uključuje i dio kopna koji je nastao nasipavanjem, ukoliko taj dio služi korištenju mora. Važno je napomenuti da će nasip koji je nastao nezakonitim nasipavanjem ili bez odgovarajuće dokumentacije, propisane posebnim zakonom, u potpunosti biti smatran dijelom pomorskog dobra.
4. Granica se utvrđuje do postojećih prirodnih ili zakonito izgrađenih morskih prepreka (kao što su prirodni pokosi, niska vegetacija, raslinje, šume, kopneni rubovi šetnica, morski rubovi razvrstanih cesta, potporni zidovi, stambene i rekreativne građevine, kulturne, vjerske i povijesne građevine, suhozidi, betonski zidovi i slično).²⁹

Postupak za utvrđivanje granica pomorskog dobra integralni je dio godišnjeg plana upravljanja pomorskim dobrom. Županija, putem svog nadležnog upravnog tijela, dostavlja godišnji plan i izvješće o njegovoj provedbi odgovarajućem ministarstvu. U godišnjem planu posebno se ističu područja gdje će se provoditi katastarska izmjera.

Povjerenstvo izrađuje prijedlog granica pomorskog dobra na temelju godišnjeg plana upravljanja ili, iznimno, temeljem posebnog zahtjeva ako područje na koje se zahtjev odnosi nije obuhvaćeno godišnjim planom. Zahtjevi se podnose povjerenstvu koje djeluje pri nadležnom upravnom tijelu županije za djelatnosti pomorstva.

Podnositelj zahtjeva radi utvrđivanja granica pomorskog dobra, može biti Vlada Republike Hrvatske putem nadležnog ministarstva, tijela jedinica lokalne samouprave ili fizičke ili pravne osobe. Uz zahtjev je potrebno priložiti niz dokumenata, uključujući kopiju katastarskog plana, izvode iz relevantnih registara i snimke područja, kao i dokaze o uplaćenim naknadama.

Po primitku zahtjeva, Povjerenstvo ima obvezu unutar 8 dana provjeriti njegovu potpunost. Ako se utvrdi da je zahtjev nepotpun, tražit će se dopuna u razumnom roku koji ne

²⁹ Cf. Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra, NN 08/04, 82/05, članak 3, stavak 3.

može biti kraći od 15 dana. Ukoliko podnositelj ne dopuni zahtjev u tom roku, smatrat će se da je zahtjev povučen. Ako je zahtjev potpun, Povjerenstvo je dužno u roku od 90 dana dostaviti prijedlog granica pomorskog dobra Povjerenstvu nadležnog Ministarstva. Prijedlog uključuje tekstualni (opisni) dio s obrazloženjem i priložima.

Tekstualni dio s obrazloženjem granice pomorskog dobra mora sadržavati kako slijedi:³⁰

- detaljan opis granice pomorskog dobra s navedenim koordinatama ključnih točaka u zadanom koordinatnom sustavu,
- sve informacije o ranije definiranim granicama pomorskog dobra temeljene na prethodnim zakonskim propisima,
- informacije o promjenama tla poput nasipavanja ili erozije, te podatke o trenutnoj situaciji na terenu,
- razloge koji su bili presudni pri definiranju predloženih granica pomorskog dobra i
- podatke koji potvrđuju sukladnost trenutnog stanja terena s planovima prostornog uređenja.

Prilozi prijedloga za utvrđivanje granice pomorskog dobra su:³¹

- izvadak i kopiju iz posjedovnog lista i katastarskog plana,
- geodetski snimak terena ili digitalnu ortofoto kartu usklađenu s katastarskim prikazom, gdje je ucrtan prijedlog granice, s priloženom legendom i ovjerom od povjerenstva,
- odabrane dijelove iz dokumenata o prostornom uređenju,
- izvode iz zemljišnih knjiga,
- fotografije relevantnog područja,
- elektronički zapis predložene granice pomorskog dobra.

Rješenjem u upravnom postupku, povjerenstvo odgovarajućeg ministarstva definira granicu pomorskog dobra. Uz iznimku kad se određuje granica lučkog područja u lukama otvorenim za javni promet.

Rješenje treba obavezno sadržavati:

³⁰ Cf. Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra, članak 7., stavak 2.

³¹ Cf. Ibidem, članak 7., stavak 3.

1. Opis granice pomorskog dobra: Detaljan opis granica kako bi se jasno utvrdilo što područje obuhvaća, uključujući sve relevantne geografske i topografske značajke.
2. Popis zemljišno-knjižnih i katastarskih čestica: Detaljan popis svih parcela koje se nalaze unutar utvrđenog pomorskog dobra, s odgovarajućim identifikacijskim brojevima i informacijama iz zemljišnih knjiga i katastra.

Ovim se osigurava pravna jasnoća i točnost u utvrđivanju granica pomorskog dobra, čime se olakšava njegova daljnja uprava i eventualno korištenje.

Povjerenstvo pri ministarstvu sastoji se od predsjednika i dva člana. Imenovanje članova povjerenstva obavlja Ministar mora, turizma, prometa i razvitka. Zanimljivo je napomenuti da jednog od člana povjerenstva ministar imenuje na prijedlog ministra nadležnog za poslove prostornog uređenja. Ovime se osigurava interdisciplinarni pristup u utvrđivanju granica pomorskog dobra, uzimajući u obzir aspekte kao što su morski promet, turizam, ali i prostorno uređenje.

3.2. POSTUPAK UTVRĐIVANJA GRANICE POMORSKOG DOBRA LUČKOG PODRUČJA

U postupku utvrđivanja granice lučkog područja, nadležnost može imati županija, odgovarajuća lučka uprava ili Vlada Republike Hrvatske putem resornog ministarstva.

Podnositelj zahtjeva je obavezan priložiti niz dokumenata uz zahtjev, uključujući kopiju katastarskog plana, izvod iz posjedovnog lista, izvod iz važeće dokumentacije prostornog uređenja, izvod iz zemljišnih knjiga, geodetski snimak područja ili digitalni ortofoto plan, te dokaz o uplaćenju naknadi za utvrđivanje granice.

Za luke otvorene za javni promet županijskog i lokalnog značaja, zahtjev se podnosi Županijskom Povjerenstvu. Za luke koje su od osobitog gospodarskog interesa za Hrvatsku, zahtjev se podnosi povjerenstvu resornog ministarstva.

Povjerenstvo izrađuje prijedlog granice lučkog područja i šalje ga na donošenje županijskoj skupštini za luke županijskog i lokalnog značaja, odnosno Vladi Republike Hrvatske putem nadležnog ministarstva za luke od nacionalnog značaja.

Prijedlog granice lučkog područja sastoji se iz dvije glavne komponente koje moraju sadržavati sljedeće:

1. Tekstualni (opisni) dio s obrazloženjem: Ovaj dio obuhvaća detaljan opis predložene granice, uključujući razloge njenog utvrđivanja, važnost za lokalnu i/ili nacionalnu privredu, i druge relevantne informacije.

2. Prilozi: Ovdje spadaju svi dokumenti koji su priloženi uz zahtjev, uključujući geodetske snimke, katastarske planove, i druge dokumente koji pružaju dodatne informacije ili potvrde informacije navedene u tekstualnom dijelu.

Kombinacijom ovih elemenata, Povjerenstvo osigurava da je njihov prijedlog za utvrđivanje granica lučkog područja potpun, točan i pravedan.³²

Prilozi čine skup dokumenata koji pomažu u detaljnom razumijevanju i evaluaciji predloženog područja. Uobičajeni prilozi uključuju sljedeće:³³

- Kopiju Katastarskog plana i Izvod iz Posjedovnog lista. Ovi dokumenti pružaju osnovne informacije o zemljišnim parcelama unutar predloženog lučkog područja.
- Geodetski snimak ili Digitalni otofoto plan. Ovo je vizualna reprezentacija područja, uključujući ucrtan prijedlog granice, legendu i ovjeru od strane povjerenstva. Služi za bolje razumijevanje prostornog rasporeda i geografskih karakteristika područja.
- Izvod iz Detaljnog plana uređenja ili Lokacijsku dozvolu. Ovi dokumenti daju informacije o planovima za buduće korištenje i razvoj predloženog područja, što može biti ključno za donošenje odluke.
- Izvod iz Zemljišnih knjiga. Pruža pravne informacije o vlasništvu i drugim pravima na zemljištu unutar predloženog lučkog područja.
- Slike područja. Fotografije mogu pružiti dodatni vizualni kontekst koji može biti koristan za razumijevanje uvjeta i značajki predloženog područja.
- Elektronski oblik zapisa predložene granice. Ovo omogućuje lakšu manipulaciju i analizu podataka, i može biti korisno za buduće planiranje i razvoj.

3.3. IZRADA PRIJEDLOGA GRANICA POMORSKOG DOBRA I LUČKOG PODRUČJA LUKE POSEBNE NAMJENE SUKLADNO NOVOM ZAKONU

Novim Zakonom se jasnije definiraju kriteriji te postupak predlaganja granice pomorskog dobra, koja obuhvaća pojas kopna uz more. Prema članku 20. novog Zakona³⁴, granicu pomorskog dobra i granicu lučkog područja luke posebne namjene u upravnom postupku određuje nadležno ministarstvo putem rješenja. Prijedlog za određivanje granice dolazi od Županijskog povjerenstva zaduženog za granice pomorskog dobra. Pored toga, prijedlog za granicu pomorskog dobra i granice lučkog područja luke posebne namjene izrađuje se i ex

³² Cf. Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra, članak 13., stavak 2.

³³ Cf. Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra, članak 13., stavak 3.

³⁴ Cf. Zakon o koncesijama NN 83/23

officio (po službenoj dužnosti). Zakonom su utvrđeni kriteriji koje se mora poštivati prilikom izrade prijedloga granice pomorskog dobra i granice lučkog područja luke posebne namjene. Prijedlog za određivanje granice pomorskog dobra i granice lučkog područja luke posebne namjene obuhvaća tekstualni dio s pojašnjenjem i prateće priloge. Tekstualni dio tog prijedloga treba uključivati sljedeće:

- detaljan opis granice te prepoznavanje svih nekretnina koje spadaju pod pomorsko dobro.
- informacije o ranije utvrđenoj granici temeljem prethodnih zakonskih odredbi.
- podaci vezani za nasipavanje ili eroziju kopna, kao i informacije o trenutačnom izgledu i stanju prostora.
- analizu i potvrdu informacija iz katastarskih i zemljišno-knjižnih evidencija o nekretninama (zemljištu i objektima) i njihovom prvotnom statusu.
- popis koordinata za sve karakteristične točke predložene granice prema trenutačno važećem nacionalnom koordinatnom sustavu.
- objašnjenje razloga koji stoje iza predložene granice te izvještaj o provedenoj javnoj raspravi.

Zakon također navodi da prilikom utvrđivanja granice luke posebne namjene, u samom rješenju treba precizirati koje nekretnine automatski spadaju pod pomorsko dobro prema zakonu, te koje to postaju radi primjene dokumenata prostornog uređenja u svrhu izgradnje luke. Ovo se također primjenjuje i na proširenje postojeće luke. Zakonom su utvrđeni i potrebni prilozi koji se ne razlikuju u bitnome od prethodnog Zakona (ZPDML). Prilozi su kako slijedi:

- kopija katastarskog plana
- geodetski snimak područja i digitalni ortofoto plan s preklopljenim katastarskim planom, legendu, potvrdu Županijskog povjerenstva za granice pomorskog dobra, te ucrtane linije srednjih viših visokih voda, zakonski definiranu minimalnu širinu kopnenog dijela pomorskog dobra i liniju predložene granice
- izvatci iz dokumenata prostornog uređenja, zemljišnih knjiga i katastra
- povijesni podaci iz katastra i zemljišnih knjiga o česticama zemljišta i zgradama, te informacije o česticama zemljišta i zgradama koje su rezultat dijeljenja prvotnih čestica ili zgrada, kako bi se utvrdio izvorni status od vremena osnivanja katastra
- slike područja na kojem se predlaže granica s jasno označenom predloženom linijom granice.

Može se uočiti da u novom Zakonu nema značajnijih izmjena u postupku određivanja granice pomorskog dobra.

3.4. SASTAV POVJERENSTVA ZA GRANICA POMORSKOG DOBRA

Povjerenstvo za granice pomorskog dobra osniva župan, koju Odluku je obvezan dostaviti nadležnom ministarstvu u roku od tjedan dana od dana donošenja. Povjerenstvo čini osam članova koji su predstavnici:³⁵

1. Županijskog upravnog tijela (dva člana) nadležnog za djelatnosti pomorstva
2. Županijskog upravnog tijela nadležnog za djelatnosti prostornog planiranja i zaštite okoliša
3. Ureda državne uprave – službe nadležne za poslove pomorstva
4. Državne geodetske uprave – područni ured za katastar
5. Županijskog odvjetništva Republike Hrvatske
6. Lučke kapetanije
7. Lokalne samouprave (promjenjiv član povjerenstva).

Članove povjerenstva za izradu granica pomorskog dobra ili lučkog područja predlažu rukovoditelji relevantnih tijela, a konačan izbor vrši župan. Poslovnik o radu povjerenstva mora biti donešen u roku od 30 dana od svog osnivanja. Predsjednika biraju članovi povjerenstva. Za svoj rad, članovi i predsjednik dobivaju novčanu naknadu, koja se isplaćuje iz županijskog proračuna.

Novi Zakon u članku 19.³⁶ regulira sastav Županijskog povjerenstva za granice pomorskog dobra (Povjerenstvo), na način da se smanjuje broj članova Povjerenstva što doprinosi ubrzanju donošenja odluka i boljoj komunikaciji. Nadalje Odlukom izvršnog tijela jedinice područne (regionalne) samouprave Zakon utvrđuje da je potrebno imenovat Povjerenstvo koje će imati predsjednika i četiri člana. Predsjednik povjerenstva je predstavnik upravnog tijela jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove pomorstva. Članovi povjerenstva uključuju predstavnika nadležne lučke kapetanije, lokalnog ureda za katastar, mjesnog zemljišnoknjižnog suda, dok se dodatni član odabire iz jedinice lokalne samouprave gdje se definira ili mijenja granica pomorskog dobra ili lučkog područja luke posebne namjene. U specifičnim slučajevima, kada se granica pomorskog dobra utvrđuje na

³⁵ Cf. Ibidem, članak 14., stavak 3.

³⁶ Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama NN 83/23

područjima ušća vodotoka koji se ulijevaju u more ili kanala povezanih s morem, u povjerenstvu kao promjenjivi član sudjeluje i predstavnik Hrvatskih voda.

3.5. TROŠKOVI UTVRĐIVANJA GRANICE POMORSKOG DOBRA

Financiranje postupka utvrđivanja granica pomorskog dobra ili lučkog područja pokriva se iz različitih izvora. Ako je postupak dio godišnjeg plana upravljanja, troškove pokriva županijski proračun. U slučajevima kada je postupak pokrenut na inicijativu pojedinca ili organizacije, oni snose troškove. Naknade za rad članova povjerenstva su uključene u ove troškove.

Ako podnositelj zahtjeva ne dobije koncesiju, ima pravo na povrat sredstava u roku od godinu dana. S druge strane, ako podnositelj dobije koncesiju, iznos koji je platio za utvrđivanje granica oduzet će se od koncesijske naknade. Ako podnositelj odustane od koncesije, ne može tražiti povrat uplaćenih sredstava.

Za luke od posebnog međunarodnog značaja, naknada se uplaćuje u državni proračun. Prema članku 27. novog Zakona³⁷, troškovi povezani s izradom prijedloga za granicu pomorskog dobra ili lučkog područja luke posebne namjene, kao i troškovi izrade geodetskog elaborata temeljenog na konačnom rješenju o određenju te granice, padaju na teret nadležne jedinice lokalne ili regionalne samouprave.

3.6. EVIDENTIRANJE I OBILJEŽAVANJE POMORSKOG DOBRA

Nadležno Ministarstvo je 2005. godine donijelo Pravilnik o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra³⁸. Tim pravilnikom određuje se postupak obilježavanja pomorskog dobra, izrada, inspekcija i odobravanje geodetskog elaborata za evidentiranje pomorskog dobra, kao i njegova provedba kroz u katastarske i zemljišnoknjižne evidencije. Geodetski elaborat namijenjen evidentiranju pomorskog dobra izrađuje se na osnovu završnog dokumenta kojim je definirana granica pomorskog dobra.

Za potrebe izrade geodetskog elaborata obavlja se obilježavanje granice pomorskog dobra. Obilježavanje se obavlja po pravilima geodetske struke. Betonskim stupićem, plastičnom oznakom ili uklesavanjem križa u stijenu. Ukoliko ide stalnim, prirodnim ili izgrađenim objektima granica pomorskog dobra je obilježena. Treba obilježiti sve točke navedene u aktu kojim je utvrđena granica pomorskog dobra. U slučaju kada je zbog načina na koji je utvrđena granica pomorskog dobra potrebna dioba katastarskih čestica, moraju se

³⁷ Cf. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama NN 83/23

³⁸Pravilnik o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra, NN 29/05

obilježiti i sve one točke granice pomorskog dobra koje se nalaze na granicama katastarskih čestica koje će se dijeliti.

Ukoliko je zbog načina na koji je utvrđena granica pomorskog dobra potrebno izvršiti cijepanje ili osnivanje katastarskih čestica, to će se prikazivati u okviru geodetskog elaborata. Geodetski elaborat se izrađuje na temelju podnositelja zahtjeva za utvrđivanje granice pomorskog dobra, pritom ovlaštena geodetska tvrtka izrađuje elaborat. Elaborat se radi sukladno standardima geodetske struke i u skladu s katastarskim propisima. Prema moru je granica katastarskih čestica definirana linijom srednjih viših visokih voda. Integralni dio geodetskog elaborata je i popis katastarskih čestica koje će nakon završenog postupka postati dio pomorskog dobra. Geodetski elaborat koji ne sadrži osnivanje novih katastarskih čestica, sastoji se od popisa čestica koje će biti integrirane u pomorsko dobro te izvještaja o postavljenim oznakama granica pomorskog dobra. Županijsko povjerenstvo potvrđuje da je geodetski elaborat napravljen prema pravilima. Katastarski ured obavještava županijsko povjerenstvo, naručitelja geodetskog elaborata i nadležno državno odvjetništvo o pregledanom i potvrđenom geodetskom elaboratu.

Geodetski elaborat provodi se u katastru zemljišta i katastru nekretnina. Ako se geodetskim elaboratom, na područjima koja do tada nisu bila evidentirana u katastru i zemljišnim knjigama, osnivaju nove katastarske čestice u pojasu pomorskog dobra, one će se upisati u katastar nekretnina kao pomorsko dobro. Ukoliko se osnivaju izvan pojasa pomorskog dobra, tada će se u katastar nekretnina upisati Republika Hrvatska. Katastarski ured o provedenom elaboratu obavještava nadležni zemljišnoknjižni odjel općinskog suda. Obavještenje se provodi prijavnim listom za zemljišnu knjigu, kopijom katastarskog plana s ucrtanim dotadašnjim i novo uspostavljenim stanjem i primjerkom rješenja donesenog u upravnom postupku.

Prijavni list provodi nadležni zemljišnoknjižni odjel općinskog suda u zemljišnim knjigama po službenoj dužnosti. Na temelju prijavnog lista provodi se osnivanje katastarskih čestica, a dijeljenje katastarskih čestica provodi na način da katastarske čestice nastale diobom ostaju u sastavu zemljišnoknjižnih uložaka, dok se iz njih ne otpišu. Nadležno državno odvjetništvo podnosi zahtjev za brisanje katastarskih čestica koje postaju dio pomorskog dobra iz trenutnih zemljišnoknjižnih knjiga, temeljem popisa katastarskih čestica koji čini sastavni dio geodetskog elaborata.

Novi Zakon u članku 10.³⁹ regulira upis statusa pomorskog dobra na način da se provodi u zemljišnoj knjizi i katastru. U nastavku se naglašava važnost činjenice da nitko ne može valjano dokazati osnov stjecanja vlasničkih ili drugih stvarnih prava na nasipu. Prema novom Zakonu, ključna pretpostavka za izdavanje obavijesti o namjeri dodjele koncesije te donošenje odluke o posebnoj upotrebi, osim za svrhe navedene u članku 45. stavku 1. Zakona, jest upis pomorskog dobra u zemljišnim knjigama.⁴⁰

³⁹ Cf. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama NN 83/23

⁴⁰ Cf. Ibidem.

4. UPRAVLJANJE I GOSPODARSKO KORIŠTENJE POMORSKOG DOBRA

U ovom poglavlju opisuje se način upravljanja pomorskim dobrom u Hrvatskoj te oblici gospodarskog korištenja sukladno općem i posebnom zakonu. Posebno se opisuje način i važnost praćenja i izvještavanja o koncesijama na pomorskom dobru.

4.1. OPĆENITO O UPRAVLJANJU POMORSKIM DOBROM

Kopnena površina Republike Hrvatske iznosi 56.542 km², dok dužina morske obale iznosi 5835 km te uključuje obalnu liniju kopna i otoka. Unutarnje morske vode i teritorijalno more obuhvaćaju površinu od 31.067 m², unutar kojih se nalazi 1.246 otoka, hridi i grebena. Navedeno potvrđuje veličinu nacionalnog bogatstva/resursa koje se prostire duž Jadranske obale, pomorskom dobru.

Republika Hrvatska upravlja pomorskim dobrom i odgovorna je za njegovu zaštitu, bilo izravno ili preko jedinica regionalne ili lokalne samouprave, u skladu s odredbama ZPDML-a. Upravljanje pomorskim dobrom obuhvaća održavanje, zaštitu, unapređenje i gospodarsko korištenje putem koncesija ili koncesijskih odobrenja.

Kada je riječ o dijelu pomorskog dobra namijenjenom općoj upotrebi unutar teritorija jedinice lokalne samouprave, odgovornost za njegovu zaštitu i održavanje leži na toj jedinici. Postoje dva tipa upravljanja pomorskim dobrom: redovno i izvanredno. Redovno upravljanje, koje uključuje održavanje i zaštitu pomorskog dobra namijenjenog općoj upotrebi, provodi se prema godišnjem planu i pod nadzorom je jedinica lokalne samouprave. S druge strane, izvanredno upravljanje, koje se odnosi na sanacije izazvane izvanrednim događajima ili na pripremu i implementaciju prijedloga granica pomorskog dobra, pada pod nadležnost jedinica područne (regionalne) samouprave.

Starim Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama bilo je regulirano da sredstva za upravljanje pomorskim dobrom čine:

1. sredstva od naknada za koncesiju i naknada za koncesijsko odobrenje
2. sredstva od naknade koju za upotrebu pomorskog dobra plaćaju vlasnici brodica i jahti upisanih u očevidnik brodica, odnosno upisnik jahti
3. naknade od šteta nastalih onečišćenjem pomorskog dobra

4. sredstva koja se osiguravaju u proračunu županije i grada/općine, za pomorsko dobro na njihovom području.

Ugovoreni iznos naknade za koncesiju trebalo je uplatiti kako slijedi:

- jednu trećinu u korist državnog proračuna
- drugu trećinu u korist proračuna županije
- treću trećinu u korist proračuna grada ili općine.

Nadalje ZPDML je bilo propisano da sredstva od prethodno navedenih naknada koje se ostvaruju na pomorskom dobru su prihod proračuna županije/lokalne samouprave i državnog proračuna. Naknada od koncesijskog odobrenja isključivi je prihod proračuna gradova/općina.

Sredstva vezana uz pomorsko dobro i lučke koncesije dolaze iz više izvora. Sredstva od koncesijskih naknada, naknada za brodice i jahte, te naknada za štete su namjenska sredstva. Pored toga, veći dio sredstava dolazi iz javnih proračuna (regionalnih ili lokalnih).

Prema novom Zakonu, osnova za upravljanje pomorskim dobrom je Nacionalni plan upravljanja i gospodarenja pomorskim dobrom i morskim lukama. Ovaj plan donosi Vlada Republike Hrvatske, a svi ostali planovi koji se odnose na upravljanje pomorskim dobrom moraju biti u skladu s njim. Nacionalni plan je osnovni dokument kojim se, sukladno načelima iz članka 8. ovoga Zakona, srednjoročno određuju nacionalni interesi i upravljanje pomorskim dobrom, te definira strategija razvoja infrastrukture na pomorskom dobru u općoj upotrebi, osnovni koncepti održavanja i uređenja plaža, smjernice za gradnju obalne pješačke i biciklističke infrastrukture te smjernice za osiguravanje nesmetanog pristupa pomorskom dobru. Sve navedeno je u funkciji osiguravanja opće upotrebe pomorskog dobra, reda na pomorskom dobru, održivoga gospodarskog korištenja, posebne upotrebe i zaštite pomorskog dobra. Pritom upravljanje pomorskim dobrom podrazumijeva:

- Ocjena morskog biološkog bogatstva, uzimajući u obzir prirodne procese kao što su plima i oseka, te razumijevanje međusobne povezanosti morskih i kopnenih dijelova koji tvore jedinstveno područje pomorskog dobra.
- Provjera rizika vezanih za intervencije u prostoru, aktivnosti i infrastrukturu s ciljem prevencije ili smanjenja njihovih štetnih učinaka na pomorsko dobro.
- Integralno promišljanje o svim aspektima, uključujući hidrološke, geomorfološke, klimatske i kulturološke sustave, kako bi se osiguralo da se ne premašuju kapaciteti

određenog obalnog područja te da se izbjegavaju negativne posljedice prostornog razvoja.

- Primjena ekosustavnog pristupa prilikom planiranja prostora, uz poštivanje principa održivog razvoja i s ciljem izbjegavanja nepotrebne koncentracije i nekontroliranog širenja građevinskih aktivnosti na pomorskom dobru.

U Zakonu je stavljen poseban naglasak na osiguranje slobodnog pristupa javnosti moru i obali, brizi za okoliš koja mora snažnije biti uključena u pravila upravljanja i korištenja pomorskog dobra. Posebno se ističe važnost ograničenja linearnog širenja urbanističkog razvoja i stvaranja nove prometne infrastrukture duž obale.

Nacionalni plan upravljanja pomorskim dobrom predstavlja ključni dokument kojim se na srednjoročnoj osnovi utvrđuju prioriteti i interesi Republike Hrvatske u razvoju i upravljanju lukama. To uključuje planiranje investicija za izgradnju novih luka, unapređenje i modernizaciju već postojećih luka, procjenu strateškog značaja svake luke unutar prometne mreže, analizu trenutnih kapaciteta luka te razmatranje njihovih potencijalnih proširenja. Osim toga, plan obuhvaća i predviđanje gospodarskih učinaka koji proizlaze iz izgradnje novih ili proširenja već postojećih luka, kao i analizu utjecaja modernizacijskih procesa na pojedine gospodarske grane.

Sredstva za upravljanje pomorskim dobrom prema novom Zakonu (članak 41) obuhvaćaju sredstva kako slijedi:⁴¹

1. sredstva od naknada za koncesije
2. sredstva od naknada za posebnu upotrebu
3. sredstva od naknada za dozvole
4. sredstva od naknade koju za upotrebu pomorskog dobra plaćaju vlasnici brodica i jahti upisanih u Upisnik brodova
5. sredstva koja se osiguravaju u državnom proračunu, proračunu jedinica područne (regionalne) samouprave i proračunu jedinica lokalne samouprave odnosno koja su prihod javne ustanove za zaštićene dijelove prirode i
6. sredstva od novčanih kazni naplaćenih za prekršaje propisane odlukom o redu na pomorskom dobru.

Raspodjela sredstava prema novom Zakonu (Članak 42.), je drugačija u odnosu na ZPDML, na način da više sredstava ide u korist županija.

⁴¹ Ibidem

Kada se govori o naknadi za koncesije i za posebnu upotrebu izvan luka otvorenih za javni promet te luka posebne namjene, sredstva se distribuiraju na sljedeći način:

- 30% sredstava se uplaćuje u državni proračun,
- 40% sredstava ide u korist proračuna jedinice područne (regionalne) samouprave,
- preostalih 30% alocira se proračunu jedinice lokalne samouprave.

Naknada za dozvole na pomorskom dobru se uplaćuje:

- 70% sredstava se uplaćuje u proračun jedinice lokalne samouprave,
- preostalih 30% usmjerava se proračunu jedinice područne (regionalne) samouprave.

4.2. GOSPODARSKO KORIŠTENJE POMORSKOG DOBRA

U podpoglavlju se daje prikaz gospodarskog korištenja pomorskog dobra, obrazlaže se postupak davanja koncesija sukladno Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama, i novom Zakonu te Zakonu o koncesijama, koncesijska odobrenja i posebna uporaba.

4.2.1. Koncesije na pomorskom dobru

Općenito koncesije su regulirane krovnim zakonom, Zakonom o koncesijama (ZOK)⁴², a koncesije na pomorskom dobru i posebnim zakonom (ZPDML), odnosno novim Zakonom, a postupak je detaljnije uređen Uredbom o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru.⁴³

4.2.2. Davanje koncesija prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama

Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama definirano je gospodarsko korištenje pomorskog dobra. Koncesija je pravni mehanizam koji omogućava iznimnu ili gospodarsku upotrebu određenog dijela pomorskog dobra od strane pravnih i fizičkih osoba registriranih za obavljanje djelatnosti.⁴⁴ Detalji i uvjeti koncesije dogovaraju se kroz ugovor, koji se sklapa nakon javnog natječaja ili na temelju izravnog zahtjeva, sukladno zakonu o pomorskom dobru (ZPDML). Rok za koncesiju može trajati od 5 do 99 godina.

Osoba koja želi dobiti koncesiju mora zadovoljiti određene uvjete, kao što su stručna sposobnost i financijska jamstva za realizaciju plana. Također, ta osoba ne smije prethodno

⁴² Zakon o koncesijama NN 9/17 i 107/20

⁴³ Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru NN 23/04, 101/04, 39/06, 63/08, 125/10, 102/11, 83/12, 10/17

⁴⁴ Ibidem.

koristiti pomorsko dobro bez zakonske osnove niti uzrokovati štetu na pomorskom dobru, osim ako štetu nije nadoknadila.

Svaki postupak koncesije definiran je raznim kriterijima, uključujući vrstu i opseg gospodarske aktivnosti, početnu naknadu i druge tehničke i pravne detalje. Posebna pažnja posvećuje se tehničkim i stručnim kapacitetima ponuđača, što se dokazuje kroz studiju gospodarske isplativosti. Osobe koje su prethodno negativno utjecale na pomorsko dobro ili ga koristile bez pravne osnove, dužne su platiti naknadu štete koja ne može biti manja od naknade za koncesiju.⁴⁵

Koncesije za korištenje pomorskog dobra i gradnju građevina mogu biti dodijeljene na različite rokove i od strane različitih tijela, ovisno o važnosti projekta za županiju ili državu. Za projekte od županijske važnosti, koncesiju dodjeljuje županijska skupština na rok do 20 godina, a proceduru vodi relevantno upravno tijelo unutar županije. Ako je projekt od nacionalne važnosti, Vlada Republike Hrvatske dodjeljuje koncesiju na rok do 50 godina, a proceduru nadzire Ministarstvo. Za velike projekte koji zahtijevaju više od 50 godina i koji su od nacionalnog značaja, dodjelu koncesije mora odobriti i Hrvatski sabor.

Pri određivanju duljine trajanja koncesije, razmatraju se faktori kao što su namjena, opseg rada, potrebna ulaganja i očekivani gospodarski učinak. Što se tiče lokalnih jedinica, županijska skupština može prenijeti ovlasti za dodjelu koncesija na grad ili općinu ako tako odluči, a na temelju zahtjeva tog grada ili općine. U tom slučaju, odluku o koncesiji donosi gradsko ili općinsko vijeće.⁴⁶

Prema ZPDML-u, Vlada Republike Hrvatske ima mogućnost iznimnog djelovanja kada su u pitanju koncesije na pomorskom dobru. Ako procijeni da je projekt od nacionalnog interesa, Vlada može inicirati postupak javnog prikupljanja ponuda i dodjele koncesije, bez obzira na prethodne ovlasti županijskih ili lokalnih tijela.

Županijska skupština također ima pravo iznimnog produljenja roka trajanja koncesije sa standardnih 20 na ukupno 30 godina, ali samo uz prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske. Ovo je moguće u slučajevima kada nove investicije gospodarski opravdavaju takvu odluku ili ako nastupi viša sila koja bi mogla utjecati na izvršenje koncesije.

Slično tome, i Vlada ima pravo na iznimno produljenje roka koncesije do ukupno 60 godina, također pod uvjetom da su nove investicije ekonomski opravdane ili ako nastupi viša sila. U svim tim slučajevima, moguće je prilagoditi i ostale uvjete navedene u originalnoj odluci i ugovoru o koncesiji.

⁴⁵Ibidem.

⁴⁶Ibidem.

Prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama (ZPDML), svaka odluka o dodjeli koncesije mora biti utemeljena na stručnoj analizi. Za to je zaduženo posebno stručno tijelo koje ocjenjuje ponude za koncesije. Ovo tijelo procjenjuje da li su ponude u skladu sa zakonodavstvom, gospodarskom strategijom i ekološkim smjernicama kako na razini države, tako i županije. Također se vodi računa o tome da predložena djelatnost ne narušava korištenje ili namjenu dotičnog ili susjednih pomorskih dobara.

U slučaju koncesija na županijskoj razini, stručno tijelo se sastoji od renomiranih stručnjaka iz relevantnih područja kao što su prostorno planiranje, turizam, zaštita okoliša i pomorstvo. Oni su odabrani i imenovani od strane županijske skupštine.

Ako je koncesija na razini države, odnosno ako ju daje Vlada Republike Hrvatske, stručno tijelo čine eksperti iz područja kao što su prostorno planiranje, turizam, zaštita okoliša, ekonomija, pravo i pomorstvo. Svaka odluka o koncesiji tako prolazi kroz detaljan i stručan postupak ocjene kako bi se osiguralo da je u skladu s nacionalnim i županijskim interesima.⁴⁷

Odluka o dodjeli koncesije mora biti sveobuhvatna i detaljna. Trebala bi sadržavati ključne informacije poput opisa područja koje se daje na korištenje, uvjeta i vremena korištenja, te stupnja do kojeg se ograničava javni pristup tom području. Osim toga, mora se navesti i iznos naknade za koncesiju, ovlaštenja koja ima davatelj koncesije, te popis svih objekata koji su dio koncesije. Također, odluka treba uključivati i prava i dužnosti koncesionara, uključujući i očuvanje i zaštitu pomorskog dobra, posebno ako se nalazi na zaštićenom prirodnom području.

Nakon što se odluka donese, slijedi potpisivanje ugovora o koncesiji između davatelja i primaoca koncesije. U ugovoru se preciziraju sve navedene stavke, poput namjene područja, uvjeta koji moraju biti ispunjeni tijekom trajanja koncesije, visine i načina plaćanja naknade, te drugih međusobnih prava i obveza. Ukratko, ugovor o koncesiji je dokument koji detaljno uređuje cijeli odnos između davatelja i primaoca koncesije, temeljen na prethodnoj odluci o dodjeli.

Ovlaštenik koncesije može pod određenim uvjetima i sa suglasnošću davatelja koncesije, dopustiti drugim osobama da obavljaju manje sporedne usluge na području koncesije. To mora biti u skladu s uvjetima koncesije, a cilj je maksimalno iskoristiti resurse pomorskog dobra.

⁴⁷Ibidem.

Kod financijske strane, visina godišnje naknade za koncesiju utvrđuje se prema različitim kriterijima, koji mogu uključivati gospodarsku isplativost i potencijalne ekološke rizike. Za koncesije koje su vezane za infrastrukturne projekte, naknada se obično utvrđuje na sličan način kao i za gospodarske koncesije, iako to u praksi može varirati.⁴⁸

Davatelj koncesije ima pravo povući koncesiju kada to zahtijevaju interesi države, što potvrđuje Hrvatski sabor. U tom slučaju, koncesionar ima pravo na određenu kompenzaciju.

Oduzimanje koncesije je moguće iz različitih razloga, uključujući neizgradnju objekata, nepoštivanje zakona i uvjeta koncesije, neplaćanje naknada i sl. Postupak uključuje prvo upozorenje koncesionaru i mogućnost da se izjasni. Ako se koncesija na kraju oduzme, koncesionar nema pravo na naknadu zbog raskida ugovora.

Sve u svemu, pravila i uvjeti za dobivanje i održavanje koncesija su vrlo strogi i detaljni, a nadzor nad provedbom je kontinuiran.⁴⁹

U slučaju da koncesija istekne ili se povuče, koncesionar može zadržati sve što je legalno izgradio na pomorskom dobru pod uvjetom da te izgradnje nisu trajno integrirane s pomorskim dobrom i mogu se ukloniti bez veće štete. Ako to nije moguće, smatra se da je sve što je izgrađeno postalo dio pomorskog dobra.

S druge strane, ako je nešto izgrađeno na pomorskom dobru bez odgovarajuće koncesije, osoba koja je to izgradila dužna je sama snositi troškove uklanjanja i vraćanja pomorskog dobra u prvotno stanje. Ako se ne postupa u skladu s tim, nadležno tijelo će na trošak te osobe izvesti sve potrebne radnje da se pomorsko dobro vrati u prvobitno stanje.

Ministarstvo je nadležno za rješavanje svih pitanja i sporova koji se odnose na koncesije na pomorskom dobru, uključujući njihovo dodjeljivanje, provedbu, povlačenje ili izmjene. Protiv odluka ministarstva moguće je pokrenuti samo upravni spor, dok žalba nije dopuštena.

Republika Hrvatska ima pravo preduzeti sve mjere kako bi zaštitila pomorsko dobro. Također može podnijeti tužbe protiv onih koji su koristili ili koriste pomorsko dobro bez valjane koncesije, bilo da je riječ o stjecanju neopravdane koristi ili uzrokovanju štete.⁵⁰

Upisnici koncesija⁵¹ su javne knjige koje se mogu voditi i u elektroničkom formatu. Za koncesije koje dodjeljuje Vlada, upisnik vodi nadležno ministarstvo, dok za one koje dodjeljuje županijska skupština, upisnik vodi odgovarajuće upravno tijelo u županiji. Javnost

⁴⁸Ibidem.

⁴⁹Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Pravilnik o Upisniku koncesija na pomorskom dobru NN 176/04

ima pravo pristupa tim upisnicima, a detalji o njihovom vođenju i pristupu reguliraju se podzakonskim aktima od strane nadležnog ministra.

Koncesija kao pravo može se založiti. Založno pravo se stječe upisom u upisnik koncesija. Za to je potrebno podnijeti prijavu s priloženim založnim ugovorom. Založni vjerovnik može sam koristiti koncesiju ili je prenijeti na treću stranu, pod uvjetom da dobije suglasnost od davatelja koncesije. Ova suglasnost može se uskratiti samo ako ni založni vjerovnik ni treća osoba ne ispunjavaju uvjete za koncesiju.

Osim zalaganja, koncesija se može i prenijeti ili dati kao potkoncesija pod istim uvjetima pod kojima je originalno dodijeljena, ali samo uz suglasnost davatelja koncesije. Novim Zakonom definirane su vrste instituta kojima se može raspolagati pomorskim dobrom i to:

1. posebna uporaba pomorskog dobra
2. koncesija dana za gospodarsko korištenje pomorskog dobra
3. dozvola na pomorskom dobru
4. privremeno gospodarsko korištenje pomorskog dobra.

Predmet koncesije na pomorskom dobru prema članku 49. novog Zakona također mora biti u suglasju s namjenom prostora koja je sastavnicom prostornog plana, kao što su:

1. luke posebnih namjena
2. nautička sidrišta
3. privezišta
4. zahvaćanja mora u svrhu punjenja bazena morskom vodom, eksploatacije mora za medicinske proizvode, desalinizaciju, radi uzgoja riba i drugih morskih organizama i sl.)
5. korištenje snage mora za grijanje i/ili hlađenje, instalaciju i korištenje fotonaponskih/solarnih sustava, te za druga tehnička rješenja koja doprinose energetske učinkovitosti
6. obavljanje proizvodnje i uslužnih djelatnosti (npr. morske solane, ugostiteljski objekti, objekti za proizvode ribarstva i akvakulture, uključujući žive školjkaše i sl.)
7. objekti prometne infrastrukture i suprastrukture (zračne luke na vodi, helidromi i sl.)
8. gospodarsko iskorištavanje morskih plaža
9. pomorski servisi, izgrađeni plažni ili bazenski objekti
10. uzgoj riba i drugih morskih organizama, s potrebnom pratećom infrastrukturom, uključujući plutajuće objekte postavljene na lokaciji koncesije a koji se koriste za djelatnost akvakulture.

11. i za druge namjene.

Pripremne radnje, stručno tijelo, postupak davanja koncesije, nadležnost i rokovi davanja koncesije regulirani su novim Zakonom uz manje izmjene. Izmjena je vidljiva u kontekstu ovlaštenja jedinica lokalne samouprave koje je sada ograničeno, čime se doprinosi transparentnosti u postupcima davanja koncesija, te u većoj mjeri izbjegavaju mogući konflikti i sukob interesa. U slučaju da jedinica lokalne samouprave izrazi želju za upravljanjem koncesijama na svom teritoriju, predstavničko tijelo regionalne (područne) samouprave može, na prijedlog svog izvršnog tijela, tu ovlast prenijeti na jedinicu lokalne samouprave. Ova ovlast dodjeljuje se do kraja mandata za koji je izabrano predstavničko tijelo lokalne samouprave.

4.2.3. Davanje koncesija prema Zakonu o koncesijama

Zakonom o koncesijama (ZOK) općenito se uređuju postupci davanja koncesije, ugovor o koncesiji, prestanak koncesije, pravna zaštita u postupcima davanja koncesije, politika koncesija te druga pitanja u vezi s koncesijama. Prema ZOK-u⁵² koncesija je pravo koje se stječe ugovorom. Vrste koncesija su:

12. Koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra
13. Koncesija za radove
14. Koncesija za usluge.

Prema ZOK-u davatelj koncesije je tijekom provođenja postupka davanja koncesije obvezan u odnosu na sve gospodarske subjekte, poštovati odgovarajuća načela, utemeljena na Ustavu Republike Hrvatske i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, uključujući slobodu kretanja robe, pružanja usluga, načelo učinkovitosti, tržišnog natjecanja, jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, uzajamnog priznavanja, razmjernosti i transparentnosti

Tijekom izvršenja ugovora o koncesiji, gospodarski subjekt mora se pridržavati relevantnih zakona i regulativa u području zaštite okoliša, socijalnih i radnih prava, uključujući kolektivne ugovore. Ovo posebno uključuje obvezu isplate ugovorene plaće te poštivanje međunarodnih standarda u okviru prava okoliša, socijalnog i radnog prava kako su navedeni u Prilogu ZOK-a (Zakona o koncesijama). Što se tiče davatelja koncesije prema ZOK-u, to mogu biti:

1. Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske, u ime Republike Hrvatske

⁵² Zakon o koncesijama NN 9/17, 107/20

2. Tijelo državne uprave, u ime Republike Hrvatske
3. Nadležno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u ime jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te
4. Pravna osoba posebnim zakonima ovlaštena za davanje koncesije.

Zakonom o koncesijama propisane su pripremne radnje za davanje koncesije pri čemu se pod pripremnim radnjama smatraju sve aktivnosti koje se provode radi davanja koncesije, a prethode početku postupka davanja koncesije.

Pripremne radnje provodi davatelj koncesije u skladu sa ZOK-om, posebnim zakonom, propisima kojim se uređuje javna nabava te ostalim propisima ovisno o vrsti i predmetu koncesije. Pripremnim radnjama smatraju se osobito:

1. Imenovanje stručnog povjerenstva za koncesiju
2. Izrada studije opravdanosti davanja koncesije ili analize davanja koncesije
3. Procjena vrijednosti koncesije te
4. Izrada dokumentacije za nadmetanje.

Nadalje ZOK-om je propisano da davatelj koncesije neće započeti postupak davanja koncesije ako u vezi s predmetom koncesije teku upravni ili sudski postupci ili ako postoje neriješeni imovinskopravni odnosi koji se tiču predmeta koncesije. Iz ovog je jasno da je davatelj koncesije u mogućnosti pokrenuti postupak dodjele koncesije čak i ako postoje sporovi ili zahtjevi trećih strana koji se odnose na predmet koncesije, pod uvjetom da ti zahtjevi ne utječu na prava koja proizlaze iz koncesije.

Prije pokretanja formalnog postupka za dodjelu koncesije, davatelj je obvezan provesti niz pripremnih koraka. To uključuje imenovanje stručnog povjerenstva koje će biti zaduženo za upravljanje postupkom dodjele koncesije. Ovo povjerenstvo sastoji se od stručnjaka iz raznih područja - prava, ekonomije, tehnike i drugih relevantnih struka - ovisno o specifičnom predmetu i karakteristikama koncesije. Važno je napomenuti da članovi povjerenstva ne moraju biti zaposlenici tijela koje dodjeljuje koncesiju.

Povjerenstvo je, između ostalog, zaduženo za izradu studije o opravdanosti dodjele koncesije ili analize takve dodjele, kao i za procjenu vrijednosti koncesije. Također su zaduženi za izradu dokumentacije potrebne za javno natjecanje za dodjelu koncesije.

Broj članova povjerenstva je neparan, kako bi se izbjegle situacije gdje bi mogla postojati podjela mišljenja bez mogućnosti postizanja konsenzusa. Minimalan broj članova je tri, a maksimalan je sedam, kako bi se osigurala efikasnost i funkcionalnost povjerenstva.

Sve ovo osigurava transparentnost i stručnost u postupku dodjele koncesija, što je u skladu s načelima koja vode postupke dodjele koncesija, uključujući i načela utemeljena na Ustavu Republike Hrvatske i zakonodavstvu Europske unije.

Sukladno odredbama ZOK-a, članovi stručnog povjerenstva za koncesije ne smiju imati bilo kakve izravne ili neizravne osobne interese koji bi mogli rezultirati sukobom interesa s njihovim obvezama unutar povjerenstva. Svaki član povjerenstva mora potpisati izjavu o neovisnosti, čime potvrđuje svoju nepristranost, u skladu s propisima vezanim za javnu nabavu. Barem jedan član ovog povjerenstva mora posjedovati valjani certifikat iz područja javne nabave.

Za koncesije koje se dodjeljuju prema pravilima o javnoj nabavi, stručno povjerenstvo za koncesije djeluje kao ovlaštenu zastupnik javnog naručitelja, usklađeno s važećim zakonima. Ako se dodjeljuje više koncesija istog ili sličnog karaktera, a njihova procijenjena vrijednost je ispod praga navedenog u članku 4. ovog Zakona, davatelj koncesije može uspostaviti jedinstveno stručno povjerenstvo za sve koncesije, osiguravajući da povjerenstvo razmatra specifičnosti svake pojedine koncesije.

Kada planira uspostaviti stručno povjerenstvo za koncesiju, davatelj koncesije mora obavijestiti nadležno ministarstvo za financije. Ovo ministarstvo ima pravo, u roku od deset dana od primitka obavijesti, predložiti svog predstavnika za članstvo u stručnom povjerenstvu. Kada je u pitanju koncesija s karakteristikama javno-privatnog partnerstva, nadležno ministarstvo može, također u roku od deset dana, predložiti svog predstavnika za članstvo u relevantnom stručnom povjerenstvu.

Kada je predmet koncesije obavljanje djelatnosti radija i televizije, poslove stručnog povjerenstva za dodjelu koncesije ne obavlja standardno stručno povjerenstvo. Umjesto toga, te poslove preuzima nezavisno regulatorno tijelo, sukladno odredbama posebnog zakona.

Zadaće stručnog povjerenstva za koncesiju obuhvaćaju:⁵³

1. Suradnju s organizacijom koja dodjeljuje koncesiju u stvaranju studija izvodljivosti, pripremi uvjeta za dodjelu koncesije i prikupljanju potrebne dokumentacije.

⁵³ Cf. Zakon o koncesijama NN 9/17, 107/20

2. Procjena da li koncesija uključuje elemente javno-privatnog partnerstva, sukladno zakonskim odredbama.
3. Proučavanje i ocjenjivanje pristiglih prijava i ponuda u skladu sa zakonskim procedurama.
4. Razrada prijedloga odluka koje se odnose na dodjelu, izmjenu ili poništenje koncesije prije potpisivanja ugovora.
5. Informiranje nadležnog državnog odvjetništva o planiranim koncesijama koje uključuju imovinu države ili su od nacionalnog interesa. Na temelju tih informacija, državno odvjetništvo će upozoriti povjerenstvo na moguće pravne prepreke.
6. Predlaganje vrste i vrijednosti jamstava za koncesiju.
7. Za velike infrastrukturne projekte, analiza kako će koncesija utjecati na javni dug države.
8. Izvođenje svih dodatnih zadataka potrebnih za dovršetak procesa dodjele koncesije.

Davatelj koncesije dužan je sukladno ZOK-u prije početka davanja koncesije izraditi Studiju opravdanosti davanja koncesije. Studijom opravdanosti davanja koncesije posebno se uzimaju u obzir javni interes, utjecaj na okoliš, zaštita prirode i kulturnih dobara, financijski učinci koncesije na državni proračun Hrvatske, odnosno proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te usklađenost s gospodarskim razvojnim planovima, prostornim planovima i planovima davanja koncesija. Kod koncesije za usluge i koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra procijenjene vrijednosti manje od 15.000.000,00 kuna, bez poreza na dodanu vrijednost, davatelj koncesije može umjesto studije opravdanosti davanja koncesije izraditi analizu davanja koncesije. Analiza davanja koncesije mora na odgovarajući način obuhvatiti osnovne elemente studije opravdanosti davanja koncesije iz članka 19. ZOK-a kako bi se postupak davanja koncesije mogao provesti u skladu s načelima i pravilima postupka davanja koncesije. Kod koncesije za usluge i koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra procijenjene vrijednosti manje od utvrđenog praga, a kada se više koncesija daje za isti ili sličan predmet koncesije, davatelj koncesije može izraditi jednu studiju opravdanosti davanja koncesija za sve koncesije. Pritom treba paziti da studija opravdanosti davanja koncesije jasno utvrdi posebnosti i sve elemente nužne za davanje svake od koncesija.

U slučaju koncesija za usluge i radove koji imaju elemente javno-privatnog partnerstva, organizacija koja dodjeljuje koncesiju ne izrađuje klasičnu studiju izvodljivosti. Umjesto toga, stvara se prijedlog projekta javno-privatnog partnerstva, sukladno zakonima

koji reguliraju takve partnere. Ovaj prijedlog mora obavezno uključivati informacije i podatke koje propisuje članak 19. Zakona o koncesijama (ZOK).

Ako postoje pitanja ili nedoumice vezane uz studiju izvodljivosti ili analizu koncesije koje nisu eksplicitno pokrivena ZOK-om, one će se rješavati prema odredbama posebnog zakona koji se bavi tim pitanjima. Studija opravdanosti davanja koncesije mora sukladno članku 19. ZOK-a sadržavati:⁵⁴

- operativni sažetak;
- opći dio;
- tehničku, financijsku, ekonomsku i pravnu analizu;
- elaborat zaštite okoliša u skladu s posebnom propisom, odnosno ocjenu prihvatljivosti za ekološku mrežu gdje je to primjenjivo, kulturna dobra i zdravlje te;
- pripadajuće priloge, zaključake i preporuke.

Sažetak studije izvodljivosti za davanje koncesije uključuje glavne elemente kao što su opis namjere i ciljeva koncesije, pregled relevantnih zakona i propisa, sažetak ključnih zaključaka studije, izvore informacija i podataka te podatke o autorima.

Glavni dio studije obuhvaća specifikaciju vrste i predmeta koncesije, radova ili usluga koje će koncesija pokrivati, opcije za dodjelu potkoncesija, uvjete pod kojima će se radovi obavljati i usluge pružati, načela upravljanja i nadzora, kao i korake u postupku dodjele koncesije i ugovaranja.

Tehnička sekcija studije fokusira na opis područja ili građevine koje se daje u koncesiju u kontekstu postojećeg prostornog plana, tehničke specifikacije i elemente projekta, procjenu početnih i operativnih troškova te uvjete za početak izgradnje.

Financijska i ekonomska analiza proučava troškove i koristi koncesije s obzirom na državni i lokalni proračun, te financijsku održivost za stranu koja dobiva koncesiju, sukladno stručnim i međunarodnim standardima.

Pravna analiza uključuje pregled i tumačenje relevantnih zakona i propisa, analizu imovinsko-pravnih pitanja, uvjete koje strane moraju ispuniti, te druge aspekte koji se odnose na financiranje i pravnu zaštitu.

Izuzetno, za manje vrijedne koncesije može se izraditi pojednostavljena analiza umjesto potpune studije izvodljivosti, u skladu s posebnim zakonskim odredbama.

⁵⁴ Cf. Zakon o koncesijama NN 9/17, 107/20

Ova studija ili analiza uvijek mora sadržavati osnovne informacije kao što su vrsta i predmet koncesije, procijenjena vrijednost, minimalni uvjeti za potencijalne koncesionare, rok trajanja koncesije i ostale ključne podatke.

Vanjski stručni savjetnici mogu asistirati u izradi ove studije, koja se mora posebno fokusirati na javni interes, utjecaj na okoliš, financijske implikacije na državni i lokalni proračun, kao i usklađenost s ekonomskim i razvojnim planovima. Kod više sličnih ili istih koncesija, jedna studija može pokriti sve, ali mora jasno razdijeliti specifičnosti svake pojedine koncesije.

Sukladno članku 20 ZOK-a davatelj koncesije procjenjuje vrijednost koncesije kako slijedi:⁵⁵

1. Procjena vrijednosti koncesije obuhvaća ukupnu financijsku vrijednost predmeta koncesije, bez PDV-a, koja uključuje i sve buduće moguće izmjene ugovora.
2. Ukupna predviđena vrijednost, bez poreza, koju će koncesionar ostvariti tokom trajanja koncesije uz primjenu dobre poslovne prakse, služi kao osnova za procjenu vrijednosti koncesije.
3. Odabrana metoda za izračun procijenjene vrijednosti je objektivna i definirana je u natječajnoj dokumentaciji, u skladu s relevantnim zakonima.
4. Temelj za izračun vrijednosti je studija izvodljivosti ili analiza o davanju koncesije.
5. Eventualne nagrade ili financijske kompenzacije koje će koncesionar primiti su također uključene u izračun.
6. Davatelj koncesije unaprijed određuje pouzdanu procijenjenu vrijednost koncesije.
7. Tržišne cijene ili zakonski regulirane cijene usluga koriste se kao referenca za procjenu vrijednosti.
8. Ako je primjenjivo, posebno se razmatraju dodatni financijski faktori, kao što su financijske pogodnosti od trećih strana, prihodi od prodaje imovine uključene u koncesiju, vrijednosti dodijeljenih resursa, i slično.
9. Metodologija izračuna se ne smije koristiti kako bi se zaobišle zakonske odredbe o koncesijama.
10. Ako određeni aspekti izračuna nisu pokriveni relevantnim zakonima o koncesijama, primjenjuju se dodatni zakoni.

⁵⁵ Cf. Zakon o koncesijama NN 9/17, 107/20

11. Ako se otkrije da je stvarna vrijednost koncesije značajno veća od prvotno procijenjene i prelazi zakonski prag, postupak koncesije će se poništiti i započeti ispočetka.

U skladu s ZOK-om, davatelj koncesije određuje procijenjenu vrijednost koncesije kao kompletan iznos vrijednosti predmeta koncesije, izražen u eurima bez PDV-a. Ovaj iznos uključuje sve moguće prilagodbe i opcije unutar ugovora o koncesiji, kao i najvišu vrijednost svih mogućih izmjena. U ovom kontekstu, pitanje je kako se točno tumači "ukupna vrijednost koncesije", s obzirom na različita tumačenja, bilo da je u pitanju funkcionalna ili tržišna vrijednost, ne uzimajući u obzir druge vrste vrijednosti.

ZOK pojašnjava da se procijenjena vrijednost koncesije za ekonomsko korištenje općih ili drugih dobara izračunava kao predviđeni prihod koji će koncesionar, postupajući pažnjom dobrog gospodara, generirati temeljem ugovora o koncesiji tijekom njenog trajanja. Ova procjena se umanjuje za predviđeni iznos naknade za koncesiju i prilagođava prema trenutnoj neto vrijednosti po diskontnoj stopi koju postavlja davatelj koncesije. Ova stopa treba odražavati trenutne tržišne procjene vremenske vrijednosti novca i specifičnih rizika povezanih s investicijama koje su usko povezane s predmetom koncesije.

Vrlo je bitno pristupiti procjeni vrijednosti koncesije s oprezom, kako bi se izbjegle potencijalno štetne posljedice zbog nesporazuma u procjeni, bilo da je procijenjena vrijednost previsoka ili preniska. Ovo je ključno kako bi se spriječila financijska ili druga šteta koja može proizaći iz nedovoljno niskih procjena koje favoriziraju koncesionara, ili iz previsokih procjena koje mogu biti povoljne za davatelja koncesije, ali i potencijalno štetne, ovisno o specifičnostima koncesije.

Procijenjena vrijednost koncesije računa se na temelju podataka iz studije opravdanosti davanja koncesije, odnosno analize davanja koncesije. Činjenica je da procijenjena vrijednost koncesije mora biti valjano određena u trenutku u kojem davatelj koncesije započinje postupak davanja koncesije. Zakon o koncesijama propisuje da se prilikom određivanja procijenjene vrijednosti koncesije moraju uzeti u obzir aktualne tržišne cijene ili predviđena cijena usluge za postupak dodjele koncesije. Ako postoji poseban zakon, njegove odredbe o cijeni usluge također se primjenjuju. Međutim, postavlja se pitanje preciznosti i pouzdanosti procjene kada se koncesije dodjeljuju za dugotrajne periode poput 20, 25 do 50, ili čak i više od 50 godina, do 99 godina.

Zajedno s obavijesti o namjeri davanja koncesije, davatelj koncesije izrađuje dokumentaciju za nadmetanje. U postupku se daje mogućnost svakom gospodarskom subjektu da pod jednakim uvjetima preuzme dokumentaciju za nadmetanje.

4.2.4. Posebna upotreba

Određeni dijelovi pomorskog dobra mogu biti djelimično ili potpuno izuzeti iz javne uporabe i dodijeljeni pravnim ili fizičkim osobama koji su registrirani za poslovne aktivnosti. Uvjeti i prava koji proizlaze iz takve dodjele regulirani su ugovorom o koncesiji.

Prema zakonu, posebna upotreba pomorskog dobra uključuje izgradnju različitih tipova građevina koje nisu usmjerene na profit. To mogu biti građevine namijenjene vjerskim zajednicama, kulturi, obrazovanju, zdravstvu i drugim sličnim djelatnostima. Osim toga, specijalna uporaba obuhvaća i izgradnju infrastrukturnih objekata kao što su ceste, željeznice i mreže za vodu i energiju, kao i objekata za potrebe obrane i unutarnjih poslova.

Odluke o dodjeli koncesije za objekte od nacionalnog značaja donosi Vlada Republike Hrvatske. Za objekte s regionalnim značajem odluke donosi županijska skupština, a za lokalno značajne objekte odluke dolaze od općinskog ili gradskog vijeća.

4.2.5. Koncesijsko odobrenje / dozvole na pomorskom dobru

Pravnim i fizičkim osobama koje su registrirane za obavljanje obrta može se dati koncesijsko odobrenje⁵⁶ za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje ne isključuje niti ograničuje opću upotrebu pomorskog dobra.

Koncesijsko odobrenje daje se za obavljanje djelatnosti na morskoj obali i unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske. Koncesijsko odobrenje se daje na zahtjev na najviše 5 godina.

Vlada Republike Hrvatske određuje djelatnosti za koje se može dati koncesijsko odobrenje, te propisati postupak i naknadu za davanje koncesijskog odobrenja. Koncesijsko odobrenje izdaje vijeće za dodjelu koncesijskog odobrenja.

Uredbom o postupku davanja koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru⁵⁷ definira se način izdavanja ovih dozvola, kolika je naknada za njihovo izdavanje, te tko će biti članovi Vijeća odgovornog za dodjelu.

Gradonačelnik ili načelnik svake godine usvaja Plan upravljanja pomorskim dobrom, koji sadrži popis odobrenih djelatnosti na pomorskom dobru unutar njihove jurisdikcije. Uz to, plan definira uvjete i specifične lokacije (mikrolokacije) gdje se te djelatnosti mogu izvoditi. Javni poziv koji sadrži ove informacije objavljuje se pred početak kupališne sezone i ne podliježe vremenskim ograničenjima.

⁵⁶ Uredba o postupku davanja koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru, NN 36/04, 63/08, 133/13, 63/14

⁵⁷ Ibidem

Vijeće koje odlučuje o dodjeli koncesijskih dozvola postavlja Gradsko vijeće. Vijeće se sastoji od predsjednika i četiri člana koji predstavljaju različite institucije: tri su predstavnika grada gdje je Vijeće uspostavljeno, jedan predstavnik je iz županijskog upravnog tijela nadležnog za pomorstvo, a jedan je predstavnik lučke kapetanije.

Novi Zakon je uveo pojam dozvole na pomorskom dobru kako bi standardizirao izdavanje dozvola za korištenje pomorskog dobra, uobičajenu praksu u mnogim zemljama Mediterana⁵⁸. Prema ovom zakonu, izvršna tijela lokalnih samouprava moraju do 1. veljače svake godine objaviti javni natječaj za dodjelu tih dozvola. Ova obavijest mora biti dostupna u službenom glasilu, na oglasnim pločama, na službenim web stranicama te u barem jednom dnevnom listu.

Slična pravila primjenjuju se i na zaštićena prirodna područja, gdje ravnatelji odgovarajućih javnih ustanova također do istog datuma trebaju objaviti natječaj za dodjelu dozvola. Ovo se ne odnosi na područja koja uključuju urbanizirana područja ili značajne krajobraze.

Osim toga, ravnatelji državnih ili županijskih lučkih uprava na temelju Plana upravljanja lučkim područjem također su dužni do 1. veljače svake godine objaviti natječaj za izdavanje dozvola na lučkom području.

Dozvole se izdaju na period od 2 do 5 godina i mogu se koristiti samo za manje značajne djelatnosti i korištenje pomorskog dobra. Izdavanje dozvole regulirano je upravnim aktom koji omogućuje pravnom subjektu da obavlja određene djelatnosti na pomorskom dobru, ali bez ograničavanja njegove javne upotrebe.

4.3. PRAĆENJE I IZVJEŠTAVANJE O KONCESIJAMA NA POMORSKOM DOBRU

Pravilnik o Registru koncesija⁵⁹ standardizira i regulira različite elemente u vezi s koncesijama. To uključuje kako će izgledati i kako se voditi registar, tko može biti upisan u njega i koja je dokumentacija potrebna za unos informacija. Također se propisuje kako se provjerava i unositi ta dokumentacija, kako se obračunava i prati plaćanje koncesijske naknade, te kako se pristupa podacima koji su već uneseni u Registar koncesija.

Uz to, pravilnik detaljno uređuje postupke za pohranjivanje, zaštitu i čuvanje podataka kako bi se osigurala njihova povjerljivost i integritet.

Da bi se osigurala transparentnost i praćenje, pravilnik također uključuje obrasce koji moraju biti ispunjeni, kao što su "Godišnje izvješće davatelja koncesije o ugovorima o

⁵⁸ Cf. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, NN83/23, Članak 71.

⁵⁹ Cf. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_01_1_28.html, preuzeto 19.7.2023.

koncesiji" i "Obrazac plana davanja koncesija". Ovi obrasci omogućuju standardiziranu razmjenu informacija i olakšavaju praćenje i provedbu koncesijskih ugovora.

Registar koncesija jedinstvena je elektronička evidencija ugovora i središnji izvor informacija o svim vrstama koncesija danima na području Republike Hrvatske i u nadležnosti je Ministarstva financija. Podaci iz Registra koncesija su javni. Pristup podacima iz Registra koncesija omogućen je svim pravnim i fizičkim osobama te građanima putem interneta na stranicama Financijske agencije (<http://www.fina.hr>) i Ministarstva financija (<http://www.mfin.hr>).

Sve koncesije ugovorene u Hrvatskoj pa tako i koncesije na pomorskom dobru, upisuju se u jedinstveni Registar koje poslove operativnog vođenja Registra obavlja Fina.

Registar je javan. Svatko može, bez dokazivanja pravnog interesa, imati uvid u javne podatke iz Registra, što je veoma važno u pogledu transparentnosti posebno kada se radi o koncesijama na pomorskom dobru, ali i svim drugim koncesijama.

U Registru koncesija skupljaju se i bilježe informacije iz ugovora o koncesiji te iz dokumenata definiranih ovim Pravilnikom. Registrom se upravlja bazom podataka, garantira se njihova dostupnost i osigurava njihova sigurnost. Obveznik unosa podataka u Registar koncesija je davatelj koncesije. Registar koncesija vodi se upisivanjem podataka u registarski list.

U Registru koncesija posebno se prati ispunjava li koncesionar obveze definirane ugovorom. U slučaju postojanja duga iz prethodnog perioda, svaka naredna uplata prvo pokriva stariji dug, pri čemu se najprije namiruje obračunata zakonska zatezna kamata za tu ratu, a potom i glavna rate.

Važnost Registra je velika posebno u dijelu koji se odnosi na praćenje izvršavanja ugovornih obveza (plaćanja) ali i svih promjena Ugovora koje se mogu javiti tijekom perioda važenja koncesije.

U skladu s novim Zakonom, nadležno ministarstvo ima obvezu osnovati i održavati Registar koncesija te Centralnu nacionalnu bazu podataka o pomorskom dobru u Hrvatskoj. Ova centralizirana baza služi za evidenciju i razmjenu informacija te je kompatibilna s drugim sustavima, kao što su prostorno uređenje, zaštita okoliša i kulturna baština.

U ovu nacionalnu bazu unose se informacije o koncesijama, specijalnim dozvolama za korištenje pomorskog dobra, kao i o privremenom ekonomskom korištenju istog. Zakon također propisuje da su svi oni koji izdaju koncesije ili dozvole za posebno korištenje pomorskog dobra obvezni unijeti sve relevantne informacije u ovu bazu unutar 30 dana od kada se za to steknu uvjeti.

Ministarstvo koje je zaduženo za ovu oblast dužno je unijeti sve potrebne informacije, uključujući dokumentaciju i grafičke materijale koji određuju granice pomorskog i lučkog područja, u Centralnu nacionalnu bazu podataka o pomorskom dobru u Republici Hrvatskoj.

5. ANALIZA UČINAKA UPRAVLJANJA POMORSKIM DOBROM U HRVATSKOJ

Sukladno ZPDML, župan, gradonačelnik ili općinski načelnik obvezni su jednom godišnje preko nadležnog tijela svoje samouprave podnijeti izvješće nadležnom ministarstvu. Izvješće treba obuhvatiti informacije o broju dodijeljenih koncesija, prikupljenim sredstvima, načinu njihove upotrebe za upravljanje pomorskim dobrom, te godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom.

Reviziju učinkovitosti upravljanja pomorskim dobrom na području Hrvatske obavlja Državni ured za reviziju. Predmet revizije su koncesije na pomorskom dobru kojih je davatelj Vlada, regionalna samouprava i jedinice lokalne samouprave. Posljednje izvješće o obavljenoj reviziji je iz 2017. godine.⁶⁰

Ciljevi revizije obuhvaćali su provjeru primjene važećih propisa, planova i akata u vezi upravljanja pomorskim dobrom. Sljedeći cilj je bio provjera utvrđivanja granica pomorskog dobra i njegov upisi u zemljišne knjige i katastar, dodjeljivanje koncesija, organizacija i vođenje informacijskog sustava te vođenje evidencija o ugovorima o koncesijama. Dodatno, provjeren je način obračuna naknade za koncesije, nadzor nad naplatom prihoda, praćenje potraživanja za prihodima od naknada za koncesije, kao i nadzor nad korištenjem pomorskog dobra, posebno u pogledu ispunjavanja obveza iz ugovora o koncesiji i zaštiti samog pomorskog dobra.

Glavni kriteriji za analizu učinaka upravljanja pomorskim dobrom su:⁶¹

1. donošenje godišnjih i srednjoročnih (trogodišnjih) planova davanja koncesija te jesu li usklađeni s prostorno-planskom dokumentacijom
2. jesu li utvrđene granice i da li je pomorsko dobro upisano u zemljišne knjige i katastar
3. daju li se koncesije za korištenje i upotrebu pomorskog dobra u skladu s planovima i propisima, jesu li naknade obračunavane u skladu s propisima te poduzimaju li se mjere naplate prihoda
4. da li je uspostavljen informacijski sustav u vezi s upravljanjem pomorskim dobrom, vodi li se upisnik koncesija, jesu li ustrojene ažurirane i cjelovite evidencije o koncesijama te osiguravaju li vjerodostojne podatke za potrebe analize i izvješćivanja

⁶⁰ https://www.revizija.hr/UserDocsImages/izvjescia-novo/Revizije%20%202017/REVIZIJE_UCINKOVITOSTI/UPRAVLJANJE_POMORSKIM_DOBROM/POJEDINACNA_IZVIJESCA/UPRAVLJANJE_POMORSKIM_DOBROM_NA_PODRUCJU_REPUBLIKE_HRVATSKE.pdf, preuzeto 17.7.2023.

⁶¹ Ibidem

5. provodi li se učinkovit nadzor nad korištenjem i upotrebom pomorskog dobra (izvršavanje ugovora o koncesiji te zaštita pomorskog dobra).

Upravljanje pomorskim dobrom može se ocijeniti na sljedeće načine prema različitim kriterijima:⁶²

1. Učinkovito - Ako su sve faze i aspekti upravljanja pomorskim dobrom u skladu s važećim zakonima i propisima. To uključuje usklađenost s prostornim planovima, pravilno evidentiranje u zemljišnim knjigama i katastru, zakonito izdavanje koncesija i naplata naknada, kao i efikasno vođenje evidencija i nadzora nad korištenjem pomorskog dobra.
2. Učinkovito s potrebom za poboljšanjem - Ako postoje manji propusti koji ne kompromitiraju osnovnu svrhu i učinkovitost upravljanja pomorskim dobrom, ali zahtijevaju određena poboljšanja.
3. Djelomično učinkovito - Ako su identificirani ozbiljni propusti koji negativno utječu na upravljanje pomorskim dobrom. To bi moglo uključivati probleme s izdavanjem koncesija, neažurno evidentiranje ili nedostatke u nadzoru i vođenju evidencija.
4. Neučinkovito - Ako su utvrđene tako ozbiljne nepravilnosti i propusti da je potrebno temeljito preispitivanje i revizija cijelog sustava upravljanja pomorskim dobrom. Ovo bi uključivalo znatna poboljšanja u svim aspektima - od planiranja i evidentiranja do izdavanja koncesija i naplate naknada. .⁶³

Svaka od ovih kategorija može poslužiti kao osnova za dodatne analize, izvješća i eventualne korektivne mjere kako bi se osigurala što učinkovitija uprava pomorskim dobrom.

Koncesije na pomorskom dobru upisuju se u upisnike koncesija. Pravilnik o Registru koncesija na pomorskom dobru definira što sve registar⁶⁴ mora sadržavati, kao i postupke za njegovo održavanje i pristup informacijama u njemu. Ovaj registar može biti vođen u

⁶² Cf. https://www.revizija.hr/UserDocsImages/izvjesca-novo/Revizije%20-%202017/REVIZIJE_UCINKOVITOSTI/UPRAVLJANJE_POMORSKIM_DOBROM/POJEDINACNA_IZVJESCA/UPRAVLJANJE_POMORSKIM_DOBROM_NA_PODRUCJU_REPUBLIKE_HRVATSKE.pdf, preuzeto 17.7.2023.

⁶³ Cf. https://www.revizija.hr/UserDocsImages/izvjesca-novo/Revizije%20-%202017/REVIZIJE_UCINKOVITOSTI/UPRAVLJANJE_POMORSKIM_DOBROM/POJEDINACNA_IZVJESCA/UPRAVLJANJE_POMORSKIM_DOBROM_NA_PODRUCJU_REPUBLIKE_HRVATSKE.pdf, preuzeto 17.7.2023.

⁶⁴ Cf. Pravilnik o Upisniku koncesija na pomorskom dobru⁶⁴ NN 176/04

pisanoj formi ili digitalno. Ministarstvo je napravilo digitalnu verziju registra i u njega unosi informacije o koncesijama koje odobrava Vlada Republike Hrvatske.

Pored toga, pristup je omogućen i za unos informacija o svim drugim koncesijama na pomorskom dobru, koje nadležne lokalne i regionalne uprave mogu unijeti putem online platforme. Ministarstvo također pruža smjernice lokalnim i regionalnim vlastima o kako voditi i ažurirati ovaj registar koncesija na pomorskom dobru.

Rezultati revizije iz 2017. godine, sažeti u Izvješću, pokazali su niz nedostataka u radu nadležnog Ministarstva. Između ostalog, Ministarstvo nije pripremio akcijski plan za implementaciju Strategije pomorskog razvitka i integralne pomorske politike Republike Hrvatske za period od 2014. do 2020. godine. Također nije sastavilo ni podnijelo izvješće Vladi o napretku u ostvarivanju ciljeva navedene Strategije.

Izvješće je također istaknulo da neki od izdavatelja koncesija nisu pripremili ni godišnje ni srednjoročne (trogodišnje) planove za dodjelu koncesija, ili nisu te planove prosljedili Ministarstvu financija. Ministarstvo, prema reviziji, ne prati niti analizira planove upravljanja pomorskim dobrom.

Osim toga, predložene granice pomorskog dobra često nisu kompletne i ne sadrže sve elemente koje propisi zahtijevaju. Nisu vođene precizne evidencije o površini i duljini pomorskog dobra koje je upisano u zemljišne knjige, a mjere za upis granica pomorskog dobra u zemljišne knjige najčešće nisu bile poduzete.

Izvješće ukazuje na niz neusklađenosti i problema u vezi s postupkom dodjele koncesija na pomorskom dobru. Počevši od nesklada između odredbi ZPDML-a i ZOK-a, što dovodi do neujednačenosti u praksi, preko nedostatka studija opravdanosti i analiza za davanje koncesija, sve do propusta u objavljivanju odluka u zadanom roku.

Nadležno ministarstvo često ne informira lokalne uprave prilikom pokretanja postupaka dodjele koncesija. Također, ne prati se dovoljno izvršenje ugovora o koncesiji, niti se osigurava pravodobno provođenje postupaka kako bi se ostvarili očekivani prihodi. Izvješća o financijskim aspektima upravljanja pomorskim dobrom se ne sastavljaju niti se prosljeđuju ministarstvu.

Što se tiče uvjeta koncesija, često nisu precizno definirani, bilo da je riječ o površini plaže, uređenju plaže ili o kriterijima za sportske luke. Ista situacija je i s potkoncesijama, gdje ugovori i dokumentacija često nisu u skladu s odredbama ZOK-a.

Ostale primjedbe uključuju nejasne kriterije i uvjete za dodjelu koncesija za sporedne djelatnosti, nepostojanje rangiranja plaža prema atraktivnosti i položaju te neodređenost početnih iznosa naknada za koncesiju i uvjeta za njihovu promjenu.

Sve ovo ukazuje na potrebu za temeljitim preispitivanjem i reformom cijelog sustava dodjele koncesija na pomorskom dobru.⁶⁵

Izvješće revizije ističe niz problema u upravljanju pomorskim dobrom, koji se protežu od nedefiniranog promjenjivog dijela naknada za prihode, preko neadekvatnog nadzora izvršavanja ugovornih obveza, do neusklađenih podataka o nenaplaćenim potraživanjima i koncesijama. Osim toga, postoji i pitanje nedostatka koherentne, jedinstvene državne baze podataka za pomorsko dobro.

Konkretno, koncesionari često ne dostavljaju dokaze o izvršenim ulaganjima, a nadležna tijela ne provode redovite provjere valjanosti instrumenata osiguranja. Revizija je također otkrila da neka pomorska dobra se koriste bez formalno zaključenih ugovora o koncesiji, što je veliki problem.

Što se tiče izvješćivanja, Ministarstvo financija često nije u potpunosti informirano o ugovorima o koncesiji i radu koncesionara, što je u suprotnosti s odredbama ZOK-a.

Na osnovu svega, Državni ured za reviziju je zaključio da je upravljanje pomorskim dobrom na razini države i u Istarskoj te Splitsko-dalmatinskoj županiji samo djelomično učinkovito. S druge strane, u Dubrovačko-neretvanskoj, Ličko-senjskoj, Primorsko-goranskoj, Šibensko-kninskoj i Zadarskoj županiji ocijenjeno je kao učinkovito, ali s prostorom za poboljšanja.

Ovi nalazi ukazuju na hitnu potrebu za sustavnim preispitivanjem i unaprjeđenjem upravljanja pomorskim dobrom u Republici Hrvatskoj.

⁶⁵ Cf. https://www.revizija.hr/UserDocsImages/izvjesca-novo/Revizije%20-%202017/REVIZIJE_UCINKOVITOSTI/UPRAVLJANJE_POMORSKIM_DOBROM/POJEDINACNA_IZVJESCA/UPRAVLJANJE_POMORSKIM_DOBROM_NA_PODRUCJU_REPUBLIKE_HRVATSKE.pdf, preuzeto 17.7.2023.

6. VREDNOVANJE POMORSKOG DOBRA I PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE UPRAVLJANJA

U šestom poglavlju se obrazlaže važnost vrednovanja pomorskog dobra te daju preporuke za poboljšanje upravljanja pomorskim dobrom.

6.1. VREDNOVANJE POMORSKOG DOBRA

Učinkovito upravljanje pomorskim dobrom, u skladu s načelima održivog razvoja, treba osigurati ravnotežu između različitih, međusobno povezanih i preklapajućih interesa, s ciljem očuvanja obalnih i morskih resursa, te postizanja odgovarajućih ekonomskih rezultata.⁶⁶ Primjena u stvarnosti susreće se s raznim pravnim i drugim zaprekama i izazovima. Kao rezultat toga, pomorsko dobro nije usmjereno na gospodarski razvoj, a ujedno je izloženo mnogim ljudskim i drugim djelovanjima koja dovode do njegova propadanja.

U Republici Hrvatskoj, obzirom na veliku duljinu obalne linije, značajni utjecaj na razvoj obalnog područja svakako ima sustav koncesija na pomorskom dobru. To proizlazi iz modela i načina upravljanja i gospodarenja pomorskim dobrom. Za unaprjeđenje upravljanja i postizanje ekonomske učinkovitosti nužno je razviti sustav vrednovanja pomorskog dobra, što je ključno za razvoj pomorskih i povezanih komplementarnih djelatnosti. Učinkovito upravljanje pomorskim dobrom moguće je kroz sustav koncesija koji ima i razvojnu i zaštitnu funkciju na razini lokalne zajednice, regije i države kao cjeline. Međutim, taj sustav mora biti transparentan, a postupci dodjele koncesija trebaju biti kraći nego što je to sada slučaj. Odluke treba donositi brzo i učinkovito, bez nepotrebne birokracije i složenih organizacijskih struktura. Javna uprava treba podupirati razvoj zajednice uz očuvanje okoliša, a koncesije kao pravno-ekonomski alat mogu znatno pomoći u tome. Stručne i obrazovne institucije trebaju također pridonijeti obrazovanju stručnjaka za upravljanje javnim i posebno općim, pomorskim dobrom.

S obzirom na to da je pomorsko dobro resurs od izuzetnog značaja, posebno za tranzicijske zemlje, ima razvojni potencijal, ali je također podložno raznim interesima i negativnim špekulacijama. Zbog toga ga treba posebno zaštititi. U kontekstu Republike Hrvatske, sustavno upravljanje i korištenje pomorskog dobra ima iznimnu važnost.

⁶⁶ Cf. Kovačić M., Komadina P.: Upravljanje obalnim područjem i održivi razvoj, Sveučilište u Rijeci, Pomorski fakultet u Rijeci, Rijeka, 2011.

Pomorsko dobro u Hrvatskoj, koje uključuje more i pripadajući obalni pojas proglašen kao opće dobro, predstavlja izuzetno vrijedan i specifičan resurs. Ovaj resurs pruža Hrvatskoj komparativnu prednost nad mnogim susjednim državama⁶⁷. Prepoznajući pomorsko dobro kao ključni ekonomski resurs, Hrvatska si otvara široke mogućnosti za sveobuhvatni gospodarski razvoj. Međutim, u mnogim slučajevima, kao što su npr. neki turistički objekti, nacionalni parkovi i parkovi prirode, pitanje vlasništva još uvijek nije razjašnjeno⁶⁸.

Model iskorištavanja i valorizacije pomorskog dobra, koji ne uključuje jasnog titulara vlasništva, prepoznat je uglavnom u mediteranskim zemljama. Iako je ovaj model pokazao neke prednosti, ima i brojne slabosti, poglavito zbog strogoće zakonodavstva.

Učinkovita i sustavna analiza korištenja pomorskog dobra ključna je za valorizaciju geografskog položaja i za razvoj uspješnog pomorskog gospodarstva. Pomorsko dobro kao opće dobro, koje nije sposobno biti predmetom vlasništva, predstavlja temeljni aspekt za njegovo ekonomski isplativo korištenje i za poticanje jačeg gospodarskog razvoja na dobrobit šire zajednice.

Na lokalno-regionalnoj razini, gdje se izrađuju prostorni planovi, iznimno je važno kako će se pomorsko dobro zakonski zaštititi, uz istovremeno podizanje svijesti među domicilnim stanovništvom. Zakonodavstvo bi trebalo biti usmjereno na zaštitu pomorskog dobra, njegov uravnoteženi i kontrolirani razvoj, ali i na zaštitu javnog interesa. To uključuje i stvaranje uvjeta koji će omogućiti gospodarski razvoj, a istovremeno pružiti sigurnost potencijalnim investitorima.⁶⁹ Koncesijski modeli u kontekstu upravljanja pomorskim dobrom moraju priznati sva zakonita ulaganja kapitala, uz garanciju da se zakonima ili drugim pravnim aktima ne mogu umanjiti prava stečena kroz ta ulaganja.

Osim funkcije zaštite od neadekvatnih privatizacijskih pristupa, koncept pomorskog dobra treba također usmjeriti sve dostupne prirodne, ljudske i materijalne resurse prema njihovom efikasnijem korištenju. Cilj je izgraditi moderno gospodarstvo, usmjereno prema tržištu i poduzetništvu, kako bi se unaprijedila dobrobit i kvaliteta života lokalnog stanovništva i očuvala priroda i okoliš.

Da bi se to postiglo, koncesijski modeli predstavljaju ključan instrument. Oni trebaju pružiti jasne gospodarske i pravne okvire za obavljanje različitih gospodarskih aktivnosti na

⁶⁷ Cf. Kesić, B., Jugović, A.: Korištenje pomorskog dobra u gospodarskom razvoju pomorstva na Jadranu, *Pomorstvo, Journal of Maritime Studies*, God. 19., Rijeka, 2005.

⁶⁸ Cf. <https://www.pomorskodobro.com/konacni-prijedlog-zakona-o-pomorskom-dobru-i-morskim-lukama/> 11.8.2023.

⁶⁹ Debelić, B.: Racionalizacija mehanizma alokacije pomorskog dobra Republike Hrvatske: doktorska disertacija, 2014. Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet, citirano: 08.08.2023., <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:188:993479>

pomorskom dobru. Također, moraju omogućiti djelovanje tržišnih mehanizama, uz odgovarajuće regulative i nadzor od strane države.⁷⁰

Poznato je da održivi razvoj podrazumijeva skladan odnos okoliša i ljudskih aktivnosti, s ciljem da se očuvaju prirodna bogatstva za buduće naraštaje. Pravilno shvaćanje održivog razvoja obuhvaća kompleksne zahtjeve za promjenama u gotovo svim područjima života kao što su politika, ekonomija i društvo, a naročito u zaštiti i razvoju obalnog područja.

Ovdje je naglasak na integralnom upravljanju obalnim područjem kao kontinuiranom procesu koji podrazumijeva proces održivog upravljanja i korištenja obalnih područja⁷¹, pa tako i pomorskog dobra, uzimajući istodobno u obzir krhkost obalnih ekosustava i krajobraza, raznolikost aktivnosti i korištenja, njihovo međusobno djelovanje, pomorsku usmjerenost pojedinih aktivnosti i korištenja i njihov utjecaj na morske i kopnene dijelove.

6.2. PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE UPRAVLJANJA POMORSKIM DOBROM

Prema nalazu Revizije istaknuta je važnost donošenja godišnjih i srednjoročnih (trogodišnjih) planova davanja koncesija. Ističe se da Planove davanja koncesija treba dostavljati Ministarstvu financija na vrijeme i bez kašnjenja. Na Ministarstvu financija je da od obalnih županija pravovremeno traži dostavljanje navedenih planova upravljanja, provjerava njihov sadržaj, te prati i analizira učinke upravljanja pomorskim dobrom. Planove upravljanja pomorskim dobrom treba donositi u propisanim rokovima kako bi se pravovremeno iskazali podaci o izvorima planiranih sredstava koja služe za provedbu planiranih aktivnosti.⁷²

Iz nalaza Revizije uočava se potreba poduzimanja mjera za brži i učinkovitiji upis granica pomorskog dobra u zemljišne knjige. Ukazuje se da sačinjeni prijedlozi granica pomorskog dobra moraju sadržavati sve propisane elemente. Posebno treba voditi evidenciju o površini pomorskog dobra upisanoga u zemljišne knjige.

Revizija ukazuje na činjenicu nesuglasja Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama i ZOK-a, i predlaže usklađenje. Navedeno je važno radi transparentnosti i ujednačenosti postupaka kod davanja koncesija. Nadalje, naglašava se potreba provođenja

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Cf. Debelić, B.: Maritime Common Good and Coastal Zone Management, Pomorstvo Pomorstvo: Scientific Journal of Maritime Research 32 (1), 151-161

⁷²https://www.revizija.hr/UserDocsImages/izvjesca-novo/Revizije%20-%202017/REVIZIJE_UCINKOVITOSTI/UPRAVLJANJE_POMORSKIM_DOBROM/POJEDINACNA_IZVI_ESCA/UPRAVLJANJE_POMORSKIM_DOBROM_NA_PODRUCJU_REPUBLIKE_HRVATSKE.pdf, preuzeto 17.7.2023.

pripremnih radnji za davanje koncesija i to izrada studije opravdanosti davanja koncesije ili analize davanja koncesije te pravovremena objava odluke o koncesiji na pomorskom dobru, te slanje obavijesti gradovima i općinama na čijem se području pokreće postupak davanja koncesije. Ugovorne obveze iz koncesija i rad koncesionara treba nadzirati. Vrlo je važno se postupci davanja koncesija provode pravodobno radi ostvarenja pripadajućih prihoda. Naglašava se izrada i dostava izvješća nadležnom ministarstvu o prikupljenim sredstvima i načinima trošenja sredstava za upravljanja pomorskim dobrom. U postupcima davanja koncesija kada su u pitanju plaže, isto tako i u ugovorima, potrebno je utvrditi najveću površinu plaže koju ovlaštenik koncesije može koristiti za obavljanje gospodarske djelatnosti. U prethodnom postupku davanja koncesije za plaže ističe se potreba određivanja uvjeta uređenja plaže.

Iz Revizijskog izvješća jasno proizlazi da postoji mnogo neujednačenosti u postupcima davanja koncesija. Davatelji koncesija moraju poduzeti korake za detaljnije uređenje sportskih luka, uključujući utvrđivanje uvjeta i kriterija za koncesije na pomorskom dobru. Također, potrebno je razjasniti koje aktivnosti mogu obavljati udruge kao ovlašteni koncesionari u sportskim lukama.

Sudjelovanje davatelja koncesija u kreiranju nacionalnog prostornog plana razvoja je od ključne važnosti. Oni također trebaju samostalno izraditi planove za davanje koncesija i transparentno obavijestiti javnost i potencijalne investitore o tim planovima.

Osim toga, davatelji koncesija moraju provjeravati ugovore o potkoncesijama i osigurati da su naknade razmjerne vrijednosti dodijeljenog područja. Ugovorima o koncesiji trebalo bi obavezati koncesionare da podnose redovita izvješća i dokumentaciju koja pokazuje ukupne prihode od naknada za potkoncesije, uključujući i stalne i promjenjive iznose tih naknada.

Pravila i uvjeti za davanje potkoncesija, kao i za sporedne djelatnosti na pomorskom dobru, trebaju biti jasno utvrđeni. Davatelji koncesija trebali bi također imati ažuriran popis plaža koje su uključene u koncesijske ugovore, te ih kategorizirati u skladu s važećim zakonima i uredbama.

Poseban naglasak treba biti na ocjenjivanju i rangiranju plaža prema atraktivnosti i geografskom položaju. Za atraktivne lokacije treba utvrditi metode za izračunavanje viših početnih iznosa koncesijskih naknada. Ako se planira izmjena propisanih početnih iznosa naknada za koncesije, važno je jasno navesti gospodarske razloge koji opravdavaju tu izmjenju.

Davatelji koncesija moraju slijediti Uredbu o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru kako bi pravilno utvrdili promjenjivi dio naknade temeljen na prihodima ostvarenim od djelatnosti i usluga na pomorskom dobru. Kontinuirani nadzor nad ovlaštenicima koncesije i izvršavanjem njihovih ugovornih obveza ključan je, kao i mjere za naplatu dospjelih potraživanja.

Također je nužno poduzeti korake za usklađivanje podataka o nenaplaćenim naknadama za koncesije sa podacima u Registru koncesija. Ažurno upisivanje podataka o dodijeljenim koncesijama u Upisnik koncesija je imperativ.

Geo-informacijski sustav baze podataka treba ustrojiti i povezati s županijskim bazama podataka u jedinstvenu nacionalnu bazu. Ovo će omogućiti učinkovitije upravljanje i nadzor nad pomorskim dobrom.

Nadalje, davatelji koncesija trebaju redovito pratiti provedbu odluka i ugovora o koncesijama. Također je bitno provjeriti jesu li aktivnosti navedene u studijama gospodarske opravdanosti stvarno provedene. Osiguranja i jamstva svih ovlaštenika koncesija trebaju biti redovito provjeravani.

Važno je osigurati da se pomorsko dobro koje trenutačno nije predmetom koncesijskih ugovora koristi u skladu s propisima i da se ostvaruju odgovarajući prihodi. Konačno, Ministarstvu financija moraju se redovito dostavljati izvješća o koncesijskim ugovorima i radu koncesionara, sukladno odredbama Zakona o koncesijama (ZOK).⁷³

Kako ističu pojedini autori⁷⁴ i stručnjaci, u postupak odlučivanja o pomorskom dobru kao zajedničkom resursu, treba uvesti sve dionike kako bi se postiglo umanjene intenziteta eksploatacije uz istovremeno povećanje neto koristi i smanjenja troškova nadzora, zaštite i drugo. Navedeno doprinosi dugoročnoj održivosti pomorskog dobra kao resursa od iznimne važnosti za Hrvatsku.

Posebno treba naglasiti važnost žurnog osnivanja Ustanove za integralno upravljanje pomorskim dobrom koja će imati sjedište u jednoj od obalnih županija te ispostave u ostalim, s ciljem osiguranja odgovornog i transparentnog upravljanja pomorskim dobrom. Svrha i djelokrug Ustanove treba biti razvoj pomorskog dobra na način da osigura direktne i indirektne koristi lokalnoj zajednici, ali i Hrvatskoj u cjelini.

⁷³ Cf. Ibidem

⁷⁴ Cf. Debelić, B.: Racionalizacija mehanizma alokacije pomorskog dobra Republike Hrvatske: doktorska disertacija, 2014. Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet, citirano: 08.08.2023., <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:188:993479>

ZAKLJUČAK

Zakonska regulativa je osnovni temelj za upravljanje pomorskim dobrom. Pomorsko dobro je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se ili koristi pod uvjetima i na način propisan Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama, odnosno novo donesenim Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama te Zakonom o koncesijama i podzakonskim aktima. Nova zakonska rješenja trebala bi dugoročno doprinijeti integralnom upravljanju pomorskim dobrom i njegovoj učinkovitoj zaštiti.

Upravljanje pomorskim dobrom u Hrvatskoj posebno u dijelu gospodarskog korištenja nije u potpunosti učinkovito. U hrvatskom pravnom okviru, režim koncesija uređen je na dva načina. Prvi je kroz Zakon o koncesijama, koji kao opći zakon postavlja osnovne smjernice i pravila za dodjelu i upravljanje koncesijama. Ovaj zakon pruža okvir koji se primjenjuje na sve vrste koncesija, osim ako posebnim zakonima nije drukčije određeno.

Pored toga, postoji niz posebnih zakona koji reguliraju koncesije u određenim djelatnostima, poput zakona koji uređuju pomorsko dobro, šumarstvo, energetiku i drugo. Ovi zakoni često uključuju odredbe koje su specifične za određene vrste koncesija i koji mogu nadopuniti ili čak odstupiti od odredbi općeg Zakona o koncesijama.

Takav dvostruki pravni okvir omogućuje fleksibilnost i specifičnost u reguliranju koncesija, ali također može predstavljati izazov u smislu usklađivanja i interpretacije pravila. U praksi, to može dovesti do pravnih nejasnoća i nepotrebnih komplikacija, posebno kada se različiti sektorski zakoni ne usklađuju potpuno s općim Zakonom o koncesijama.

U praksi zbog navedenog dolazi do preklapanja i neujednačenosti u postupanju, odnosno provođenju postupka davanja koncesija. Davanje koncesijskih odobrenja prepušteno je lokalnoj upravi koja nema dovoljno kapaciteta za transparentno provođenje postupka. Prethodni postupak, određivanje granica pomorskog dobra, vremenski traje predugo. Sve navedeno umanjuje vrijednost pomorskog dobra kao resursa te znatno umanjuje direktne i indirektne učinke. Iako novi Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama unosi izmjene posebno u dijelu nadležnosti upravljanja pomorskim dobrom, raspodjeli sredstava, zaštiti i drugo, očekivani gospodarski učinci bi trebali biti znatno veći i prvenstveno u korist lokalne zajednice i šire. Zaključuje se da pomorsko dobro u Hrvatskoj nije stavljeno u funkciju razvoja i gospodarskog rasta.

Pomorsko je dobro u Republici Hrvatskoj ugroženo brojnim ljudskim aktivnostima. Rezultat tih aktivnosti je njegova devastacija. Prečesto trajna i nepopravljiva. Da bi se osigurala učinkovita zaštita i racionalno upravljanje pomorskim dobrom, ključno je integrirano primjenjivati propise koji obuhvaćaju različite aspekte upravljanja ovim resursom. To uključuje ne samo primjenu zakona i propisa koji se izravno odnose na pomorsko dobro i luke, već i onih koji pokrivaju oblasti kao što su prostorno planiranje, urbanizam, graditeljstvo, zaštita okoliša, rudarstvo, morsko ribarstvo, zaštita prirode i kulturne baštine.

Takav multidisciplinarni pristup omogućuje koherentno i uravnoteženo upravljanje pomorskim dobrom, uzimajući u obzir sve relevantne faktore i interese. Osim toga, za postizanje ovog cilja od vitalne je važnosti učinkovit nadzor od strane inspekcijskih i upravnih tijela.

Ovaj holistički pristup omogućuje da se pomorsko dobro koristi na način koji je održiv i koristan za društvo, dok se ujedno štiti njegova dugoročna očuvanost i vrijednost.

Potrebno je uspostaviti jasan model vrednovanja pomorskog dobra, te model određivanja adekvatne koncesijske naknade. I nadalje, potrebno je aktivno uključiti lokalno stanovništvo u sve procese planiranja i donošenja odluka kada je u pitanju pomorsko dobro i obalno područje.

LITERATURA

1. Bolanča, D., Amižić, P.: Novi pomorski zakonik Republike Hrvatske i pitanje unifikacije Pomorskog prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 44 (1), 2007., p. 41–51.
2. Debelić, B.: Maritime Common Good and Coastal Zone Management, Pomorstvo: Scientific Journal of Maritime Research 32 (2018) (1), 151-161
3. Debelić, B.: Racionalizacija mehanizma alokacije pomorskog dobra Republike Hrvatske: doktorska disertacija, 2014. Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet, citirano: 08.08.2023., <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:188:993479>
4. Kesić, B., Jugović, A.: Korištenje pomorskog dobra u gospodarskom razvoju pomorstva na Jadranu, Pomorstvo, Journal of Maritime Studies, God. 19., Rijeka, 2005.
5. Kovačić M., Komadina P.: Upravljanje obalnim područjem i održivi razvoj, Pomorski fakultet u Rijeci, Rijeka, 2011.
6. Kundih, B.: Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi, Hrvatski hidrografski institut, Rijeka, 2005.
7. Pomorski zakonik, NN 181/04, 76/07, 146/08, 61/11, 56/13
8. Pravilnik o Upisniku koncesija na pomorskom dobru, NN 176/04
9. Pravilnik o Registru koncesija, NN 1/18
10. Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1979.
11. Vojković, G.: Pomorsko dobro i koncesije, Hrvatski hidrografski institut, Split, 2003.
12. Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru, NN 23/04, 101/04, 39/06, 63/08, 125/10, 102/11, 83/12, 10/17
13. Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra NN 8/04, 82/05
14. Zakon o koncesijama, NN 69/17, 107/20
15. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, NN 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16, 98/19
16. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama NN 83/23
17. Zakon o sportu NN 141/22

Internet izvori:

1. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_01_1_28.html, preuzeto 19.7.2023.

2. Državni ured za reviziju, Područni ured Rijeka. Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanje pomorskim dobrom na području Republike Hrvatske, 2017., https://www.revizija.hr/UserDocsImages/izvjesca-novo/Revizije%20-%202017/REVIZIJE_UCINKOVITOSTI/UPRAVLJANJE_POMORSKIM_DOBROM/POJEDINACNA_IZVJESCA/UPRAVLJANJE_POMORSKIM_DOBROM_NA_PODRUCJU_REPUBLIKE_HRVATSKE.pdf, preuzeto 17.17.2023.
3. <https://www.pomorskodobro.com/>, preuzeto 11.8.2023.